

Mikołaj Truskowski¹

Uniwersytet Łódzki

Redagowanie przepisów o wejściu w życie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego – analiza krytyczna na marginesie nowelizacji ustawy – Kodeks wyborczy z 2023 r.

1. Wprowadzenie

Prawodawca krajowy nie zdecydował się na zawarcie definicji legalnej pojęcia „techniki prawodawczej” w żadnym tekście prawnym. W związku z tym należy odwoływać się do objaśnienia doktrynalnego, które pod tym pojęciem rozumie „umiejętność polegającą na celowym, racjonalnym, opartym na wiedzy formułowaniu przepisów prawnych i aktów normatywnych”². Zwrot ten *sensu largissimo* oznacza również „dyrektywy formułowania i systematyzowania przepisów, jak i dyrektywy metodyki przygotowywania projektów aktów normatywnych oraz dyrektywy postępowania prawodawczego”³. Od tego pojęcia powinno się rozróżnić „zasady techniki prawodawczej”, które należy rozumieć jako załącznik rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2002 r. o tej samej nazwie⁴.

Założeniem niniejszego artykułu jest weryfikacja stwierdzenia, że zabieg legislacyjny polegający na uzależnieniu wejścia w życie uchwalonych przepisów od terminu określonego w komunikacie naczelnego organu administracji państwowej jest niezgodny z zasadami techniki prawodawczej, jak i prawidłowej legislacji. Uzasadnienie podjętej tematyki, w której na szczególną uwagę zasługuje nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2023 r.⁵, przejawia się tym, że akt ten odgrywa ważną rolę w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego. Bowiem w toku wyborów – Naród jako Suweren – wybiera swoich przedstawicieli, którzy przez określony czas (okres kadencji), będą sprawować władzę na jego rzecz. Ponadto uwagi sformułowane na marginesie owej nowelizacji

¹ Numer ORCID: 0000-0002-4262-5776. Adres e-mail: ul0264162@edu.uni.lodz.pl

² W. Gromski, *Technika prawodawcza i jej dyrektywy*, w: I. Duda (red.), *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 1. Podobnie pojęcie to rozumie Sławomira Wronkowska – na ten temat zob. S. Wronkowska, *Technika prawodawcza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990/1, s. 2.

³ S. Wronkowska, *Technika...*, s. 2; K. Stępniań, *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016/105, s. 193–208.

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej: r.z.t.p.

⁵ Ustawa z 26.01.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 497).

znajdują zastosowanie do analogicznych zabiegów legislacyjnych zawartych w innych aktach normatywnych.

Celem analizy określonego problemu prawnego autor dokona analizy przepisów Kodeksu wyborczego oraz konstrukcji teoretycznych wynikających z zasad techniki prawodawczej oraz postanowień ustawy zasadniczej, zestawiając je z naganną praktyką stanowienia prawa. W tym celu posłużono się metodą hermeneutyczną oraz formalno-dogmatyczną. W procesie dowodzenia postawionej tezy należy bowiem dokonać analizy logiczno-językowej, jak również określonych, obecnych w literaturze przedmiotu koncepcji i stanowisk teoretycznych⁶.

Z punktu widzenia niniejszego artykułu, w centrum zainteresowań znajduje się § 45 przytoczonego rozporządzenia, określający *expressis verbis* sposób kreowania przepisów o wejściu w życie. Zgodnie z § 14, § 48, § 127 i § 143, są one obligatoryjną częścią każdego źródła prawa powszechnie obowiązującego, bowiem wskazują na termin uzyskania mocy obowiązującej przez normy prawne⁷. Warto przy tym objaśnić znaczenie terminu „obowiązanie”, posilkując się znaczeniami słownikowymi, dając tym samym wyraz domniemaniu języka powszechnego⁸. Według znaczenia semantycznego zwrot ten oznacza „bycie czymś obowiązkiem”, „posiadanie mocy prawnej”, jak również „bycie powszechnie uznaną zasadą lub zwyczajem”, przy czym sformułowania te wydają się być rozumiane, przez adresatów norm prawnych, intuicyjnie⁹.

Przed przystąpieniem do zasadniczych rozważań należy wskazać również na funkcje pełnione przez omawiany rodzaj przepisów, które zalicza się w niniejszym tekście, za Sławomirą Wronkowską, do dyrektyw technicznych¹⁰. Zdaniem autora mają one fundamentalne znaczenie dla adresatów norm wyrażonych w przepisach aktów normatywnych, gdyż to one kreują uprawnienia i obowiązki mające zastosowanie do wszystkich osób znajdujących się w jurysdykcji państwa. W związku z tym, dla zapewnienia realizacji domniemania powszechnej znajomości prawa, konieczne jest precyzyjne określenie terminu wejścia w życie danego aktu. Ponadto takie wskazanie niezbędne jest dla właściwego działania organów stosujących prawo, którym należy zagwarantować odpowiedni okres na opracowanie i dostosowanie infrastruktury do nowych rozwiązań prawnych. Prowadzi to do wyróżnienia kolejnej funkcji – organizatorskiej, która jest wyraźnie skorelowana z zasadami prawidłowej legislacji. Warto dodatkowo przy tym zaznaczyć, że przepisy o wejściu w życie „pełnią istotną funkcję w procesie rekonstrukcji norm prawnych¹¹”.

Należy podkreślić, że omawiany problem znalazł odzwierciedlenie w opracowaniach przedstawicieli doktryny. Aldona Domańska i Magdalena Wrzalik akcentowały podjęty problem w kontekście nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26.01.2023 r.¹² wskazując, że budzi wątpliwość, iż „komunikat, jako akt nie mający charakteru powszechnie

⁶ Zob. T. Barankiewicz, *Metody badania prawa*, w: H. Izdebski, A. Łazarska (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2022, s. 113–115.

⁷ G. Wierczyński, „Obowiązanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne, „Państwo i Prawo” 2007/2, s. 110; Wyrok WSA w Łodzi z 18.08.2020 r. (I SA/Łd 89/20), LEX nr 3045907. W literaturze przedmiotu można się także spotkać z poglądem mówiącym, że uzyskanie mocy obowiązującej „następuje z momentem dokonania ostatniej czynności konwencjonalnej składającej się na akt stanowienia” – P. Grabowski, M. Hermann, *O normatywnym charakterze przepisów o wejściu w życie*, „Państwo i Prawo” 2006/9, s. 72.

⁸ Zob. T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021, s. 195.

⁹ Zob. G. Wierczyński, „Obowiązanie”..., s. 109–110; Słownik języka prawnego PWN, hasło: „obowiązywać”, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/obowi%C4%85zywa%C4%87.html>, dostęp: 28.04.2024 r.

¹⁰ S. Wronkowska, *Technika...*, s. 6.

¹¹ P. Grabowski, M. Hermann, *O normatywnym...*, s. 79.

¹² Ustawa z 26.01.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 497).

obowiązującego źródła prawa, warunkuje wejście w życie ustawy¹³. Swoją dezaprobatę wobec takiego zabiegu legislacyjnego wyraził również Marek Chmaj stwierdzając, że „takie zakreślenie terminu wejścia w życie przepisów ustawy jest rażąco sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP¹⁴ zasadą demokratycznego państwa prawnego¹⁵. Istnieje zatem na wstępie potrzeba podkreślenia, że w literaturze przedmiotu dostrzega się problem nieprzestrzegania przez ustawodawcę zasad techniki prawodawczej i konstytucyjnego porządku prawnego. W związku z tym, kolejnym celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby znalezienia rozwiązania zasygnalizowanego problemu.

2. Zasady prawidłowej legislacji a fikcja powszechnej znajomości prawa

W świetle obowiązującej Konstytucji RP zasady prawidłowej legislacji zostały wyprowadzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 ustawy zasadniczej. W związku z tym doktryna prawnicza wyraża pogląd, że może być ona „punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności” (wzorcem kontroli konstytucyjnej)¹⁶. Należy zatem zaakcentować, że na zasadę przyzwoitej legislacji składa się szereg innych zasad, między innymi – zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, określoności przepisów prawa oraz ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa, przy czym mają one znaczny wpływ na funkcjonowanie fikcji powszechnej znajomości prawa¹⁷.

Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) uznał zasadę rzetelnej legislacji za filar demokratycznego państwa prawa stwierdzając, że adresaci prawa nie mogą uchylać się od konsekwencji swoich czynów, argumentując to brakiem znajomości przepisów. Istotne jest jednak stwierdzenie, że „podmioty prawa muszą dołożyć należytych starań, by poznać obowiązujące normy prawne do nich adresowane¹⁸. Ten obowiązek ograniczany jest jednak przez powinność ciążącą na prawodawcy w postaci prawidłowego ogłaszania aktów prawnych¹⁹. W konsekwencji należy uznać, że na pierwszy plan zostało wysunięte zadanie odpowiednich organów w postaci przestrzegania obowiązku właściwej promulgacji aktów²⁰. Dopiero po stwierdzeniu pozytywnego wypełnienia tego zadania przez państwo możliwe jest zastosowanie przewidzianych prawem sankcji wobec jednostek. Zdaniem autora, należy przyjąć, że właściwa promulgacja aktu prawnego determinuje

¹³ A. Domańska, M. Wrzałik, *Nowelizacja Kodeksu wyborczego*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/A.Domanska.M.Wrzalik_Nowelizacja.zmian-w.KW_analiza.pdf, dostęp: 14.11.2023 r. Podobny pogląd sformułował Marcin Górski komentując nowelizację ustawy o dowodach osobistych – zob. M. Górski, *Art. 94 – Zmiany do ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw*, w: W.A. Klaus (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 429.

¹⁴ Ustawa z 2.04.1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

¹⁵ M. Chmaj, *Prawo wyborcze w Polsce*, Warszawa 2023, s. 14.

¹⁶ J. Zalesny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009/13, s. 12.

¹⁷ S. Bułajewski, *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce*, „Studia Prawnowstrojowe” 2015/29, s. 34–35. Należy podkreślić, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada prawidłowej legislacji bywa określana mianem poprawnej, przyzwoitej i rzetelnej legislacji – zob. J. Zalesny, *Zasady...*, s. 12; Wyrok TK z 25.11.1997 r. (K 26/97), OTK 1997, nr 5–6, poz. 64; wyrok TK z 20.11.2002 r. (K 41/02), OTK-A 2002/6, poz. 83.

¹⁸ Wyrok TK z 29.05.2012 r. (SK 17/09), OTK-A 2012/5, poz. 53.

¹⁹ Postanowienie TK z 17.02.2015 r. (Ts 140/14), OTK-B 2015/1, poz. 85.

²⁰ T. Woś, *Trybunalskie i sądowe stosowanie zasady „ignorantia iuris nocet” na gruncie praktyki orzeczniczej w Polsce*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2018/1, s. 186; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 138–139; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 129–130; K. Stępiak, *Relacje między Zasadami Techniki Prawodawczej a Zasadami Poprawnej Legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017/1, s. 214–215.

obowiązanie fikcji prawnej powszechnej znajomości prawa, przy czym pogląd ten jest zbieżny ze stanowiskiem TK²¹.

Należy zaznaczyć, że obowiązkiem prawodawcy jest również stanowienie prawa spełniającego wymóg precyzyjnego i jasnego jego sformułowania. Kryterium to stanowi bowiem element zasady określoności prawa, jak również ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa. W świetle orzecznictwa TK, klauzule te przejawiają się w tym, że prawo nie może stawać się „swoistą pułapką dla jednostki i jej związków; aby jednostka mogła układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań”²². W związku z tym obowiązkiem organów państwa jest zapewnienie jednostkom bezpieczeństwa prawnego, polegającego na przewidywalności i względnej niezmienności przepisów prawa. Prawo bowiem jako całość norm regulujących przede wszystkim funkcjonowanie społeczeństwa i państwa podlegać powinno zmianom o charakterze ewolucyjnym, odpowiadając tym samym na zmieniające się stosunki społeczne, gospodarcze i polityczne. Na pewno nie mogą być to zmiany o charakterze pozbawiającym jednostkę poczucia pewności co do zakresu obowiązywania przepisów prawa.

Ponadto na prawodawcy ciąży również obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, czyli okresu między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie. Odbiorca norm prawnych musi mieć zagwarantowany adekwatny czas na dostosowanie się do nowych regulacji oraz podjęcie bezpiecznych dla siebie decyzji. Odpowiedni okres *vacatio legis* umożliwia bowiem uniknięcie nagłych i potencjalnie szkodliwych skutków wprowadzonych zmian oraz pozwala lepiej zrozumieć skutki nowych regulacji i ułatwić przygotowanie się do ich wprowadzenia. W piśmiennictwie czasami wyraża się pogląd, że zasada ta sprowadza się do tego, aby „unormowania nie zaskakiwały swych adresatów”, bowiem, jak już zaznaczono, należy zapewnić im odpowiednią przestrzeń czasową na przygotowanie się do nowego stanu prawnego²³. Zdaniem autora, jest to zgodne z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa²⁴.

Również w orzecznictwie TK wielokrotnie podkreślano doniosłość zasady odpowiedniego okresu *vacatio legis*, podkreślając jej związek z fikcją prawną powszechnej znajomości prawa (*ignorantia iuris nocet*). Jej duża waga przejawia się w tym, że jej zakwestionowanie skutkowałoby „rozerwaniem spójności i pewności prawa” oraz utratą kontroli nad ugruntowaną linią orzecniczą²⁵. Dodatkowo akcentowano, że jest fundamentem współczesnych porządków prawnych, gdyż stanowi cechę relewantną implikującą właściwe ich funkcjonowanie²⁶. Zdaniem autora niniejszego artykułu, bezsprzeczne jest, że zabieg legislacyjny polegający na delegowaniu ustalenia momentu wejścia w życie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego do kompetencji organu władzy wykonawczej rażąco narusza omawiane zasady. Pozbawia on bowiem jednostkę, jak również organy administracji publicznej poczucia stabilności prawa.

²¹ Wyrok TK z 12.12.2012 r. (K 1/12), OTK-A 2012/11, poz. 134.

²² J. Zaleśny, *Zasady...*, s. 21.

²³ J. Zaleśny, *Zasady...*, s. 40; S. Bułajewski, *Zasady...*, s. 39; T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 165–168; K. Zeidler, *O fikcji powszechnej znajomości prawa i nadziei na społeczną znajomość zasad prawa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014/31, s. 719–721.

²⁴ M. Kulik, *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako część zasady przyzwoitej legislacji – uwagi z perspektywy prawa karnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2021/1, s. 65.

²⁵ Wyrok TK z 24.11.2009 r. (SK 36/07), OTK-A 2009/10, poz. 151.

²⁶ Wyrok TK z 29.05.2012 r. (SK 17/09), OTK-A 2012/5, poz. 53; M. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016/1, s. 70–71.

3. Konstrukcja przepisów o wejściu w życie

Z przeprowadzonych badań wynika, że zostało wydanych kilkadziesiąt aktów normatywnych rangi ustawowej oraz podustawowej obarczonych omawianą wadą, z czego kilka dotyczyło niezwykle ważnych sfer życia społeczno-gospodarczo-politycznego²⁷. Przykładowo, w przywołanej nowelizacji Kodeksu wyborczego prawodawca uzależnił wejście w życie przepisów dotyczących uruchomienia Centralnego Rejestru Wyborców od terminu określonego w komunikacie Prezesa Rady Ministrów. W ustawie zastrzeżono jednak, że termin ten „nie może być krótszy niż 30 dni” od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP²⁸. Przywołany zabieg legislacyjny warto przy tym zestawzić z przepisami rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” statuującymi *expressis verbis* katalog zamknięty wzorów przepisów o wejściu w życie²⁹. Zgodnie z § 45 tego aktu „przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie:

- 1) Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia;
- 3) Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 4) Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia albo Ustawa wchodzi w życie... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia;
- 5) Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia;
- 6) Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo);
- 7) Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia;
- 8) Ustawa wchodzi w życie..., z wyjątkiem art..., który wchodzi w życie...;
- 9) Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz.U....)”³⁰.

Na aprobatę zasługuje pogląd Sławomiry Wronkowskiej i Macieja Zielińskiego, że „termin wejścia ustawy w życie należy wyznaczyć w sposób niebudzący wątpliwości”. Przestrzeganie przez ustawodawcę tej naczelnej dyrektywy prawodawczej pozwala bowiem zapewnić przejrzystość (transparentność) całego systemu prawnego, co z kolei służy zachowaniu stabilności prawnej i pewności prawa w społeczeństwie oraz sprzyja poprawnemu stosowaniu prawa³¹.

Nie należy zatem podążać za nasuwającym się wnioskiem, że ustawodawca dążył do zagwarantowania sobie większej ilości czasu na stworzenie nowego systemu teleinformatycznego. Z praktyki wynika, że pomimo uzależnienia od komunikatu Prezesa Rady Ministrów uruchomienia Centralnego Rejestru Wyborców narzędzie to nie zostało należycie przetestowane i konieczne było uzupełnienie jego funkcjonalności.

²⁷ Z uwagi na obszerność materii autor skoncentrował swoje rozważania na nowelizacji Kodeksu wyborczego ze stycznia 2023 r.

²⁸ Art. 166 pkt 5 Kodeksu wyborczego

²⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2021, s. 110; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 331; G. Wierczyński, *Komentarz do § 45*, w: J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 224.

³⁰ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 109–110.

³¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 110; G. Wierczyński, *Komentarz...*, s. 225.

Jak słusznie zauważają S. Wronkowska i M. Zieliński, w przypadku potrzeby dłuższego czasu na opracowanie (stworzenie) danej instytucji ustawodawca winien posłużyć się schematem określonym w § 45 pkt 2 r.z.t.p., zgodnie z którym ustawa wchodzi w życie po upływie określonego czasu od dnia jej ogłoszenia³². W przypadku sztandarowych kwestii związanych chociażby z procesem wyborczym, z punktu widzenia zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa, prawodawca winien wydłużyć maksymalnie czas wejścia przepisów w życie, aniżeli naruszać zasady techniki prawodawczej i nieroztropnie nadawać moc obowiązującą rozwiązaniom niespełniającym swojej funkcji.

Zróznicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów danego aktu normatywnego świadczy o tym, że „przepisy te nie tworzą spójnej całości lub że nie przygotowano należycie warunków do funkcjonowania ustawy”³³. Stanowi to tym samym odstępstwo od regulacji § 44 ust. 1, czyli od zasady wejścia w życie wszystkich przepisów danej ustawy w tym samym terminie. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” odeszcie od tej klauzuli możliwe jest w przypadku spełnienia łącznie dwóch przesłanek – gdy jest to niezbędne dla zrealizowania celu regulacji oraz jeżeli nie narusza to ich spójności³⁴. W kontekście utworzenia Centralnego Rejestru Wyborców rozwiązanie to stanowi sedno wprowadzanej regulacji, w związku z czym nie została spełniona druga przesłanka – bez tych rozwiązań akty te nie mogą spełniać swoich *ratio legis*.

Należy również podkreślić, że dany akt prawny uzyskuje moc obowiązującą z określonym dniem. Wyjątek określa przepis stanowiący, że akt „wchodzi z dniem wejścia w życie ustawy...”. Zasadne jest twierdzenie S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego, że przytoczone odesłanie odnosi się do ustawy już ogłoszonej. Tym samym za „niedopuszczalne należy (...) uznać odsyłanie do ustawy, która jeszcze nie została ogłoszona”³⁵. Ponadto w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie sposób znaleźć komunikatu naczelnego organu administracji państwowej. W związku z tym, uzasadnione jest twierdzenie, że takie rozwiązanie normatywne jest bezwzględnie niedopuszczalne.

Również § 46. r.z.t.p. ustanawia zakaz uzależniania wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów od wystąpienia zdarzenia przyszłego. Owa zasada nie ma jednak charakteru absolutnego – jest to możliwe, ale muszą zostać spełnione łącznie określone przesłanki. Są nimi: „konieczność ze względu na zakres regulacji ustawy albo jej poszczególnych przepisów” oraz możliwość ustalenia terminu wystąpienia owego zdarzenia „w sposób niebudzący wątpliwości” oraz podanie go do wiadomości publicznej. W doktrynie podkreśla się, że takie zdarzenie nie może polegać na ziszczeniu się warunku, na który prawodawca nie ma wpływu i o którym nie wiadomo, czy w ogóle wystąpi³⁶. Wskazuje się także, że terminu tego nie może wskazywać inny akt normatywny³⁷. Omawiany przepis miał bowiem zastosowanie w okresie dostosowywania ustawodawstwa krajowego do przepisów Unii Europejskiej przed przystąpieniem Polski

³² S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 112; G. Wierczyński, *Komentarz...*, s. 227.

³³ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 108; G. Wierczyński, *Komentarz...*, s. 222–223.

³⁴ W. Białończyk, A. Bielecki, Ł. Kasiak, J. Piecha, D. Szafrąński, *Komentarz do § 44*, w: D. Szafrąński (red.) *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2016, s. 141–142.

³⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 108–109.

³⁶ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 115; G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 340–341.

³⁷ M. Kaczocha, *Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola*, Warszawa 2022, s. 104.

do tej organizacji³⁸. Należy zauważyć również, że przywoływana nowelizacja Kodeksu wyborczego nie określała terminu na wydanie stosownego komunikatu. Warto mieć także na uwadze hipotetyczną możliwość „przeoczenia” przez prawodawcę konieczności jego opublikowania. W związku z tym można stwierdzić, że poruszany problem prawny nie mieści się również w ramach wyjątku przewidzianego w § 46 r.z.t.p.

W kontekście omawianego zagadnienia niezbędne jest także przytoczenie wybranych przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁹. W akcie tym wskazano bowiem akty podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Wprawdzie art. 9 ust. 3 wskazanej ustawy zawiera „swoisty wentyl bezpieczeństwa”, zgodnie z którym w tym dzienniku urzędowym ogłasza się „inne akty prawne, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią”. Mając na uwadze wcześniejsze punkty niniejszego artykułu pogląd, że omawiany przepis znajdowałby zastosowanie do komunikatu Prezesa Rady Ministrów nie może zostać uznany za uzasadniony⁴⁰. Przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby oznaczać powrót do autorytarnego ustroju PRL, w którym prawodawca decydował się na publikację aktów, których „prawotwórczy charakter był sporny”⁴¹. Przyzwolenie na taką nieakceptowalną praktykę doprowadziłoby do stworzenia otwartego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto w świetle dorobku orzecznictwa TK podkreśla się, że akty prawa wewnętrznego obowiązują tylko w stosunku do jednostek organizacyjnych podległych organowi je wydającemu⁴².

4. Skutki naruszenia zasad techniki prawodawczej i zasad prawidłowej legislacji

W literaturze przedmiotu wyraża się pogląd, że w kontekście zasad techniki prawodawczej na pierwszy plan wysuwa się ich prakseologiczny charakter, gdyż odzwierciedla to „standardy kultury prawnej”⁴³. Określają one „jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych”, w związku z czym „nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa”⁴⁴. Takie stanowisko jest zatem zbliżone do poglądów S. Wronkowskiej, według których zasady techniki prawodawczej nie zawierają „rozstrzygnięć stanowczych i bezwyjątkowych”⁴⁵. Dodatkowo podkreśla się, że jednym z powodów ich nierespektowania przez prawodawcę jest ich wydanie w akcie rangi rozporządzenia⁴⁶.

Podkreślić należy, że ani rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ani inny akt prawa powszechnie obowiązującego nie statuuje wprost sankcji

³⁸ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 116; G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 341.

³⁹ Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.).

⁴⁰ Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 884.

⁴¹ A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 114.

⁴² Wyrok TK z 1.12.1998 r. (K 21/98), OTK 1998/7, poz. 116; zob. A. Jackiewicz, *Centralny Rejestr Wyborców jako przejaw wpływu rozwoju technologii na prawo wyborcze. Uwagi na tle nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023/5, s. 69–70.

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z 14.06.2006 r. (III SA/Wa 2433/05), LEX nr 229603; S.W. Gładych, *Postrzeżenie zasady ignorantia iuris nocet w orzecznictwie polskich sądów i doktrynie oraz jej źródło w rodzimej kulturze prawnej*, „Prokuratura i Prawo” 2023/10, s. 120.

⁴⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 11.12.2014 r. (II SA/Kr 1417/14), LEX nr 1827307; wyrok NSA z 5.05.2014 r. (I OSK 1059/10), LEX nr 990131.

⁴⁵ S. Wronkowska, *Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?*, „Państwo i Prawo” 2005/2, s. 98.

⁴⁶ S. Wronkowska, *Technika...*, s. 18. Sławomira Wronkowska uznaje, że pełną skuteczność Zasadom techniki prawodawczej zapewniloby jedynie skodyfikowanie ich w randze przepisów konstytucyjnych lub ustawy organicznej.

za naruszenie omawianych reguł⁴⁷. W piśmiennictwie pojawiały się skrajne poglądy przedstawicieli doktryny, że „z punktu widzenia jakości prawa lepiej byłoby, gdyby (...) w ogóle nie zostały wydane”⁴⁸. Stanowisko to wydaje się być jednak odrzucone przez resztę przedstawicieli doktryny, gdyż TK wielokrotnie posiłkował się tymi zasadami nadając im subsydiarny charakter, przy stwierdzaniu niekonstytucyjności danego aktu prawnego⁴⁹.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał (w kontekście Zasad techniki prawodawczej z 1961 r.), że zasady te „nie wiążą bezpośrednio ustawodawcy, ale (...) ponieważ kodyfikują powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego ustawodawca bez ważnych powodów nie powinien od nich odstępować”⁵⁰. W tym kontekście należy podkreślić, że w opinii tego organu „technika legislacyjna, polegająca na odesłaniu do innych przepisów, nie może budzić wątpliwości”⁵¹.

Należy zatem stwierdzić, że z poglądów TK wynika jednoznacznie, że nieprzestrzeganie przez ustawodawcę techniki prawodawczej, prowadzące do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (na którą składa się jedna z najistotniejszych w systemie prawnym klauzula poprawnej legislacji⁵²) może prowadzić do uznania „danego aktu normatywnego za w całości lub w części niezgodny z Konstytucją RP”⁵³. Warunkiem implikującym takie stwierdzenie, jest jednak „poważne naruszenie” tej klauzuli konstytucyjnej.

Grzegorz Wierczyński, podobnie jak Sławomira Wronkowska i Maciej Zieliński, dodatkowo rozdziela sankcje osobno dla konkretnego aktu normatywnego i dla legislatora opracowującego dany akt. Przywołani przedstawiciele doktryny pod wspomnianą drugą kategorią rozumieją ujemne konsekwencje „wynikające z systemu premiowania, zasad odpowiedzialności porządkowej, materialnej oraz dyscyplinarnej”, obniżenie oceny kompetencji zawodowych⁵⁴.

5. Konkluzje

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy podkreślić, że istnieje możliwość stwierdzenia niezgodności omawianego zabiegu legislacyjnego z Konstytucją RP. Należy mieć na względzie, że takie rozwiązanie normatywne należy poddać ocenie *in concreto*, a nie *in abstracto*. Oznacza to, że TK powinien za każdym razem wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności danego stanu faktycznego. Wydaje się jednak, że jeśli ustanowienie danej instytucji prawnej (kluczowej z punktu widzenia danego aktu; stanowiącej jego sedno) zostało uzależniona od omawianego rozwiązania, należałoby stwierdzić jej niezgodność z przepisami Konstytucji RP. W przypadku przytoczonej nowelizacji Kodeksu wyborczego rozwiązanie wydaje się o wiele klarowniejsze – z powodu naruszenia ciszy legislacyjnej, jej przepisy powinny być uznane za sprzeczne z postanowieniami ustawy zasadniczej.

⁴⁷ G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 29–30.

⁴⁸ S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, „Państwo i Prawo” 2005/1, s. 54–55.

⁴⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 19; w takim przypadku wady aktu normatywnego muszą być jednak „niedające się tolerować w państwie prawa”.

⁵⁰ Orzeczenie TK z 24.05.1994 r. (K 1/94), OTK 1994/1, poz. 10; wyrok TK z 30.10.2001 r. (K 33/00), OTK 2001/7, poz. 217.

⁵¹ Wyrok TK z 22.05.2002 r. (K 6/02), OTK-A 2002/3, poz. 33.

⁵² Wyrok TK z 11.01.2000 r. (K 7/99), OTK 2000/1, poz. 2.

⁵³ G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 32.

⁵⁴ G. Wierczyński, *Redagowanie...*, s. 33; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, s. 19.

Zdaniem autora niniejszego artykułu należy mieć jednak na uwadze, że na podstawie znowelizowanych przepisów Kodeksu wyborczego zostały przeprowadzone zarówno wybory parlamentarne w 2023 r., jak i wybory samorządowe w 2024 r. W związku z tym stwierdzenie niekonstytucyjności przybrałoby postać czysto formalną, co mogłoby wywołać negatywne konsekwencje z punktu widzenia funkcjonowania państwa. Zatem należy zgodzić się z M. Chmajem, który stwierdził, że:

kontrola konstytucyjności prawa wyborczego dokonywana po wyborach, a zatem mająca znaczenie tylko dla przyszłości, byłaby w dużej mierze albo całkowitą fikcją skoro wybory już się odbyły, albo też mogłoby poważnie zakłócić funkcjonowanie nie tylko organów wybieralnych, ale też całej administracji publicznej, podejmowanych przez nią decyzji, zaciąganych zobowiązań itd.⁵⁵

Należy bowiem mieć na uwadze fakt, że przyzwalanie na takie zabiegi legislacyjne może nieść nieodwracalne skutki dla systemu prawnego. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której termin określony w komunikacie byłby wcześniejszy niż dzień ogłoszenia lub wejścia w życie innych przepisów. Ponadto, z punktu widzenia gwałtownego przyrostu aktów prawnych w systemie prawnym (zjawisko inflacji prawa), nie było gwarancji, że taki komunikat zostanie wydany. Wówczas takie przepisy prawne korzystałyby z domniemania konstytucyjności, które co do zasady można wzruszyć jedynie orzeczeniem TK⁵⁶.

W celu uniknięcia owego problemu prawnego w odniesieniu do aktów normatywnych już uchwalonych, lecz wobec których nie zostały wydane stosowne komunikaty, należałoby zastanowić się nad ich znowelizowaniem i na przykład wydłużeniem przewidzianego dla nich *vacatio legis*. Okres ten stanowi bowiem ostatnie zabezpieczenie skorygowania błędów lub sprzeczności w danym akcie przed jego wejściem w życie. Postulatem *de lege ferenda* jest zaniechanie nieakceptowalnej praktyki delegowania ustalenia momentu wejścia w życie aktu normatywnego powszechnie obowiązującego do kompetencji organu władzy wykonawczej, a więc do ustalenia tego momentu w podstawowym lub nawet wewnętrznie obowiązującym akcie normatywnym.

Formulating the Provisions on Entry into Force of a Generally Applicable Normative Act: Critical Analysis Engendered by the 2023 Act Amending the Electoral Code

Abstract: This article critically analyses the provisions on entry into force, based on the provisions of the 2023 Act Amending the Electoral Code, which made the entry into force of certain normative solutions dependent on a deadline specified in the announcement of the competent central authority of state administration. However, this construction is not found in the directives for the construction of legal acts, specified in the Principles of Legislative Technique of 2002. Additionally, the article also draws attention to legal problems resulting from the use of such blameworthy legislative practice, including in the context of the presumption of widespread familiarity with the law. Moreover, this announcement, in accordance with statutory regulations, was subject to promulgation in the Journal of Laws of the Republic of Poland, although this is not reflected in the Act on the Promulgation of Normative Acts and Certain Other Legal Acts. Therefore, this legislative manoeuvre should be considered unacceptable and, consequently, in some cases,

⁵⁵ M. Chmaj, *Prawo...*, s. 102.

⁵⁶ J. Podkowiak, *O przyczynach, przejawach i skutkach rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw (w świetle orzecznictwa sądów powszechnych i Sądu Najwyższego)*, „Studia Prawnicze” 2022/2, s. 117–120.

inconsistent with Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland, which establishes the principle of a democratic rule-of-law state. In order to justify the presented thesis statement, the author analyses the provisions of the Act Amending the Electoral Code, discusses the conceptual apparatus and theoretical constructs in the context of law-making practice, using the hermeneutical and formal-dogmatic methods. The research opens up the field for broader considerations on compliance with the Principles of Legislative Technique in the law-making process.

Keywords: legislative technique, legislation, statute, legislative process, the Sejm (lower chamber of the Polish Parliament)

BIBLIOGRAFIA / REFERENCES:

- Białończyk W., Bielecki A., Kasiak Ł., Piecha J., Szafrąński D. (2016). Komentarz do § 44. In D. Szafrąński (ed.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa: C.H. Beck.
- Domańska A., Wrzałik M. (2023). Nowelizacja Kodeksu wyborczego, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/A.Domanska.M.Wrzalik_Nowelizacja.zmian-w.KW_analiza.pdf, dostęp: 14.11.2023 r.
- Gładych S. W. (2023). Postrzeżenie zasady ignorantia iuris nocet w orzecznictwie polskich sądów i doktrynie oraz jej źródło w rodzimej kulturze prawnej. *Prokuratura i Prawo* 10, 119-139.
- Grabowski P., Hermann M. (2006). O normatywnym charakterze przepisów o wejściu w życie. *Państwo i Prawo* 9, 69-79.
- Gromski W. (2008). Technika prawodawcza i jej dyrektywy. In I. Duda (ed.), *Technika prawodawcza*, Warszawa: C.H. Beck.
- Górski M. (2022). Art. 94 - Zmiany do ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw. In W. A. Klaus (ed.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kaczocha M. (2022). Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kulik M. (2021). Zasada odpowiedniego vacatio legis jako część zasady przyzwoitej legislacji – uwagi z perspektywy prawa karnego. *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 1, 59-83.
- Michalska A., Wronkowska S. (1983). *Zasady tworzenia prawa*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Podkowiak J. (2022). O przyczynach, przejawach i skutkach rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw (w świetle orzecznictwa sądów powszechnych i Sądu Najwyższego). *Studia Prawnicze* 2, 107-132.
- Stefaniuk M. (2016)., Zasada odpowiedniego vacatio legis jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. *Studia Iuridica Lublinensia* 1, 59-75.
- Wierczyński G. (2003). Komentarz do § 45. In J. Warylewski (ed.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Wierczyński G. (2016). Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wojtczak S. (2005). Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?. *Państwo i Prawo* 1, 44-55.
- Woś T. (2018). Trybunalskie i sądowe stosowanie zasady „ignorantia iuris nocet” na gruncie praktyki orzeczniczej w Polsce. *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna* 1, 181-205.
- Wronkowska S. (2005). Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań: Ars boni et aequi.
- Wronkowska S. (1990). Technika prawodawcza. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1, 1-19.

Wronkowska S. (2005). Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?. *Państwo i Prawo* 2, 97-100.

Wronkowska S., Zieliński M. (2021). Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Wróblewski J. (1989). Zasady tworzenia prawa, Warszawa: PWN.

Zaleśny J. (2009). Zasady prawidłowej legislacji. *Studia Politologiczne* 13, 11-47.