

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.03.01>

dr hab. Małgorzata Ewa STEFANIUK, prof. UMCS

<http://www.orcid.org/0000-0002-5029-2254>

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Instytut Nauk Prawnych

e-mail: malgorzata.stefaniuk@mail.umcs.pl

Organizacja procesu ustawodawczego a gwarancje prawidłowego kształtowania *vacatio legis*

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie organizacji procesu ustawodawczego z punktu widzenia gwarancji prawidłowego kształtowania *vacatio legis*. Realizacja powyższego celu wymagała zastosowania metody analizy regulacji prawnych, orzecznictwa sądowego, literatury przedmiotu oraz zebrania danych statystycznych. Regulacje prawne stwarzają właściwe ramy dla zapewnienia realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis*. Ich wzmocnieniem byłoby wpisanie powyższej zasady do Konstytucji RP oraz zmiany art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w kierunku bardziej wymagającego uzasadnienia wejścia w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Funkcję gwarancyjną pełni takie kształtowanie procesu ustawodawczego, które pozwala na każdym jego etapie podjęcie zagadnienia *vacatio legis* i jego korekty. Niektóre z rozwiązań nie są jeszcze w sposób dostateczny wykorzystywane, zwłaszcza należałoby uważniej wstąpić w opinie podmiotów mających szerszą wiedzę na temat realnych możliwości wejścia ustawy w życie. Jak pokazuje praktyka prawodawcza istniejące gwarancje nie są na tyle silne, aby stanowić nieprzekraczalną tamę dla działań ustawodawcy naruszających zasadę odpowiedniego *vacatio legis*.

Słowa kluczowe: proces ustawodawczy, *vacatio legis*, zasada odpowiedniego *vacatio legis*, technika prawodawcza, gwarancje.

Wstęp

Prawo przyjmujące formę ustawy, jeżeli potraktować je jako pewien rodzaj „produktu”, powinno spełniać najwyższe standardy jakości. Osiągnięciu powyższego służyć ma odpowiednia organizacja procesu ustawodawczego (nazywanego inaczej procesem legislacyjnym czy postępowaniem ustawodawczym) tak,

aby w efekcie końcowym doszło do uchwalenia dobrego pod względem merytorycznym i formalnym prawa, przyjętego według wymaganej procedury i realizującego zamierzone cele, czyli optymalnie skutecznego. Powyższe obejmuje bardzo szeroki krąg zagadnień, przy czym w niniejszym opracowaniu uwaga zostanie skupiona na organizacji procesu ustawodawczego z punktu widzenia gwarancji prawidłowego ukształtowania *vacatio legis*. Powstaje przy tym szereg pytań o to, czy tego rodzaju gwarancje istnieją, a w przypadku odpowiedzi pozytywnej, jakie są to gwarancje, czy są one wystarczające; jakie postulaty *de lege ferenda* można byłoby wyartykułować, aby uczynić je mocniejszymi? Próba odpowiedzi na powyższe pytania zostanie oparta o metodę analizy stosownych aktów normatywnych, literatury przedmiotu, orzecznictwa, materiałów legislacyjnych i zebranych danych statystycznych.

1. Istota *vacatio legis* i regulacje prawne stanowiące podstawę jego kształtowania

1.1. Pojęcie *vacatio legis* ustawy i jego znaczenie

Vacatio legis ustawy to okres pomiędzy jej ogłoszeniem a momentem wejścia w życie. Jest to bardzo ważna instytucja każdego systemu prawnego ze względu na funkcje, jakie pełni. Daje adresatom możliwość zapoznania się z nowym prawem oraz dostosowania się do niego (funkcje podstawowe) oraz realizuje inne jeszcze funkcje (uzupełniające), w szczególności poprzez umożliwienie wydawania aktów wykonawczych do ustawy czy dokonywanie w niej zmian zanim jeszcze wejdzie w życie.

1.2. Podstawy prawne służące ukształtowaniu odpowiedniego *vacatio legis* ustawy

Problematyka *vacatio legis* i zasady stanowiącej, iż powinno być ono odpowiednio znajduje swoje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych. Wskazanie na regulację konstytucyjną wymaga pewnego dodatkowego komentarza. Przyjęcie, iż zasada odpowiedniego *vacatio legis* posiada status konstytucyjnej zasady prawa stanowiłoby bardzo mocną gwarancję jej respektowania w procesie ustawodawczym, ze względu na możliwość uznania przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją przepisów prawa naruszających tę zasadę. Chociaż problem nie jest wolny od kontrowersji, to większość doktryny prawa traktuje zasadę odpowiedniego *vacatio legis* jako mającą rangę konstytucyjną, mimo że brak jest wyraźnego przepisu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹ ustanawiającego tę zasadę. Jest ona najczęściej wyprowadzana poprzez

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

technikę inferencji prawnej z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP za pośrednictwem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa². Nie ma jednak wątpliwości, iż jest to słabsza legitymizacja niż w przypadku wyraźnego przepisu konstytucyjnego, ale dodatkowymi argumentami za uznaniem zasady odpowiedniego *vacatio legis* za konstytucyjną zasadę prawa jest jej głębokie zakorzenienie w kulturze prawnej, zaś wypowiedzi doktryny oraz orzecznictwo wielokrotnie potwierdzały potrzebę jej obowiązywania³.

Można więc na podstawie tych wstępnych rozważań uznać, że już art. 2 Konstytucji RP, z której wyprowadza się zasadę odpowiedniego *vacatio legis*, stanowi ważną gwarancję dla wyznaczenia przez prawodawcę prawidłowego okresu dostosowawczego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednak, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją z tego właśnie powodu powinno być ograniczone do „rażących przypadków”⁴. Sąd konstytucyjny niejednokrotnie orzekał o powyższej niezgodności⁵.

Istotne rozwiązania w kwestii wejścia ustaw w życie i ich *vacatio legis* zawarte są w: ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych,⁶ rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁷, a także w uchwale Nr 20 Rady Ministrów z 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych⁸.

Na temat *vacatio legis* wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny⁹ a także przedstawiciele doktryny prawa, co powinno znacznie ułatwiać prawodawcy tworzenie prawa respektującego zasadę odpowiedniego *vacatio legis*. Inną sprawą jest, czy ten dogodny punkt wyjścia dosta-

² Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa także nie jest wprost wyrażona w Konstytucji RP, ale stosunkowo niedawno ustawodawca zawarł tę zasadę w preambule do ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190, 56), przy czym wątpliwie jest rozciąganie jej obowiązywania na cały porządek prawny.

³ Bliżej na ten temat M.E. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako element zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 1, s. 59–75.

⁴ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK 2006, seria A, nr 1, poz. 8.

⁵ Na przykład: wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK 2001, nr 4, poz. 82; wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK 2005, nr 2, poz. 15; wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., K 32/05, OTK 2008, seria A, nr 2, poz. 27.

⁶ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

⁷ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

⁸ M. P. z 2014 r. poz. 205.

⁹ Wydaje się, że uprawnione jest twierdzenie, iż Trybunał Konstytucyjny wypracował teorię zasady odpowiedniego *vacatio legis*. Najważniejsze elementy tej teorii zob. M.E. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego vacatio legis w praktyce parlamentarnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII i VIII kadencji*, Lublin 2020, s. 56–90.

tecznie wykorzystuje się w praktyce legislacyjnej. Z przeprowadzonych badań statystycznych wynika, iż w odniesieniu do ustaw średnia *vacatio legis* w latach 1992–2018 wynosiła 40,14 dnia (przy odchyleniu standardowym 99,65 dnia), co zostało uznane za wynik pożądany, ale zestawienie go z medianą wynoszącą 14 dni (jako standardowego) wywołał obawy i doprowadził do wniosku, iż ustawodawca w pewnym sensie „balansuje na krawędzi” zgodności stanowionego prawa z Konstytucją¹⁰. Powyższe dane należy uznać za wartościowe z punktu widzenia ogólnego spojrzenia na wymiar *vacatio legis* stosowany w polskim ustawodawstwie, ale nadal pozostaje aktualne pytanie, czy uchwalane okresy dostosowawcze spełniają warunek odpowiedniości w odniesieniu do każdej regulacji z osobna. Nawet bowiem bardzo krótki okres *vacatio legis* (poniżej 14 dni) może być w danych okolicznościach uznany za odpowiedni, a dłuższy, nawet przekraczający termin standardowy, w tym wielomiesięczny, może okazać się nieadekwatny do wprowadzanych zmian prawa.

2. Proces ustawodawczy a *vacatio legis*

2.1. Podstawy prawne procesu ustawodawczego i jego charakter

Proces ustawodawczy objęty jest regulacjami prawnymi zawartymi przede wszystkim w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (zwłaszcza art. 118–124), jak również w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ oraz uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 – Regulamin Senatu¹².

Zestawienie przepisów zawartych w powyższych aktach prawnych daje obraz postępowania ustawodawczego, które – zdaniem M. Kudeja – ma charakter sekwencyjny, gdyż składa się z poszczególnych faz i podfaz. Taki sposób jego ukształtowania nie jest przypadkowy – powinien umożliwić podjęcie racjonalnej decyzji końcowej, a mianowicie dobrej ustawy¹³. „Uwypuklenie procesualnego charakteru postępowania ustawodawczego ma celu zwrócenie uwagi, że obejmuje ono szereg następujących po sobie zdarzeń, działań i zachowań zmierzających do powstania ustawy”¹⁴. Sekwencyjność postępowania ustawodawczego, mająca duży też walor porządkujący, a nawet dydaktyczny, nie stoi w sprzeczności z poglądem W. Orłowskiego, aby na proces legislacyjny patrzeć jednocześnie,

¹⁰ P. Ciurak, A. Głowacka, *Analiza empiryczna długości vacatio legis ustaw i rozporządzeń w praktyce legislacyjnej w latach 1992–2018*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 10, s. 111.

¹¹ T.j. M.P. z 2022 r. poz. 1204.

¹² T.j. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.

¹³ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 11, 13.

¹⁴ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec – Katowice – Częstochowa 2015, s. 8.

jako na całość¹⁵. Rzeczywiście, nie można dokonać jego optymalizacji bez świadomości licznych powiązań między poszczególnymi etapami postępowania ustawodawczego¹⁶.

2.2. *Vacatio legis* na poszczególnych etapach procesu ustawodawczego

Wspomniana sekwencyjność procesu ustawodawczego powodująca, że czynności legislacyjne są rozłożone w czasie i podejmowane przez szereg podmiotów, stwarza warunki do wielokrotnego przemyślenia proponowanych rozwiązań, co odnosi się również do kwestii wejścia ustawy i *vacatio legis* o odpowiedniej długości. Zagadnienie może być obecne we wszystkich fazach procesu ustawodawczego, co zostanie niżej omówione (w odniesieniu do standardowego postępowania), aczkolwiek najsilniej w jego początkowych etapach. Stąd wniosek, iż już ta pierwotna, zawarta w projekcie propozycja długości *vacatio legis* powinna być oparta na racjonalnych przesłankach.

2.2.1. FAZA PRZYGOTOWANIA PROJEKTU USTAWY I WYKONANIA PRAWA INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

Trudną do przecenienia rolę w zakresie omawianej problematyki odgrywa faza przygotowania projektu ustawy i wykonania prawa inicjatywy ustawodawczej. Choć przygotowanie projektu nie zawsze jest traktowane w dosłownym sensie za etap postępowania ustawodawczego, to wymogi, jakie są stawiane tego rodzaju dokumentowi oraz praktyka w tym zakresie jest istotnym aspektem jego pomyślnego rozpoczęcia¹⁷.

Projekty ustaw powinny odpowiadać wymogom zawartym w przepisach prawa, w szczególności uwzględniać obowiązywanie konstytucyjnej zasady odpowiedniego *vacatio legis*. Z kolei na poziomie ustawowym należy respektować rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 te same ustawy akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przewidziano jednak w art. 4 ust. 2 wyjątki od minimum 14-dniowego *vacatio legis*: w uzasadnionych przypadkach możliwe jest jego skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, zaś całkowita rezygnacja z *vacatio legis* jest dopuszczalna, gdy przemawia za tym ważny interes państwa i brak

¹⁵ W. Orłowski, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. 22, s. 492.

¹⁶ W literaturze przedmiotu można znaleźć podziały procedury legislacyjnej *sensu stricto* (działania wyłącznie w Sejmie i w Senacie) oraz *sensu largo* (do której włącza się także działania przedparlamentarne i poparlamentarne), ale kwestia ta nie ma dla niniejszych rozważań kluczowego znaczenia. J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016, s. 53.

¹⁷ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, op. cit., s. 9.

jest przeszkód ze strony zasad demokratycznego państwa prawnego. Bardziej szczegółowe rozwiązania znajdują się w § 43 załącznika do Zasad techniki prawodawczej, gdzie wprowadzono obowiązek zamieszczania w ustawie przepisu określającego termin jej wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej. § 45 ust. 1 powyższego aktu wskazuje na dziewięć możliwych opcji brzmienia przepisu o wejściu w życie. Należy przy tym zauważyć, iż cztery z nich (punkty 2a, 3a, 6, 7) zostały wprowadzone Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁸. Z punktu widzenia analizy gwarancji odpowiedniego *vacatio legis* na uwagę zasługuje zwłaszcza wejście w życie z dniem ogłoszenia, ale też dodana powyższą nowelizacją opcja wejścia w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Pierwsza opcja powoduje, że brak jest *vacatio legis*, a tym samym ustawodawca rezygnuje z realizacji funkcji, jakie powinien pełnić okres dostosowawczy, choć nie można z góry wykluczyć, że w danych okolicznościach tego rodzaju rozwiązanie będzie uzasadnione. Pojawia się jednak pytanie o motywy dopisania formuły „wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”. Taki postulat był zgłaszany w doktrynie prawa oraz formułowany przez Rządowe Centrum Legislacji, aby uniknąć sytuacji, uniemożliwiającej realizację intencji prawodawcy, aby akt wchodził w życie z początkiem dnia (o godz. 0.00), w którym został on ogłoszony, co w praktyce nie miało miejsca.

Skoro chwila rzeczywistego opublikowania ustawy lub rozporządzenia jest późniejsza niż początek doby, w której nastąpiło opublikowanie i jest to potwierdzone bezpośrednio w opublikowanym akcie, to pożądanym jest wyeliminowanie tej sprzeczności. Jedynym realnym i niezawodnym sposobem jest przesunięcie chwili wejścia w życie aktu na dzień następujący po dniu, w którym nastąpiło ogłoszenie¹⁹.

Powyższy postulat został zrealizowany w ten sposób, iż w „Zasadach techniki prawodawczej” dodano sformułowanie: „wejście w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”, pozostawiając jednak, jako odrębną opcję, „wejście w życie z dniem ogłoszenia”. Jednocześnie jednak nie dokonano zmiany w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, niezasadnie pozostawiając różne warunki zastosowania obydwu formuł. Trudno nie dostrzec, iż uzasadnienie wejścia ustawy w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia jest o wiele mniej wymagające niż w przypadku rezygnacji z *vacatio legis* – wystarcza, bowiem uzasadniony przypadek, nie zaś wykazanie istnienia ważnego interesu państwa i braku przeszkód ze strony zasad demokratycznego państwa prawnego. Inną kwestią, o której będzie jeszcze mowa, jest stopień przywiązywania wagi do wymaganych przepisami prawa uzasadnień. Wydaje się, iż można w sposób upraw-

¹⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1812.

¹⁹ W. Zając, *Określanie dnia wejścia w życie oraz utraty mocy ustaw i rozporządzeń z użyciem zwrotu „z dniem” – uwarunkowania konstytucyjnego systemu źródeł prawa a praktyka legislacyjna*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 3, s. 46.

niony twierdzić, że przyjęcie wyżej wskazanego rozwiązania, pomimo intencji wzmocnienia gwarancji odpowiedniego *vacatio legis*, spowodowało też skutek niezamierzony negatywny przejawiający się znaczącym wzrostem zastosowania tej opcji w praktyce legislacyjnej przy obniżonych wymaganiach odnośnie do jego uzasadnienia w porównaniu do wejścia w życie z dniem ogłoszenia²⁰.

Każdy podmiot mający prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji RP) powinien przygotować projekt ustawy spełniający wymóg odpowiedniego *vacatio legis*, ale potencjalnie największe możliwości ma rząd – posiadając odpowiednie zaplecze legislacyjne, rozeznanie w regulowanej sytuacji związane z bieżącym kierowaniem sprawami państwa, możliwość konsultacji z podmiotami, które mogą w sposób kompetentny dać wskazówkę ile czasu potrzeba na wdrożenie w życie przygotowywanych rozwiązań prawnych. Już na etapie przygotowywania projektu (czy już po jego wniesieniu do łaski marszałkowskiej) wsłuchiwanie się w opinie innych podmiotów, zwłaszcza gdy mają miejsce konsultacje publiczne czy opiniowanie projektów, stanowić może kolejną gwarancję realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis*, choć ten potencjał nie jest jeszcze dostatecznie wykorzystywany. Okazać się, bowiem może, że prawodawca nie w pełni zdaje sobie sprawę chociażby z konieczności dokonania szeregu czynności technicznych, aby faktycznie zmiany prawa mogły wejść w życie²¹. Konsekwencją jest konieczność nawet kilkakrotnego czasem przedłużania *vacatio legis*, np. z powodu nieprzygotowania systemów informatycznych²².

²⁰ Na przykład w VIII kadencji Sejmu RP opcję wejścia w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia zastosowano w 10,29% uchwalonych ustaw, podczas gdy z dniem ogłoszenia – w 1,62%.

²¹ W rządowym projekcie ustawy uchwalonej dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 240) jej termin wejścia w życie przewidziano dla wszystkich przepisów po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (Druk 2335/IX kadencja Sejmu RP). W uzasadnieniu podkreślono, iż „dzięki krótkiemu *vacatio legis*, pracownicy w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia projektowanej ustawy zyskają możliwość występowania z wnioskiem o pracę zdalną, co z kolei nie jest możliwe w obowiązującym stanie prawnym”. Do tej ustawy uwagi zgłaszała Konfederacja Lewiatan, wnioskując o dłuższy czas dla pracodawców na wdrożenie nowej regulacji, co wymaga opracowania nowych dokumentów, procedur, ustalenia ryczałtu i finansowego zabezpieczenia pracy zdalnej. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3967D17D19CC47AAC1258868004635E5/%24File/2335-002.pdf> [dostęp: 22.08.2023]. Postulat ten został również zgłoszony m.in. przez Głównego Inspektora Pracy i Sąd Najwyższy. W ostatecznej wersji ustawy zachowano wprawdzie jako termin zasadniczy 14 dni od dnia ogłoszenia, ale z licznymi wyjątkami (2 miesiące od dnia ogłoszenia) – Senat postulował nawet 3 miesiące, uznając, iż „*vacatio legis* musi być na tyle długie, aby zapewnić stronom stosunku pracy czas na dostosowanie się do nowej regulacji”. <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/tematy,589,1.html> [dostęp: 22.09.2023].

²² Termin wejścia w życie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 671 ze późn. zm.) był przesuwany. Obliczono, że w okresie między 1992 a 2018 rokiem była to ustawa o najdłuższym *vacatio legis* wynoszącym 1632 dni. P. Ciurak, A. Głowacka, op. cit., s. 113.

Katalog podmiotów dokonujących konsultacji projektowanych ustaw jest bardzo szeroki stąd trudno wskazać na ich jednolity krąg²³. Nie wchodząc głębiej w powyższą problematykę, która zasługuje na bliższą analizę, warto zauważyć, iż w *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* mowa jest o tym, że przy ustalaniu terminu wejścia w życie regulacji prawnej należy wziąć pod uwagę dotrzymanie konstytucyjnych terminów postępowania ustawodawczego przez Sejm, Senat i Prezydenta RP i o terminach, w których powinny wchodzić w życie akty prawne określające warunki wykonywania działalności gospodarczej²⁴. Odnośnie do tej ostatniej kwestii w projektach rządowych, jeżeli zawierają one przepisy określające warunki wykonywania działalności gospodarczej, obowiązuje wspomniana wyżej uchwała Nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. Wówczas ich termin wejścia w życie powinien być ustalony na 1 stycznia albo 1 czerwca (§ 1 ust. 1 uchwały), chyba że ważne względy (wymienione przykładowo) przemawiają za odstąpieniem od powyższych terminów. Można uznać, że rozwiązania przyjęte w omawianej uchwale mają charakter dodatkowej gwarancji realizacji funkcji *vacatio legis* dla tak wrażliwej sfery, jaką jest działalność gospodarcza.

Niezależnie od podmiotów inicjatywy ustawodawczej każdy projekt ustawy powinien zawierać uzasadnienie, a jego treść powinna w sposób przekonujący wskazywać, jakie były powody przyjęcia określonej długości *vacatio legis*, dlaczego jest ono odpowiednie dla danej regulacji. Ma to szczególne znaczenie w przypadku rezygnacji z *vacatio legis* oraz innych przypadków odchodzenia od minimalnego standardu 14 dni.

Zgodnie z art. 34 Regulaminu Sejmu projekt ustawy składany jest w formie pisemnej do Marszałka Sejmu, przy czym dołącza się do niego uzasadnienie, słusznie uważane za bardzo ważny materiał legislacyjny²⁵. Art. 34 ust.2 wskazuje szereg elementów, które powinno ono zawierać. Według ust. 7 tegoż artykułu Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w tym artykule. To kolejna formalna gwarancja dla odpowiedniego *vacatio legis*. Prawodawca, zdając sobie sprawę, jak ważna może być kwestia *vacatio legis*, w „Zasadach techniki prawodawczej” zawarł specjalną regulację (mającą również charakter gwarancyjny) odnoszącą się do uzasadnienia ustawy w sytuacji, w której wejście w życie miałyby nastąpić w terminie krótszym niż 14 dni. § 12 pkt. 2 Zasad techniki prawodawczej stanowi, iż uzasadnienie projektu ustawy oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów²⁶, powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie

²³ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 35.

²⁴ <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/> [dostęp: 16.09.2023].

²⁵ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 37.

²⁶ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. z 2022 r. poz. 348).

potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy przewiduje takie postanowienia. Należy przy tym stanowczo wymagać podania argumentów, gdy *vacatio legis* jest krótsze lub z niego zrezygnowano również wówczas, gdy następuje modyfikacja terminów wejścia w życie już w czasie trwania procesu legislacyjnego, zwłaszcza w postaci autopoprawek.

Analiza uzasadnień projektów ustaw daje podstawy do wysunięcia wniosku, iż z reguły nie są one rozbudowane i wystarczająco sugestywne w odniesieniu do kwestii *vacatio legis*. Często ograniczają się bowiem do powtórzenia projektowanego przepisu o wejściu w życie i ewentualnego lakonicznego (nie zaś szczegółowego) wskazania, powodów przyjęcia określonego terminu²⁷.

2.2.2. FAZA POSTĘPOWANIA Z PROJEKTEM W SEJMIE

W kolejnej fazie następują czytania projektu (w Polsce takie fazy są trzy), przy czym pierwsze odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu lub na posiedzeniu komisji, czytanie drugie zaś zawsze na posiedzeniu plenarnym²⁸. W trakcie prac nad projektem istnieją możliwości modyfikacji proponowanego okresu *vacatio legis*, choć jak się okazuje nie zawsze w kierunku, który zapewniałby jego odpowiednią długość. Zgłaszane są argumenty nie tylko za jego przedłużeniem, ale też skróceniem. W tym drugim przypadku niejednokrotnie pojawiały się wątpliwości odnośnie do motywów zmiany okresu dostosowawczego, zwłaszcza w kierunku jego skrócenia poniżej standardowego minimum 14 dni lub nawet rezygnacji z *vacatio legis*²⁹.

²⁷ Na przykład w projekcie ustawy uchwalonej dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1030 ze zm.) zaproponowano (co znalazło się również w jej ostatecznej wersji), aby weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Wskazano, iż to „pozwoли na możliwie szybkie rozpoczęcie prac Komisji”. Trudno uznać tego rodzaju wytłumaczenie jako szczegółowe, choć akurat wyczytanie się w całość uzasadnienia podnoszącego konieczności ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej daje pewne wyobrażenie o intencjach projektodawców, co nie znaczy, że nie powinno się tego wyraźnie wskazać w części uzasadnienia dotyczącej terminu wejścia w życie. Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Druk nr 2838. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2838> [dostęp: 21.08.2023].

²⁸ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 84, 106.

²⁹ Jako ewidentny przykład tego rodzaju sytuacji posłużyć mogą prace nad ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 2217), w projekcie której przewidywano wejście w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (Druk nr 122/VIII kadencja), a następnie wnioskodawcy zaproponowali wejście w życie z dniem ogłoszenia. Zdaniem opozycji celem tego rodzaju działań było uniemożliwienie Trybunałowi Konstytucyjnemu zbadania tej ustawy z punktu widzenia jej zgodności z konstytucją. Posiedzenie Komisji Ustawodawczej w dniu 21 grudnia 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=UST-5> [dostęp: 21.08.2023].

Nie ma wątpliwości, na co wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny³⁰ i podkreślano w doktrynie prawa, iż to prawodawca jest władny do tego, aby decydować o długości *vacatio legis*, przy czym nie może być ono dowolnej długości. Należy w szczególności brać pod uwagę takie czynniki, jak: kto jest adresatem danej regulacji prawnej, jaki jest jej przedmiot i treść, kontekst polityczny i społeczno-ekonomiczny uchwalania przepisów, okoliczności temu towarzyszące czy realne możliwości wprowadzania przepisów w życie oraz inne zasady i wartości konstytucyjne wiążące się z uchwalaną regulacją³¹.

Kwestia *vacatio legis* bywa burzliwie dyskutowana na posiedzeniach Sejmu, zwłaszcza gdy ustawa dotyczy spraw szeroko dyskutowanych w przestrzeni publicznej, ale punkt ciężkości prac nad ustawami, w tym terminem ich wejścia w życie, spoczywa jednak na komisjach sejmowych. Są tam podejmowane próby przekonywania do modyfikacji okresu *vacatio legis*. Wydaje się, że ze strony większości parlamentarnej z reguły panuje przekonanie, że termin wejścia ustawy w życie można w zasadzie dowolnie ustalać, nawet uwzględniając ryzyko naruszenia zasady odpowiedniego *vacatio legis*.

Na omawianym etapie procedury parlamentarnej odgrywają ważną rolę sejmowi legislatorzy, którzy wytrwale wskazują na obowiązywanie przepisów dotyczących *vacatio legis* i zalecają parlamentarzystom (podkreślając, iż to do nich należy ostateczna decyzja) rozważne korzystanie z terminów krótszych niż standardowe i wskazują na potrzebę ich uzasadnienia³². W szczególności przestrzegają przed możliwością niedochowania konstytucyjnych terminów przewidzianych na rozpatrzenie ustaw przez Senat i podjęcia decyzji w sprawie podpisania ustawy przez Prezydenta RP, a tym samym na niebezpieczeństwo naruszenia standardów konstytucyjnych z art. 2³³. Wydaje się, że sejmowych legislatorów można określić jako strażników gwarancji przestrzegania zasady odpowiedniego *vacatio legis*, chociaż ostateczny jest głos większości parlamentarnej, niejednokrotnie wyrażający przewagę względów politycznych nad ściśle jurydycznymi.

2.2.3. FAZA POSTĘPOWANIA W SENACIE W SPRAWIE USTAWY UCHWALONEJ PRZEZ SEJM

Po przekazaniu uchwalonej ustawy do Senatu, Marszałek Senatu (art. 68 Regulaminu Senatu) kieruje ją do właściwych komisji senackich. Komisje po rozpatrzeniu ustawy przygotowują projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, w którym proponują: 1) przyjęcie ustawy bez poprawek albo

³⁰ Patrz zwłaszcza: Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 1/09, OTK 2009, seria A, nr 9, poz. 138.

³¹ M.E. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego vacatio legis w praktyce parlamentarnej...*, s. 64–84.

³² Na przykład prace nad ustawą uchwaloną dnia 9 stycznia 2020 r. o ustanowieniu Dnia Nauki Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 181).

³³ Na przykład w pracach nad ustawą z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2493). Posiedzenie Komisja Infrastruktury /nr 2/ 11.12.2019 r. Druk nr 44/IX kadencja Sejmu RP.

2) wprowadzenie do jej tekstu poprawek, albo 3) odrzucenie ustawy. Poprawki mogą i niejednokrotnie dotyczą *vacatio legis*, co daje kolejną możliwość jego modyfikacji. Senat, jako izba refleksji, może ponownie podnieść problem, czy uchwalony w ustawie termin *vacatio legis* jest odpowiedni i dokonać jego korekty, stąd należy taką możliwość potraktować jako mającą dla jego odpowiedniego wymiaru charakter gwarancyjny.

2.2.4. FAZA POSTĘPOWANIA W SEJMIE RP W SPRAWIE POPRAWEK SENATU RP LUB DECYZJI O ODRZUCENIU USTAWY

Możliwości, jakie ma Senat RP w odniesieniu do ewentualnej korekty terminu wejścia ustawy w życie lub niedopuszczenia, by stała się obowiązującym prawem w związku z jej odrzuceniem, mogą zostać zatamowane po jej powrocie do niższej izby parlamentu. W tej fazie postępowania w Sejmie ponownie jest możliwość refleksji nad odpowiednim *vacatio legis*. Również w tym przypadku decyduje większość sejmowa: czy zgodzić się na zaproponowane przez Senat poprawki³⁴, czy wyrazić zgodę na odrzucenie ustawy w całości³⁵. Uważa się, że rozpatrzenie stanowiska Senatu wobec ustawy należy do konstytucyjnych obowiązków Sejmu, ale faktem jest, że przepisy prawa nie określają wprost terminu, w którym niższa izba parlamentu powinna to uczynić³⁶. Na tym etapie może pojawić się sytuacja znacznie osłabiająca realizację zasady odpowiedniego *vacatio legis*. Przesuwanie w czasie rozpatrywania uchwały Senatu może wpływać (i ta-

³⁴ Na przykład Senat wnosił o przedłużeniu *vacatio legis* w ustawie z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2105 ze zm.), której wejście w życie (z wyjątkami) zaplanowano na 1 stycznia 2022 roku. Zarówno Konfederacja Lewiatan, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich oraz szereg innych podmiotów apelowało o wydłużenie *vacatio legis* do 1 stycznia 2023 r. ze względu na nieprzygotowanie systemów informatycznych oraz danie czasu podatnikom na przygotowanie się do rewolucyjnych zmian w systemie podatkowym. Senat przyjął poprawkę przedłużającą wejście ustawy w życie, uwzględniając ją w Uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 2021 r., ale została ona odrzucona przez Sejm.

³⁵ Jako przykład posłużyć może sposób postępowania w Sejmie wobec uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1628). Odrzucając tę ustawę, Senat podkreślił istotne jej błędy, w tym fakt, iż tak istotna ustawa, która reguluje udział obywateli w sprawowaniu władzy powinna być wprowadzona z właściwym dla polskiej kultury prawnej i zalecanym co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*, a nawet, aby usunąć wątpliwości konstytucyjne co najmniej na pół roku przed wyborami. <https://www.senat.gov.pl/prace/uchwaly/page,2.html> [dostęp: 11.09.2023]. Sejm uchwałę Senatu odrzucił. Ustawa weszła w życie z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia (art. 2 ustawy), tak jak proponowano w projekcie, przy czym uzasadnienie terminu wejścia w życie ograniczało się do powtórzenia treści artykułu o tym stanowiącego (druk nr 3423/IX kadencja Sejmu RP).

³⁶ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 129.

kie przypadki miały miejsce) na długość *vacatio legis* w odniesieniu do sytuacji, w której ustawa miała wejść w życie z datą kalendarzową³⁷.

2.2.5. FAZA POSTĘPOWANIA W SEJMIE W SPRAWIE PONOWNEGO ROZPATRZENIA USTAWY W WYNIKU WNIOSKU PREZYDENTA RP

Prezydent RP na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji RP może złożyć umotywowany wniosek w sprawie ponownego rozpatrzenia ustawy. Jest to silny instrument prawny, dzięki któremu głowa państwa może oddziaływać na procedurę legislacyjną³⁸. Polscy Prezydenci z takiej możliwości korzystali z różną skutecznością, przy czym część z wniosków nie była poddawana pod głosowanie³⁹. Również na tym etapie może pojawić się kwestia *vacatio legis* i mogą być podnoszone wątpliwości w zakresie długości okresu dostosowawczego, np. z uwagi na nieadekwatność terminów do wywiązania się z nakładanych na określone podmioty obowiązków⁴⁰.

Jedynie wspomnieć należy, iż do tzw. uprawnień reaktywnych Prezydenta oprócz weta ustawodawczego należy również możliwość złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją RP w trybie kontroli prewencyjnej, aby zapobiec wejściu w życie niekonstytucyjnych przepisów⁴¹. Wnoszone do sądu konstytucyjnego zarzuty mogą dotyczyć także *vacatio legis*, co w praktyce miało miejsce. W szczególności dostrzeżono nieprawidłową praktykę ustalania *vacatio legis* w taki sposób, że nie pozostawiano Prezydentowi RP wynikających w Konstytucji RP terminów na podjęcie decyzji w sprawie podpisania ustawy⁴².

³⁷ Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy z 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1492) Druk nr 274/IX kadencja Sejmu RP . <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=274> [dostęp: 20.09.2023] podjęta została dnia 13 marca 2020 r. ale rozpatrzenie powyższej uchwały na forum Sejmu nastąpiło dopiero 14 sierpnia 2020 r., a więc po upływie półtora miesiąca od pierwotnego dnia wejścia ustawy w życie, który określono na 1 lipca 2020 r. Wprawdzie dokonano następnie zmian terminu wejścia w życie, ale w sposób dotąd niespotykany, gdyż przed zakończeniem procedury parlamentarnej.

³⁸ I. Grądzka, *Weto ustawodawcze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce politycznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), s. 19.

³⁹ Ibidem, s. 22–23.

⁴⁰ W prezydenckim wecie do ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, zwrócono uwagę na wynikające z art. 2 Konstytucji standardy tworzenia prawa, zauważając, iż 6 miesięcy na zmianę struktury właścicielskiej to stanowczo zbyt mało ze względu na możliwość poniesienia znacznych strat przez właściciela udziałów lub akcji. https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2022/1/5/d1cf2aa1d06a4b0a2d2ef18d3f322dc4/Weto%20-%20ustawa%20o%20zm.%20ustawy%20o%20radiofonii%20i%20telewizji.pdf [dostęp: 23.08.2023].

⁴¹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, op. cit., s. 161.

⁴² Jako przykład posłużyć może wniosek Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności: art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z art. 2 i innymi wzorcami konstytucyjnymi. We wniosku podniesiono, iż ustawodawca, ustalając datę wejścia powyższej ustawy

Korzystanie przez Prezydenta RP zarówno z weta, jak i kontroli prewencyjnej wzmacnia gwarancje odpowiedniego *vacatio legis*.

2.2.6. PODPISANIE USTAWY PRZEZ PREZYDENTA RP I ZARZĄDZENIE JEJ OGŁOSZENIA

Obowiązek ogłoszenia ustawy wynika wprost z art. 88 Konstytucji RP. Obecnie, po wprowadzeniu od 1 stycznia 2012 roku elektronicznej publikacji prawa (art. 2a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych), wyeliminowano szereg pojawiających się wcześniej trudności z dostępem do oficjalnych publikatorów, choć już na etapie wdrażania tego rodzaju zmian pojawiło się pytanie o sytuację osób wykluczonych cyfrowo. Elektroniczna publikacja pozwala na dokładne wskazanie dnia i godziny udostępnienia jego treści i znacząco wpływa na istotne zmniejszenie ryzyka zaskakiwania adresatów nowym prawem. „Tym samym elektroniczne dzienniki działają na rzecz przestrzegania przez prawodawcę reguł obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym”⁴³.

Należy podkreślić, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w art. 3 stanowi o tym, że akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. W odniesieniu do ustaw następuje to w Dzienniku Ustaw (art. 9 ust. 1). Zgodnie z art. 21 ust. 1 organem uprawnionym do wydawania Dziennika Ustaw przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji jest Prezes Rady Ministrów odpowiedzialny za te czynności, które mają charakter obligatoryjny, a nie uznaniowy⁴⁴. Rządowe Centrum Legislacji funkcjonuje w oparciu o wewnętrzny dokument zatytułowany „Określenie planowanego terminu ogłoszenia aktu prawnego”, według którego terminy publikacji uzależnione są od daty przekazania ustawy do publikacji i jej obszerności. Powyższa procedura mogłaby mieć również charakter gwarancyjny, gdyby nie to, że pojawia się niejednokrotnie pytanie, czy o terminie publikacji rzeczywiście decyduje procedura, czy też wola polityczna? Opóźnienia w publikacji ustawy, niezależnie od tego, czy zamierzone, czy też nie, mogą w istotny sposób wpływać na długość *vacatio legis*, zwłaszcza w sytuacji, gdy wejście w życie przewidziano z datą kalendarzową⁴⁵. Okazuje się, bowiem, że ustalone przez ustawodawcę *vacatio legis* zawarte w ustawie może daleko odbiegać od rzeczywistego okresu trwania okresu dostosowawczego, będąc krótsze niż 14

w życie, nie wziął pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 2 Konstytucji dwudziestojednodniowego terminu na podjęcie decyzji dotyczącej podpisania tej ustawy przez Prezydenta. Ponadto naruszone zostały wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady w postaci nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasady *lex retro non agit*. W wyroku z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18, Trybunał Konstytucyjny (OTK 2019, seria A, poz. 39) podzielił stanowisko Prezydenta.

⁴³ M. Berek, *Normatywne podstawy elektronicznej promulgacji prawa – refleksje na 5-lecie wdrożenia elektronicznych dzienników urzędowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2(36), s. 46.

⁴⁴ G. Wierczyński, *Polskie doświadczenia w zakresie ogłaszania prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 3, s. 13–14.

⁴⁵ Bliżej: M. E. Stefaniuk, *Wejście ustawy w życie z datą kalendarzową – wybrane problemy*, [w:] *Wyzwania współczesnej polityki prawa. Pani Profesor Małgorzacie Król uczniowie i przyjaciele*, S. Wojtczak, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), Warszawa 2022, s. 183–196.

dni od dnia ogłoszenia. Taka sytuacja w VII kadencji Sejmu RP miała miejsce w 33,15%, a VIII kadencji Sejmu RP w 32,19% ustaw wchodzących w życie z datą kalendarzową⁴⁶. Daleko idące konsekwencje mogą też powodować opóźnienia w publikacji, gdy powinna być ona dokonana na określony czas przed końcem roku, jak to ma miejsce w przypadku ustaw podatkowych⁴⁷.

Podsumowanie

Zarówno instytucja prawna *vacatio legis* jako taka, jak też postępowanie ustawodawcze są zawarte w przepisach prawa. Kwestie te są ze sobą nierozdzielnie związane, gdyż realizacja zasady odpowiedniego *vacatio legis* może nastąpić jedynie w toku uchwalenia ustawy w przewidzianej przez prawo procedurze legislacyjnej. Wydaje się, że regulacje prawne stwarzają właściwe ramy dla zapewnienia urzeczywistnienia omawianej zasady, co nie znaczy, że pewne korekty w tym zakresie nie mogłyby być dokonane. Przede wszystkim *de lege ferenda* należałoby uzupełnić art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych poprzez dodanie, iż nie tylko brak *vacatio legis*, ale również wejście w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia wymaga wystąpienia ważnego interesu państwa i braku przeszkód ze strony zasad demokratycznego państwa prawnego. Ponadto wzmocnieniem gwarancji odpowiedniego *vacatio legis* mogłoby być wpisanie zasady odpowiedniego *vacatio legis* do Konstytucji RP czy też wprowadzenie przepisów (co najmniej rangi ustawowej) wskazujących na rodzaje spraw lub ustaw, które mogłyby wchodzić w życie, z co najmniej 14 dniowym (a może nawet dłuższym np. 21-dniowym, czy 30-dniowym) *vacatio legis*.

Nawet jednak obecnie obowiązujące regulacje pozwalają na każdym etapie procesu ustawodawczego wielokrotny powrót do kwestii *vacatio legis* i ewentualną korektę terminu wejścia ustawy w życie. Problemem jest natomiast praktyka prawodawcza, świadcząca o niedostatecznym jeszcze stopniu realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* i spadającej wrażliwości tę kwestię. Albo przepisów się nie respektuje, albo czyni się to jedynie w sposób pozorny, np. nie przykładając uwagi do uzasadnienia odstępstw od terminu standardowego. Nawet jeżeli istniejące rozwiązania prawne można potraktować jako gwarancje dla respektowania zasady odpowiedniego *vacatio legis*, to – jak pokazuje praktyka – nie są one na tyle silne, aby stanowić nieprzekraczalną tamę dla działań ustawodawcy niejednokrotnie naruszających zasadę odpowiedniego *vacatio legis*.

⁴⁶ M.E. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego vacatio legis w praktyce parlamentarnej...*, s. 106–109, 209–213.

⁴⁷ Przykład stanowić może trzydniowe opóźnienie publikacji ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1328), która miała zapobiegać wyprowadzaniu środków pieniężnych do tzw. rajów podatkowych.

Bibliografia

Literatura

- Berek M., *Normatywne podstawy elektronicznej promulgacji prawa – refleksje na 5-lecie wdrożenia elektronicznych dzienników urzędowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2(36), DOI 10.15804/ppk.2017.02.10.
- Borski M., Glajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec – Katowice – Częstochowa 2015.
- Ciurak P., Głowacka A., *Analiza empiryczna długości vacatio legis ustaw i rozporządzeń w praktyce legislacyjnej w latach 1992–2018*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 10.
- Grądzka I., *Weto ustawodawcze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce politycznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), DOI: 10.15804/ppk.2022.04.01.
- Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.
- Orłowski W., *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. 22.
- Stefaniuk M.E., *Wejście ustawy w życie z datą kalendarzową – wybrane problemy*, [w:] S. Wojtczak, J. Wyporska-Frankiewicz (red.), *Wyzwania współczesnej polityki prawa. Pani Profesor Małgorzacie Król uczniowie i przyjaciele*, Warszawa 2022.
- Stefaniuk M.E., *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako element zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. 25, nr 1, DOI: 10.17951/sil.2016.25.1.59.
- Stefaniuk M.E., *Zasada odpowiedniego vacatio legis w praktyce parlamentarnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII i VIII kadencji*, Lublin 2020.
- Wawrzyniak J., *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016.
- Wierczyński G., *Polskie doświadczenia w zakresie ogłaszania prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 3.
- Wronkowska S., *Publikacja aktów normatywnych – Przyczynek do dyskusji w państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, G. Skąpska i in. (red.), Toruń 2000.
- Zajac W., *Określanie dnia wejścia w życie oraz utraty mocy ustaw i rozporządzeń z użyciem zwrotu „z dniem” – uwarunkowania konstytucyjnego systemu źródeł prawa a praktyka legislacyjna*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 3.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK 2001, nr 4, poz. 82.
- Wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK 2005, nr 2, poz. 15.
- Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK 2006, seria A, nr 1, poz. 8.

- Wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., K 32/05, OTK 2008, seria A, nr 2, poz. 27.
- Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 1/09, OTK 2009, seria A, nr 9, poz. 138.
- Wyrok TK z dnia 17 lipca 2019 r., Kp 2/18, OTK 2019, seria A, poz. 39.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.
- Ustawa z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 1328.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2015 r. poz. 2217.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2019 r. poz. 2493.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 190, 56.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o ustanowieniu Dnia Nauki Polskiej, Dz. U. z 2020 r. poz. 181.
- Ustawa z dnia 25 lutego 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2021 r. poz. 463.
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 2105 ze zm.
- Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 240.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1628).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, Dz. U. z 2023 r. poz. 1030 ze zm.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2015 r. poz. 1812.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. z 2022 r. poz. 1204.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 – Regulamin Senatu, t.j. M.P. z 2018 poz. 846 ze zm.

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, t.j. M.P. z 2022 r. poz. 348.

Uchwała Nr 20 Rady Ministrów z 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych, M.P. z 2014 r. poz. 205.

Inne

Druk nr 122/VIII kadencja Sejmu RP.

Druk nr 44/IX kadencja Sejmu RP.

Druk nr 48/IX kadencja Sejmu RP.

Druk 2335/IX kadencja Sejmu RP.

Druk nr 2838/IX kadencja Sejmu RP.

Druk nr 3423/IX kadencja Sejmu RP.

Spraw. Sten. z 25. posiedzenia Sejmu RP w dniu 20 stycznia 2021 r. (drugi dzień obrad), Warszawa 2021.

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=RRW-265>

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=UST-5> [dostęp: 21.08.2023].

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3967D17D19CC47AAC1258868004635E5/%24File/2335-002.pdf> [dostęp: 22.08.2023].

<https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/> [dostęp: 16.09.2023].

https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2022/1/5/d1cf2aa1d06a4b0a2d2ef18d3f322dc4/Weto%20-%20ustawa%20o%20zm.%20ustawy%20o%20radiofonii%20i%20telewizji.pdf [dostęp: 23.08.2023].

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=274> [dostęp: 20.09.2023].

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2838> [dostęp: 21.08.2023].

<https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/tematy,589,1.html> [dostęp: 22.09.2023].

<https://www.senat.gov.pl/prace/uchwaly/page,2.html> [dostęp: 11.09.2023].

The organization of the legislative process and the guarantees of the proper formation of *vacatio legis*

Abstract

The aim of the article was to present the organization of the legislative process in the light of guaranteeing the correct formation of *vacatio legis*. Achieving this goal required the usage of a method of analyzing legal regulations, court decisions, literature on the subject and collecting statistical data. Legal regulations create the appropriate framework to ensure the implementation

of the principle of adequate *vacatio legis*. They would be strengthened by including the above principle in the Constitution of the Republic of Poland and amending Art. 4 section 2 of the Act on the Promulgation of Normative Acts towards a more demanding justification for their entry into force on the day following the date of promulgation.

Shaping the legislative process in a way that makes it possible to address the issue of *vacatio legis* and correct it at every stage is a guarantee of its proper formation. Some of the solutions are not used sufficiently yet, in particular we should listen more carefully to the opinions of entities with broader knowledge about the real possibility of the Act coming into force. As legislative practice shows, the existing guarantees are not strong enough to constitute an insurmountable barrier against the legislator's actions violating the principle of adequate *vacatio legis*.

Keywords: legislative process, *vacatio legis*, the principle of adequate *vacatio legis*, legislative technique, the guarantees.