

Grzegorz Wierczyński*

Niedopuszczalność przenoszenia na organy władzy wykonawczej decyzji o wyznaczeniu dnia wejścia w życie ustawy

Inadmissibility of Transferring to the Executive Authorities the Decision to Designate the Date of Entry into Force of an Act

The article analyses a solution that has been present in Polish legislative practice for several years, which entails making the entry into force of an act dependent on the implementation of technical solutions (e.g. the launch of an IT system) that enable the execution of its provisions. In such a case, the statutory provision on entry into force does not specify the date of entry into force of an act, but refers to an announcement by a designated authority, which informs the public of the date of implementation of the required solutions. Based on the analysis of the provisions of the Polish Constitution, the author concluded that the decision on the entry into force of an act is a matter of statutory law, and under the current Polish Constitution, the organs of the legislative authority may not delegate this decision to other bodies. Such a solution violates the principles expressed in Articles 10, 87, and 95(1) of the Polish Constitution. The legislator has the right to make the entry into force of an act conditional on the occurrence of a specific future event, but only on the condition that in doing so transfer the competence to decide on the date of entry into force of an act to other bodies.

Keywords: entry into force of an act, statutory subject matter, legislative authority, separation of powers

Artykuł analizuje obecne od kilku lat w polskiej praktyce legislacyjnej rozwiązanie, które polega na tym, że wejście w życie ustawy uzależnia się od wdrożenia rozwiązań technicznych (np. uruchomienia systemu informatycznego) umożliwiających realizację jej postanowień. W takiej sytuacji zawarty w ustawie przepis o wejściu w życie nie określa daty wejścia w życie ustawy, lecz odsyła do komunikatu wyznaczonego organu, w którym organ ten podaje do wiadomości dzień wdrożenia wymaganych rozwiązań. Na podstawie przeprowadzonej analizy obowiązujących w Polsce przepisów konstytucyjnych autor doszedł do wniosku, że decyzja o dacie wejścia w życie ustawy należy do materii ustawowej i pod rządami obowiązującej w Polsce Konstytucji RP organy władzy ustawodawczej nie mogą cedować jej podjęcia na inne organy. Takie rozwiązanie narusza zasady wyrażone w art. 10, art. 87 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca ma prawo uzależnić wejście w życie ustawy od wystąpienia określonego zdarzenia przyszłego, ale pod warunkiem, że nie przekazuje przy tym kompetencji do podjęcia decyzji o dacie wejścia w życie ustawy innemu organom.

* **Dr hab. Grzegorz Wierczyński, prof. UG**

Uniwersytet Gdański, Wydział Prawa i Administracji, Polska

University of Gdańsk, Faculty of Law and Administration, Poland

grzegorz.wierczynski@prawo.ug.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-9073-8831>



Słowa kluczowe: wejście w życie ustawy, materia ustawowa, władza ustawodawcza, podział władzy

I. Wprowadzenie

W polskiej praktyce legislacyjnej od kilku lat stosuje się rozwiązanie polegające na tym, że wejście w życie ustawy uzależnia się od wdrożenia rozwiązań technicznych (np. uruchomienia systemu informatycznego) umożliwiających realizację jej postanowień. W takiej sytuacji zawarty w ustawie przepis o wejściu w życie nie określa wprost, kiedy ustawa zacznie obowiązywać, lecz odsyła do komunikatu wyznaczonego organu, w którym organ ten podaje do wiadomości dzień wdrożenia wymaganych rozwiązań.

Artykuł służy odpowiedzi na pytanie, czy taka praktyka legislacyjna jest dopuszczalna w świetle obowiązujących w Polsce zasad tworzenia prawa. W tym celu została przeprowadzona analiza dogmatycznoprawna obowiązujących w tym obszarze regulacji prawnych ze szczególnym uwzględnieniem regulacji zawartej w obowiązującej Konstytucji RP¹.

II. Przegląd dotychczasowych przypadków

Najstarszym znanym w Polsce przypadkiem, w którym rządowy projekt ustawy zakładał, że ze względu na uzależnienie możliwości stosowania przepisów od stworzenia potrzebnych do tego narzędzi informatycznych to rząd określi w rozporządzeniu datę wejścia w życie wybranych przepisów ustawy, była wstępna wersja projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Przyjęto w niej, że jeden z przepisów wejdzie w życie z dniem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów „jako dzień rozpoczęcia wykonywania obowiązku rejestracji transakcji przez banki”. Rozwiązanie to zostało skrytykowane w opinii Rady Legislacyjnej² i nie znalazło się w ostatecznej wersji projektu ustawy wysłanej do Sejmu. W opinii uznano, że proponowane rozwiązania budzą „zasadnicze wątpliwości” i „pozostają w istotnej sprzeczności z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej”³. Omawiając ten przypadek, Sławomira Wronkowska oceniła go jako „karykaturalny przepis końcowy”⁴.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

² *Opinia [Rady Legislacyjnej] o projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (projekt ustawy z dnia 15 stycznia 2002 r.)*, oprac. R. Mastalski, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 96–99.

³ *Ibidem*, s. 98.

⁴ S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 22–23.

Po 20 latach powrócono do tego pomysłu i tym razem rozwiązanie takie nie zostało odrzucone na etapie prac nad projektem ustawy, lecz zostało uchwalone przez Sejm i stało się elementem obowiązującego w Polsce systemu prawnego. Pierwszym przypadkiem wprowadzenia w życie analizowanego rozwiązania jest Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁵. Zawiera ona przepis o wejściu w życie (art. 116), który stanowi, że „ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia” (co nastąpiło 12 marca 2022 r.) „z mocą od dnia 24 lutego 2022 r.”⁶, „z wyjątkiem art. 12 ust. 10–16, art. 72 oraz art. 89, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia” (czyli 13 marca), oraz „art. 95, który wchodzi w życie z dniem 27 marca 2022 r.”. Jednocześnie ustawa ta zawierała przepis, który stanowił, że „minister właściwy do spraw informatyzacji ogłosi w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających stosowanie przepisów art. 4–10” (art. 114). Na podstawie tego przepisu minister cyfryzacji już w dniu uchwalenia i ogłoszenia ustawy wydał komunikat⁷, w którym postanowił, że „termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających stosowanie przepisów art. 4–10 Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa ustanawia się na dzień 13 marca 2022 r., z tym że termin powszechnego uruchomienia obsługi wniosków, o których mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, ustanawia się na dzień 16 marca 2022 r.”. Oznaczało to, że już w dniu uchwalenia ustawy minister ten miał wiedzę wystarczającą do określenia, że rozwiązania techniczne niezbędne do obsługi wniosków, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, będą dostępne dopiero od 16 marca. *De facto* to z tym dniem omawiany przepis zaczął być stosowany.

Przywołana ustawa za pomocą przepisów zmieniających wprowadziła również analogiczne rozwiązanie w dwóch innych ustawach – Ustawie z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw⁸ oraz Ustawie z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych⁹. Różnica polegała na tym, że w ustawach tych nie tylko dodawano przepis zobowiązujący ministra właściwego do spraw informatyzacji do wydania i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.

⁶ Wprowadzanie ustawy z dniem poprzedzającym jej ogłoszenie stanowi naruszenie art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Prawidłowym rozwiązaniem w takim wypadku jest wprowadzenie ustawy w życie po jej ogłoszeniu oraz ustalenie w przepisach przejściowych, że określone uprawnienia nadawane na mocy tej ustawy stosuje się również do zdarzeń, które miały miejsce przed jej wejściem w życie. *Vide* G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 872.

⁷ Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 12 marca 2022 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających stosowanie przepisów art. 4–10 Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. poz. 584.

⁸ Dz.U. poz. 1978.

⁹ Dz.U. poz. 350.

Rzeczypospolitej Polskiej komunikatów określających dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających stosowanie określonych przepisów tych ustaw, lecz także nowelizowano ich przepisy o wejściu w życie, wprost przewidując w nich, że konkretne przepisy tych ustaw wejdą w życie z dniem określonym w takim komunikacie¹⁰. W tym zakresie w obu przywołanych ustawach wprowadzono nieco bardziej spójne wewnętrznie rozwiązanie niż w samej Ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Ustawa ta ze względu na jej materię była uchwalana w wielkim pośpiechu. Nie podlegała pełnej procedurze prac legislacyjnych, w szczególności nie sporządzono dla niej oceny skutków regulacji. W trakcie prac parlamentarnych nie była ona przedmiotem analiz Biura Analiz Sejmowych.

Niedługo później podobne rozwiązania w zakresie określenia daty wejścia w życie znalazły się w Ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych¹¹. Wprowadzała ona zmiany w 11 ustawach. W czterech z nich dodawała przepisy, na podstawie których minister właściwy do spraw informatyzacji został zobowiązany do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej komunikatów określających termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających realizację przewidzianych w tych ustawach obowiązków. Dodatkowo w tej samej ustawie zmieniającej (co należy ocenić zdecydowanie krytycznie, gdyż bardzo zaburza to czytelność systemu prawnego) znalazły się dwa przepisy przewidujące takie rozwiązanie – zgodnie z art. 12 i 13 minister właściwy do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu miał ogłosić w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw informatyzacji komunikaty określające termin oraz zakres wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających:

- organom rejestrującym realizację zadań związanych z rejestracją pojazdów, czasową rejestracją, czasowym wycofaniem z ruchu, wyrejestrowaniem, profesjonalną rejestracją pojazdów i prowadzeniem rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów w systemie teleinformatycznym obsługującym centralną ewidencję pojazdów;

- organom właściwym do wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami realizację zadań, o których mowa w art. 122 ust. 1 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami¹² w systemie teleinformatycznym obsługującym centralną ewidencję kierowców (warto dodać, że art. 122 ust. 1 jest przepisem,

¹⁰ W pierwszym przypadku nowelizacji ustawy zmieniającej zrobiono to w sposób dalece niedoskonały, mieszając ze sobą powołania przepisów ustawy zmienianej oraz przepisów zmienianych przez nią (w tym zakresie *vide* M. Górski, *Komentarz do art. 94, [w:] Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, red. W.A. Klaus, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 428–429).

¹¹ Dz.U. poz. 1002.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 622, ze zm.

który sam składa się wyłącznie z bardzo rozbudowanego powołania innych przepisów, mamy tu więc do czynienia z odesłaniem kaskadowym).

Przywołana Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych została uchwalona na podstawie projektu poselskiego¹³, który był bardzo powierzchownie uzasadniony i nie zawierał oceny skutków regulacji. Warto również odnotować, że w uzasadnieniu projektodawcy stwierdzili, iż przedstawiany projekt ustawy „nie przewiduje wydania aktów wykonawczych”¹⁴. Projektodawca nie zdefiniował, czym są – w sensie legislacyjnym – przewidziane przez niego komunikaty, ale bez wątpienia nie uznał ich za akty wykonawcze.

W toku prac parlamentarnych Biuro Analiz Sejmowych przedstawiło *Ocenę skutków prawnych poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych (druk nr 2073)*, w której stwierdzono m.in., że „wątpliwości nie budzi [...] uzależnienie wejścia w życie przepisów projektu (wymienionych w art. 8 pkt 1 i 3 projektu) od ogłoszenia przez ministra właściwego do spraw informatyzacji komunikatów określających dzień wdrożenia określonych rozwiązań technicznych. Zgodnie bowiem z § 46 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej» *Wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres regulacji ustawy albo jej poszczególnych przepisów, a termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej*. Natomiast na mocy ust. 2 tego paragrafu *W przypadku, o którym mowa w ust. 1, ustawa powinna określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej terminu wystąpienia zdarzenia przyszłego oraz organ właściwy do dokonania tej czynności*”¹⁵.

Kolejnym przypadkiem, który należy w tym miejscu przytoczyć, była Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw¹⁶. Kończyła się ona przepisem, który stanowił, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

– art. 1 pkt 3, 4 i 120, art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;

– art. 1 pkt 1 lit. a i c, pkt 5 lit. b, c, e i h, pkt 6, 7, 13–34, pkt 36 lit. a tiret pierwsze podwójne tiret drugie oraz tiret trzecie, pkt 44 lit. a, pkt 45 lit. c i d, pkt 46–48, pkt 73 lit. a, pkt 74, 75, 86–88, 93, 95, 96, 105–107, 111, 112, 117, 119, pkt 126 lit. b

¹³ Druk nr 2073 z dnia 23 lutego 2022 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3108CC4B973991DEC12587FF00383648/%24File/2073.pdf>>, dostęp 24 V 2024.

¹⁴ *Ibidem*, s. 11.

¹⁵ N. Podraza-Majewska, *Ocena skutków prawnych poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych (druk nr 2073)*, Warszawa, 11 marca 2022 r., <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2073>>, dostęp 24 V 2024. Zachowano wyróżnienie kursywą cytatów z „Zasad techniki prawodawczej”.

¹⁶ Dz.U. poz. 497.

oraz art. 5 pkt 2, art. 6, art. 8, art. 9, art. 12 i art. 14, które wchodzą w życie w terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 7;

– art. 1 pkt 42 lit. c i pkt 58, które wchodzą w życie w terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 8.

Przywołane art. 15 ust. 1 pkt 7 i 8 stanowiły zaś, że Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej komunikaty określające terminy uruchomienia Centralnego Rejestru Wyborców (pkt 7) i usługi przekazywania materiałów zawierających zarejestrowany przebieg czynności, o których mowa w art. 42 § 5 Kodeksu wyborczego, oraz usługi przekazywania informacji o osobach mających pełnić funkcję męża zaufania, o której mowa w art. 103a § 2b Kodeksu wyborczego.

W tym przypadku ustawa powstała w wyniku typowej inicjatywy rządowej, w ramach której przeprowadzono m.in. uzgodnienia i konsultacje oraz zasięgnięto opinii. Wprawdzie w bazie Rządowego Procesu Legislacyjnego nie są dostępne oryginały dokumentów zawierających zgłaszane uwagi, ale z dostępnych tam tabel uzgodnieniowych wynika, że na etapie uzgodnień zastrzeżenia do omawianego rozwiązania zgłosiło Rządowe Centrum Legislacji, podnosząc, że „określenie terminu realizacji ustawowych obowiązków organów władzy publicznej w komunikacie Prezesa Rady Ministrów, który nie ma charakteru źródła powszechnie obowiązującego prawa, jest rozwiązaniem wysoce kontrowersyjnym z punktu widzenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa”¹⁷. W trakcie konsultacji Sieć Obywatelska Watchdog Polska¹⁸ protestowała przeciwko temu rozwiązaniu, a w ramach opiniowania krytyczne uwagi zgłosił wojewoda warmińsko-mazurski¹⁹.

Projekt ustawy był przedmiotem oceny Biura Analiz Sejmowych i tym razem zgłoszono wątpliwość co do zgodności omawianego rozwiązania z Konstytucją RP. Piotr Chybalski zauważył, że „wątpliwości te są związane z fundamentalną zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji). Jeżeli uznać, co wydaje się bezsporne, że rdzeniem kompetencyjnym organów władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu) jest tworzenie ustawodawstwa (a więc decydowanie o obowiązywaniu norm ustawowych określonej treści), to elementem tej kompetencji jest również określenie terminu wejścia w życie projektowanych przepisów ustawowych”²⁰.

¹⁷ *Tabela uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (UD 457) w ramach uzgodnień*, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12365404/12920744/12920747/dokument586371.pdf>>, pkt 39, s. 21, dostęp 24 V 2024.

¹⁸ *Tabela uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (UD 457) w ramach konsultacji publicznych*, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12365404/12920756/12920759/dokument586383.pdf>>, pkt 2, s. 1, dostęp 24 V 2024.

¹⁹ *Tabela uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (UD 457) w ramach opiniowania*, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12365404/12920756/12920759/dokument586383.pdf>>, pkt 9, s. 6, dostęp 24 V 2024.

²⁰ P. Chybalski, *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800)*, Warszawa,

Mimo tych negatywnych opinii przywołane przepisy zostały uchwalone i weszły w życie. Rozwiązanie to zostało krytycznie ocenione w literaturze. Na przykład Agata Pyrżyńska stwierdziła, że określenie daty wejścia w życie ustawy przez jakikolwiek organ władzy publicznej inny niż ustawodawca nie jest uprawnione, „gdyż godziłoby to w konstytucyjne standardy procesu ustawodawczego, w tym autonomię legislacyjną ustawodawcy, naruszałoby zasady prawidłowej legislacji, a przede wszystkim zasadę pewności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP”²¹, i dodała, że „takie podejście oznacza [...] przyznanie pierwszeństwa kwestiom technicznym, a nie standardom konstytucyjnym, co w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalne”²².

Pomimo narastania głosów krytycznych omawiane rozwiązanie nie zostało zarzucone w kolejnych rządowych projektach ustaw. Na niespotykaną wcześniej skalę zostało ono zastosowane w projekcie ustawy o aplikacji mObywatel. W tym projekcie rząd nawet nie zaproponował żadnego terminu końcowego, do którego wskazane przez niego organy powinny wydać komunikaty ustalające wejście w życie przepisów owej ustawy. W toku prac rządowych i parlamentarnych nie zgłoszono w tej kwestii negatywnych opinii i ostatecznie Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel²³ została uchwalona z przepisem o wejściu w życie (art. 84), który stanowi, że „ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

1) art. 3 ust. 1 pkt 7, art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2–6, art. 10 ust. 4 pkt 2 i art. 19 ust. 1 pkt 7 lit. b, które wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 73 ust. 1;

2) art. 23, art. 31 pkt 1 i 3–7, art. 39, art. 48, art. 51, art. 68 i art. 72, które wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 77 ust. 1;

3) art. 24, art. 25, art. 40 pkt 1–4, art. 52 pkt 4 w zakresie art. 113c, i art. 61–67, które wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 74 ust. 1;

4) art. 29, art. 36, art. 42, art. 45, art. 50, art. 52 pkt 4 w zakresie art. 113d, art. 55 i art. 59, które wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 76 ust. 1;

5) art. 32 pkt 1 i 2, który wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 78 ust. 1;

6) art. 39 pkt 4, który wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 80 ust. 1;

7) art. 37 pkt 1–4 i 6–11, który wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 75 ust. 1;

9 stycznia 2023 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk9.nsf/0/22F0F487D592621AC12589080051C252/%24File/i2300-22.docx>>, dostęp 24 V 2024.

²¹ A. Pyrżyńska, *O potrzebie wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców do polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Wolne i uczciwe wybory. Sądownictwo konstytucyjne – teoria i praktyka*, t. 5, red. M. Granat, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023, s. 101.

²² *Ibidem*, s. 101–102.

²³ Dz.U. poz. 1234, ze zm.

8) art. 49 pkt 1 i 2, który wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 81 ust. 1”.

Jak widać, ustalenie dat wejścia przepisów rzeczony ustawy w życie wymaga zapoznania się z dziewięcioma przepisami ustawowymi oraz z wydanymi na ich podstawie komunikatami. Wydawać by się mogło, że komunikatów tych jest osiem, ale sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana, gdyż pięć z tych przepisów, do których odsyła cytowany art. 84, zawiera wyliczenia w punktach (tak jest w art. 73 ust. 1, art. 74 ust. 1, art. 75 ust. 1, art. 76 ust. 1 oraz art. 81 ust. 1). Dlatego, choć art. 84 wspomina o jednym komunikacie wydanym na podstawie określonego przepisu, w rzeczywistości takich komunikatów bywa więcej²⁴. Tak wielkie zróżnicowanie dat wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy w poważny sposób narusza jej spójność i zmniejsza komunikatywność. Sytuację jeszcze bardziej komplikuje fakt, że większość przepisów, o których mowa w przywołanym art. 84 pkt 2–8, to przepisy zmieniające. W dodatku art. 73–81, a także komunikaty wydane na ich podstawie nie odnoszą się do przepisów ustawy o aplikacji mObywatel, lecz do przepisów zmienianych²⁵.

Nagromadzenie tak karkołomnych, wielopiętrowych przepisów o wejściu w życie ustawy doprowadziło do tego, że omawiana ustawa jest chyba pierwszą w historii Polski ustawą, która nie określa daty wejścia w życie niektórych zawartych w niej przepisów. Artykuł 37 tej ustawy wprowadza zmiany w Ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych²⁶. Zgodnie z art. 84 ustawy o aplikacji mObywatel zmiany te wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem zmian wprowadzanych przez art. 37 pkt 1–4 i 6–11, które wchodzi w życie z dniem określonym w komunikacie, o którym mowa w art. 75 ust. 1, stanowiącym, że minister właściwy do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat wyznaczający dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających świadczenie usług określonych w:

1) art. 24 ust. 2a pkt 1, ust. 3 i ust. 3a–3f, art. 28 pkt 11 i 11a, art. 31 ust. 2 pkt 8 i 9 oraz ust. 3 i art. 54 pkt 6,

2) art. 24 ust. 2a pkt 2,

3) art. 32b ust. 1 pkt 3 i ust. 1a,

4) art. 47 ust. 1 i art. 63 ust. 1 i 1a,

5) art. 48a ust. 3 i ust. 4 pkt 2

– Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych.

²⁴ Na przykład Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie określenia dnia wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających świadczenie usługi określonej w art. 19 ust. 1 pkt 7 lit. b Ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (M.P. poz. 707) został wydany wyłącznie na podstawie art. 73 ust. 1 pkt 4 ustawy o aplikacji mObywatel, a Komunikat Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających świadczenie usług związanych z wnioskowaniem o dowód osobisty (M.P. poz. 1385) wyłącznie na podstawie art. 75 ust. 1 pkt 1 ustawy o aplikacji mObywatel.

²⁵ To błąd, gdyż większość tych przepisów już obowiązuje, a zatem ustalanie momentu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe. Ustalać należy datę wejścia w życie przepisów zmieniających, a nie zmienianych.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 671, ze zm.

Z porównania zmian wprowadzanych przez art. 37 z dyspozycjami wyrażonymi w art. 84 w związku z art. 75 ust. 1 ustawy o aplikacji mObywatel wynika, że prawodawca nie podjął decyzji o datach wejścia w życie zmian określonych w następujących przepisach art. 37 ustawy o aplikacji mObywatel:

- pkt 1, który uchyla pkt 5 w art. 12j ustawy o dowodach osobistych,
- pkt 2 lit. a, która nadaje nowe brzmienie art. 24 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych,
- pkt 2 lit. e, która w art. 24 ustawy o dowodach osobistych dodaje nowy ust. 5,
- pkt 3, który nadaje nowe brzmienie art. 26 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych,
- pkt 8, który w art. 47 ustawy o dowodach osobistych dodaje nowy ust. 1a,
- pkt 10 lit. a, która uchyla pkt 4 w art. 54 ustawy o dowodach osobistych,
- pkt 10 lit. c, która uchyla pkt 9 i 12 w art. 54 ustawy o dowodach osobistych.

W omawianej sytuacji nie doszło wprawdzie do powstania luki w prawie²⁷, ale chaos spowodowany tak skomplikowanym określeniem wejścia w życie przepisów zmieniających doprowadził m.in. do tego, że w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu²⁸, wydanym na podstawie art. 54 Ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych już po wejściu w życie ustawy o aplikacji mObywatel, uwzględniono, że w art. 54 ustawy o dowodach osobistych zostały uchylone pkt 4 i 9, ale nie uwzględniono, że w przepisie tym został uchylony również pkt 12. Uregulowano zatem kwestię, do unormowania której nie ma już podstaw prawnych w przepisie upoważniającym.

III. Dopuszczalność stosowania omawianego rozwiązania w świetle obowiązującej Konstytucji RP

Przytoczony powyżej przykład chaosu wywołanego zastosowaniem omawianego sposobu wyznaczania daty wejścia w życie ustawy skłania do wniosku, że rozwiązanie to należy zakwestionować z przyczyn prakseologicznych. Powoduje ono bowiem, że ustalenie daty wejścia w życie staje się nadmiernie skomplikowane, a czasem prowadzi wręcz do tego, że nie wszystkie przepisy danej ustawy mają precyzyjnie określoną datę wejścia w życie. To jednak argument o charakterze prakseologicznym, który tylko w skrajnych przypadkach mógłby zostać przeniesiony na płaszczyznę normatywną (za pośrednictwem zasad poprawnej legislacji wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP). Przedmiotem niniejszego

²⁷ Skoro bowiem ustawa o aplikacji mObywatel w ogóle nie określiła terminu wejścia w życie tych przepisów, zastosowanie znajduje art. 4 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), który stanowi, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

²⁸ Dz.U. poz. 2798.

artykułu jest natomiast próba weryfikacji tezy, że omawiane rozwiązanie jest wadliwe nie tylko z punktu widzenia prakseologii, lecz także na płaszczyźnie czysto normatywnej.

W polskim systemie prawnym możliwość uzależnienia daty wejścia w życie ustawy od wystąpienia zdarzenia przyszłego po raz pierwszy została uregulowana w § 46 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁹ [dalej też: ZTP]. Rozporządzenie to powstało w czasie, gdy Polska dostosowywała krajowy porządek prawny do wymagań wynikających z prawa Unii Europejskiej. Ustanowiono wówczas wiele aktów normatywnych, które miały wejść w życie z dniem uzyskania przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej. Skoro w początkowym okresie prac dostosowawczych dzień ten nie był jeszcze znany, zdecydowano się na zastosowanie omawianego rozwiązania³⁰.

Pierwotnie § 46 ZTP stanowił, że „wejścia w życie ustawy nie uzależnią się od wystąpienia zdarzenia przyszłego” (ust. 1), ale można od niego uzależnić „stosowanie ustawy albo jej poszczególnych przepisów” (ust. 2). Było to rozwiązanie błędne, gdyż zwrot „ustawa wchodzi w życie z dniem...” wyraża tę samą normę co zwrot „ustawę stosuje się od dnia...”. Z tego powodu rozwiązanie to skrytykowano w literaturze przedmiotu³¹, a krytykę tę podzielił Trybunał Konstytucyjny [dalej też: Trybunał] w Wyroku z dnia 2 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. K 41/05³². Być może z tego właśnie względu w ramach nowelizacji z 2016 r. § 46 ZTP uzyskał następujące brzmienie:

„§ 46. 1. Wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów nie uzależnią się od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres regulacji ustawy albo jej poszczególnych przepisów, a termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, ustawa powinna określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej terminu wystąpienia zdarzenia przyszłego oraz organ właściwy do dokonania tej czynności”.

W omawianym kontekście kluczowe znaczenie ma zawarte w tym przepisie słowo „zdarzenie”. Z językowego punktu widzenia można je definiować na dwa sposoby. Po pierwsze, „zdarzenie” to coś niezależnego od woli danej osoby. Po drugie, pojęcie to obejmuje zarówno fakty (rozumiane jako zdarzenia niezależne od woli danej osoby), jak i działania (rozumiane jako zależne od woli człowieka). W dostępnych słownikach języka polskiego nie ma powszechnej zgody co do tego, który z opisanych sposobów definiowania „zdarzenia” jest poprawny (albo przynajmniej dominujący). Poszlakę, że użycie tego określenia wskazuje na niezależność od woli podmiotu, możemy znaleźć w jednym z powszechnie uznawanych słowników, w którym sformułowanie „zdarzyć się” jest

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

³⁰ Najczęściej przybierało ono postać formuły „...wchodzi w życie z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej”.

³¹ G. Wierczyński, „Obowiązywanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne, „Państwo i Prawo” 2007, z. 2, s. 112.

³² OTK-A 2007, nr 7, poz. 72.

traktowane jako synonim wyrażen „przydarzyć się” i „przytrafić się”³³, a te już zdecydowanie zakładają niezależność tak rozumianego „zdarzenia” od woli danej osoby.

Analiza lingwistyczna przepisu, który wprost odnosi się do omawianego problemu, nie przynosi zatem rozstrzygających efektów. Wykładnia językowa tego przepisu nie daje bowiem jednoznacznych, przekonujących wyników (brak powszechnej zgody, czy użycie przez prawodawcę wyrazu „zdarzenie” oznacza, iż jego intencją było podkreślenie, że chodzi o przypadki niezależne od woli podmiotu) w zakresie ustalenia, czy przepis ten dopuszcza uzależnienie wejścia w życie od ogłoszenia przez organ władzy wykonawczej komunikatu stwierdzającego, że zostały przygotowane rozwiązania techniczne umożliwiające wykonanie ustawy. Co istotne, nawet gdyby przywołany § 46 ZTP był jednoznaczny, to w sytuacji, w której nie wywiedlibyśmy tej normy z żadnego przepisu wyższej rangi (przepisu Konstytucji RP albo przynajmniej jakiejś obowiązującej ustawy), wnioskowalibyśmy o tym, co jest dopuszczalne w ustawie na podstawie przepisu zawartego w załączniku do rozporządzenia, a więc w akcie, który w polskim systemie prawnym ma o wiele niższą rangę niż ustawa. Innymi słowy, nawet gdybyśmy ustalili, że komentowany przepis jednoznacznie dopuszcza stosowanie analizowanego rozwiązania lub zakazuje go, problem dopuszczalności stosowania owego rozwiązania przez ustawodawcę pozostałby nierozwiązany, bo ustawodawca ma prawo wprowadzić w drodze ustawy rozwiązania normatywne, które są sprzeczne z zasadami wynikającymi z obowiązujących rozporządzeń (*lex superior derogat legi inferiori*). Zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym w wieloletnim orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego naruszenie rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” może prowadzić do uznania danego aktu normatywnego za w całości lub w części niezgodny z Konstytucją RP tylko wtedy, gdy naruszenie to jest tak poważne, że powoduje jednocześnie naruszenie którejs z zasad konstytucyjnych³⁴.

Z tego powodu problem dopuszczalności stosowania omawianego sposobu wyznaczania daty wejścia w życie ustawy musi być rozwiązany zgodnie z zasadami wynikającymi z Konstytucji RP. Na pierwszy trop naprowadza nas cytowana już opinia P. Chybalskiego. Powtórzmy – uznał on, iż elementem kompetencji ustawodawczej „jest również określenie terminu wejścia w życie projektowanych przepisów ustawowych”. Nie sformułował jednak żadnych argumentów przemawiających za tym stanowiskiem, musimy zatem potraktować tę wypowiedź jako hipotezę i poddać ją weryfikacji w świetle zasad wyrażonych w Konstytucji RP.

Zauważmy najpierw, że rozważany problem dotyczy kompetencji z zakresu stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. W przeciwieństwie do tworzenia prawa w drodze zawierania umowy stanowienie prawa jest czynnością władczą. W demokratycznym państwie prawa kompetencje władcze (w tym kompetencje do stanowienia prawa) mają charakter wyjątkowy i muszą być interpretowane w sposób ścisły, nie

³³ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 4: T–Ż, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 942.

³⁴ *Vide np.* Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 171.

mogą być domniemywane. W przypadku stanowienia aktów wewnętrznie obowiązujących te władcze kompetencje prawotwórcze wynikają ze stosunku podległości między danymi stronami, natomiast w przypadku stanowienia prawa powszechnie obowiązującego (a dalsze uwagi będą się odnosić tylko do tej kategorii) kompetencje te muszą wynikać z Konstytucji RP. Dlatego już w swoim pierwszym orzeczeniu polski Trybunał Konstytucyjny trafnie uznał, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej, jako że nie można jej domniemywać³⁵.

W zakresie kompetencji do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego Konstytucja RP wprowadza podział na kompetencję ogólną oraz (będące wyjątkiem od zasady ogólnej) kompetencje szczegółowe. Ogólna kompetencja do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących nazywana jest w Konstytucji RP „władzą ustawodawczą”. W tym kontekście Leszek Garlicki słusznie podkreślił, że użyty w art. 10 ust. 1 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP zwrot „władza ustawodawcza” „należy rozumieć jako wskazanie wyłączności parlamentu do stanowienia ustawodawstwa, a więc jako rzutujący nie tylko na konstrukcję kompetencji parlamentu, ale i na zakres kompetencji pozostałych organów konstytucyjnych państwa”³⁶. Konstytucja RP wprowadza zasadę trójpodziału władz, a do wykonywania władzy ustawodawczej wyznacza Sejm i Senat (art. 10 ust. 2 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji RP). Władzę tę Sejm i Senat sprawują na zasadzie wyłączności – z wyjątkiem wyraźnie wskazanym w Konstytucji RP³⁷ nie przyznaje ona kompetencji stanowienia norm prawnych o mocy ustawy przez inne organy państwa³⁸.

Z tej perspektywy należy zwrócić uwagę, że samo pojęcie władzy ustawodawczej odnosi się co najmniej do dwóch kwestii – określania treści stanowionych norm prawnych oraz nadawania im mocy obowiązującej. W obecnym ustroju w Polsce nie ma żadnego innego organu, który nakazywałby obywatelom przestrzeganie prawa ustanowionego przez parlament. Nie ma go nie dlatego, że w naszym systemie prawnym funkcjonuje jakaś poważna luka, tylko dlatego, że w samym pojęciu władzy ustawodawczej użytym w Konstytucji RP mieści się również kompetencja do nadawania ustanowionym normom mocy obowiązującej. Trafnie zatem wywiódł Piotr Czarny, że „wyrażenie «władza ustawodawcza» nawiązuje do pojęcia ustawodawcy jako organu, którego wola (rozstrzygnięcie) nadaje ustawom moc obowiązującą. Pojęcie to wprowadzono do języka prawnego głównie w celu uproszczenia rozważań w sytuacji, gdy

³⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2; Trybunał powołał się w tym zakresie na opinię S. Wronkowskiej-Jaskiewicz.

³⁶ L. Garlicki, komentarz do art. 95, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 2.

³⁷ *Vide* art. 234 Konstytucji RP.

³⁸ Tak np. L. Garlicki, komentarz do art. 95, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1..., s. 2; *idem*, komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 4; P. Radzewicz, komentarz do art. 95, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 333.

wiele organów uczestniczy w postępowaniu ustawodawczym, a ustalenie treści ustawy i nadanie jej mocy obowiązującej nie jest wynikiem rozstrzygnięcia tylko jednego podmiotu. Wówczas osoba ustawodawcy jest pewną fikcją prawną. Tak było przede wszystkim w systemie tzw. monarchii konstytucyjnej, w którym to monarcha udzielał ustawom tzw. sankcji (nakazywał ich stosowanie poddanym i podległym sobie organom państwa), natomiast parlament miał wpływ na treść ustawy, a bez jego zgody nie mogła jej zostać nadana moc obowiązująca. Konstytucyjne sformułowanie mówiące o władzy ustawodawczej Sejmu i Senatu powoduje inną sytuację. Zgodnie z nim to Sejm i Senat są organami wyłącznie legitymowanymi do nadawania ustawom mocy prawnej, ich wola jest tu decydująca³⁹.

Z tego, że kompetencje określane jako „władza ustawodawcza” zostały powierzone przez Konstytucję RP wyłącznie Sejmowi i Senatowi, wynika zarazem, że (poza wyjątkami wyraźnie przewidzianymi w Konstytucji RP) tylko te organy mają prawo ustalać, kiedy ustawy wchodzi w życie oraz kiedy są zmieniane i kiedy tracą moc obowiązującą. Stefan Rozmaryn stwierdził, że „normy ustawowe [...] mogą być zmieniane, uchylane i *zawieszane* tylko przez inną normę ustawową”⁴⁰, i słusznie uznaje się, że pogląd ten jest aktualny również pod rządami Konstytucji RP⁴¹.

Wniosek, że pojęcie władzy ustawodawczej użyte w art. 10 ust. 2 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje nie tylko ustalanie treści ustaw, lecz także decydowanie, od kiedy i do kiedy one obowiązują, znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W szeregu wyroków Trybunał podkreślał bowiem, że „każdy przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, *kiedy* i w jakiej sytuacji im podlega”⁴². Omówiony wyżej przykład przepisu o wejściu w życie ustawy o aplikacji mObywatel został tak zredagowany, że w niektórych przypadkach niemożliwe jest jednoznaczne ustalenie, od kiedy obowiązują niektóre prawa i obowiązki wynikające z tej ustawy.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że z art. 10 ust. 2 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że Sejm i Senat mają wyłączne kompetencje nie tylko do ustalania norm prawnych rangi ustawowej, lecz także do podejmowania decyzji o wprowadzeniu ich do systemu prawnego w Polsce, w szczególności podejmowania decyzji o tym, od kiedy i do kiedy one obowiązują. Decyzja o dacie (datach) wejścia

³⁹ P. Czarny, *Komentarz do art. 95 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 231–232.

⁴⁰ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964, s. 114 i 118. Wyróżniono sformułowanie „zawieszane”, bo analizowane w niniejszym artykule rozwiązanie w istocie polega na tym, że organ władzy wykonawczej zawiesza obowiązywanie przepisów ustawowych do czasu, który sam określa w wydawanym przez siebie komunikacie.

⁴¹ L. Garlicki, komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 7.

⁴² *Vide* np. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13; z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt P 105/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 168; z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/16, OTK-A 2018, poz. 80 [wyróżnienie – G.W.].

w życie przepisów ustawy musi być traktowana tak samo jak decyzja o terminie utraty mocy obowiązującej przez przepisy ustawy – tylko ten organ, który ma kompetencje do ustanowienia danego aktu prawnego, ma kompetencje do podjęcia decyzji w sprawie tego, od kiedy i do kiedy akt ten ma obowiązywać (pomijając przypadki tzw. derogacji trybunalskiej).

W następnej kolejności należy rozstrzygnąć, czy Konstytucja RP pozwala na delegowanie kompetencji do określania daty wejścia w życie ustawy organom władzy wykonawczej. Z omawianej powyżej zasady wyłączności ustawy nie wynika bowiem, że wszystkie akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym muszą mieć formę ustawy. Konstytucja RP wprost nadaje kompetencje prawodawcze w obszarze prawa powszechnie obowiązującego organom władzy wykonawczej, a także organom władz terenowych. W przeciwieństwie jednak do kompetencji prawodawczych organów władzy ustawodawczej, kompetencje prawodawcze w obszarze stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego przyznane organom władzy wykonawczej oraz organom władz terytorialnych mają charakter wyjątkowy. Konstytucja RP (w art. 92 i 94) bardzo dokładnie określa granice tych wyjątków – zarówno co do formy (rozporządzenie lub akt prawa miejscowego), zakresu podmiotowego (organy wskazane w Konstytucji RP), jak i zakresu przedmiotowego („na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania” i odpowiednio „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”). Jednocześnie Konstytucja RP stanowi w art. 87, że tylko konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego są aktami powszechnie obowiązującymi. W świetle tego przepisu katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma charakter zamknięty podmiotowo i przedmiotowo⁴³.

Poza wyjątkami przewidzianymi w art. 92 i 94 Konstytucja RP nie upoważnia Sejmu i Senatu do delegowania kompetencji prawodawczych w obszarze prawa powszechnie obowiązującego na inne organy. Na potrzeby dalszych rozważań musimy zatem ocenić, czy przepisy określające datę wejścia w życie ustawy mają charakter powszechnie obowiązujący. Jest to o tyle trudne, że przepisy o wejściu w życie pojawiają się zarówno w aktach powszechnie, jak i wewnętrznie obowiązujących.

Przepis o wejściu w życie ma charakter metaprzepisu, a więc to, czy jest to przepis powszechnie, czy wewnętrznie obowiązujący, zależy od tego, jaki charakter mają przepisy wprowadzane przez niego w życie (podobny charakter mają przepisy zmieniające i przepisy uchylające). W tym przypadku chodzi o wskazanie momentu wejścia w życie ustawy, należy zatem uznać, że podobnie jak sama ustawa, jej przepis

⁴³ Tak np. K. Działocha, komentarz do art. 87, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1..., s. 2; P. Radziejewicz, komentarz do art. 87, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja..., s. 306. Stwierdzenie to jest pewnego rodzaju uproszczeniem, pomija bowiem szczególne przypadki, takie jak regulaminy Sejmu i Senatu czy układy zbiorowe pracy (więcej na ten temat *vide* np. w K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 9 i n.), ale te wątpliwe i graniczne przypadki nie dotyczą problemu analizowanego w niniejszym tekście.

o wejściu w życie ma charakter powszechnie obowiązujący⁴⁴. Siłą rzeczy akt, do którego przepis ten przeniesiono, również ma charakter powszechnie obowiązujący. Skoro zaś katalog aktów prawa stanowionego o charakterze powszechnie obowiązującym został wyczerpująco określony w Konstytucji RP, przenoszenie decyzji o tym, kiedy ustawa wchodzi w życie do aktu nieznanego Konstytucji RP (komunikatu), należy uznać za niedopuszczalne. Stanowi to naruszenie art. 87 Konstytucji RP.

Trzeba przy tym podkreślić, że w przypadku przenoszenia przepisu o wejściu w życie ustawy do innego aktu prawnego problemem jest nie tylko naruszenie art. 87 Konstytucji RP w ujęciu przedmiotowym. Również w sytuacji, gdyby przepis o wejściu w życie ustawy został przeniesiony do aktu prawnego, który jest wymieniony w art. 87 Konstytucji RP, czyli do rozporządzenia, doszłoby do złamania konstytucyjnych zasad tworzenia prawa. W takiej sytuacji zostałby bowiem naruszony wykonawczy charakter rozporządzenia. Ustawa nie może delegować uregulowania materii ustawowej w rozporządzeniu. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nawet przed wejściem w życie Konstytucji RP podkreślano, że rozporządzenie ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominiete przez ustawodawcę⁴⁵. S. Wronkowska, podsumowując orzecznictwo Trybunału w tej kwestii, słusznie stwierdziła, że „Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentował pogląd, że zadaniem rozporządzenia jest wykonywać ustawę, a nie uzupełniać, modyfikować czy powtarzać jej regulacje”⁴⁶, i konstatacja ta była później powtarzana przez sam Trybunał⁴⁷. Wielokrotnie stał on na stanowisku, że „w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej”⁴⁸. W literaturze przedmiotu pisze się w tym kontekście o tzw. pozytywnym aspekcie granic władzy ustawodawczej⁴⁹.

⁴⁴ Odpowiednio przepis o wejściu w życie zawarty w akcie wykonawczym ma charakter przepisu wewnętrznie obowiązującego.

⁴⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 92.

⁴⁶ S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 73.

⁴⁷ *Vide np.* Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 53/08, OTK-A 2009, nr 4, poz. 45, oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 96.

⁴⁸ *Vide np.* Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02, OTK-A 2004, nr 4, poz. 32; z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt U 8/05, OTK-A 2007, nr 10, poz. 121; z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07, OTK-A 2010, nr 3, poz. 20; z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt K 11/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 28; z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt U 4/13, OTK-A 2014, nr 8, poz. 97.

⁴⁹ *Vide np.* M. Pach, P. Tuleja, *Komentarz do art. 10 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 348.

Decyzja o tym, od kiedy zaczyna obowiązywać dana ustawa, należy do zasadniczych regulacji ustawy. Do istoty tej decyzji należy to, że nie da się jej rozbić na jakąś zasadę ogólną i regulację wykonawczą. Dlatego pod rządami Konstytucji RP organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat) nie mają prawa przenieść na organy władzy wykonawczej decyzji o tym, kiedy dana ustawa zacznie obowiązywać. Decyzja taka (podobnie jak decyzja o pozbawieniu określonych przepisów ustawowych mocy obowiązującej) należy do materii ustawowej i w obecnym stanie prawnym Sejm i Senat nie mogą jej przekazać innym podmiotom.

Nie oznacza to automatycznie, że każda ustawa musi zawierać przepis wprost określający datę jej wejścia w życie. Ustawa może w tym zakresie odsyłać do innej ustawy wprowadzającej (§ 43 ZTP). Ustawodawca może też postanowić, że ustawa wejdzie w życie z dniem wystąpienia określonego zdarzenia przyszłego (§ 46 ZTP), ale pod warunkiem, że to organy władzy ustawodawczej podjęły decyzję o terminie wejścia w życie danej ustawy, a nie scedowały podjęcia tej decyzji na inne organy. Instytucje władzy ustawodawczej mogą podjąć decyzję, że dana ustawa zacznie obowiązywać w terminie wystąpienia określonego zdarzenia przyszłego, i nakazać ogłoszenie specjalnego komunikatu informującego o terminie wystąpienia tego zdarzenia, ale komunikat ten musi mieć charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny.

Tak właśnie było w przypadkach, gdy termin wejścia w życie aktów prawnych określano jako dzień uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej. Termin tego przystąpienia wynikał z traktatu ratyfikowanego większością kwalifikowaną zarówno przez Sejm, jak i Senat, a organ odpowiedzialny za urzędowe podanie do wiadomości publicznej terminu wystąpienia zdarzenia przyszłego, o którym mowa w § 46 ust. 2 ZTP, nie decydował o tym terminie, lecz jedynie ogłaszał oficjalny, deklaratoryjny komunikat w tej sprawie.

Omawianego warunku nie spełnia jednak rozwiązanie, w którym ustawodawca nie podejmuje decyzji o terminie wejścia w życie ustawy (lub niektórych jej przepisów), lecz przekazuje jej podjęcie organowi władzy wykonawczej. W takim przypadku komunikat tego organu nie ma charakteru deklaratoryjnego – nie jest jedynie źródłem poznania prawa. Skoro ustawodawca nie podjął omawianej decyzji, cedując ją na organ wydający dany komunikat, to komunikat ten stanowi źródło prawa (i to prawa powszechnie obowiązującego). Wyłącznie w owym komunikacie jest bowiem zawarte rozstrzygnięcie tej kwestii. Dokładnie tak się dzieje w przypadku przepisu o wejściu w życie odsyłającego do komunikatu, w którym właściwy minister określa dzień wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających świadczenie usług, o których mowa w danej ustawie. Widać bowiem wyraźnie, że to nie ustawodawca wybrał rzeczony termin, lecz wskazany przez niego minister.

Do omawianych wniosków prowadzi analiza zasad wyrażonych w art. 10 ust. 2, art. 87 ust. 1 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, a więc zasady podziału władzy, zasady, że władzę ustawodawczą w Polsce sprawuje Sejm i Senat, oraz zasady hierarchiczności źródeł prawa stanowionego. Jedynie tytułem wzmocnienia tej argumentacji warto zwrócić uwagę także na zasadę pewności (przewidywalności) prawa wywodzoną

z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Przenoszenie rozstrzygnięć o wejściu w życie ustawy do dokumentu, który nie jest znany w momencie uchwalania i ogłaszania tej ustawy, sprawia, że dla obywateli stan prawny wynikający z tej ustawy staje się nieprzewidywalny. Takie rozwiązanie utrudnia (a do momentu ogłoszenia właściwego komunikatu wręcz uniemożliwia) ustalenie aktualnego stanu prawnego. W sytuacji, w której ustawa nie ustanawia żadnych reguł co do tego, kiedy komunikat wskazujący termin jej wejścia w życie zostanie ogłoszony, ani nie określa kryteriów legalności tego komunikatu, podjęcie decyzji w tej sprawie staje się całkowicie arbitralne, taka arbitralność jest zaś nie do pogodzenia z zasadami poprawnej legislacji, a więc z zasadami demokratycznego państwa prawnego, o których mowa w art. 2 Konstytucji RP.

IV. Podsumowanie

Powyższe rozważania jasno dowodzą, że decyzja o dacie wejścia w życie ustawy należy do materii ustawowej i pod rządami obowiązującej w Polsce Konstytucji RP organy władzy ustawodawczej nie mogą cedować jej podjęcia na inne organy. Rozwiązanie polegające na tym, że wejście w życie danej ustawy uzależnia się od wdrożenia rozwiązań technicznych (np. uruchomienia systemu informatycznego) umożliwiających realizację postanowień tej ustawy, a jednocześnie organowi zobowiązanemu do wdrożenia tych rozwiązań przekazuje się kompetencję do ustalenia daty, w której to nastąpi, narusza zasady wyrażone w art. 10, art. 87 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji RP.

Ustawodawca ma prawo uzależnić wejście w życie ustawy od wystąpienia określonego zdarzenia przyszłego, ale pod warunkiem, że nie przekazuje przy tym kompetencji do podjęcia decyzji o dacie wejścia w życie ustawy innym organom.

Bibliografia

Źródła

- Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 12 marca 2022 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających stosowanie przepisów art. 4–10 Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. poz. 584.
- Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie określenia dnia wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających świadczenie usługi określonej w art. 19 ust. 1 pkt 7 lit. b Ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel, M.P. poz. 707.
- Komunikat Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających świadczenie usług związanych z wnioskowaniem o dowód osobisty, M.P. poz. 1385.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

- Opinia [Rady Legislacyjnej] o projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (projekt ustawy z dnia 15 stycznia 2002 r.)*, oprac. R. Mastalski, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 92.
- Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych z dnia 23 lutego 2022 r., druk nr 2073, <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3108CC4B973991DEC12587FF00383648/%24File/2073.pdf>>.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu, Dz.U. poz. 2798.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.
- Tabela uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (UD 457) w ramach konsultacji publicznych*, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12365404/12920750/12920753/dokument586359.pdf>>.
- Tabela uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (UD 457) w ramach opiniowania*, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12365404/12920756/12920759/dokument586383.pdf>>.
- Tabela uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (UD 457) w ramach uzgodnień*, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12365404/12920744/12920747/dokument586371.pdf>>.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.
- Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 671, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 622, ze zm.
- Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1978, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych, Dz.U. poz. 350, ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych, Dz.U. poz. 1002.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 497.
- Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel, Dz.U. poz. 1234, ze zm.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02, OTK-A 2004, nr 4, poz. 32.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 171.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt U 8/05, OTK-A 2007, nr 10, poz. 121
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 53/08, OTK-A 2009, nr 4, poz. 45.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt P 105/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 168.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07, OTK-A 2010, nr 3, poz. 20.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 96.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt K 11/12, OTK-A 2013, nr 3, poz. 28.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt U 4/13, OTK-A 2014, nr 8, poz. 97.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/16, OTK-A 2018, poz. 80.

Piśmiennictwo

- Chybalski P., *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800)*, Warszawa, 9 stycznia 2023 r., <<https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk9.nsf/0/22F0F487D592621AC12589080051C252/%24File/i2300-22.docx>>.
- Czarny P., *Komentarz do art. 95 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.
- Działocha K., komentarz do art. 87, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Działocha K., *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Garlicki L., komentarz do art. 95, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Garlicki L., komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Górski M., *Komentarz do art. 94*, [w:] *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, red. W.A. Klaus, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Pach M., Tuleja P., *Komentarz do art. 10 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.
- Podraza-Majewska N., *Ocena skutków prawnych poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem publicznych systemów teleinformatycznych (druk nr 2073)*, Warszawa, 11 marca 2022 r., <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2073>>.
- Pyrzyńska A., *O potrzebie wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców do polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Wolne i uczciwe wybory. Sądownictwo konstytucyjne – teoria i praktyka*, t. 5, red. M. Granat, Wydawnictwo Senackie, Warszawa 2023.
- Radziejewicz P., komentarze do art. 87 i 95, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Rozmarzyn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964.

- Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 4: *T–Ż*, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 942.
- Wierczyński G., „Obowiązywanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne, „Państwo i Prawo” 2007, z. 2.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Wronkowska S., *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1.