

**UNIWERSYTET GDAŃSKI**  
**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI**

**KRZYSZTOF MADEJ**

**DOSTĘP**  
**DO ŹRÓDEŁ POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA**  
**W DOBIE CYFRYZACJI**  
**(ELEKTRONICZNY AKT PRAWNY)**

**ROZPRAWA DOKTORSKA**

**PROMOTOR**  
**DR HAB. GRZEGORZ WIERCZYŃSKI, PROF. UG**

**GDAŃSK 2024**



## Spis treści

Wykaz skrótów .....	6
I. WPROWADZENIE .....	7
1. Wstęp .....	7
2. Rozwój informatyki prawniczej i ryzyka związane z rozwojem systemów informacji prawnej .....	12
3. Prawo obywatela do dostępu do prawa.....	18
4. System źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce .....	21
5. Przedmiot badań .....	26
II. INSTYTUCJA OGŁASZANIA PRAWA JAKO PIERWSZY KROK W JEGO CYFROWYM UDOSTĘPNIANIU .....	36
1. Ogłaszanie aktów prawnych .....	36
a. Historia instytucji ogłaszania prawa .....	36
b. Instytucja ogłaszania w Konstytucji z 1997 r. ....	49
c. Udostępnianie dzienników urzędowych .....	52
d. Ogłaszanie aktów prawnych w formie elektronicznej .....	54
2. Tekst jednolity .....	62
3. Zasób Dziennika Ustaw .....	68
a. Wstęp.....	68
b. Ustawy.....	77
c. Rozporządzenia .....	82
d. Teksty jednolite .....	89
e. Wpływ pandemii COVID-19 .....	97
f. Wnioski .....	100
III. OGÓLNE WYMAGANIA DLA DOKUMENTÓW ELEKTRONICZNYCH ZAWIERAJĄCYCH TEKST AKTU NORMATYWNEGO .....	103
1. Wprowadzenie .....	103
2. Źródła i podstawy stosowania techniki prawodawczej.....	106
3. Metadane.....	119
a. Wstęp.....	119
b. Identyfikator .....	121
c. Twórca.....	124
d. Tytuł .....	125

e. Data .....	130
f. Format .....	132
g. Dostęp .....	133
h. Typ .....	133
i. Relacja.....	134
j. Odbiorca.....	135
k. Grupowanie .....	135
l. Kwalifikacja .....	136
m. Język.....	136
n. Opis .....	137
o. Uprawnienia .....	138
4. Dostępność cyfrowa.....	138
5. Szablon aktu prawnego.....	144
6. Metadane w akcie prawnym .....	151
7. Błędy w tekście aktu prawnego .....	159
a. Wstęp.....	159
b. Błąd w ogłoszonym akcie .....	160
c. Błąd w tekście jednolitym.....	163
d. Skutki błędu .....	164
<b>IV. PERSPEKTYWY INFORMATYZACJI TEKSTÓW AKTÓW PRAWNYCH ..</b>	<b>167</b>
1. Rozdział materii aktów prawnych .....	167
2. Systematyka aktu prawnego .....	173
a. Wstęp.....	173
b. Jednostki systematyzacyjne .....	175
c. Przepisy ogólne .....	178
d. Przepisy szczegółowe.....	179
e. Przepisy określające wyjątki .....	187
3. Rodzaje i hierarchia jednostek redakcyjnych .....	190
4. Redundancja.....	195
5. Odesłania .....	198
6. Warunki przejrzystości tekstu.....	205
<b>V. IDENTYFIKACJA METAINFORMACJI W AKCIE PRAWNYM.....</b>	<b>212</b>
1. Wstęp .....	212
2. Tytuł aktu prawnego .....	214

3. Oznaczanie jednostek .....	223
4. Przepisy karne .....	228
5. Przepis o wejściu w życie .....	234
6. Upoważnienie ustawowe .....	240
a. Przepis zawierający upoważnienie .....	240
b. Utrzymanie w mocy .....	246
c. Oznaczenie podstawy prawnej w rozporządzeniu .....	249
d. Utrata mocy przez akt wykonawczy .....	250
7. Nowelizacja .....	258
a. Nowelizacja ustawy .....	258
b. Nowelizacja rozporządzenia .....	266
8. Definicje i skróty .....	268
VI. PODSUMOWANIE .....	272
1. Wprowadzenie elektronicznego aktu normatywnego .....	272
2. Wnioski .....	283
VII. BIBLIOGRAFIA .....	287
1. Wykaz literatury .....	287
2. Wykaz aktów prawnych .....	293
a. Ustawy .....	293
b. Rozporządzenia .....	298
c. Dekrety .....	305
d. Komunikaty .....	306
e. Inne .....	307
3. Wykaz orzeczeń .....	310
4. Wykaz innych źródeł .....	311
5. Spis wykresów i tabel .....	314

## Wykaz skrótów

### Urzędowe zbiory i podręczniki techniki prawodawczej

HdR            Handbuch der Rechtsförmlichkeit

ZTP            Zasady techniki prawodawczej

### Dzienniki urzędowe

Dz. U.        Dziennik Ustaw

M.P.         Monitor Polski

### Urzędowe zbiory orzeczeń

GSP-Prz.Orz. Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa

OSPika      Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OTK         Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

### Organy orzekające

NSA         Naczelny Sąd Administracyjny

TK          Trybunał Konstytucyjny

### Czasopisma

PiP         Państwo i Prawo

PL         Przegląd Legislacyjny

PS         Przegląd Sejmowy

RPEiS      Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

ISAP        Internetowy System Aktów Prawnych

SIP LEX     System Informacji Prawnej LEX

WUKSW     Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ZNSA        Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## I. WPROWADZENIE

### 1. Wstęp

Jedną z podstaw efektywnego sprawowania władzy przez państwo jest stanowione prawo. Konstytucja z 1997 r. stanowi, że każdy ma obowiązek przestrzegania prawa (art. 83), natomiast organy władzy publicznej powinny działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7). Jednocześnie zgodnie z art. 88 Konstytucji warunkiem wejścia w życie źródeł powszechnie obowiązującego prawa – ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego – jest ich ogłoszenie zgodnie z zasadami wynikającymi z Konstytucji i ustawy. W doktrynie przyjmuje się, że polski system prawny opiera się na przejętej z prawa rzymskiego zasadzie wyrażonej w paremii „nieznajomość prawa szkodzi” (*ignorantia iuris nocet*)<sup>1</sup>, choć jak się wydaje, bardziej adekwatne jest tutaj posłużenie się paremią wskazującą, że „nieznajomość prawa nie jest usprawiedliwieniem” jego naruszenia (*ignorantia legis excusat neminem*)<sup>2</sup>.

Konieczność każdorazowego dowodzenia, że osoba łamiąca prawo je zna, uniemożliwiłaby efektywne egzekwowanie tego prawa, działałaby demoralizująco, a w efekcie paraliżowałaby wszelkie stosunki prawnie istotne i działalność gospodarczą<sup>3</sup>. Jak wskazuje TK, „przyjęcie, że nieznajomość prawa tłumaczyć może określone

---

<sup>1</sup> J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, PS 2011, nr 2, s. 159. Zob. też W. Lang, *Zasada clara non sunt interpretanda w kontekście zasady ignorantia iuris nocet oraz zasady zaufania obywateli do prawa* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 169–183; W. Wołodkiewicz, *Nieznajomość prawa szkodzi (u źródeł zasady ignorantia iuris nocet)* [w:] *Prawo wczoraj i dziś: studia dedykowane profesor Katarzynie Sójce-Zielińskiej*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2000, s. 398.

<sup>2</sup> F. Studnicki, *Obecna rola zasady „nie można zasłaniać się nieznajomością prawa”*, „Studia Cywilistyczne” 1967, nr 10, s. 6.

<sup>3</sup> Analiza orzecznictwa wskazuje na powszechne uznanie braku możliwości zasłaniania się nieznajomością prawa. Wyjątkiem tutaj jest orzecznictwo w sprawach administracyjnych. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803) organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Jednocześnie organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Zdaniem części doktryny przepis ten wyłącza jakąkolwiek możliwość stosowania tej zasady w ramach postępowania administracyjnego. Więcej na ten temat zob. T. Woś, *Trybunalskie i sądowe stosowanie zasady „ignorantia iuris nocet” na gruncie praktyki orzeczniczej w Polsce*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2018, t. 7, nr 1, s. 181–205.

działania bądź zaniechania, prowadziłyby do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej”<sup>4</sup>.

Przyjęcie powyższej zasady powoduje jednak, że konsekwencje niezajomości prawa obciążają podmioty stosujące prawo. Stwarza to ryzyko nieświadomego naruszenia przez obywatela norm zagrożonych sankcją karną lub braku skuteczności wykonania czynności prawnej.

F. Studnicki podkreśla, że „[z]najomość norm prawa przez ich adresatów nie stwarza wprawdzie gwarancji, że normy te będą przestrzegane, zwiększa jednak prawdopodobieństwo ich przestrzegania, wyłącza bowiem z liczby przekroczeń takie, które są następstwem niezajomości norm”<sup>5</sup>. Wskazuje przy tym na konieczność zbliżania się „do takiego stanu rzeczy, przy którym wszyscy adresaci norm prawa mogliby najłatwiej odbierać potrzebne im wiadomości o normach”<sup>6</sup>. Oczywiście oparcie systemu prawnego na spójnym systemie wartości zwiększa szansę intuicyjnego rozpoznawania zachowań, które mogą być uważane za zabronione, jednak dynamika zmian otaczającego nas świata, w szczególności przenoszenie aktywności życiowych do Internetu, powoduje, że to nie wystarczy. Dostęp do informacji o prawie to warunek faktycznego wpływania na zachowanie obywateli. Bez informacji na temat obowiązującego prawa obywatel nie może kierować swoim działaniem zgodnie z prawem. Zajomość stanowionego prawa nabiera szczególnego znaczenia nie tylko ze względu na ryzyko jego naruszenia, lecz także z uwagi na możliwość wykonywania czynności prawnie istotnych.

Od lat obserwujemy stały wzrost liczby ogłaszanych aktów normatywnych. W praktyce znajomość obowiązującego prawa staje się bardzo trudna i czasochłonna. Poszukuje się rozwiązań, które pozwolą w jakiś sposób uporządkować ten zasób informacji i pozwolić zwiększyć poziom jego znajomości. F. Studnicki udowodnił, że powszechna znajomość całego obowiązującego prawa nie jest potrzebna do przestrzegania prawa. Podzielił informacje prawne na kategorie wyodrębnione z punktu widzenia ich znaczenia dla uczestnika życia społecznego<sup>7</sup>. Wyróżnił on informacje prawne podstawowe, minimum rolowe i wiadomości *ad hoc*. Informacje podstawowe to

---

<sup>4</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2009 r., SK 36/07, OTK Seria A 2009 nr 10, poz. 151.

<sup>5</sup> F. Studnicki, *Cybernetyka i prawo*, Warszawa 1969, s. 117.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> F. Studnicki, *Przepływ wiadomości o normach prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze” 1965, z. 32, s. 70 i nast. Zob. też F. Studnicki, *Wprowadzenie do informatyki prawniczej*, Warszawa 1978, s. 14.



informacje uznawane za minimum, które powinien znać każdy uczestnik życia społecznego. Ich poznanie powinno być przedmiotem programów nauczania na kolejnych etapach powszechnej edukacji. Informacje będące w kategorii minimum rolowego obejmują zakres informacji zależny od roli społecznej osoby, od profesji. Poznanie informacji prawnej z tego zakresu powinno być w szczególności elementem przygotowania danej osoby do wykonywania obowiązków służbowych. Wiadomości *ad hoc* są natomiast informacjami, po które sięgamy wyłącznie w razie potrzeby. Większość osób nie wykorzystuje ich często, lecz doraźnie, dlatego w przypadku tej kategorii istotny jest przede wszystkim dostęp do tych wiadomości, które mają znaczenie dla odbiorcy.

Jak się wydaje, podział informacji o prawie według wyżej wymienionego kryterium jest płynny i zależy od potrzeb danej osoby oraz od dynamiki wprowadzania zmian w systemie prawnym. Coraz większego znaczenia nabiera zatem umiejętność szybkiego i efektywnego odnajdywania informacji o prawie. Z tego też powodu należy w praktyce zapewnić optymalny dostęp do wszystkich informacji prawnych. Bez odpowiednich narzędzi przeszukujących tysiące stron aktów normatywnych poszukiwanie regulacji w konkretnej sprawie przypomina przysłowiowe szukanie igły w stogu siana.

Przytoczona zasada *ignorantia iuris nocet*, uniemożliwiająca powoływanie się na nieznamość prawa dla uniknięcia sankcji, spowodowała, że zapewnienie odpowiedniego dostępu do informacji o prawie bardzo długo było kwestią drugorzędną. Najważniejszy z tego punktu widzenia był moment wydania aktu prawnego. Na przestrzeni wieków wytworzyły się jednak zasady, które kładły coraz większy nacisk na odpowiednie udostępnianie informacji o prawie jej adresatom. Za moment przełomowy należy z tej perspektywy uznać obowiązek ogłaszania aktów normatywnych w dziennikach urzędowych<sup>8</sup>.

Już pół wieku temu w doktrynie zwracano uwagę, że „technika odszukiwania informacji o prawie, o komentarzu, o rozstrzygnięciach najwyższych instancji orzekających rozwinęła się wcześniej aniżeli technika odszukiwania informacji w innych dziedzinach wiedzy. To przecież w dziedzinie prawa wynaleziono rejestry, indeksy, spisy rzeczy, klasyfikacje, zbiory i zestawienia cytatów, kartoteki, skorowidze z wymienianymi kartkami, katalogi i bibliografie z krótkimi streszczeniami tekstów. Składają się one na pojęcie tradycyjnej, konwencjonalnej informacji prawniczej, którą

---

<sup>8</sup> Na temat historii rozwoju instytucji urzędowego ogłaszania aktów prawnych zob. G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2007, s. 63-108.

prof. J. Wróblewski nazywa niecybernetycznym sposobem gromadzenia i przekazywania danych. Doskonalenie ich jest konieczne i możliwe. Jednym z jego sposobów są półautomatyczne metody, m.in. posługujące się kartami perforowanymi lub prześwietlanymi, sorterami mechanicznymi itp. Doskonalenie to ma jednak dostrzegalną granicę: jest nią techniczna bariera wynikająca z ilości narastających informacji. Uzyskanie danych z najlepszych nawet katalogów sporządzanych ręcznie trwa coraz dłużej, a dostęp do katalogów jest coraz trudniejszy. Aktualizacja danych w katalogach, spisach czy rejestrach wydłuża się w czasie coraz bardziej i odbiera im najważniejszą cechę, jaką jest aktualność i wiarygodność”<sup>9</sup>.

Szybkość dostępu do informacji o prawie zależy oczywiście od narzędzi jej wyszukiwania<sup>10</sup>, ale także od jej źródeł. Wprowadzenie komputerów usprawniło narzędzia do wyszukiwania, jednak sam proces optymalizacji dostępu do informacji o prawie trwa od wieków. Dotychczas głównie realizowano ten proces, optymalizując źródło samej informacji, w szczególności porządkując budowę i strukturę dokumentu aktu prawnego. Przez lata opracowano szereg zasad ujednocających i poprawiających dostęp do samych dokumentów i zawartych w nich informacji, możliwości odsyłania do przepisów bez konieczności ich cytowania, a także nowelizowania. Kierunek zmian wyznaczała chęć zapewnienia jak najwyższego stopnia czytelności i jednoznaczności zapisanych norm prawnych. Stosowanie się do tych zasad pozwala „tworzyć taki system prawa, w którym stosunkowo łatwo można wyszukać aktualne przepisy prawne, niezbędne dla uzyskania odpowiedzi na interesujące nas pytania, i poddać je wykładni, której rezultat będzie przewidywalny. Wszystko to łącznie wpływa na osiągnięcie stanu pewności prawa i zapewnia podmiotom podległym prawu poczucie bezpieczeństwa”<sup>11</sup>.

Wspomniane zasady powstawały dla prawa pisanego, utrwalonego (drukowanego) na papierze, przez co, a może dzięki czemu, wszelkie istotne prawnie informacje musiały znajdować się w samym tekście aktu prawnego. Koncentrowano się na sprawach istotnych dla osób zapoznających się z informacją drukowaną. Liczba ogłaszanych aktów prawnych powoduje, że od lat poszukuje się nowych rozwiązań pozwalających zwiększyć efektywność wyszukiwania informacji.

---

<sup>9</sup> J. Kurcysz, *O elektronicznej informatyce prawniczej słów kilka*, „Palestra” 1973, t. 17, nr 6(186), s. 122–134.

<sup>10</sup> Zob. D. Pietruch-Reizes, *Rozwój środków przekazu informacji o prawie*, Katowice 1991.

<sup>11</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2021, s. 13.

„Przyjmując, że stopień zorganizowania «papierowych» dzienników urzędowych osiągnął już pewien optymalny pułap, można postawić tezę, że zwiększenie wydolności tych dzienników odbywa się już tylko dzięki zwiększaniu się możliwości percepcyjnych ich odbiorców. (...) Powiększająca się różnica pomiędzy wydolnością tradycyjnych środków przekazywania informacji o prawie a liczbą tekstów przekazywanych za ich pomocą powoduje, że obniża się poziom funkcjonowania tych środków”<sup>12</sup>. Przeszkody, „na które natrafia odtwarzanie aktualnego dla danej chwili stanu prawnego, zwiększają prawdopodobieństwo ustanawiania norm, nieskoordynowanych należycie z normami ustanowionymi wcześniej i dotąd nieuchylonymi. Działa tu przeto swoista zależność o charakterze sprzężenia zwrotnego dodatniego, a zatem sprzężenia, prowadzącego do spiętrzenia się występujących w opisanym tu układzie komunikacyjnym zakłóceń”<sup>13</sup>. Jak słusznie zauważa F. Studnicki „[o]dpowiedzialnością za ten stan rzeczy obciąża się najczęściej zbyt szybki jakoby przyrost i niezadowalające uporządkowanie tekstów aktów normatywnych. Nie dostrzega się natomiast zwykle faktu, że główną przyczyną powiększających się ustawicznie trudności informacyjnych jest to, iż przekroczona została granica wydolności funkcjonowania tradycyjnych środków udostępniania wiadomości o prawie, tj. że powstał taki stan rzeczy, przy którym środki te nie mogą już należycie wypełniać nałożonych na nie zadań”. Główny nacisk należy przenieść na należyte zorganizowanie „procesów udostępniania, tj. procesów polegających na wprowadzeniu wspomnianych tekstów do takich urządzeń, z których mogą one być możliwie najłatwiej odbierane w razie potrzeby”<sup>14</sup>. W doktrynie wskazuje się, że „jedyną nadającą się do obrania strategią wydaje się uruchomienie obok lub zamiast urządzeń innego rodzaju, a mianowicie urządzeń opartych na wykorzystaniu techniki elektronicznego przetwarzania danych”<sup>15</sup>. S. Wronkowska podkreśla, że „[b]ez dokumentacji wszystkich wydanych aktów normatywnych nie da się dziś udoskonalić techniki derogacyjnej, ani unikać niespójności tworzonego systemu prawa. Nieodzowne staje się zatem tworzenie zautomatyzowanych systemów informacji o prawie”<sup>16</sup>. Należy

---

<sup>12</sup> G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie...*, dz. cyt., s. 186 i 187. Zob. też F. Studnicki, *Nowe środki udostępniania treści prawa pozytywnego jednostce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze” 1978, z. 81.

<sup>13</sup> F. Studnicki, *Wprowadzenie...*, dz. cyt., s. 16.

<sup>14</sup> F. Studnicki, *Nowe środki udostępniania...*, dz. cyt., s. 126. Zob. też A. Szewc, *Rola i znaczenie informacji o prawie. Prawo jako przedmiot informacji* [w:] *Informacja naukowo-techniczna a prawo*, red. A. Szewc, Katowice 1984, s. 42.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> S. Wronkowska, *Technika prawodawcza*, RPEiS 1990, z. 1, s. 14.

jednak podkreślić, że opracowanie wyżej wymienionych systemów to nie jest zadanie wyłącznie informatyków. Zapewnienie optymalnych rezultatów dla tych rozwiązań „wymaga odpowiednio prostej i konsekwentnej techniki prawodawczej, zwłaszcza w zakresie poprawności słownictwa i konstrukcji aktów normatywnych; musi ona współcześnie uwzględniać wymagania i możliwości zautomatyzowanych systemów informatycznych”<sup>17</sup>.

Z powyższej analizy wynika, że sprawą podstawową staje się istnienie systemu, który zapewni dostęp do wiarygodnej i czytelnej informacji o prawie. Wiedza na temat sposobu uzyskania takiej informacji powinna znajdować się natomiast odpowiednio w kategorii informacji podstawowych i minimum rolowego.

W tym celu „należy zbliżyć się do takiego stanu, przy którym wszyscy adresaci norm prawa mogliby najłatwiej odbierać potrzebne im wiadomości o normach”<sup>18</sup>. Uwagę zwraca tutaj określenie „najłatwiej odbierać potrzebne im wiadomości o normach”. Innymi słowy należy zapewnić optymalizację dostępu do informacji o prawie. Owa optymalizacja dostępu ma charakter dwuwymiarowy. Po pierwsze informacja o prawie musi być dostępna, a więc powinna być zapewniona możliwość pozyskania treści komunikatu o prawie. Po drugie prawo musi być spójne i czytelne dla adresatów, a więc adresat musi być w stanie zrozumieć jego treść. Należy bowiem podkreślić, że dostęp do informacji o normach prawa można badać w szczególności na płaszczyźnie formalnej, a więc sprawdzać, czy przekazana informacja jest zgodna z oryginałem, ale także na płaszczyźnie semantycznej, na której istotne jest to, czy odbiorca i nadawca przypisują to samo znaczenie przekazanej informacji, czy nie mamy różnic interpretacyjnych<sup>19</sup>. Należy więc założyć, że optymalizacja dostępu do informacji o prawie musi uwzględniać zarówno opracowanie narzędzi do wyszukiwania tej informacji, jak i czytelność i spójność ogłaszanych aktów prawnych.

## **2. Rozwój informatyki prawniczej i ryzyka związane z rozwojem systemów informacji prawnej**

Prace nad wykorzystaniem dobrodziejstw informatyzacji w pracy prawnika rozpoczęły się już w latach 50. XX wieku. Możliwość szybkiego dotarcia do informacji

---

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> F. Studnicki, *Cybernetyka...*, dz. cyt., s. 117.

<sup>19</sup> F. Studnicki, *Przeptyw wiadomości...*, dz. cyt., s. 20.

zaczęła się przekładać na konkretne oszczędności czasu, który wcześniej trzeba było poświęcić na ręczne przejrzenie stosów papierowych egzemplarzy dzienników urzędowych.

W związku z omawianym procesem w końcu lat 60. XX wieku pojawiło się sformułowanie „informatyka prawnicza”. Początek informatyki prawniczej w Polsce jest wiązany z referatem „Informatyka prawnicza – możliwości zastosowania cybernetyki” wygłoszonym w Warszawie przez J. Wróblewskiego na międzynarodowej konferencji dotyczącej problemów informacji i dokumentacji w dziedzinie nauk prawnych, odbywającej się w dniach 2–5 grudnia 1970 r.<sup>20</sup>.

W doktrynie wskazuje się, że prawnik „jest bardziej zależny od wszechstronnej, szybkiej informacji aniżeli przedstawiciel jakiegokolwiek innego zawodu, a z całą pewnością jest bardziej zależny od informacji zawartych w książkach i czasopismach. Charakterystyczną cechą informacji potrzebnych prawnikowi jest ich dłuższy żywot w porównaniu ze zmieniającymi się bardzo szybko informacjami z zakresu większości innych dziedzin wiedzy. Znajomość prawa łączy w sobie potrzebę szybkiego uzyskiwania nowych informacji z potrzebą bardzo długiego nieraz ich przechowywania w pamięci. (...) Musi on mieć pewność, że wziął pod uwagę wszystkie przepisy nowe i stare, wszystkie orzeczenia, wszystkie wypowiedzi doktryny, albo też powinien wiedzieć na pewno, że takich materiałów w odniesieniu do rozpatrywanej sprawy nie ma”<sup>21</sup>.

Z punktu widzenia praktycznego szczególnie szybki rozwój informatyzacji dostępu do informacji o prawie rozpoczął się w latach 90. XX wieku, kiedy systemy informacji prawnej stały się dostępne na komputerach domowych. Jak wskazał M. Safjan, Prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2006<sup>22</sup>, „w sytuacji, w której w codziennej praktyce stosowania prawa podstawowym narzędziem w pracy prawnika są systemy informacji prawnej, zdobywanie wiedzy o tym, co obowiązuje, staje się szczególną sztuką, gdyż istnieje silna pokusa, by poprzestać na ocenie co do obowiązywania dokonanej przez redakcję systemu, z którego się w danej chwili korzysta”<sup>23</sup>. Jakkolwiek nie można nie doceniać roli, jaką systemy informacji prawnej odgrywają w pracy

---

<sup>20</sup> W 1971 r. referat został opublikowany w miesięczniku PiP 1971, z. 3–4, s. 639.

<sup>21</sup> J. Kurcysz, *O elektronicznej informatyce...*, dz. cyt., s. 123.

<sup>22</sup> Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w latach 1997–2008.

<sup>23</sup> W. Wiewiórowski, G. Wierczyński, *System prawa z perspektywy systemu informacji prawnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVIII, s. 218.

prawnika, to należy zwrócić uwagę na wiążące się z tym zagrożenia. Warto bowiem zauważyć, przytaczając kolejne słowa M. Safjana, że „sposób i jakość informacji publikowanych w tych systemach określa (...) w coraz większym stopniu realną wiedzę o prawie obowiązującym”<sup>24</sup>.

Uzupełnieniem przytoczonej wyżej opinii M. Safjana jest wypowiedź J. Stępnia, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006–2008<sup>25</sup>, który stwierdził, że „tradycyjny tekst ustawy drukowany w Dzienniku Ustaw w codziennej pracy sędziów Trybunału i ich asystentów pełni w zasadzie już jedynie funkcję pomocniczą”<sup>26</sup>. Wypowiedź ta padła w 2006 r., a więc jeszcze w czasie, gdy Dziennik Ustaw był wydawany w postaci papierowej. Wydaje się jednak, że nadal jest to opinia aktualna.

Technologia informatyczna „rozszerza biologiczne zdolności jednostki. Technologia ta poszerza naturalne zdolności analityczne ludzkiego umysłu, a przez to ułatwia przetwarzanie systemów informacji, takich jak prawo, w całej ich złożoności”<sup>27</sup>. Nie można jednak nie wspomnieć, że w doktrynie są też głosy, że „[b]ez technologii nie byłoby możliwe zapanowanie nad rozległymi zasobami informacyjnymi prawa, które jednak bez jej pomocy również nie mogłyby się pojawić. Logika postępu technologicznego polega na przewyżnianiu problemów przez siebie generowanych. Oznacza to, że informatyka usprawnia pozyskiwanie wiedzy potrzebnej bardziej informatyce aniżeli jej użytkownikom”<sup>28</sup>. Innymi słowy informatyzacja znacząco zwiększa możliwości człowieka, generuje jednak kolejne problemy, w szczególności ilość dodatkowych informacji powstających między innymi wskutek informatyzacji, które sprawiają, że człowiek staje się bardzo uzależniony od narzędzi informatycznych.

Ilość informacji o prawie powoduje, że konieczna jest jej selekcja (dobór informacji ze względu na jej nadmiar). Niestety, taka selekcja jest często subiektywna lub przypadkowa, gdyż zależy od tego, do czego miał aktualnie dostęp twórca systemu. Należy zauważyć, że upowszechnienie systemów informacji o prawie może mieć

---

<sup>24</sup> M. Safjan, *Zdobywanie wiedzy o obowiązującym prawie zaczyna być już sztuką*, „Rzeczpospolita” 2003, 17 lutego, s. C2.

<sup>25</sup> Sędzia Trybunału Konstytucyjnego w latach 1999–2008.

<sup>26</sup> J. Stępień, *O sztuce ustalania aktualnie obowiązującego stanu prawnego* [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2006, s. 29.

<sup>27</sup> W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2012, s. 104.

<sup>28</sup> J. Janowski, *Wpływ technologii na informację o prawie* [w:] *Modele dostępu do informacji o prawie*, red. G. Szpor, Warszawa 2014, s. 26.

pozytywny skutek w postaci dotarcia do informacji o prawie przez większą liczbę obywateli, niekiedy jednak uzyskana za pośrednictwem systemu informacja może wprowadzać w błąd. Warto podkreślić, że „informacja pełni również rolę sterującą, wyznacza kierunek, w którym pójdzie dalsza aktywność osoby uzyskującej informację, a jednocześnie może stać się motorem kolejnego działania (...). W skrajnej formie może to prowadzić do sytuacji, w której rozumienie prawa zależeć będzie głównie od decyzji quasi-interpretacyjnej twórców systemów informacji prawnej. Wszystkie strony sporu będą bowiem korzystać z prawniczych baz danych, a nie z informacji pierwotnej”<sup>29</sup>.

O tym, jak ważne jest przedstawienie wyników wyszukiwania, wie każdy, kto korzysta z wyszukiwarek internetowych takich jak Google. Jeżeli liczba wyników jest duża, branych jest pod uwagę jedynie kilka, które zostały wyświetlone jako pierwsze. W przypadku informacji o prawie może mieć to istotne znaczenie dla wykładni przepisów. Sprawą podstawową jest zatem zapewnienie relewantności wyników wyszukiwania informacji<sup>30</sup>.

Głównym problemem jest odnalezienie sposobu jak najszybszego dotarcia do informacji przy zachowaniu wiarygodności otrzymanych wyników. Informacja podana przez jakikolwiek obecny system informacji prawnej, komentarz czy artykuł prasowy jest jednak informacją przetworzoną, obciążoną ryzykiem błędu lub zniekształcenia w wyniku subiektywnej oceny autora dokumentu lub systemu. W efekcie na rozstrzygnięcie sprawy wpływa nie tylko faktyczny stan prawny, lecz także, w pewnych sytuacjach, fakt skorzystania z tego, a nie innego narzędzia zapewniającego dostęp do informacji o prawie. To wskazuje, jak bardzo jest ważne, aby informacja, szczególnie prawna, była przedstawiana w sposób obiektywny i przejrzysty, a co za tym idzie – umożliwiający samodzielną ocenę. Problem niestety polega na tym, że budowa systemu informacji prawnej zapewniającego przystępne przedstawienie informacji obiektywnej jest bardzo trudna<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> W.R. Wiewiórowski, *Obiektywizm informacji i subiektywna jej interpretacja* [w:] G. Wierczyński i W.R. Wiewiórowski, *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2012, s. 38.

<sup>30</sup> F. Studnicki, *Wprowadzenie...*, dz. cyt., s. 34 i nast. Zob. też. F. Studnicki, *Kryterium relewancji w zautomatyzowanym wyszukiwaniu informacji prawnej* [w:] *Prawne problemy systemów informatycznych. Konferencja informatyki prawniczej*, t. 2, Wrocław 1976, s. 23–39.

<sup>31</sup> „Podstawowe zastosowania technologii informacyjnych w prawie można podzielić na cztery grupy: informacyjne – w zakresie wytwarzania wiedzy o prawie, komunikacyjne – podczas wymiany oświadczeń w obrocie prawnym, interakcyjne – w związku z świadczeniem usług prawnych, symulacyjne – ze względu na programowanie działania prawa”. Zob. J. Janowski, *Wpływ technologii na informację o prawie...*, dz. cyt., s. 15 i 16.

Użytkownik często oczekuje także „podpowiedzi” co do znaczenia informacji prawnej. Co gorsza, oczekiwanie wspomnianej „podpowiedzi” jest tym większe, im bardziej obca jest materia, której dotyczy zapytanie. Ryzyko wpłynięcia na decyzję użytkownika jest więc jeszcze większe. Omawiając kwestię systemów informacji prawnej, mamy zatem z jednej strony postulat wprowadzania do systemu informacji obiektywnej, pozwalającej użytkownikowi na samodzielne dokonanie wykładni, z drugiej jednak strony, w niektórych przypadkach, pojawia się oczekiwanie przedstawiania konkretnej informacji, z czym wiąże się już konieczność wprowadzania do systemu informacji subiektywnej<sup>32</sup>, wynikającej w szczególności z konieczności interpretacji przepisów prawnych.

W systemach informacji prawnej zamieszczane są teksty orzeczeń, tezy z piśmiennictwa czy komentarze. Warto jednak zauważyć, że nawet w takim przypadku mamy do czynienia z ryzykiem subiektywizmu. Stały wzrost liczby aktów prawnych powoduje przyrost ilości informacji koniecznej do przetworzenia i znacząco utrudnia uwzględnienie w bazie kompletnych danych. Determinuje to konieczność ich selekcji. Problem w tym, że gdy przepisy nie są jednoznaczne, selekcja również może być wykonywana w sposób subiektywny. Teoretycznie możemy sobie nawet wyobrazić zmianę prawa polegającą na ustaleniu się pewnej linii wykładni prawa, wynikającej nie tyle z treści samych aktów prawnych, ile z treści orzeczeń dostępnych w powszechnych systemach informacji prawnej. Takie ryzyko może być tym większe, im bardziej powszechne będzie korzystanie z tych systemów oraz gdy zamieszczone w nich orzeczenia będą zgodne jedynie z wybranymi liniami orzecznymi. Już samo to pokazuje, jak ważne jest prawidłowe i czytelne opracowanie sposobu prezentacji informacji o prawie bazującej bezpośrednio na tekście ogłoszonego aktu prawnego.

Wyżej wymienione ustalenia jednoznacznie ukazują, że zwiększenie poziomu przetwarzania informacji zwiększa ryzyko subiektywizmu uzyskiwanej informacji lub błędu. Nie oznacza to jednak, że zdaniem autora niniejszej pracy należy odejść od tworzenia systemów wyręczających użytkownika w szukaniu konkretnej informacji, wręcz przeciwnie. Należy jednak rozwijać sposób prezentacji informacji obiektywnej w taki sposób, aby systemy wyręczające użytkownika w wykładni miały jak najwyższy poziom i jak najszerszy zakres danych. Jednocześnie należy dbać o to, aby system informował, którą część dostępnych zasobów informacji wziął pod uwagę. Zasadne jest

---

<sup>32</sup> W.R. Wiewiórowski, *Obiektywizm informacji...*, dz. cyt., s. 37.



także zidentyfikowanie zakresu informacji, których przetworzenie nie wiąże się z nadmiernym ryzykiem błędu.

Na ocenę informacji składa się kilka elementów: jej rzetelność (tj. zgodność ze stanem faktycznym), kompletność, selektywność (tj. wyeliminowanie elementów nieistotnych i utrudniających zrozumienie danej informacji), adresowalność (tj. dostosowanie do potrzeb odbiorcy), terminowość i wymagana postać<sup>33</sup>. Aby zatem stworzyć system informacji o prawie o jak najniższym poziomie ryzyka informacji niepełnej lub subiektywnej, prócz zapewnienia w jak najszerszym zakresie optymalizacji funkcji wyszukiwawczych konieczne jest korzystanie z odpowiednich źródeł samej informacji – źródeł informacji o prawie posiadającej walor autentyczności<sup>34</sup>, przygotowanej do maszynowego przetwarzania w sposób, który zagwarantuje, że informacja przetworzona w systemie będzie poprawna.

Należy jednocześnie przypomnieć o spoczywającym na państwie obowiązku zapewnienia otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Kwestię tę reguluje w szczególności ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego<sup>35</sup>, która wdrożyła dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>36</sup>. Ustawa określa zasady otwartości danych, zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje. Jak się wydaje, zapewnienie wysokiej jakości danych wykorzystywanych w systemie informacji o prawie może znakomicie przełożyć się nie tylko na system udostępniany przez organy państwa, ale także na systemy udostępniane przez podmioty prywatne korzystające z danych udostępnianych na podstawie tych przepisów.

Przytoczone powyżej argumenty, opisujące zagrożenia i konsekwencje związane z informatyzacją informacji o prawie, jednoznacznie wskazują, że zadaniem państwa powinno być zapewnienie systemu o jak najszerszym zakresie informacji prawnej przy

---

<sup>33</sup> Zob. *Informatyka ekonomiczna*, red. E. Niedzielska, Wrocław 1998, a także W.J. Jabłoński, W. Bartkiewicz, *Systemy informatyczne zarządzania. Klasyfikacja i charakterystyka systemów*, Bydgoszcz 2006, s. 8.

<sup>34</sup> Zob. M. Wojciechowski, *Niektóre aspekty tzw. Autentyczności tekstów aktów normatywnych*, RPEiS 2003, z. 4, s. 65–77.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1524.

<sup>36</sup> Dz. Urz. UE L 172 z 26.06.2019, s. 56.

optymalnych metodach wyszukiwania, opracowanego w taki sposób, aby był neutralny z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy, a jednocześnie przedstawiał informację w sposób w jak najwyższym stopniu dostosowany do odbiorcy.

### 3. Prawo obywatela do dostępu do prawa

Dotychczasowe orzecznictwo dotyczące czytelności i jasności przepisów prawnych odnosiło się głównie do kwestii związanych z redagowaniem samych przepisów i precyzyjnym formułowaniem treści norm prawnych.

Jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych jest zasada określoności przepisów prawa. Jak wskazał TK w wyroku z dnia 28 października 2009 r., „[n]orma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu”<sup>37</sup>.

Jak się wydaje, nadrzędnym celem wyżej opisanej zasady jest zapewnienie obywatelowi dostępu do jasno przedstawionej informacji na temat jego praw i obowiązków oraz umożliwienie mu świadomego wyboru efektywnego postępowania. Rozważenia wymaga, na ile niewykorzystanie przez państwo nowych możliwości technicznych w zakresie optymalizacji dostępu do informacji o prawie może zostać uznane za zaniechanie mające negatywny wpływ na prawa obywatela, do którego będą mogły odpowiednio odnosić się tezy wskazane w orzecznictwie dotyczącym zasady określoności przepisów prawa<sup>38</sup>. Jak wskazał TK, ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Nie można zatem wykluczyć, że z czasem forma udostępniania ogłoszonego prawa będzie również

---

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 13 i postanowienie TK z dnia 11 lutego 2014 r., P 50/11, OTK-A 2014, nr 2, poz. 1.

<sup>38</sup> Zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego dostępne na stronie internetowej TK w katalogu Publikacje/e-Publikacje pod adresem: <http://www.trybunal.gov.pl/publikacje/e-publikacje> [dostęp: 5.04.2022].

oceniana pod tym kątem, tym bardziej że zmiany zachodzące wokół nas owocują pojawieniem się nowych okoliczności. Takim przykładem może być pojawienie się koncepcji prawa dostępu do Internetu<sup>39</sup>, jak również próby „czytania na nowo” określeń użytych w Konstytucji, np. wyrazu „dokument”<sup>40</sup>.

W doktrynie już teraz wskazuje się, że zapewnienie odpowiedniego dostępu do informacji o prawie wynika z samej Konstytucji. „Szczególne znaczenie dla rekonstrukcji publicznego obowiązku udzielania informacji o prawie mają: art. 2 Konstytucji i wynikające z tego przepisu wartości w postaci bezpieczeństwa prawnego oraz zasady określoności prawa; art. 45 Konstytucji odczytywany w ten sposób, że efektywne skorzystanie z procedur sądowych uzależnione jest od znajomości podstawowych zasad rządzących danym postępowaniem; art. 61 Konstytucji zapewniający dostęp do informacji publicznej i obowiązek takiego tworzenia, ogłaszania i stosowania prawa, by jednostka miała możliwość kontrolowania tych procesów; art. 88 Konstytucji ustanawiający obowiązek ogłaszania aktów normatywnych oraz preambuła do Konstytucji, w której usankcjonowano zasadę sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych”<sup>41</sup>. Z uwagi na rolę i zadania państwa prawo do dostępu do rzetelnej informacji o prawie wiąże się także z prawem do dobrej administracji.

Ocena, na ile forma ogłaszania aktów prawnych ma wpływ na dostęp do informacji o prawie, może być różna. Nie ulega jednak wątpliwości, że w pewnych przypadkach znaczenie formy udostępnienia prawa będzie analogiczne do znaczenia określoności samych przepisów.

„Istota każdego współczesnego systemu prawnego polega na tym, że najcenniejsza jest informacja o treści obowiązujących norm i sposobie ich stosowania. Istnieje tutaj

---

<sup>39</sup> Zob. M. Zieliński, *Dostęp do Internetu jako prawo człowieka? W sprawie potrzeby nowej wolności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PS 2013, nr 4, s. 20 i nast.

<sup>40</sup> Zob. M. Bernaczyk, *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 387. Autor pisze: „uznaje za błędny pogląd, że w ramach postulowanej ustawowej definicji informacji publicznej «kryterium utrwalenia [informacji publicznej – M.B.] w jakiegokolwiek postaci jest pozakonstytucyjne». Artykuł 61 ust. 2 Konstytucji RP dowodzi czegoś zgoła odmiennego, ponieważ wprost wskazuje się tam szeroko rozumiany dokument. Nie uważam, że ustrojodawcy chodziło o prawne spetryfikowanie znaczenia słowa «dokument» według stanu na dzień 2 kwietnia 1997 r. Pojęcie «dokument» z art. 61 ust. 2 Konstytucji ma charakter dynamiczny i zmienia swój desygnat wraz z rozwojem społeczeństwa i stanu jego techniki”. Zob. też. J. Karpowicz, *Ekspertyza prawna: Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania*, źródło: <https://mc.bip.gov.pl/fobjects/details/96100/rozwiązania-mogace-stanowic-podstawe-do-zmian-przepisow-regulujacych-zasady-pdf.html> [dostęp: 5.04.2022].

<sup>41</sup> A. Krzywoń, *Wybrane aspekty konstytucyjnego obowiązku udzielania informacji o prawie przez organy władzy publicznej* [w:] *Modele dostępu...*, dz. cyt., s. 49.

bowiem niekwestionowana zależność między możliwością skorzystania z uprawnienia przyznanego przepisem prawa a znajomością treści tego przepisu i zasad jego stosowania. Takie samo, a nawet większe znaczenie ma znajomość zakazów, których naruszenie łączy się z zastosowaniem przez państwo konkretnej sankcji wobec obywatela”<sup>42</sup>. Zakres danych zawartych w systemie prawnym oraz szybkość i różnorodność zmian uniemożliwia rzetelne zapoznanie się z całą informacją. Należy tutaj wskazać, że „w tekście mogą się bowiem znajdować przepisy niewyrażające obowiązujących norm prawnych, co jest m.in. efektem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zarazem w pewnych wypadkach niecały system prawny jest odzwierciedlony w ogłoszonym przez państwo tekście w znaczeniu legislacyjnym. W takich sytuacjach w demokratycznym państwie prawnym nie można przenosić na jednostkę całości obowiązków związanych z ustaleniem aktualnego stanu prawnego”<sup>43</sup>.

Bardzo wyraźnym sygnałem zmiany podejścia do oceny prawidłowego sposobu realizacji przez państwo obowiązku zapewnienia informacji o prawie, wskazującym w szczególności, że nie wystarczy formalne ogłoszenie zmian przepisów, ale konieczne jest także ich odpowiednie udostępnienie, jest wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r.<sup>44</sup>. W wyroku tym zwrócono uwagę na długość (60-dniowego) terminu wydania tekstu jednolitego po wejściu w życie ustawy z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>45</sup>. TK stwierdził, że wyznaczenie „tak odległego terminu ogłoszenia tekstu jednolitego (...) wskazuje, że tekst ten nie mógł być źródłem odczytania treści ustawy o ujawnianiu informacji w brzmieniu nadanej ustawą zmieniającą z 14 lutego 2007 r. dla adresatów zawartych w niej norm prawnych (...). Tymczasem to właśnie tekst jednolity, inaczej niż teksty ujednolicone, ma przymiot autentyczności taki sam jak tekst pierwotny ustawy. To co do tekstu jednolitego istnieje domniemanie, że kształt, w jakim go ogłoszono, jest kształtem, który

---

<sup>42</sup> Tamże, s. 46 i 47. Zob. też: K. Zeidler, *O fikcji powszechnej znajomości prawa i nadziei na społeczną znajomość zasad prawa* [w:] *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Pullo*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 719 i nast.

<sup>43</sup> Z punktu widzenia naszych rozważań równie ważne jest zapewnienie informacji, którą będzie można w prosty i pewny sposób wykorzystać. Istotną rolę odgrywa tutaj dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90).

<sup>44</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.

<sup>45</sup> Dz. U. poz. 162.

nadał mu prawodawca”. Zwrócono zatem uwagę, że zapewnić należy nie tylko formalne ogłoszenie, lecz także odpowiednią formę informacji, która umożliwi zapoznanie się z przepisami.

#### 4. System źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce

Zapewnienie optymalnego dostępu do informacji o prawie wymaga w pierwszej kolejności zapoznania się z zakresem danych, które chcemy udostępnić. Warto zatem ustalić, jak wygląda system źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

W doktrynie wielokrotnie podkreślano, że jedną z podstawowych zmian wprowadzonych przez Konstytucję z 1997 r. jest zamknięcie katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z Konstytucją stanowienie prawa powszechnie obowiązującego jest dopuszczalne tylko w formach przez nią przewidzianych i tylko przez podmioty, którym powierza w tym zakresie kompetencję prawodawczą<sup>46</sup>.

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są<sup>47</sup>:

- 1) Konstytucja, ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa<sup>48</sup> i rozporządzenie (§ 87 ust. 1),

---

<sup>46</sup> M. Wiącek, *Komentarz do art. 87 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

<sup>47</sup> Dla porządku warto wskazać, że prócz przepisów powszechnie obowiązujących są także akty obowiązujące wewnątrznie, to znaczy akty, które obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt. Również w tym zakresie Konstytucja z 1997 r. wprowadziła fundamentalną, na tamten moment, zmianę, polegającą na jednoznacznym wskazaniu dopuszczalnego zakresu materii prawnych, jakie mogą stać się przedmiotem regulacji w aktach prawa wewnętrznego, a więc w szczególności w uchwałach rządowych lub zarządzeniach ministrów. Konstytucja wskazuje wśród tych aktów uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93).

<sup>48</sup> Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw, które są uregulowane w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

O zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm. Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzenia umów międzynarodowych określa ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127).

- 2) akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (§ 87 ust. 2),
- 3) prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej tę organizację (art. 91 ust. 3)<sup>49</sup>,
- 4) rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234)<sup>50</sup>.

Na kształt źródeł prawa wpływ mają także orzeczenia TK, zwanego czasem „negatywnym ustawodawcą” (art. 188 i 190)<sup>51</sup>. Ponadto w doktrynie wyróżnia się jako „przedmiotowe źródło prawa” ustawę o zmianie Konstytucji<sup>52</sup>.

W Konstytucji z 1997 r. odrzucono PRL-owską koncepcję wyłączności ustawy, zgodnie z którą „zastrzegano dla parlamentu monopol w regulowaniu spraw najważniejszych, co wyznaczało jednocześnie zakres i formy działalności prawodawczej pozostawionej organom rządowym. Obowiązująca ustawa zasadnicza odeszła (...) od

---

<sup>49</sup> W niektórych sprawach Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej. Jeżeli z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową wynika, że prawo przez tę organizację stanowione jest stosowane bezpośrednio, ma ono także pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym.

Sposób wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm w formie uchwały bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 90).

<sup>50</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy są wydawane na wniosek Rady Ministrów w czasie wojny, w przypadku gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

<sup>51</sup> TK orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, tzn. skargi wnoszonej w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji danej osoby, jeżeli czuje ona, że zostały naruszone przez to jej konstytucyjne wolności lub prawa.

Orzeczenia TK w wyżej wymienionych sprawach podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

<sup>52</sup> Wskazuje się, że „jeśli uwzględnić ustawę o zmianie Konstytucji, która może przecież zawierać przepisy nieinkorporowane do ustawy zasadniczej, czyli przepisy przejściowe, dostosowujące czy epizodyczne (na marginesie warto zauważyć, że w tym ostatnim przypadku pewnemu zatarciu ulegnie granica między ustawą o zmianie konstytucji a ustawą konstytucyjną, które będą obowiązywać jako przepisy aktu odrębnego od Konstytucji, a więc formalnie jest to kolejne przedmiotowe źródło prawa)”. Zob. M. Olszówka, *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektywne?*, PL 2022, nr 2, s. 107.

pojmowania zasady wyłączności ustawy sprowadzonego do obowiązku zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień<sup>53</sup>. Oparto się na założeniu, że co do zasady każda norma prawa krajowego powinna wywodzić się bądź z ustawy, bądź z aktu wydanego na podstawie ustawy; w tym ostatnim zakresie szczególną rolę odgrywa rozporządzenie wykonawcze<sup>54</sup>.

Rozporządzenia są wydawane w celu wykonania przepisów ustawy, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w danej ustawie. Jednocześnie zastrzega się, że rozporządzenia mogą być wydawane wyłącznie przez organy wskazane w Konstytucji, a organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Upoważnienie ustawowe powinno określać zarówno organ właściwy do wydania rozporządzenia, jak i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu (art. 92).

Warto jednak podkreślić, że katalog organów wskazanych jako upoważnione do wydawania rozporządzeń nie jest zamknięty w samej Konstytucji. Wśród organów upoważnionych do wydawania rozporządzeń są w szczególności ministrowie kierujący działami administracji rządowej. Katalog działów administracji rządowej określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>55</sup>. Zakres działań każdego ministra jest określany w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, wydawanym na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>56</sup>. W rozporządzeniu są wskazane działy administracji rządowej, którymi danymi minister kieruje. Ponadto Konstytucja w art. 149 ust. 3 stanowi, że przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej stosuje się do przewodniczącego komitetu określonego w ustawie<sup>57</sup>. Katalog upoważnionych organów jest zatem określony na podstawie przepisów rangi ustawowej, jednak ustawodawca ma ograniczony zakres możliwych zmian.

Na widoczny brak domknięcia katalogu źródeł prawa wskazuje się natomiast w przypadku źródeł prawa miejscowego, ponieważ „Konstytucja nie zawiera

---

<sup>53</sup> Stanowisko dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych – Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, znak sprawy: RL-0303-18/15.

<sup>54</sup> M. Wiącek, *Komentarz do art. 87...*, dz. cyt.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2512.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 oraz z 2023 r. poz. 1195, 1234 i 1641.

<sup>57</sup> Taki komitet został utworzony na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, 1265 i 1812) – Komitet do spraw Pożytku Publicznego.

enumeratywnego wyliczenia ani form stanowienia, ani podmiotów wydających”<sup>58</sup>. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określają dla:

- 1) gmin – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>59</sup> (rozdział 4),
- 2) samorządu województwa – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>60</sup> (rozdział 8),
- 3) wojewody oraz organów niezespólonej administracji rządowej – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>61</sup> (rozdział 6),
- 4) terenowych organów administracji morskiej – ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>62</sup> (dział III rozdział 3).

Na jeszcze bardziej jaskrawą otwartość wskazuje się w przypadku prawa stanowionego przez organizację międzynarodową konstytuowaną w umowie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Jakkolwiek wskazuje się na „niedomknięcie” katalogu źródeł prawa, zwraca się uwagę na istnienie jednoznacznych reguł jego określenia. Analiza wymienionych wyżej źródeł prawa pozwala stwierdzić, że wskazane przykłady są dowodem nie tyle na otwarciu katalogu źródeł prawa, ile na jego zamknięciu z pozostawieniem w tym zakresie pewnej racjonalnej elastyczności w ustalonych ramach<sup>63</sup>.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, którego zasady i tryb określa właściwa ustawa (art. 88 ust. 1 i 2). Mając powyższe na względzie, należy uznać, że źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego ogłoszone na zasadach i w trybie określonych w ustawie<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> Zob. M. Olszówka, *Zamknięcie katalogu...*, dz. cyt., s. 139.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038 i 1834.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1464 oraz z 2021 r. poz. 1561.

<sup>62</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2135 oraz z 2021 r. poz. 234 i 1718.

<sup>63</sup> Przykładem sytuacji odwrotnej jest np. brak możliwości wydawania aktów wykonawczych przez Narodowy Bank Polski, co było przedmiotem szeroko zakrojonej dyskusji po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.

<sup>64</sup> Projekt ustawy staje się faktycznie ustawą w momencie uchwalenia jej przez Sejm, przed przekazaniem jej Senatowi zgodnie z art. 121 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotowa ustawa nie może jednak stanowić podstawy do określania praw i obowiązków, nie mówiąc już o tym, że treść samej ustawy może jeszcze ulec zmianie. Podstawą do określenia praw i obowiązków nie jest także ustawa, której kształt został ostatecznie przyjęty przez parlament i która została podpisana przez Prezydenta. Taka ustawa nie może bowiem wejść w życie, a zatem nie jest źródłem prawa. To samo odnosi się do



W przypadku aktów prawa krajowego zasady i tryb ich ogłaszania określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>65</sup>, natomiast w przypadku umów międzynarodowych – ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>66</sup>.

Z punktu widzenia poszukiwań sposobu na zwiększenie poziomu dostępności stanowionego prawa sprawą podstawową jest opisany powyżej obowiązek ogłaszania aktów prawnych. Obecnie analizując poziom dostępności stanowionego prawa, możemy koncentrować się już nie na prawie stanowionym, lecz wyłącznie na prawie ogłoszonym w dzienniku urzędowym, co znakomicie zakreśla krąg analiz. Co więcej, od 2012 r. jedyną obowiązującą formą ogłaszania jest forma elektroniczna, dostępna na stronie internetowej danego dziennika urzędowego<sup>67</sup>.

Ponadto, z uwagi na fakt, że od 2012 r. regularnie wydaje się teksty jednolite aktów normatywnych, rozważając metody poprawy dostępności obowiązującego prawa, możemy skoncentrować się przede wszystkim na przepisach obecnie ogłaszanych. Tytaniczna praca wykonana przez Kancelarię Sejmu oraz ministerstwa i Rządowe Centrum Legislacji w trakcie opracowywania tekstów jednolitych może być teraz skutecznie wykorzystana.

Aby ten fakt zobrazować, warto zauważyć, że gdy wskażemy w wyszukiwarce jednego z komercyjnych systemów informacji prawnej LEX polecenie wyszukania wszystkich obowiązujących ustaw<sup>68</sup>, otrzymamy wynik 1654 aktów. Obecnie brak jest badań dających jednoznaczne dane o liczbie obowiązujących ustaw, dlatego na potrzeby przykładu posłużmy się powyższym wynikiem jako punktem odniesienia. Analiza wyników otrzymanych z wyżej wskazanego systemu pokazuje, że prawie 600 spośród wyszukanych aktów to ustawy zmieniające, natomiast 60 z nich to ustawy o ratyfikacji umowy międzynarodowej. Jeżeli założymy, że akty nowelizujące stanowią niejako całość z aktami nowelizowanymi<sup>69</sup>, możemy uznać, że w Polsce obowiązuje około

---

rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. W przypadku umów międzynarodowych nie ma takiego obowiązku wskazanego w Konstytucji.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 127.

<sup>67</sup> Zgodnie z art. 2a ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci elektronicznej organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową.

<sup>68</sup> Dane na 29.01.2023.

<sup>69</sup> Zgodnie z § 93 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), ustawa zmieniająca może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy

1000 ustaw. Po jednoczesnym przeanalizowaniu statystyk dotyczących tekstów jednolitych ustaw otrzymujemy wynik wskazujący, że w latach 2012–2022 wydano teksty jednolite dla prawie 820 ustaw, z czego ponad 750 ustaw obowiązuje<sup>70</sup>. Badanie informacji wynikających ze strony Dziennika Ustaw wykazało, że w latach 2012–2022 wydano około 130 ustaw, które mają status obowiązujący i nie mają tekstu jednolitego. Analiza tych danych dowodzi zatem, że w formie elektronicznej zostało ogłoszonych około 880 obowiązujących ustaw lub ich tekstów jednolitych<sup>71</sup>. Można więc założyć, że jedynie nieco ponad 100 ustaw ogłoszonych w formie papierowej, posiadających we wspomnianym systemie informacji prawnej status obowiązujący, nie ma tekstu jednolitego. Co więcej, brak tekstu jednolitego sugeruje, że ustawy te nie były po roku 2012 r. nowelizowane<sup>72</sup>. Idąc dalej tym tropem, z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że brak nowelizacji przez tak długi okres wskazuje na wąski krąg adresatów tych norm lub fakt ich rzadkiego stosowania. Jak się wydaje, przytoczone dane jednoznacznie pokazują, że jest to najlepszy moment na wprowadzenie zmian, których wynikiem byłby system pozwalający na efektywne zapoznawanie się z obowiązującym prawem.

## 5. Przedmiot badań

W niniejszej pracy zostaną przedstawione propozycje rozwiązań umożliwiających zwiększenie efektywności dostępu do informacji o prawie opartej na aktach prawnych, ze szczególnym wskazaniem aktów normatywnych ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Zaprezentowane rozwiązania mają na celu również zminimalizowanie negatywnych skutków subiektywizmu autorów systemów informacji prawnej. Zostanie

---

zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby – także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację. W ustawie zmieniającej można zamieścić przepisy, które regulują sprawy wykraczające poza zakres unormowania ustawy zmienianej jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie. Jeżeli w ustawie zmieniającej wyjątkowo zamieszczono przepisy regulujące sprawy wykraczające poza zakres ustawy zmienianej, nie wystarczy poprzestać na uchyleniu ustawy znowelizowanej. Należy uchylić także te przepisy.

<sup>70</sup> Informacja opracowana na podstawie danych na stronie: [https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=TEKSTY\\_JEDNOLITE&Wsk=W](https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=TEKSTY_JEDNOLITE&Wsk=W) [dostęp: 29.01.2023].

<sup>71</sup> Co więcej, znakomita większość tych aktów przedstawia aktualny stan prawny, a jedynie 30 aktów ma więcej niż 3 nienaniesione nowelizacje.

<sup>72</sup> Obowiązek ogłaszania tekstów jednolitych ustawy nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli była ona nowelizowana, wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Należy jednak podkreślić, że w praktyce Kancelaria Sejmu proces regularnego wydawania tekstów jednolitych ustaw rozpoczęła już w 2012 r.

podjęta próba analizy i oceny obecnych regulacji i praktyki w zakresie przygotowywania dokumentów aktów prawnych oraz zaproponowania mechanizmów pozwalających zwiększyć możliwości przetwarzania informacji zawartych w aktach prawnych ogłaszanych w dziennikach urzędowych przy zachowaniu w jak najszerszym zakresie waloru autentyczności otrzymanej informacji o prawie<sup>73</sup>. Duży nacisk zostanie przy tym oczywiście położony na kwestię tekstów skonsolidowanych.

Badanie przeprowadzone w 2013 r. przez G. Wierczyńskiego<sup>74</sup> wskazuje, że na chęć skorzystania z danego źródła informacji o prawie bardzo duży wpływ mają dostępność oraz wygoda korzystania z danego źródła. Najczęściej wykorzystywanymi źródłami informacji o prawie okazały się kontakty towarzyskie, gazety codzienne oraz serwisy internetowe<sup>75</sup>.

Z punktu widzenia badań prowadzonych w niniejszej pracy na szczególną uwagę zasługują wyniki analiz korzystania z dzienników urzędowych, systemów informacji prawnej i prawniczych baz danych, wiedzy pracowników urzędów i sądów oraz kontaktów towarzyskich.

W przypadku dzienników urzędowych znaczna grupa respondentów wskazywała, że ich zawartość wymaga komentarza i interpretacji. Tekst przepisów jest niezrozumiały i abstrakcyjny, co w efekcie powoduje konieczność poszukiwania informacji z innych źródeł, posługujących się prostszym językiem. Jako podstawowy atut podkreślano wysoką ocenę wiarygodności. Zaznaczano, że jest to źródło informacji o prawie, z którego należy korzystać w celu weryfikacji informacji pozyskanych z innych źródeł. Mamy zatem źródło wiarygodne, ale nieczytelne, mało przystępne i trudne w użyciu.

W przypadku systemów informacji prawnej wskazywano na znacznie większą czytelność i przystępność informacji, jednak sprawą zasadniczą jest fakt odpłatności za

---

<sup>73</sup> Warto tutaj przytoczyć definicję informacji stosowaną w informatyce (źródło: W.R. Wiewiórowski, *Pojęcie informacji* [w:] G. Wierczyński i W.R. Wiewiórowski, *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2012, s. 35). Otóż informacją są takie dane, które zostały przetworzone w sposób, który uwidacznia ich znaczenie i tym samym czyni je użytecznymi. Są tutaj wyróżniane trzy podstawowe poziomy odbierania informacji: poziom formalny, na którym informacja to po prostu układ sygnałów, poziom semantyczny – na którym przekazywana treść jest zrozumiała dla obu stron i poziom pragmatyczny – na którym przekazywana treść może zostać odebrana i przewożona przez odbiorcę”. Celem pracy jest opisanie rozwiązań pozwalających na dostęp do ogłaszanego prawa w jak najszerszym zakresie na poziomie pragmatycznym.

<sup>74</sup> Zob. G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015, s. 245 i nast.

<sup>75</sup> W badaniu nie brano pod uwagę procesów, w których informacje o obowiązującym prawie pozyskuje się za pośrednictwem radia i telewizji, ze względu na różnorodny charakter treści prezentowanych w tych mediach, natomiast w badaniu brano pod uwagę źródła świadome i bezpośrednio wykorzystywane do poszukiwania informacji o prawie.

korzystanie z takich systemów. Systemy udostępniane bezpłatnie nie mają większości funkcji, które posiadają systemy komercyjne. Podano przy tym przykład *Légifrance*, systemu informacji prawnej udostępnianego nieodpłatnie przez rząd francuski, posiadającego już funkcje dostępne w systemach komercyjnych. Wyniki pokazały, że jest on wielokrotnie częściej używany niż francuski dziennik urzędowy *Journal officiel*<sup>76</sup>. To świadczy o bardzo dużym potencjale systemu informacji prawnej, pod warunkiem że będzie on bezpłatny i wyposażony w narzędzia przyjazne dla użytkownika.

Kolejnym źródłem, na które chciałbym zwrócić uwagę, są pracownicy urzędów i sądów. Na wiarygodność tego źródła informacji bezpośredni wpływ miała forma pisemna odpowiedzi. Dawała ona odbiorcy poczucie wiążącego charakteru informacji, co nie jest bez znaczenia. Niestety „dane liczbowe wskazują, że znacznie mniej odbiorców korzysta z możliwości uzyskania odpowiedzi od pracowników instytucji państwowych w sposób sformalizowany (na piśmie, z gwarancją wiążącego charakteru), ale odpłatny, niż odbiorców, którzy korzystają z możliwości uzyskania odpowiedzi w sposób mniej sformalizowany, ale nieodpłatny”<sup>77</sup>. Jak się wydaje, badanie to daje podstawy do uznania, że sprawą docelową jest zapewnienie obywatelom rozwiązań, które pozwolą bezpłatnie otrzymywać informacje na piśmie, z możliwością skutecznego powoływania się na nie w razie potrzeby.

Ostatnim źródłem, na które pragnę zwrócić uwagę, są kontakty towarzyskie. Ta forma była uważana za szczególnie przydatną. Wiarygodność uzyskanych dzięki niej informacji zależy oczywiście od osoby udzielającej porady, jednak na pierwszy plan tej formy wysuwa się wygoda korzystania z niej.

Jak się wydaje, warto rozważyć argumenty za każdym z wyżej wymienionych źródeł i przeciw każdemu z nich. Następnie należałoby poszukać rozwiązań, które sprostają jak największej liczbie oczekiwań opisanych na podstawie przytoczonych wyników. Innymi słowy, rozważyć, w jaki sposób można opracować optymalne źródło informacji o prawie.

W pracy skoncentrowano się na przepisach powszechnie obowiązujących, ponieważ są one głównym elementem systemu prawnego w Polsce. Należy podkreślić, że celem pracy nie jest przedstawienie całego systemu prawa, lecz opisanie jego struktury i zasad opracowywania jego źródeł. Szczególnie istotne jest wskazanie sposobu optymalizacji

---

<sup>76</sup> Według raportu aktywności w 2021 r., udostępnionym przez Directrice de l'information légale et administrative (DILA), szacowana liczba odwiedzin [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr) wyniosła 136 mln, natomiast [Journal-officiel.gouv.fr](http://Journal-officiel.gouv.fr) – 2,9 mln. Mówimy zatem o prawie czterdziestosiedmiokrotnej różnicy.

<sup>77</sup> G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 245 i nast.

tych zasad z punktu widzenia zapewnienia jak najszerszego dostępu do informacji o prawie, którą obywatel korzystający z takiego dostępu będzie mógł wykorzystywać bez obawy o ewentualne negatywne konsekwencje zastosowania się do informacji błędnej.

Jako punkt wyjścia rozważań w niniejszej pracy przyjęto założenie, że państwo ma obowiązek dbać o odpowiedni dostęp do treści źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Analizy wymaga jedynie zakres tego obowiązku oraz to, jaki wpływ na jego kształt mają rozwój technologiczny i wynikające z niego oczekiwania użytkowników. Jak się wydaje, państwo powinno zapewnić system o jak najszerszym zakresie informacji prawnej przy optymalnych metodach wyszukiwania, opracowany w taki sposób, aby był jednocześnie neutralny z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy.

W prawoznawstwie powszechnie używa się określeń tekst jednolity i tekst ujednolicony. Oba określenia odnoszą się do tekstu aktu prawnego z naniesionymi zmianami, wynikającymi z ogłoszonych aktów nowelizujących. O ile jednak tekst jednolity jest dokumentem posiadającym walor autentyczności, o tyle tekst ujednolicony jest dokumentem o charakterze informacyjnym, co w efekcie powoduje, że korzystająca z niego osoba może ponieść negatywne konsekwencje, jeżeli będzie zawierał błędy.

Nie przesądzając o charakterze dokumentu generowanego w projektowanym systemie, w pracy używa się wielokrotnie określenia tekst skonsolidowany. Celem jest w tych przypadkach wskazanie sposobu uzyskania dokumentu o jak najwyższej jakości, bez rozstrzygania z góry kwestii formalnoprawnych. Z uwagi jednak na korzyści, jakie daje obywatelom posługiwanie się dokumentem posiadającym walor autentyczności, w pracy zostanie przeanalizowana możliwość zapewnienia w systemie tekstów skonsolidowanych posiadających taki walor, a więc tekstów, których charakter i zadanie będą odpowiadały dzisiejszym tekstom jednolitym. Zważywszy na czasochłonność procedury opracowywania dzisiejszych obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu, wydaje się, że jako minimum można przyjąć istnienie spoczywającego na państwie obowiązku poszukiwania innych sposobów zapewnienia dostępu do takiej informacji.

W zamierzeniu autora powinien zostać osiągnięty efekt polegający na zapewnieniu użytkownikom natychmiastowego dostępu do dokumentu zawierającego aktualną treść aktu prawnego. Zapewnienie skonsolidowanego tekstu aktu prawnego posiadającego walor autentyczności, powszechnie dostępnego w elektronicznym systemie informacji o prawie, który umożliwi przejście do innych systemów informacji prowadzonych przez

inne podmioty, powinno znacząco poprawić dostęp do informacji o prawie. Co więcej, takie rozwiązanie umożliwi podmiotom prywatnym opracowywanie nowych rozwiązań w zakresie wyszukiwania lub prezentacji informacji o prawie, bez konieczności wydatkowania środków na uprzednie przetwarzanie aktów prawnych ogłaszanych w dzienniku urzędowym.

Należy przyjąć, że „nałożony na adresatów prawa obowiązek jego przestrzegania jest skorelowany z istniejącym po stronie państwa obowiązkiem dostarczenia informacji o treści tego prawa”<sup>78</sup>. Co jednak ważne, a co wynika z orzeczenia TK z 11 maja 2007 r.<sup>79</sup>, należy zadbać o zapewnienie tekstu dostępnego, ale jednocześnie „posiadającego walor autentyczności”. Przedstawioną w tym wyroku argumentację można z całą pewnością odnieść do całego systemu.

Najnowszą „tendencją w udostępnianiu informacji prawnych przez organy władz publicznych jest tworzenie i udostępnianie elektronicznych systemów informacji prawnej, w których informacje o obowiązującym prawie są prezentowane w sposób bardziej kompleksowy i lepiej odpowiadający potrzebom użytkowników”<sup>80</sup>, nie posiadają jednak waloru autentyczności. Wskazane systemy są alternatywą dla dzienników urzędowych. Jak podkreślił G. Wierczyński, „[r]ejestr tego typu, objęty domniemaniem autentyczności jest niezbędnym elementem nowoczesnego demokratycznego państwa prawnego, ale z praktycznego punktu widzenia nie jest wygodnym źródłem pozyskiwania informacji”<sup>81</sup>. Warto rozważyć, czy można zmienić ten stan rzeczy, w szczególności stworzyć system, który będzie „objęty domniemaniem autentyczności”, a jednocześnie w którym „informacje o obowiązującym prawie są prezentowane w sposób bardziej kompleksowy i lepiej odpowiadający potrzebom użytkowników”<sup>82</sup>. „Zbiór będzie miał wówczas istotną wartość dla tych, którzy będą z niego korzystali, jeśli będzie mógł im dla użytku urzędowego zastąpić inne wydawnictwa. Tego celu zbiór nie osiągnie, jeśli nie będzie podawał tekstu autentycznego, jeśli zatem przy posługiwaniu się tym zbiorem trzeba będzie dla stwierdzenia tekstu autentycznego sięgać do zbiorów innych, np. Dziennika Ustaw”<sup>83</sup>.

---

<sup>78</sup> M. Berek, *Publiczny system informacji o prawie w Polsce – stan prac, szanse i ryzyka* [w:] *Modele dostępu...*, dz. cyt., s. 129 i 130.

<sup>79</sup> Zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07.

<sup>80</sup> G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 283.

<sup>81</sup> Tamże.

<sup>82</sup> Tamże.

<sup>83</sup> R. Hausner, *Zagadnienie Zbioru Praw*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 16, s. 565 (zachowano oryginalną pisownię).

Warto podkreślić, że na stronie jednego z największych systemów informacji o prawie w Polsce ISAP (Internetowy System Aktów Prawnych), prowadzonego przez Kancelarię Sejmu, można znaleźć zastrzeżenie, że choć „Kancelaria Sejmu dokłada wszelkich starań, aby informacje w bazie ISAP zamieszczane były niezwłocznie po ich opublikowaniu, w sposób rzetelny i kompletny, w postaci elektronicznej”, to „nie ponosi odpowiedzialności za skutki działań podjętych w oparciu o informacje publikowane w ISAP w sieci Internet. ISAP nie jest źródłem prawa a elektroniczna wersja tekstów ujednoliconych ustaw opracowywanych w K[ancelarii] S[ejmu] może być dla naszych użytkowników jedynie materiałem informacyjnym i pomocniczym”<sup>84</sup>. Podobne zastrzeżenie można odnaleźć na stronie EUR-Lex po wejściu do części dotyczącej skonsolidowanych wersji tekstów, gdzie wskazuje się, że udostępniane tam „[t]eksty skonsolidowane nie mają skutku prawnego. Są przeznaczone wyłącznie do użytku jako dokumentacja, mimo że służą jako podstawa ujednoczenia”<sup>85</sup>.

Jedynymi stronami zawierającymi informację o prawie posiadającymi walor autentyczności są strony dzienników urzędowych. Należy jednak zaznaczyć, że nawet na tych stronach odnosi się to wyłącznie do dokumentów, które są ogłaszane oficjalnie na tych stronach w formie elektronicznej. Na stronie Dziennika Ustaw walor autentyczności odnosi się wyłącznie do aktów ogłoszonych po 2011 r. Informacja na ten temat znajduje się na stronie głównej: „Od 1 stycznia 2012 r. Dziennik Ustaw wydawany jest w formie elektronicznej, z zachowaniem kolejności pozycji w danym roku kalendarzowym. Dniem ogłoszenia aktu prawnego jest dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej organu wydającego Dziennik Ustaw. Dzień ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej umieszczony jest w obrębie nagłówka strony”<sup>86</sup>.

Z analiz systemów komercyjnych, jak również systemów dostępnych w krajach mających najbardziej dopracowane systemy informacji o prawie w Europie, w szczególności austriackiego RIS, francuskiego *Légifrance*, estońskiego *Riigi Teataja* czy EUR-Lex, wynika, że nowoczesny system informacji o prawie powinien zapewniać w szczególności skonsolidowane teksty aktów normatywnych, z możliwością wyboru

---

<sup>84</sup> Źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/> [dostęp: 16.12.2021].

<sup>85</sup> „Konsolidacja polega na połączeniu w jednym dokumencie pierwotnego aktu prawnego i wszystkich wprowadzonych do niego późniejszych zmian i sprostowań. Taki dokument przedstawia przepisy prawne obowiązujące w określonym czasie. Zmiany polegają zazwyczaj na skreśleniu, zastąpieniu lub dodaniu tekstu do pierwotnego aktu prawnego”. Źródło: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/consleg.html> [dostęp: 16.12.2021].

<sup>86</sup> Źródło: <https://dziennikustaw.gov.pl>.

wersji obowiązującej na dany dzień, wykorzystywać hiperłącza w przypadku odwoływania się do innych przepisów, w szczególności znajdujących się w innych aktach, oraz – co równie ważne – posiadać efektywne narzędzie do wyszukiwania informacji. Z punktu widzenia zapewnienia dostępu do prawa jednym z optymalnych rozwiązań jest opracowanie systemu, który zawierałby kompletny zbiór przepisów i mógłby pełnić funkcję systemu referencyjnego dla innych systemów informacyjnych.

W pracy zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób można efektywnie zapewnić obywatelowi informację o prawie, tak by z jednej strony informacja ta była w jak najwyższym stopniu dostępna, z drugiej zaś – by zminimalizować prawdopodobieństwo pojawienia się błędów, które mogą narazić obywatela działającego na ich podstawie na negatywne konsekwencje.

Jednocześnie zostanie podjęta próba obrony dwóch powiązanych z tym tez, zgodnie z którymi:

- 1) informacje dotyczące źródeł prawa, w tym metainformacje stanowiące podstawę przetwarzania informacji w celu optymalizacji poziomu dostępu, muszą wynikać z samego tekstu aktu prawnego – optymalizacja dostępu do informacji o prawie posiadającej walor autentyczności powinna bazować na ogłoszonym tekście aktu normatywnego,
- 2) odpowiednio przygotowany tekst aktu normatywnego może zapewnić możliwość maszynowego przetwarzania informacji o prawie bez pogorszenia czytelności treści samego aktu – wykorzystanie potencjału informatyzacji w dostępie do źródeł informacji o prawie, w szczególności automatyczne przetwarzanie tekstu, wymaga wprowadzenia zmian techniki prawodawczej, które w swoim podstawowym założeniu są zgodne z zasadą prawidłowej legislacji i których znaczna część jest od dawna postulowana w doktrynie.

Można założyć, że budowa takiego systemu wymaga spełnienia szeregu warunków, w szczególności zamkniętego katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, obowiązku ogłaszania w dziennikach urzędowych w postaci elektronicznej wszystkich aktów wchodzących do powyższego katalogu oraz posiadania w postaci elektronicznej dokumentów posiadających walor autentyczności wszystkich ogłoszonych aktów. Jak się wydaje, wskazane warunki określają jedynie część wymagań. Odrębna grupa wymagań dotyczy kwestii związanych z techniką prawodawczą opracowywania samych aktów



w taki sposób, aby mogły być bezpośrednim źródłem danych systemu, tj. elektronicznymi aktami normatywnymi<sup>87</sup>.

Na bazie powyższych założeń zostaną kolejno omówione regulacje prawne oraz wskazane ewentualne zmiany, które byłyby konieczne w przypadku podjęcia decyzji o budowie opisywanego systemu. Zostaną omówione kolejno zagadnienia, które są niezbędne dla powstania systemu umożliwiającego automatyczne przetwarzanie informacji przy zapewnieniu jednoznacznych wyników takiego przetworzenia.

Na początku musimy zatem określić zasób, który wymaga analizy. Z tego względu przedstawiono obowiązujące w Polsce źródła powszechnie obowiązującego prawa, wskazując granice określające zasób informacji, których dostępność rozważamy.

Warunkiem obowiązywania powszechnie obowiązujących źródeł prawa jest ich ogłoszenie. Dlatego w następnym rozdziale omówiono instytucję ogłaszania aktów prawnych. Zadaniem tego rozdziału jest z jednej strony przedstawienie regulacji określających zasady i tryb ogłaszania aktów prawnych, z drugiej natomiast wskazanie, jak informatyzacja wpływa na te czynności. Zostanie podjęta próba wykazania, na ile informatyzacja wymusza wprowadzenie zmian regulacji związanych z ogłaszaniem prawa.

Automatyzacja procesu przetwarzania informacji stawia warunki przed samym systemem prawnym, w szczególności z punktu widzenia jednoznacznych reguł obowiązywania przepisów, a co za tym idzie – jednoznacznych reguł ich zmiany, uchylania i utraty mocy. Dlatego też kolejne rozdziały przedstawiają warunki tworzenia przejrzystego i czytelnego prawa. Opisano w nich źródła i podstawy stosowania techniki prawodawczej, określającej reguły formułowania aktów normatywnych, a więc komunikatów o prawie, oraz omówiono wymagania związane z tworzeniem aktów prawnych z punktu widzenia zapewnienia spójnego systemu prawnego.

Następnie określono listę podstawowych metainformacji oraz podjęto próbę ich identyfikacji w akcie. Wykazano, że w akcie normatywnym można zidentyfikować

---

<sup>87</sup> Uzupełniając, pragnę wskazać, co rozumiem przez elektroniczny akt prawny. Obecnie akty prawne są ogłaszane w formie dokumentu w postaci elektronicznej. W porównaniu z dokumentami w postaci papierowej dokumenty w postaci elektronicznej z pewnością dużo łatwiej można udostępnić, a także ponownie wykorzystywać. Nadal jednak ponowne wykorzystanie informacji znajdujących się w takich dokumentach wymaga dużych nakładów pracy, w szczególności jeżeli chodzi o ich strukturyzowanie. Celem opracowania elektronicznego aktu prawnego jest zapewnienie automatyzmu w tym zakresie. To znaczy zapewnienie, aby dokument był przygotowany w taki sposób, że będzie mógł być wykorzystywany w automatycznym przetwarzaniu bez dodatkowego nakładu pracy. Istotnym elementem rozważań jest bowiem to, aby system mógł działać wyłącznie na bazie ogłaszanych dokumentów, bez ryzyka błędu spowodowanego dodatkowym przetwarzaniem.

fragmenty zawierające metainformacje, których podstawową rolą jest określenie relacji między przepisami, a których standaryzacja nie wpływa negatywnie na czytelność przepisów. Jednocześnie zweryfikowano, czy zakres informacji wynikających z tych fragmentów jest wystarczający do maszynowego przetwarzania tekstu bez ryzyka zamienienia go w dokument przypominający kod aplikacji napisany przez programistę.

Według G. Wierczyńskiego w akcie prawnym można wyróżnić dwa rodzaje wypowiedzi. Pierwszą z nich stanowią przepisy merytoryczne, służące bezpośrednio do wysławiania norm postępowania. Sposób ich formułowania „nie odbiega znacząco od technik formułowania innych wypowiedzi o charakterze funkcjonalnym”<sup>88</sup>. Drugą grupę stanowią wypowiedzi, których celem jest włączenie aktu do systemu prawa. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że „w ciągu ostatnich 200 lat największe zmiany zaszły nie w sposobie redagowania przepisów merytorycznych, lecz w sposobie redagowania metaprzepisów. Dzięki temu zasady włączania aktu normatywnego do systemu obowiązujących przepisów przestały być domeną wykładni prawa. We współczesnych aktach normatywnych są one wyraźnie ustanawiane w samych tych aktach. Ułatwia to ustalanie aktualnego stanu prawnego”<sup>89</sup>.

Podzielając przytoczony powyżej pogląd, pragnę jednocześnie zaznaczyć, że metaprzepisy umieściłbym w szerszej grupie, którą chciałbym określić jako fragmenty formalno-funkcyjne. Do grupy tej zakwalifikowałbym bowiem nie tylko całe jednostki redakcyjne, takie jak polecenia nowelizacyjne, ale także fragmenty jednostek redakcyjnych, które również uległy standaryzacji i określają relacje między przepisami. Mam tutaj na myśli w szczególności odesłania (i inne powołania) stosowane w akcie prawnym oraz treść upoważnień ustawowych.

Legislacja (sposób opracowywania tekstu aktów prawnych, jak również proces legislacyjny) inaczej niż wiele innych sfer życia jest materią, która ma swoją ciągłość, tzn. konieczne jest znalezienie pomostu między starym a nowym. Z tego też powodu założono, że wszelkie zmiany powinny być ograniczone do minimum. W pracy zostanie podjęta próba znalezienia konkretnych rozwiązań, które z jednej strony pozwolą na zachowanie czytelności tekstu dla osób nieobeznanych z kwestiami technicznymi, z drugiej jednak strony wystarczą, aby był to materiał do maszynowego przetwarzania tekstu.

---

<sup>88</sup> G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji...*, dz. cyt., s. 281.

<sup>89</sup> Tamże.

Na zakończenie zostaną także opisane możliwości, jakie otwiera wprowadzenie spójnych i jednolitych reguł formułowania jednostek zawierających metainformacje, co ma szczególne znaczenie dla zwiększenia efektywności procesu legislacyjnego, rozbudowy narzędzi odciążających legislatorów w zakresie technicznej analizy spójności tekstu oraz dalszej poprawy czytelności samych aktów prawnych.

Analiza została przeprowadzona na podstawie doświadczeń związanych z dwunastoletnim okresem ogłaszania aktów prawnych w formie elektronicznej, w tym z niespotykaną w historii polskiego prawa częstotliwością ogłaszania tekstów jednolitych ustaw i rozporządzeń, oraz doświadczeń i wniosków uzyskanych w trakcie prac nad jednolitym szablonem aktu prawnego, w szczególności związanych z opracowywaniem algorytmów automatycznego przetwarzania i weryfikowania tekstu aktu prawnego na potrzeby jego redakcji i formatowania.

## II. INSTYTUCJA OGŁASZANIA PRAWA JAKO PIERWSZY KROK W JEGO CYFROWYM UDOSTĘPNIANIU

### 1. Ogłaszanie aktów prawnych

#### a. Historia instytucji ogłaszania prawa

Ludzie od dawna zdawali sobie sprawę z potrzeby zapisania treści przepisów. Prawo przekazywane ustnie ewoluowało, co miało o tyle dobry skutek, że automatycznie dostosowywało się do zmian świata zewnętrznego. W szczególności normy niestosowane były niejako automatycznie usuwane z pamięci ludzkiej. Wadą tego sposobu przenoszenia wiedzy o prawie była jednak jego niestabilność. Każdy bowiem mógł zapamiętać daną normę postępowania w nieco innym brzmieniu. Prawo zapisane było dużo bardziej jednoznaczne. Wyrzyte w kamieniu, wykute w brązie, zapisane na papierze czy wydrukowane miało tę cechę, że jego treść mogła podlegać jednolitej interpretacji, a ewentualna zmiana wymagała jawnej nowelizacji.

Samo utrwalenie treści prawa to jednak nie wszystko. Nadal otwarta pozostawała kwestia faktycznego udostępnienia jego treści osobom, które podlegają jego regułom. Stąd zaczęły się pojawiać opinie, że prawo powinno być nie tylko spisane, ale także ogłoszone<sup>90</sup>.

Fakt ogłoszenia uznano za istotny z punktu widzenia nie tylko samej jawności treści prawa, ale także równości<sup>91</sup>. Zapewnieniu równości w dostępie do informacji o prawie, a w ten sposób umożliwienie każdemu poznania jego praw i obowiązków, miało służyć wprowadzenie dzienników urzędowych i uzależnienie wejścia w życie danego aktu od ogłoszenia go w dzienniku urzędowym oraz wprowadzenie zasady zakazującej nadawania mocy wstecznej ogłaszanym przepisom.

Instytucja ogłaszania prawa jest rozwijana od czasów starożytnych. Forma ogłaszania zmieniała się na przestrzeni lat. „Wiele świadectw prawa klasycznego z czasów Grecji i Rzymu przetrwało do naszych czasów dzięki zapisom w formie reliefów na ścianach budynków publicznych. W następnych wiekach wykształciła się

---

<sup>90</sup> Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, t. 13, *Prawo*, zagadnienie 90 „Istota prawa”, art. 4, Londyn 1985, s. 15–17.

<sup>91</sup> Monteskiusz, *O duchu praw*, Kęty 1997, s. 46.

funkcja herolda, urzędnika ogłaszającego akty monarsze”<sup>92</sup>. Przełomowy z punktu widzenia technicznych aspektów instytucji ogłaszania okazał się jednak wiek XV, kiedy to wynaleziono druk.

Równie istotnym momentem dla rozwoju instytucji ogłaszania była rewolucja francuska, która z kolei zwróciła uwagę na instytucję ogłaszania ze względu na gwarancję równości wobec prawa. „Sformułowano zasady, pojawiły się procedury ogłaszania aktów normatywnych, rozpoczęto publikację specjalnych wydawnictw. Pierwszym z nich był francuski *Bulletin des lois de la République Française*, ukazujący się od 4 grudnia 1793 r.”<sup>93</sup>.

Aktem, na który chciałbym zwrócić szczególną uwagę, jest Kodeks Napoleona (*Code Civil*)<sup>94</sup>. Kodeks ten rozpoczyna się od części zatytułowanej „O ogłaszaniu, skutkach i stosowaniu praw w ogólności”. Zawarty w niej art. 1 stanowił: „Prawa są wykonalne w całym kraju Francuzkim na mocy ogłoszenia ich, przez Cesarza. Wykonywane będą w każdej części państwa, od chwili, w której ogłoszenie ich będzie mogło być wiadomem. Ogłoszenie przez Cesarza uczynione, poczytane będzie za wiadome, w departamencie, w którym mieszka Cesarz, po upływie dnia jednego od dnia ogłoszenia, a w każdym z innych departamentów, po upływie tegoż czasu, pomnażanego jednym dniem na każdą odległość 10 myriametrów pomiędzy miastem, w którym uczyniono pierwsze ogłoszenie, a stolicą każdego departamentu”<sup>95</sup>. Jednocześnie art. 2 wskazywał, że „prawo obowiązuje tylko na przyszłość, niema mocy wstecznej”. Kodeks wprowadzał zatem normę, która uzależniała wejście w życie przepisów od możliwości faktycznego (a przynajmniej w większym stopniu możliwego) zapoznania się z wprowadzanymi regulacjami<sup>96</sup>.

Ogłaszanie prawa jest więc postrzegane jako jedna z gwarancji równości wobec prawa oraz jego jawności. Wprowadzenie instytucji ogłaszania prawa miało w szczególności zapobiec praktyce arbitralnej interpretacji przez rządzących. Św. Tomasz uznał podanie prawa do publicznej wiadomości za jedną z podstawowych cech

---

<sup>92</sup> P.K. Marszałek, *Uwagi o zasadach promulgowania aktów normatywnych według prawa polskiego 1807–1950*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3063, s. 190.

<sup>93</sup> Tamże.

<sup>94</sup> We Francji Kodeks Napoleona wszedł w życie 21 marca 1804 r.

<sup>95</sup> *Kodeks Napoleona z przypisami*, t. I, Warszawa 1808, s. 3. Tu i we wszystkich kolejnych cytatach przytoczonych w niniejszym rozdziale, w których zapis poszczególnych wyrazów odbiega od współczesnej normy ortograficznej, zachowano pisownię oryginalną.

<sup>96</sup> Szerzej kwestię rozwoju i ewolucji instytucji ogłaszania aktów prawnych w kontekście realizacji przez państwo zasady jawności informacji publicznej zob. G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie...*, dz. cyt. s. 13–62

prawa<sup>97</sup>. Podanie prawa do publicznej wiadomości z czasem zaczęto także uznawać za jeden z warunków jego skuteczności, zwracając uwagę na brak możliwości stosowania prawa, którego się nie zna.

W Polsce instytucja urzędowego ogłaszania aktów normatywnych została ustanowiona przez sejm walny w Radomiu 3 maja 1505 r. Wprowadzono wówczas:

- 1) zasadę, która porządkowała w pewien sposób kwestię źródeł prawa, wskazując konieczność wprowadzania nowego prawa wyłącznie za zgodą króla, Senatu i Izby Poselskiej (*nihil novi*): „Ponieważ prawa ogólne i ustawy państwa dotyczą nie pojedynczego człowieka, lecz ogółu narodu, przeto na tym walnym sejmie radomskim wraz z wszystkimi królestwa naszego prałatami, senatorami, panami i posłami ziemskimi za słuszne i sprawiedliwe uznaliśmy jako też postanowiliśmy, że odtąd na przyszłe, wieczne czasy nic nowego (*nihil novi*) stanowione być nie ma przez nas i naszych następców bez wspólnej zgody senatorów i posłów ziemskich, co by było z ujmą i ku uciążeniu Rzeczypospolitej oraz z czyjąskolwiek szkodą i krzywdą prywatną, tudzież zmierzało ku odmianie prawa ogólnego i wolności publicznej”<sup>98</sup>,
- 2) oraz zasadę publikacji wszystkich nowych ustaw: „Aby przez nieznaną nową ustawę nikt nie uważał się za oszukanego, gdyby cokolwiek działo się przeciw ustawie, która nie została podana do wiadomości ogółu, zdecydowaliśmy, pragnąc we wszystkich postanowieniach naszych postępować w sposób nie budzący wątpliwości, żeby nikt nie był zobowiązany do przestrzegania nowej ustawy, jeśli uprzednio nie zostanie ona urzędowo ogłoszona”<sup>99</sup>.

„Konstytucje obowiązywały generalnie od momentu ich ogłoszenia, chociaż w jednej z konstytucji jej wejście w życie powiązane z «datą tej konstytucji», w innej «uchwałą niniejszą po publikowaniu konstytucji Seymu tego». Niektóre konstytucje uzyskiwały moc wiążącą w czasie późniejszym, oznaczonym w uchwale: «w sześć niedziel po skończeniu tego Seymu», «naydaley we dwie niedzieli po publikacji

---

<sup>97</sup> Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna...*, dz. cyt., s. 15–17.

<sup>98</sup> *Księga jubileuszowa Rzecznika Prawa Obywatelskich*, red. nauk. serii M. Zubik, t. I, *Pomniki prawa człowieka w historii*, red. nauk. tomu H. Wais i R. Witkowski, s. 95. Zob. też. B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, Warszawa–Poznań 1992, nr 38, s. 69.

<sup>99</sup> *Księga jubileuszowa Rzecznika Prawa Obywatelskich...*, dz. cyt., s. 95.

konstytucji tych Seymowych», «a exekucja tey konstytucji ma się począć od S. Michała roku terażnieyszego»<sup>100</sup>.

Jakkolwiek sejm walny nie wprowadził dziennika urzędowego, to stanowił ważny krok w kierunku powstania tej instytucji. Już w 1506 r. opracowano zbiór najważniejszych aktów prawa stanowionego, zwany Statutem Łaskiego od nazwiska redaktora – kanclerza koronnego Jana Łaskiego. Nowo uchwalone akty prawne zaczęły być publikowane pod postacią tzw. konstytucji. Od 1543 r. uchwały sejmowe zaczęto publikować w języku polskim. Publikacje te od 1576 r. miały formę drukowaną. Egzemplarze były rozsyłane do województw po uprzednim opatrzeniu pieczęcią króla oraz podpisami marszałka sejmu i kanclerza.

W XVIII w. zaczął się ukazywać zbiór ustaw i konstytucji polskich, zwany *Volumina legum*, który w okresie Księstwa Warszawskiego został uznany za jeden z głównych zbiorów autentycznych polskiego prawa<sup>101</sup>.

Uznaje się, że pierwszym dziennikiem urzędowym w Polsce była Gazeta Rządowa, która ukazywała się w okresie insurekcji kościuszkowskiej (od lipca do września 1794 r.). W jej prospekcie, zapowiadającym rozpoczęcie wydawania, wskazano, że „w każdym czasie wiele na tym zależy, aby publiczność przez fałszywe wiadomości zwodzona nie była (...) nie mniej i na tym bardzo wiele zależy, aby wszelkie czynności i ustanowienia rządowe, jak najrzetelniej i najrychlej powszechnej wiadomości dochodziły”<sup>102</sup>. Gazeta Rządowa miała jednak wyłącznie informacyjny charakter, co oznacza, że nie była dziennikiem promulgacyjnym – fakt ogłoszenia w tym dzienniku nie rodził skutków prawnych.

Pierwszym dziennikiem promulgacyjnym był Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego. Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego w art. 87 stwierdzała, że „[p]rawa i urzędnia administracji publicznej będą ogłoszone w Dzienniku praw i aby obowiązywały, nie potrzebują innej formy ogłoszenia”<sup>103</sup>. Dziennik wydawano w formie numerowanego zeszytu. W pierwszym numerze Dziennika Praw ogłoszono tekst konstytucji Księstwa Warszawskiego w językach polskim i francuskim oraz jako

---

<sup>100</sup> I. Lewandowska-Malec, *Sejmy walne w latach 1588–1598 i ich dorobek ustawodawczy*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 4, s. 106 (zachowano pisownię oryginalną).

<sup>101</sup> Więcej na ten temat zob. G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie...*, dz. cyt. s. 71. Zob. także Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski, t. II, Od połowy XV wieku do r. 1795*, red. J. Bardach, Warszawa 1968, s. 18.

<sup>102</sup> Prospekt Gazety Rządowej, s. 1.

<sup>103</sup> Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego (dalej: DzP KW), Nr 1, s. XLIV.

„Wypis z Protokołu Sekretaryatu Stanu” akty prawne z grudnia 1807 r. Warto zaznaczyć, że w numerze zawarto deklarację, że „Dziennik Praw wychodzić będzie podług tego, iak które ustanowionem zostanie: składy tegoż Dziennika dla wygody publiczney, będą przy każdym Kassyerze Sądowym, w Miastach Departamentowych. Ten iedynie Dziennik za urzędowy uważany bydz może do przytoczenia Prawa”<sup>104</sup>. Formuła dziennika nie pozwalała jednak na określenie daty i miejsca druku. Dopiero w czerwcu 1810 r. dekretem wprowadzono obowiązek podawania daty ogłoszenia aktu<sup>105</sup>.

Kolejnym ważnym momentem z punktu widzenia wydawania Dziennika Praw jest dekret z 8 listopada 1812 r. o sposobie wydawania Dziennika Praw<sup>106</sup>, który nakazywał drukowanie Dziennika w drukarni rządowej na papierze wodnym, pod nadzorem Ministra Sprawiedliwości.

Po upadku Napoleona, 27 listopada 1815 r. car Aleksander nadał Królestwu Polskiemu konstytucję. W art. 164 zapisano, że „prawa, postanowienia i urządzenia królewskie będą drukowane w Dzienniku Praw”. 16 stycznia 1816 r. zostało wydane postanowienie namiestnika Królestwa Polskiego o wydawaniu Dziennika Praw<sup>107</sup>. Dziennik Praw był wydawany do roku 1871. Ukaz cara Aleksandra II o zaprzestaniu wydawania Dziennika Praw został podpisany 23 marca 1871 r.<sup>108</sup>.

W trakcie procesu odzyskiwania niepodległości pierwsza regulacja dotycząca trybu ogłaszania aktów prawnych w Polsce znalazła się już w dekrete Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem podpisanym dnia 3 stycznia 1918 r.<sup>109</sup>. Zgodnie z art. 21 tego dekretu „pod zwierzchnictwem Prezydenta Ministrów wydawana będzie gazeta rządowa. Minister Sprawiedliwości wydawać będzie dziennik praw. Ustawy zatwierdzone przez Radę Regencyjną i Dekrety Rady Regencyjnej będą obowiązujące z chwilą ogłoszenia ich w dzienniku praw, o ile w samym dekrete inna data nie będzie przewidziana. Reskrypty oraz postanowienia Rady Ministrów i Prezydenta Ministrów ogłaszane będą w gazecie rządowej i stają się obowiązującymi od chwili ogłoszenia lub daty w postanowieniu wskazanej”.

---

<sup>104</sup> DzP KW, t.1, Nr 1, strona okładkowa (zachowano pisownię oryginalną).

<sup>105</sup> Dekret z 19 czerwca 1810 ustanowienie daty ogłoszenia Prawa lub urządzenia Administracji publiczney, DzP KW, t. II, Nr 19, s. 244.

<sup>106</sup> DzP KW, t. IV, Nr 47, s. 407.

<sup>107</sup> DzP KP, 1.1, Nr 1, s. 106 i nast.

<sup>108</sup> Ukaz Senatu Rządzącego z dnia 23 marca 1871 r. o nowym porządku ogłaszania praw i o zaprzestaniu wydawania Dziennika Praw, DzP KP, t. 71, Nr 246, s. 135. Ukaz został opublikowany 13 czerwca 1871 r.

<sup>109</sup> Dz. Praw Nr 1, poz. 1.



Jednocześnie w art. 22 wskazano, że „[p]oszczególni Ministrowie mogą wydawać dzienniki urzędowe celem ogłaszania w nich wewnętrznych zarządzeń swoich, dotyczących danego Ministerstwa, oraz przedrukowywania dekretów, reskryptów i postanowień do danego Ministerstwa się odnoszących. Art. 32 «Przepisów Tymczasowych o Urządzeniu Sądownictwa w Królestwie Polskim», o ile dotyczy mocy obowiązującej ustaw, zachowuje ważność tylko w zastosowaniu do wewnętrznych zarządzeń Ministra i obwieszczeń publicznych”.

Pierwszy numer Dziennika Praw Królestwa Polskiego ukazał się 1 lutego 1918 r. Dziennik ten był wydawany przy zachowaniu ciągłości w danym roku kalendarzowym numeracji stron i oznaczenia numerów dziennika. W przypadku oznaczeń pozycji nie przerywano z początkiem roku ciągłości ich numeracji.

Od 6 lutego 1918 r. równoległe zaczęto publikować Monitor Polski. Jak wskazano w nr 1, „[r]ozpoczęcie wydawnictwa «Monitora Polskiego», jako organu Rządu Polskiego w niepodległym Państwie Polskim, czyni zadość konieczności stworzenia organu, w którymby Rząd mógł ogłaszać z jednej strony w sposób autentyczny akty rządowe, to znaczy, objawy woli państwowej, wyrażone przez konstytucyjne czynniki, a z drugiej strony informować społeczeństwo o swoim stanowisku w sprawach czy to zasadniczych i ogólnych, czy też w stosunku do konkretnych wydarzeń życia publicznego. Zgodnie z obowiązkiem Rządu «Monitor Polski» zajmie wobec stosunków politycznych i społecznych w kraju stanowisko najściślej rzeczowe i przy spełnianiu swoich zadań publicystycznych i informacyjnych kierować się będzie wyłącznie celem, jaki jedynie wolno mu mieć na oku, to jest interesem narodu i państwa”.

Dziennik Praw był wydawany od 1 lutego 1918 r. do 16 sierpnia 1919 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>110</sup>. W art. 10 ustawy wskazano, że z chwilą wejścia w życie ustawy „tracą moc art. 21 dekretu 1-go Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. Pr. Król. Polsk. Nr 1), jak również wszystkie inne na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego dotychczas obowiązujące postanowienia”, o ile były sprzeczne z treścią ustawy. W miejsce Dziennika Praw Królestwa Polskiego zaczęto wydawać Dziennik Ustaw

---

<sup>110</sup> Dz. U. Nr 66, poz. 400. Początkowo projekt nosił tytuł „w sprawie zaprowadzenia w Państwie Polskim Dziennika Praw Rzeczypospolitej Polskiej” – druk Sejmu Ustawodawczego nr 456 z dnia 12 maja 1919 r. wraz z załącznikiem. Dopiero w wyniku Komisji Prawniczej nazwę dziennika zmieniono na Dziennik Ustaw.

Rzeczypospolitej Polskiej, którego organem wydającym został Minister Sprawiedliwości. Mimo zmiany nazwy dziennika urzędowego do końca 1919 r. zachowano ciągłość numeracji stron, numerów i pozycji. Począwszy od roku 1920 rozpoczęto stosować praktykę zachowania ciągłości numeracji pozycji wyłącznie w danym roku kalendarzowym.

W Dzienniku Ustaw miały być ogłaszane ustawy sejmowe, ratyfikowane przez Sejm umowy międzynarodowe, powszechnie obowiązujące rozporządzenia rządu wydane na podstawie istniejących ustaw i oświadczenia rządowe, które w myśl obowiązujących przepisów w Dzienniku Ustaw winny być umieszczane. Warto tutaj zwrócić uwagę na fakt, że w razie wątpliwości, czy dane rozporządzenie jest powszechnie obowiązujące i czy jako takie ma być umieszczone w Dzienniku Ustaw, sprawę rozstrzygała Rada Ministrów (art. 1).

Jak wskazano w art. 3 ustawy, akty „uważa się jako prawnie ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dniem wyjścia tego numeru Dziennika Ustaw, w którym są mieszczono. Ten dzień ma być wyraźnie w odnośnym dzienniku wymieniony”.

Ustawa wskazywała, że „[m]oc obowiązującą ogłoszonych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej aktów, w art. 1 wymienionych, zaczyna się, o ile w nich inaczej nie postanowiono, po upływie dni 14-tu po dniu ich ogłoszenia”. Jednocześnie regulowała w art. 6 minimum dostępności ogłoszonych aktów prawnych, wskazując, że „[k]ażdy numer Dziennika Ustaw wysyłany będzie bezpłatnie po jednym egzemplarzu wszystkim sądom, władzom centralnym, państwowym urzędom administracyjnym, a nadto tym innym urzędom państwowym, których spis Rada Ministrów na wniosek odnośnego Ministerstwa zatwierdzi, prócz tego będą otrzymywać bezpłatnie uniwersytety i biblioteki publiczne na żądanie po 3 egzemplarze, inne zaś wyższe uczelnie po jednym egzemplarzu Dziennika. Dziennik ten prenumerować może każdy urząd komunalny i wszystkie osoby tak fizyczne, jak prawne”.

W dalszych przepisach zaznaczono jednocześnie, że wysyłka „tak miejscowa, jak i zamiejscowa” ma być wolna od opłaty pocztowej, a „prenumeratę winien przyjmować każdy urząd pocztowy”. Warunki prenumeraty miał ustalić Minister Sprawiedliwości. Rozesłanie urzędowych egzemplarzy Dziennika Ustaw miało następować „nie później niż w ciągu 24 godzin po wydrukowaniu”.

Z dniem 1 czerwca 1921 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (konstytucja marcowa). Konstytucja marcowa wskazywała *explicite*, że żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z Konstytucją ani naruszać jej postanowień (art. 38). Wprost określono zatem hierarchię źródeł prawa. Jednocześnie wskazano, że Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej.

Z punktu widzenia naszych rozważań warto także zwrócić uwagę, że konstytucja marcowa bezpośrednio mówiła o obowiązku ogłoszenia wyłącznie ustaw. W przypadku rozporządzeń wskazywała natomiast, że „rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią” (art. 3). Obowiązkiwanie rozporządzenia nie było zatem uzależnione od jego ogłoszenia.

Z dniem 11 stycznia 1925 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 grudnia 1924 r. o zmianie ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>111</sup>, nadająca przytoczonemu wyżej art. 6 następujące brzmienie: „Sądy, władze centralne, urzędy administracji ogólnej i skarbowej winny prenumerować Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Rada Ministrów władna jest na wniosek właściwego ministerstwa ustalić listę innych urzędów i instytucji państwowych i samorządowych, które Dziennik Ustaw prenumerować są obowiązane. Dziennik ten prenumerować może także każdy inny urząd i wszystkie osoby tak fizyczne, jak prawne. Biblioteki publiczne otrzymują na żądanie 1 egzemplarz Dziennika bezpłatnie”.

Ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej dnia 17 marca 1921 r.<sup>112</sup> wprowadzono zmianę w Konstytucji polegającą m.in. na daniu Prezydentowi możliwości wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na podstawie ustawowego upoważnienia. Po wprowadzeniu przedmiotowych przepisów zostało wydane rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>113</sup>. Na podstawie art. 10 tego rozporządzenia ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie

---

<sup>111</sup> Dz. U. z 1925 r. Nr 1, poz. 1.

<sup>112</sup> Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442.

<sup>113</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 3, poz. 18.

wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej utraciła moc z dniem wejścia w życie rozporządzenia, tj. 10 stycznia 1928 r.

Rozporządzenie Prezydenta określiło nieco szerszy katalog aktów podlegających ogłoszeniu (art. 1). Wskazano przy tym w art. 4 ust. 2, że w razie podniesionych wątpliwości, czy akt podpada pod postanowienia art. 1, rozstrzyga Rada Ministrów.

Ustawa z dnia 12 lutego 1930 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>114</sup> do katalogu aktów podlegających ogłoszeniu dodała uchwały Sejmu, powzięte w myśl art. 44 ust. 7 Konstytucji, uchylające rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy, podpisane przez Marszałka Sejmu, wskazując jednocześnie, że „winny być ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu dni trzech od chwili ich powzięcia”.

W rozporządzeniu Prezydenta zachowano regulację określającą sposób ustalania daty ogłoszenia. W art. 2 wskazano, że akty prawne uważa się za prawnie ogłoszone w dniu wydania numeru Dziennika Ustaw, w którym są umieszczone, a na każdym numerze Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej ma być uwidoczniony dzień i miejsce jego wydania. Co ciekawe, regulacja określająca podstawowy termin *vacatio legis* uległa modyfikacji. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia ustawy i rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy miały zyskiwać moc obowiązującą w czasie przez nie same określonym. Jednocześnie w rozporządzeniu określono podstawowy termin wejścia w życie wyłącznie dla dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej, wydanych w zakresie „Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa” (art. 46 Konstytucji i rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r., Dz. U. R.P. Nr 79, poz. 444), oraz rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej, wydanych na podstawie art. 44 ust. 2 Konstytucji, a także rozporządzeń Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, o ile stanowią ogólnie o prawach lub obowiązkach obywateli i są wydane z upoważnienia ustawy oraz z powołaniem się na nią. Wskazano, że wyżej wymienione dekrety i rozporządzenia „zyskują moc obowiązującą z dniem piętnastym po dniu ogłoszenia, o ile w nich inaczej nie postanowiono”.

Nowością wprowadzoną przez omawiane rozporządzenie były natomiast regulacje dotyczące trybu prostowania błędów w aktach. Zgodnie z rozporządzeniem błędy powstałe przy ogłaszaniu aktów w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej miały być

---

<sup>114</sup> Dz. U. Nr 13, poz. 89.

prostowane w drodze obwieszczeń. Co ważne, rozporządzenie odróżniało wyraźnie prostowanie błędów w przypadku, gdy do ogłoszenia został skierowany akt, którego brzmienie nie odpowiadało treści aktu przyjętego, od prostowania błędów, które polegały na niezgodnym z oryginałem ogłoszeniu danego aktu. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia, jeśli błąd zdarzył się w oryginale ustawy i polegał na sporządzeniu tekstu niezgodnego z brzmieniem uchwalonym, prostowano go obwieszczeniem Prezydenta Rzeczypospolitej, podpisanym przez Prezesa Rady Ministrów i ministrów, którzy podpisali daną ustawę. Jeżeli błąd zdarzył się w oryginale innego aktu, prostowano go obwieszczeniem tych władz, które dany akt wydały lub podały do wiadomości, z zastrzeżeniem że w przypadku błędu w oryginale rozporządzenia Rady Ministrów błąd prostowano obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów. Wskazano jednocześnie, że wszystkie obwieszczenia o prostowaniu błędu „winny być podpisane przez osoby urzędowe, których podpisy są uwidocznione na prostowanym akcie”. W przypadku obwieszczenia Prezydenta Rzeczypospolitej, prostującego błąd w oryginale rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy, podpis składał Prezes Rady Ministrów i ministrowie, którym powierzono wykonanie rozporządzenia. W przypadku błędu w nadesłanym do ogłoszenia tekście umowy międzynarodowej lub w przekładzie jej tekstu autentycznego błędy prostowano w drodze obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych. Jeżeli natomiast błąd polegał na niezgodności aktu ogłoszonego z oryginałem, prostowano go w drodze obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości.

Rozporządzenie określało także kwestię dostępności ogłoszonych aktów prawnych. Sądy, władze centralne, urzędy administracji ogólnej i skarbowej miały obowiązek prenumerować Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym Rada Ministrów mogła na wniosek właściwego ministra ustalić listę innych urzędów i instytucji państwowych i samorządowych, na które nałożono by taki obowiązek. Biblioteki publiczne miały otrzymywać „na żądanie egzemplarz Dziennika Ustaw bezpłatnie, o ile go nie otrzymują na mocy innych przepisów”.

*Novum* w stosunku do wcześniejszych aktów było wskazanie, że „władze państwowe i samorządowe, oznaczone rozporządzeniami właściwych ministrów, obowiązane są udostępnić ludności bezpłatne przeglądanie Dziennika Ustaw”.

Z dniem 24 kwietnia 1935 r. weszła w życie ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>115</sup>. Pierwszą nowością z punktu widzenia ogłaszania aktów prawnych

---

<sup>115</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 227.

była regulacja art. 27 ust. 2 Konstytucji, który wskazywał na obowiązek ogłaszania rozporządzeń wykonawczych do „aktów ustawodawczych” w Dzienniku Ustaw<sup>116</sup>. Konstytucja określała, że „Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów i Ministrowie mają prawo wydawać rozporządzenia celem wykonania aktów ustawodawczych i z powołaniem się na nie”. Warunkiem ich obowiązywania był brak sprzeczności z aktami ustawodawczymi i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Zgodnie z Konstytucją do katalogu aktów ustawodawczych należały ustawy oraz dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej, które podlegały ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw.

Na podstawie art. 55 ustawy konstytucyjnej wydano dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>117</sup>. Powtórzono w nim regulacje dotyczące sposobu oznaczania dnia wydania numeru Dziennika Ustaw oraz wskazujące, że to właśnie ten dzień uważa się za dzień prawnego ogłoszenia aktu. Nowością była zmiana podstawowego terminu wejścia w życie aktów prawnych. Zgodnie z art. 3 dekretu „akty ustawodawcze i rozporządzenia, ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, wchodzi w życie ósmego dnia po dniu ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej”. Kolejną nowością była regulacja opisana w art. 4 ust. 2 dekretu, wskazująca, że „w razie wątpliwości, czy rozporządzenie Ministra odpowiada warunkom, wymaganym do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, rozstrzyga Prezes Rady Ministrów”, a nie – jak to miało miejsce wcześniej – Rada Ministrów. W pozostałym zakresie regulacje nie różniły się znacząco od poprzednich. Dekret ten w niezmiennym kształcie obowiązywał do dnia wejścia w życie dekretu z dnia 29 września 1945 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>118</sup>. Dekret wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 15 grudnia 1945 r., z mocą od dnia 7 maja 1945 r. Zmienił on wyłącznie katalog aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw.

Zanim przejdziemy do omówienia przepisów powojennych, warto zaznaczyć, że po wybuchu II wojny światowej władze emigracyjne wydawały Dziennik Ustaw (w latach 1939–1990) i Monitor Polski (w latach 1939–1940). Redakcja dzienników znajdowała się kolejno w Paryżu, Angers i w Londynie<sup>119</sup>. Dzienniki w swoim założeniu miały być

---

<sup>116</sup> Do tego czasu obowiązek ogłaszania rozporządzeń wynikał z ustawy lub rozporządzenia Prezydenta.

<sup>117</sup> Dz. U. Nr 68, poz. 423.

<sup>118</sup> Dz. U. Nr 55, poz. 305.

<sup>119</sup> Od 2017 r. kopie dokumentów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim wydanych przez rząd emigracyjny są dostępne na stronie: <https://dziennikustawnauchodźstwie.gov.pl/> i <https://monitorpolskinauchodźstwie.gov.pl/>.

kontynuacją dzienników urzędowych wydawanych przed wojną. W doktrynie wskazuje się jednak na pewne wątpliwości związane z przerwą w numeracji<sup>120</sup>. Wydawanie Monitora Polskiego zostało zawieszono w 1940 r. na podstawie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 lipca 1940 r. o tymczasowym zawieszeniu wydawania „Monitora Polskiego” i zmianie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>121</sup>. Od tego czasu był wydawany jedynie Dziennik Ustaw, w którym wydzielono część, w której ogłaszano treści, które dotychczas znajdowały się w Monitorze Polskim. Dziennik Ustaw był wydawany do 22 grudnia 1990 r., a więc do dnia przekazania insygniów władzy przez Prezydenta RP na Uchodźctwie pierwszemu Prezydentowi RP wybranemu w wolnych wyborach.

Z dniem 1 stycznia 1951 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”<sup>122</sup>, która zastąpiła dekret z 1935 r. Jak wynika z tytułu, był to akt, który określił kwestię ogłaszania aktów nie tylko w Dzienniku Ustaw, lecz także w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Zgodnie z ustawą w Monitorze Polskim ogłaszane miały być zarządzenia i postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej, uchwały Rady Państwa, Rady Ministrów i Prezydium Rządu, zarządzenia państwowych władz naczelnych i urzędów centralnych, wydane w celu wykonania ustaw lub dekretów z powołaniem się na zawarte w nich upoważnienie, oraz inne zarządzenia, decyzje, instrukcje, okólniki i obwieszczenia państwowych władz naczelnych i urzędów centralnych – gdy jest to przewidziane w obowiązującym przepisie lub w ogłaszanym akcie prawnym albo gdy uzna je za wskazane władza lub urząd, które wydały akt prawny. Dodano także przepis ogólny wskazujący, że w Monitorze Polskim zamieszcza się akty prawne władz i urzędów oraz ogłoszenia instytucji i osób, jeżeli prawo tego wymaga. Jednocześnie dano Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie do zarządzenia ogłoszenia innych aktów prawnych (art. 2).

---

<sup>120</sup> Po wybuchu wojny ostatni Dziennik Ustaw był opublikowany 5 września 1939 r. jako Nr 90 i zawierał pozycje 580 i 581, natomiast pierwszy Dziennik Ustaw wydany przez rząd emigracyjny został opublikowany 31 października jako Nr 100 i zawierał pozycje 100–1002. W przypadku Monitora Polskiego ostatni dziennik był opublikowany 5 września 1939 r. jako Nr 204, i zawierał pozycje 513 i 514, natomiast pierwszy Monitor Polski wydany przez rząd emigracyjny został opublikowany 25 września 1939 r. pod Nr 213 i zawierał pozycje I i II.

<sup>121</sup> Dz. U. RP, Nr 11, poz. 28.

<sup>122</sup> Dz. U. Nr 58, poz. 524.

Z kolei w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej ogłaszano „ustawy i dekrety z mocą ustawy”, „rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, Rady Państwa, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego i ministrów, wydawane celem wykonywania ustaw lub dekretów i z powołaniem się na zawarte w nich upoważnienie”, „umowy, zawarte przez Państwo Polskie z innymi państwami, oraz oświadczenia rządowe w sprawie mocy obowiązującej tych umów, ich ratyfikacji oraz uczestnictwa w nich innych państw” oraz „obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów o utracie mocy dekretów wskutek nieprzedłożenia ich Sejmowi do zatwierdzenia albo wskutek odmowy zatwierdzenia ich przez Sejm”. Ogłoszenie innych aktów mogło nastąpić wyłącznie „z mocy szczególnego przepisu ustawowego” (art. 1).

Wydawanie Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Monitora Polskiego przydzielono do zakresu działania Prezesa Rady Ministrów, który dodatkowo miał prawo rozstrzygać, czy akt prawny ministra, urzędu centralnego lub podległych władz i urzędów odpowiada warunkom ogłoszenia.

Warto jednak zwrócić uwagę jeszcze na dwie kwestie. Otóż ustawa z 1950 r. przewidywała, że podstawowym terminem wejścia w życie aktów prawnych jest dzień ogłoszenia, jeżeli akt nie stanowi inaczej (art. 4). Była to zasadnicza zmiana z punktu widzenia dostępności informacji o ogłoszonym prawie. Drugą istotną zmianą była rezygnacja z określania w ustawie kwestii związanej z prostowaniem błędów w akcie kierowanym do ogłoszenia. Ustawa w niezmienionym kształcie obowiązywała do 1991 r., kiedy to ustawą z dnia 20 września 1991 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”<sup>123</sup> przywrócono regulację wskazującą, że akty prawne ogłoszone w dzienniku wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej.

Z dniem 22 lipca 1952 r. weszła w życie ustawa konstytucyjna z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>124</sup>, która w bardzo ograniczony sposób odnosiła się do kwestii ogłaszania aktów prawnych (art. 25 i 31). W praktyce określała wyłącznie, że Przewodniczący Rady Państwa zarządza ogłoszenie w Dzienniku Ustaw ustaw oraz dekretów wydawanych przez Radę Państwa. Przepisy w tym zakresie pozostały niezmiennie do dnia wejścia

---

<sup>123</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 420.

<sup>124</sup> Dz. U. Nr 33, poz. 232.



w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>125</sup>. Ustawa zmieniała brzmienie wymienionych wyżej artykułów. W nowej ustawie wskazano wyłącznie, że po podpisaniu ustawa jest niezwłocznie kierowana do ogłoszenia przez Prezydenta.

Również ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>126</sup> nie wprowadzała istotnych zmian w tym zakresie. Wskazywała, że Prezydent zarządza ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej ustawy oraz przedstawionego przez Radę Ministrów rozporządzenia z mocą ustawy.

#### **b. Instytucja ogłaszania w Konstytucji z 1997 r.**

Wśród filozofów prawa od dawna powszechny jest pogląd, że ogłoszenie normy jest warunkiem koniecznym jej obowiązywania, a normy nieogłoszone w ogóle prawem nie są<sup>127</sup>. Do fundamentów demokratycznego systemu prawnego należy zakwalifikować zasadę, zgodnie z którą należyte ogłoszenie prawa jest warunkiem jego obowiązywania. Jest ona wyrażana w paremii *lex non obligat nisi promulgata* (ustawa nie obowiązuje bez jej ogłoszenia)<sup>128</sup>. Dlatego też z punktu widzenia kształtu obowiązku ogłaszania aktów prawnych rewolucyjne zmiany przyniosła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>129</sup>. Po raz pierwszy bezpośrednio w Konstytucji ustanowiono, że warunkiem wejścia w życie wskazanych aktów jest ich ogłoszenie. Jednocześnie zaznaczono, że ustawa określi zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych.

Zgodnie z art. 88 Konstytucji warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. W przypadku innych umów międzynarodowych zasady ogłaszania określa odrębna ustawa. Mamy zatem bezpośrednio wypływający z Konstytucji wniosek, że ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego bezsprzecznie wymagają ogłoszenia, aby

---

<sup>125</sup> Dz. U. Nr 19, poz. 101.

<sup>126</sup> Dz. U. Nr 84, poz. 426.

<sup>127</sup> S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, PS 2001, nr 5, s. 10.

<sup>128</sup> M. Berek, *Normatywne podstawy elektronicznej promulgacji prawa – refleksje na 5-lecie wdrożenia elektronicznych dzienników urzędowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2, s. 176.

<sup>129</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

wejść w życie. W przypadku innych aktów normatywnych obowiązek może wynikać z ustawy, o której mowa art. 88 ust. 2 Konstytucji. Obecnie jest to ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>130</sup>. W odniesieniu do umów międzynarodowych jest to natomiast ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>131</sup>. W przypadku aktów innych niż ustawy, rozporządzenia lub akty prawa miejscowego można także określić termin wejścia w życie liczony od dnia ogłoszenia, jednak nie jest to obowiązek. Konsekwentnie, jeżeli w rozporządzeniu wskazano, że akt wchodzi w życie danego dnia, a nie zostanie ogłoszony, to akt ten nie obowiązuje. Jeżeli jednak w zarządzeniu określono wejście w życie datą kalendarzową, upływ takiej daty nie będzie skutkowało brakiem mocy. Co więcej, akt taki może wejść w życie np. z dniem podjęcia.

Art. 88 Konstytucji to niejedyny przepis, który wprost określa skutki prawne ogłoszenia aktu. Otóż zgodnie z art. 91 ust. 1 „ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”. Jednocześnie w przepisie przejściowym, w art. 241 ust. 1, wskazano, że „[u]mowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji”.

Kolejny przepis uzależniający od ogłoszenia skuteczne nabranie mocy przez akt prawny to art. 190 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Jakkolwiek TK może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego wskazanego w orzeczeniu, ogłoszenie jest warunkiem koniecznym wejścia orzeczenia w życie. Dodatkowo Konstytucja wprost wskazuje, że orzeczenia TK w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją,

---

<sup>130</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

<sup>131</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 127.

ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1, podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Jak już wskazano, zgodnie z art. 88 Konstytucji ogłoszenie jest warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Jednocześnie Konstytucja stanowi, że „zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa”. Zestawienie tych przepisów z komentowanym art. 1 prowadzi do wniosku, że ogłoszeniem aktów normatywnych, od którego art. 88 ust. 1 Konstytucji uzależnia wejście w życie wymienionych w tym przepisie aktów normatywnych, jest ogłoszenie w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>132</sup>. Z ogłoszeniem tym będzie zrównane inne ogłoszenie aktu normatywnego tylko pod warunkiem, że wyraźny przepis ustawowy będzie tak stanowił.

Identyfikacja dziennika urzędowego będącego oficjalnym miejscem publikacji ma szczególne znaczenie z punktu widzenia prawnego. Jakkolwiek ogłoszenie jest czynnością techniczno-prawną, precyzyjne określenie momentu skutecznego i należytego ogłoszenia aktu prawnego rodzi dalekie skutki prawne. Ogłoszenie dokumentu w dzienniku urzędowym aktu nie tylko określa moment, od którego jest uzależnione wejście aktu prawnego do systemu prawnego, ale także wskazuje na kształt treści tego aktu, przyjętego przez organ władzy.

Jak się potocznie ujmuje, ogłoszenie aktu normatywnego jest „złożoną, a zarazem szczególnie doniosłą czynnością konwencjonalną, polegającą na podaniu tego aktu (a nie informacji o nim) do wiadomości publicznej w formie przewidzianej przez dany system prawny, współcześnie zazwyczaj przez zamieszczenie danego aktu normatywnego w urzędowym dzienniku publikacyjnym”<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Ustawa określa także zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych. Zasady i tryb ogłaszania umów międzynarodowych, a także układów zbiorowych pracy określają odrębne ustawy (art. 1). Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Wyłączenie obowiązku ogłoszenia aktu normatywnego może nastąpić wyłącznie w drodze odrębnej ustawy i nie może dotyczyć aktu zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące (art. 2).

<sup>133</sup> S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów...*, dz. cyt., s. 10.

Z tego punktu widzenia warto przytoczyć wyrok<sup>134</sup>, w którym TK zaznaczył, że ogłoszenie to nie tylko formalne podanie aktu do wiadomości, lecz także „przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom. Zgodnie z art. 88 ust. 2 konstytucji zasady i tryb ogłaszania ustaw i innych wymienionych w nim aktów normatywnych określa ustawa. Z dalszych przepisów konstytucji (art. 122 ust. 2 i 5 i art. 144 ust. 3 pkt 7) wynika, że ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw, nie wystarcza więc inny sposób podania treści ustawy do wiadomości publicznej. Ze względu na wskazaną wyżej funkcję wymagania ustanowionego w art. 88 ust. 1 konstytucji przyjąć należy, że do jego spełnienia konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania. Z punktu widzenia art. 88 konstytucji nie ma natomiast znaczenia to, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego”. Z przytoczonego fragmentu wynika zatem, że choć nikt nie może się usprawiedliwiać nieznajomością prawa, to państwo ma obowiązek dopełnić szeregu obowiązków, by zapewnić dostęp do brzmienia jego treści.

### **c. Udostępnianie dzienników urzędowych**

Organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski prowadzi w postaci elektronicznej zbiory tych dzienników, do których wydaje skorowidz w postaci elektronicznej. Należy pamiętać, że akty są ogłaszane wyłącznie z zachowaniem kolejności pozycji w danym roku kalendarzowym, bez podziału tematycznego. Jeżeli więc osoba poszukująca aktu normatywnego nie zna jego adresu publikacyjnego, nie ma możliwości odnalezienia aktu. Z tego względu istotna jest tutaj regulacja dotycząca skorowidza. Jakkolwiek coraz bardziej powszechne są wyszukiwarki internetowe, nadal należy uznać, że skorowidz istotnie zwiększa poziom dostępności do informacji o prawie.

Dziennik Ustaw i Monitor Polski lub zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne, w tym orzeczenia, udostępnia się:

- 1) nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji,
- 2) za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub informatycznych nośników danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji

---

<sup>134</sup> Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165.

działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, stosownie do wniosku zainteresowanego podmiotu, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>135</sup>.

Ponadto terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego udostępniają nieodpłatnie Dziennik Ustaw i Monitor Polski lub zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne, w tym orzeczenia:

- 1) do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego,
- 2) w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Analogiczna regulacja dotyczy pozostałych dzienników urzędowych oraz zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat lub gminę lub zawartych w nich aktów prawnych.

Jakkolwiek obecnie przepisy dotyczące dostępności skupiają się na kwestiach cyfrowych, nie można zapomnieć, że dostęp do prawa muszą mieć także osoby „wykluczone cyfrowo”, które mają ograniczone możliwości dostępu do narzędzi cyfrowych. Takie osoby również powinny mieć możliwość dostępu do prawa.

Wraz z wprowadzeniem regulacji dotyczących elektronicznego ogłaszania aktów prawnych zrezygnowano ze sprzedaży papierowej postaci Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Mimo że zapewniono bezpłatny dostęp do ogłoszonych aktów prawnych w Internecie, nadal zdarzają się sytuacje, kiedy osoby szukają możliwości zakupu numeru Dziennika Ustaw lub Monitora Polskiego w postaci papierowej. Oczekiwania co do sposobu zapewnienia dostępu do prawa są bardzo różne. W znacznej mierze zależą od wieku i wykształcenia odbiorcy. Z pewnością wraz z upowszechnianiem się Internetu rośnie liczba osób pozytywnie oceniających ogłaszanie aktów w formie elektronicznej. Wciąż jednak można spotkać się z opinią, że możliwość zakupu numeru papierowego dziennika było lepszą formą zapewnienia dostępu do prawa niż zamieszczenie bezpłatnej postaci elektronicznej w Internecie. Żeby zminimalizować opisane wyżej negatywne skutki rezygnacji z wersji papierowej, ustawa określa kwestię dostępu do treści aktów w formie wydruków. Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych jest odpłatne. Kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa

---

<sup>135</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 i 1669.

miejscowego stanowionych przez powiat lub gminę, ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty druku.

#### **d. Ogłaszanie aktów prawnych w formie elektronicznej**

Przez cały XX wiek akty prawne były ogłaszane w postaci papierowej. Tak też przyjęto w pierwotnym tekście ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>136</sup>. Problem ograniczonej dostępności aktów prawnych ogłaszanych w postaci papierowej był wielokrotnie zgłaszany. Warto przy tej okazji przypomnieć pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 24 czerwca 2004 r. do Marszałka Sejmu<sup>137</sup>, w którym podkreślono, że nie jest możliwe posługiwanie się wyłącznie oficjalnymi publikatorami w postaci papierowej oraz że konieczna jest jak najszybsza zmiana przepisów umożliwiająca publikację aktów prawnych w formie elektronicznej. Z czasem wprowadzono zmiany, które ostatecznie doprowadziły do ogłaszania aktów prawnych w formie elektronicznej. Z punktu widzenia procesu zmiany formy ogłaszania aktów prawnych warto zwrócić uwagę na kilka szczególnie istotnych momentów.

Pierwszym z nich była zmiana wprowadzona przez art. 42 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>138</sup>. Zgodnie z dodanym art. 15 ust. 3a ustawy o ogłaszaniu wraz z wnioskiem o ogłoszenie w dzienniku urzędowym organ kierujący akt do ogłoszenia miał dostarczać akt prawny również w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego podpisem elektronicznym organu, który podpisał dany akt, zawierającego w swojej treści poświadczenie zgodności z oryginałem.

Ponadto w dodanym art. 20a ustawy o ogłaszaniu wskazano, że dzienniki urzędowe, zbiory aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat i zbiory przepisów gminnych oraz ogłoszone w nich akty normatywne będą wydawane również w formie elektronicznej. W ust. 3 tego przepisu zaznaczono jednocześnie, że do dzienników urzędowych wydawanych w formie elektronicznej stosuje się odpowiednio przepis art. 19 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu, zgodnie z którym organ wydający dziennik

---

<sup>136</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 62, poz. 718.

<sup>137</sup> Znak sprawy RPO-476337-I/04.

<sup>138</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 565.

urzędowy miał ustalać „cenę egzemplarza oraz warunki wydawania, rozpowszechniania i prenumeraty dziennika, tak aby dziennik urzędowy mógł być powszechnie dostępny”.

W pierwotnej wersji ustawy powyższe zmiany miały wejść w życie w terminie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, tj. 21 kwietnia 2006 r.<sup>139</sup>. Termin ten jednak kilkakrotnie przesuwano. Ostatecznie przedmiotowe zmiany zaczęto stosować od 2 maja 2008 r.<sup>140</sup>.

Drugi krok milowy prowadzący do wprowadzenia elektronicznego dziennika urzędowego to wejście w życie ustawy z dnia 10 września 2009 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>141</sup>, która zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2010 r. Ustawą tą doprecyzowano w szczególności regulacje dotyczące formy przekazywania aktów do ogłoszenia<sup>142</sup>, uregulowano zasady nadawania wizerunku w „przypadku aktów normatywnych lub innych aktów prawnych, w tym orzeczeń, kierowanych do ogłoszenia w formie dokumentu elektronicznego”, uchylono wskazany wyżej art. 20a ust. 3 ustawy o ogłaszaniu, nakazujący stosowanie do dzienników w postaci elektronicznej przepisów dotyczących określania ceny egzemplarza, oraz doprecyzowano zasady udostępniania zasobów dzienników urzędowych<sup>143</sup>.

W czasie obowiązywania wyżej wymienionych regulacji dzienniki urzędowe były zatem udostępniane w postaci zarówno elektronicznej, jak i papierowej. Taki stan budził poważne wątpliwości interpretacyjne. Podkreślano, że analiza przepisów „nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy publikacja aktów prawnych w postaci elektronicznej na internetowych stronach rządowych jest w pełni równorzędna formie drukowanej, czy też jest formą pomocniczą (wspierającą) postacią drukowaną, która ma właściwości dokumentu zasadniczego («oryginalnego»)”<sup>144</sup>. W doktrynie z czasem wykształcił się pogląd, że nadal podstawową wersją ogłoszonego aktu prawnego jest wersja papierowa. Forma elektroniczna traktowana była jako „dodatkowa i ułatwiająca

---

<sup>139</sup> Ustawa została ogłoszona 20 kwietnia 2006 r.

<sup>140</sup> Ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz ustawy o podpisie elektronicznym dodano w ustawie o ogłaszaniu art. 42b w brzmieniu: „Art. 42b. Do dnia 1 maja 2008 r. przepisów art. 15 ust. 3a i ust. 5, art. 20a, art. 20b, art. 28a, art. 28b i art. 42a nie stosuje się”.

<sup>141</sup> Dz. U. Nr 190, poz. 1473.

<sup>142</sup> Nadal jednak podstawą do ogłoszenia aktów normatywnych i innych aktów prawnych jest ich oryginał podpisany przez upoważniony do wydania tego aktu organ, a w przypadku orzeczenia – jego odpis.

<sup>143</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Berek, *Normatywne podstawy elektronicznej promulgacji prawa...*, dz. cyt., s. 178–180.

<sup>144</sup> J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu...*, dz. cyt., s. 158.

zapoznanie się z treścią aktów normatywnych, ale będąca jedynie formą uzupełniającą<sup>145</sup>. Co więcej, wskazywano, że kolejnym etapem zmian formy ogłaszania powinno być „zdecydowane wskazanie, że następuje zmiana, w której podstawową staje się forma elektroniczna, zaś papierowa to jedynie czasowa uzupełniająca forma ogłaszania aktów normatywnych”<sup>146</sup>.

Należało jak najszybciej wprowadzić regulacje, które zamknęłyby proces wprowadzania elektronicznych dzienników urzędowych, dlatego najważniejszy, jak się wydaje, był krok trzeci – wprowadzenie zasady ogłaszania aktów prawnych wyłącznie w formie elektronicznej. W doktrynie pojawiały się jednak różne głosy odnośnie do zgodności takiego rozwiązania z art. 88 Konstytucji.

Część doktryny wskazywała, że choć takie rozwiązanie jest w świetle postanowień Konstytucji dopuszczalne, a ustawa zasadnicza pozostawia ustawodawcy daleko idącą swobodę co do miejsca i sposobu ogłaszania aktów normatywnych, to wprowadzenie jedynie elektronicznego ogłaszania aktów normatywnych podważy zaufanie do państwa części społeczeństwa. Jednocześnie podkreślano jednak, że postęp cywilizacyjny związany w szczególności z rozwojem informatyki i Internetu powoduje, że otworzyły się również nowe możliwości ogłaszania aktów normatywnych. Wskazywano, że „nieufność obywateli do systemu ogłaszania prawa powszechnie obowiązującego wyłącznie w postaci elektronicznej wynikać będzie nie tylko z bardzo dzisiaj niewielkiej dostępności do komputerów i Internetu, ale także ze słabości funkcjonowania elektronicznej komunikacji społecznej w Polsce, bo kraj jest bardziej u progu, aniżeli u końca rewolucji technologicznej. (...) Postęp cywilizacyjny i technologiczny doprowadzi zapewne w przyszłości do zmiany obowiązującego papierowego sposobu ogłaszania aktów prawnych, jednak analiza współczesnej polskiej rzeczywistości (prawnej, politycznej, socjologicznej) prowadzi do wniosku, iż w pełni zasadny i trafny jest aktualny dualizm ogłaszania aktów prawnych – stosowanie formy papierowej (drukowanej) i elektronicznej”<sup>147</sup>.

W doktrynie pojawiły się także głosy, które wręcz wskazywały, że treść art. 88 Konstytucji z 1997 r. musi być postrzegana „na gruncie 200-letniej polskiej tradycji zakładającej określony sens pojęcia «ogłoszenie»” i że zupełne zniesienie formy

---

<sup>145</sup> K. Skotnicki, *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, PS 2011, nr 2, s. 156.

<sup>146</sup> J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu...*, dz. cyt., s. 162.

<sup>147</sup> K. Skotnicki, *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu...*, dz. cyt., s. 155.



pisemnej ogłaszania aktów prawnych „pozostaje w sprzeczności z przyjętym przez ustrojodawcę zastanym pojęciem «ogłoszenia»”, a „wprowadzenie wyłącznej postaci elektronicznej (internetowej) ogłaszania aktów prawnych w Polsce, w drodze ustawy zwykłej, jest niezgodne z konstytucją. Tak zasadnicza zmiana powinna się odbyć w drodze zmiany Konstytucji RP”<sup>148</sup>.

Ostatecznie przeważał jednak pogląd o dopuszczalności ogłaszania aktów prawnych wyłącznie w formie elektronicznej i ustawą z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>149</sup> wprowadzono zasadę, że dzienniki urzędowe ukazują się wyłącznie w formie elektronicznej.

Ustawą tą zrewolucjonizowano zasady ogłaszania aktów prawnych w Polsce. Można przy tym wskazać tutaj trzy mniejsze kroki. Pierwszym z nich było wprowadzenie z dniem 1 lipca 2011 r. zasady, zgodnie z którą podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym<sup>150</sup>. Drugi krok to wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2012 r. elektronicznego dziennika urzędowego, trzeci natomiast – wprowadzenie obowiązku ogłaszania „nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy” (jeżeli akt był nowelizowany) tekstów jednolitych aktów normatywnych. W przypadku ustaw obowiązek ten powstał od 2016 r., a w przypadku innych aktów prawnych – już od roku 2012.

Od 1 stycznia 2012 r., poza przypadkami określonymi w ustawie, akty normatywne i inne akty prawne ogłasza się zatem w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących

---

<sup>148</sup> J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu...*, dz. cyt., s. 159 i 160.

Warto zaznaczyć, że dla uargumentowania opinii wskazywano, że „ustrojodawca, stanowiąc przepisy o ogłaszaniu aktów prawnych, doskonale znał polską tradycję 200 lat sposobu ogłaszania aktów prawnych. Zapisując treść art. 88 ust. 2 Konstytucji, rozumiał pod pojęciem «ogłoszenie» publikowanie aktów w postaci pisemnej (drukowanej). Polskiej myśli prawniczej znana jest konstrukcja wykładnicza wiążąca się z tzw. pojęciem zastanym. W 1997 r. zastanym pojęciem «ogłoszenia aktów normatywnych» było ich ogłoszenie w postaci pisemnej (drukowanej), bo tylko taką postać ustanawiano i praktykowano w Polsce przez 200 lat. Ustrojodawca, stanowiąc konstytucję w 1997 roku, wiedział o elektronicznych formach ludzkiej komunikacji, bo taka istniała już wówczas w rozwiniętych krajach europejskich i w węższym zakresie w Polsce. Analiza Biuletynów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (zob. Biuletyn nr XI, s. 188 i 189, Biuletyn nr XI, s. 236 i 237, Biuletyn nr XXII, s. 120–122, Biuletyn nr XXIII, s. 11) wskazuje, iż twórcy przepisu poświęconego ogłaszaniu aktów prawnych w ogóle nie rozważali innej niż drukowana postać publikacji aktów prawnych”.

<sup>149</sup> Dz. U. Nr 117, poz. 676.

<sup>150</sup> Przepis wszedł w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia – ustawa została ogłoszona 8 czerwca 2011 r.

zadania publiczne<sup>151</sup>. Konsekwentnie, poza przypadkami wskazanymi w ustawie, dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej, prowadząc dla każdego dziennika urzędowego odrębną stronę internetową. Zgodnie z art. 8 dziennikami urzędowymi w rozumieniu ustawy są: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych, Dziennik Urzędowy Komisji Nadzoru Finansowego oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe.

Art. 20 ust. 2 ustawy stanowi, że dniem ogłoszenia aktu jest dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej organu wydającego dziennik urzędowy. Informację na temat dnia ogłoszenia aktu w postaci elektronicznej umieszcza się w obrębie nagłówka strony. Ustawa o ogłaszaniu nie precyzuje tu jednak, o jakiej stronie mowa. Z kontekstu można wywnioskować, że chodzi o stronę dokumentu, a nie stronę internetową. Obecnie, gdy akty są ogłaszane w formie plików PDF opracowanych zgodnie z formatem A4, jest to pierwsza strona dokumentu ogłoszonego aktu prawnego (stanowi jeden z elementów objętych winietą dziennika).

Podstawowe dzienniki urzędowe o zasięgu ogólnokrajowym, a więc Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wydaje Prezes Rady Ministrów przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji, które może zlecić wyspecjalizowanym podmiotom niektóre czynności związane z wydawaniem tych dzienników (art. 21 ust. 1 pkt 1).

Zgodnie z art. 24 ustawy o ogłaszaniu nazwy Dziennik Ustaw i Monitor Polski oraz wzory graficzne winiet tych dzienników mogą być wykorzystywane jedynie przez organ wydający te dzienniki. Na podstawie art. 24 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu zostało wydane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie określenia wzorów graficznych winiet dzienników urzędowych<sup>152</sup>. Winieta obejmuje w szczególności nazwę dziennika urzędowego, wizerunek orła w koronie oraz miejsce i dzień ogłoszenia aktu prawnego. Nazwy oraz wzory graficzne winiet Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego nie mogą być wykorzystywane przez inne podmioty, w szczególności w celach handlowych w publikacjach, wydawnictwach lub innych formach upowszechniania aktów prawnych. Wyżej wymienione regulacje stosuje się

---

<sup>151</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 570 oraz z 2019 r. poz. 60.

<sup>152</sup> Dz. U. poz. 2315.

odpowiednio do pozostałych dzienników urzędowych, z wyjątkiem dziennika, o którym mowa w art. 22 ust. 5 ustawy o ogłaszaniu, tzn. wydawanej w postaci papierowej, w razie potrzeby, wyodrębnionej edycji dziennika urzędowego z aktami prawnymi zawierającymi informacje niejawne, wydawanej przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zagranicznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu lub Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Dla Dziennika Ustaw jest prowadzona strona [www.dziennikustaw.gov.pl](http://www.dziennikustaw.gov.pl), natomiast dla Monitora Polskiego – strona [www.monitorpolski.gov.pl](http://www.monitorpolski.gov.pl).

Stosownie do art. 20 ustawy o ogłaszaniu dziennik urzędowy wydaje się z zachowaniem kolejności pozycji w danym roku kalendarzowym. Jakkolwiek obowiązek ogłaszania w formie dokumentu elektronicznego istnieje od 1 stycznia 2012 r., na wyżej wymienionych stronach zamieszczone są także kopie aktów ogłoszonych od 1918 r. Co ważne, dokumenty ogłoszone przed 1 stycznia 2012 r. mają charakter informacyjny. Nie są to oryginały, a jedynie kopie wersji papierowych aktów wydanych w tym okresie.

Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy podstawowym dziennikiem urzędowym jest Dziennik Ustaw. Katalog aktów ogłaszanych w dzienniku został określony w art. 9 ustawy o ogłaszaniu, zgodnie z którym w Dzienniku Ustaw ogłasza się: Konstytucję, ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, rozporządzenia wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, będących członkami Rady Ministrów, oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz teksty jednolite ww. aktów. W Dzienniku Ustaw ogłasza się także orzeczenia TK dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra. Ponadto w Dzienniku Ustaw ogłasza się akty prawne dotyczące: stanu wojny i zawarcia pokoju, referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji, skrócenia kadencji Sejmu, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stanu wojennego, stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej, ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu

i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji<sup>153</sup>. Możliwość lub obowiązek ogłoszenia w Dzienniku Ustaw innych aktów prawnych mogą zostać także wprowadzone przez ustawy odrębne<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> Dla przedstawienia pełnego obrazu jedynie wskażę, że w Monitorze Polskim, zgodnie z art. 10 ustawy, ogłasza się zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie ustawy, uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydane na podstawie ustawy, teksty jednolite tych aktów, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Monitorze Polskim lub aktów normatywnych, które nie były ogłoszone. W Monitorze Polskim ogłasza się również uchwały Zgromadzenia Narodowego dotyczące regulaminu Zgromadzenia Narodowego, uznania trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia lub postawienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Ponadto ogłaszane są uchwały Sejmu dotyczące regulaminu Sejmu, uchwalenia wotum zaufania Radzie Ministrów oraz absolutorium dla Rady Ministrów, uchwalenia wotum nieufności Radzie Ministrów lub ministrowi, pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wyboru, powoływania lub odwoływania na określone w Konstytucji lub ustawach stanowiska państwowe, uchwały Senatu dotyczące regulaminu Senatu, wyboru, powoływania, odwoływania, a także wyrażenia zgody na powoływanie lub odwoływanie przez Sejm na określone w Konstytucji lub ustawach stanowiska państwowe, akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu, zrzeczenia się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, desygnowania i powoływania Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów, przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzania jej tymczasowego pełnienia obowiązków, dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów, odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, powoływania lub odwoływania na określone w Konstytucji i ustawach stanowiska państwowe, powoływania sędziów, nadawania tytułu naukowego profesora i tytułu profesora sztuki, mianowania na stopień generała i równorzędny, nadawania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa wskazuje także, że w Monitorze Polskim ogłasza się postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

Zgodnie z ustawą w Monitorze Polskim ogłasza się ponadto inne uchwały Sejmu i Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, wyroki Trybunału Stanu, a także postanowienia Marszałka Sejmu, jeżeli ich ogłoszenie w Monitorze Polskim jest przewidziane w tych uchwałach lub postanowieniach albo jeżeli odrębne ustawy tak stanowią. Ustawa przewiduje także możliwość ogłoszenia w Monitorze Polskim innych aktów prawnych, a także obwieszczenia czy komunikatu organów, instytucji i osób, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią. Co istotne, Prezes Rady Ministrów może zarządzić ogłoszenie w Monitorze Polskim również innych aktów prawnych, ogłoszeń i obwieszczeń. Ustawa wprowadza jednak w tym zakresie jednoznacznie zakaz zarządzenia ogłoszenia w Monitorze Polskim aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw, określonych w art. 9 ustawy.

<sup>154</sup> Przykładami takich aktów są:

- 1) art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612, z późn. zm.), zgodnie z którym minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłasza, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, aktualne wykazy urzędowych nazw miejscowości i ich części oraz obiektów fizjograficznych; na podstawie tego przepisu wydano:
  - a) obwieszczenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 4 sierpnia 2015 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części (Dz. U. poz. 1636) i
  - b) obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2019 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części (Dz. U. poz. 2360),
- 2) art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny (Dz. U. poz. 1162), zgodnie z którym minister właściwy do spraw

Zgodnie z art. 15 ustawy o ogłaszaniu podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ.

W przypadku orzeczenia podstawą ogłoszenia jest jego odpis w formie dokumentu elektronicznego, który w swojej treści zawiera poświadczenie zgodności z oryginałem oraz jest opatrzony przez osobę upoważnioną do sporządzenia odpisu orzeczenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a także odpis tego orzeczenia w postaci papierowej. Wspomniane poświadczenie zgodności z oryginałem orzeczenia obejmuje również oznaczenie organu oraz imiona i nazwiska członków składu orzekającego, który wydał i podpisał orzeczenie, a ponadto wzmiankę o zgłoszeniu przez danego sędziego zdania odrębnego, jeżeli takie zostało zgłoszone. Regulacje dotyczące w tym zakresie orzeczeń stosuje się odpowiednio do aktów prawnych dotyczących ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ważności referendum ogólnokrajowego, w tym referendum zatwierdzającego zmianę Konstytucji, a także do uchwał i obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej oraz protokołów terytorialnych komisji do spraw referendum.

Analiza regulacji z lat 2006–2011 pozwala stwierdzić, że plany wdrażania nowych rozwiązań w zakresie opracowywania oraz ogłaszania aktów prawnych były bardzo ambitne. Niestety, znaczna ich część nie została zrealizowana. W szczególności do dzisiaj nie udało się wdrożyć na poziomie centralnym rozwiązań dotyczących ogłaszania aktów prawnych w formacie XML. Jak się wydaje, dotychczasowy brak wdrożenia jednolitego formatu XML przy opracowywaniu i ogłaszaniu aktów prawnych wynika głównie z niedostosowania techniki prawodawczej do wymogów, jakie powinny zostać spełnione dla zapewnienia możliwości pełnego wykorzystania potencjału formatu XML. Obecne zasady techniki prawodawczej zostały opracowane w okresie, gdy główny nacisk kładziono na czytelność tekstu na papierze. Co więcej, liczba wydawanych wówczas tekstów jednolitych była znikoma. To powodowało, że pewne problemy, które pojawiły

---

rodziny ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających określonym organom uzyskanie lub weryfikację danych informacji; na podstawie tego przepisu wydano obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających samodzielne uzyskanie lub weryfikację drogą elektroniczną niektórych informacji niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego (Dz. U. poz. 1379).

się współcześnie, w tamtym czasie nie występowały. Być może też nie zastanawiano się nad nimi, bo wydawały się marginalne. Nie uwzględniono więc tego, na ile dane zasady są dostosowane do przypadków opracowywania tekstu skonsolidowanego. Wydaje się, że pierwsze problemy pojawiły się już w momencie zwiększenia częstotliwości wydawania tekstów jednolitych po 2012 r. Konieczna jest zatem zmiana podejścia do sposobu tworzenia prawa, ale też sposobu patrzenia na sam akt prawny. Dopiero wówczas pojawią się możliwości wykorzystania potencjału elektronicznych dokumentów, w tym XML, w szczególności w zakresie bezpiecznego przetwarzania tekstu w systemach informacji prawnej, również przy opracowaniu tekstu skonsolidowanego.

Brak wyżej opisanego dostosowania ZTP i postrzeganie aktu prawnego głównie jako wydruku w formacie A4 uniemożliwia skorzystanie z istniejącego potencjału usprawnienia dostępu do prawa. Jednym z elementów procesu wdrożenia XML, które udało się zrealizować, jest ujednoczenie sposobu formatowania projektów aktów prawnych na wszystkich etapach procesu legislacyjnego przez stosowanie stylów zdefiniowanych w szablonie projektu aktu prawnego, udostępnionym na stronach Rządowego Centrum Legislacji. Szablon ten stał się podstawowym narzędziem do opracowywania projektów aktów prawnych. Jest to jednak dopiero mały krok w kierunku zapewnienia możliwości wdrożenia ogłaszania prawa w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim w formacie XML.

Obecnie format XML jest wykorzystywany głównie w komercyjnych systemach informacji prawnej, ale trzeba pamiętać, że są to dokumenty przygotowywane przez dany podmiot na podstawie ogłoszonych aktów. Takie przetworzenie wymaga dodatkowych zasobów ludzkich i technicznych oraz jest obciążone ryzykiem błędu.

## **2. Tekst jednolity**

W dzienniku urzędowym ogłaszany jest tekst pierwotny aktu prawnego oraz kolejne nowelizacje i wyroki TK mogące mieć wpływ na brzmienie przepisów danego aktu. W zależności od charakteru spraw określonych w akcie jest on rzadziej lub częściej nowelizowany. I tutaj pojawia się problem, ponieważ obywatel, który chciałby zapoznać się z brzmieniem przepisów, musi poświęcić dużo czasu najpierw na zebranie wszystkich aktów prawnych związanych z daną regulacją, a następnie na odtworzenie aktualnego

stanu prawnego. Dodatkowo, jeżeli jego wykształcenie nie obejmuje w sposób wystarczający budowy aktu prawnego, musi wcześniej zapoznać się z metodyką budowy takiego aktu. Aby ułatwić zapoznawanie się z przepisami, wydaje się teksty, w których uwzględnia się wszystkie zmiany, tak aby obywatel miał możliwość prostszego zapoznania się ze stanem obowiązującym. Wyróżnia się tutaj teksty ujednolicone, przygotowywane przez różne podmioty w celu informacyjnym, oraz teksty jednolite, które są formalnie przygotowane przez upoważniony do tego organ. W odróżnieniu od tekstów ujednoliconych teksty jednolite mają tzw. walor autentyczności, dzięki czemu korzystający z nich obywatel powinien mieć pewność, że nie poniesie negatywnych konsekwencji ewentualnego błędu. Zapewnienie tej pewności jest tym istotniejsze, że nie zawsze wspomniane błędy można w pełni naprawić, zwłaszcza gdy ich skutek wpływa na relacje między obywatelami. Dlatego należy w maksymalnym stopniu minimalizować ryzyko wystąpienia jakichkolwiek błędów.

Podstawową normą określającą wydawanie obecnie tekstów jednolitych jest art. 16 ustawy o ogłaszaniu. Zgodnie z tym przepisem tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Termin ogłoszenia tekstu jednolitego może jednak określać także akt normatywny. ZTP wskazują, że jeżeli ustawa ma wyznaczyć termin ogłoszenia tekstu jednolitego, przepis wyznaczający ten termin zamieszcza się w ustawie zmieniającej albo w ustawie wprowadzającej, jeżeli ogłoszenie tekstu jednolitego ma dotyczyć ustawy zmienianej ustawą wprowadzającą. Wyżej wymieniony art. 16 ustawy o ogłaszaniu wprowadza zatem ogólną zasadę wydawania tekstów jednolitych po nowelizacji. Jego redakcja budzi jednak szereg wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności odnośnie do obowiązku ogłaszania tekstów jednolitych aktów, które utraciły moc, oraz nowelizowanych aktów zmieniających. Ponadto brak jest przepisów przejściowych regulujących kwestię ogłaszania tekstów jednolitych obowiązujących aktów, które ostatni raz były nowelizowane przed 1 stycznia 2012 r. Ustawa nie wyjaśnia także, jakie są konsekwencje upływu dwunastomiesięcznego terminu na opracowanie tekstu jednolitego.

Tekst jednolity ogłasza się w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono (ust. 4), w formie obwieszczenia organu właściwego do wydania aktu normatywnego. ZTP doprecyzowują, że tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia, do którego załącznikiem jest tekst jednolity aktu (§ 101).

W przypadku ustaw organem właściwym do wydania tekstu jednolitego jest Marszałek Sejmu. Warto jednak zaznaczyć, że ustawa wprost wskazuje, że Rządowe Centrum Legislacji oraz organy administracji rządowej współdziałają z Marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw (art. 16 ust. 2). Ustawa w celu uniknięcia wątpliwości wskazuje przy tym, że tekst jednolity regulaminów Sejmu i Senatu ogłasza odpowiednio Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu, aktów normatywnych Rady Ministrów – Prezes Rady Ministrów, natomiast aktów normatywnych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu, przy czym można zamieścić w nim również zmiany ogłoszone w dzienniku urzędowym do dnia wydania tego obwieszczenia, które wejdą w życie po dniu jego wydania (§ 100a). Takie przepisy, tzn. przepisy, które jeszcze nie weszły w życie, są w tekście aktu prawnego pisane „wytluszczoną” czcionką i opatrzone stosownym odnośnikiem.

W obwieszczeniu przytacza się przepis ustawy upoważniający do ogłoszenia tekstu jednolitego i tytuł ustawy, której tekst jednolity jest ogłaszany, a ponadto wymienia się ustawy, które wprowadziły zmiany do pierwotnego tekstu tej ustawy albo jej ostatniego tekstu jednolitego, oraz orzeczenia TK stwierdzające niezgodność przepisów tej ustawy z Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie<sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> Zgodnie z ZTP przepisowi wyznaczającemu termin ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy nadaje się brzmienie: „Ogłoszenie tekstu jednolitego ustawy ... (tytuł ustawy) nastąpi w terminie ... miesięcy (dni) od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy”. W przepisie tym nie podaje się oznaczenia dzienników urzędowych, w których została ogłoszona ustawa, której tekst jednolity ma być ogłoszony, ani oznaczenia dzienników urzędowych, w których zostały ogłoszone zmiany tej ustawy albo jej ostatni tekst jednolity i jego zmiany (§ 98).

W tytule obwieszczenia w oddzielnych wierszach zamieszcza się: pisane wielkimi literami oznaczenie rodzaju aktu i nazwę organu wydającego obwieszczenie, datę obwieszczenia wskazującą dzień, w którym zostało podpisane obwieszczenie, oraz określenie przedmiotu obwieszczenia z wymienieniem tytułu ustawy, której tekst jednolity jest ogłaszany, rozpoczynające się od wyrazów „w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy ...”. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku aktów nowelizujących, w których podaje się w tytule aktu tytuły nowelizowanych aktów, w tytule obwieszczenia nie podaje się daty ustawy, której tekst jednolity się ogłasza, a także oznaczenia dzienników urzędowych, w których została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany oraz wcześniejsze teksty jednolite i ich zmiany (§ 102).

ZTP określiły cytat będący wzorcem, według którego należy opracować treść obwieszczenia. Zgodnie z § 104 treść formułuje się w następujący sposób:

„1. Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. ...) ogłasza się w załączniku do niniejszego obwieszczenia jednolity tekst ustawy z dnia ... (przy czym podaje się tylko oznaczenie dziennika



W obwieszczeniu zamieszcza się także treść tych przepisów zawartych w ustawach zmieniających, których nie zamieszcza się w tekście jednolitym, jako niezmiennych tekstu ustawy, której tekst jednolity jest ogłaszany (§ 103). Niestety zdarza się, że ta techniczna, jak się wydaje, czynność może powodować wątpliwości. Jako przykład należy wskazać obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>156</sup>. W tekście jednolitym pominięto przepisy art. 180–195 i art. 208–210 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych i zamieszczono je w obwieszczeniu. Nie zwrócono jednak uwagi na fakt, że w art. 198 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r – Prawo o ustroju sądów powszechnych odsyłało do „ustawy, o której mowa w art. 190 zdanie wstępne<sup>157</sup>”. Pominięcie wyżej wymienionych przepisów, w szczególności art. 190, miało więc negatywny skutek na czytelność innego przepisu ustawy. Aby minimalizować negatywne skutki takich sytuacji od kilku lat w tekstach jednolitych dodaje się przy pominiętym przepisie odnośnik wskazujący tytuł zmienianej ustawy<sup>158</sup>.

Jako inny przykład związany z przenoszeniem do obwieszczenia przepisów zmieniających można wskazać obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy

---

urzędowego, w którym został ogłoszony tekst pierwotny albo ostatni tekst jednolity), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych:

1) ustawą z dnia ... .. (przy czym podaje się oznaczenie dzienników urzędowych, w których został ogłoszony tekst pierwotny i wszystkie jego zmiany, a także dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona zmiana tego tekstu w zakresie terminu wejścia w życie ustawy),

2) ...

oraz zmian wynikających z przepisów ogłoszonych przed dniem ... (podaje się dzień, na który ustalono stan prawny, zgodnie z którym sporządzono tekst jednolity).

2. Podany w załączniku do niniejszego obwieszczenia tekst jednolity ustawy nie obejmuje:

1) art. ... ustawy z dnia ... .. (przy czym podaje się oznaczenie dzienników urzędowych, w których został ogłoszony tekst pierwotny i wszystkie jego zmiany, a także dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona zmiana tego tekstu w zakresie terminu wejścia w życie ustawy), który stanowi:

«Art. ...»;

2) ...”.

Jak widać przytoczony wzór odnosi się wyłącznie do sytuacji, kiedy tekst jednolity jest opracowany na podstawie art. 16 ustawy o ogłaszaniu. W przypadku gdy podstawą opracowania tekstu jednolitego jest przepis w ustawie zmieniającej, początek przytoczonego cytatu powinien być odpowiednio zmieniony.

<sup>156</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 427.

<sup>157</sup> Dla porządku należy zauważyć, że w przedmiotowym przepisie niepoprawnie określono „wprowadzenie do wyliczenia” jako „zdanie wstępne”.

<sup>158</sup> Zob. np. obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 stycznia 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. poz. 135).

o kierujących pojazdami<sup>159</sup>, w którym pominięto w tekście jednolitym art. 125–127 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>160</sup> przed ich wejściem w życie. Wyżej wymieniony przepis art. 125 był nowelizowany ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>161</sup>. Jego zbyt szybkie przeniesienie do obwieszczenia w 2014 r. znacząco pogorszyło możliwość zapoznania się z treścią tego przepisu.

Jeżeli na podstawie przepisu późniejszego można ustalić w sposób niewątpliwy, że przepis wcześniejszy nie obowiązuje, w obwieszczeniu o ogłoszeniu tekstu jednolitego czyni się o tym wzmiankę w brzmieniu: „Podany w załączniku do niniejszego obwieszczenia jednolity tekst ustawy z dnia ... .. nie obejmuje przepisu art. ... tej ustawy jako wygasłego od dnia ... w związku z wejściem w życie art. ... ustawy z dnia ... .. (Dz. U. ...)”. W takim przypadku w treści obwieszczenia o ogłoszeniu tekstu jednolitego wzmiankę w tej sprawie zamieszcza się jako odrębny kolejny punkt (pkt 3). W praktyce przepis ten obecnie nie jest realizowany. Jednym z nielicznych przykładów obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego, w którym można znaleźć w obwieszczeniu pkt 3, jest obwieszczenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 marca 1997 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Karta Nauczyciela<sup>162</sup>, w którym jako wygasłe oznaczono przepisy art. 50, 89 i 91 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

W tekście jednolitym zachowuje się numerację pierwotnego tekstu ustawy i uwzględnia numerację dodaną przez ustawy zmieniające; nie wprowadza się ciągłości numeracji. W miejscu uchylonej jednostki redakcyjnej lub systematyzacyjnej wpisuje się oznaczenie uchylonej jednostki oraz określenie „uchylony” i podaje w odnośniku tytuł ustawy uchylającej i oznaczenie dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa, oraz dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona zmiana w zakresie terminu wejścia w życie ustawy, a także przepis uchylający i datę jego wejścia w życie. Analogicznie, przy jednostkach redakcyjnych lub systematyzacyjnych, których treść zmieniono, i przy jednostkach dodanych podaje się w odnośnikach do tych jednostek tytuł ustawy nowelizującej i oznaczenie dziennika urzędowego, w którym została

---

<sup>159</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 400.

<sup>160</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151, Nr 92, poz. 530, Nr 106, poz. 622, Nr 205, poz. 1210, Nr 227, poz. 1367 i Nr 244, poz. 1454, z 2012 r. poz. 113 oraz z 2013 r. poz. 82.

<sup>161</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1273.

<sup>162</sup> Dz. U. poz. 357.

ogłoszona ta ustawa, oraz dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona zmiana w zakresie terminu wejścia w życie ustawy, a także przepis nowelizujący i datę jego wejścia w życie. W przypadku gdy zmiany danych jednostek były wielokrotne, w odnośnikach do tych jednostek podaje się wyłącznie ostatnią zmianę (§ 106). W odnośnikach do tekstu jednolitego omawia się również inne zmiany, w tym zmiany wynikające z orzeczenia TK stwierdzającego niezgodność przepisów ustawy z Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, oraz zmiany, które nastąpiły w przepisach, do których odsyła ustawa, której tekst jednolity jest ogłaszany (§ 108). W przypadku gdy ogłasza się drugi lub kolejny tekst jednolity, w odnośnikach do tego tekstu omawia się tylko zmiany wprowadzone po ogłoszeniu ostatniego tekstu jednolitego (§ 109).

Powyższe zasady stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa.

Z punktu widzenia naszych rozważań istotna jest zasada wyrażona w § 107. Wskazuje ona, że do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, chyba że zmiany te mają charakter wyłącznie formalny. W takim przypadku wprowadzone zmiany omawia się w odnośnikach do przepisów, w których wprowadzono takie zmiany. Zasada ta nie jest w sposób wystarczający wykorzystywana. Wydaje się, że może to być punkt wyjścia do określenia miejsca tekstów jednolitych, w przypadku gdyby opisywane w niniejszej pracy teksty skonsolidowane zostały wprowadzone. Mechanizm generowania tekstów skonsolidowanych przedstawiany w tej pracy zakłada, że budowa tekstu jest niejako automatyczna i bazuje wyłącznie na metadanych wynikających z konkretnych przepisów aktu. Nie ma tutaj miejsca na dodawanie jakichkolwiek zmian, nawet jeśli miałyby charakter wyłącznie formalny.

Przygotowywanie tekstu przez profesjonalnych legislatorów pozwala wprowadzać poprawki, których automat wprowadzić nie może i nie powinien. Zasadne wydaje się przede wszystkim doprecyzowanie określenia „zmian mających charakter wyłącznie formalny”. W szczególności warto wskazać, że do takich zmian można zaliczyć oczywiste korekty językowe, wynikające np. ze zmian zasad języka.

Jakkolwiek instytucja tekstów jednolitych może być, i jest, różnie oceniana, to fakt profesjonalnego przygotowania tych tekstów stwarza możliwości, których nie daje

automat scalający tekst na podstawie ciągu znaków. Z tego też właśnie powodu uważam, że obecnie jest dogodny moment na wprowadzenie opisywanych rozwiązań.

Od 2012 r. trwają intensywne prace nad wydawaniem tekstów jednolitych. To pozwala traktować stan obecny jako „punkt zero”. Pamiętajmy, że na przestrzeni lat zmieniały się ZTP. Opracowywanie na ich podstawie tekstów skonsolidowanych wiązałoby się z dużym ryzykiem błędu. Opracowanie tekstu zawierającego wszystkie zmiany wymagało pracy człowieka. Dzięki niej mamy obecnie w systemie prawa opracowane teksty jednolite znakomitej większości aktów prawnych. Wprowadzenie przepisów przejściowych pozwalających na dostosowanie tekstów jednolitych do nowych zasad techniki jest podstawą wdrożenia nowych rozwiązań dużo szybciej, aniżeli miałyby to miejsce jeszcze dziesięć lat temu.

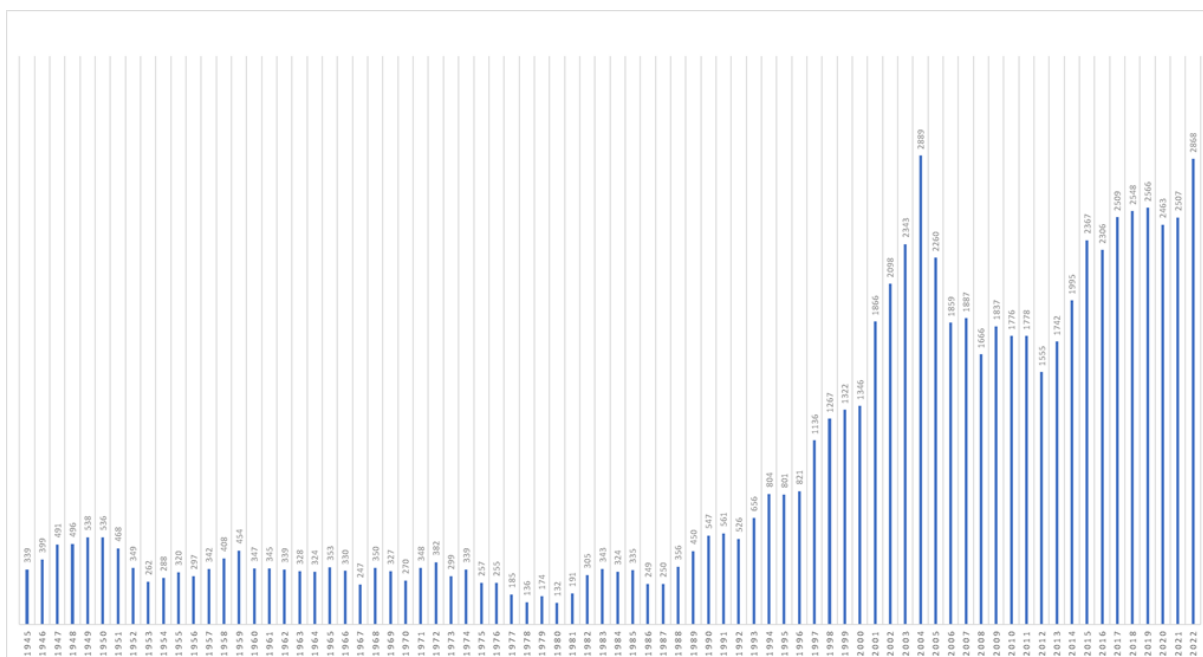
### **3. Zasób Dziennika Ustaw**

#### **a. Wstęp**

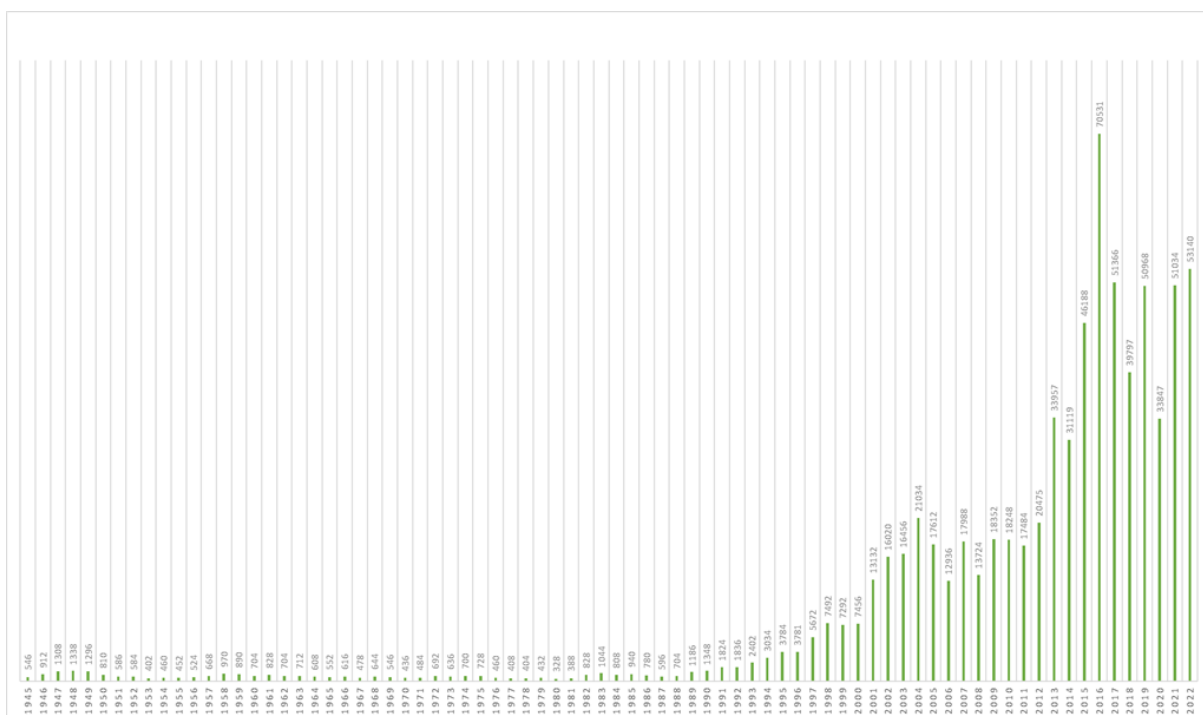
Dla lepszego zobrazowania zakresu informacji, do których dostęp należy obywatelom zapewnić, poniżej przedstawiono dane dotyczące zasobu Dziennika Ustaw w zakresie aktów prawnych wydawanych na terenie ziem polskich od czasu zakończenia II wojny światowej<sup>163</sup>. W szczególności zostaną przedstawione dane opisujące, jaka liczba aktów została ogłoszona oraz jaka jest ich objętość – liczba stron.

---

<sup>163</sup> Po wojnie pierwszy numer Dziennika Ustaw na terenie ziem polskich ukazał się 15 sierpnia 1944 r. W badaniu uwzględniono jednak rok 1945, a więc pierwszy pełny rok wydawania Dziennika Ustaw.



Wykres 1. Liczba ogłaszanych w danym roku aktów prawnych – lata 1945–2022



Wykres 2. Liczba stron Dziennika Ustaw w danym roku – lata 1945–2022

Jak widać, do roku 1989 liczba aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw była relatywnie stała, rosnąć zaczęła po roku 1989. Znaczący wzrost obserwujemy po roku 1997. Przed rokiem 1997 część przepisów nie była publikowana lub była ogłaszana w dziennikach urzędowych innych niż Dziennik Ustaw. Konstytucja z 1997 r. zamknęła

katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa i jednocześnie wprowadziła wymóg ogłoszenia wszystkich takich aktów prawnych we właściwym dzienniku urzędowym. Od tej pory wszystkie akty stanowiące źródła powszechnie obowiązującego prawa, z wyłączeniem aktów prawa miejscowego, musiały zostać ogłoszone w Dzienniku Ustaw.

Jeszcze większy wzrost liczby aktów prawnych ogłaszanych w Dzienniku Ustaw obserwujemy w latach 2001–2004. Powodem były oczywiście wzmożone prace nad aktami wdrażającymi przepisy unijne w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co nastąpiło 1 maja 2004 r.

Kolejny gwałtowny wzrost liczby ogłaszanych aktów prawnych obserwujemy od roku 2012, szczególnie widoczny, jeśli weźmiemy pod uwagę liczbę stron ogłoszonych w Dzienniku Ustaw. Od tego czasu liczba ogłaszanych aktów utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie.

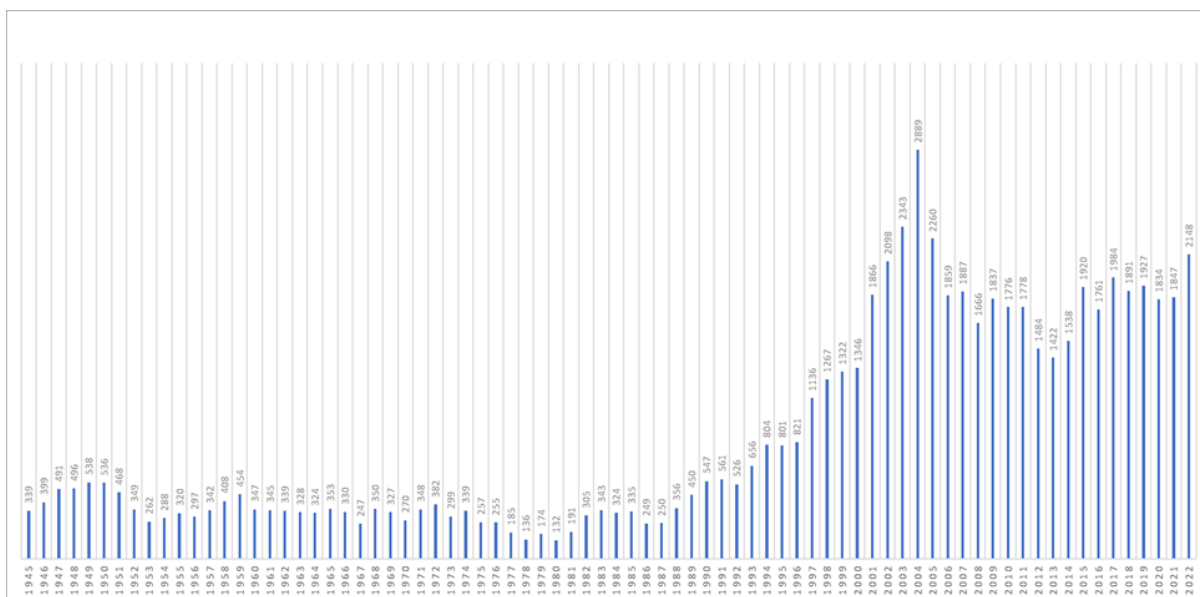
Szukając powodów tak gwałtownego zwiększenia liczby ogłaszanych aktów, zwróćmy uwagę na regulacje prawne, które w tym okresie zaczynały obowiązywać. Pozwoli to być może efektywniej analizować otrzymane dane.

Otóż w 2012 r. wprowadzono obowiązek ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej<sup>164</sup>. Jednocześnie wprowadzono obowiązek ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych w przypadku ich nowelizacji nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy. Co prawda w przypadku ustaw ten obowiązek wszedł w życie w 2016 r., jednak warto podkreślić, że Kancelaria Sejmu faktycznie proces intensywnego wydawania tekstów jednolitych rozpoczęła już w 2012 r. Od tego momentu minęło już ponad dziesięć lat. W tym czasie organy administracji rządowej oraz Kancelaria Sejmu podjęły duży wysiłek opracowania znaczącej części tekstów jednolitych aktów prawnych. Ogłaszanie dużej liczby tekstów jednolitych znacząco podwyższa statystyki ogłaszanych aktów i potęguje wrażenie szybkiego wzrostu liczby zmian w systemie prawnym. Dlatego też poniżej została przedstawiona statystyka aktów prawnych ogłoszonych od 2012 r., z wyłączeniem obwieszczeń w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego<sup>165</sup>.

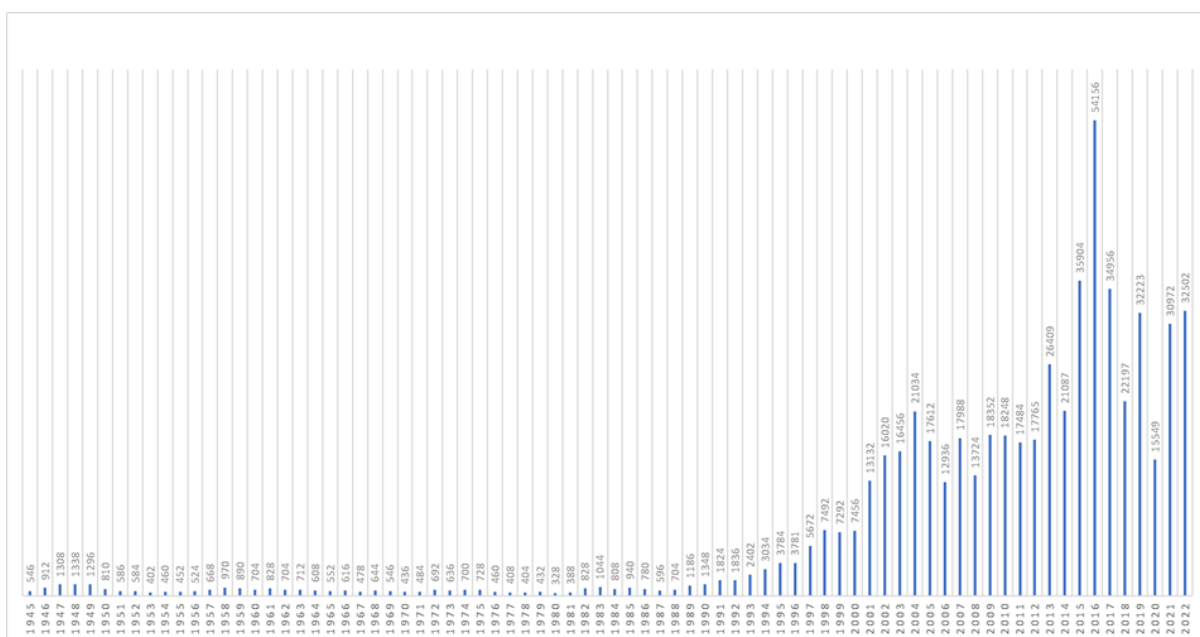
---

<sup>164</sup> Zob. ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 676).

<sup>165</sup> Przed 2012 r. liczba tekstów jednolitych rzadko przekraczała 20, dlatego nie wpływa to znacząco na kształt wyników.



Wykres 3. Liczba pozycji w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022, z wyłączeniem tekstów jednolitych w latach 2012–2022



Wykres 4. Liczba stron w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022, z wyłączeniem tekstów jednolitych w latach 2012–2022

Jak widać, średnia liczba ogłoszonych aktów prawnych w latach 2012–2022, po wyłączeniu obwieszczeń w sprawie tekstów jednolitych, wyraźnie zrównuje się z liczbami aktów ogłaszanych w latach 1997–2011. Od 1997 r., a więc od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., utrzymuje się na w miarę stałym poziomie.

Uwagę zwraca jednak wciąż znaczący wzrost liczby stron Dziennika Ustaw po 2012 r. Wynika to z dwóch przyczyn.

Pierwsza, nieco prozaiczna, jest związana z formą ogłaszania Dziennika Ustaw. Otóż do 2011 r., kiedy to Dziennik Ustaw był wydawany zazwyczaj raz dziennie w postaci numeru, tekst aktów prawnych składano w sposób, który pozwalał zamieścić na jednej stronie kilka aktów – w skrajnych przypadkach mogły to być nawet trzy lub cztery krótkie akty. Od roku 2012 każda pozycja jest ogłaszana oddzielnie (*act by act*), w związku z czym każdy akt, nawet bardzo krótki, będzie zajmował co najmniej stronę. To z pewnością sprawia, że liczba stron w Dzienniku Ustaw będzie wyższa przy tej samej liczbie aktów.

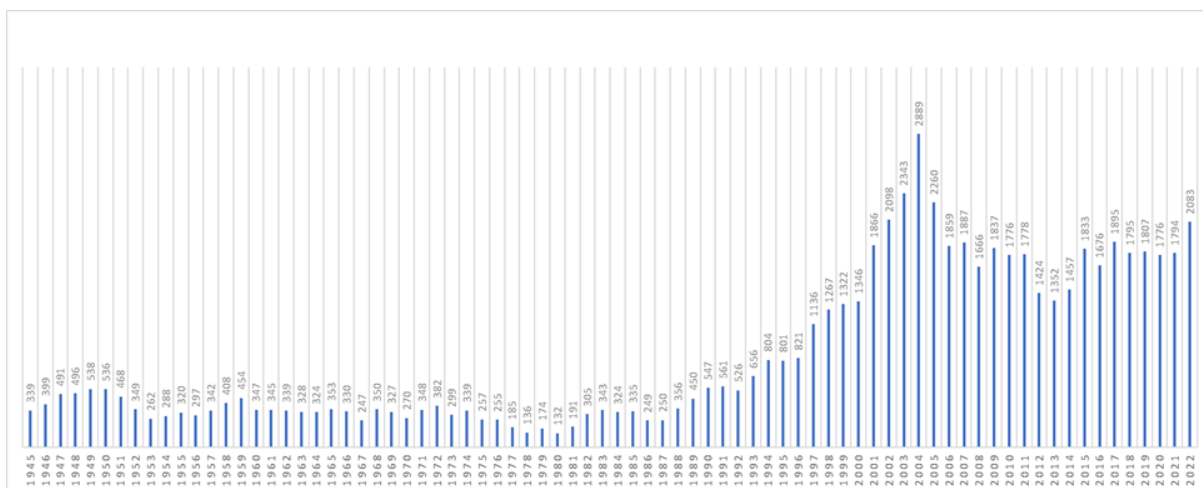
Druga przyczyna związana jest z faktem, że przed rokiem 2012 „m.in. obszerne akty prawne z dziedziny stosunków międzynarodowych” stanowiły załącznik do Dziennika Ustaw i były rozprowadzane „wyłącznie na indywidualne zamówienie sprzedaży egzemplarzowej”<sup>166</sup>. Od roku 2012, kiedy to weszły w życie regulacje wprowadzające obowiązek ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej, w Dzienniku Ustaw udostępniana jest pełna treść ogłaszanych dokumentów, w szczególności umów międzynarodowych i oświadczeń rządowych. Można zatem zakładać, że jest to kolejny powód wskazanej powyżej różnicy.

W celu weryfikacji przyjętego założenia wskażmy statystyki aktów ogłaszanych z wyłączeniem w latach 2012–2022 nie tylko tekstów jednolitych, lecz także umów międzynarodowych i oświadczeń rządowych.

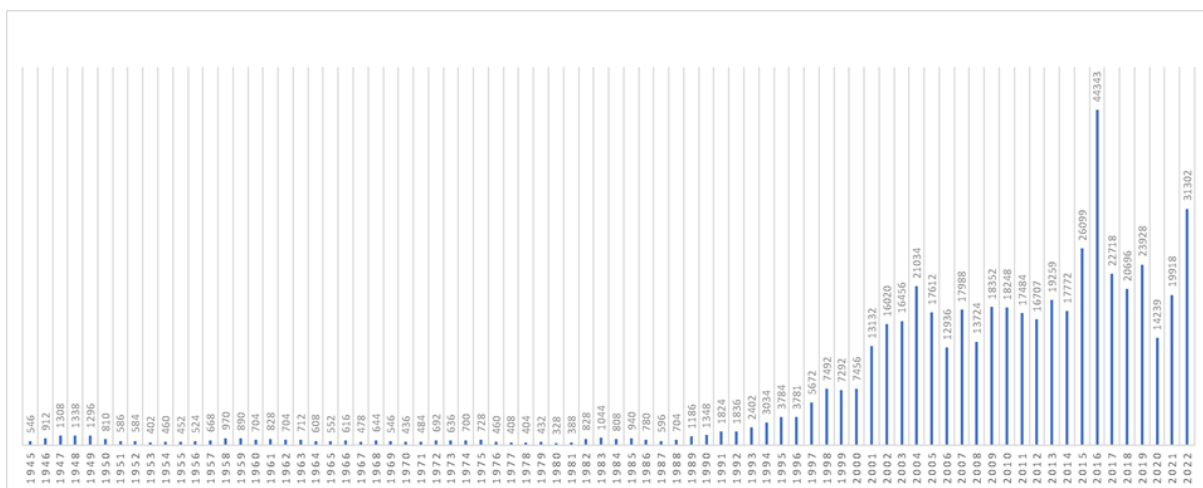
---

<sup>166</sup> Fragment informacji na ostatniej stronie numeru dziennika „Uwaga P.T. Prenumeratory Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego” – zob. np. M.P. z 1990 r. Nr 38.





Wykres 5. Liczba pozycji w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022, z wyłączeniem tekstów jednolitych w latach 2012–2022 oraz umów międzynarodowych i oświadczeń rządowych



Wykres 6. Liczba stron w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022, z wyłączeniem tekstów jednolitych w latach 2012–2022 oraz umów międzynarodowych i oświadczeń rządowych

Jak widać, wyniki obliczeń wydają się potwierdzać nasze przypuszczenia i przy opisanych założeniach zarówno liczba aktów, jak i ich objętość jest od roku 2001 na podobnym poziomie. Uwagę zwracają jedynie różnice w przypadku roku 2016 i 2020.

W przypadku 2016 r. jest to sytuacja powodowana wyjątkowo obszernymi jednostkowymi aktami dotyczącymi planów gospodarowania wodami, wdrażającymi przepisy UE. Teksty dwóch rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. – w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły<sup>167</sup> i w sprawie

<sup>167</sup> Dz. U. poz. 1911 i 1958.

Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry<sup>168</sup> – liczą łącznie prawie 20 tysięcy stron<sup>169</sup>.

W roku 2020 mała liczba stron przy relatywnie dużej liczbie ogłaszanych aktów prawnych jest natomiast spowodowana okresem pandemii COVID-19, kiedy to wydano w trybie pilnym bardzo dużą liczbę krótkich aktów w reakcji na dynamicznie zmieniającą się sytuację.

W statystykach wyróżnia się także rok 2022. Rok ten jest rekordowy z punktu widzenia łącznej sumy liczby pozycji ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim. Jednocześnie jest to drugi w historii rok, w którym liczba aktów w Dzienniku Ustaw przekroczyła 2800 aktów. Taka sytuacja miała miejsce wyłącznie w roku 2004, kiedy to liczba aktów była powodowana koniecznością dostosowania prawa Rzeczypospolitej Polskiej do praw Unii Europejskiej. Liczba aktów ogłoszonych w pozostałych latach była niższa o ponad 300 pozycji. Jest to także rok, w którym średnia długość aktu była jedną z najwyższych. Trudno jednoznacznie wskazać przyczyny takiego wyniku. Wymaga to odrębnego badania opartego na analizie zmian merytorycznych wprowadzonych w aktach ogłoszonych w 2022 r. Można jedynie zakładać, że wśród przyczyn tak dużej liczby ogłoszonych przepisów są sytuacja ekonomiczna oraz działania wojenne za naszą wschodnią granicą.

Na koniec tej części przedstawione zostaną informacje obrazujące, jakie akty były najczęściej ogłaszane w Dzienniku Ustaw oraz jaka była ich objętość.

Łącznie w latach 2012–2022 ogłoszono 25 426 pozycji, których liczba stron wyniosła 482 422. Najczęściej ogłaszanym rodzajem aktów prawnych były rozporządzenia (16 127) oraz obwieszczenia w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy (3084).

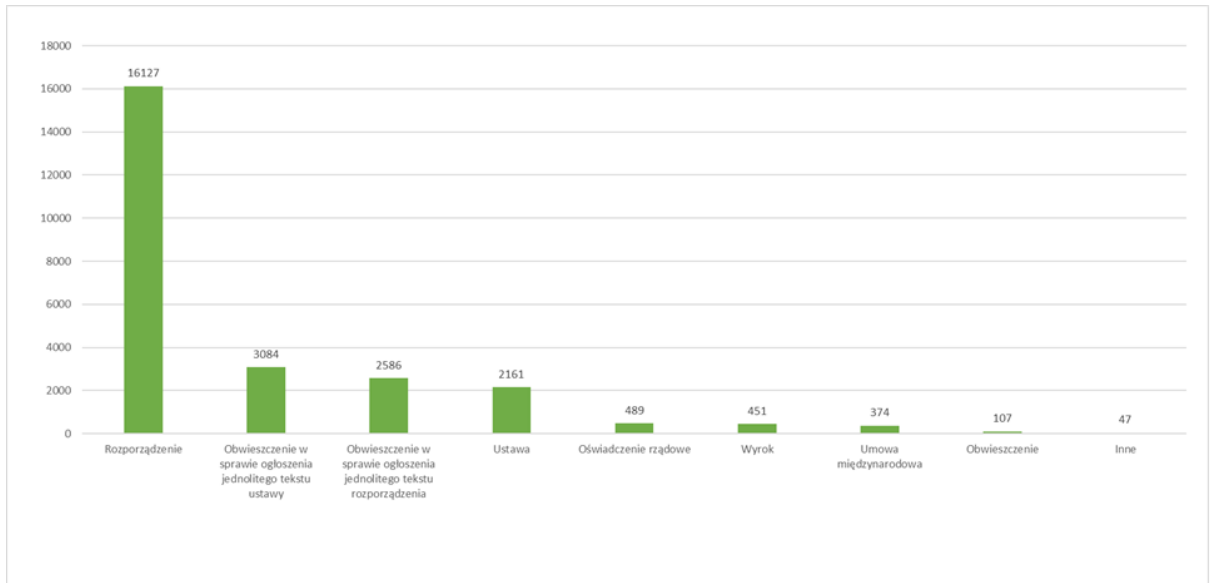
Poniżej zestawienie wyników analizy.

---

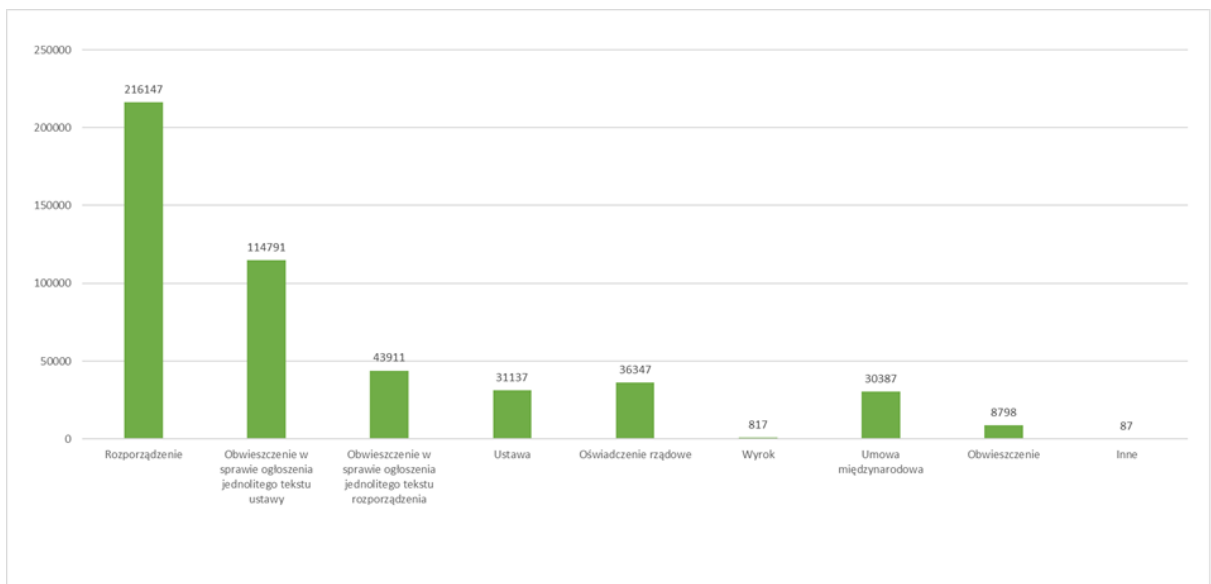
<sup>168</sup> Dz. U. poz. 1967.

<sup>169</sup> Warto przy tym zwrócić uwagę, że w roku 2023 były ogłoszone kolejne rozporządzenia w tym zakresie, mające zastosowanie do okresu planistycznego obejmującego lata 2022–2027, których liczba stron w Dzienniku Ustaw przekroczyła 80 tysięcy.

Zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 300) – 46 865 stron oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. poz. 335) – 34 907 stron.



Wykres 7. Liczba pozycji w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022 z podziałem na rodzaje aktów prawnych

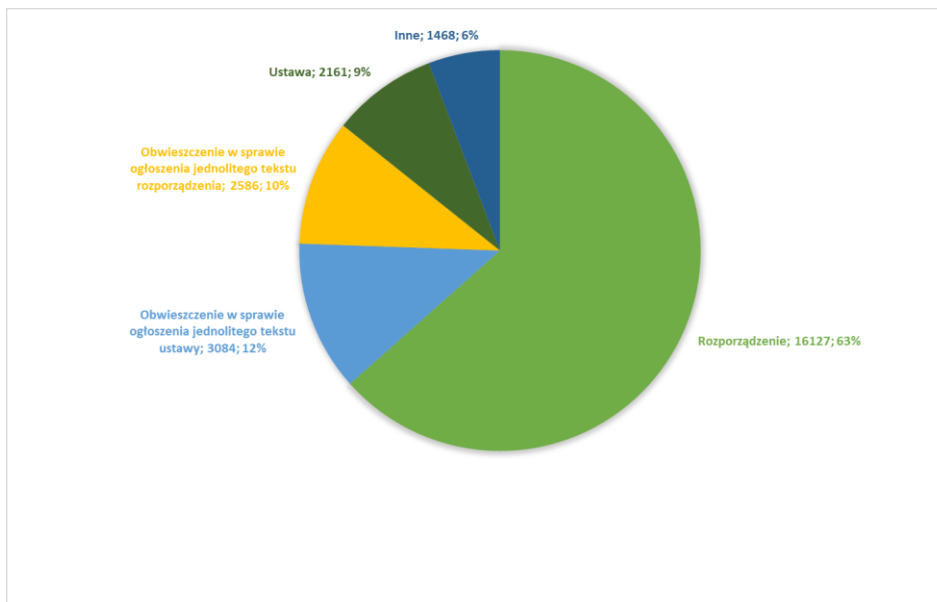


Wykres 8. Liczba stron w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022 z podziałem na rodzaje aktów prawnych

Jak pokazują powyższe wykresy, liczba stron umów międzynarodowych i oświadczeń rządowych dwukrotnie przekracza liczbę stron ogłoszonych ustaw, mimo że łączna liczba pozycji jest trzykrotnie mniejsza. Średnia liczba stron umowy międzynarodowej wynosi 82,2 strony, a oświadczenia rządowego 74,3 strony<sup>170</sup>, podczas gdy w przypadku ustaw i rozporządzeń to odpowiednio 14,4 i 13,4 strony.

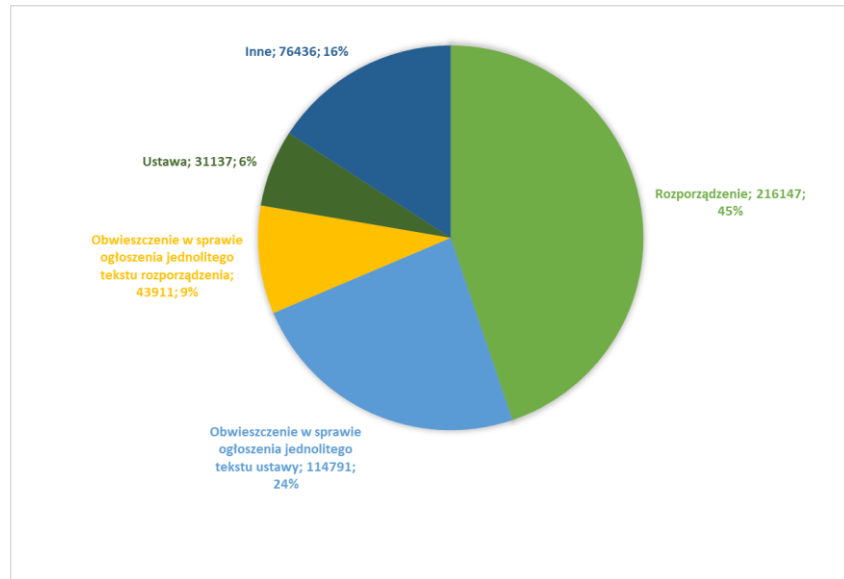
<sup>170</sup> Rozmiar oświadczeń rządowych wynika niejednokrotnie z tego, że załącznikiem do oświadczenia rządowego jest jednolity tekst:

Głębsza analiza tego zestawienia wskazuje, że zdecydowaną większość liczby aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw stanowią ustawy i rozporządzenia oraz ich teksty jednolite – 94% ogłoszonych aktów i 84% stron Dziennika Ustaw. Dlatego w dalszej części chciałbym się skoncentrować na tych właśnie aktach.



Wykres 9. Liczba pozycji w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022 z podziałem na rodzaje aktów prawnych – udział procentowy

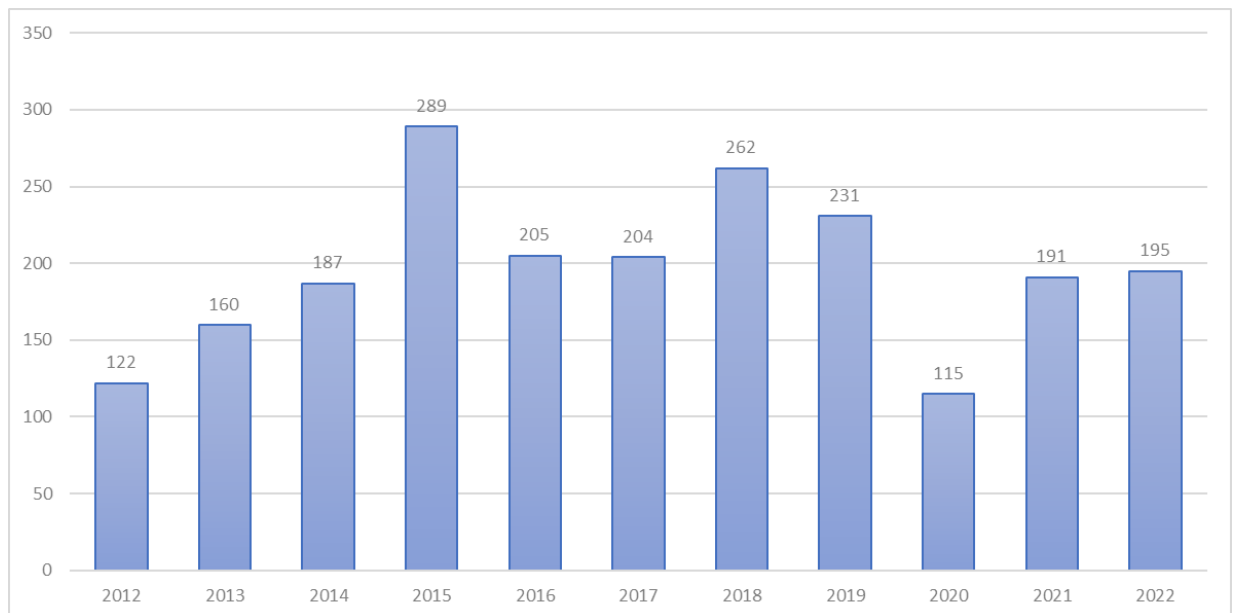
- 1) Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN), zawartej w Genewie dnia 26 maja 2000 r.; zob. np.:
  - a) Oświadczenie rządowe z dnia 11 października 2013 r. w sprawie wejścia w życie zmian do Przepisów załączonych do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN), zawartej w Genewie dnia 26 maja 2000 r., obowiązujących od dnia 1 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1633) – 2034 strony,
  - b) Oświadczenie rządowe z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie wejścia w życie zmian do Przepisów załączonych do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN), zawartej w Genewie dnia 26 maja 2000 r., obowiązujących od dnia 1 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 1165) – 4556 stron;
- 2) Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r.; zob. np.:
  - a) Oświadczenie rządowe z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie wejścia w życie zmian do załączników A i B Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz. U. poz. 815) – 2570 stron,
  - b) Oświadczenie rządowe z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie wejścia w życie zmian do załączników A i B do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz. U. poz. 882) – 2484 strony,
  - c) Oświadczenie rządowe z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie wejścia w życie zmian do załączników A i B do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz. U. poz. 769) – 2625 stron.



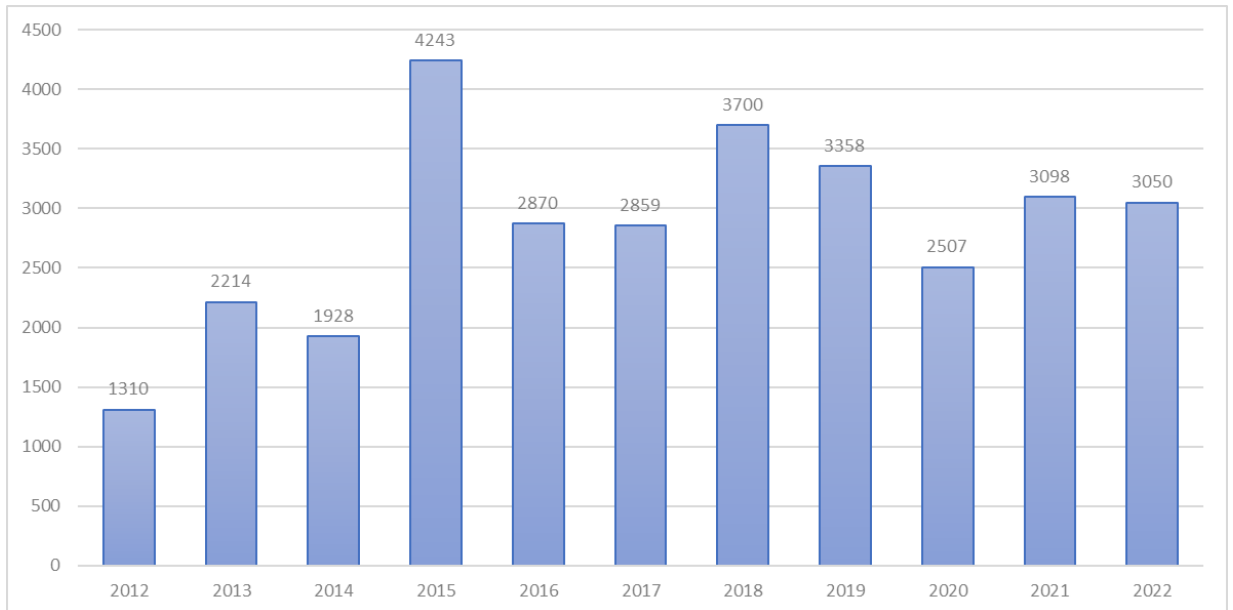
Wykres 10. Liczba stron w Dzienniku Ustaw latach 1945–2022 z podziałem na rodzaje aktów prawnych – udział procentowy

### b. Ustawy

W latach 2012–2022 ogłoszono 2161 ustaw, których objętość wyniosła 31 137 stron Dziennika Ustaw.

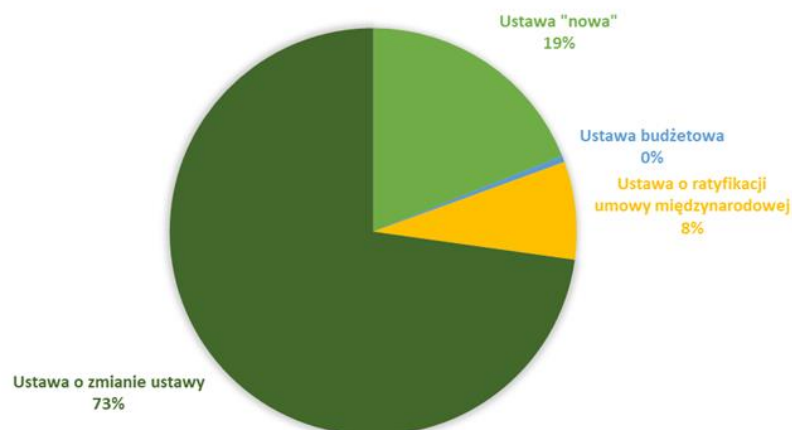


Wykres 11. Liczba ustaw ogłoszonych w roku kalendarzowym – lata 2012–2022

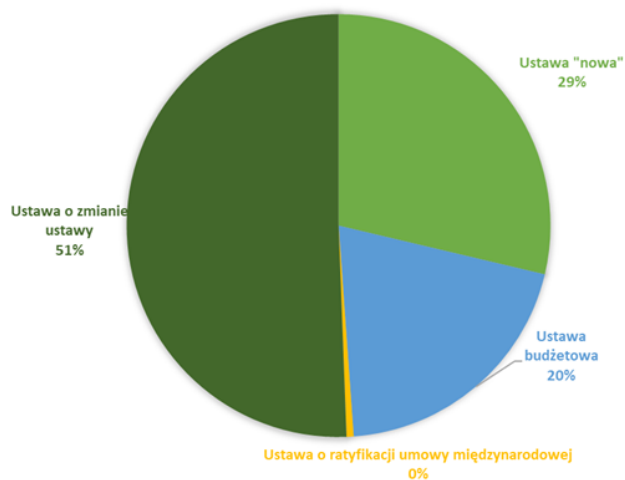


Wykres 12. Liczba stron ustaw ogłoszonych w roku kalendarzowym – lata 2012–2022

Znakomitą większość ogłoszonych ustaw stanowiły ustawy o zmianie ustawy (1573), w tym 10 ustaw – Przepisy wprowadzające ustawę oraz 4 ustawy o uchyleniu ustawy. Drugą grupę stanowią ustawy nowe (409), w tym, co istotne, 11 ustaw, w których tytuł rozpoczynał się od wyrazu „Prawo”, a więc zgodnie z ZTP ustaw, które wyczerpująco regulują obszerną dziedzinę spraw. Ponadto zidentyfikowano 168 ustaw o ratyfikacji umowy międzynarodowej i 11 ustaw budżetowych.



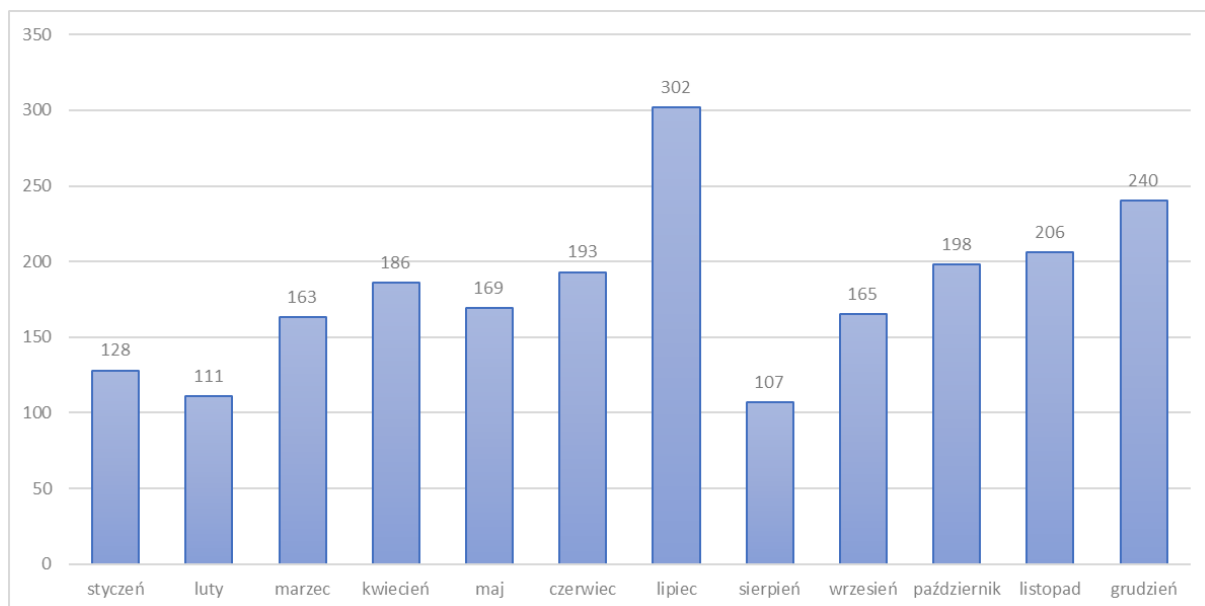
Wykres 13. Rodzaje ustaw – udział procentowy biorący pod uwagę liczbę pozycji w Dzienniku Ustaw



Wykres 14. Rodzaje ustaw – udział procentowy biorący pod uwagę liczbę stron w Dzienniku Ustaw

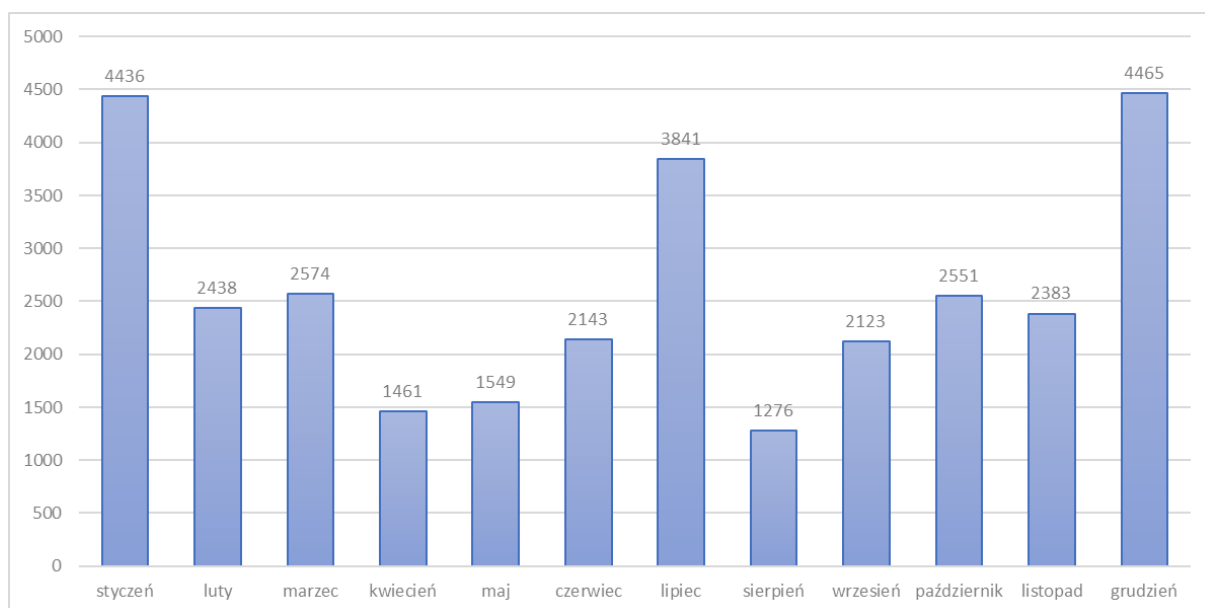
Jak wynika z przedstawionej analizy, ustawy budżetowe, z punktu widzenia liczby pozycji w Dzienniku Ustaw, stanowią mniej niż jeden procent wszystkich ogłoszonych ustaw. Jednak gdy weźmiemy pod uwagę liczbę stron w Dzienniku Ustaw, stanowią one jedną piątą wszystkich ustaw.

Na początku rozdziału przedstawiono wykres z liczbą ogłoszonych ustaw w kolejnych latach. Uzupełniając tę statystykę, rozważmy, czy analiza terminu dat uchwalenia ustaw wskazuje na jakieś prawidłowości, w szczególności, w których miesiącach uchwalono najwięcej ustaw i czy te różnice są istotne. Interpretując to badanie, warto jednak pamiętać o tym, że data ustawy może znacząco różnić się od daty faktycznego zakończenia całej procedury opisanej w art. 119–122 Konstytucji.



Wykres 15. Liczba ustaw uchwalonych z podziałem na miesiące – lata 2012–2022

Jak widać, wyróżniają się tutaj miesiące lipiec i grudzień. Co jednak ciekawe, gdy weźmiemy pod uwagę liczbę stron na drugie miejsce wysuwa się styczeń.



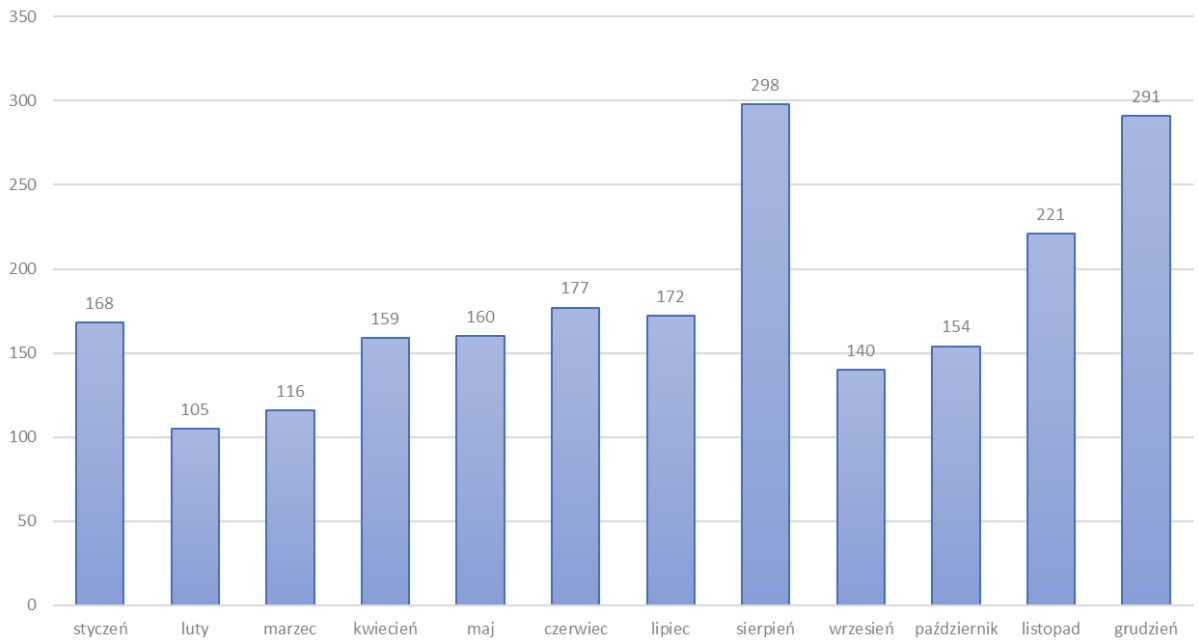
Wykres 16. Liczba stron<sup>171</sup> ustaw uchwalonych z podziałem na miesiące – lata 2012–2022

<sup>171</sup> W celu zapewnienia wymierności wyniku przyjęto sposób formatowania zgodny z Dziennikiem Ustaw.

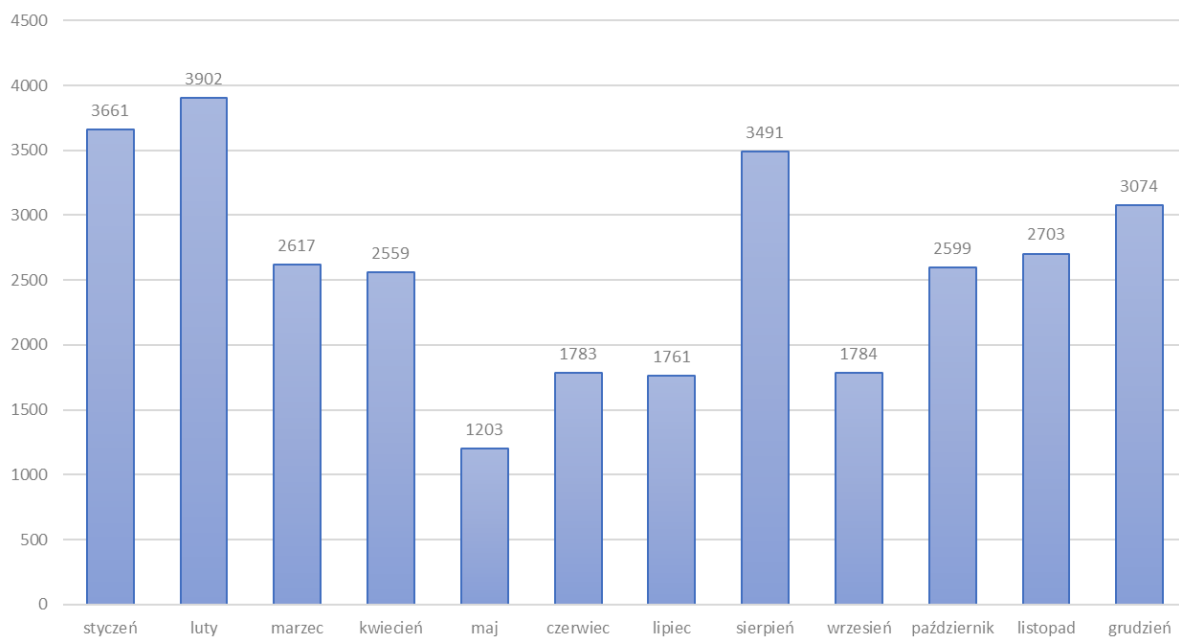


Przyczyny takiej sytuacji można upatrywać w tym, że w trakcie analizowanych 11 lat sześciokrotnie właśnie w styczniu była uchwalana ustawa budżetowa, która jest bardzo obszernym aktem, o czym była mowa przy okazji wcześniejszego badania, liczącym średnio ponad 570 stron. W pozostałych przypadkach ustawa budżetowa była przyjmowana w grudniu (dwa razy), w lutym (dwa razy) i w marcu (jeden raz), co – jak się wydaje – również nie pozostało bez wpływu na przedstawione wyniki.

Uzupełniając tę statystykę, wskaźmy miesiące, w których liczba ogłaszanych ustaw była największa.



Wykres 17. Liczba ustaw ogłoszonych z podziałem na miesiące – lata 2012–2022

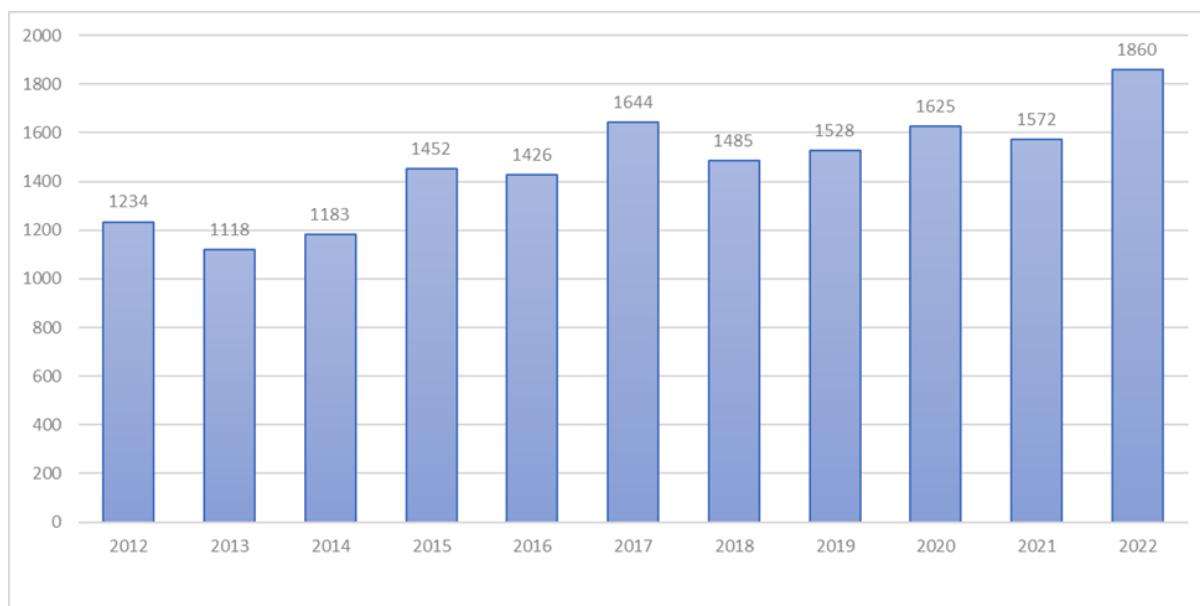


Wykres 18. Liczba stron ustaw ogłoszonych z podziałem na miesiące – lata 2012–2022

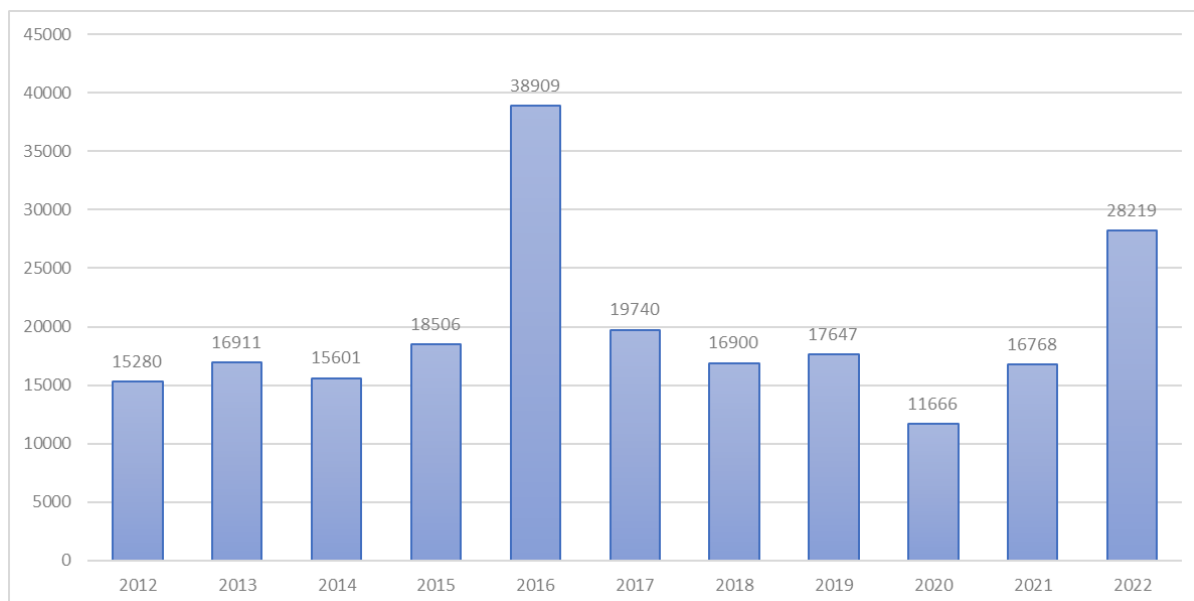
Różnice w przytoczonych statystykach należy tłumaczyć przede wszystkim wskazanym powyżej zastrzeżeniem dotyczącym określania daty ustawy. Z analizy przepisów Konstytucji wynika bowiem, że okres między datą ustawy a datą jej podpisania przez Prezydenta Rzeczypospolitej może przekroczyć 50 dni.

### c. Rozporządzenia

W latach 2012–2022 ogłoszono łącznie 16 127 rozporządzeń. Zajęły one w Dzienniku Ustaw 21 6147 stron.



Wykres 19. Liczba rozporządzeń ogłoszonych w latach 2012–2022



Wykres 20. Liczba stron rozporządzeń ogłoszonych w latach 2012–2022

Powyższe wyniki pokazują, że liczba rozporządzeń na przestrzeni lat jest w miarę stała. Wyróżnia się rok 2022, który, jak wspomniano wcześniej, należy obok roku 2004 do rekordowych.

Z punktu widzenia liczby ogłoszonych aktów uwagę zwraca oczywiście także rok 2016. Przyczyny tej sytuacji zostały już omówione w poprzednim rozdziale<sup>172</sup>.

Uzupełniając tę analizę, spróbujmy określić, jak rozkładają się powyższe statystyki w podziale na organy wydające rozporządzenia. Wskażmy zatem, czyje rozporządzenia były ogłaszane najczęściej. Poniższa tabela przedstawia listę organów, które wydały (uchwały) ponad 400 rozporządzeń.

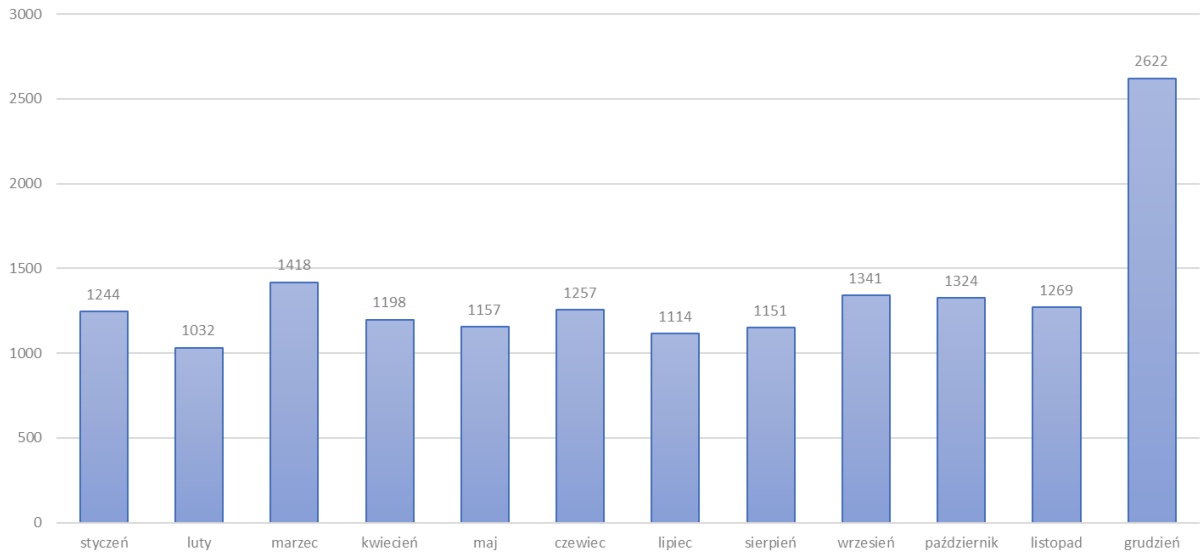
<sup>172</sup> Są związane z ogłoszeniem dwóch obszernych rozporządzeń w sprawie planów gospodarowania wodami.

Tabela 1. Organy najczęściej wydające akty prawne

rgan	Liczba rozporządzeń	Liczba stron w Dzienniku Ustaw
<b>Rada Ministrów</b>	1769	41079
<b>Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi</b>	1521	14450
<b>Minister Finansów</b>	1474	11612
<b>Minister Zdrowia</b>	1291	11888
<b>Minister Sprawiedliwości</b>	1143	5878
<b>Prezes Rady Ministrów</b>	950	5068
<b>Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji</b>	906	21583
<b>Minister Klimatu i Środowiska</b>	694	6290
<b>Minister Obrony Narodowej</b>	638	8886
<b>Minister Środowiska</b>	509	3585
<b>Minister Rozwoju i Finansów</b>	484	41079

Jak widać, najwięcej rozporządzeń zostało wydanych przez Radę Ministrów, Ministra Finansów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Zdrowia. Analizując te wyniki, musimy jednak pamiętać, że stosownie do § 64 ZTP organ właściwy do wydania rozporządzenia określa się pełną nazwą tego organu, zgodną z aktem o jego utworzeniu. Jeżeli jednak rozporządzenie ma wydać minister kierujący działem administracji rządowej, wskazuje się go nazwą działu administracji rządowej, którym kieruje, z wyjątkiem Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości, których wskazuje się ich nazwami własnymi. Na przestrzeni lat w niektórych przypadkach konkretne działy były w zakresie różnych ministrów. Warto zatem zauważyć, że w tabeli wyników obok Ministra Klimatu i Środowiska, który w badanym okresie wydał 694 rozporządzenia, jest również Minister Środowiska, który wydał 509 rozporządzeń.

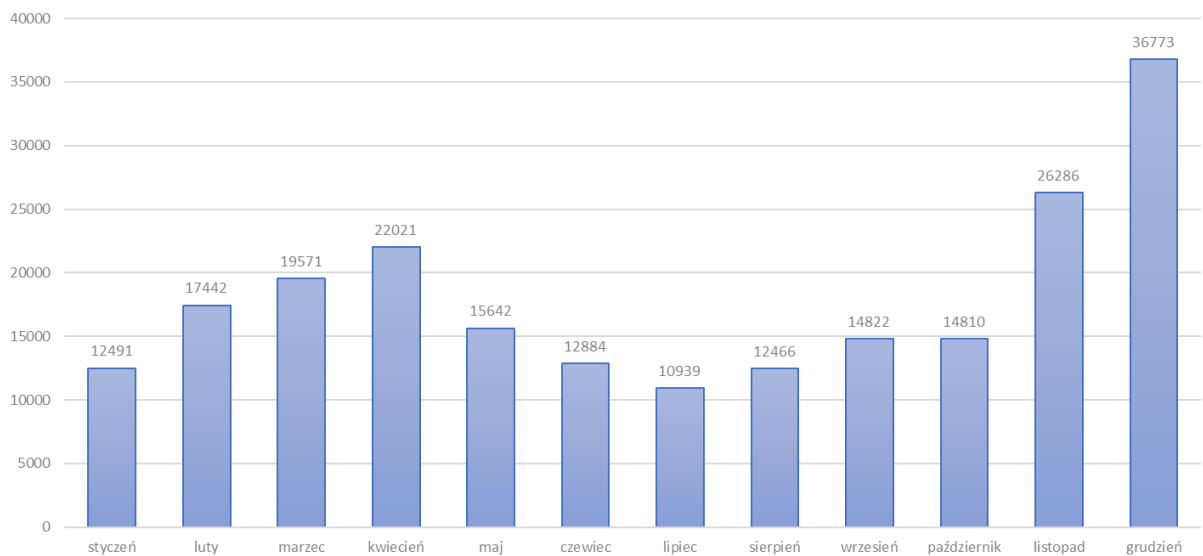
Podobnie jak w przypadku ustaw, spróbujmy następnie zidentyfikować, w którym miesiącu ogłoszono najwięcej rozporządzeń.



Wykres 21. Liczba ogłoszonych rozporządzeń z podziałem na miesiące – lata 2012–2022

Jak można było zakładać, miesiącem tym jest grudzień, w którym liczba ogłoszonych rozporządzeń jest średnio dwukrotnie wyższa niż w pozostałych miesiącach.

Jeżeli chodzi o liczbę stron, sytuacja jest nieco bardziej skomplikowana.



Wykres 22. Liczba stron rozporządzeń ogłoszonych z podziałem na miesiące – lata 2012–2022

Prosta analiza wskazuje, że największa liczba stron rozporządzeń na przestrzeni analizowanych lat była ogłaszana w październiku. Jeżeli jednak weźmiemy po uwagę wyjątkowe statystyki z roku 2016, obejmujące rozporządzenia w sprawie planów gospodarowania wodami, możemy uznać, że objętość rozporządzeń ogłoszonych

w październiku będzie oscylować w granicach 18 tysięcy, co jest wynikiem zbliżonym do wyników z lutego czy września.

Na uwagę zasługuje także marzec. Tutaj również widzimy, że liczba stron rozporządzeń nie do końca koreluje ze statystykami dotyczącymi liczby ogłoszonych rozporządzeń. Jak się wydaje, powodem zawyżenia wyniku w tym przypadku są wydane w latach 2012, 2015, 2016 i 2017 rozporządzenia w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej<sup>173</sup>. Łączna liczba stron czterech rozporządzeń wynosi 11 867.

Jeżeli pominiemy w statystykach opisane wyżej przypadki wyjątkowo obszernych rozporządzeń, okaże się, że zdecydowanie największa liczba aktów i stron rozporządzeń jest ogłaszana w grudniu.

Jak wspomniano na wstępie, statystyki opierają się przede wszystkim na danych dostępnych na stronie Dziennika Ustaw, dlatego też nie uwzględniają danych dotyczących faktycznego terminu wejścia w życie. Selektywna analiza tych aktów wskazuje, że bardzo duża część aktów wydanych i ogłaszanych w grudniu wchodziła w życie z początkiem następnego roku kalendarzowego, a więc – co za tym idzie – osoby objęte zakresem podmiotowym tych aktów były zmuszone w relatywnie krótkim czasie

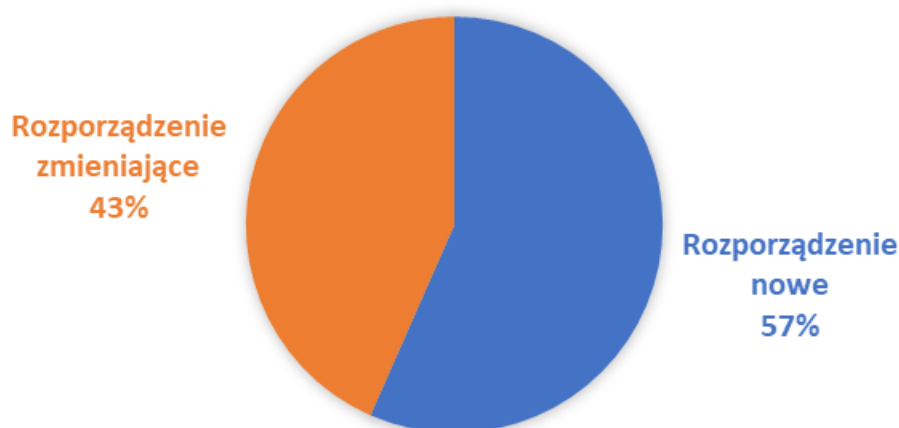
---

<sup>173</sup> Są to:

- 1) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012 (Dz. U. poz. 446) – 2815 stron,
- 2) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz. U. poz. 561) – 2951 stron,
- 3) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016 (Dz. U. poz. 460) – 2968 stron,
- 4) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz. U. poz. 837) – 3133 stron.

prześledzić dużą liczbę przepisów zmieniających, co niewątpliwie znacząco utrudniło im zapoznanie się z nowym prawem.

Spróbujmy jeszcze wykazać, jaki procent wydanych rozporządzeń to akty nowe, a jaki to rozporządzenia zmieniające<sup>174</sup>.



Wykres 23. Rodzaje rozporządzeń – udział procentowy biorący pod uwagę liczbę pozycji w Dzienniku Ustaw



Wykres 24. Rodzaje rozporządzeń – udział procentowy biorący pod uwagę liczbę stron w Dzienniku Ustaw

Jak widać, zdecydowana większość to akty nowe, co dodatkowo wyjaśnia powód mniejszej liczby tekstów jednolitych rozporządzeń niż tekstów jednolitych ustaw.

<sup>174</sup> Rozporządzenia uchylające, 108 rozporządzeń (108 stron w Dzienniku Ustaw), uwzględniono na wykresie w wynikach rozporządzeń zmieniających.

Warto jednak zauważyć, że analiza wykazała pojawienie się w Dzienniku Ustaw 81 przypadków rozporządzeń „w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego”. Jest to jeden z wymiernych skutków zbyt pochopnego wprowadzania zmian. Przytoczony wynik jest o tyle niepokojący, że skonsolidowanie tekstu aktu prawnego w takich przypadkach może być dla obywatela trudne. W takich sytuacjach szczególnie ważne jest udostępnienie użytkownikom tekstów jednolitych.

Spróbujmy pójść o krok dalej i zidentyfikujmy, które rozporządzenia były najczęściej wydawane lub nowelizowane.

W pierwszej kolejności spróbujmy wskazać rozporządzenia najczęściej wydawane. Poniższy wykaz przedstawia przypadki, gdy liczba rozporządzeń wydanych w latach 2012–2022 przekracza 10 aktów. Ponieważ każdy z nowych aktów ma inną datę, identyfikując akty w tabeli wyników, podaję wyłącznie przedmiot regulacji.

Tabela 2. Najczęściej wydawane rozporządzenia – lata 2012–2022

<b>Przedmiot regulacji rozporządzenia</b>	<b>Liczba rozporządzeń</b>
<b>w sprawie zakazów w ruchu lotniczym</b>	28
<b>w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19</b>	23
<b>w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19</b>	23
<b>w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii</b>	17
<b>w sprawie wykazu uzbrojenia, na obrót którym jest wymagane zezwolenie</b>	11
<b>w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej</b>	11

Jak można się było spodziewać, pierwsze cztery miejsca dotyczą aktów, które mają ścisły związek z pandemią COVID-19. Były to rozporządzenia, których krótki okres obowiązywania wynikał z ich treści. W przypadku rozporządzenia w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii liczba ogłoszonych rozporządzeń „nowych” wynikała z ogólnej liczby zmian aktu<sup>175</sup>.

<sup>175</sup> Zidentyfikowano łącznie 74 rozporządzenia zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.



Aby obraz był kompletny, spróbujmy zidentyfikować najczęściej nowelizowane rozporządzenia. W poniższym wykazie są zawarte rozporządzenia, których liczba nowelizacji w okresie 2012–2022 była najwyższa.

Przedmiot regulacji rozporządzenia	Liczba nowelizacji
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa <sup>176</sup>	45
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek <sup>177</sup>	39 <sup>178</sup>
Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego <sup>179</sup>	30
Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 <sup>180</sup>	29

Tabela 3. Najczęściej nowelizowane rozporządzenia – lata 2012–2022

Zestawienie to pokazuje, że liczba nowelizacji w przypadku niektórych rozporządzeń jest naprawdę duża. Jednym ze sposobów zminimalizowania negatywnych konsekwencji dla adresatów tych regulacji jest opracowywanie tekstów jednolitych.

#### d. Teksty jednolite

Od roku 2012 znaczną część ogłaszanych aktów prawnych stanowią teksty jednolite, a więc akty, których celem jest zwiększenie dostępności do treści obowiązujących przepisów. Oczywiście nie jest to proces zakończony i nadal w polskim systemie prawnym funkcjonuje grupa aktów, które nie mają tekstu jednolitego (najczęściej wynika to z faktu, że dany akt nie był nowelizowany po roku 2011). Niemniej znakomita większość obowiązujących aktów prawnych takie teksty ma. W latach 2012–2022 teksty jednolite ustaw i rozporządzeń stanowiły ponad jedną piątą wszystkich ogłoszonych aktów (5670 pozycji z ogólnej liczby 25 426). Jednocześnie, gdy weźmiemy pod uwagę ich objętość i przeanalizujemy liczbę ogłoszonych stron

<sup>176</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 187, z późn. zm.

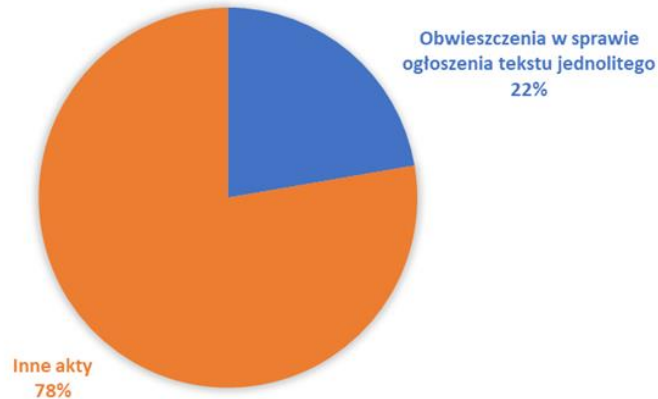
<sup>177</sup> Dz. U. poz. 134, z późn. zm.

<sup>178</sup> Rozporządzenie było także nowelizowane dwukrotnie w roku 2011.

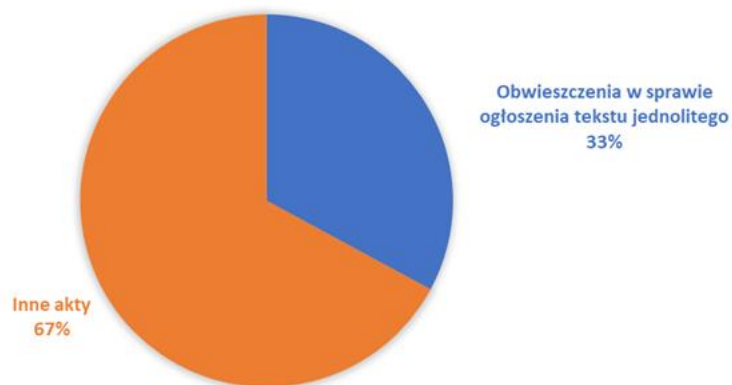
<sup>179</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 290, z późn. zm.

<sup>180</sup> Dz. U. poz. 493, z późn. zm.

w Dzienniku Ustaw, okaże się, że stanowią one jedną trzecią stron Dziennika Ustaw (158 702 strony z ogólnej liczby 482 422 stron).



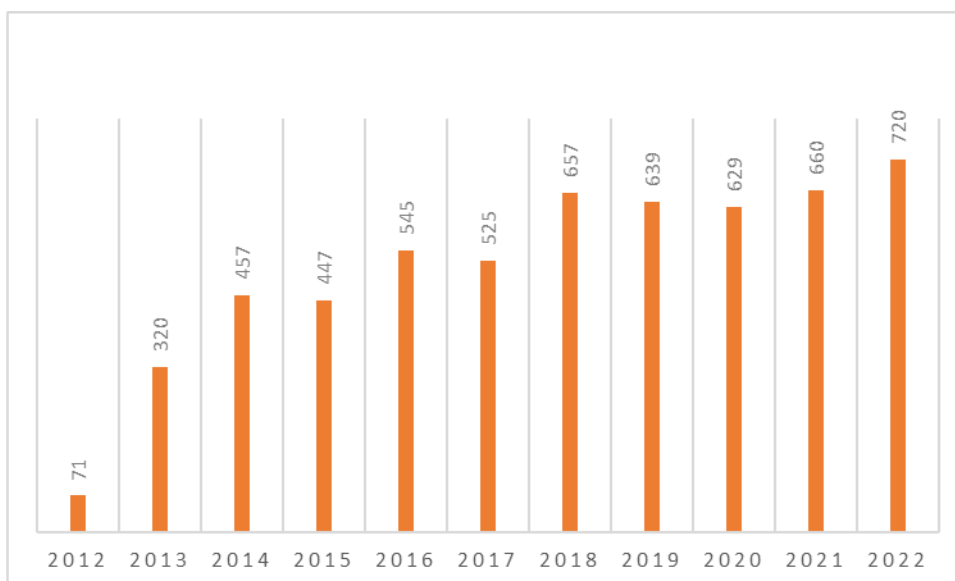
Wykres 25. Udział procentowy tekstów jednolitych w Dzienniku Ustaw biorący pod uwagę liczbę pozycji



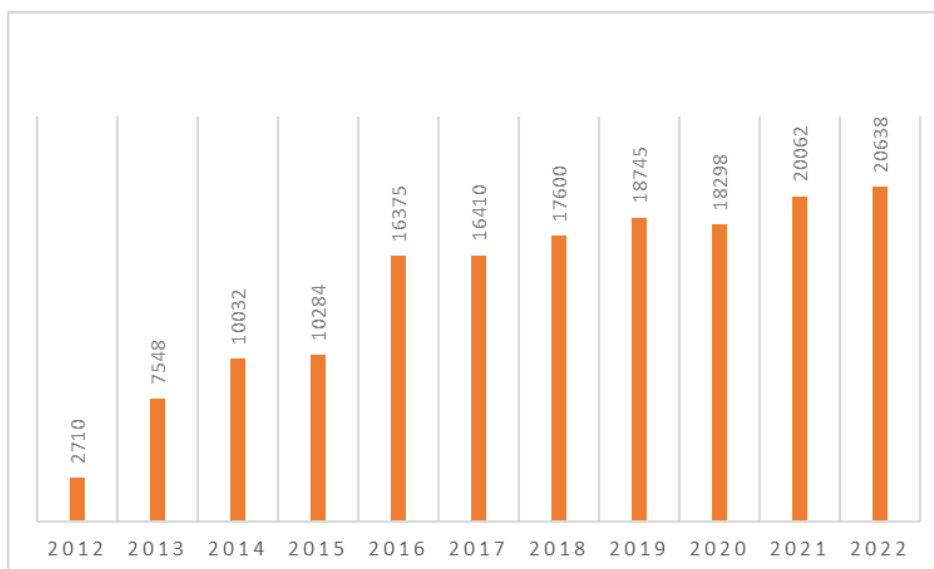
Wykres 26. Udział procentowy tekstów jednolitych w Dzienniku Ustaw biorący pod uwagę liczbę stron

Co więcej, każdego roku ta liczba rośnie – w roku 2022 obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego stanowiły już ponad 25% wszystkich ogłoszonych pozycji i obejmowały prawie 39% wszystkich stron w Dzienniku Ustaw.

Ilustrują to zamieszczone poniżej wyniki analizy.



Wykres 27. Liczba obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022

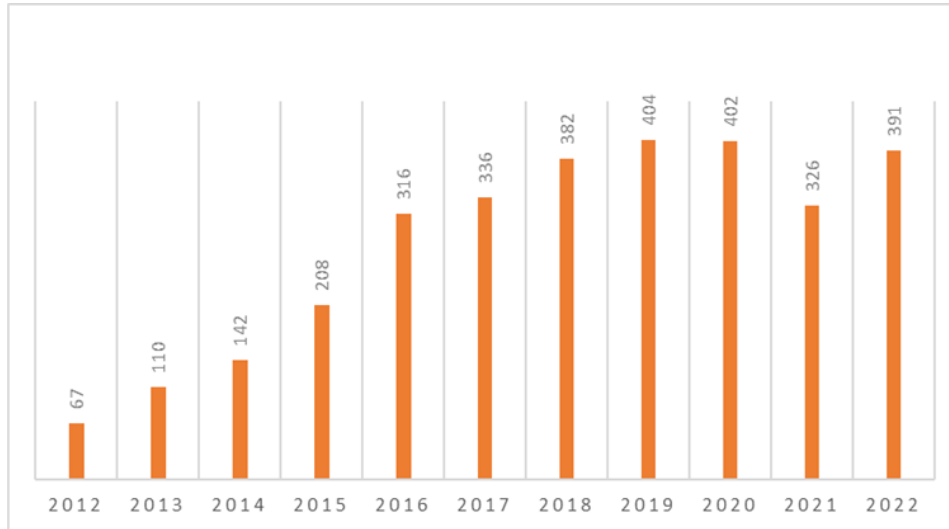


Wykres 28. Liczba stron obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022

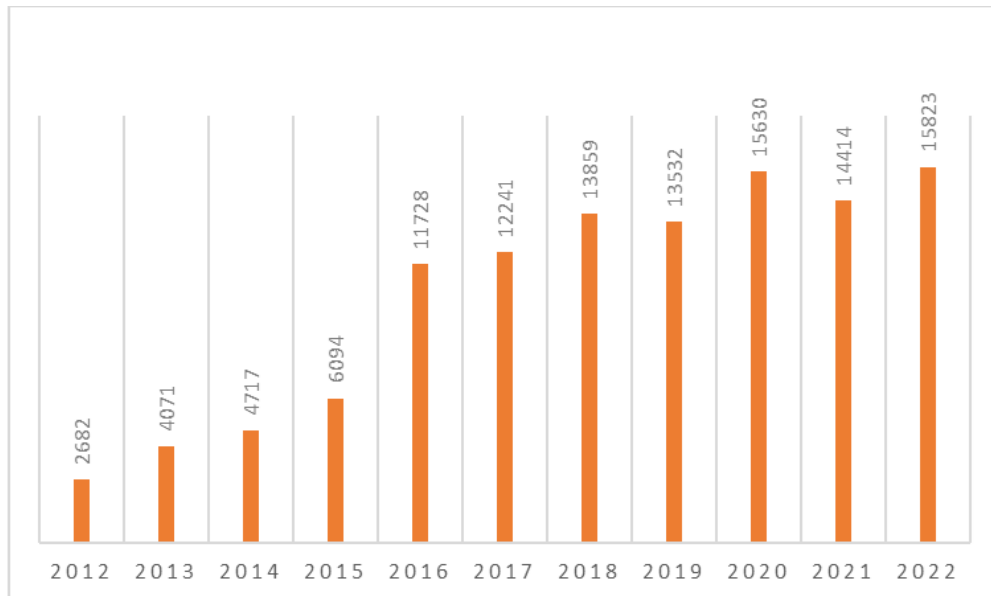
Analiza tekstów jednolitych wskazuje, że większość stanowią teksty jednolite ustaw. Jest to powodowane faktem częstszego wydawania nowych rozporządzeń niż ma to miejsce w przypadku ustaw<sup>181</sup>.

<sup>181</sup> Zob. wyniki badań w rozdziale *Rozporządzenia*.

Liczba pozycji i stron obwieszczeń w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy w latach 2012–2022.

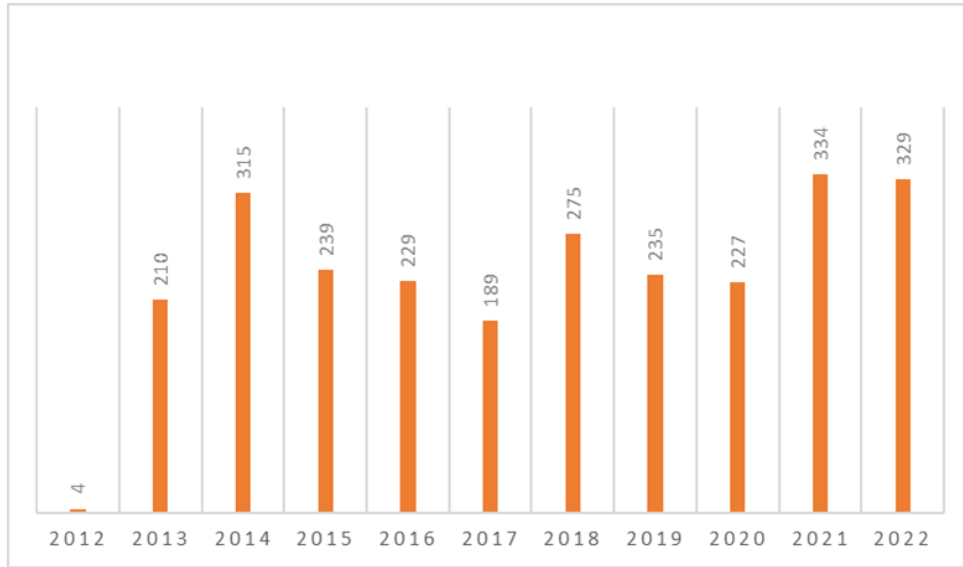


Wykres 31. Liczba obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022

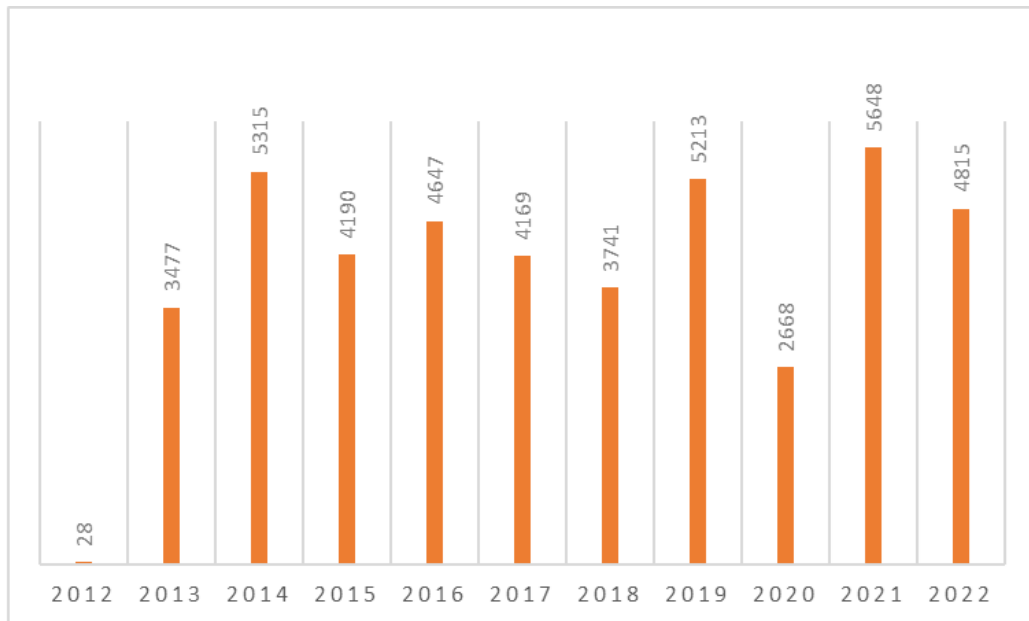


Wykres 32. Liczba stron obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022

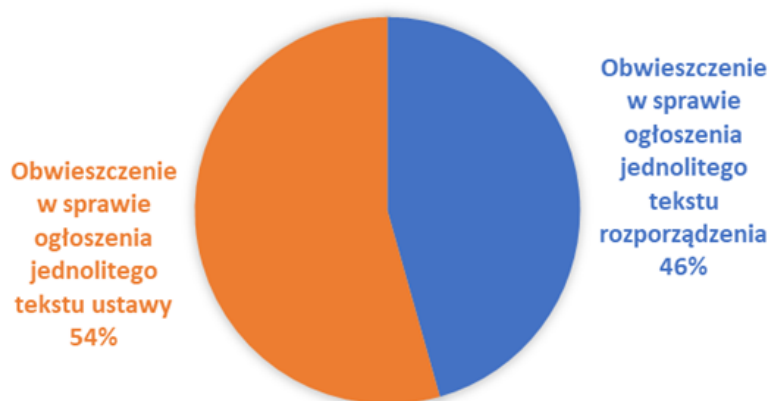
Liczba pozycji i stron obwieszczeń w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego rozporządzenia w latach 2012–2022.



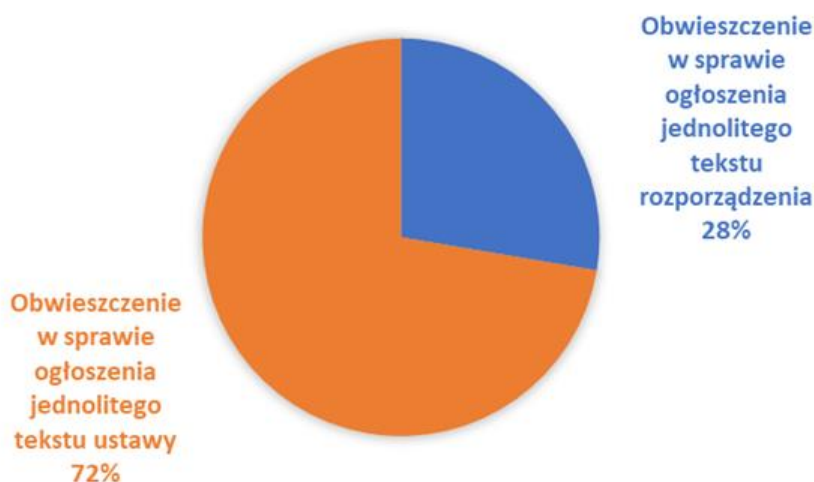
Wykres 33. Liczba obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022



Wykres 34. Liczba stron obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022



Wykres 29. Udział procentowy w Dzienniku Ustaw obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy i obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia, biorący pod uwagę liczbę pozycji – lata 2012–2022



Wykres 30. Udział procentowy w Dzienniku Ustaw obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy i obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia, biorący pod uwagę liczbę stron – lata 2012–2022

W latach 2012–2022 wydano 3084 teksty jednolite dla 818 ustaw. Co istotne z punktu widzenia dostępu do obowiązującego prawa, 751 z tych ustaw to ustawy obowiązujące<sup>182</sup>. W związku z obowiązkiem wydawania tekstu jednolitego aktu nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli akt był nowelizowany, w przypadku ustaw wielokrotnie zmienianych liczba ogłoszonych tekstów jednolitych w tym okresie wynosi

<sup>182</sup> Dane na podstawie analizy informacji dostępnych na stronie Kancelarii Sejmu – zakładka Prace Sejmu, Teksty jednolite ustaw [dostęp: 29.01.2023].  
Adres: [https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=TEKSTY\\_JEDNOLITE&Wsk=W](https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=TEKSTY_JEDNOLITE&Wsk=W)

nawet 10<sup>183</sup>. Średnia liczba tekstów jednolitych przypadających na jedną ustawę w tym okresie to 3,84.

W przypadku rozporządzeń również można zidentyfikować akty, które mają nawet 6 tekstów jednolitych<sup>184</sup>. Średnia liczba tekstów jednolitych przypadających na jedno rozporządzenie w tym okresie jest jednak niższa i wynosi 1,33.

Z punktu widzenia dostępności do informacji o prawie szczególnie istotne jest, że znakomita większość obowiązujących ustaw ma dostępną aktualną wersję tekstu jednolitego. Na dzień prowadzenia przedmiotowych badań jedynie w przypadkach 43 ustaw ostatni tekst aktu (tekst pierwotny ustawy lub ostatni tekst jednolity) nie uwzględnia więcej niż dwóch nowelizacji, z czego jedenaście nie uwzględnia więcej niż pięciu nowelizacji<sup>185</sup>. To znacząco poprawia komfort korzystania ze skorowidza Dziennika Ustaw dostępnego na stronie Rządowego Centrum Legislacji<sup>186</sup> i zwiększa szansę otrzymania kompletnego dokumentu.

Analiza statystyk dotyczących ogłaszania tekstów jednolitych rozporządzeń wykazała, że w okresie 2012–2022 najwięcej zostało ogłoszonych tekstów jednolitych Prezesa Rady Ministrów<sup>187</sup>, Ministra Finansów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia. Statystyki te w dużym stopniu pokrywają się z wynikami dotyczącymi organów najczęściej wydających rozporządzenia. Poniższa tabela wyników przedstawia organy, które ogłosiły co najmniej sto tekstów jednolitych rozporządzeń.

---

<sup>183</sup> Zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) i ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519).

<sup>184</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2010 r. w sprawie zwolnień wyrobów akcyzowych z obowiązku oznaczania znakami akcyzy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1631 oraz z 2022 r. poz. 2661) i rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 1323).

<sup>185</sup> Informacja opracowana na podstawie danych dostępnych na stronie Kancelarii Sejmu – zakładka Teksty jednolite ustaw [dostęp: 29.01.2023].

<sup>187</sup> Należy zwrócić uwagę, że obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego odnoszą się zarówno do tekstów jednolitych rozporządzeń Rady Ministrów, jak i rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów.

Tabela 4. Organy administracji rządowej najczęściej ogłaszające teksty jednolite

OGRAN	LICZBA POZYCJI	LICZBA STRON
<b>Prezes Rady Ministrów</b>	385	4921
<b>Minister Finansów</b>	294	4973
<b>Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi</b>	250	3261
<b>Minister Zdrowia</b>	234	7674
<b>Minister Sprawiedliwości</b>	216	2537
<b>Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji</b>	150	1398
<b>Minister Obrony Narodowej</b>	139	1966



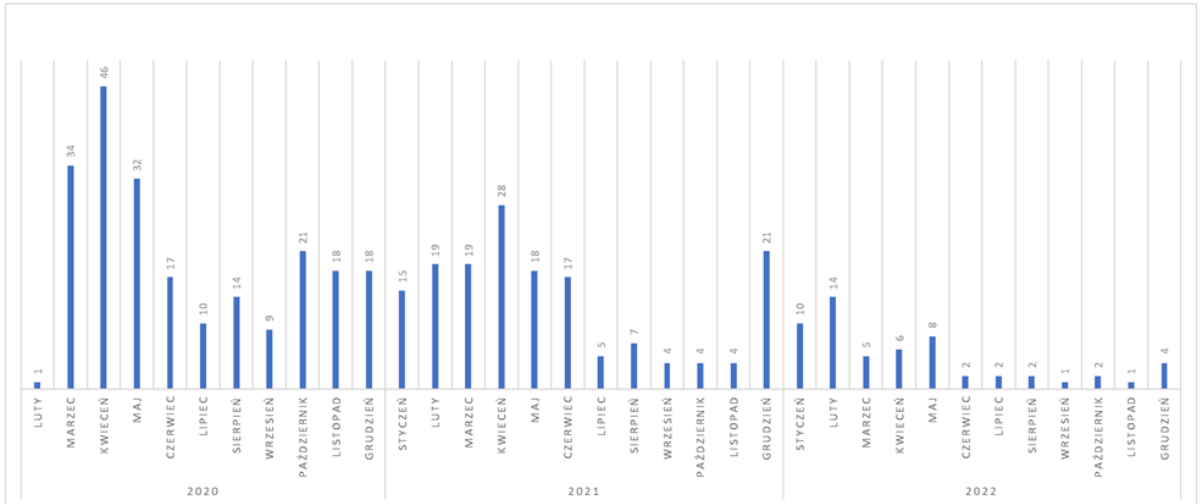
### e. Wpływ pandemii COVID-19

Na zakończenie tej części rozważań podejmę próbę określenia, jaki wpływ na liczbę ogłaszanych aktów prawnych miała pandemia COVID-19. Częściowo była już o tym mowa wcześniej, przy okazji omawiania objętości aktów prawnych ogłoszonych w roku 2020. W celu zweryfikowania opisanych wówczas założeń wskażę liczbę i objętość aktów prawnych ogłoszonych w latach 2020–2022, których tytuły zawierały wyrazy: epidemia, COVID-19 lub SARS-CoV-2. Oczywiście musimy sobie zdawać sprawę z faktu, że nie wszystkie akty związane z pandemią COVID-19 takie określenia zawierały. Przykładem mogą być tutaj rozporządzenia w sprawie zakazów w ruchu lotniczym, o których była mowa przy okazji analizy najczęściej wydawanych rozporządzeń. Można również zidentyfikować akty, które odnoszą się do ogólnych regulacji związanych z kwestią ochrony przed ryzykiem wystąpienia epidemii, w których pojawia się określenie „epidemia” niemające związku wyłącznie z pandemią COVID-19, np. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie rezerwy szczepionek oraz innych immunologicznych produktów leczniczych, stosowanych w razie wystąpienia zagrożenia epidemicznego lub epidemii<sup>188</sup>.

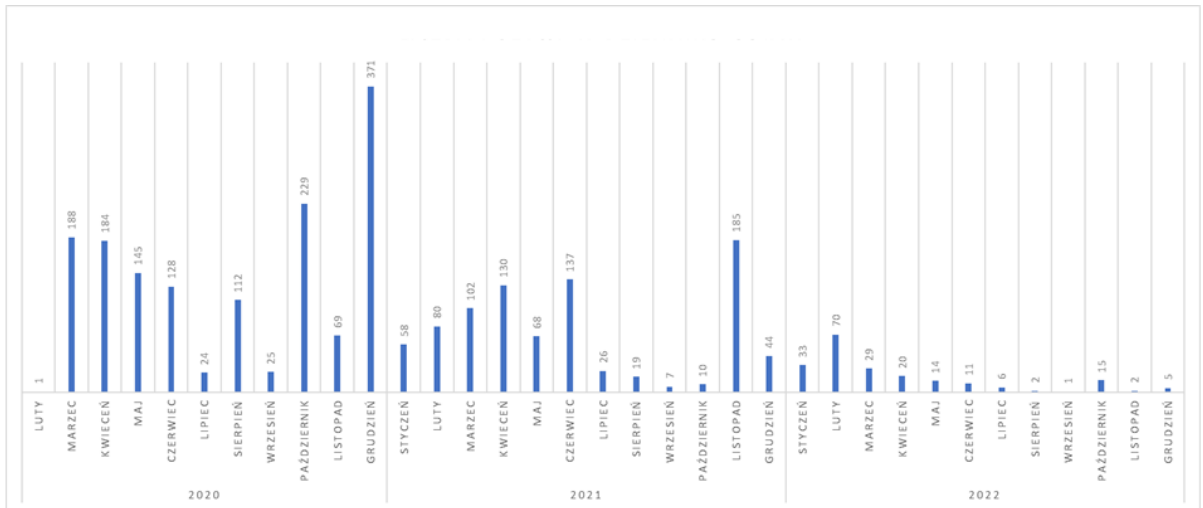
Zdając sobie sprawę z opisanych wyżej ograniczeń, spróbuję jednak takiej analizy dokonać. Badanie aktów ogłoszonych w latach 2020–2022 wykazało, że 438 pozycji spełniało wskazane kryterium (2550 strony). Poniższe wykresy przedstawiają statystyki dotyczące przedmiotowych aktów.

---

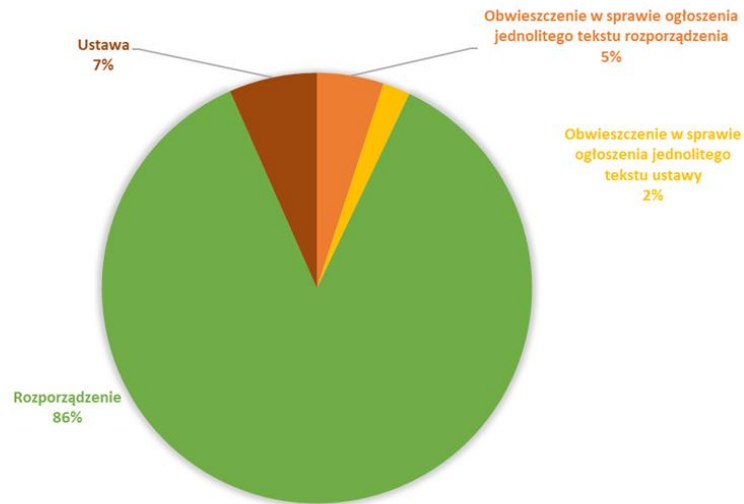
<sup>188</sup> Dz. U. poz. 735, z późn. zm.



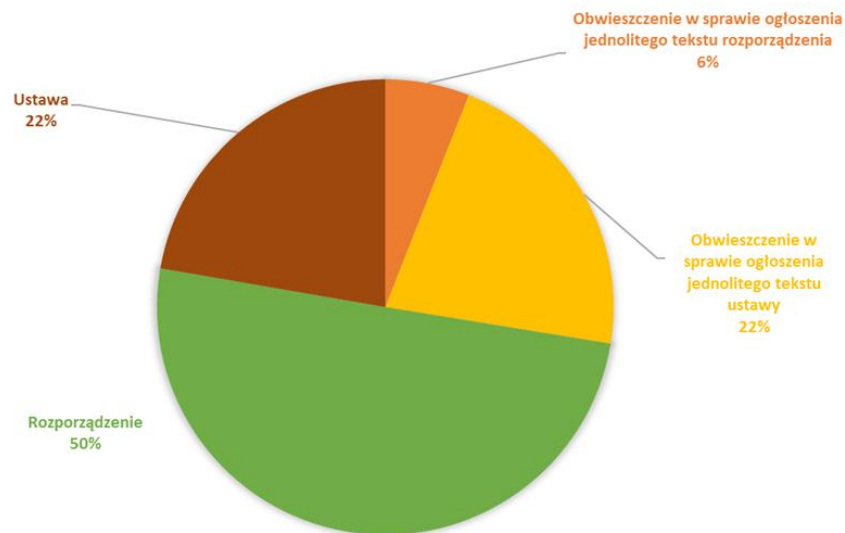
Wykres 35. Liczba aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w okresie luty 2020 – grudzień 2022, których tytuły zawierały wyrazy: epidemia, COVID-19 lub SARS-CoV-2 – podział na miesiąc



Wykres 36. Liczba stron aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w okresie luty 2020 – grudzień 2022, których tytuły zawierały wyrazy: epidemia, COVID-19 lub SARS-CoV-2 – podział na miesiąc



Wykres 37. Podział procentowy aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w okresie luty 2020 – grudzień 2022, których tytuły zawierały wyrazy: epidemia, COVID-19 lub SARS-CoV-2



Wykres 38. Podział procentowy stron aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w okresie luty 2020 – grudzień 2022, których tytuły zawierały wyrazy: epidemia, COVID-19 lub SARS-CoV-2

Jak widać, wykres zawierający dane dotyczące liczby aktów prawnych ogłoszonych w kolejnych miesiącach pandemii COVID-19 wyraźnie wskazuje, że intensywność działań legislacyjnych miała ścisły związek z falami wzrostu liczby zachorowań na COVID-19.

## f. Wnioski

Zaprezentowana tu krótka analiza systemu prawnego, oparta głównie na statystykach aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w latach 2012–2022, zdaje się potwierdzać bardzo szybkie tempo wzrostu liczby aktów w systemie prawnym.

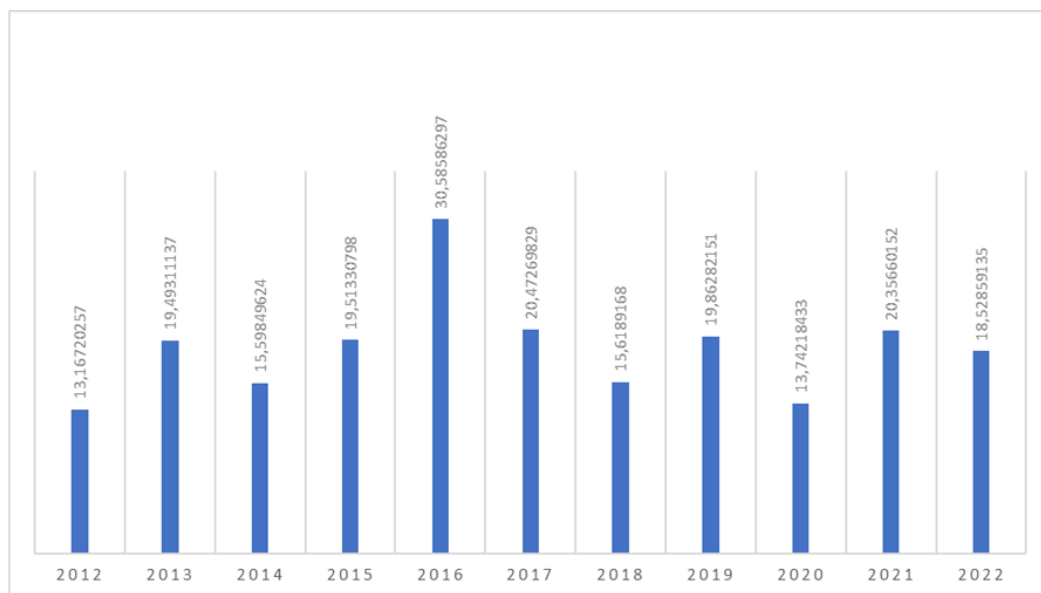
Jednym z głównych powodów stale wzrastającej liczby aktów prawnych jest liczba nowelizacji, których efektem jest wprowadzenie w krótkim okresie kilku zmian w tym samym akcie. Sytuacją skrajną, jak się wydaje, jest pojawienie się aktów zmieniających o takim samym tytule. Można by przypuszczać, że takie przypadki są czysto teoretyczne, jednak analiza aktów ogłoszonych w latach 2012–2022 wykazała ich aż 20, w tym ośmiokrotnie dotyczyło to ustaw i jedenastokrotnie rozporządzeń<sup>189</sup>. Podkreślmy przy tym, że aby taka sytuacja mogła zaistnieć, musi być spełniony określony warunek: akt tego samego rodzaju i o tym samym przedmiocie regulacji jest wydany lub przyjęty przez ten sam organ tego samego dnia. Taki przypadek nie tylko utrudnia dostęp do informacji o prawie, lecz także stwarza ryzyko nieporozumień przy przywoływaniu przepisów – jedynym sposobem identyfikacji tych aktów jest adres publikacyjny w Dzienniku Ustaw<sup>190</sup>.

Na podsumowanie pragnę dodać jeszcze badanie, które wskaże średnią liczbę stron aktów ogłaszanych dziennie w kolejnych latach.

---

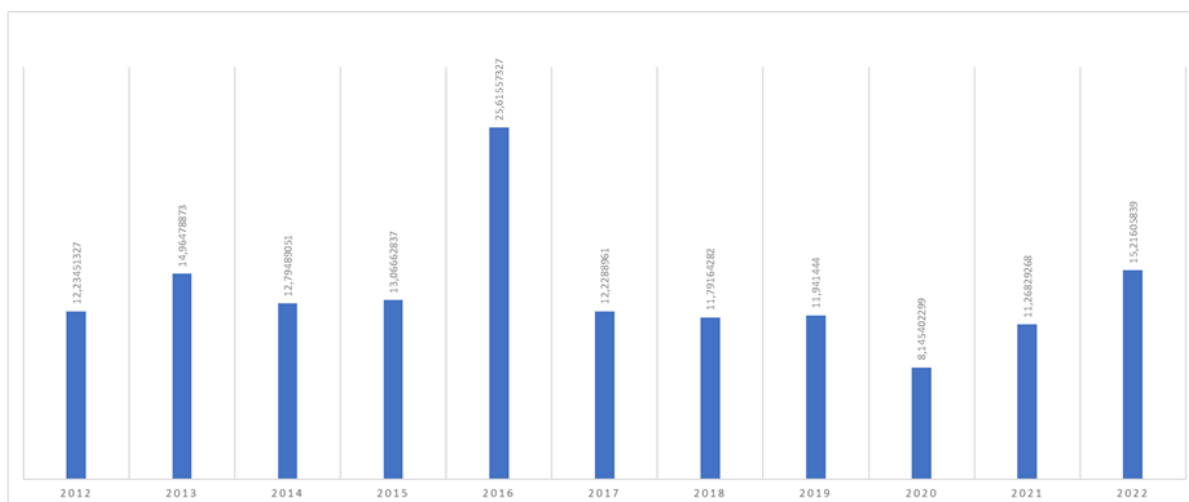
<sup>189</sup> W dwóch przypadkach powtarzający się tytuł odnosił się do rozporządzenia „w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego” – jest to sytuacja o tyle specyficzna, że akty te dotyczyły formalnie różnych rozporządzeń zmieniających, chociaż zmieniane rozporządzenia zmieniające nowelizowały ten sam akt główny. Wykaz takich aktów zob. s. 120 i następne.

<sup>190</sup> Więcej na ten temat zob. część *Tytuł aktu prawnego*, s. 214 i nast.



Wykres 39. Średnia liczba stron aktów ogłaszanych dziennie w Dzienniku Ustaw w latach 2012–2022 – podział na lata kalendarzowe

Nawet jeśli uwzględnimy wyłącznie ustawy i rozporządzenia, wyłączając oczywiście także teksty jednolite, których celem jest przecież poprawa dostępności informacji o prawie, statystyki nie wyglądają optymistycznie.



Wykres 40. Średnia liczba stron ustaw i rozporządzeń ogłaszanych dziennie w Dzienniku Ustaw w latach 2012–2022 – podział na lata kalendarzowe

Jak widać, liczba ogłaszanych rocznie w Dzienniku Ustaw aktów prawnych stanowi bardzo duży materiał. Materiał, z którym zapoznanie się jest trudne nawet dla profesjonalistów. Jednym ze sposobów zmniejszenia liczby ogłaszanych aktów prawnych jest jak najszersza analiza stanu prawnego i faktycznego przed podjęciem prac legislacyjnych oraz późniejsza koordynacja procesu legislacyjnego, w przypadku przystąpienia do prac nad projektem. Podejmując prace legislacyjne, należy pamiętać

o konieczności realizacji zasad proporcjonalności, subsydiarności oraz minimalizacji interwencji<sup>191</sup>.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że problem nadpodaży prawa jest znany od lat. W tym czasie podejmowano wiele działań, które niestety nie do końca przyniosły oczekiwany skutek. Jednocześnie zmiany otaczającego nas świata, którym prawo musi sprostać, w szczególności zmiany klimatyczne oraz zmiany związane z informatyzacją kolejnych sfer działalności człowieka, wskazują, że szanse na istotne spowolnienie tego tempa nie są duże.

Podsumowując niniejsze badanie, warto przytoczyć po raz kolejny słowa F. Studnickiego, który już w latach 70. XX wieku podkreślał, że należy położyć większy nacisk na należyte zorganizowanie „procesów udostępniania, tj. procesów polegających na wprowadzeniu wspomnianych tekstów do takich urządzeń, z których mogą one być możliwie najłatwiej odbierane w razie potrzeby”<sup>192</sup>. Wskazywał przy tym, że „jedyną nadającą się do obrania strategią wydaje się uruchomienie obok lub zamiast urządzeń innego rodzaju, a mianowicie urządzeń opartych na wykorzystaniu techniki elektronicznego przetwarzania danych”<sup>193</sup>.

Technologia informatyczna „rozszerza biologiczne zdolności jednostki. Technologia ta poszerza naturalne zdolności analityczne ludzkiego umysłu, a przez to ułatwia przetwarzanie systemów informacji, tj. prawo w całej ich złożoności”<sup>194</sup>. Nie możemy jednak zapominać, że zwiększenie roli takich urządzeń rodzi nowe ryzyka, związane z przetwarzaniem informacji<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016 – komentarz do § 1. s.49–51

<sup>192</sup> F. Studnicki, *Nowe środki udostępniania...*, dz. cyt., s. 126.

<sup>193</sup> Tamże.

<sup>194</sup> W. Cyruł, *Wpływ procesów komunikacyjnych...*, dz. cyt., s. 104.

<sup>195</sup> Zob. W.R. Wiewiórowski, *Obiektywizm informacji...*, dz. cyt., s. 36.

### III. OGÓLNE WYMAGANIA DLA DOKUMENTÓW ELEKTRONICZNYCH ZAWIERAJĄCYCH TEKST AKTU NORMATYWNEGO

#### 1. Wprowadzenie

Spójrzmy na system źródeł prawa jak na zbiór przepisów (jednostek redakcyjnych) zapisanych zgodnie z określonymi zasadami, oznaczonych odpowiednimi etykietami i numeracją oraz wzajemnie powiązanych relacjami. Takie podejście pozwala nam szukać podobieństw współczesnego systemu źródeł stanowionego prawa do bazy danych, a więc do zbioru danych opisujących pewien wybrany fragment rzeczywistości, odzwierciedlających rzeczywistość „w sposób z nią zgodny (prawidłowy)” oraz zorganizowanych w „specyficzny sposób, zgodnie z tzw. modelem danych”<sup>196</sup>. W zależności od struktury danych bazy można podzielić na bazy proste, wśród których wyróżniamy bazy kartotekowe i hierarchiczne, oraz bazy złożone, wśród których wyróżniamy m.in. bazy relacyjne, obiektowe, relacyjno-obiektowe, strumieniowe, temporalne i nierelacyjne. Analizując system źródeł prawa oraz budowę aktów prawnych, skoncentrujemy się na bazach hierarchicznej oraz relacyjnej, w których już na pierwszy rzut oka można odnaleźć dużo podobieństw do systemu prawnego.

Baza hierarchiczna ma strukturę drzewa. Mamy tutaj poziom podstawowy, który dzieli się na grupy podlegające dalszym podziałom na podzbiory. Przeglądając systemy informacji prawnej, można odnieść wrażenie, że system prawny ma właśnie taką strukturę. Struktura jednostek systematyzacyjnych i redakcyjnych aktu prawnego, jak również system źródeł prawa ma cechy bazy hierarchicznej. Przejrzenie skorowidza aktów prawnych dostępnego w Publicznym Portalu Informacji o Prawie<sup>197</sup> pozwala znaleźć dużo podobieństw. W hierarchicznej bazie danych nie ma jednak relacji między różnymi gałęziami drzewa i innych powiązań między rekordami. W systemie prawnym mamy natomiast odesłania zarówno pomiędzy jednostkami redakcyjnymi danego aktu, jak i między aktami prawnymi.

Rozważmy zatem relacyjny model danych. Relacyjna baza danych jest zbiorem relacji posiadających swój tzw. schemat, który składa się z listy atrybutów. Dane są

---

<sup>196</sup> Źródło: [https://wazniak.mimuw.edu.pl/index.php?title=Bazy\\_danych](https://wazniak.mimuw.edu.pl/index.php?title=Bazy_danych) [dostęp: 21.01.2023].

<sup>197</sup> Skorowidz jest dostępny pod adresem: <https://ppiop.rcl.gov.pl/?r=skorowidz/index>.

grupowane w relacje reprezentowane w postaci tabel, które są ze sobą powiązane. Już wstępna analiza wskazuje, że system źródeł prawa posiada cechy bazy relacyjnej.

Gdy spojrzymy na akt prawny jak na tabelę, w której kolejnymi rekordami są jednostki redakcyjne, wraz z metadanymi dotyczącymi w szczególności rodzaju jednostki (np. artykuł, ustęp lub punkt), identyfikatora jednostki (np. art. 4 lub art. 5 ust. 3 pkt 2), identyfikatora aktu, podstawy wydania aktu oraz dat wydania, ogłoszenia i ewentualnie uchylenia<sup>198</sup>, możemy dostrzec bardzo duże podobieństwo między współczesnym systemem prawa stanowionego a bazą danych. Analiza relacji zachodzących w systemie prawnym potwierdza, że to struktura i warunki relacyjnej bazy danych idealnie pasują do opisu systemu prawnego. Dlatego można założyć, że wymagania określone dla baz danych w informatyce mają swoje bezpośrednie przełożenie na wymagania stawiane przed transparentnym i spójnym systemem prawnym.

Najważniejszymi cechami poprawnej bazy danych są:

- 1) brak nadmiarowości, co oznacza, że dane zapisane są jeden raz, dzięki czemu ich aktualizacja jest efektywniejsza,
- 2) integralność danych, co oznacza w szczególności brak sprzeczności informacji przechowywanych w bazie, oraz
- 3) spójność danych, co oznacza w szczególności zagwarantowanie, że nie zostaną one zniekształcone, zmienione ani usunięte w nieautoryzowany sposób.

Żeby opracować bazę danych, należy przed rozpoczęciem jej budowy przygotować przemyślany układ tabel. Niepoprawny układ jest jedną z głównych przyczyn konieczności dodawania licznych wyjątków, znacząco pogarszających czytelność bazy, a co za tym idzie – wydłużających proces jej przeszukiwania. Spełnienie tych wymogów umożliwia zmniejszenie rozmiaru samej bazy, przy zapewnieniu takiej samej liczby informacji.

„Jednym z czynników, które mają istotny wpływ na skuteczność oddziaływań za pomocą prawa, jest czytelność systemu prawnego. System prawa powinien być tak skonstruowany, by umożliwiać zainteresowanym odnajdywanie odpowiedzi na pytania prawne w możliwie najdogodniejszy sposób”<sup>199</sup>. Na czytelność systemu bezpośredni

---

<sup>198</sup> Zakres metadanych zależy od funkcjonalności, jakie chcemy zapewnić w systemie. Warto także zaznaczyć, że relacyjna baza danych składa się na ogół z kilku tabel powiązanych ze sobą.

<sup>199</sup> Por. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74.



wpływ ma jego uporządkowanie. Średnia szybkość wyszukania informacji jest idealnym kryterium tej czytelności<sup>200</sup>.

Jak można się zatem przekonać, wymagania stawiane przed systemem prawa, wskazujące na jego stopień czytelności, są bardzo podobne, jeżeli nie identyczne, do wymagań stawianych przy optymalizacji bazy danych.

Zanim przejdziemy do dalszych analiz, warto rozważyć, co jest niezbędne do tego, aby powstał system udostępniający w sposób automatyczny teksty skonsolidowane.

W celu lepszej oceny proponowanych dalej zmian procesu legislacyjnego spróbuję, bardzo skrótowo, opisać projektowany mechanizm generowania tekstu skonsolidowanego. Mam nadzieję, że pozwoli to zobrazować elementy niezbędne dla takiego mechanizmu oraz uzasadnić konkretne zmiany techniki prawodawczej.

Jak wskazano na początku niniejszego rozdziału, system źródeł prawa możemy opisać jako zbiór przepisów (jednostek redakcyjnych) powiązanych ze sobą relacjami. Owe relacje bazują na metadanych, które pozwalają jednoznacznie określić w szczególności odpowiedni akt, którego elementem jest dana jednostka, umiejscowienie danej jednostki w strukturze aktu, w tym określenie jednostki systematyzacyjnej, oraz okres jej obowiązywania, tj. datę wejścia w życie i ewentualnie utraty mocy. Już na podstawie tych danych użytkownik będzie mógł uzyskać uporządkowany zbiór jednostek, przedstawiający treść skonsolidowanej wersji danego aktu obowiązującego na podany dzień. Filtrowanie i sortowanie zasobów na podstawie metadanych pozwoli wyświetlić uporządkowany zestaw jednostek (spełniających kryteria wyszukiwania) w formie dokumentu – tekstu aktu prawnego.

Sprawą kluczową jest jednak przede wszystkim identyfikacja metadanych niezbędnych do określenia przedmiotowych relacji, co jest szczególnie istotne i skomplikowane w przypadku nowelizacji aktów prawnych.

Identyfikacja metadanych jednostek jest jednym z warunków koniecznych z punktu widzenia stworzenia elektronicznego aktu prawnego oraz elektronicznego systemu prawnego. Niezbędne metadane będą bowiem musiały być generowane na podstawie treści poleceń nowelizacyjnych, ale także na podstawie przepisów przejściowych, dostosowujących i końcowych, a czasami również na podstawie przepisów epizodycznych. Już z tego krótkiego opisu wynika, że sprawą podstawową jest poprawna

---

<sup>200</sup> Oczywiście nie odnoszę się tutaj do samego języka, w którym napisano dany akt. Koncentruję się na szybkości dotarcia do właściwego przepisu.

identyfikacja metadanych, pozwalających stworzyć jedno-jednoznaczne<sup>201</sup> relacje, a co za tym idzie – zapewnić poprawność sformułowania przepisów, na podstawie których te metadane są generowane.

## 2. Źródła i podstawy stosowania techniki prawodawczej

Powtarzalność sformułowań oraz rozwiązań stosowanych w aktach prawnych znakomicie ułatwia opracowywanie nowych przepisów oraz ich późniejszą interpretację. Jednolitość konstruowania tekstów prawnych nie jest „celem samym w sobie, ale ma charakter instrumentalny wobec osiągnięcia stanu pewności prawa”<sup>202</sup>. Wraz z rozwojem prawodawstwa musiała powstać odpowiednia technika formułowania norm prawnych. Pojawiła się „technika prawodawcza” rozumiana jako „umiejętność sporządzania poprawnych aktów normatywnych oraz poprawnego kształtowania systemu takich aktów”<sup>203</sup>. Wśród tych reguł można wyróżnić takie, które opisują poprawny sposób formułowania przepisów, ich oznakowywania, systematyzowania i budowy samego aktu, oraz takie, które określają, w jaki sposób zmieniać treść obowiązujących norm, w szczególności – w jaki sposób włączać do systemu nowe przepisy prawne i jak je eliminować z systemu prawa.

Z czasem zaczęto spisywać reguły opracowywania prawa w urzędowe zbiory. Charakter tych zbiorów, co zobaczymy dalej na przykładzie polskim, nie był jednak jednolity. Przybierają one postać zbiorów reguł, często wraz z przykładami, spisanych i wydawanych w formie książkowej, lub postać aktu normatywnego. Być może zbytnio upraszczając, można jednak twierdzić, że skuteczność każdej z wymienionych metod spisania reguł techniki prawodawczej jest bardzo podobna, ponieważ główny argument stosowania tych reguł to po prostu chęć zachowania jednolitości i czytelności. Powodem jest celowościowy charakter tych dyrektyw. Są one stosowane, ponieważ „jeżeli ktoś chce wyrazić adekwatnie rozstrzygnięcie prawodawcy, ujmując je w formę poprawnego aktu normatywnego, i jeżeli chce wprowadzić ów akt bezkolizyjnie do systemu prawa

---

<sup>201</sup> Jednoznaczność, log. cecha relacji, jaka zachodzi między elementami zbiorów A i B, polegająca na tym, iż każdemu elementowi zbioru A (stanowiącego tzw. dziedzinę relacji) odpowiada jeden i tylko jeden element należący do zbioru B (tzw. przeciwdziedziny relacji); jedno-jednoznaczność cechuje relację wówczas, gdy stosunek taki między elementami zbiorów zachodzi obustronnie. Źródło: Encyklopedia PWN <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/jednoznaczność;3917510.html> [dostęp: 20.09.2023].

<sup>202</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej...*, dz. cyt., s. 12.

<sup>203</sup> Tamże, s. 11 i nast.

(albo go z niego wyeliminować), to powinien to uczynić w taki, a nie inny sposób. Reguły te nie są więc regułami określającymi sposób «ważnego» dokonywania czynności prawodawczych, ale regułami, które (...) wskazują, jak tworzyć poprawne akty normatywne i jak kształtować poprawny system prawa. (...) Nadanie najnowszym polskim Zasadom techniki prawodawczej rangi rozporządzenia jest wyrazem przekonania ustawodawcy, że spełniają one doniosłą rolę w staraniach o dobre prawo, ale nie zmienia ich charakteru; zgodnie ze swoją naturą pozostały regułami konstruowania poprawnych aktów normatywnych i rzetelnego dokonywania zmian w systemie, a nie regułami konstruowania «ważnych» aktów normatywnych”<sup>204</sup>.

Podsumowując, należy wyróżnić trzy podstawowe typy dokumentów, w jakich wydawano dyrektywy techniki prawodawczej:

- 1) akt normatywny,
- 2) dokument urzędowy sporządzony na wzór aktu normatywnego, ale mający charakter wyłącznie dydaktyczny, bez formalnej mocy wiążącej, zawierający zarazem przykłady poprawnie i wadliwie sformułowanych przepisów, które ilustrują konkretne zalecenie techniki prawodawczej,
- 3) urzędowy poradnik techniki prawodawczej wydawany przez organy państwa dla podległych im służb legislacyjnych.

Warto zwrócić uwagę, że jakkolwiek zasady techniki prawodawczej odnoszą się na ogół do aktów normatywnych, to w praktyce pośrednio wpływają również na wygląd innych aktów ogłaszanych w danym dzienniku urzędowym. Dzieje się tak przez sam fakt ogłaszania tych dokumentów w jednym dzienniku.

Aby zapewnić skuteczne stosowanie dyrektyw techniki prawodawczej, często nadaje się im charakter norm prawnych, jednak aktów niskiej rangi<sup>205</sup>. Ujmuje się je bowiem, jak wskazywano, jako „dyrektywy adresowane do podmiotów przygotowujących lub kontrolujących projekty aktów normatywnych, a za ich przekroczenie grozi odpowiedzialność służbowa”<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> Tamże, s. 18 i 19.

<sup>205</sup> Zob. np. *Zasady techniki prawodawczej* ustanowione zarządzeniem nr 238 Prezesa Rady Ministrów z 9 XII 1962 r. Zob. też np. obowiązujące w Austrii *Legistische Richtlinien 1990 (des Bundes)*. Charakter urzędowego poradnika mają wydane przez Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Federalnej Niemiec tzw. *Arbeitshilfen zur Gestaltung von Bundesrecht* (dotyczą one np. techniki dokonywania zmian w aktach normatywnych, sposobów formułowania przepisów wprowadzających i końcowych). H. Kindermann, *Ministerielle Richtlinien*, s. 26–27 oraz 92–94.

<sup>206</sup> S. Wronkowska, *Technika prawodawcza...*, dz. cyt., s. 17.

Technika prawodawcza ma dwa podstawowe znaczenia. Jest to „umiejętność sporządzania poprawnych aktów normatywnych oraz poprawnego kształtowania systemu takich aktów”<sup>207</sup>, a jednocześnie „zespół reguł (dyrektyw) wskazujących, jak poprawnie konstruować akty normatywne i włączać je do systemu prawa lub eliminować z niego”<sup>208</sup>. Nie można jednak ograniczyć zasad techniki wyłącznie do reguł opracowywania przejrzystych dokumentów. Należy zauważyć, że technika tworzenia prawa ma bezpośrednie przełożenie na technikę jego czytania, a dokładniej mówiąc – jego wykładni. „Płyną stąd wskazówki w pierwszej kolejności dla redaktorów tekstów prawnych, by nie formułowali tekstów wbrew poszczególnym od dawna przyjętym regułom ich odczytywania. Ale i reguły interpretacyjne powinny uwzględniać zastane cechy tekstów prawnych”<sup>209</sup>. Innymi słowy, prawne spisanie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie wpływa na główny nurt wykładni przepisów.

Z uwagi na sposób opracowywania i uzgadniania projektów aktów prawnych oraz skuteczne wprowadzanie projektowanych regulacji w życie podstawowe akty prawne to:

- 1) Konstytucja, która określa zakres, w jakim mogą się poruszać organy tworzące prawo, zarówno z punktu widzenia formalnoprawnego, jak i zasad, które mogą mieć wpływ na granice możliwych rozwiązań merytorycznych, w szczególności:
  - a) katalog źródeł prawa, w tym katalog rodzajów aktów normatywnych, wraz z określeniem ich wzajemnych relacji hierarchicznych,
  - b) zakres podmiotów uprawnionych do wydawania, zmiany i uchylania aktów prawnych,
  - c) podstawowe kwestie proceduralne dotyczące wydawania wyżej wymienionych aktów,
- 2) ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>210</sup>, będąca podstawą wydania:
  - a) uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>211</sup>, w której zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy określono organizację i tryb pracy Rady Ministrów i jej członków, a więc organów, które opracowują znakomitą większość projektów ustaw<sup>212</sup> i rozporządzeń,

---

<sup>207</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej...*, dz. cyt., s. 13.

<sup>208</sup> Tamże.

<sup>209</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 59.

<sup>210</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 178, z późn. zm.

<sup>211</sup> M.P. z 2022 r. poz. 348.

<sup>212</sup> Oczywiście formalnie rządowe projekty ustaw są przyjmowane przez Radę Ministrów, jednak faktycznie za każdym projektem merytorycznie stoi jeden lub kilka resortów.

- b) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>213</sup>, aktu, w którym spisano podstawowe zasady pracy związanej z przygotowaniem projektu aktu prawnego, w szczególności zakres czynności wymaganych w momencie inicjowania prac, oraz sposób formułowania decyzji merytorycznych w akcie prawnym,
- 3) ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, określająca zasady ogłaszania aktów prawnych w sposób, który zapewnia ich efektywne wejście w życie,
- 4) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>214</sup> oraz uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu<sup>215</sup>, które uzupełniają konstytucyjne regulacje dotyczące trybu procedowania nad projektami aktów prawnych, w tym dotyczące projektu pilnego.

Wyżej wymienione akty prawne, oczywiście poza Konstytucją, z punktu widzenia formalnego są „zwykłymi” aktami. Ich wpływ ogranicza się do spraw procedury legislacyjnej. Kwestie związane z opracowywaniem aktów prawnych mają często charakter metaregulacji, mających wpływ na brzmienie i kształt innych aktów. Sankcjonowanie ich stosowania jest bardzo ograniczone. W dużym stopniu ograniczają się do podstawy zgłaszania uwag do projektu aktu prawnego na kolejnych etapach procesu legislacyjnego.

Gdy jednak projektowany akt prawny został wydany i ogłoszony, możliwości egzekwowania zasad się kończą. W takich przypadkach, jeżeli tylko nie zostały naruszone zasady konstytucyjne, które – podkreślmy – stanowią podstawę jedynie części rozwiązań przyjętych w procedurze tworzenia i przygotowywania projektów aktów prawnych, brak jest technicznych możliwości szybkiego naprawienia ewentualnych niezgodności sposobu zapisu przepisów z wyżej wymienionymi regulacjami.

Pierwszy zbiór zasad techniki prawodawczej w Polsce został wydany w formie okólnika Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 99 (OL. 2048/2) z dnia 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń<sup>216</sup>. W załączniku do okólnika określono „Zbiór zasad i form techniki legislacyjnej”.

---

<sup>213</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 283

<sup>214</sup> M.P. z 2021 r. poz. 483, 607, 888 i 1020.

<sup>215</sup> M.P. z 2018 r. poz. 846, z późn. zm.

<sup>216</sup> Dz. Urz. MSW z 1929 r. Nr 7, poz. 147

Charakter i zakres stosowania tych zasad został określony na początku tego dokumentu, gdzie czytamy: „Niniejszem podaję do wiadomości i stosowania zbiór zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń. Zbiór ten, przygotowany na podstawie poczynionych doświadczeń przez Wydział Organizacyjno-Prawny, jest rezultatem obrad urzędującej przy M. S. W., Komisji Wniosków Ustawodawczych. Zarazem zarządzam, aby przy opracowywaniu ustaw, rozporządzeń i innych aktów, wymienionych w samym zbiorze, stosowano ściśle podane w nim zasady, a w wypadku odstąpienia od nich motywowano każdorazowo potrzebę przyjęcia innej formy. Wszystkie Wydziały M. S. W., a przede wszystkim Wydział Organizacyjno-Prawny, zainteresowane według pkt. 2 okólników w sprawie trybu prac legislacyjnych M. S. W. Nr. 76 z 9 kwietnia 1927 r. (Dz. Urz. Nr. 1-2, poz. 87) i Nr. 21C z 30 października 1928 r. (Dz. Urz. Nr. 7, poz. 32) w opracowaniu i uzgodnieniu projektów legislacyjnych, obowiązane są zwracać uwagę na stosowanie w praktyce powyższych zasad techniki legislacyjnej przede wszystkim we własnych projektach M. S. W., a w miarę możliwości także w projektach innych Ministerstw, w których wydaniu M. S. W. współdziała.

Rzeczony zbiór podaję również do wiadomości P. Prezesa Rady Ministrów i wszystkich Ministerstw z wnioskiem o przyjęcie we wszystkich władzach naczelnych jednolitych zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń<sup>217</sup>.

Drugi akt z tego zakresu został wydany w formie zarządzenia nr 55-63/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. Był on udostępniany wyłącznie w formie książkowej – nie doczekał się natomiast ogłoszenia w dzienniku urzędowym<sup>218</sup>.

Kolejny zbiór zasad został wydany w roku 1961 r. w formie zarządzenia nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Również w tym przypadku, mimo formy zarządzenia, nie zdecydowano się na publikację w dzienniku urzędowym<sup>219</sup> – zarządzenie ukazało się jako publikacja książkowa.

Czwartym zbiorem zasad techniki prawodawczej była uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>220</sup>. Uchwała ta – jako tak zwana uchwała samoistna, czyli akt obowiązujący, jednak wydany

---

<sup>217</sup> Tamże. W cytacie zachowano pisownię oryginalną.

<sup>218</sup> Ukazał się w formie publikacji książkowej *Zasady techniki prawodawczej (obowiązujące w zakresie prac prawodawczych Rządu stosownie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. nr 55-63/4)*, Warszawa 1939.

<sup>219</sup> Ukazało się w formie publikacji książkowej *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1962.

<sup>220</sup> M.P. z 1991 r. nr 44, poz. 310.

bez formalnej podstawy prawnej – utraciła moc obowiązującą z dniem 30 marca 2001 r. na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>221</sup>, dostosowującej polskie prawodawstwo do wymogów Konstytucji z 1997 r., w której nie przewidywano możliwości wydawania tego typu aktów prawnych.

Obecnie obowiązujące ZTP zostały wprowadzone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Dopiero zatem dwadzieścia lat temu zdecydowano się na nadanie zasadom techniki prawodawczej formy aktu powszechnie obowiązującego.

W Polsce nadal jednak – obok wyżej wymienionych prawnych podstaw techniki prawodawczej – funkcjonują pozaprawne źródła techniki prawodawczej<sup>222</sup>, wśród których wymienia się urzędowe zbiory wytycznych, dobre praktyki legislacyjne, nieformalne i formalne porozumienia międzyinstytucjonalne, szablony oraz programy komputerowe stosowane przez rządowe i parlamentarne służby legislacyjne. Jak wskazuje się w doktrynie, „[l]egislator dla prawidłowego wykonywania swojej profesji musi poznać także sposób, w jaki bardzo szczegółowe zagadnienia techniki legislacyjnej realizowane są przez bardziej doświadczone osoby parające się tym zajęciem. Nauka legislacji przypomina w tym znaczeniu nieco naukę zawodu rzemieślniczego – poza przyswojeniem sobie niezbędnej wiedzy teoretycznej oraz zapamiętaniu reguł wytwarzania określonego przedmiotu niezbędne jest przypatrywanie się sposobowi, w jaki poszczególne czynności wykonują bardziej doświadczeni «rzemieślnicy». W przypadku korpusu legislatorów – traktowanego jako grupa osób wykonujących ten zawód, a nie jako sformalizowana prawnie korporacja zawodowa – to praktyczne przyuczenie do zawodu legislatora następuje przede wszystkim w ramach współpracy w danym urzędzie z bardziej doświadczonymi urzędnikami, a następnie przez uczestnictwo w aplikacji legislacyjnej, której program obejmuje w szczególności zajęcia praktyczne realizowane pod okiem patrona”<sup>223</sup>.

Trudno jednoznacznie wskazać, czy takie usytuowanie zawodu legislatora, zważywszy na usytuowanie innych zawodów prawniczych, sprzyja jakości tworzonego prawa.

---

<sup>221</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 120, poz. 1268.

<sup>222</sup> Zob. M. Berek, M. Kłodawski, *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej*, PL 2017, nr 3, s. 9–34.

<sup>223</sup> Tamże, s. 19.

S. Wronkowska zauważa, że „[ujmując technikę prawodawczą jako zbiór dyrektyw charakteryzujemy te dyrektywy funkcjonalnie podkreślając, że wskazują one sposoby opracowywania aktów normatywnych, gdy zostały już podjęte decyzje co do dziedziny normowanych spraw, podmiotów, którym wyznacza się obowiązki lub przyznaje prawa, struktur organizacyjnych, które się kształtuje”<sup>224</sup>. Dodaje przy tym, że „wybór określonych środków techniki prawodawczej jest, jak powiedziano, służebny wobec treści konkretnych rozstrzygnięć prawodawczych: technika prawodawcza dostarcza środków nadających się do adekwatnego wyrażenia treści i w tym sensie jest ona instrumentalna wobec treści stanowionego prawa”<sup>225</sup>. Innymi słowy „wybór określonych środków legislacyjnych jest instrumentalny wobec treści podejmowanych przez prawodawcę, decyzji merytorycznych”<sup>226</sup>. Niestosowanie się do wspomnianych dyrektyw stwarza ryzyko zniekształcenia komunikatu, tzn. nieadekwatności treści aktu do zamiaru prawodawcy, powstania stanu niepewności prawa, a nawet arbitralnych rozwiązań na etapie stosowania prawa.

„Z semiotycznego punktu widzenia dyrektywy techniki prawodawczej są metadyrektywami, tj. dyrektywami dotyczącymi formułowania innych wypowiedzi dyrektywalnych<sup>227</sup>, mianowicie norm prawnych wyrażanych w postaci różnego rodzaju przepisów”<sup>228</sup>. W kontekście podjętych rozważań chciałbym tutaj wyróżnić ich dwa rodzaje:

- a) reguły konstytutywne, a więc reguły, których spełnienie jest warunkiem ważności czynności,
- b) dyrektywy techniczne, określające jedynie standard poprawnego działania.

Charakter reguł konstytutywnych odnoszących się do czynności prawodawczych i wynikające z nich skutki prawne wymuszają nadanie im wysokiej rangi w hierarchii źródeł prawa, w szczególności formułowanie ich w Konstytucji. Ich sformułowanie w akcie rangi równej lub niższej od opracowywanego aktu sprawia, że mają one bardzo ograniczoną skuteczność. „W każdym bowiem innym przypadku akt ustawodawcy

---

<sup>224</sup> S. Wronkowska, *Technika prawodawcza...*, dz. cyt., s. 3.

<sup>225</sup> Tamże, s. 4 i 5.

<sup>226</sup> Tamże, s. 5.

<sup>227</sup> Przez „wypowiedzi dyrektywalne” autorka rozumie tu zarówno normy postępowania, jak i dyrektywy techniczne.

<sup>228</sup> S. Wronkowska, *Technika prawodawcza...*, dz. cyt., s. 6.



zwykłego, stanowiącego przepisy «niezgodne» z obowiązującymi regułami byłyby zinterpretowane jako *lex specialis* względem owych «naruszonych» reguł”<sup>229</sup>.

Dyrektywy techniczne odnoszące się do czynności prawodawczych nie mają tego charakteru. Wyznaczają one jedynie standardy konstruowania poprawnych aktów normatywnych oraz poprawnego systemu prawnego. Jak się wydaje, zasady techniki prawodawczej mają właśnie taki charakter. Z drugiej jednak strony warto zwrócić uwagę na fakt, że ich głównym celem jest zapewnienie stanu pewności prawa, który jest warunkiem koniecznym realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasady techniki prawodawczej są opisem metody, jak taką pewność prawa osiągnąć. Można zatem uznać, że w przypadku rażącego naruszenia zasad techniki prawodawczej może dojść do sytuacji, gdy ową pewność prawa utracimy i dany akt nie będzie zgodny z Konstytucją.

Jak się wskazuje w doktrynie, są jednak „takie dyrektywy, których status nasuwa pewne wątpliwości. Należy do nich np. dyrektywa wskazująca, że w akcie wykonawczym należy powołać podstawę prawną jego wydania. Bywa sprawą dyskusyjną czy naruszenie tej dyrektywy pociąga za sobą nieważność aktu wykonawczego czy też jedynie jego (dodajmy: istotną) niepoprawność. Inaczej mówiąc, czy chodzi tu o dyrektywę techniczną odnoszącą się do formułowania aktu czy o regułę, konstruującą pojęcie aktu wykonawczego”<sup>230</sup>.

Przenosząc rozważania na grunt obowiązujących dziś ZTP, należy podkreślić, że z punktu widzenia formalnego ich regulacje mają znaczenie wyłącznie na etapie opracowywania projektu, i to tylko na etapie rządowym. Jakkolwiek rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>231</sup> jest aktem powszechnie obowiązującym, pamiętajmy, że jest to akt wykonawczy do ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>232</sup>, której przedmiot jest ograniczony do Rady Ministrów<sup>233</sup> i organów jej podległych. Jak wskazuje się w doktrynie, „[o] ile bowiem nie ma w nauce prawa wątpliwości co do tego, że zasady poprawnej techniki prawodawczej powinny być przestrzegane przez wszystkie organy

---

<sup>229</sup> Tamże, s. 18.

<sup>230</sup> Tamże, s. 7. Zob. też orzeczenie NSA z dnia 25 lutego 1983 r. oraz glosa do tego orzeczenia, OSPiKA 1983, nr 12.

<sup>231</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

<sup>232</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 178, z późn. zm.

<sup>233</sup> W ustawie brak co prawda przepisu, który mówi, jaki jest zakres przedmiotowy i podmiotowy, ale wynika on z tytułu, o czym w dalszej części na temat tytułów.

tworzące prawo, to obecne umiejscowienie takiego upoważnienia w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów budzi wątpliwości, gdyż trudno uznać, że obowiązek stosowania zasad techniki prawodawczej powinien być nakładany na organy samorządu terytorialnego akurat przez ustawę o Radzie Ministrów<sup>234</sup>. Co więcej, brak jest wskazania w wyżej wymienionym rozporządzeniu skutków prawnych naruszenia norm.

Kwestia stosowania ZTP w Sejmie była przedmiotem opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie stosowania „Zasad Techniki Prawodawczej” w pracach Sejmu<sup>235</sup>. Jakkolwiek w samej opinii zaznaczono, że „pilność terminu realizacji zlecenia sprawia, że poniższe rozważania mają charakter ogólny, z pewnością nie wyczerpując zagadnienia przedstawionego do omówienia”, warto przytoczyć kilka fragmentów tego dokumentu. Otóż wskazano w nim, że „zdaniem części doktryny ZTP formalnie nie wiążą Sejm i Senatu, gdyż adresowane są wyłącznie do Rady Ministrów i do podległych jej organów administracji rządowej. Stanowisko takie zajęli np. J. Lang w jednym z podręczników prawa administracyjnego<sup>236</sup>, a także S. Wronkowska<sup>237</sup>”. Podkreślono jednak, że zasady to zbiór dyrektyw, które „wskazują sposoby takiego konstruowania aktów prawnych, aby w jak najlepszy sposób odzwierciedlały one intencje prawodawcy, a także cechowały się spójnością oraz przejrzystością dla adresatów tych aktów”<sup>238</sup>.

Można oczywiście w tym miejscu wskazać na przepisy, które pośrednio wpływają na szerszy zakres obowiązywania regulacji wskazanych w tym rozporządzeniu, w szczególności na:

- 1) art. 34 ust. 8 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że „[p]rojekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii

---

<sup>234</sup> G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, PS 2008, nr 5, s. 135–151. Zob. też T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, PiP 2006, z. 1, s. 92; J. Kunert, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 86; G. Wierczyński [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 15.

<sup>235</sup> *Opinia prawna w sprawie stosowania „Zasad Techniki Prawodawczej” w pracach Sejmu z dnia 28 lipca 2017 r.*, znak sprawy BAS WAUiP 1535/17, autor dr Piotr Chybalski, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych.

<sup>236</sup> Zob. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 41.

<sup>237</sup> S. Wronkowska, *O czym tworzący prawo wiedzieć powinni*, „Rzeczpospolita” z 13 września 2002 r.

<sup>238</sup> *Opinia prawna w sprawie stosowania „Zasad Techniki Prawodawczej”*..., dz. cyt.

Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu”,

- 2) § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych<sup>239</sup>, zgodnie z którym struktura aktu prawnego zdefiniowana w schemacie XML jest zgodna ze strukturą aktów podlegających ogłoszeniu określoną w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Nie są to jednak przepisy, które zagwarantowałyby, pod kątem formalnoprawnym, skuteczne stosowanie zasad.

Mamy więc akt prawny o relatywnie niskiej randze w stosunku do zakresu regulacji, bez określenia formalnych sankcji za naruszenie danych regulacji. Co więcej, czytając ZTP, można wielokrotnie znaleźć błędy i niekonsekwencje. Z jakich zatem powodów te reguły są respektowane i stosowane w należyty sposób? Otóż z punktu widzenia praktycznego ZTP są wynikiem dorobku doktryny i wieloletniego orzecznictwa TK, które wskazują, w jaki sposób należy formułować przepisy zgodne z zasadami dobrej legislacji. Z tej perspektywy ZTP stanowią „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego”<sup>240</sup>. Ich przestrzeganie pozwala uniknąć zarzutu niezgodności wprowadzanych regulacji, w określonym przynajmniej zakresie, z zasadami konstytucyjnymi. ZTP opisują, w jaki sposób należy pisać przepisy, naruszenie tych regulacji jest jednak obarczone nie tyle ryzykiem konsekwencji naruszenia przepisów rozporządzenia, ile ryzykiem niezgodności z zasadami konstytucyjnymi, które stały u podstaw formułowania tych regulacji.

---

<sup>239</sup> Dz. U. poz. 1699 oraz z 2021 r. poz. 1895

<sup>240</sup> Orzeczenie z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU z 2001 r., nr 3, poz. 51

Zwróćmy jednak uwagę, że nie wszystkie regulacje zawarte w ZTP wynikają bezpośrednio z orzeczeń TK. Niektóre z tych zasad zostały sformułowane przez prawodawcę wyłącznie w celu ujednoczenia treści aktów prawnych albo na podstawie doświadczeń praktyków, wyniesionych z pracy nad opracowywaniem projektów. W samym uzasadnieniu projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, określającego propozycje zmian ZTP, które ostatecznie znalazły się w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>241</sup>, czytamy, że zmiany te „wynikają z jednej strony z potrzeby zapewnienia merytorycznej i legislacyjnej korekty jego przepisów w świetle ponad trzynastoletniej praktyki ich stosowania oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, z drugiej zaś – konieczności jego dostosowania do przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych”<sup>242</sup>.

Ewentualne błędy w tekście aktu prawnego, polegające na naruszeniu ZTP, o ile nie stanowią naruszenia zasad konstytucyjnych, nie mają znaczenia z punktu widzenia stosowania błędnie sformułowanych przepisów. Charakter tych błędów nie daje też podstaw do podjęcia działań legislacyjnych, które miałyby na celu ich naprawienie, ani do wprowadzenia stosownych korekt przed ogłoszeniem aktu prawnego. Będą one ewentualnie poprawiane „przy okazji” następnej nowelizacji. Naruszenia zasad konstytucyjnych w szczególności nie będzie stanowiło błędne stosowanie wzorcowych sformułowań.

„Obowiązujące Zasady techniki prawodawczej, podobnie jak te z 1991 r., oparto na dwóch założeniach. Przyjęto przede wszystkim, że powinny one proponować umiarkowaną reformę techniki prawodawczej: nie dokonywać radykalnej zmiany wykształconych i utrwalonych sposobów formułowania aktów normatywnych, ale wzbogacić je, doprecyzować lub upraszczać. Tą wskazówką kierowano się także, dokonując w 2015 r. ich nowelizacji. Przyjęto także, że ZTP powinny opierać się na możliwie spójnej koncepcji teoretycznoprawnej”<sup>243</sup>.

---

<sup>241</sup> Dz. U. poz. 1812.

<sup>242</sup> Źródło: <https://legislacja.gov.pl/projekt/262281> [dostęp: 20.06.2023].

<sup>243</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej...*, dz. cyt., s. 15.

Podzielając ten pogląd, pragnę podkreślić, że przedstawione w niniejszej pracy rozważania dotyczące ewentualnych zmian mają na celu nie tyle zmianę sposobu formułowania samych przepisów, ile stworzenie instrumentów formalnoprawnych pozwalających zapewnić omawianą wcześniej jednolitość, przynajmniej w zakresie wystarczającym do maszynowego przetwarzania tekstu, oraz zaproponowanie, tam gdzie to wydaje się konieczne, zmienionego sposobu oznaczania jednostek redakcyjnych, w szczególności odstępującego od ich identyfikacji wyłącznie na podstawie formatowania<sup>244</sup>.

Warto zatem rozważyć:

- 1) czy technika legislacyjna, jaką znamy, może być lepiej wykorzystana w dobie informatyzacji,
- 2) na ile reguły opracowania aktów prawnych pozwalają zapewnić optymalny dostęp do prawa,
- 3) czy może jest jakiś niewykorzystany potencjał, który pozwoli zapewnić dostęp do źródeł prawa na zupełnie innym poziomie, niż ma to miejsce dzisiaj.

Dyrektywy techniki prawodawczej były w doktrynie poddawane niezliczonym analizom, przyjęto też różny sposób ich systematyzacji. Jak wskazała S. Wronkowska, „[d]yrektywy techniki prawodawczej przyjęło się systematyzować uwzględniając przede wszystkim dwa aspekty: osiągnięciu jakich pożądaných cech aktu normatywnego i systemu prawa one służą oraz do rozwiązywania jakich problemów związanych ze sporządzeniem aktu normatywnego są przydatne? (...) J. Wróblewski systematyzuje dyrektywy techniki prawodawczej w następujące grupy: adresata aktu normatywnego, zakresu regulacji aktu normatywnego, systematyzacji aktu oraz dyrektywy trwałości regulacji prawnej<sup>245</sup>. Z. Ziemiński wyróżnia i charakteryzuje dyrektywy służące zabezpieczeniu praworządności procesu prawotwórczego oraz dyrektywy zmierzające do urzeczywistnienia postulatu jasności prawa<sup>246, 247</sup>.

W kontekście rozważań prowadzonych w niniejszej pracy pragnę zwrócić uwagę na możliwość jeszcze innego podziału zasad techniki. W dalszej części spróbuję zidentyfikować i wyróżnić ich trzy podstawowe grupy, wskazując punkty wspólne.

---

<sup>244</sup> W szczególności odróżnianie części wspólnych czy jednostek takich jak „art. 23<sup>1</sup>” od „art. 231”.

<sup>245</sup> J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1979, s. 126–137.

<sup>246</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 403–409.

<sup>247</sup> S. Wronkowska, *Technika prawodawcza...*, dz. cyt., s. 11.

Pierwszą grupą są zasady dotyczące sposobu przygotowania się do opracowania projektu. Nie są to zasady w ścisłym tego słowa znaczeniu. Warto tutaj zwrócić uwagę, że ZTP to przede wszystkim regulacje, których celem jest określenie jednolitego sposobu formułowania przepisów, niezależnie od ich *meritum*. Jak wcześniej wskazano, technika prawodawcza to zbiór dyrektyw, które określają sposób opracowywania aktów normatywnych na podstawie podjętych wcześniej decyzji. Kwestia analizy obowiązujących rozwiązań oraz rozważenia konieczności wprowadzenia zmian obowiązujących regulacji należy do komórek merytorycznych, natomiast podjęcie decyzji w tym zakresie – do właściwego organu. Zadaniem legislatora jest natomiast przygotowanie przejrzystego projektu aktu normatywnego niezależnie od przyjętych koncepcji merytorycznych.

Warto zaznaczyć, że dyrektywy techniki dotyczące sposobu przygotowania się do opracowania projektu znalazły się już w zasadach techniki prawodawczej z 1939 r. Dla legislatora spisanie tej grupy zasad jest o tyle istotne, że pozwala określić, co należy wykazać w uzasadnieniu projektu aktu normatywnego, w szczególności w ocenie skutków regulacji, a na dalszych etapach procesu legislacyjnego – kontrolować ich realizację i należyte dokumentowanie w uzasadnieniu projektu aktu. Jakkolwiek regulaminy określają, co w dokumentach legislacyjnych powinno się znaleźć, to wskazanie wśród zasad techniki prawodawczej, od czego należy rozpocząć pracę, w jakiś sposób uzupełnia regulaminowe regulacje. W biznesie przy prowadzeniu projektów, w szczególności informatycznych, można wyróżnić wiele metodyk ich prowadzenia – od formalnych, takich jak Prince2, po metodyki zwinne, np. SCRUM, Agile. Szukając podobieństw, należy stwierdzić, że procedurze legislacyjnej najbliższe do metodyk formalnych. W § 1 ZTP określa się czynności, które należy wykonać, rozpoczynając prace nad projektem. Jednocześnie regulaminy pracy Rady Ministrów, Sejmu i Senatu określają produkty, jakie powinny być opracowywane na kolejnych etapach prowadzenia projektu (procedury legislacyjnej). Nie można jednak pominąć faktu, że na konkretnych etapach prac pojawiają się także metody prac znane z metodyk zwinnych, w szczególności przy okazji zbierania uwag i konferencji uzgodnieniowych.

Druga grupa dotyczy zasad zapewniających szeroko pojęty porządek w systemie źródeł prawa. Odnoszą się one do sposobu formułowania przepisów, używanego w nich języka, jak również określają zakres przedmiotowy i podmiotowy aktów prawnych,

w tym zakresie zmian, jakie można wprowadzać danym aktem. Do tej grupy zaliczyłbym także zasady określające systematykę samego aktu prawnego.

Trzecia grupa, która jest szczególnie ważna z punktu widzenia wyszukiwania informacji o prawie, to grupa zasad określających sposób oznaczania i identyfikacji informacji istotnych ze względu na relacje i inne zależności między przepisami w systemie prawa. Zasady te odnoszą się do identyfikacji aktów prawnych, ich jednostek redakcyjnych i systematyzacyjnych oraz relacji między przepisami. Znajdują one swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w sposobie formułowania tytułów oraz jednostek systematyzacyjnych i redakcyjnych w akcie prawnym. Wskazany sposób formułowania tekstu w akcie prawnym bezpośrednio przekłada się natomiast na możliwości przeszukiwania tekstu i jego późniejszego przetwarzania. Warto też podkreślić, że efektywność zastosowania omawianej tu grupy zasad jest uzależniona od ich konsekwentnej realizacji, która zapewni porządek w samym systemie prawnym.

O ile zasady wskazane w pierwszych grupach mają na celu stworzenie spójnego i przejrzystego systemu prawnego, spójnego systemowo, o tyle zasady ujęte w ostatniej grupie mają nieco bardziej techniczny charakter, jednak równie doniosłe znaczenie, ponieważ pozwalają efektywniej przeszukiwać treść aktów prawnych, w szczególności z wykorzystaniem prostych narzędzi informatycznych i przy minimalizacji ryzyka błędu przy przetwarzaniu. To, czy korzystanie z tych zasad da zamierzone efekty, zależy jednak od ich faktycznego realizowania, a w przypadku ich niezastosowania – od możliwości korygowania powstałych błędów. Cechą charakterystyczną tych zasad jest skoncentrowanie się na sposobie formułowania danych treści, nierzadko mających postać cytatu stanowiącego określony wzór. Jakkolwiek techniczny charakter może wskazywać na ich niewielkie znaczenie dla treści merytorycznej samej regulacji, to jednak brak realizacji tych zasad może nieść za sobą poważne skutki także merytoryczne, co postaram się wykazać w dalszej części.

### **3. Metadane**

#### **a. Wstęp**

Przed opisaniem założeń do zmian techniki prawodawczej, które miałyby pozwolić na bezpośrednio wykorzystanie plików dokumentów zawierających akty prawne do maszynowego przetwarzania danych w systemie informatycznym, należy powiedzieć

kilka słów o samych metadanych, a więc – mówiąc w skrócie – danych o danych. Możemy w szczególności wyróżnić dane opisowe (które, w uproszczeniu, mówią o tym, czego dotyczy dany zasób informacji), strukturalne (które określają związki w bazie) oraz administracyjne (które określają sposób zarządzania tym zasobem).

Z uwagi na zagadnienia poruszane w niniejszej pracy warto przytoczyć definicję metadanych zawartą w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych<sup>248</sup>, które jest aktem wykonawczym do ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>249</sup>. Metadanymi w rozumieniu rozporządzenia (§ 2 ust. 1) jest „zestaw logicznie powiązanych z dokumentem elektronicznym usystematyzowanych informacji opisujących ten dokument, ułatwiających jego wyszukiwanie, kontrolę, zrozumienie i długotrwałe przechowanie oraz zarządzanie”. Przytoczona definicja, jakkolwiek stworzona na potrzeby tego konkretnego aktu, idealnie pasuje do naszych rozważań. Tym bardziej że regulacje odnoszące się do zasobów archiwalnych w znacznym stopniu mogą posłużyć za punkt wyjścia do budowy systemu informacji prawnej bazującego na ogłoszonych aktach prawnych.

W § 2 ust. 2 wyżej wymienionego rozporządzenia wskazano, że „niezbędnymi elementami struktury dokumentów elektronicznych są następujące metadane:

- 1) identyfikator – jednoznaczny w danym zbiorze dokumentów znacznik dokumentu, który umożliwia jego identyfikację;
- 2) twórca – podmiot odpowiedzialny za treść dokumentu, z podaniem jego roli w procesie tworzenia lub akceptacji dokumentu;
- 3) tytuł – nazwa nadana dokumentowi;
- 4) data – data zdarzenia związanego z tworzeniem dokumentu;
- 5) format – nazwa formatu danych zastosowanego przy tworzeniu dokumentu;
- 6) dostęp – określenie komu, na jakich zasadach i w jakim zakresie można udostępnić dokument;
- 7) typ – określenie podstawowego typu dokumentu (np. tekst, dźwięk, obraz, obraz ruchomy, kolekcja) w oparciu o listę typów Dublin Core Metadata Initiative i jego

---

<sup>248</sup> Dz. U. poz. 1517.

<sup>249</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 164.



- ewentualne dookreślenie (np. prezentacja, faktura, ustawa, notatka, rozporządzenie, pismo);
- 8) relacja – określenie bezpośredniego powiązania z innym dokumentem i rodzaju tego powiązania;
  - 9) odbiorca – podmiot, do którego dokument jest adresowany;
  - 10) grupowanie – wskazanie przynależności do zbioru dokumentów;
  - 11) kwalifikacja – kategoria archiwalna dokumentu;
  - 12) język – kod języka naturalnego zgodnie z normą ISO-639-2 lub inne określenie języka, o ile nie występuje w normie;
  - 13) opis – streszczenie, spis treści lub krótki opis treści dokumentu;
  - 14) uprawnienia – wskazanie podmiotu uprawnionego do dysponowania dokumentem”.

Publiczny system informacji prawnej to również archiwum, do którego dostęp powinna mieć jak największa liczba użytkowników, dlatego metadane z powyższej listy należy stosować również do dokumentów elektronicznych zawartych w takim systemie.

#### **b. Identyfikator**

Jak wskazano, pierwszym elementem struktury jest identyfikator dokumentu. W przypadku projektowanego systemu należy założyć, że dokumentem jest akt prawny. Pod kątem technicznym można założyć nadanie w bazie każdemu aktowi sztucznego identyfikatora, tzn. identyfikatora nadawanego przez system w sposób niemający związku z samym dokumentem. Celem pracy jest jednak znalezienie rozwiązania, które będzie czytelne zarówno dla informatyków, jak i dla prawników.

W pierwszej kolejności rozważmy zatem, co jest identyfikatorem danego aktu prawnego, a w konsekwencji – co jest warunkiem koniecznym do tego, aby jednoznacznie powołać jednostkę redakcyjną aktu. W przypadku aktów prawnych jest to tytuł aktu, który w swoim założeniu powinien być unikatowy. Niestety, mamy przykłady, gdy nazwy są dublowane<sup>250</sup>.

Przez lata jako identyfikator aktu był wykorzystywany jego adres publikacyjny – rok i pozycja w dzienniku urzędowym, w którym akt został ogłoszony. W związku jednak z wydawaniem tekstów jednolitych, które zmieniają publikator przytaczany dla danego aktu, korzystanie z tego identyfikatora jest nieco utrudnione, szczególnie po wprowadzeniu ustawą z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów

---

<sup>250</sup> Przykłady dublowania tytułów aktów prawnych zob. s. 126 i n.

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>251</sup> obowiązku wydawania tekstu jednolitego aktu normatywnego nie później niż 12 miesięcy po jego nowelizacji. Ponadto publikator nie jest elementem tytułu aktu i jeżeli jest podawany w dokumencie, to wyłącznie jednorazowo, przy pierwszym przytoczeniu tytułu aktu.

Z punktu widzenia naszych rozważań należy zatem rozpatrzyć inne możliwości identyfikacji.

Rozwiązaniem spełniającym warunki stawiane przed projektowanym systemem jest elektroniczny identyfikator prawodawstwa (*European Legislation Identifier – ELI*).

Projekt ELI powstał w ramach Europejskiego Forum Dzienników Urzędowych (*European Forum of Official Gazettes*), którego celem jest wymiana doświadczeń i pomysłów między przedstawicielami organizacji odpowiedzialnych za wydawanie dzienników urzędowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz Urzędu Publikacji Unii Europejskiej. Spotkania uczestników forum odbywają się corocznie od 2004 r. Od 2005 r. są na nie zapraszani przedstawiciele organizacji odpowiedzialnych za wydawanie dzienników urzędowych także spoza Unii.

Koncepcja ELI została opisana w Konkluzjach Rady zalecających wprowadzenie europejskiego identyfikatora prawodawstwa (*European Legislation Identifier – ELI*) (2012/C 325/02)<sup>252</sup>, a następnie w Konkluzjach Rady w sprawie europejskiego identyfikatora prawodawstwa (2017/C 441/05)<sup>253</sup>. W dokumentach tych wskazano, że ELI ma ułatwiać dostęp do informacji prawnych opublikowanych w krajowych, europejskich i światowych systemach informacji prawnych, dzielenie się tymi informacjami i ich wzajemne powiązanie. Celem ELI jest niepowtarzalny identyfikator: rozpoznawalny, czytelny i zrozumiały dla ludzi i dla komputerów oraz zgodny z istniejącymi standardami technicznymi. Ma umożliwić jak największy zakres wymiany danych i szybszą ich wymianę, zapewniając automatyczną i skuteczną wymianę informacji. W ramach ELI określono zestaw elementów metadanych, które mają opisywać prawodawstwo zgodnie z zalecaną ontologią.

---

<sup>251</sup> Dz. U. poz. 676.

<sup>252</sup> Zob. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XG1026\(01\)&qid=1706363227043](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XG1026(01)&qid=1706363227043) [dostęp: 27.01.2024].

<sup>253</sup> Zob. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XG1222\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XG1222(02)) [dostęp: 27.01.2024].

Koncepcja przewiduje stworzenie wspólnego systemu identyfikowania prawodawstwa i jego metadanych, który uzupełni systemy informacji prawnej państw członkowskich. Wprowadzany przez nią nowy standard dostępu do informacji prawnej zakłada, że sposób przygotowywania dzienników urzędowych i biuletynów prawnych w dalszym ciągu będzie leżał w gestii państw wdrażających ELI. Każde państwo, które chce wdrożyć ELI, ma relatywnie duży zakres swobody w określeniu identyfikacji swojego prawodawstwa<sup>254</sup>. Jak się podkreśla w konkluzjach z 2012 r., ELI uwzględnia nie tylko złożoność i specyfikę regionalnych, krajowych i europejskich systemów prawnych, lecz także zmiany w źródłach prawa (np. konsolidacje, akty uchylone itp.). Jest zaprojektowany, by działać bez zakłóceń ponad istniejącymi systemami, wykorzystując ustrukturyzowane dane, i może zostać wprowadzony przez dane państwo członkowskie w jego własnym tempie. Dzięki powstającej strukturze semantycznej, która pozwoli na bezpośrednie przetwarzanie informacji przez komputery i przez ludzi, ELI umożliwi większy zakres i szybkość wymiany danych, zapewniając automatyczną i skuteczną wymianę informacji.

Reasumując, koncepcja ELI zakłada stworzenie niepowtarzanego identyfikatora, opracowanie zbioru elementów metadanych opisujących prawodawstwo danego kraju oraz wbudowanie tych metadanych do określonych stron internetowych, w szczególności stron dzienników urzędowych i systemów informacji o prawie, co ma na celu zwiększenie i przyspieszenie wymiany danych. Przytoczone elementy określono jako trzy filary wdrożenia ELI<sup>255</sup>.

Identyfikator ELI wykorzystuje standard URI (*Uniform Resource Identifier*, tłum. Ujednolicony Identyfikator Zasobów), a więc ujednolicony sposób identyfikacji nazw i lokalizacji zasobów w Internecie<sup>256</sup>.

Aby nieco przybliżyć sposób identyfikacji wykorzystywany przez ELI, warto przytoczyć kilka przykładów. Otóż wykaz roczników Dziennika Ustaw jest oznaczany identyfikatorem <https://eli.gov.pl/eli/DU>. Jeżeli chcemy zidentyfikować konkretną ustawę, np. ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, wskażemy identyfikator <https://eli.gov.pl/eli/DU/1998/887/ogl>. Jeżeli natomiast chcemy

---

<sup>254</sup> Polska wdrożyła ELI w 2020 r. Zob. <https://eur-lex.europa.eu/eli-register/poland.html>.  
W związku z wdrożeniem ELI powstała strona [eli.gov.pl](https://eli.gov.pl).

<sup>255</sup> Pełna informacja na temat ELI jest dostępna na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/eli-register/index.html> [dostęp: 27.01.2024].

<sup>256</sup> Więcej na temat URI zob. np. <https://www.w3.org/Addressing/URL/uri-spec.html>.

odnaleźć tekst jednolity, wskażemy <https://eli.gov.pl/eli/DU/1998/887/tj>. Jak widać, identyfikator ma budowę złożoną z elementów kolejno dodawanych w celu zawężenia wyników. Warto przy tym zauważyć, że identyfikator opiera się na publikatorze tekstu pierwotnego danego aktu – tekst pierwotny tej ustawy został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 1998 r. pod pozycją 887. Jednocześnie ELI pozwala zidentyfikować tekst jednolity, bazując bezpośrednio na publikatorze tekstu <https://eli.gov.pl/eli/DU/2023/1230/ogl><sup>257</sup>.

ELI pozwala ponadto zidentyfikować nie tylko sam akt, lecz także, jeżeli w danym państwie jest to konieczne, wersję językową, format dokumentu aktu, tekst jednolity i ujednolicony. Co jednak istotne z naszego punktu widzenia, budowa ELI pozwala również w prosty sposób utworzyć identyfikator każdej jednostki redakcyjnej aktu.

### **c. Twórca**

Można by założyć, że twórcą aktu prawnego jest organ, który dany akt wydał lub uchwalił. Jego nazwa powinna być wskazana w tytule aktu, a podpis umieszczony pod aktem.

Niestety, analiza systemu prawnego pokazuje, że sprawa jest bardziej skomplikowana. Jako pierwszy przykład wskażmy tekst ustawy. Należy zauważyć, że choć organem, który ma największy wpływ na kształt ustawy, jest Sejm, w związku z czym można by go nazwać twórcą, to jednak nie został on wskazany w tytule aktu. Pod aktem odnajdujemy z kolei podpis Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Co więcej, lwia część przyjmowanych ustaw jest procedowana na bazie projektów przygotowanych przez rząd.

W przypadku rozporządzeń również możemy mieć do czynienia z różnymi sytuacjami. Trzeba pamiętać, że w upoważnieniu ustawowym ministra upoważnionego do wydania rozporządzenia, poza Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Obrony Narodowej, wskazuje się przez podanie działu, którym dany minister kieruje. W przypadku zmian w składzie Rady Ministrów często mamy do czynienia ze zmianami

---

<sup>257</sup> Pewne wątpliwości mogą powstać w przypadku, gdy pod jedną pozycją jest ogłaszanych kilka aktów. Należy zauważyć, że właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku wydań specjalnych Dziennika Urzędowego UE, a więc wydań zawierających prawodawstwo wtórne obowiązujące w chwili przystąpienia danego państwa członkowskiego do UE. Wówczas pod tą samą pozycją dostępnych jest wiele aktów. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby w takich przypadkach bezpośrednio po numerze pozycji dodawać stronę dziennika, oddzielając ją od numeru pozycji kreską („-”).

treści rozporządzeń atrybucyjnych, polegającymi na tym, że dany dział zostaje przypisany do innego ministra. W konsekwencji, jeżeli upoważnienie ustawowe upoważnia do wydania rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, tekst pierwotny może być wydany przez jednego ministra, np. Ministra Środowiska, natomiast nowelizacje tego tekstu przez innego, np. Ministra Klimatu i Środowiska. Jak widać, tekst rozporządzenia może więc mieć kilku „twórców”.

Dodatkowe komplikacje w tym zakresie są związane z wydawaniem tekstu jednolitego danego aktu. Również w tym przypadku mamy często do czynienia z sytuacjami, w których organem odpowiedzialnym za ogłoszenie tekstu jednolitego nie jest organ, który dany akt wydał.

Dodatkowych trudności nastęrcza rozstrzygnięcie, czy jako twórcę powinniśmy wskazywać organ podpisujący się pod dokumentem na danym etapie, czy też osoby fizyczne, które faktycznie dany dokument przygotowały.

Niezależnie od tego warto zauważyć, że ostatecznie każdy dokument ogłaszany w Dzienniku Ustaw jest z punktu widzenia technicznego przygotowywany przez organ wydający dziennik, a więc Rządowe Centrum Legislacji, przy pomocy którego dziennik wydaje Prezes Rady Ministrów.

Przytoczone wyżej argumenty wskazują jednoznacznie, że projektując system należy rozważyć sposób identyfikacji twórcy dokumentu na wszystkich etapach procesu tworzenia prawa, a więc od momentu opracowania projektu do momentu ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym.

#### **d. Tytuł**

W przypadku aktów prawnych tytuł obejmuje punkty 1–4 z wymienionego we wstępie do tego rozdziału katalogu. Po pierwsze, pod kątem prawnym identyfikuje akt prawny. Po drugie, zawiera w swojej treści twórcę, datę i nazwę. Pamiętajmy bowiem, że tytuł składa się z czterech elementów: oznaczenia rodzaju aktu, nazwy organu wydającego dany akt, jego daty oraz przedmiotu regulacji, przez niektóre osoby mylonego z tytułem jako takim. Taki układ powinien gwarantować unikatowość tego identyfikatora.

Znaczenie tytułu i sposobu jego formułowania w praktyce tworzenia i stosowania prawa było wielokrotnie omawiane w literaturze prawniczej<sup>258</sup>. F. Studnicki wyróżnił

---

<sup>258</sup> Szeroko tę kwestię opisał G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 49 i nast.

4 funkcje tytułu: desygnacyjną (a więc ułatwiającą identyfikację danego aktu), delimitacyjną (wyodrębniającą jego treść od innych aktów), deskrypcyjną (opisującą jego treść) oraz autosemantyczną (tworzącą pewien kontekst wpływający na interpretację)<sup>259</sup>. Mając na względzie opisany wyżej katalog elementów, z których powstaje tytuł aktu prawnego, należy uznać, że przytoczony opis funkcji tytułu jest aktualny.

Dla czytelności i przejrzystości systemu prawnego tytuł aktu powinien zatem zapewniać jednoznaczne wskazanie danego aktu. Aby to osiągnąć, nie powinno być w systemie dwóch aktów o tym samym tytule, a więc aktów tego samego rodzaju, wydanych przez ten sam organ tego samego dnia i o tożsamym określeniu przedmiotu regulacji. Przykładowo, jeżeli zestawimy tytuły trzech ustaw z dziedziny zamówień publicznych: ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych<sup>260</sup>, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>261</sup> i ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>262</sup>, zobaczymy, że dwie ostatnie ustawy mają w taki sam sposób wskazany przedmiot regulacji. Jedynym elementem tytułu, który zapewnia ich identyfikację, jest data. Warto zwrócić uwagę, że praktyka dodawania w identyfikatorze informacji o dacie i czasie jest w zapisach informatycznych powszechnie stosowana. Jest to jeden z najprostszych sposobów zapewniania unikatowości danego zapisu (unikania dubletów o tej samej nazwie), a dzięki temu – jego późniejszego wyszukiwania i przetwarzania.

Mogłoby się wydawać, że prawdopodobieństwo zaistnienia sytuacji, gdy wszystkie elementy tytułu są identyczne, jest znikome. Niestety, analiza zasobów Dziennika Ustaw, obejmująca akty prawne ogłoszone w latach 2011–2022, pokazuje, że zdarzają się przypadki dublowania tytułów. Dzieje się tak szczególnie wtedy, gdy kilka aktów nowelizuje ten sam akt. Jako przykład wskaźmy rozporządzenia nowelizujące rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych<sup>263</sup>. W 2011 r. rozporządzenie to

---

<sup>259</sup> Zob. F. Studnicki, *System tytułów w aktach normatywnych* [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych ofiarowane Profesorowi Zygmuntowi Ziemińskiemu*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990, s. 197. Zob. też J. Mazur, *Tytuł normatywnego aktu prawnego*, „Organizacja. Metody. Technika” 1988, nr 3, s. 14 oraz A. Gwiżdż, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej (Studia nad prawem konstytucyjnym. Dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1997, nr 257, s. 109.

<sup>260</sup> Dz. U. z 2002 r. poz. 664 i 984.

<sup>261</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

<sup>262</sup> Dz. U. poz. 2020.

<sup>263</sup> Dz. U. poz. 1148, z późn. zm.

było dziewięciokrotnie nowelizowane, przy czym trzykrotnie zdarzyło się, że dwie nowelizacje były wydane tego samego dnia, miały więc taki sam tytuł.

Dnia 10 marca 2011 r. w numerze 52 Dziennika Ustaw z 2011 r. ogłoszono:

- 1) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych (Dz. U. poz. 270) oraz
- 2) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych (Dz. U. poz. 271).

Dnia 15 listopada 2011 r. w numerze 244 Dziennika Ustaw z 2011 r. ogłoszono:

- 1) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych (Dz. U. poz. 1455) oraz
- 2) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych (Dz. U. poz. 1456).

Dnia 14 grudnia 2011 r. w numerze 269 Dziennika Ustaw z 2011 r. ogłoszono:

- 1) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 grudnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych (Dz. U. poz. 1597) oraz
- 2) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 grudnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych (Dz. U. poz. 1598).

Warto też przytoczyć dwa ostatnie przypadki dotyczące ustaw z dnia 9 grudnia 2021 r.:

- 1) ustawę z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2349) oraz
- 2) ustawę z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2427).

Jedynym identyfikatorem tych aktów jest ich adres publikacji, który, podkreślmy, elementem tytułu nie jest. Co więcej, z uwagi na częste wydawanie tekstów jednolitych

jest to identyfikator zmienny – chociaż oczywiście problem ten nie dotyczy aktów nowelizujących, ponieważ ich tekstów jednolitych się nie wydaje<sup>264</sup>.

---

<sup>264</sup> Inne przypadki dubletów zidentyfikowanych w latach 2011–2022:

- 1) ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 908),
- 2) ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 951),
- 3) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji notarialnej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego i notarialnego (Dz. U. poz. 1436),
- 4) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji notarialnej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego i notarialnego (Dz. U. poz. 1437),
- 5) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 marca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znakowania środków spożywczych (Dz. U. poz. 414),
- 6) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 marca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znakowania środków spożywczych (Dz. U. poz. 443),
- 7) ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. poz. 830),
- 8) ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. poz. 941),
- 9) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 870),
- 10) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 895),
- 11) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. poz. 1379),
- 12) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. poz. 1380),
- 13) ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 179),
- 14) ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 180),
- 15) ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 293),
- 16) ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 435),
- 17) ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 1031),
- 18) ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 1081),
- 19) rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz. U. poz. 944),
- 20) rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz. U. poz. 952),
- 21) ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 768),
- 22) ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 966),
- 23) ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. poz. 2392),
- 24) ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. poz. 2433),
- 25) rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji roku szkolnego (Dz. U. poz. 1093),
- 26) rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji roku szkolnego (Dz. U. poz. 1094),



Przypadki dublowania tytułów aktów prawnych mogą w szczególności prowadzić do błędnych interpretacji przepisów. Gdybyśmy na przykład wskazali w dokumencie na regulację art. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, bez podania miejsca publikacji ustawy, nie moglibyśmy jednoznacznie stwierdzić, czy mamy odnieść się do przepisu ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług ogłoszonej 21 grudnia 2018 r. pod pozycją 2392, który dotyczy utrzymania w mocy przepisów wykonawczych, czy też do przepisu ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług ogłoszonej 28 grudnia 2018 r. pod pozycją 2433, który dotyczy wyłączenia stosowania niektórych znowelizowanych przepisów „do bonów wyemitowanych przed dniem 1 stycznia 2019 r.”. Oczywiście można zakładać, że na ogół kontekst pozwala właściwie odczytać intencję piszącego. Nie można jednak uznać, że zapewni to w dostatecznym stopniu jednoznaczność odesłania.

- 
- 27) rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji roku szkolnego w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz. U. poz. 1121),
  - 28) rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji roku szkolnego w publicznych szkołach i placówkach artystycznych (Dz. U. poz. 1122),
  - 29) obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 października 2019 r. o sprostowaniu błędów (Dz. U. poz. 2021),
  - 30) obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 października 2019 r. o sprostowaniu błędów (Dz. U. poz. 2022),
  - 31) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 545),
  - 32) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 546),
  - 33) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych na rok 2020 (Dz. U. poz. 2128),
  - 34) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych na rok 2020 (Dz. U. poz. 2129),
  - 35) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 657),
  - 36) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. poz. 658),
  - 37) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz. U. poz. 1369),
  - 38) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz. U. poz. 1379).

Rozważenia wymaga zatem dodanie do tytułu jeszcze jednego elementu, który pozwoli na zapewnienie unikatowości tytułu, zwłaszcza dodanie numeru, który będzie określany na podstawie publikatora tekstu pierwotnego danego aktu<sup>265</sup>. Trzeba jednocześnie podkreślić, że tytuł aktu może być przedmiotem nowelizacji. Zmianie może w szczególności ulec przedmiot regulacji danego aktu, co powoduje, że identyfikacja aktu prawnego w systemie informatycznym na podstawie tytułu musiałaby być uzupełniona szeregiem dodatkowych obwarowań.

#### **e. Data**

Do kwestii odpowiedniego oznaczania i ustalania daty w tytule aktu prawnego odnoszą się konkretne przepisy. W przypadku ustaw są one zawarte w samej Konstytucji.

Zgodnie z art. 120 Konstytucji Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi, który w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121).

Za datę ustawy przyjmuje się dzień zakończenia wyżej opisanego postępowania. Po jego zakończeniu Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej, który w ciągu 21 dni zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do TK z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą TK uznał za zgodną z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do TK z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg terminu do podpisania ustawy. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą TK uznał za niezgodną. Jeżeli jednak niezgodność dotyczy poszczególnych

---

<sup>265</sup> Więcej na ten temat zob. część *Tytuł aktu prawnego*, s. 214 i nast.

przepisów ustawy, a TK nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do TK, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (tzw. veto). W takim przypadku do przyjęcia ustawy jest wymagana większość 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli Sejm przyjmie ustawę, Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ją i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje już prawo wystąpienia do TK (art. 125). Zaznaczmy przy tym, że w tytule ustawy pojawi się wówczas data wyżej wymienionego ponownego uchwalenia ustawy .

W przypadku rozporządzeń wydawanych przez organy jednoosobowe ZTP wskazują jednocześnie, że „jako datę rozporządzenia podaje się dzień określony kalendarzowo, w którym zostało ono podpisane przez organ wydający to rozporządzenie. Jeżeli rozporządzenie jest wydawane wspólnie albo w porozumieniu z innym organem, za datę rozporządzenia przyjmuje się datę jego podpisania przez organ współuczestniczący w wydaniu tego rozporządzenia; organ współuczestniczący w wydaniu rozporządzenia podpisuje je w drugiej kolejności” (§ 120 ust. 3). Dodajmy, że wspomnianym organem współuczestniczącym jest zarówno organ podpisujący akt w porozumieniu, jak i drugi organ wydający akt, którego nazwa znajdzie się w tytule aktu. ZTP nie rozróżnia tych organów.

W przypadku rozporządzeń Rady Ministrów przyjmuje się, że datą rozporządzenia jest dzień przyjęcia danego aktu przez Radę Ministrów. Przed przekazaniem rozporządzenia Rady Ministrów do ogłoszenia jest ono podpisywane przez Prezesa Rady Ministrów. Data tego podpisu nie wpływa jednak na datę samego aktu. Nie jest również nigdzie wskazywana. W analogiczny sposób określa się datę innych aktów wydawanych przez organ kolegialny, np. rozporządzeń Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Rozwiązanie to od lat jest jednolicie stosowane, warto jednak zauważyć, że nie ma o nim mowy w ZTP. Wydaje się, że wymaga to uzupełnienia. Niezamieszczenie w zasadach opisanego wyżej sposobu ustalania daty aktów wydawanych kolegialnie może bowiem

prowadzić do błędnego przekonania, że również w przypadku tych aktów liczy się data podpisania dokumentu.

#### **f. Format**

Kolejny element struktury, format danych, jest zagadnieniem z zakresu informatyki. Analiza obowiązującego stanu prawnego i istniejącej praktyki pokazuje, że teksty prawne sporządza się w kilku formatach. Projekty aktów prawnych są obecnie opracowywane przede wszystkim w formacie DOC lub DOCX. Akty są przygotowywane głównie za pomocą szablonu projektów aktów prawnych, a więc w programie MS Word. Zgodnie jednak z przepisami w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty prawne kierowane do ogłoszenia w dzienniku urzędowym<sup>266</sup> dokumenty elektroniczne zawierające takie akty powinno się sporządzać w formacie XML – w praktyce jest to format zgodny z oprogramowaniem MS Word. Przytoczony wymóg nie dotyczy załączników do aktów prawnych. W ich przypadku są dopuszczalne inne formaty, w szczególności pliki PDF. Co więcej, w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość przekazania załączników w formacie arkusza, a więc np. XLS lub XLSX, jeżeli zostało to uprzednio uzgodnione z organem wydającym dziennik urzędowy.

Jeśli chodzi o format ogłaszania w dzienniku urzędowym, rozporządzenie wskazuje, że akty podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formacie PDF albo w formacie XML w sposób umożliwiający wizualizację treści w postaci pliku PDF. W praktyce akty prawne w Dzienniku Ustaw są ogłaszane w formacie PDF.

Jak się wydaje, z punktu widzenia tworzenia bazy danych zawierającej akty prawne, a mówiąc precyzyjniej – jednostki aktów prawnych, optymalnym rozwiązaniem jest korzystanie z formatu XML. Należy jednak pamiętać, że XML nie ma jednej określonej struktury. „XML (ang. *eXtensible Markup Language*) to rozszerzalny język znaczników. Stanowi on uproszczoną wersję języka SGML, a dokładniej jego podzbiór. XML jest metajęzykiem służącym do definiowania innych języków. Jest to język znaczników, w którym nie sprecyzowano ani zestawu znaczników, ani gramatyki języka. Ma więc

---

<sup>266</sup> Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych.

nieograniczone możliwości rozbudowy, jest rozszerzalny – stąd jego nazwa<sup>267</sup>. XML jest niezależny od platformy, co umożliwia łatwą wymianę dokumentów pomiędzy systemami. Jednocześnie jest to standard rekomendowany przez World Wide Web Consortium (W3C), organizację zajmującą się określaniem standardów dla stron WWW<sup>268</sup>.

Wdrożenie standardu XML wymaga precyzyjnego określenia struktury odpowiadającej danej zawartości. Prace nad schemą XML dla aktów prawnych zaczęły się kilkanaście lat temu. Należy jednak zaznaczyć, że z perspektywy rozważań przedstawionych w niniejszej pracy jest to temat wtórny. Trudno wyobrazić sobie w bliżej określonej przyszłości, aby legislatorzy pracujący w organach tworzących prawo koncentrowali się na poprawności struktury pliku. W procesie legislacyjnym, jak również przy tworzeniu prawa najważniejszy jest tekst aktu, który później staje się źródłem informacji o normach prawnych. To tekst aktu prawnego jest podpisywany przez organ wydający akt. Co więcej, to tekst wydrukowany, po potwierdzeniu za zgodność z oryginałem, jest archiwizowany. Tekst ten musi zatem już określać także strukturę dokumentu, która będzie automatycznie odwzorowywana w elektronicznej warstwie pliku zawierającego akt. Budowa systemu, który ma przetwarzać informacje posiadające walor autentyczności, musi opierać się na tekście aktu prawnego. Postaram się dowieść, że nie tylko musi, ale także może.

#### **g. Dostęp**

Akty prawne będące przedmiotem niniejszej pracy ze względu na swoją specyfikę są informacją, która musi być powszechnie znana. Z tego względu należy się koncentrować nie tyle na ograniczaniu dostępu, ile na jego optymalizacji.

#### **h. Typ**

Następnym elementem struktury wskazanym w przytoczonym rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych jest typ dokumentu. Obecnie akty prawne są wyłącznie opracowywane w formie dokumentu tekstowego, który może zawierać ewentualnie treści graficzne lub mapy. Nie można wykluczyć, że

---

<sup>267</sup> Źródło: <https://mfiles.pl/pl/index.php/XML> [dostęp: 21.01.2023]. Więcej zob. M. Sokół, *ABC języka HTML*, Gliwice 2002, s. 7.

<sup>268</sup> Źródło: <https://www.w3.org> [dostęp: 23.01.2023].

z czasem akty prawne będą zawierały także elementy dźwiękowe lub ruchomy obraz. Już dzisiaj można się zastanowić, na ile wymóg ogłaszania aktów prawnych wyłącznie w sposób, który jest czytelny przy wydruku A4<sup>269</sup>, nie wymaga zmian. Takie wątpliwości powstają szczególnie w przypadku ogłaszania aktów prawnych, do których załączniki zawierają mapy rozległych obszarów. Czytelny wydruk tych załączników w formacie A4 wymaga podziału mapy, co utrudnia jej późniejsze wykorzystanie, przeglądanie lub przeszukiwanie<sup>270</sup>.

### **i. Relacja**

Każdy akt prawny to element systemu, systemu prawnego, w którym zachodzą relacje zarówno między aktami, jak i jednostkami redakcyjnymi aktów. Są to relacje, które wynikają przede wszystkim z:

- 1) modyfikacji treści normy prawnej (relacja przepis ogólny – przepis szczegółowy)<sup>271</sup>,
- 2) nowelizacji lub uchylania przepisów (relacja przepis nowelizowany – przepis nowelizujący),
- 3) hierarchii aktów prawnych (relacja przepis upoważniający do wydania – akt wykonawczy).

Sposób zapisu tych relacji w treści aktów prawnych będzie przedmiotem analiz w dalszej części pracy. Jak jednak wskazano na początku niniejszego rozdziału, celem powstania elektronicznego systemu prawnego byłaby możliwość stworzenia centralnego systemu, do którego mogłyby się odwoływać inne dokumenty z katalogu informacji prawnej. Powstałyby zatem także inne relacje, w szczególności interpretowany – interpretujący, komentowany – komentujący czy przytaczany – przytaczający.

---

<sup>269</sup> Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych załącznik do aktu podlegającego ogłoszeniu może być przekazany do ogłoszenia w postaci umożliwiającej, bez konieczności dokonywania zmian w dokumencie, wydruk treści w formacie A4 w jakości prezentacji niepozostawiającej wątpliwości co do treści dokumentu.

<sup>270</sup> Przykładami aktów, w których format wydawania Dziennika Ustaw stanowił poważne utrudnienie w opracowaniu aktu w sposób, który będzie czytelny i przejrzysty dla odbiorców, są rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz. U. poz. 1611) i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. poz. 1967).

<sup>271</sup> Sposobem określania tego typu relacji jest wprowadzenie w akcie jednostek systematyzacyjnych. W takich przypadkach pojawia się relacja między przepisami znajdującymi się np. w rozdziale „Przepisy ogólne” a przepisami zawartymi w jednym z rozdziałów odnoszących się do przepisów szczegółowych. Zob. też rozdział 4 ZTP.

## **j. Odbiorca**

Akty prawne są kierowane do jak najszerszego grona odbiorców, dlatego ten element mógłby być w strukturze dokumentów elektronicznych teoretycznie pominięty. Pamiętajmy jednak, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych dotyczy *stricte* zasobów archiwalnych. W przypadku systemu prawnego można ten element struktury adaptować do naszych potrzeb, zakładając, że odbiorcą jest osoba objęta zakresem podmiotowym danego aktu. Takie kryterium pozwoliłoby w prostszy sposób dostosować system do potrzeb różnych użytkowników. Jest to dobry punkt wyjścia do rozważań dotyczących nie tylko samego elektronicznego aktu prawnego jako pliku, który ma bezpośrednio zasilić elektroniczny system prawny, lecz także do tego, jak można wykorzystać niektóre dane, które być może nie dotyczą samego przetwarzania dokumentów, ale mogą ułatwić dotarcie do informacji, jej prezentację w systemie, a także pomóc w tworzeniu algorytmów wykorzystywanych przy opracowywaniu odpowiedzi na zapytania do systemu.

## **k. Grupowanie**

W każdej bazie danych przydatne jest określenie kryteriów, które pozwolą wyodrębnić z całości pewne obszary. Taka możliwość jest przydatna zarówno wtedy, gdy wyszukujemy określoną grupę, jak i wtedy, gdy z obszaru wyszukiwania chcemy dane grupy wykluczyć. W obu sytuacjach efektem jest przyspieszenie procesu wyszukiwania informacji. W przypadku aktów prawnych z pewnością jest dużo kryteriów, które pozwolą wyodrębnić określone grupy przepisów czy aktów. Statystyki zaprezentowane w niniejszej pracy też przecież bazują między innymi na grupowaniu<sup>272</sup>. Kryterium może tu być rodzaj aktu, nazwa organu wydającego, data wydania, zakres podmiotowy itd. Rozważenia wymagają inne sposoby grupowania na podstawie haseł, które mogłyby być ustalane w trakcie prac nad projektem aktu i zapisywane np. w uzasadnieniu projektu. Wskazywanie takich haseł przez autora projektu i ich późniejsza ocena w trakcie procesu legislacyjnego dawałyby szansę zapewnienia ich adekwatności do treści aktu, a to istotnie zwiększałoby ich znaczenie i pozwalało oprzeć na nich algorytmy wyszukiwania. Kryteria grupowania będą z pewnością ewoluowały, dodawanie bowiem kolejnych

---

<sup>272</sup> Zob. statystyki w rozdziale *Zasób Dziennika Ustaw*, s. 68 i nast.

kryteriów będzie wydzielało w danych grupach podgrupy w miarę pojawiania się kolejnych możliwości.

### **l. Kwalifikacja**

Kwalifikacja to kategoria archiwalna i nie jest przedmiotem naszych rozważań, istotnym z punktu widzenia opracowania założeń do elektronicznego systemu prawnego i elektronicznego aktu prawnego. Warto jednak wskazać, że dokumenty aktów prawnych powinny być postrzegane również pod tym kątem. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>273</sup> materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego są „wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia, mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstała w przeszłości i powstająca współcześnie”.

### **m. Język**

W chwili obecnej w Polsce obowiązuje jeden język ogłaszania aktów prawnych. Zwróćmy uwagę, że w wielu krajach konieczne jest udostępnianie informacji o prawie w kilku językach, nie mówiąc o prawodawstwie Unii Europejskiej. Ostatnie wydarzenia na wschodzie pokazują, że niedługo może się okazać, że udostępnianie prawa w Polsce także w innych językach, w szczególności angielskim lub ukraińskim, jest potrzebne. Z tego powodu z pewnością konieczne jest oznaczanie języka całego dokumentu, ale też jego odpowiednich fragmentów, jeżeli w tekście występują zwroty w innym języku.

---

<sup>273</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 164.



Przy tej okazji warto zwrócić uwagę, że w niektórych przypadkach problemem może się okazać interpretacja przepisu przedstawionego w różnych językach. Rozważenia wymaga wprowadzenie przynajmniej w ograniczonym zakresie, na początku dla metaprzepisów, precyzyjnych określeń, co z jednej strony umożliwi identyfikację relacji, o których mowa wyżej, a z drugiej strony pozwoli w ZTP opisać szerzej kontekst tych określeń, tak aby ich znaczenie było jasne w innych językach.

Sprawa ta zresztą jest istotna już teraz, w przypadku przygotowywania dokumentów zgodnie z wymaganiami Web Content Accessibility Guidelines (WCAG), określającymi wytyczne dla treści dostępnych w Internecie, w szczególności dla dokumentów<sup>274</sup>. Jednym z warunków swobodnego korzystania z dokumentów przez osoby z niepełnosprawnościami wzroku jest wskazanie języka dokumentu. Pomaga to programom do czytania dokumentu w prawidłowym doborze oprogramowania.

#### **n. Opis**

Opis zawartości z pewnością usprawnia proces wyszukiwania. Ten element struktury oczywiście dotyczy archiwizacji. Jednak, tak jak wcześniej sygnalizowałem, warto elektroniczny system prawny potraktować jako archiwum dokumentów, w którym użytkownicy mają odnaleźć informacje. Okazuje się, że opis również w tym przypadku jest przydatny. Niewątpliwie może pojawić się pytanie, kto miałby go przygotowywać i oceniać jego adekwatność. Okazuje się, że w procesie legislacyjnym przygotowywanych jest wiele dokumentów, które służą racjonalnej decyzji prawodawcy. Nie ma jednak przeszkód, aby służyły one później także do zapoznania się z intencją prawodawcy. Zresztą już dziś uzasadnienia są wykorzystywane w orzecznictwie, w szczególności gdy treść przepisów nie oddaje tej intencji lub intencja ta jest przedstawiona w sposób niejednoznaczny<sup>275</sup>. Problem w tym, że uzasadnienia nie zawsze są aktualizowane przez cały proces legislacyjny, zwłaszcza na etapie prac sejmowych. Konieczne jest zatem wprowadzenie obowiązku ich aktualizacji po każdej zmianie, aż do ustalenia ostatecznej wersji podpisanej przez organ wydający lub przyjmujący. Jeśli nawet taki obowiązek nie odnosiłby się do całości uzasadnienia, pamiętajmy bowiem, że część tych dokumentów ma określony charakter, to przynajmniej powinien dotyczyć specjalnie przygotowywanych w tym celu fragmentów, których aktualizacja mogłaby

---

<sup>274</sup> Zob. np. <https://www.gov.pl/web/dostepnosc-cyfrowa/wcag-21-w-skrocie>, więcej na ten temat zob. rozdział „Dostępność cyfrowa”, s. 138 i nast.

<sup>275</sup> Więcej na ten temat zob. treść przypisu 367.

być faktycznie wykonywana i pozwalałaby zapoznać się z głównymi elementami aktu na podstawie kilku zdań.

#### **o. Uprawnienia**

Ostatni element struktury to wskazanie podmiotu uprawnionego do dysponowania dokumentem. Oczywiście celem ogłaszania aktów normatywnych jest to, aby każdy mógł nimi dysponować. Taka jest przecież podstawowa rola omawianego elektronicznego systemu prawnego. Przy tej jednak okazji warto rozważyć także inne role w tym systemie. Otóż jego stworzenie będzie wymagało również określenia sposobu modyfikowania zasobów, jeśli będzie to konieczne. Zwłaszcza w przypadku, gdy mimo określenia zasad techniki prawodawczej zapewniających działanie systemu w wydanym akcie pojawi się błąd. Konieczne jest określenie, kto i w jakim trybie będzie mógł ten błąd naprawić.

### **4. Dostępność cyfrowa**

Informacja o źródłach prawa powinna być dostępna dla wszystkich obywateli. Analizując kwestię zapewnienia dostępu do prawa, nie można patrzeć wyłącznie na aspekt formalny. Należy koncentrować się także na kwestii odpowiedniego przedstawienia tej informacji, szczególnie zaś dostosowania do potrzeb i możliwości odbiorców<sup>276</sup>.

Rozważając sposób optymalizacji dostępu do informacji o prawie, należy zwrócić szczególną uwagę na sposób poznawania informacji przez osoby z niepełnosprawnościami oraz warunki, które zapewniają tym osobom możliwość samodzielnego zapoznania się z udostępnianą treścią, a więc na tak zwaną dostępność cyfrową. Jak się wydaje, jest to temat nadal w zbyt małym stopniu brany pod uwagę w trakcie prac nad dokumentami zawierającymi akty prawne. Najbardziej jednoznacznie można to opisać na przykładzie osób z niepełnosprawnościami wzroku. W przypadku tekstu drukowanego (na papierze) możliwości zapoznania się z treścią są bardzo

---

<sup>276</sup> Problem ten dobrze ilustruje przykład wydanego przez cesarza Gajusza Kaligulę aktu wprowadzającego podatek od nierządu. Początkowo Kaligula „zapowiedział tego rodzaju podatki, lecz nie podał obwieszczeniem do wiadomości publicznej. Wskutek nieznajomości tekstu dopuszczono się wielu wykroczeń. Wówczas dopiero, gdy lud się już burzył, Kaligula ustawę ogłosił, lecz bardzo małymi literami i w takim zaułku, żeby nikt nie mógł przepisać”. Zob. G. Swetoniusz Trankwillus, *Żywoty cesarów*, tłum. J. Niemirska-Pliszczyńska, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1980, s. 194.

ograniczone. Znacznie lepiej jest, gdy tekst jest udostępniony w postaci dokumentu elektronicznego. Możliwe wówczas staje się automatyczne przetworzenie tekstu, a dzięki temu – skorzystanie z narzędzi pozwalających zapoznać się z treścią dokumentu, zwłaszcza narzędzi przetwarzających tekst pisany na mowę (*text-to-speech*).

Nie każdy dokument elektroniczny umożliwia jednak skorzystanie z tych narzędzi. Jeżeli dokument elektroniczny jest skanem dokumentu papierowego, możliwości zapoznania się z jego treścią znacząco się maleją. Konieczna jest wówczas optyczna analiza tekstu (OCR), ale nawet wówczas automatyczne przetworzenie tekstu niesie z sobą duże ryzyko błędu. Problem ten jest omówiony choćby przy okazji opisu sposobu przedstawiania do ogłoszenia umów międzynarodowych – dokumenty te są ogłaszane w formie elektronicznej, jednak podstawą ich ogłoszenia jest wersja papierowa<sup>277</sup>. Poleganie na automatycznym przetworzeniu tekstu, który nie jest, lub nie musi być, odpowiednio do tego przygotowany, jest obciążone bardzo dużym ryzykiem błędu. Należy zatem już na etapie przygotowania dokumentu brać pod uwagę te kwestie. Pierwszym warunkiem jest zatem unikanie w dokumencie „zdjęć tekstu”. Doświadczenia wyniesione z lat korzystania z wersji elektronicznych wskazują jednak, że nie wystarczy wyłącznie „czytelny tekst dokumentu”. Należy zadbać także o odpowiednie oznaczenie struktury samego tekstu dokumentu oraz o odpowiednią identyfikację „nietekstowych” fragmentów, na przykład grafik lub zdjęć. Ponadto, z uwagi na globalizację, nie zawsze jest oczywiste, w jakim języku dany dokument został opracowany, dlatego tego rodzaju elementy również należy sprecyzować. Są to jedynie wybrane przykłady cech dokumentu elektronicznego, które mogą ułatwić zapoznanie się z treścią przez osoby z niepełnosprawnościami wzroku.

Pamiętajmy jednak, że niepełnosprawność wzroku to niejedyny rodzaj niepełnosprawności ograniczający dostęp do informacji. Lata doświadczeń w zakresie analizy rodzajów niepełnosprawności oraz wiążących się z nimi ograniczeń zaowocowały opracowaniem wymagań dla stron internetowych i udostępnianych w nich zawartości, w szczególności dokumentów. Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) to zbiór zaleceń dotyczących tworzenia dostępnych serwisów internetowych<sup>278</sup>,

---

<sup>277</sup> Zob. s. 144 i nast.

<sup>278</sup> Źródło <https://www.w3.org/Translations/WCAG21-pl/> [dostęp: 1.02.2024].

opublikowany przez Web Accessibility Initiative (WAI)<sup>279</sup>. Zalecenia te zostały podzielone na trzy kategorie odpowiednio do poziomu dostępności (A, AA, AAA). Nie mają one jako takie charakteru wiążącego. Określają jedynie, jak należy prawidłowo przygotować informację w Internecie. W celu zwiększenia ich wpływu na faktyczną dostępność cyfrową zaczęto wskazywać na nakaz stosowania tych wymagań w aktach prawnych.

W Polsce po raz pierwszy obowiązek realizacji wymagań określonych w WCAG został wprowadzony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>280</sup>. Dotyczył on systemów teleinformatycznych służących prezentacji zasobów informacji, prowadzonych przez podmioty realizujące zadania publiczne. Regulacje te nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów.

Cztery lata później została wydana dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego<sup>281</sup>. Nałożyła ona na państwa członkowskie obowiązek wdrożenia odpowiednich rozwiązań w tym zakresie. W Polsce została wprowadzona ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych<sup>282</sup>, która weszła w życie z dniem 23 maja 2019 r.

Ustawa ta określa przede wszystkim wymagania dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, dotyczące treści, przeglądu i aktualizacji deklaracji dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz ich publikacji.

Z uwagi na cel ustawy szczególnego znaczenia nabierają zawarte w jej słowniczku definicje strony internetowej i jej elementów. Zgodnie z ustawą przez stronę internetową należy rozumieć „zbiór uporządkowanych logicznie, połączonych ze sobą przez nawigację oraz linki, elementów prezentowanych za pomocą przeglądarki internetowej

---

<sup>279</sup> Inicjatywa konsorcjum World Wide Web (W3C) opracowującego międzynarodowe standardy w sieci WWW. W ramach WAI opracowuje się standardy i materiały pomocnicze, mające na celu poprawę zrozumienia i wdrożenie rozwiązań zwiększających szeroko rozumianą dostępność stron WWW. Źródło: <https://www.w3.org/WAI/> [dostęp: 1.02.2024].

<sup>280</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

<sup>281</sup> Dz. Urz. UE L 327 z 02.12.2016, s. 1.

<sup>282</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1440.

pod jednolitym adresem elektronicznym”, a przez elementy strony internetowej lub aplikacji mobilnej – „tekst, grafikę, wykresy, mapy, multimedia, animacje, pliki oraz narzędzia do interaktywnego przesyłania danych”. Oznacza to, że pliki dokumentów zamieszczane na stronie podlegają tym samym wymogom co sama strona, a co za tym idzie – muszą być dostępne. Jaskrawym przykładem niedotrzymania tych warunków jest zamieszczenie na stronie skanów dokumentów bez funkcji rozpoznania tekstu. Jeżeli dana treść jest objęta zakresem ustawy, taka forma jest nieprawidłowa.

Nowością, co było możliwe m.in. dzięki nadaniu tym regulacjom rangi ustawy, jest z pewnością określenie kompetencji organu właściwego w sprawach monitorowania zapewniania dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz nadzoru nad stosowaniem przepisów ustawy, zasad monitorowania zapewniania dostępności cyfrowej oraz postępowania w sprawie zapewniania dostępności cyfrowej. Zakres podmiotowy określenia „podmiot publiczny” wytyczono w ustawie dosyć szeroko i objęto nim m.in. niektóre organizacje pozarządowe prowadzące działalność w sferze zadań publicznych. Jednocześnie wyłączono z tego zakresu dostawców usług medialnych. Dodatkowo zawężono zakres stosowania ustawy przedmiotowo. Szczególną uwagę, ze względu na tematykę pracy, pragnę zwrócić na wyłączenia wskazane w art. 3 ust. 2 pkt 3–5 i 8. Dotyczą one:

- „1) dokumentów tekstowych i tekstowo-graficznych, dokumentów utworzonych w programach przeznaczonych do tworzenia prezentacji lub arkuszy kalkulacyjnych, opublikowanych przed dniem 23 września 2018 r., chyba że ich zawartość jest niezbędna do realizacji bieżących zadań podmiotu publicznego;
- 2) map oraz map interaktywnych, w tym geoportali, pod warunkiem że w przypadku map interaktywnych i geoportali przeznaczonych do zastosowań nawigacyjnych dane teleadresowe i położenie geograficzne prezentowane są w sposób dostępny cyfrowo;
- 3) treści będących w posiadaniu podmiotu publicznego:
  - a) które nie zostały przez niego lub na jego rzecz wytworzone albo przez niego nabyte, albo
  - b) których dostosowanie do wymagań dostępności cyfrowej wymaga modyfikacji, do której ten podmiot publiczny nie jest uprawniony”.

Wskazane przeze mnie wyłączenia są o tyle istotne, że mogą dotyczyć aktów kierowanych do ogłoszenia. Należy zauważyć, że znaczna część aktów ogłaszanych na

stronach Dziennika Ustaw lub Monitora Polskiego ma załączniki. Załączniki te nierzadko są przygotowane w arkuszu kalkulacyjnym, zwłaszcza w przypadku aktów dotyczących rachunkowości, albo zawierają mapy, np. w przypadku aktów określających obszary zalewowe, dorzecza lub pomniki przyrody.

Szczególnie ważny wydaje się jednak ostatni z przytoczonych przeze mnie punktów. Jako okoliczność wyłączającą wskazano w nim także sytuację, kiedy co prawda treści są w posiadaniu podmiotu publicznego, ale „nie zostały przez niego lub na jego rzecz wytworzone albo przez niego nabyte” albo „dostosowanie do wymagań dostępności cyfrowej wymaga modyfikacji, do której ten podmiot publiczny nie jest uprawniony”. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku aktów kierowanych do ogłoszenia. Trzeba bowiem pamiętać, że organ wydający często nie ma możliwości zapewnienia pełnej dostępności cyfrowej.

Istotna z uwagi na cel ustawy jest także deklaracja dostępności, zawierająca niejako pełną informację o zakresie dostępności danej strony. Podstawowym terminem jest tu niewątpliwie określenie „dostępność cyfrowa”. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępności „[p]odmioty publiczne zapewniają dostępność cyfrową przez spełnienie przez ich stronę internetową lub aplikację mobilną wymagań określonych w załączniku do ustawy”, przy czym „wymagania określone w załączniku do ustawy uznaje się za spełnione, gdy podmiot publiczny zapewnia dostępność cyfrową z uwzględnieniem wymagań określonych w pkt 9, 10 i 11 normy EN 301 549 V2.1.2”. Dostępność cyfrowa jest zatem definiowana z perspektywy wymagań określonych w przepisach. Nie mamy tu więc klasycznej klauzuli generalnej, lecz próbę precyzyjnego zdefiniowania tego określenia. Z drugiej jednak strony w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępności czytamy, że „dostępność cyfrowa strony internetowej i aplikacji mobilnej polega na zapewnieniu ich funkcjonalności, kompatybilności, postrzegalności i zrozumiałości”. Ocenę dostępności cyfrowej odnosi się zatem do właściwości strony internetowej lub aplikacji mobilnej, a konkretnie możliwości: korzystania z oferowanych funkcji (funkcjonalności), współpracy z jak największą liczbą programów i narzędzi, w szczególności wspomagających osoby z niepełnosprawnościami (kompatybilności), odbioru za pomocą zmysłów słuchu, wzroku lub dotyku (postrzegalności) oraz ich zrozumienia i sposobu prezentacji (zrozumiałości).

Z punktu widzenia kwestii dostępności istotne jest także zobowiązanie podmiotów publicznych do zapewnienia alternatywnego sposobu dostępu. Wprowadzenie tego

obowiązku oznacza, że jeśli podmiot publiczny nie może zapewnić dostępności cyfrowej jakiegoś elementu swojej strony internetowej lub aplikacji mobilnej, musi udostępnić ten element w inny, alternatywny sposób.

Ustawa przewiduje ponadto przysługujące każdemu prawo wystąpienia do podmiotu publicznego z żądaniem zapewnienia dostępności albo o udostępnienie informacji niedostępnych cyfrowo za pomocą alternatywnego sposobu dostępu. Tych alternatywnych sposobów jest kilka. Dotyczą one głównie zapewnienia kontaktu telefonicznego, listownego lub mailowego oraz umożliwienia kontaktu ze wsparciem tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika, o ile podmiot publiczny udostępnia taką usługę. Jednocześnie ustawa określa kary pieniężne za nierealizowanie obowiązków ustawowych w zakresie zapewnienia dostępności cyfrowej.

Omówione wyżej regulacje mają istotne znaczenie dla zapewnienia dostępu do informacji o prawie. Jakkolwiek można założyć, że jeszcze dużo czasu upłynie, zanim wymogi dostępności zostaną w pełni wdrożone, należy podkreślić, że rozwiązania wspierające osoby z niepełnosprawnościami wskazują kierunek, w jakim powinna ewoluować forma dokumentów w Internecie. Trzeba jednak pamiętać, że wciąż jeszcze pojawia się wiele kwestii, które budzą wątpliwości i dotychczas nie były przedmiotem analiz. Jedną z nich jest zderzenie tradycji opracowywania aktów prawnych z wymogami dostępności. Przytoczyć tu można choćby sposób formatowania akapitów. W projektach aktów prawnych oraz w aktach ogłaszanych w dziennikach urzędowych tekst jest wyrównywany do obu marginesów (justowany). Tymczasem wytyczne WCAG zalecają wyrównywanie tekstu wyłącznie do lewego marginesu. Wątpliwości budzi też dodawanie w aktach prawnych tekstów alternatywnych, to znaczy tekstów niewidocznych dla osób czytających wydruk strony, które natomiast czyta syntezyzator mowy, gdy dotrze do elementu nietekstowego, np. zdjęcia lub grafiki. Tekst alternatywny opisuje zawartość takiego elementu, funkcjonalnie przypomina więc podpis pod zdjęciem w książce. Wskazuje się, że ma on istotne znaczenie dla aktu, ponieważ osoba z niepełnosprawnością wzroku po wysłuchaniu takiego tekstu będzie go traktowała jako treść normy. Podkreśla się także, że opis grafiki lub zdjęcia jest uzależniony od kontekstu lub celu aktu, co sprawia, że powinien być sporządzony przez autora aktu – przy założeniu oczywiście, że autor potrafi prawidłowo taki tekst opracować, to znaczy w sposób, który odda jego intencję. Z drugiej natomiast strony zwraca się uwagę, że sposób archiwizowania dzienników urzędowych, w szczególności Dziennika Ustaw

i Monitora Polskiego, wymaga, by wszelka treść w dokumencie zawierającym akt prawny była widoczna na wydruku. Te argumenty dowodzą, że dodawanie opisu elementów nietekstowych przez organ ogłaszający akt prawny przekracza jego kompetencje, mimo, jak się wydaje, technicznego charakteru tego opisu. W konsekwencji brak możliwości uzupełnienia aktu prawnego o wyżej wymienione dodatkowe informacje uniemożliwia zapewnienie jego pełnej dostępności cyfrowej.

Aby obraz był pełniejszy, przeanalizujemy jeszcze krótko proces powstawania projektów aktów prawnych na etapie rządowym. Zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu ustawy lub projektu rozporządzenia organ wnioskujący udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL). Teoretycznie informacje udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej powinny być uznane za powszechnie dostępne. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę wymagania określone w ustawie o dostępności cyfrowej, okaże się, że ocena dostępności tych informacji dla osób z niepełnosprawnościami nie jest jednoznaczna. Osoby z niepełnosprawnością wzroku mogą jedynie w ograniczonym stopniu zapoznać się z materiałami niedostosowanymi do wymagań dostępności cyfrowej zamieszczonymi na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, a czasem wręcz nie mają do nich dostępu bez pomocy osób trzecich.

Omawiane tu regulacje dotyczące kwestii dostępu do informacji dla osób z niepełnosprawnościami stanowią dobry przykład zmian w świecie oraz w prawie, które bezpośrednio wpływają na kontekst, w jakim ocenia się dostęp do informacji o prawie.

## **5. Szablon aktu prawnego**

W 2011 r. rozpoczęły się prace nad projektem dokumentu „«Lepsze prawo». Program Reformy Regulacji 2012–2015”. W lutym 2012 r. projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych. Ostateczny dokument, przyjęty przez Radę Ministrów 22 stycznia 2013 r. pod nazwą program „Lepsze Regulacje 2015”, został ogłoszony jako załącznik do komunikatu Ministra Gospodarki z dnia 12 kwietnia 2013 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod



nazwą „Lepsze Regulacje 2015”<sup>283</sup>. Jak wskazano w wykazie prac rządu, istotą rozwiązań ujętych w dokumencie była „kontynuacja Programu Reformy Regulacji, którego celem jest stworzenie opartego na dowodach i stabilnego procesu zarządzania legislacyjnego oraz uproszczenie prawa i redukcja barier dla przedsiębiorczości”. Program zawierał „wykaz działań, które należy podjąć, aby poprawić jakość tworzonego prawa (m.in. rozwój systemu ocen wpływu tworzonych regulacji, poprawa komunikacji z interesariuszami) oraz uprościć prawo obowiązujące (w tym redukcja obciążeń administracyjnych, kosztów dostosowawczych oraz innych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw i kosztów ponoszonych przez obywateli w związku ze skomplikowanymi procedurami w wybranych obszarach społeczno-gospodarczych)”. W informacji na temat przyczyn i potrzeby wprowadzenia tych rozwiązań czytamy, że „z niezależnych analiz, raportów międzynarodowych oraz z informacji uzyskiwanych od przedsiębiorców wynika, że polskie prawo nie spełnia oczekiwań społecznych w kwestii jego funkcjonowania. Biurokracja, zbyt skomplikowane i niezrozumiałe prawo oraz nadmierne obciążenia administracyjne wskazywane są jako bariery do rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Kontynuacja zmian regulacyjnych w tym zakresie jest konieczna w celu rozwoju przedsiębiorczości i zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej gospodarki”.

Wśród licznych zadań opisanych w programie, w części 6.III.G Ułatwienie dostępu do przepisów prawnych i orzecznictwa sądów, znalazło się także podzadanie „Uzgodnienie z Sejmem i Senatem wspólnych reguł formatowania tekstu projektu ustawy”. Organem za nie odpowiedzialnym było Rządowe Centrum Legislacji.

Warto zauważyć, że jakkolwiek ZTP określają wytyczne odnośnie do sposobu redagowania tekstu projektu aktu prawnego, to były one różnie interpretowane. Analiza projektów aktów prawnych wykazała, że na kolejnych etapach procesu legislacyjnego projekty te były formatowane w bardzo niejednolity sposób. Taka praktyka z jednej strony utrudniała śledzenie zmian projektu w trakcie prac legislacyjnych, z drugiej strony znacząco wydłużała sam proces legislacyjny.

Równoległe z podjęciem prac nad wyżej wymienioną uchwałą rozpoczęto prace związane z ujednoczeniem sposobu formatowania tekstu projektu aktu normatywnego. Już w listopadzie 2011 r. powołano zespół, którego celem miało być określenie reguł jednolitego formatowania. W składzie zespołu znaleźli się legislatorzy z Rządowego

---

<sup>283</sup> M.P. poz. 341.

Centrum Legislacji, Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu. W trakcie prac przeanalizowano reguły formatowania tekstu opisane w ZTP oraz istniejącą praktykę.

W lutym 2012 r. przygotowano raport z prac zespołu, w którym opisano zestaw parametrów technicznych sposobu formatowania tekstu dla projektów aktów prawnych, doprecyzowując wymagania określone w ZTP. Przedstawiony raport uwidoczniał konieczność opracowania narzędzia wspomagającego legislatorów w redakcji tekstu, zwłaszcza w zakresie drobiazgowego określania parametrów tekstu projektu aktu prawnego.

W tym celu w Rządowym Centrum Legislacji rozpoczęto prace nad szablonem projektu aktu prawnego. Jego opracowanie wpisano do katalogu zadań opisanych w wyżej wymienionej uchwale. Jak podkreślono, wdrożenie wspólnego szablonu projektu aktu prawnego miało za zadanie „ujednolicić postać tekstową projektu przygotowywaną przez uczestników procesu legislacyjnego” oraz zapewnić jej „zgodność z zasadami techniki prawodawczej”. Przy wyborze narzędzia będącego podstawą prac zwrócono uwagę na fakt, że znakomita większość legislatorów korzysta z jednego edytora tekstu – MS Word. Zdecydowano się zatem opracować szablon na podstawie tego edytora, a jednocześnie zapewnić możliwość edycji z jego wykorzystaniem także w innych bezpłatnych edytorach tekstu, obsługujących funkcje tzw. stylów. Wybór narzędzia był powodowany przede wszystkim koniecznością jak najszybszego opracowania narzędzia przy minimalizacji kosztów samego projektu. Zakładano jednocześnie, że opracowanie szablonu na podstawie edytora tekstu powszechnie wykorzystywanego w urzędach będzie właściwym kierunkiem rozwiązania.

W czerwcu 2012 r. po raz pierwszy przedstawiono szerszemu audytorium wersję szablonu, tzw. Szablon projektu aktu prawnego 3\_0. Rozpoczęto wówczas szkolenia dla pierwszych grup legislatorów urzędów centralnych. Był to czas intensywnego zbierania doświadczeń, które miało na celu jak najszybsze poprawienie wszystkich znalezionych niedogodności w szablonie.

Jednocześnie trwały prace nad wprowadzeniem obowiązku stosowania szablonu przez legislatorów administracji rządowej. We wrześniu 2012 r. szablon został przedstawiony na Komitecie Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (KRMC). 13 września 2012 r. KRMC przyjął informację na temat prac w Rządowym Centrum Legislacji i rekomendował wdrożenie szablonu z początkiem stycznia 2013 r. jako podstawowego

narzędzia do opracowywania projektów aktów prawnych. Po przyjęciu informacji na temat szablonu przez KRMC sprawa została skierowana na Stały Komitet Rady Ministrów (SKRM). 4 października 2012 r. także SKRM rekomendował wdrożenie szablonu z początkiem stycznia 2013 r. jako podstawowego narzędzia do opracowywania projektów aktów prawnych.

Wraz z wprowadzeniem obowiązku stosowania szablonu w styczniu 2013 r., na stronach Rządowego Centrum Legislacji została zamieszczona jego ostateczna wersja – wersja 4.0. Jest ona stosowana do dzisiaj.

Należy podkreślić, że szablon był wykorzystywany przez Kancelarię Sejmu i Kancelarię Senatu praktycznie od początku, tj. od 2012 r. Formalnie jednak proces jego wdrożenia przez kancelarie zakończył się dopiero 24 lipca 2014 r. przyjęciem przez szefów Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji deklaracji „w sprawie stosowania stylów zdefiniowanych w szablonie przy przekazywaniu aktów prawnych między tymi instytucjami”.

Szablon projektu aktu prawnego nie jest edytorem napisanym od nowa. Jest to narzędzie wykorzystujące funkcje edytorów tekstu prawnego. Wcześniejsze doświadczenia wyniesione z tworzenia od podstaw przeznaczonego dla legislatorów edytora tekstu pokazały, że zasadne jest stworzenie narzędzia jak najbardziej spójnego z tym, co legislatorzy wykorzystują na co dzień. Dlatego stwierdzono, że będzie to dobry punkt wyjścia do opracowania narzędzia znanego legislatorom, ale z nowymi możliwościami. Co więcej, było to rozwiązanie niewymagające dodatkowych nakładów finansowych. Jak już wskazano, działanie szablonu oparto na stylach, których nazwy odnoszą się do nazw jednostek systematyzacyjnych i jednostek redakcyjnych tekstu aktu prawnego. Każdy styl otrzymał nazwę odpowiadającą nazwie jednostki, do której edycji służy. Zablockowano przy tym możliwości korzystania z niektórych funkcji, których użycie powodowało ryzyko wątpliwości interpretacyjnych. Przykładem takiej funkcji jest tzw. tekst ukryty<sup>284</sup>.

---

<sup>284</sup> Sposób formatowania tekstu wykorzystywany przez niektóre osoby w trakcie prac legislacyjnych. Funkcja ta bywa stosowana np. w przypadkach, gdy rozważanych jest kilka wariantów danego rozwiązania – pozwala ukryć tekst, bez konieczności usuwania go, w trakcie analizy spójności tekstu.

Z uwagi na liczbę możliwych wariantów ułożenia tekstu powstało ponad 250 stylów. Nazwy stylów w swoim założeniu miały bowiem być również wykorzystane w przyszłości jako nazwy znaczników w scheme XML.

Liczba stylów skłoniła autorów szablonu do opracowania mechanizmów pozwalających na automatyzację formatowania tekstu. Na początkowym etapie skupiono się na mechanizmach pozwalających na weryfikację prawidłowości struktury tekstu. W tamtym czasie jednak dużo tekstów było opracowanych po prostu w edytorze, z wykorzystaniem ręcznych metod formatowania, dlatego konieczne było stworzenie mechanizmów pozwalających na maksymalną automatyzację edycji. Dodatkowo prace nad tekstem pokazały, że znajomość edytora tekstu wśród legislatorów była bardzo zróżnicowana, przez co sposoby uzyskiwania określonego wyglądu tekstu również były bardzo różne. Nierzadko polegały na wykorzystaniu funkcji nieprzeznaczonych do danego celu, co powodowało niekontrolowane zachowanie tekstu aktu przy jego edycji. To powodowało, że przygotowanie aktu do ogłoszenia wymagało bardzo dużo uwagi i dodatkowego nakładu pracy. Stąd główny nacisk położono na mechanizm konwersji tekstu, możliwość wstawienia tekstu przy eliminacji ryzyka wprowadzenia zmian skutkujących wypaczeniem treści oraz na opracowanie graficzne interfejsu pozwalające korzystać z makroinstrukcji bez konieczności uczenia się skomplikowanych komend.

Projektując szablon, oparto się na założeniu, że będzie on wykorzystywany przez legislatorów, a więc osoby, które posługują się przede wszystkim terminologią związaną z techniką prawodawczą. Dlatego praca w szablonie polega na doborze stylu do odpowiedniej jednostki redakcyjnej aktu prawnego. W szablonie wprowadzono przy tym tzw. makroinstrukcje, które wspomagają legislatora w wyborze odpowiedniego stylu oraz sygnalizują ewentualne wątpliwości wynikające ze struktury dokumentu. Warto jednak zaznaczyć, że szablon to nie tylko narzędzie informatyczne, lecz przede wszystkim baza wspomnianych stylów, w których opisano wygląd akapitów zgodny z ustaleniami zespołu. Pamiętajmy bowiem, że efektem pracy w szablonie jest standardowy dokument zapisany w formacie używanym w wielu edytorach tekstu. Tym, co go odróżnia od innych dokumentów, są właśnie style, które określają wygląd i pośrednio strukturę dokumentu.

Niniejsza praca w znacznym stopniu jest wynikiem doświadczeń zyskanych w trakcie prac nad jednolitym szablonem aktu prawnego, w szczególności doświadczeń związanych z opracowywaniem algorytmów automatycznego przetwarzania

i weryfikowania tekstu aktu prawnego na potrzeby jego redakcji i formatowania. W trakcie wielogodzinnych spotkań i rozmów powstało wiele algorytmów analizy tekstu, na podstawie których tekst miał być automatycznie formatowany.

Niestety, znaczna ich część nie mogła się znaleźć w szablonie. Doświadczenia zdobyte podczas prac nad szablonem aktu prawnego wykazały, że ilekroć oznaczanie jednostki redakcyjnej opiera się wyłącznie na sposobie formatowania tekstu lub wykorzystaniu tzw. znaków białych (np. spacja lub tabulator)<sup>285</sup>, tylekroć może dojść do niekontrolowanych zmian merytorycznych. W szczególności może się zdarzyć, że ostatnie tiret zostanie potraktowane jako część wspólna wyliczenia lub, przykładowo, oznaczenie „art. 23<sup>1</sup>” zostanie uznane za „art. 231”. Opisany wyżej sposób identyfikacji i rozróżniania jednostek redakcyjnych może zatem znacząco utrudnić proces wprowadzania w pełni maszynowego przetwarzania tekstu. Jakkolwiek może się wydawać, że przytoczone tu problemy są błahe i rzadko się pojawiają, szczególnie w przypadku pracy na tekście drukowanym, to w przypadku tekstu dynamicznie przetwarzanego na ekranie komputera mogą istotnie zmienić treść przepisu. Dlatego też z całą odpowiedzialnością uznano, że lepiej, aby mechanizm konwersji był w stanie bezbłędnie formatować część aktu, natomiast pozostałą część pozostawiono formatowaniu ręcznemu. Celowo też zrezygnowano z możliwości automatycznej korekty oznaczeń. Przykładowo, jeżeli w tekście użyto na początku artykułu odznaczenia „art.” (małą literą) lub użyto na oznaczenie jednostki redakcyjnej litery właściwej tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż), mechanizm nie formatuje takiego akapitu, aby legislator mógł to osobiście poprawić.

Lata doświadczeń związanych z korzystaniem z szablonu pozwoliły stworzyć listę kolejnych potencjalnych funkcji, a także określić katalog wymagań dla tekstu aktu prawnego, które umożliwią automatyczne przetworzenie całego tekstu, z zachowaniem jak najwyższego poziomu jego czytelności dla człowieka i bez uczynienia z treści aktu normatywnego „suchego kodu programu komputerowego”. Mam nadzieję, że będzie to także dobry punkt do opracowania edytora aktów prawnych spełniającego wymagania i oczekiwania legislatorów. Wprowadzenie proponowanych zmian ma ponadto na celu stworzenie spójnego mechanizmu pozwalającego na wprowadzenie quasi-kompilatora lub debugera. Prace nad mechanizmami analizy tekstu, bez odpowiedniego dostosowania

---

<sup>285</sup> Różnica między tiret a częścią wspólną wyliczenia polega wyłącznie na sposobie formatowania oraz zastosowaniu po znaku półpauzy na początku jednostki odpowiednio znaku tabulatora lub spacji.

treści aktów prawnych, będą zawsze narażone na ryzyko pomyłki, z uwagi na błąd ludzki. Wprowadzenie w treści aktu prawnego jednoznacznego sposobu określania jednostek redakcyjnych i systematyzacyjnych oraz katalogu określeń, które nie będą mogły być używane w innym celu aniżeli, nazwijmy to, „funkcyjnym”, pozwoli na opracowanie edytora weryfikującego dokument przed oznaczeniem jako ostateczny. W efekcie otrzymamy dokument, którego treść będzie można automatycznie przetwarzać. A w wyniku tego przetworzenia uzyskamy informacje o dużo wyższym poziomie dostępności. ZTP już zawierają załączek określeń, które można porównać z „instrukcjami” w językach programowania. W dalszej części postaram się wskazać rolę tych określeń i ich priorytetowy wpływ na zakres możliwości przetwarzania.

W doktrynie można znaleźć opinie, że jednolity szablon aktów prawnych jest przykładem jednego z pozaprawnych źródeł techniki prawodawczej. W odróżnieniu jednak od innych pozaprawnych źródeł techniki prawodawczej, w tym dobrych praktyk legislacyjnych (DPL), „jednolity szablon formatowania aktów normatywnych ma znacznie węższy zakres zastosowania (...). Szablon determinuje bowiem jedynie graficzną organizację tekstu konkretnego aktu normatywnego”<sup>286</sup>.

Jednolity szablon aktu prawnego w swoim założeniu miał głównie odciążyć legislatorów w zakresie technicznego przygotowywania tekstu. To przede wszystkim narzędzie, w którym zaimplementowano niektóre reguły wynikające z techniki prawodawczej. Jest to nieco inny sposób realizacji jednego z głównych zadań techniki prawodawczej – „ujednolicanie sposobów formułowania aktów normatywnych, co z kolei ułatwia ukształtowanie się pożądanej korespondencji między regułami redagowania i interpretowania tekstów prawnych (...), nie jest więc celem samym w sobie, ale ma charakter instrumentalny wobec osiągnięcia stanu pewności prawa”<sup>287</sup>. Szablon zapewnia jednolitość, w swoim wąskim zakresie, przez sztywne określenie sposobu formatowania tekstu, tam gdzie to jest możliwe, oraz przez weryfikowanie niektórych nieprawidłowości w tekście aktu prawnego i sygnalizowanie ewentualnych błędów użytkownikowi. Z punktu widzenia techniki prawodawczej najważniejszy jest tutaj katalog zdefiniowanych stylów, których nazwy odpowiadają nazwom jednostek

---

<sup>286</sup> Zob. M. Berek, M. Kłodawski, *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej...*, dz. cyt., s. 16 i 17.

<sup>287</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej...*, dz. cyt., s. 12.

aktu prawnego i w których określono reguły formatowania<sup>288</sup>. Przykład jednolitego szablonu aktu prawnego pokazuje w małym zakresie potencjał, jaki drzemie w narzędziach informatycznych przygotowanych dla konkretnej grupy użytkowników, jeżeli tylko wspólnie określono reguły, na podstawie których można oprzeć algorytmy przetwarzania danych.

Wprowadzenie odpowiednich zmian w ZTP oraz wskazanie sposobu egzekwowania tych rozstrzygnięć pozwoli opracować narzędzie, które będzie miało daleko większe możliwości niż jednolity szablon aktu prawnego. W szczególności pozwoli zbudować narzędzie, które będzie posiadało wbudowany mechanizm walidacji, sprawdzania poprawności formułowania metaprzepisów, i w ten sposób będzie zwracało legislatorom uwagę na potencjalne błędy już na wstępnym etapie opracowania projektu.

## 6. Metadane w akcie prawnym

Co zatem jest potrzebne do tego, aby można było wygenerować automatycznie tekst skonsolidowany aktu prawnego? Jakie informacje są do tego niezbędne i jakie warunki muszą spełniać, aby otrzymany wynik mógł zostać uznany za zgodny z treścią ogłoszonego aktu?

Należy założyć, że metadane w bazie danych elektronicznego dziennika urzędowego muszą bazować na jednoznacznych informacjach, to znaczy że dane, na podstawie których jest generowany tekst skonsolidowany, muszą bezpośrednio bazować albo na wymienionych informacjach, na zasadzie jednoznacznej relacji, albo na jednoznacznym wyniku ich porównania.

Gdzie zatem szukać tych informacji? Próba optymalnego wykorzystania możliwości przedstawiania danych dotyczących ogłaszanego prawa musi uwzględniać obecne realia procedury legislacyjnej. Należy zauważyć, że choć w 2012 r. wprowadzono obowiązek ogłaszania aktów prawnych w formie elektronicznej, to jednak nadal znaczna część procedury legislacyjnej jest prowadzona na podstawie dokumentów w formie papierowej lub dokumentów w formie elektronicznej, ale bez zapewnienia możliwości automatycznego przetwarzania. W tej sytuacji dodanie jakiegokolwiek informacji

---

<sup>288</sup> Nie przypadkiem dokument przyjęty 24 lipca 2014 r. przez szefów Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji otrzymał tytuł *deklaracja w sprawie stosowania stylów zdefiniowanych w szablonie przy przekazywaniu aktów prawnych między tymi instytucjami*.

w dokumencie elektronicznym zawierającym akt prawny zawsze wiąże się z prawdopodobieństwem błędu. To z kolei wymusza określenie odpowiedniej procedury postępowania w takich przypadkach. Jak się wydaje, już samo wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów w procesie legislacyjnym z możliwością kontroli wersji aktu prawnego będzie stanowiło duży krok przybliżający nas do wprowadzenia projektowanych rozwiązań.

Ponadto, mimo że akty prawne zgodnie z art. 2a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”<sup>289</sup>, to część aktów prawnych, w szczególności umowy międzynarodowe, są ogłaszane na podstawie dokumentu w formie papierowej<sup>290</sup>. Z tego też powodu umowa międzynarodowa ogłaszana w formie dokumentu elektronicznego w dzienniku urzędowym jest w rzeczywistości fotokopią wersji papierowej. Co ważne, dokument umowy nie podlega optycznej analizie tekstu (OCR), przez co przetwarzanie jego treści jest niemożliwe. Wskazany brak optycznej analizy tekstu jest powodowany ryzykiem powstania wątpliwości interpretacyjnych w przypadku, gdy w ogłoszonym dokumencie tekst rozpoznany w wyniku OCR będzie się różnił od tekstu zapisanego w umowie. Z uwagi na fakt, że umowy międzynarodowe są dokumentami obszernymi, pisanymi w różnych językach, ryzyko pojawienia się takiej rozbieżności jest bardzo wysokie. Jest to, jak myślę, dobry przykład pokazujący, jak ważna jest forma dokumentu będącego podstawą ogłoszenia w dzienniku urzędowym, jak ostrożnie należy podchodzić do przetwarzania tekstu ogłaszanego w dziennikach urzędowych i jak ważna jest identyfikacja danych, które są objęte podpisem organu wydającego. Innymi słowy, ustalenie, co jest

---

<sup>289</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 700, 730 i 848.

<sup>290</sup> Zgodnie z art. 18a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych umowa międzynarodowa wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, a w przypadku konieczności dokonania tłumaczenia – również z tekstem tego tłumaczenia na język polski, jest ogłaszana w formie dokumentu elektronicznego, z tym że podstawą do ogłoszenia jest oryginał dokumentu w postaci papierowej.

Niezależnie od omówionej strony technicznej realizacji tych przepisów warto poważnie rozważyć zmianę przytoczonego przepisu dotyczącego podstawy ogłaszania umów międzynarodowych. Jak się wydaje, nie ma merytorycznych powodów, by podstawą ogłoszenia umów międzynarodowych nie mógł być dokument w wersji elektronicznej. Gdyby analiza merytoryczna wykazała, że w pewnych przypadkach może być obiektywna przeszkoda w uzyskaniu treści samej umowy w postaci elektronicznej, to nie ma powodów, by nie było dostępu do dokumentu zawierającego tłumaczenie umowy.



bezpośrednim elementem podpisanego aktu, a co informacją przetworzoną na podstawie tego elementu, jest obarczone dodatkowym ryzykiem błędu.

Warto przy tej okazji zauważyć, że przedstawiony przykład umów międzynarodowych obrazuje zagrożenia, jakie wiążą się z dodawaniem w dokumencie ogłaszanej informacji. Aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych sprawą podstawową jest eliminacja niepotrzebnej redundancji danych<sup>291</sup>. Dodanie (powtórzenie) w dokumencie informacji, które wynikają z samej treści aktu, zawsze może prowadzić do powstania błędu lub innej rozbieżności. Wyjściem w tej sytuacji jest zapewnienie jednego źródła informacji. Takim źródłem może być wyłącznie sam tekst aktu prawnego, ponieważ obecnie wyłącznie on podlega w procesie legislacyjnym uzgodnieniom i akceptacji organów biorących udział w procesie oraz stanowi jedyne źródło informacji o obowiązującym prawie po jego ogłoszeniu. W tym momencie trudno sobie wyobrazić inne źródło istotnych prawnie informacji. Problemem, który należy rozwiązać, jest jedynie zapisanie informacji technicznych w tekście aktu w sposób, który nie zaburzy czytelności samej treści.

Istotne z tego punktu widzenia są także przepisy określające sposób archiwizacji ogłoszonych aktów prawnych. Zgodnie z art. 20b ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych organ wydający dziennik urzędowy przechowuje wieczyście akty normatywne i inne akty prawne ogłoszone w tym dzienniku w formie dokumentów elektronicznych. W przypadku Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego organ wydający przechowuje wieczyście po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników również w formie ich wydruków, poświadczonych za zgodność z oryginałem przez ten organ. Ponadto organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski przekazuje po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników w formie wydruków Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu oraz Bibliotece Narodowej w celu ich przechowywania<sup>292</sup>.

---

<sup>291</sup> W pewnych przypadkach redundancja (powtórzenie) może przynieść korzyści, w szczególności podwyższyć czytelność tekstu, np. przytaczanie zakresu przedmiotowego rozporządzenia w jego § 1 lub powtarzanie oznaczenia jednostki redakcyjnej zarówno w poleceniu nowelizacyjnej, jak i w treści nowelizowanego przepisu. Są to jednak przypadki wyjątkowe, w których opisane zagrożenia są rekompensowane innymi korzyściami, np. wspomnianą czytelnością tekstu.

<sup>292</sup> Warto także dodać, że taki sposób archiwizacji ogłoszonych dzienników urzędowych jest stosowany obecnie niemal we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Wyjątkiem są tu Niemcy, które w lipcu 2023 r. wprowadziły rozwiązania przewidujące archiwizację dziennika urzędowego wyłącznie w postaci elektronicznej.

Jak wynika z obecnego brzmienia przepisów dotyczących archiwizacji dokumentów związanych z ogłoszeniem aktów prawnych, mamy tutaj do czynienia z ogłaszaniem elektronicznym dokumentów, które muszą mieć możliwość wizualizacji ich treści na wydruku, a więc na papierze. Konieczność poświadczenia wydruków za zgodność z oryginałem wskazuje, że wydruk musi zawierać wszystkie informacje dostępne w dokumencie elektronicznym. Należy bowiem założyć, że gdyby dokument elektroniczny zawierał informacje dodatkowe, niewynikające wprost z tekstu drukowanego, poważne wątpliwości budziłaby możliwość dokonywania tego typu poświadczeń<sup>293</sup>. Ogranicza to zatem znacznie możliwości zapisywania w dokumencie informacji dostępnych wyłącznie w wersji elektronicznej.

Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie należy uznać za spójne z dotychczasowym trybem procedowania zmian. Nie można bowiem zakładać, że w akcie prawnym procedowanym w formie „papierowej”<sup>294</sup> będą dodatkowe informacje. Co więcej, takie regulacje ograniczają w efekcie formę aktów prawnych kierowanych do ogłoszenia. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że niejako konsekwentnie do wyżej wymienionej regulacji dotyczącej wydruków rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych wskazuje, że załącznik do aktu podlegającego ogłoszeniu musi być przekazany do ogłoszenia w postaci umożliwiającej jego wydruk w formacie A4. W efekcie ogłaszanie aktów prawnych zawierających informacje w formatach, które nie są przygotowane do wydruku, np. mapy, jest utrudnione.

Za powyższą interpretacją przemawiają także przepisy dotyczące ogłaszania w przypadkach, gdy nie ma możliwości ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej. Zgodnie z art. 23a ustawy o ogłaszaniu, w przypadku braku możliwości ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej z powodu nadzwyczajnych okoliczności, organ wydający dziennik urzędowy ogłasza go w postaci papierowej do czasu ustąpienia tych okoliczności. Stosuje się wówczas odpowiednio przepisy dotyczące

---

<sup>293</sup> Można rozważyć dołączanie do wydruku aktu załącznika zawierającego dodatkowe informacje znajdujące się w dokumencie elektronicznym. Nie zmienia to jednak faktu, że będzie to redundancja obciążona błędem.

<sup>294</sup> To znaczy w akcie prawnym, w którym uwagę koncentruje się wyłącznie na tekście aktu oraz poprawności jego wydruku.

wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej, z tym że podstawą do ogłoszenia może być akt prawny w postaci papierowej, podpisany przez upoważniony do jego wydania organ i opatrzony pieczęcią urzędową tego organu. Organ wydający dziennik urzędowy ustala wówczas warunki wydawania i rozpowszechniania dziennika, tak aby dziennik urzędowy mógł być powszechnie i nieodpłatnie dostępny, natomiast dniem ogłoszenia aktu prawnego jest dzień udostępnienia dziennika w wyżej wymieniony sposób. Po ustąpieniu okoliczności uniemożliwiających ogłoszenie aktu prawnego w postaci elektronicznej organ wydający udostępnia ten akt w postaci elektronicznej<sup>295</sup>.

Analiza regulacji dotyczących opracowywania i ogłaszania aktów prawnych oraz sposobu archiwizacji ogłoszonych aktów prawnych wskazuje zatem jednoznacznie, że jedynym źródłem informacji o prawie jest tekst aktu. Wszelkie techniczne zapisy w pliku z aktem są wyłącznie powtórzeniem informacji zawartych w samym akcie i jak każda redundancja danych są obciążone ryzykiem niezgodności<sup>296</sup>. Do generowania tekstu potrzebujemy zatem oryginalnego tekstu aktu, w którym możemy automatycznie i jednoznacznie niezbędne informacje odnaleźć.

Zasadne jest natomiast poszukiwanie metod zamieszczania w treści aktu jak największej liczby informacji. Na szczęście kierunek, w którym idą zmiany ZTP, są zbieżne z założeniami znajdującymi się w tej pracy. Mam tutaj na myśli głównie ostatnią nowelizację ZTP z 2015 r.<sup>297</sup>. Niniejsza praca ma zatem na celu określenie propozycji kierunku dalszej ewolucji zmian techniki legislacyjnej, które mogą pozwolić na zmiany w zakresie udostępniania informacji o prawie.

Moim celem jest identyfikacja metaprzepisów będących źródłem metadanych, które pozwolą określić relacje umożliwiające przetwarzanie informacji o prawie w oczekiwany sposób. Identyfikacja takich fragmentów w tekście wymaga jednoznacznego ustalenia ich brzmienia, aby można było je wyszukiwać na podstawie prostego rozpoznawania wyrażeń.

---

<sup>295</sup> Jak dotąd w dwunastoletniej historii ogłaszania aktów prawnych w formie elektronicznej w Polsce taka sytuacja nie miała miejsca. Warto tu jednak przytoczyć Dziennik Urzędowy UE, który jest ogłaszany w formie elektronicznej od 1 lipca 2013 r. Otóż w przypadku tego dziennika trzykrotnie miała miejsce sytuacja, w której konieczne było ogłoszenie dziennika w formie papierowej: 20 grudnia 2013 r. – L347, 25 lipca 2014 r. – L221 oraz 14 października 2019 r. – L261I. Zob. <https://eur-lex.europa.eu/oj/all/auth-direct-access.html> [dostęp: 25.09.2023].

<sup>296</sup> Oczywiście nie można zakładać, że każda redundancja jest czymś złym. W przyrodzie redundancja jest jednym ze sposobów zwiększenia szans przetrwania gatunków.

<sup>297</sup> Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. poz. 1812).

Oczywiście można założyć, że rozwój techniczny jest obecnie na etapie, który pozwala wyszukać informacje bez ustalania brzmienia. Sztuczna inteligencja umożliwia bardzo głęboką analizę tekstu w sposób bardzo podobny do tego, jak to robi człowiek. Należy jednak zaznaczyć, że celem pracy jest stworzenie narzędzi, które pozwolą określić relacje jedno-jednoznaczne. Wymaga to bazowania na sztywnych regułach. Co więcej, sposób budowania takich relacji musi być znany osobom, które opracowują treść aktu prawnego<sup>298</sup>. Obecny stan wiedzy nie pozwala jednoznacznie określić statusu informacji generowanych przez sztuczną inteligencję. Testy pokazują, że kierowane do sztucznej inteligencji (jak np. ChatGPT) kilkukrotne zapytania w jednej sprawie, ale z użyciem różnych sformułowań, które w mniemaniu użytkowników są tożsame, owocują różnymi odpowiedziami. Niejednokrotnie odpowiedziami, które wydają się nie tylko nie na temat, ale wręcz błędne. Niewątpliwie należy założyć, że tożsamość sensu różnych wypowiedzi jest sprawą nie zawsze oczywistą. Może się zdarzyć, że logiczna analiza zdań faktycznie prowadzi do różnych wniosków. Oznacza to jednak, że czasu wymaga jeszcze zarówno rozwój technologiczny, jak i umiejętne korzystanie z tego narzędzia przez użytkowników.

W doktrynie podkreśla się, że tekst aktu prawnego jest obiektem intencjonalnym, skierowanym na komunikację, dlatego „autor tekstu, chcąc zagwarantować jego intencjonalną skuteczność, musi określić stopień werbalizacji i znaczeniowej samowystarczalności przekazu z uwzględnieniem kontekstu odbioru. W systemach prawnych, ograniczających pojęcie prawa do prawa pozytywnego, skutkuje to założeniem, że tekst prawa, jeśli ma móc skutecznie regulować zachowania jednostek, to musi być nie tylko spójny, lecz także zupełny i jednoznaczny. (...) Założenie to prowadzi jednak do poważnych problemów praktycznych. Z jednej strony brak zupełności i jednoznaczności tekstu prawa utrudnia lub uniemożliwia jednoznaczną odpowiedź na pytanie, jakie zachowania są nakazane, jakie zakazane, a jakie dozwolone, z drugiej zaś strony im wyższy jest stopień jednoznaczności i wewnętrznej samowystarczalności tekstu prawa, tym niższy jest stopień jego jasności i czytelności. Zupełność i jednoznaczność regulacji prowadzi bowiem do formalizacji języka tekstu, tworzenia skomplikowanych relacji pomiędzy jego fragmentami oraz do budowania bardzo złożonych wyrażeń. W rezultacie odbiorcy tekstu prawa nieposiadający określonych

---

<sup>298</sup> Zob. np. M. Araszkiewicz, *Sztuczna Inteligencja i prawo do wyjaśnienia*, Trzeci Sektor. Wydanie specjalne, Wybór najciekawszych tekstów z „Kwartalnika Trzeci Sektor” 2018–2022, s. 60-75.

kompetencji komunikacyjnych nie są w stanie go poprawnie odczytać i zastosować. Paradoksalnie więc, nawet jeśli tekst prawa byłby jednoznaczny, może nie być skuteczny”<sup>299</sup>. Nie w pełni zgadzam się z tą opinią. Oczywiście język prawny przez swoje sformalizowanie nie jest tak łatwy w odbiorze jak tekst pisany językiem powszechnym, jednak wynika to na ogół z treści merytorycznych, a nie z faktu samej formalizacji tekstu. Wprowadzenie fragmentów formalno-funkcyjnych, mających określone znaczenie, znacząco upraszcza proces zapoznawania się z tekstem. Jednolite używanie określonych zwrotów pozwala uniknąć poszukiwania odrębności rozwiązań w miejscach, gdzie ich nie ma. Jednocześnie pozwala automatycznie otrzymywać tekst skonsolidowany, jak również przetwarzać akt w celu otrzymania aktu w postaci informacji opisanej jasnym i prostym językiem.

Warto podkreślić, że precyzowanie określeń używanych w aktach prawnych ma miejsce od wielu lat, a „największe zmiany zaszły nie w sposobie redagowania przepisów merytorycznych, lecz w sposobie redagowania metaprzepisów. Dzięki temu zasady włączania aktu normatywnego do systemu obowiązujących przepisów przestały być domeną wykładni prawa. We współczesnych aktach normatywnych są one wyraźnie ustanawiane w samych tych aktach. Ułatwia to ustalanie aktualnego stanu prawnego”<sup>300</sup>.

Jak wskazał A. Malinowski, „[a]ksjologia procesu legislacyjnego oraz względy komunikacyjne spowodowały, że pewne środki językowe są, a inne nie są stosowane przez prawodawcę, co doprowadziło do powstania zauważalnych prawidłowości w budowie wypowiedzi języka tekstów prawnych. Powstała w ten sposób odmiana stylistyczna języka ogólnego, która określana jest przez prawników jako *język prawny*”<sup>301</sup>. Odmiana ta w sensie lingwistycznym nie jest językiem odrębnym w stosunku do języka ogólnego, jest jednym ze składowych języka ogólnego, tzw. językiem rodzajowym czy też językiem specjalnym. Język ten jest językiem pisanym, teksty są dostępne empirycznie i podlegają analizom językoznawczym”<sup>302</sup>. Jedną z cech tego języka jest korzystanie z ustalonych określeń, które mają zapewnić jednoznaczność i jednolitość interpretacji. Od lat utrwalają się kolejne zwroty używane w konkretnych sytuacjach, co

---

<sup>299</sup> W. Cyrul, J. Duda, J. Opiła, T. Pelech-Pilichowski, *Informatyzacja tekstu prawa*, Warszawa 2014, s. 69

<sup>300</sup> G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 282.

<sup>301</sup> Opis cech języka prawnego oraz jego odróżnienie od języka prawniczego został przedstawiony przez B. Wróblewskiego w wydanej po śmierci autora publikacji *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948.

<sup>302</sup> A. Malinowski, *Na marginesie koncepcji języka norm prawnych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 4, s. 54–64.

znajduje swoje odzwierciedlenie w ZTP i w pozaprawnych źródłach techniki prawodawczej, to znaczy dobrych praktykach legislacyjnych i uzgodnieniach międzyinstytucjonalnych<sup>303</sup>, i przyczynia się do zwiększenia jednoznaczności przekazu. To, jak się wydaje, najlepiej pokazuje, że kierunek proponowanych w niniejszej pracy zmian jest zgodny z dotychczasowym kierunkiem rozwoju techniki prawodawczej. Jest to o tyle ważne, o czym była mowa na początku pracy, że w legislacji konieczne jest zachowanie ciągłości. Zmiany techniki prawodawczej nie mogą być sprzeczne z tym, co dotychczas miało miejsce. Dokonywanie właściwych zmian pozwala korzystać z dorobku doktryny i orzecznictwa bez ryzyka wprowadzania chaosu. Niestety, brak wystarczająco skutecznych środków egzekwowania jednolitego stosowania ustalonych określeń powoduje, że zdarzają się przypadki rozbieżności i niekonsekwencji ich użycia w aktach prawnych. A takie niezgodności można wyeliminować jedynie przez ponowne uruchomienie procedury legislacyjnej.

Na zakończenie tej części warto także wspomnieć, że w ostatnim okresie dużą wagę przywiązuje się do rozwiązań hipertekstowych, a więc powiązań pomiędzy dokumentami albo częściami dokumentów<sup>304</sup>. Hiperłącza ułatwiają poruszanie się w sieci powiązań informacyjnych. Pozwalają użytkownikowi zapoznać się z pełną informacją także wtedy, gdy dokument podstawowy jej nie zawiera, lecz jedynie odsyła do innych dokumentów. Dzięki wykorzystaniu hiperłączy użytkownik może bezpośrednio przejść do innych dokumentów, bez konieczności ich odrębnego wyszukiwania, co znacząco przyspiesza pracę i pozwala mu skoncentrować się na danym problemie merytorycznym lub prawnym.

Dla projektowanego systemu istotną kwestią jest opracowanie rozwiązań pozwalających na automatyczne i bezbłędne tworzenie takich hiperłączy. W naturalny sposób kojarzymy to z regułami formułowania i identyfikacji odesłań w treści aktu. Zasadne jest zatem skoncentrowanie się na zoptymalizowaniu identyfikacji tych odesłań, na bazie których wskazane hiperłącza mogłyby być generowane automatycznie. Jak się wydaje generowanie hiperłączy na bazie odesłań wewnętrznych jest sprawą dosyć prostą, wymagającą wyłącznie sformułowania wyrażeń regularnych oraz poprawnego opracowania aktu prawnego. Sprawą nieco bardziej złożoną jest generowanie hiperłączy

---

<sup>303</sup> Zob. M. Berek, M. Kłodawski, *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej...*, dz. cyt.

<sup>304</sup> Zob. J. Petzel, *Nieklasyczne koncepcje wyszukiwania informacji prawnej* [w:] *Systemy wyszukiwania informacji prawnej*, Warszawa 2017.

na bazie odesłań zewnętrznych. Generowanie takich hiperłączy wymaga istnienia punktu docelowego dla danego łącza, to znaczy przede wszystkim skonsolidowanej wersji aktu prawnego znajdującej się pod wskazanym adresem. Z tego punktu widzenia kluczowe jest stworzenie elektronicznego systemu zawierającego bazę aktów prawnych albo z góry określonych reguł budowy takiego hiperłącza, które pozwolą na jego opracowanie w przyszłości<sup>305</sup>.

## **7. Błędy w tekście aktu prawnego**

### **a. Wstęp**

Tekst aktu normatywnego, w szczególności ustawy lub rozporządzenia, ogłoszonego w dzienniku urzędowym określa brzmienie norm prawnych. Tekst ten posiada walor autentyczności i przyjmuje się, że brzmienie norm prawnych jest zgodne z brzmieniem ogłoszonego aktu. Ogłaszanie w dzienniku urzędowym, podobnie jak inne czynności, wiąże się jednak z ryzykiem błędu.

Możemy wyróżnić dwa przypadki przetwarzania tekstu aktu prawnego, gdy wynikowi przetworzenia przypisuje się walor autentyczności mimo ryzyka powstania błędu, a więc rozbieżności brzmienia aktu z treścią przyjętą.

Pierwszy przypadek przetworzenia informacji jest związany z samym ogłaszaniem aktu w dzienniku urzędowym. Zwróćmy uwagę, że w dzienniku urzędowym ogłaszany jest dokument, który zawiera treść aktu skierowanego do ogłoszenia. Nie jest to jednak ten sam dokument co dokument przekazany do ogłoszenia przez organ wydający lub przyjmujący akt. Ogłoszenie dokumentu w dzienniku urzędowym wymaga bowiem dodania pewnych elementów, w szczególności winiety danego dziennika urzędowego

---

<sup>305</sup> Takie reguły zostały określone przy okazji europejskiego identyfikatora prawodawstwa (*European Legislation Identifier – ELI*), więcej na ten temat zob. s. 122 i nast.

Dużo bardziej skomplikowane jest natomiast tworzenie takich powiązań, które nie wynikają bezpośrednio z prostych odesłań bazujących głównie na wskazaniu jednostki redakcyjnej. W takich przypadkach pojawia się ryzyko utworzenia powiązania, które wynika ze złej interpretacji przepisów i które może wprowadzać użytkownika w błąd. Jak się wydaje, w opracowaniu takich powiązań bardzo pomocna może się okazać omawiana technologia sztucznej inteligencji. O ile jednak na obecnym etapie jej rozwoju duże wątpliwości budzi wykorzystywanie jej bezpośrednio do udzielania informacji prawnej użytkownikom, o tyle sprawą wymagającą poważnego rozważenia jest jej wykorzystanie podczas przygotowywania projektów aktów prawnych czy też opracowywania informacji prawnej. Możliwości sztucznej inteligencji, bazujące na wydajnych algorytmach, pozwalają dostrzec relacje, których na etapie projektowania prawa lub udzielania informacji w danej sprawie można nie dostrzec. To stwarza nieosiągalne dotychczas możliwości analizy skutków regulacji już na wczesnym etapie tworzenia prawa i wprowadzania zawczasu odpowiednich korekt.

oraz numeru pozycji i daty ogłoszenia, mającej bezpośredni wpływ na datę wejścia w życie aktu prawnego.

Drugi przypadek przetworzenia informacji ma miejsce podczas opracowywania tekstu jednolitego, któremu również przypisano walor autentyczności. Co więcej, informacja ta jest przetwarzana dwukrotnie. Sam proces przygotowania tekstu jednolitego jest obciążony ryzykiem błędu ludzkiego, a ponieważ obwieszczenie w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego, jak każdy inny akt, jest przetwarzane na etapie ogłoszenia, ryzyko błędu dodatkowo wzrasta.

W obu wyżej opisanych przypadkach zgodność ogłoszonej treści z tekstem oryginalnym jest potwierdzana podpisem elektronicznym osoby upoważnionej przez organ wydający dziennik urzędowy, a ewentualne błędy są korygowane w obwieszczeniach o sprostowaniu błędów.

Co bardzo ważne, niezależnie do rodzaju i zakresu przetwarzania informacji ryzyko błędu zawsze istnieje, można je jedynie minimalizować. Szacując wysokość tego ryzyka, bierze się pod uwagę dwa parametry: prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia z nim związanego, w naszym przypadku błędu w akcie prawnym, oraz skutki tego wystąpienia.

Jak wskazał G. Wierczyński, „[d]oniosłość znaczenia tej kwestii wynika przede wszystkim z przyjętego w polskim modelu (...) domniemania autentyczności przysługującego tekstowi aktu prawnego ogłoszonemu w dzienniku urzędowym. Konsekwencją domniemania autentyczności jest bowiem to, że tekst aktu prawnego ogłoszony z błędem jest wiążący do czasu urzędowego sprostowania tego błędu”<sup>306</sup>.

Należy podkreślić, że nie zawsze można odwrócić skutki błędu, dlatego należy podejmować kroki zmierzające do minimalizacji także samego prawdopodobieństwa błędu.

#### **b. Błąd w ogłoszonym akcie**

Zdając sobie z tego ryzyka sprawę, ustawodawca określił zasady prostowania błędów w ogłoszonym tekście.

Pierwszym aktem, który wprost regulował kwestię prostowania błędów w aktach prawnych, było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>307</sup>. Zgodnie

---

<sup>306</sup> G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie...*, dz. cyt., s. 223

<sup>307</sup> Dz. U. R. P. z 1928 r. Nr 3, poz. 18



z art. 5 rozporządzenia błędy powstałe przy ogłaszaniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej aktów prawnych miały być prostowane w drodze obwieszczeń ogłaszanych w Dzienniku Ustaw. Błędy polegające na ogłoszeniu aktu niezgodnego z oryginałem prostował w drodze obwieszczenia organ wydający Dziennik Ustaw, czyli Minister Sprawiedliwości. Co jednak ważne, rozporządzenie przewidywało również sytuacje, kiedy błąd powstał przed przekazaniem aktu do ogłoszenia. Jeśli zdarzył się w oryginale<sup>308</sup> ustawy i polegał na sporządzeniu tekstu niezgodnego z brzmieniem uchwalonym, prostowano go obwieszczeniem Prezydenta Rzeczypospolitej, podpisanym przez Prezesa Rady Ministrów i ministrów, którzy podpisali daną ustawę. Błędy w oryginale innych aktów prostowano w drodze obwieszczenia „tych władz, które dany akt wydały lub podały do wiadomości”, z zastrzeżeniem że w błąd w oryginale rozporządzenia Rady Ministrów miał być prostowany obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów. W przypadku rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy błąd w oryginale był prostowany w drodze obwieszczenia Prezydenta Rzeczypospolitej, podpisanego przez Prezesa Rady Ministrów i ministrów, którym powierzono wykonanie rozporządzenia. W przypadku gdy błąd był w nadesłanym do ogłoszenia tekście umowy międzynarodowej lub w przekładzie jej tekstu autentycznego, prostowano go obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych.

Jak widać, zakresem błędu objęto wówczas nie tylko niezgodność tekstu ogłoszonego z oryginałem, lecz także rozbieżność między oryginałem a tekstem faktycznie przyjętym w trakcie procesu legislacyjnego.

Podobne rozwiązania znalazły się w dekreście Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>309</sup>.

Po wojnie zrezygnowano z regulacji odnoszących się do prostowania błędów innych niż niezgodności dokumentu przekazanego do ogłoszenia z dokumentem ogłoszonym. W ustawie z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”<sup>310</sup>, która ostatecznie uchylała wyżej wymieniony dekret z 1935 r., wskazano, że błędy w tekstach ogłoszonych aktów prawnych prostuje Prezes Rady Ministrów. W przypadku błędów w ogłoszonym tekście lub przekładzie umowy z innymi państwami oraz w tekście

---

<sup>308</sup> To znaczy dokumencie kierowanym do ogłoszenia.

<sup>309</sup> Dz. U. Nr 68, poz. 423.

<sup>310</sup> Dz. U. Nr 58, poz. 524.

oświadczeń rządowych w sprawie mocy obowiązującej umów międzynarodowych, ich ratyfikacji i uczestnictwa w nich innych państw ta rola została przypisana Ministrowi Spraw Zagranicznych. Sprostowanie błędów następowało w drodze obwieszczenia ogłoszonego w dzienniku, w którym ogłoszono prostowany tekst lub przekład. Jak widać, regulacja ta jest bardzo podobna do regulacji dzisiejszych, z tym zastrzeżeniem, że w obowiązujących przepisach w przypadku ustaw organem prostującym błąd w ustawie jest Marszałek Sejmu.

Obecnie przepisy dotyczące prostowania błędu w akcie prawnym można znaleźć w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz w ZTP.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Przyjmuje się, że błędem w rozumieniu przywołanego przepisu jest rozbieżność pomiędzy aktem skierowanym do ogłoszenia, opatrzonym podpisem właściwego organu, a tekstem ogłoszonym w dzienniku urzędowym. W zdaniu drugim art. 17 ust. 2 ustawy zaznaczono, że sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego, co – jak wskazuje się w piśmiennictwie – jest „nadmiarem ostrożności ze strony ustawodawcy”<sup>311</sup>. Sprostowanie błędu ogłasza się w tym samym dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono prostowany akt. Błędy w tekstach ustaw prostuje Marszałek Sejmu. Błędy w tekście umowy międzynarodowej, w tekście tłumaczenia umowy międzynarodowej na język polski lub w tekście oświadczenia rządowego dotyczącego tej umowy prostuje minister, który występował z wnioskiem o ogłoszenie tej umowy w dzienniku urzędowym. Błędy w innych aktach ogłoszonych w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim prostuje Prezes Rady Ministrów, przy czym może to uczynić zarówno z własnej inicjatywy, jak i na wniosek właściwego organu. W przypadku pozostałych dzienników urzędowych błędy prostują organy wydające dany dziennik.

W art. 17 ust. 2 wskazuje się, że sprostowanie błędu ogłasza się w tym samym dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono prostowany akt. Na podstawie tych przepisów wysnuwa się wniosek, że sprostowanie błędu polega na niezgodności aktu skierowanego do ogłoszenia z tekstem aktu ogłoszonym w dzienniku urzędowym. Z tego punktu widzenia wątpliwości budzi treść § 111 ZTP, zgodnie z którym sprostowanie błędu może dotyczyć tylko tekstu aktu normatywnego ogłoszonego w dzienniku

---

<sup>311</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej...*, dz. cyt., s. 203.

urzędowym. Jest to powtórzenie wyżej wymienionej normy. Uzasadnienia takiego zabiegu można szukać w historii instytucji prostowania błędów w aktach prawnych w Polsce na przestrzeni ostatnich stu lat.

### **c. Błąd w tekście jednolitym**

Zgodnie z ZTP powyższe rozwiązania stosuje się odpowiednio do sprostowania błędu w tekście jednolitym aktu normatywnego (§ 113), pamiętajmy jednak, że w przypadku prostowania błędów w tekście jednolitym sytuacja wygląda zupełnie inaczej. Błędy w tekście jednolitym aktu normatywnego polegają na niezgodności tekstu ogłoszonego w dzienniku urzędowym z tekstem aktu uwzględniającym wszystkie zmiany dokonane do czasu ogłoszenia tekstu jednolitego. Wydaje się więc, że jeżeli ogłoszony tekst jest niezgodny z tekstem przekazany do ogłoszenia, ale zgodny z wyżej wymienionym tekstem uwzględniającym wszystkie zmiany, nie są spełnione warunki do wydania obwieszczenia o sprostowaniu błędu w tekście jednolitym.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że ustawodawca za moment, który decyduje o błędzie, uznał moment ogłoszenia tekstu jednolitego. Trzeba jednak pamiętać, że tekst jednolity aktu prawnego jest opracowywany na dzień podpisania obwieszczenia przez właściwy organ. W przypadku obwieszczeń w sprawie skierowania do ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy dzień podpisania obwieszczenia wskazuje ponadto, że tekst jednolity uwzględnia nowelizacje ogłoszone do tego dnia. Nie można zatem wykluczyć, że w czasie od momentu podpisania obwieszczenia do momentu ogłoszenia zostaną ogłoszone nowe akty zmieniające. Jakkolwiek w praktyce nie dopuszcza się do ogłoszenia tekstu jednolitego aktu, jeśli przed jego ogłoszeniem weszła w życie kolejna zmiana, to przywołany przepis budzi poważne wątpliwości.

Potęgować je może brzmienie art. 16 i 18 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu. Otóż zgodnie z art. 16 tej ustawy tekst jednolity „ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego”, z wyjątkiem aktów przyjmowanych przez organy kolegialne, np. w przypadku tekstów jednolitych ustaw organem właściwym jest Marszałek Sejmu. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 2 ustawy prostowanie błędu następuje w formie obwieszczenia wydawanego przez „organ, który ogłosił tekst jednolity”. Być może źródła problemów z właściwym odczytaniem tych regulacji należy upatrywać w przypisaniu jednemu określeniu więcej niż jednego znaczenia. W tym przypadku chodzi o określenie „ogłaszać”, które zostało w ustawie użyte w dwóch różnych znaczeniach. Niewątpliwie

w przytoczonym przepisie przez „organ, który ogłosił tekst jednolity” należy rozumieć organ, który wydał obwieszczenie w sprawie tekstu jednolitego, a nie wydawcę dziennika urzędowego.

Niejako konsekwencją wskazanych przepisów jest zasada, zgodnie z którą, jeżeli po dniu ogłoszenia aktu normatywnego, w którym prostuje się błąd, został ogłoszony tekst jednolity tego aktu, zawierający ten sam błąd, sprostowanie musi odrębnie obejmować również ogłoszony tekst jednolity (§ 114 ZTP).

#### **d. Skutki błędu**

Konstytucja określa katalog źródeł prawa oraz organy uprawnione do jego stanowienia. Na to, co jest czynnością konwencjonalną mającą istotny wpływ na kształt normy prawnej, wskazują – oprócz Konstytucji – ustawy, rozporządzenia i regulaminy organów biorących udział w procesie legislacyjnym. Mogłoby się więc wydawać, że w przypadku błędu należy podjąć jak najszybciej kroki mające na celu przywrócenie stanu zgodnego z tym, który został określony w poprawnie przyjętych przepisach. Teoretycznie tak powinno być, niestety czasem nie jest to możliwe.

Jak już wskazano, w obecnie obowiązujących przepisach, podobnie jak w ustawie z 1950 r., prawodawca uregulował wyłącznie sposób prostowania błędów powstałych na etapie ogłoszenia, czyli niezgodności podstawy do ogłoszenia z aktem ogłoszonym. Prostowanie innych błędów zostało przemilczane, dlatego wydaje się, że w obecnym stanie prawnym w ich przypadku konieczna jest odrębna nowelizacja przepisów. Dla porządku przypomnijmy, że w okresie międzywojennym prawodawca uregulował wszystkie opisane wcześniej przypadki niezgodności aktu ogłoszonego z przyjętym lub wydanym aktem.

Proces legislacyjny jest wieloetapowy i trzeba się liczyć z tym, że na każdym jego etapie może dojść do błędu w trakcie przygotowywania tekstu będącego wynikiem kończonych prac. Być może jest to zbyt uproszczenie, jednak błędy powstałe przed przyjęciem ostatniej wersji dokumentu przez organ można uznać za błędy, których naprawienie wymaga nowelizacji. Pamiętajmy bowiem, że dany tekst został na końcu przyjęty i nie możemy zakładać, że racjonalny prawodawca „nie doczytał” treści całej dokumentacji przed przyjęciem aktu. Wyjaśnianie źródeł błędów na tym etapie nie wpływa na fakt obowiązywania danej normy prawnej.

Sprawa wygląda zupełnie inaczej w przypadku błędów, które polegają na niezgodności aktu ogłoszonego z aktem przyjętym lub wydanym przez uprawniony organ kolegialny. Nie ma przy tym większego znaczenia, czy błąd powstał na etapie ogłoszenia, przygotowania aktu przed jego skierowaniem do ogłoszenia czy też przed skierowaniem tego aktu do podpisu po przyjęciu przez organ uprawniony do jego wydania lub uchwalenia. W każdym z tych przypadków mamy do czynienia z niedającą się uzasadnić przepisami Konstytucji ingerencją w treść aktu prawnego. Wydaje się, że Konstytucja z 1997 r. pozwala wprowadzić regulacje umożliwiające prostowanie tego rodzaju błędów.

Wątpliwości mogą jednak budzić przypadki błędów w tekście ustawy. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na sytuację, gdy błąd powstał w tekście ustawy przygotowanym w celu przekazania do podpisu Prezydenta. Choć mamy tu do czynienia z tekstem uchwalonym przez parlament, to ostatecznie o skierowaniu tego tekstu do ogłoszenia decyduje Prezydent. Wydaje się, że podpisanie tekstu ustawy niezgodnego z tekstem uchwalonym powoduje konieczność nowelizacji ustawy. Podpis Prezydenta oraz postanowienie o skierowaniu do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw odnoszą się bowiem do danej wersji tekstu ustawy. Są to czynności o daleko większym znaczeniu aniżeli podpisanie aktu organu kolegialnego przez inny organ. Możliwość prostowania tego rodzaju błędów należałoby uznać za niezgodną z Konstytucją<sup>312</sup>. Rozważenia wymaga jednak wprowadzenie w takich przypadkach szybszej ścieżki legislacyjnej pozwalającej przywrócić stan zgodności z aktem uchwalonym, oczywiście w granicach określonych w Konstytucji.

Negatywne skutki błędów nakazują nam poszukiwać rozwiązań, które pozwolą ich uniknąć. Skutki niektórych błędów mogą mieć taki charakter, że mimo chęci szczegółowego uregulowania rozwiązań w danych przypadkach możemy mieć merytoryczne wątpliwości, czy te rozwiązania są poprawne i sprawiedliwe.

Wydaje się, że w przypadku tego rodzaju błędów należy poszukiwać rozwiązań, które po prostu zminimalizują ryzyko samego błędu. Rozwiązaniem, które w kontekście niniejszej pracy jawi się jako oczywiste, jest opracowanie elektronicznego systemu

---

<sup>312</sup> Zob. Wyrok TK z 7 lipca 2003 r., sygn. akt SK 38/01 OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 61. Zob. też. źródło: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/5500-interpretacja-przepisu-kodeksu-karnego> (stan na dzień 15-03-2024 r.)

obiegu dokumentów obejmującego cały proces legislacyjny<sup>313</sup>. Przechowywanie w systemie wszystkich wersji dokumentów uniemożliwia przypadkowe zmiany w treści aktu. Taki system powinien być ściśle zsynchronizowany lub być modułem omawianego systemu informacji o prawie.

---

<sup>313</sup> W roku 2012 podjęto w Rządowym Centrum Legislacji pracę na opracowaniu takiego systemu. System ten nosił nazwę eRPL i miał w założeniu obejmować cały rządowy proces legislacyjny. Prace nad jego opracowaniem zostały zakończone w 2015 r. Ze względu na wdrożenie innych narzędzi elektronicznego obiegu dokumentów, których funkcjonalności w pewnym stopniu pokrywały się z funkcjami eRPL, w szczególności systemu EZD (Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją), nie udało się w pełni wprowadzić tego rozwiązania mimo jego dużego potencjału.

## IV. PERSPEKTYWY INFORMATYZACJI TEKSTÓW AKTÓW PRAWNYCH

### 1. Rozdział materii aktów prawnych

Sprawne przetwarzanie danych wymaga nie tylko ich poprawnego oznaczenia, ale także spójnego określenia struktury bazy danych. W naszym przypadku tą bazą jest system prawny. Dlatego zanim rozważymy szczegółowo sposób identyfikacji metadanych w akcie prawnym, przeanalizujemy budowę samego systemu prawnego.

Z punktu widzenia czytelności systemu prawnego sprawą podstawową jest adekwatność tytułów aktów z ich treścią. Techniczne aspekty określania tytułu aktu zostaną omówione w dalszej części pracy. W tym rozdziale zostaną poruszone kwestie systemowe, ponieważ warunkiem uzyskania adekwatności tytułu i treści aktu jest przede wszystkim racjonalne określenie treści aktu. ZTP określają dwie podstawowe zasady porządkujące (§ 2 i § 3).

Pierwsza z nich to tak zwana zasada kompleksowości ustawy, wskazująca, że ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. „Przestrzeganie zasady kompleksowości ustawy sprzyja:

- unikaniu luk i sprzeczności w systemie prawa, gdyż powstają one najczęściej wtedy, gdy dana dziedzina spraw jest regulowana fragmentarycznie przez kilka osobnych ustaw,
- systematyzacji i hierarchizacji zasad ogólnych dla danej dziedziny prawa, co ułatwia interpretację i stosowanie danych przepisów,
- regulowaniu danej dziedziny spraw w sposób jednolity i spójny, co pozwala unikać zbędnych powtórzeń”<sup>314</sup>.

Zasada kompleksowości odnosi się niejako do ustaw „głównych” i koncentruje się na etapie tworzenia nowego aktu. Pamiętajmy jednak, że w większości przypadków wprowadzaniu nowej ustawy towarzyszy uchylanie starych aktów prawnych, dotyczących danej dziedziny, lub ich nowelizowanie. Dlatego, w celu zapewnienia kompleksowości ustawy, w ZTP wskazano konsekwentnie, że ustawę regulującą dotychczas daną dziedzinę spraw uchyla się w całości, bez pozostawiania w mocy

---

<sup>314</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 2 ZTP, s. 56.

poszczególnych jej jednostek systematycznych, zwłaszcza pojedynczych przepisów (§ 41 ust. 1), oraz że ustawa zmieniająca może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby – także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację. Taka ustawa po realizacji swojego celu staje się poniekąd ustawą archiwalną. Konsekwentnie, w przypadku uchylania ustawy głównej, nowelizowanej taką ustawą, nie ma potrzeby jej odrębnego uchylania.

Jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Odstąpienie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub gdy do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach (§ 92).

W ustawie zmieniającej nie zamieszcza się przepisów regulujących sprawy nieobjęte zakresem unormowania ustawy zmienianej, chyba że jest to szczególnie uzasadnione koniecznością uniknięcia luki w prawie. W takim przypadku, jeżeli w ustawie zmieniającej wyjątkowo zamieszczono przepisy, które regulują sprawy wykraczające poza zakres unormowania ustawy zmienianej, nie wystarczy poprzestać na uchyleniu ustawy znowelizowanej, ale uchyla się także te przepisy (§ 93).

Zgodnie z drugą zasadą porządkującą ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków (§ 3 ust. 1). Jest to o tyle istotne, że ułatwia uzyskanie kompletnej informacji, a zatem minimalizuje ryzyko sytuacji, w której dotarcie do podstawowej w danej dziedzinie ustawy nie daje jeszcze pewności co do tego, jaka jest prawidłowa norma prawna regulująca określony stan.

Uzupełnieniem wyżej wskazanej zasady są regulacje, zgodnie z którymi w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi) (§ 3 ust. 2). Ma to wpływ nie tylko na porządek w podziale regulacji między aktami w systemie prawnym, ale także na sam proces legislacyjny. Jak bowiem wskazał TK, ustawa nie powinna być aktem „składającym się z oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym. Wynika stąd generalny zakaz dowolnego «obudowywania» projektów ustaw w trakcie postępowania ustawodawczego rozwiązaniami niezwiązanymi z materią, której ustawa dotyczy. Zgodnie bowiem



z elementarnym wręcz rozumieniem pojęcia ustawy jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego, zbudowany w pewien usystematyzowany i w założeniu racjonalny i logiczny sposób. Tak więc stwierdzić można, że ograniczenia zakresu przedmiotowego pojęcia poprawki do ustawy wynikają również z samej koncepcji ustawy<sup>315</sup>. Konsekwentnie, ustawa nie może także zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawę, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą (§ 3 ust. 3).

Przepisy ustawy nowelizującej, które weszły już w życie, zrealizowały swój cel i stają się wyłącznie zapisem o charakterze informacyjnym. Czasem zdarza się jednak, że konieczna jest zmiana brzmienia przepisów zmieniających, które jeszcze nie weszły w życie. Zgodnie z ZTP w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis*. W takiej sytuacji nowelizację przepisów zmieniających wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających.

W przypadku ustaw nowelizacja może być wprowadzana odrębną ustawą zmieniającą lub przepisem zmieniającym znajdującym się w innej ustawie, np. wprowadzającej kompleksowo inne regulacje (§ 83). Oczywiście nowelizacja jest także możliwa przez wprowadzanie całej nowej ustawy z danej dziedziny. Jest to szczególnie zalecane, jeżeli wprowadzane zmiany miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność aktu albo gdy akt był już poprzednio wielokrotnie nowelizowany (§ 84).

Jak widać, ZTP w sposób dosyć spójny regulują zasady zachowania porządku w systemie prawnym, jeżeli chodzi o zakres ustaw. Ich uzupełnieniem jest regulacja odnosząca się do aktów niższej rangi, tzn. do rozporządzeń. Mówi ona, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Jeżeli jednak upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić, dzięki czemu ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie (§ 119).

Może się wydawać, że dla budowy systemu, który będzie ułatwiał przeszukiwanie systemu prawnego, takie uporządkowanie ma mniejsze znaczenie, a identyfikacja

---

<sup>315</sup> Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.

przepisu była szczególnie istotna w przypadku konieczności przeszukiwania papierowych tomów z dziennikami. Otóż nie. Pamiętajmy, że interpretując przepisy, posługujemy się oczywiście w pierwszym rzędzie wykładnią literalną, a dopiero później systemową, jednak umiejscowienie danego przepisu ma istotne znaczenie z punktu widzenia budowania normy i samo ułatwienie wyszukania przepisu nie jest wystarczającym argumentem za tym, aby do omówionej zasady podchodzić z mniejszym respektem.

W przypadku informacji o prawie szczególnie ważna jest kompletność informacji. Należy bowiem zauważyć, że do skonstruowania normy prawnej na podstawie przepisów konieczna jest znajomość zarówno przepisu podstawowego, jak i ewentualnych wyjątków od reguły ogólnej. Brak wiedzy o wyjątku może mieć zasadnicze znaczenie dla określenia ostatecznego kształtu normy. W pewnych sytuacjach może to być także kwestia przepisu o zakresie podmiotowym lub przedmiotowym danego aktu. Dopiero znajomość wszystkich przepisów pozwoli na określenie ostatecznej normy. Jest to szczególnie istotne w przypadkach, gdy interpretując daną normę prawną, nie możemy się oprzeć na wykładni literalnej.

Należy założyć, że zawsze mogą się pojawić przypadki, gdy obok regulacji ogólnej będą występować wyjątki. Jak podkreśla się w doktrynie, „[c]hodzi jedynie o to, by liczba wyjątków i technika ich wprowadzania nie zakłócały czytelności systemu prawnego”<sup>316</sup>. Innymi słowy, należy zapewnić użytkownikowi realną możliwość dotarcia do wszystkich przepisów formułujących daną normę prawną. Aby to uczynić, musimy dołożyć wszelkich starań, by zminimalizować liczbę takich wyjątków oraz zapewnić jak najwyższy poziom czytelności informacji na temat ich istnienia i miejsca.

Wskazane zasady porządkujące pozwalają szybciej odnaleźć akt prawny, w którym znajduje się poszukiwana norma prawna<sup>317</sup>. „System prawny jest przejrzysty, gdy jego elementy składowe są konstruowane w sposób czytelny i konsekwentny, a jednocześnie są odpowiednio oznaczone. Zasada konsekwencji wymaga, by przepisy zgrupowane w jednej ustawie tworzyły pewną całość wyodrębnioną według zrozumiałych kryteriów (konsekwencja w określaniu zakresu ustawy) oraz żeby ta całość była oznaczona adekwatnym dla treści tytułem”<sup>318</sup>. Jest to punkt wyjścia do zachowania spójnego

---

<sup>316</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 3 ZTP, s. 62.

<sup>317</sup> Kolejny krok to odnalezienie samej normy, ale to zależy już do uporządkowania treści samego aktu, o czym w dalszej części pracy.

<sup>318</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 3 ZTP, s. 63.

i czytelnego systemu prawnego, który będzie „tak skonstruowany, by umożliwić zainteresowanemu odnajdywanie odpowiedzi na pytanie prawne w możliwie najdogodniejszy sposób”<sup>319</sup>.

Pewne wątpliwości może jednak budzić relacja omawianych zasad do roli, jaką odgrywają w systemie prawnym kodeksy lub ustawy określane jako „prawo” lub „ordynacja”, które, jak wskazano w § 19 pkt 2 ZTP, powinny wyczerpująco regulować obszerną dziedzinę spraw. Nierzadko może powstać wątpliwość, czy dana sprawa powinna zostać wprowadzona w drodze nowelizacji kodeksu czy też jako odrębna ustawa. Jak wskazuje się w doktrynie, „podział materii normatywnej danej dziedziny prawa powinien być taki, żeby kodeks regulował jej najważniejsze pojęcia, zasady i instytucje, natomiast ustawy odrębne powinny się ograniczyć do regulacji spraw szczególnych w tej dziedzinie”<sup>320</sup>. Niezależnie od podjętej decyzji w danym zakresie fundamentalne znaczenie ma precyzyjne określenie relacji między regulacją kodeksową a przepisami innych ustaw. Z tego punktu widzenia kluczowe wydaje się opracowanie systemu zapewniającego dostęp do informacji o prawie, w którym użytkownik otrzyma pełny obraz stanu prawnego.

Realizacja omawianych zasad porządkujących wymaga także odpowiednich regulacji w zakresie procedury legislacyjnej. Powodem powstawania rozbieżności nierzadko jest bowiem brak odpowiedniej komunikacji w trakcie prac legislacyjnych, o co nietrudno w przypadku znacznej liczby równoległe procedowanych projektów. Warto tutaj przytoczyć art. 40 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym projekty ustaw (uchwał) kieruje się do właściwych komisji. Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt, obradują nad nim wspólnie. Mogą one także zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części. Jednocześnie w przypadku skierowanych do komisji projektów połączonych tematycznie i rozpatrywanych w tym samym postępowaniu komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu; komisja sporządza wówczas wspólne sprawozdanie o tych projektach. Jeżeli dana dziedzina jest regulowana kilkoma ustawami, bardzo łatwo może

---

<sup>319</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 2 ZTP, s. 56. Zob. też. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74.

<sup>320</sup> M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, PL 2006, nr 1, s. 96.

dojść do sytuacji, kiedy przy analogicznym stanie faktycznym powstaną rozbieżności interpretacyjne, niespójne regulacje lub dublowanie regulacji. „Porozrzucanie” norm z danej dziedziny po różnych aktach znacząco utrudnia poruszanie się po normach prawnych oraz zapoznanie się z obowiązującym stanem prawnym. Z kolei wprowadzanie wyjątków od ogólnej zasady powoduje ryzyko zapoznania się z niepełną normą prawną, z wprowadzeniem adresata w błąd, w przypadku gdy informacja o wyjątku nie zostanie odpowiednio przedstawiona<sup>321</sup>.

Dla porządku podkreślmy jednak, że omawiana zasada kompleksowości ustawy ma raczej charakter porządkujący. Jak wskazał TK, „Konstytucja nie zawiera żadnych postanowień nakładających na Sejm obowiązek ujmowania określonej materii w jednym akcie prawnym, regulującym ją w sposób wyczerpujący. Stąd też praktyka umieszczania w ustawach obok materii, która stanowi zasadniczy przedmiot konkretnego aktu normatywnego, również innej materii, aczkolwiek budzi niekiedy zastrzeżenia z punktu widzenia techniki legislacyjnej, nie może być oceniona jako naruszająca postanowienia obowiązującej Konstytucji”<sup>322</sup>. Co więcej, TK wskazał, że uregulowanie określonych zagadnień w różnych aktach normatywnych „tylko w skrajnych wypadkach uznać należałoby za naruszenie Konstytucji. Miałoby to miejsce wówczas, gdy ustawodawca bez żadnego uzasadnienia ujął regulację jednego zagadnienia w różnych przepisach (a nawet różnych ustawach), a skutkiem tego działania byłaby «poważna» dezorientacja adresatów i organów stosujących prawo”<sup>323</sup>.

Przedmiotem jednak niniejszych rozważań jest zwrócenie uwagi na kwestie związane z techniką prawodawczą, które mają lub mogą mieć znaczenie dla budowy spójnego systemu informacji prawnej. Nie można wykluczyć, że zmiana okoliczności, w szczególności rozwój narzędzi informatycznych, wpłynie na ocenę techniki legislacyjnej, w tym na kwestię zapewnienia kompletności ustawy. W przypadku opracowania systemu, w którym poprawność przygotowania aktu będzie miała bezpośrednie przełożenie na czas udostępnienia lub bezbłądność informacji o prawie, wskazana zasada może mieć większy wpływ na czytelność informacji o prawie i ocenę

---

<sup>321</sup> Odrębną sprawą jest poziom szczegółowości danego przedmiotu.

<sup>322</sup> Zob. wyrok TK z dnia 26 września 1989 r., K 3/89, OTK 1989, nr 1, poz. 5.

<sup>323</sup> Zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 90. Zob. też wyroki TK: z dnia 8 listopada 2004 r., K 38/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 104; z dnia 13 września 2011 r., P 33/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 71.

realizacji zasady dobrej legislacji, a jej złamanie w większym stopniu wpływać na realizację zasad konstytucyjnych.

## 2. Systematyka aktu prawnego

### a. Wstęp

Z punktu widzenia wykładni przepisów, jak również przetwarzania tekstu aktu prawnego istotnym aspektem jest jego systematyka. Przepis o tym samym brzmieniu może mieć merytorycznie zupełnie inne znaczenie w zależności od jego miejsca w akcie prawnym.

W akcie prawnym muszą znaleźć się elementy realizujące różne zadania istotne dla wprowadzenia nowych regulacji, w tym ich identyfikacji, późniejszego stosowania tych regulacji, jak również określenia sposobu kończenia spraw regulowanych przepisami dotychczasowymi. „Akt normatywny pełni wielorakie funkcje. Jest on bowiem nie tylko «nośnikiem» zawierającym przepisy prawne, ale także elementem systemu zawierającego tysiące innych aktów normatywnych. Musi więc pełnić również funkcje informacyjne i identyfikacyjne”<sup>324</sup>. Odpowiednio do zadań, jakie muszą zostać uregulowane w akcie prawnym, wyróżnia się kilka grup przepisów.

Jak wskazują ZTP, ustawa, podobnie jak inne akty normatywne, zawiera co najmniej tytuł, przepisy merytoryczne i przepisy o wejściu ustawy w życie (§ 14 ust. 1). Jeżeli jednak akt prawny reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną, ma pewien stan zastany, który należy płynnie przekształcić i dostosować do nowego stanu prawnego. W takiej ustawie należy dodatkowo zamieścić przepisy zmieniające inne akty prawne odnoszące się do tego stanu, przepisy przejściowe, przepisy dostosowujące lub przepisy uchylające poprzednie przepisy. Ponadto, jeżeli wszystkie lub niektóre rozwiązania wskazane w projektowanym akcie prawnym mają obowiązywać w jakichś z góry określonych ramach czasowych, w akcie prawnym mogą być zawarte także odpowiednio przepisy epizodyczne lub przepisy o utracie mocy obowiązującej danego aktu (§ 14). Konieczność zapewnienia czytelności i jednoznaczności aktów prawnych nakazuje, aby wyżej wymienione elementy budowy aktu były umieszczane w odpowiedniej kolejności

---

<sup>324</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 14 ZTP, s. 125.

oraz by zostały wskazane reguły, które zminimalizują ryzyko mieszania się tych regulacji.

ZTP jednoznacznie określają porządek zamieszczania przepisów w akcie prawnym. Zgodnie z zasadami wymienione wyżej elementy zamieszcza się w następującej kolejności:

- 1) tytuł,
- 2) przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe,
- 3) przepisy zmieniające,
- 4) przepisy epizodyczne,
- 5) przepisy przejściowe i dostosowujące,
- 6) przepisy końcowe, to znaczy przepisy uchylające, przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy oraz przepisy o wejściu ustawy w życie (§ 15).

Oddzielnie należy omówić tak zwaną ustawę wprowadzającą inną ustawę. Przepisy ustawy wprowadzającej zamieszcza się w następującej kolejności (§ 48):

- 1) przepisy o wejściu w życie ustawy „głównej”,
- 2) przepisy zmieniające,
- 3) przepisy uchylające,
- 4) przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące,
- 5) przepisy o wejściu w życie ustawy wprowadzającej.

Wyznaczony przez ustawę wprowadzającą termin wejścia w życie ustawy „głównej” ustala się na ten sam dzień co dzień wejścia w życie ustawy wprowadzającej. Jeżeli poszczególne przepisy ustawy „głównej” mają wejść w życie w innym terminie niż ustawa „główna”, termin wejścia w życie przepisów ustawy wprowadzającej, których zakres regulacji jest nierozzerwalnie związany z tymi przepisami ustawy „głównej”, ustala się na ten sam dzień co dzień wejścia w życie tych przepisów (§ 49).

Ustawa „główna” i ustawa wprowadzająca mogą być traktowane jako swoista całość. Przepisy znajdujące się w ustawie „głównej” standardowo znajdują się na końcu ustawy. Dlatego też w przypadku uchylania ustawy „głównej” w ustawie uchylającej nie zamieszcza się przepisu uchylającego ustawę wprowadzającą ustawę „główną”. Jeżeli jednak w ustawie wprowadzającej znajdują się przepisy inne aniżeli wyżej wymienione, co należy traktować jako absolutny wyjątek, w ustawie uchylającej należy dodać przepis uchylający także dla ustawy wprowadzającej (§ 50).

## **b. Jednostki systematyzacyjne**

Główną częścią regulacji zawartych w akcie normatywnym są przepisy merytoryczne, oczywiście są od tego wyjątki<sup>325</sup>, jednak w znakomitej większości przypadków tym przepisom poświęca się najwięcej uwagi. Większość analiz prowadzonych przed rozpoczęciem prac nad projektem dotyczy treści tej części aktu prawnego. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że inne przepisy są skutkiem wprowadzania przepisów merytorycznych<sup>326</sup>. Jako że w większości sytuacji jest to największa część przepisów ustawy lub innego aktu prawnego, ZTP przewidują możliwość wydzielenia wśród nich przepisów ogólnych i szczegółowych (§ 20). W ramach przepisów ogólnych można je systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać nazwami charakteryzującymi treść każdej z grup. Jak wynika z treści ZTP, wydzielenie grup przepisów nie jest obowiązkowe. Jest to możliwość, z której należy skorzystać przede wszystkim w przypadku, gdy wymaga tego czytelność i przejrzystość tekstu.

Wskazanej w ZTP „możliwości” wprowadzenia tych grup nie należy traktować jako rozwiązania fakultatywnego. To raczej przyzwolenie na takie uszeregowanie przepisów, które zapewni czytelność aktu. Wspomniane wydzielenie wiąże się z wprowadzeniem jednostek systematyzacyjnych opisanych w § 60 i § 61 ZTP. Jak wskazują ZTP, jednostki te wprowadza się w celu systematyzacji, o czym świadczy ich nazwa. Artykuły grupuje się w rozdziały, rozdziały grupuje się w działy, a działy łączy się w tytuły. W przypadku ustaw można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział. W ustawie określonej jako „kodeks” tytuły można dodatkowo grupować w księgi, a księgi łączyć w części (§ 60). Jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia stosuje się tylko w przypadku, gdy co najmniej w stosunku do jednej z nich zastosowano uprzednio odpowiednie jednostki systematyzacyjne niższego stopnia (§ 61). Warto w tym miejscu zauważyć, że choć rozdział jest jednostką wyższego stopnia niż oddział, to zgodnie z wyżej wymienioną zasadą wskazującą, że podział rozdziałów na oddziały jest fakultatywny, należy uznać,

---

<sup>325</sup> Np. ustawy wprowadzające inną ustawę, akt prawny nowelizujący inne akty prawne lub akt uchylający inny akt prawny.

<sup>326</sup> Nierzadko równie duży wkład pracy włożony jest w przepisy przechodnie i dostosowujące. Płynne wprowadzenie nowych regulacji w sytuacji, gdy jest mamy zastane stosunki prawne, często wymaga bardzo złożonych regulacji, które mają na celu minimalizację skutków zmian lub stworzenia nierówności.

że wprowadzając jednostki systematyzacyjne do aktu prawnego, należy wyjść od oznaczenia rozdziałów. Dopiero gdy czytelność aktu wskazuje na zasadność zastosowania kolejnych jednostek, odpowiednio można wprowadzić działy lub oddziały.

Nazwy jednostek systematyzacyjnych składają się z dwóch elementów. Pierwszy z nich to oznaczenie nazwy jednostki, które stanowi wyraz „część”, „księga”, „tytuł”, „dział”, „rozdział”, „oddział”, z odpowiednią liczbą porządkową, zapisaną cyfrą arabską, w przypadku rozdziałów i oddziałów, lub rzymską, w przypadku jednostki systematyzacyjnej wyższego stopnia. Drugim elementem nazwy jest zapisany od nowego wiersza tytuł, który stanowi zwięzłe określenie treści lub zakresu regulowanych spraw (§ 62).

ZTP nakazują jednocześnie, by tytuł jednostki rozpoczynał się wielką literą. Pewną niekonsekwencją jest brak wskazania, w jaki sposób powinny być zapisywane oznaczenia jednostek.

ZTP odrębnie określają sposób redagowania jednostek systematyzacyjnych dla rozporządzeń. A właściwie nie tyle odrębnie, ile w innym miejscu (§ 124a.). Otóż zgodnie z ZTP w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy również można grupować w jednostki systematyzacyjne. Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały – w działy. Wyjątkowo można wprowadzić oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział.

Rozważmy charakter takiego wydzielenia przepisów. Jak wskazano powyżej, celem wprowadzenia jednostek systematyzacyjnych jest systematyzacja, a więc „porządkowanie czegoś według ustalonych reguł, zgodnie z pewnym systemem”<sup>327</sup>. Systematyzacji aktu nie można jednak ukształtować dowolnie. ZTP wskazują szczegółowo kolejność, w jakiej należy określać sprawy w akcie prawnym. Co więcej, określają także, w jaki sposób umiejscowienie przepisów wpływa na sposób ich interpretacji przy budowaniu norm, w szczególności w jaki sposób formułować normę ogólną i wyjątki od niej. Jednostki systematyzacyjne powinny zatem odzwierciedlać układ przepisów zgodny z ZTP. G. Wierczyński zauważa, że można wyróżnić dwie funkcje jednostek systematyzacyjnych: informacyjno-wyszukiwawczą i interpretacyjną<sup>328</sup>. Jednostki systematyzacyjne w aspekcie informacyjno-wyszukiwawczym porównał do spisu treści w utworze literackim lub naukowym,

---

<sup>327</sup> Źródło: <https://sjp.pl/systematyzacja> [dostęp: 1.03.2022].

<sup>328</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 60 ZTP, s. 400.



ułatwiają one bowiem wyszukiwanie norm prawnych. Skojarzenie ze spisem treści wydaje się tym bardziej uzasadnione, że jednostkom tym nadaje się tytuły stanowiące „zwięzłe określenie treści lub zakresu regulowanych spraw”. Rozważenia wymaga, czy tytuł jednostki systematyzacyjnej ma charakter wyłącznie informacyjny, na temat przepisów wydzielonych w danej grupie, czy też normotwórczy. Mając na względzie treść § 11, zgodnie z którym w akcie normatywnym nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, należy uznać, że nie mogą one być traktowane wyłącznie jako wypowiedzi informacyjne. Warto już w tym miejscu wskazać, że wprowadzenie jednostek systematyzacyjnych z jednej strony, jeżeli są prawidłowo wprowadzone, poprawia czytelność i przejrzystość tekstu, z drugiej jednak – rodzi ryzyko niezgodności lub nieadekwatności tytułu z treścią jednostek redakcyjnych objętych daną jednostką systematyzacyjną. O taką niezgodność nietrudno, gdy podczas nowelizacji aktu dodawany jest przepis, który w zależności od intencji powinien znaleźć się na końcu lub na początku jednostki systematyzacyjnej. Błąd może polegać na przykład na objęciu przepisami ogólnymi jednostki redakcyjnej, która ma charakter szczegółowy, co może, w zależności od redakcji takiej jednostki, wpływać na sposób interpretacji całego aktu.

Oznaczenie jednostki systematyzacyjnej jako „Przepisy ogólne” ma zatem charakter normotwórczy, który w istotny sposób wpływa na treść norm wynikających z przepisów, ponieważ „przepis prawny należy interpretować z uwzględnieniem jego miejsca w systematyce aktu normatywnego, w którym jest on zawarty”<sup>329</sup>. Co więcej, G. Wierczyński wskazuje, że w przypadku przepisów epizodycznych, a więc przepisów, które obowiązują wyłącznie w wyraźnie określonym okresie, jeśli określenie to nie zostanie umieszczone w przepisach końcowych danego aktu lub w treści poszczególnych przepisów epizodycznych, należy je zamieścić w tytule danej jednostki systematyzacyjnej, na przykład „Przepisy epizodyczne obowiązujące do dnia ...”.

Warto zatem podkreślić, że jakkolwiek celem wprowadzenia jednostek systematyzacyjnych jest systematyzacja przepisów, to mają one później istotny wpływ na treść samych norm. Co więcej, także na brzmienie samych przepisów, ponieważ w przepisach można się odwoływać do tych jednostek. Z drugiej strony można znaleźć

---

<sup>329</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 20 ZTP, s. 163. Zob. też J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 74 i L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 198–199.

jednostki, których tytuł jednoznacznie ma charakter informacyjno-systematyzacyjny, o czym świadczą choćby jednostki systematyzacyjne ZTP.

### **c. Przepisy ogólne**

W przypadku wydzielenia przepisów ogólnych oznacza się je nazwą „Przepisy ogólne”. W przepisach ogólnych zamieszcza się w szczególności określenie zakresu spraw, które są regulowane ustawą, i podmiotów, których ona dotyczy, lub spraw i podmiotów wyłączonych spod jej regulacji, a także objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów. Ponadto w przepisach ogólnych zamieszcza się również inne postanowienia wspólne dla wszystkich albo dla większości przepisów merytorycznych zawartych w ustawie (§ 21).

ZTP oddzielnie omawiają przepisy ogólne w rozporządzeniach, chociaż w dużym stopniu te rozwiązania są tożsame (§ 25). W przepisach ogólnych rozporządzenia, na początku aktu, określa się jego przedmiot, jeżeli nie jest on określony w tytule rozporządzenia w sposób szczegółowy i wyczerpujący. Określenie przedmiotu rozpoczyna się od wyrazów: „Rozporządzenie określa ...”. Chociaż ZTP tego nie nakazują, należy podkreślić, że jest to często pierwszy paragraf rozporządzenia. Można jednak rozważać jego zasadność. Otóż jest to na ogół proste powtórzenie treści odpowiedniego fragmentu przepisu upoważnienia ustawowego, wskazanego przecież w podstawie prawnej przytaczanej tuż po tytule rozporządzenia. Zasada unikania powtórzeń wskazuje, że takie rozwiązanie może budzić wątpliwości. Można jednak założyć, że w przypadku zmiany upoważnienia ustawowego – z zastrzeżeniami omówionymi w innej części tej pracy, dotyczącymi kwestii obowiązywania aktu wykonawczego w takim przypadku – jest to wskazówka na temat faktycznego zakresu aktu, w szczególności gdy ten zakres jest inny niż zakres wyznaczony przez obowiązujący w danym momencie przepis ustawy. Przepis ten ma istotne znaczenie dla jasności przekazu aktu prawnego. W przepisach ogólnych rozporządzenia, podobnie jak w przypadku ustawy, zamieszcza się także postanowienia o stosowanych w rozporządzeniu definicjach i skrótach oraz inne postanowienia wspólne dla wszystkich albo dla większości przepisów merytorycznych zawartych w rozporządzeniu.

W przepisach ogólnych można zamieścić odesłanie do innych aktów prawnych tylko wtedy, gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane ustawą. W takim przypadku w odesłaniu jednoznacznie wskazuje się akt

normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określa się zakres spraw, dla których następuje to odesłanie.

W przepisach ogólnych reguluje się zatem sprawy wspólne dla spraw regulowanych w danym akcie. Z tego też powodu ZTP nakazują, by w przepisach szczegółowych nie regulować tych spraw, które zostały wyczerpująco unormowane w przepisach ogólnych (§ 23 ust. 1).

#### **d. Przepisy szczegółowe**

##### **Wstęp**

Po przepisach ogólnych mamy przepisy szczegółowe, które – podobnie jak ogólne – można systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać nazwami charakteryzującymi treść każdej z tych grup. Przepisy szczegółowe zamieszcza się w następującej kolejności: przepisy prawa materialnego, przepisy ustrojowe, przepisy proceduralne, przepisy o karach pieniężnych i przepisy karne. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza gdy kara pieniężna jest związana z naruszeniem przepisów ustrojowych lub proceduralnych, przepisy o karach pieniężnych można zamieszczać bezpośrednio po przepisach, z którymi jest związane wprowadzenie tych kar (§ 24).

##### **Przepisy prawa materialnego**

Przy okazji przepisów prawa materialnego ZTP definiują przepis podstawowy, który określa, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (§ 25 ust. 1). ZTP wskazują, by budować normy możliwie bezpośrednio według tego wzoru. Zaznaczają jednocześnie, że przepis nie musi w tekście określać wszystkich tych elementów. Przepis podstawowy może wyjątkowo wskazywać tylko zachowanie nakazywane albo zakazywane jego adresatowi, jeżeli adresat lub okoliczności tego nakazu albo zakazu są wskazani w sposób niewątpliwy w innej ustawie, gdy celowe jest, aby określenie adresata lub okoliczności zamieścić w przepisach ogólnych tej samej ustawy, lub jeżeli powszechność zakresu adresatów lub okoliczności jest oczywista (ust. 2).

##### **Przepisy ustrojowe**

Kolejna grupa przepisów szczegółowych to przepisy ustrojowe, w których zamieszcza się przede wszystkim przepisy o zadaniach i kompetencjach organów lub

instytucji, ich formie prawnej i organizacji, sposobie ich finansowania i obsadzania oraz o tym, jakim podmiotom one podlegają albo jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór.

### **Przepisy proceduralne**

Gdy już wiemy, jak wygląda dany organ lub instytucja, należy omówić procedurę postępowania przed nimi. Dlatego też ZTP wskazują, że po przepisach ustrojowych powinny się znaleźć przepisy proceduralne, w których określa się w szczególności:

- 1) sposób postępowania przed organami lub instytucjami,
- 2) strony i innych uczestników postępowania oraz ich prawa i obowiązki w postępowaniu,
- 3) rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszania,
- 4) zasady i tryb ponoszenia opłat i kosztów postępowania,
- 5) zasady i tryb wykonania rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu.

### **Przepisy karne**

ZTP przewidują możliwość zamieszczenia po przepisach proceduralnych także przepisów karnych, jednak zastrzegają, że zamieszcza się je tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany wyłącznie z treścią tej ustawy. Powody są bardzo podobne do wskazanych przy okazji omawiania zasady, zgodnie z którą ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw i nie pozostawiać poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Kwestia kar za przestępstwa i wykroczenia jest materią, która dla zapewnienia praw obywateli jest szczególnie doprecyzowywana. Obywatel powinien wiedzieć, czego mu nie wolno i jaka kara go czeka za czyn zabroniony. Porozrzucanie takich przepisów po różnych ustawach znacząco utrudnia zapoznanie się z nimi, dlatego jednym z warunków zamieszczenia przepisów karnych w ustawie niebędącej Kodeksem karnym, Kodeksem karnym skarbowym ani Kodeksem wykroczeń jest to, aby czyn wymagający zagrożenia karą był związany tylko z treścią tej ustawy. Celem wprowadzenia tego wyjątku od zasady formułowania przepisów karnych w wyżej wymienionych kodeksach jest zapewnienie, aby obywatel w jak największym stopniu mógł zapoznać się z przepisami karnymi przy okazji zapoznawania się z przepisami merytorycznymi.

## Przepisy epizodyczne

Pewnym *novum* wprowadzonym w ZTP w 2015 r. są przepisy epizodyczne. Pewnym, ponieważ przepisy tego typu można było znaleźć już wcześniej w aktach prawnych<sup>330</sup>. Nie były one jednak opisane w ZTP. W przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony (§ 29a). Mogą one być także zamieszczone w odrębnej ustawie (ustawie epizodycznej). W takim przypadku umieszcza się je jako przepisy merytoryczne.

Przepisy epizodyczne są często mylone z przepisami przejściowymi, które będą krótko opisane w dalszej części pracy. Mówiąc w uproszczeniu, ale z drugiej strony – mam nadzieję – dotycząc sedna sprawy, przepisy epizodyczne można określić jako przepisy, które obowiązują przez okres mający wskazany swój początek i koniec oraz które dotyczą stosunków unormowanych nową ustawą. ZTP doprecyzowują, że w przepisach epizodycznych okres obowiązywania regulacji określa się w szczególności przez:

- 1) wymienienie roku kalendarzowego albo lat kalendarzowych,
- 2) oznaczenie początku i końca obowiązywania regulacji, wyrażone dniami oznaczonymi kalendarzowo,
- 3) wskazanie liczby dni, tygodni, miesięcy albo lat, które upływają od dnia wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów.

Prawo nie lubi niepewności, dlatego ZTP nakazują, by w przepisach epizodycznych nie uzależniać początku i końca obowiązywania regulacji 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. Ustawa powinna przy tym określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej terminu wystąpienia zdarzenia przyszłego oraz organ właściwy do dokonania tej czynności (§ 29b). Są to przepisy nieco podobne w tym zakresie do regulacji dotyczących wejścia w życie aktów prawnych.

---

<sup>330</sup> Zob. np. art. 63 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 887), w którym wskazano, że Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD) lokuje swoje środki w celu osiągnięcia ich maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności, i jednocześnie zastrzega, że do dnia 31 grudnia 2001 r. FRD lokuje swoje środki w bonach i obligacjach skarbowych oraz innych papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa.

Optymalne umiejscowienie przepisów epizodycznych jest kwestią uznaniową. Niewątpliwie umieszczenie ich w odrębnej ustawie pozwala zapewnić spójny kształt aktu zawierającego przepisy, od których wprowadza się „okresowy wyjątek”. Z drugiej jednak strony osoba czytająca taki akt nie ma nigdy pewności, czy w danym okresie nie obowiązują epizodyczne regulacje. Pojawienie się informatycznego systemu minimalizuje takie ryzyko. Wystarczy bowiem jednoznaczne wskazanie w ustawie epizodycznej aktu, w którym wprowadza się wyjątki. Oczywiście zawsze może się zdarzyć, że ktoś będzie korzystał z danego dokumentu offline. Wówczas ryzyko niepełnej informacji znowu się pojawia. Z tego względu najbezpieczniejszym rozwiązaniem wydaje się dodawanie takich regulacji w akcie „podstawowym”. Zapewnienie mechanizmów automatycznie generujących teksty skonsolidowane pozwoli użytkownikowi w prosty sposób otrzymać jeden dokument zawierający całościową informację<sup>331</sup>. Jednocześnie pozwoli przewidzieć mechanizmy, które będą pomijać w dokumencie przepisy epizodyczne, które ekspirowały, analogicznie do przepisów pomijanych w dzisiejszych tekstach jednolitych.

### **Przepisy przejściowe i dostosowujące**

Jedną z ostatnich grup są przepisy przejściowe i dostosowujące. Często ze względu na swój cel przepisy te są za sobą łączone. Ich celem jest płynne wprowadzenie nowych regulacji. Powinny one być skoncentrowane wyłącznie na tej funkcji. Z tych względów rozwiązania przewidziane w przepisach przejściowych i dostosowujących powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiać im możliwość przystosowania się do przepisów nowej albo znowelizowanej ustawy. Ich brak lub ogólnikowość są często powodem problemów interpretacyjnych. Co prawda doktryna wypracowała reguły kolizyjne odpowiednio w zakresie przepisów merytorycznych i proceduralnych, jednak uważam, podobnie jak autorzy ostatniej nowelizacji ZTP z 2015 r., że wyżej wymienione reguły powinny być wprost wskazane w ustawie<sup>332</sup>. Prawo powinno wynikać przede wszystkim z treści przepisów. Co ważne, wśród tych przepisów nie zamieszcza się przepisów regulujących inne sprawy (§ 36 i § 37).

---

<sup>331</sup> Oczywiście można założyć, że system będzie w tekście skonsolidowanym dodawał informację na temat aktu epizodycznego regulującego kwestie objęte zakresem aktu podstawowego.

<sup>332</sup> Zob. s. 5 i nast. uzasadnienia do projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”,  
źródło: <https://legislacja.gov.pl/projekt/262281/katalog/262283#262283> [dostęp: 15.03.2024].

Zgodnie z ZTP w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.

Pragnę zwrócić uwagę na ostatnią część tej zasady, mówiącą, że przepisy zamieszcza się zawsze, „bez względu na to”, które przepisy mają być stosowane. Innymi słowy, nawet gdyby utarta praktyka wyznaczała wybór przepisów, należy je i tak wprost wskazać – bez konieczności korzystania z reguł kolizyjnych.

W przepisach przejściowych rozstrzyga się w szczególności:

- 1) sposób zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia ich uchylenia albo zmiany), skuteczność czynności dokonanych w postępowaniu oraz organy lub instytucje właściwe do zakończenia postępowania i terminy przekazania im spraw;
- 2) czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy;
- 3) czy zachowuje się uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje powstałe w czasie obowiązywania uchylanych albo wcześniej uchylonych przepisów oraz czy skuteczne są czynności dokonane w czasie obowiązywania tych przepisów; sprawy te reguluje się tylko w przypadku, gdy nie chce się zachować powstałych uprawnień, obowiązków lub kompetencji albo chce się je zmienić albo też gdy chce się uznać dokonane czynności za bezskuteczne;
- 4) czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień, obowiązków, kompetencji oraz czynności, o których mowa w pkt 3;
- 5) czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających.

W przepisach dostosowujących reguluje się sprawy związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów, w tym organów lub instytucji. Wyjątkowo wyznacza się nawet termin ich dostosowania, w szczególności utworzenie organów lub instytucji, przekształcenie organów lub instytucji w inne organy lub instytucje tworzone przez ustawę, zniesienie organów lub likwidację instytucji, sposób powołania po raz pierwszy organów lub instytucji tworzonych ustawą, sposób

przekształcenia organów lub instytucji utworzonych na podstawie dotychczasowej ustawy w organy lub instytucje tworzone przez ustawę oraz sposób zniesienia organów lub likwidacji instytucji przez ustawę, zasady zagospodarowania ich mienia oraz uprawnienia i obowiązki ich dotychczasowych pracowników.

### **Przepisy końcowe**

Ostatnią grupą przepisów w ustawie są przepisy końcowe, w których zamieszcza się odpowiednio przepisy uchylające, a w razie potrzeby – przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy oraz przepisy o jej wejściu w życie.

Sprawą równie ważną jak wejście w życie ustawy jest jej utrata mocy, czy to w wyniku jakichś faktów, czy to na podstawie przepisu uchylającego. Normy powinny jasno określać, które przepisy obowiązują, a które utraciły moc. Mówi o tym zasada określona w § 39 ust. 1 ZTP, zgodnie z którą w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy, które ustawa uchyla. Jednocześnie ZTP wskazują, że nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie. Konsekwentnie ZTP podkreślają, że przepisowi uchylającemu nie nadaje się ogólnikowej treści, a zwłaszcza nie używa się zwrotu: „Tracą moc dotychczasowe przepisy sprzeczne z niniejszą ustawą”.

Wątpliwości jednak budzi § 39 ust. 2 ZTP, który stanowi, że jeżeli ustawa w sposób całkowity i wyłączny reguluje daną dziedzinę spraw, a wyczerpujące wymienienie przepisów ustaw dotychczas obowiązujących w danej dziedzinie napotyka znaczne trudności, można wyjątkowo w przepisie uchylającym posłużyć się zwrotem: „Tracą moc wszelkie dotychczasowe przepisy dotyczące spraw uregulowanych w ustawie; w szczególności tracą moc ...”. Niejasne są wyżej wymienione znaczne trudności.

Przepis ten przerzuca odpowiedzialność za ocenę stanu prawnego na obywatela. Taka regulacja jest wskazaniem, że prawodawca nie jest w stanie określić zakresu cytowanego przepisu końcowego. Oczywiście określenie takiego zakresu niejednokrotnie jest zadaniem trudnym, jednak norma ta pokazuje pewne niedociągnięcia w systemie prawnym, które należy naprawić.

Zdając sobie sprawę z faktu, że wskazanie wszystkich uchylanych regulacji może być bardzo trudne, wydaje się, że ZTP powinny obligować odpowiedni organ do określania pełnego katalogu przepisów, które utraciły moc na podstawie przepisu uchylającego. W przypadku wprowadzenia możliwości publikowania całych lub



specjalnie przygotowanych do tego fragmentów uzasadnień można by założyć, że wśród informacji znajdzie się wykaz uchylonych aktów. Jednocześnie, jak wcześniej wspomniano, możliwość aktualizacji uzasadnienia pozwoliłaby też na bieżąco aktualizować ten wykaz. Wydaje się, że z punktu widzenia spoczywającego na państwie obowiązku zapewnienia odpowiedniej informacji o prawie udostępnienie kompletnego zestawienia przepisów, które utraciły już swoją moc obowiązującą, jest jak najbardziej uzasadnione. Niezależnie od tego należy podkreślić, że docelowo przypadki niepełnego określenia przepisów uchylanych daną ustawą powinny być traktowane jako absolutny wyjątek od generalnej zasady rzetelnego określania katalogu uchylanych przepisów.

Jeżeli przepisy epizodyczne, przejściowe, dostosowujące i końcowe ustawy, w której artykuły pogrupowano w jednostki systematyzacyjne, nie są liczne, można je zamieścić w jednej jednostce systematyzacyjnej pod wspólnym tytułem, wymieniając rodzaje zamieszczonych w niej przepisów (§ 53).

### **Załączniki do aktu prawnego**

Akty normatywne, w szczególności ustawy i rozporządzenia, mogą zawierać załączniki. ZTP wskazują przy tym, że odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych aktu (§ 29). Innymi słowy, w treści aktu powinna znajdować się informacja o dodaniu załącznika oraz powinien zostać określony jego cel. W załącznikach do ustawy zamieszcza się przede wszystkim wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Z punktu widzenia automatycznego przetwarzania tekstu istotny jest brak określenia w ZTP jednolitego sposobu oznaczania załączników w przypadku ich nowelizowania, czego skutkiem są rozbieżności odnośnie do sposobu oznaczania załączników w nowelizacjach<sup>333</sup>. Omawiane rozbieżności są szczególnie widoczne w tekstach jednolitych ustaw<sup>334</sup>.

Możliwości automatycznego przetwarzania tekstu oraz dostęp do informacji o prawie istotnie ogranicza praktyka fragmentarycznego nowelizowania załączników. Znacząco utrudnia ona późniejsze korzystanie z nowelizowanego załącznika, zwłaszcza gdy określono w nim wzór dokumentu, który mógłby być po wydrukowaniu

---

<sup>333</sup> Zob. np. ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2151).

<sup>334</sup> Zob. np. obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. 673) i obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpadach (Dz. U. 699).

wykorzystany bezpośrednio. Jednocześnie taki sposób wprowadzania nowelizacji – szczególnie w przypadku wprowadzania zmian w załączniku, który ma rozbudowaną strukturę – wymusza stosowanie rozbudowanej struktury przepisów nowelizujących, w głównej mierze stosowania jednostek nowelizujących na poziomie podwójnego lub potrójnego tiret<sup>335</sup>.

Jak się wydaje, głównym powodem takiego sposobu nowelizowania załączników jest chęć uniknięcia konieczności każdorazowego konsultowania treści całego załącznika. Może to mieć znaczenie dla przebiegu i czasu uzgodnień, szczególnie dużych załączników. Pokusa fragmentarycznego nowelizowania załączników jest tym większa, im mniej czasu można poświęcić na opracowanie projektu.

Osobom, których interesów dotyczy nowelizowany akt, z pomocą przychodzi w takich przypadkach tekst jednolity, jednak jest on dostępny z większym lub mniejszym opóźnieniem. Jest to kolejny przykład niedostosowania praktyki legislacyjnej do faktycznych potrzeb adresatów norm, praktyki skoncentrowanej wyłącznie na zapewnieniu braku formalnych błędów w ogłoszonych aktach prawnych. Jak się wydaje, zasadne jest jednoznaczne wprowadzenie konieczności każdorazowego nowelizowania całego załącznika lub jego wyodrębnionego fragmentu, w szczególności gdy fragmenty stanowią zamkniętą całość i są oznaczane w sposób pozwalający na odwoływanie się do nich. Niezależnie od tego obszerne załączniki należałoby już na etapie projektowania konstruować w taki sposób, aby w przypadku nowelizacji możliwe było proste i czytelne wyodrębnienie ich części.

Ponadto, dla zwiększenia transparentności zmian, w uzasadnionych przypadkach można nałożyć obowiązek dołączania do uzasadnienia projektu nowelizacji treści załącznika lub jego wyodrębnionej części z oznaczonymi różnicami, na przykład w trybie „śledzenia zmian”. Jednocześnie, biorąc pod uwagę argumentację, że w pewnych przypadkach po prostu nie ma czasu na uzgadnianie całego załącznika lub jego całego fragmentu, w regulaminach pracy organów stanowiących prawo, szczególnie w regulaminie pracy Rady Ministrów, należałoby wskazać, że jeżeli zakres zmiany załącznika jest ograniczony, szczegółowo się go omawia w uzasadnieniu do projektu, a uwagi, których konsultowanie jest wymagane, odnoszą się wyłącznie do tego zakresu. Uwagi odnoszące się do innych części organ wnioskujący mógłby pozostawić bez rozpatrzenia. Gdyby jednak uznał daną uwagę za zasadną i możliwą do wprowadzenia,

---

<sup>335</sup> Więcej na ten temat zob. rozdział *Rodzaje i hierarchia jednostek redakcyjnych*, s. 190 i nast.

miałby prawo do jej uwzględnienia, a tym samym odpowiedniego rozszerzenia zakresu zmiany załącznika opisanego w uzasadnieniu.

#### **e. Przepisy określające wyjątki**

Zdarza się, że przepis określa regulacje wspólne nie dla całego aktu, lecz jedynie dla niektórych przepisów. W takim przypadku, tzn. jeżeli określone elementy uściślające treść kilku przepisów szczegółowych powtarzają się w tych przepisach, wydziela się je w jeden wspólny przepis i zamieszcza się w przepisach ogólnych albo w bezpośrednim sąsiedztwie tych przepisów szczegółowych, w których te elementy występują. Czasami też – jakkolwiek ZTP nakazują unikania wyjątków przy normowaniu określonej dziedziny spraw – konieczne jest wprowadzenie przepisów, które zakładają odstępstwa. W takiej sytuacji ZTP wskazują, że jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu wymaga uściślenia, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym. Jest to reguła nie tylko istotna dla twórców projektów, ale także bardzo ważna z punktu widzenia wykładni prawa i prac nad dalszym rozwojem maszynowego przetwarzania informacji o prawie. Brak jednak określonych kryteriów w tym zakresie powoduje, że maszynowe przetwarzanie jest bardzo utrudnione i obarczone ryzykiem błędnej interpretacji.

Powyższe zasady określają zatem sposób zapisywania przepisów, który ułatwia odróżnienie normy generalnej i przepisów będących wyjątkami lub doprecyzowaniem w danym zakresie. Zasady te należy jednak uznać za swego rodzaju wzór, do którego należy dążyć. W aktach prawnych pojawiają się bowiem wyrażenia wskazujące, że jakiś przepis stosuje się „z zastrzeżeniem”, „z wyjątkiem” lub „z uwzględnieniem”. Charakter tych wyrażeń był przedmiotem analizy zarówno w doktrynie, jak i w środowisku samych legislatorów. Zgodnie z rekomendacjami dla legislatorów „[z]astrzeżenia określające wzajemną relację przepisów formułuje się tylko wówczas, jeżeli relacja ta nie jest oczywista i istnieje prawdopodobieństwo, iż właściwa interpretacja normy byłaby utrudniona. Nie należy, co do zasady, formułować zastrzeżeń w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej albo następujących po sobie podstawowych jednostek redakcyjnych (w szczególności jeżeli jednostki te znajdują się w obrębie tej samej jednostki systematycznej). Wzajemna relacja przepisów powinna, co do zasady, wynikać z ich właściwego zamieszczenia w strukturze aktu normatywnego – § 23

ust. 3 Zasad techniki prawodawczej. (...) Jeżeli istnieje konieczność sformułowania zastrzeżenia wyłącznie w celu poinformowania adresata, iż w innym przepisie sformułowano wyjątek od normy, używa się wyrażenia z *wyjątkiem*.... Jeżeli istnieje konieczność sformułowania zastrzeżenia wyłącznie w celu poinformowania adresata, iż w innym przepisie sformułowano uszczegółowienie normy, używa się wyrażenia z *uwzględnieniem*...”<sup>336</sup>.

W doktrynie wskazuje się, że „przepisy odsyłające, w których odesłanie do innego przepisu albo grupy przepisów poprzedzone jest zwrotem «z zastrzeżeniem», «z wyjątkiem» i «z uwzględnieniem», co do zasady, nie wyrażają w zakresie takiego odesłania treści normatywnej. Pełnią one wówczas funkcję odesłań indykatywnych, których celem jest poinformowanie interpretatora o przepisie szczególnym albo przepisie modyfikującym, a przez to ułatwienie interpretacji prawniczej”. Podkreśla się jednak, że takie rozwiązanie „nie jest rekomendowaną techniką legislacyjną. Sprzyjając informowaniu, a nie wyłącznie normowaniu poprzez tekst aktu normatywnego, ta technika hipotetycznie mogłaby być użyteczna, gdyby wskazywała wszystkie (A) albo trudne do odnalezienia (B) przepisy modyfikujące lub szczególne względem przepisu zawierającego odesłanie indykatywne, nie powodując wątpliwości interpretacyjnych. (...) Wskazywanie wszystkich przepisów modyfikujących lub szczególnych względem przepisu zawierającego odesłanie indykatywne jest praktycznie nieosiągalne (z uwagi na częstą wysoką dynamikę procesu legislacyjnego i brak odpowiednich narzędzi wspomagających), a w dodatku w razie przeoczenia i wskazania tylko niektórych spośród obowiązujących przepisów szczególnych lub przepisów modyfikujących względem przepisu zawierającego odesłanie indykatywne może powstać opierające się na założeniu o racjonalności prawodawcy mylne przeświadczenie po stronie interpretatora, że poza wskazanymi, «zastrzeżonymi» przepisami brak przepisów szczególnych lub przepisów modyfikujących względem przepisu zawierającego zwrot odsyłający indykatywnie, co może przyczynić się do wadliwej interpretacji”<sup>337</sup>.

---

<sup>336</sup> Rekomendacje dla legislatorów dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, zaakceptowane przez kierownictwo Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, po szkoleniu „Ujednolicanie praktyki legislacyjnej rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych” – Jachranka, wrzesień/październik 2011 r. Źródło: [http://bip.ksap.gov.pl/pliki/ORikU\\_ba\\_260\\_6\\_2019/zalacznik\\_do\\_wyjasnien.pdf](http://bip.ksap.gov.pl/pliki/ORikU_ba_260_6_2019/zalacznik_do_wyjasnien.pdf) [dostęp: 1.03.2024].

<sup>337</sup> M. Kłodawski, *Określanie relacji między przepisami prawnymi za pomocą zwrotu „z zastrzeżeniem” i zwrotów podobnych z perspektywy teorii i praktyki tworzenia prawa, Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, s. 478.

Wydaje się, że podobna argumentacja może być wykorzystywana również przy okazji omawianych przepisów ZTP. Otóż wykładnia językowa, sformułowanie przepisów, może wyraźnie wskazać sposób interpretacji przepisów niezgodny ze wspomnianą zasadą dotyczącą systematyki. W takim przypadku należy uznać, że będzie brana pod uwagę wykładnia językowa.

Sztuczna inteligencja jest w stanie w takich przypadkach zbudować bardzo często poprawną normę, ale na obecnym etapie prac wydaje się, że jest to rozwiązanie zbyt daleko idące. Nie oznacza to jednak, że narzędzia opracowane z wykorzystaniem sztucznej inteligencji nie mogą być stosowane w pracy legislatora do weryfikacji układu przepisów. Użycie narzędzi, które pozwolą weryfikować pracę na etapie projektu, to jak najbardziej dobra droga. Co więcej, doświadczenia zdobyte w trakcie używania narzędzi informatycznych w taki sposób na etapie prac legislacyjnych z pewnością skrócą czas potrzebny do tego aby wykorzystać je do nowych zadań.

Warto jednocześnie pamiętać o zagrożeniach, jakie niesie zawsze za sobą redundancja danych. Przytoczone wyżej wyrażenia będą wskazywały na budowę normy, która równoległe często wynika z samej treści. To stwarza ryzyko rozbieżności, o którym wcześniej pisałem. Z drugiej jednak strony używanie wyrażenia „z zastrzeżeniem” pokazuje, że jest potrzeba takiego doprecyzowywania przepisów. Rozważenia wymaga jednoznaczne wskazanie w ZTP, że wyrażenia „z zastrzeżeniem” można używać w określonych sytuacjach, w szczególności gdy stopień skomplikowania tekstu aktu prawnego powoduje, że relacje między przepisami mogą być niejednoznaczne. Należałoby jednak wskazać w ZTP, a przez to bezpośrednio wpłynąć na sposób interpretacji przepisów, że takie zastrzeżenie ma charakter wyłącznie jednostronnie wiążący. To znaczy, że jego wprowadzenie nakazuje traktować wskazany w zastrzeżeniu przepis jako wyjątek lub doprecyzowanie, jednak jego brak nie może być interpretowany na zasadzie *a contrario*. Zdając sobie sprawę z faktu, że jest to rozwiązanie, które może budzić wątpliwości z punktu widzenia teorii, uważam, że jest to w pewien sposób postulat, który odzwierciedla dzisiejszą praktykę<sup>338</sup>.

---

<sup>338</sup> Zob. np. przepisy art. 6–9 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, z późn. zm.).

### 3. Rodzaje i hierarchia jednostek redakcyjnych

Wprowadzenie mechanizmu maszynowego przetwarzania tekstu wymaga odpowiedniego przygotowania przetwarzanego tekstu<sup>339</sup>.

Akt prawny dzieli się na jednostki redakcyjne. Jednostki redakcyjne mają strukturę opierającą się na hierarchii, dzięki czemu tekst aktu prawnego jest świetnym materiałem do automatycznej analizy.

Zgodnie z § 58 ZTP każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu<sup>340</sup>.

Podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł (§ 54). W przypadku rozporządzeń, uchwał i zarządzeń podstawową jednostką redakcyjną jest paragraf (§) (§ 124). Cechą charakterystyczną wyżej wymienionych jednostek jest zachowanie ciągłości ich numeracji w obrębie całego aktu. Numer jednostki podstawowej, niezależnie od tego, czy jest to artykuł ustawy czy paragraf rozporządzenia, jest unikatowy w ramach aktu prawnego. Zakładając, że tytuł aktu również powinien być unikatowy, nie powinno być dwóch przepisów o tym samym numerze artykułu lub paragrafu ani aktu o tym samym tytule. Numeracja wszystkich innych jednostek jest ciągła wyłącznie w ramach jednostki wyższego stopnia.

Każdy artykuł (paragraf) powinien w sposób jak najkrótszy obejmować odrębną myśl ujętą jednym zdaniem (§ 55 ust. 1 i 2). Jeżeli jest to niemożliwe, artykuł ustawy lub paragraf rozporządzenia dzieli się na ustępy lub paragrafy (w przypadku ustaw określanych jako „kodeksy”). W § 59 ust. 2, który opisuje reguły przywoływania jednostek redakcyjnych, wskazuje się jednak także na możliwość zaistnienia przypadków, kiedy dana jednostka redakcyjna składa się z kilku zdań. Choć ZTP nie

---

<sup>339</sup> Obecnie stosowane metody przetwarzania tekstu, oparte na skompilowanych algorytmach, są oczywiście w stanie przetworzyć poprawnie tekst niepoprawnie przygotowany. Wprowadzenie jednak mechanizmu przetwarzania metodami heurystycznymi jest opatrzone dodatkowym ryzykiem błędnej interpretacji, a co za tym idzie, wynik takiego przetworzenia nie może być później traktowany jako tekst autentyczny, przynajmniej bez dodatkowej weryfikacji. Dlatego tak istotne jest zapewnienie mechanizmów zapewniających poprawne opracowywanie tekstu. Tworzenie mechanizmu weryfikacji tekstu niejednoznacznego należy rozważać dopiero na drugim etapie.

<sup>340</sup> Na marginesie warto wskazać, że wyraz „każdą” jest zbędny – nie wprowadza zmiany merytorycznej. Wydaje się, że równie dobrze przepis mógłby otrzymać brzmienie: „Jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu”. Oczywiście można wskazać, że dodanie wyrazu „każdy” pokazuje brak wyjątków od tej reguły, jednak, jak zostanie to pokazane w tym rozdziale, można taki wyjątek odnaleźć.

określają, jakie jednostki mogą być dzielone na zdania, w praktyce są to oczywiście wyłącznie te jednostki, które mogą stanowić zdanie, a więc artykuły, paragrafy i ustępy.

Z punktu widzenia tych rozważań warto przytoczyć także § 67 ZTP, zgodnie z którym przepis upoważniający formułuje się w jednym artykule tak, aby można było powołać go jako podstawę prawną wydania rozporządzenia. Jednocześnie czytamy, że artykuł, w którym formułuje się przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, można dzielić na jednostki redakcyjne niższego stopnia, w szczególności wytyczne mogą być wyrażone w oddzielnych ustępach tego artykułu albo jako jego drugie zdanie. Należy tu zwrócić uwagę na dwa wnioski płynące z tego przepisu. Otóż mamy kolejną możliwość budowania artykułu lub ustępu obejmującego więcej niż jedno zdanie. Ponadto jednoznacznie się wskazuje, że zgodnie z ZTP zdanie drugie również jest jednostką redakcyjną. Pojawia się jednak pewna niekonsekwencja, ponieważ w przeciwieństwie do innych jednostek redakcyjnych zdania drugiego nie zapisujemy od nowego wiersza. Jakkolwiek ZTP mówią wyłącznie o „zdaniu drugim”, w praktyce możemy spotkać artykuły i ustępy zawierające kilka zdań.

Podział na ustępy stosuje się także w przypadku, gdy co prawda kolejne jednostki wyrażają odrębną myśl, jednak treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić je jako odrębne artykuły, a między nimi są powiązania treściowe.

ZTP przewidują także wyróżnienie w ramach artykułu, paragrafu lub ustępu wprowadzenia do wyliczenia oraz punktów, które mogą być zakończone częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. Zgodnie zatem z ZTP w ramach artykułu, paragrafu lub ustępu wszelkie wyliczenia powinny zaczynać się od punktów.

ZTP zastrzegły jednocześnie, że po części wspólnej nie należy dodawać następnego zdania. Wskazuje się, że w razie potrzeby kolejną samodzielną myśl formułuje się w kolejnym ustępie. Dla porządku warto wskazać, że jakkolwiek wyżej wymienione zastrzeżenie jednoznacznie dotyczy przypadków, w których występuje część wspólna, należy uznać, że dotyczy ono również sytuacji, kiedy wyliczenie nie kończy się częścią wspólną.

W praktyce zdarza się jednak, że ta zasada techniki jest łamana. Jako przykład można tu przywołać brzmienie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (cytat odzwierciedla wygląd jednostki w tekście):

„Teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego, a w przypadku:

- 1) regulaminów Sejmu i Senatu – odpowiednio Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu;
- 2) aktów normatywnych Rady Ministrów – Prezes Rady Ministrów;
- 3) aktów normatywnych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego”.

Jak widać, po zdaniu pierwszym zawierającym wyliczenie mamy dwa kolejne zdania, w których sformułowano dwie kolejne myśli. Wydaje się, że w przytoczonym artykule nie było żadnych przeciwwskazań do oznaczenia tych zdań jako kolejny ustęp.

Zgodnie z § 56 ust. 2–4 ZTP w obrębie punktów można dokonać dalszych wyliczeń, wprowadzając w analogiczny sposób kolejno litery, tiret i podwójne tiret. Jakkolwiek wydaje się, że jest to zasada dosyć oczywista, w systemie prawa można zauważyć przypadki, kiedy została naruszona. Jako przykład warto przytoczyć dwa przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>341</sup>. Pierwszym z nich jest art. 129g ust. 1 ustawy, który stanowi (cytat odzwierciedla wygląd jednostki w tekście):

„1. Ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych następujących naruszeń przepisów ruchu drogowego:

- a) przekraczania dopuszczalnej prędkości,
  - b) niestosowania się do sygnałów świetlnych
- należy do Inspekcji Transportu Drogowego”.

Drugim przykładem jest art. 130a ust. 6a, który ma następujące brzmienie (cytat odzwierciedla wygląd jednostki w tekście):

„6a. Ustala się maksymalną wysokość stawek kwotowych opłat, o których mowa w ust. 5c:

- a) rower lub motorower – za usunięcie – 100 zł; za każdą dobę przechowywania – 15 zł
- b) motocykl – za usunięcie – 200 zł; za każdą dobę przechowywania – 22 zł,

---

<sup>341</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 450, z późn. zm.



- c) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – za usunięcie – 440 zł; za każdą dobę przechowywania – 33 zł,
- d) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – za usunięcie – 550 zł; za każdą dobę przechowywania – 45 zł,
- e) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – za usunięcie – 780 zł; za każdą dobę przechowywania – 65 zł,
- f) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – za usunięcie – 1150 zł; za każdą dobę przechowywania – 120 zł,
- g) pojazd przewożący materiały niebezpieczne – za usunięcie – 1400 zł; za każdą dobę przechowywania – 180 zł”.

Jak widać w obu przypadkach w ramach ustępu znajduje się wyliczenie oznaczone literami<sup>342</sup>. Innym przykładem naruszenia zasady określającej układ jednostek redakcyjnych jest art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>343</sup>, w którym wskazano (cytat odzwierciedla wygląd jednostki w tekście):

„1. Koncesja określa w szczególności:

(...)

- 3) sposób rozpowszechniania programu (analogowy rozsiewczy naziemny, cyfrowy rozsiewczy naziemny w multipleksie, rozsiewczy satelitarny, w sieciach telekomunikacyjnych innych niż wykorzystywane do rozpowszechniania rozsiewczego naziemnego lub rozsiewczego satelitarnego) oraz:
  - dla rozpowszechniania analogowego rozsiewczego naziemnego:
    - a) lokalizację stacji,
    - b) wysokość zawieszenia anteny,
    - c) maksymalną moc promieniowaną,
    - d) charakterystykę promieniowania anteny,
    - e) częstotliwość,
    - f) polaryzację,
  - dla rozpowszechniania cyfrowego rozsiewczego naziemnego w multipleksie:
    - g) multipleks,

---

<sup>342</sup> Warto przy tym zaznaczyć, że wyżej wymienione błędy zostały odnalezione podczas prac nad szablonem aktu prawnego, przy okazji opracowywania mechanizmów stosowanych do formatowania i weryfikowania tekstu. Mechanizmy te wskazały „Błędne następstwo poziomów”, co jednoznacznie opisuje charakter błędów w cytowanych przepisach.

<sup>343</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 805 oraz z 2021 r. 1676.

- h) obszar rozpowszechniania,
  - i) parametry sygnalizacyjne – identyfikatory ID,
  - dla rozpowszechniania rozsiewczego satelitarnego:
    - j) nazwę wykorzystywanego satelity,
    - k) położenie satelity na orbicie,
    - l) częstotliwość,
    - m) lokalizację stacji dosyłowej,
  - dla rozpowszechniania w sieciach telekomunikacyjnych innych niż wykorzystywane do rozpowszechniania rozsiewczego naziemnego lub rozsiewczego satelitarnego:
    - n) lokalizację stacji głównej,
    - o) obszar objęty siecią telekomunikacyjną;
- (...)

Wątpliwości budzi nazwanie jednostek redakcyjnych w pkt 3 zacytowanego wyżej przepisu, rozpoczynających się od znaku półpauzy – nie wiadomo, czy są to tiret czy też części wspólne odnoszące się do liter znajdujących się pod nimi (w przypadku takiej interpretacji należałoby wskazać naruszenie zasad ZTP określonych w § 56, z których wynika, że część wspólna kończy wyliczenie i powinna się odnosić do wszystkich elementów<sup>344</sup>). Sprawa może okazać się szczególnie ważna w przypadku konieczności nowelizacji jednej z tych jednostek.

Z § 56 ust. 4 wynika także, że ZTP przewidują podział wyłącznie do podwójnego tiret. W praktyce można jednak wskazać przypadki bardziej rozbudowanych wyliczeń wymagających użycia jednostek niższego stopnia<sup>345</sup>. Przykładami mogą być ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw<sup>346</sup> lub rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 grudnia 2017 r. oraz z dnia 14 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zapobiegania wprowadzaniu i rozprzestrzenianiu się organizmów kwarantannowych<sup>347</sup>, w których zastosowano potrójne tiret, a więc jednostkę, która nie została nawet ujęta w ZTP.

---

<sup>344</sup> Ponadto należy zwrócić uwagę na błąd interpunkcyjny, polegający na tym, że bezpośrednio po sobie występują przecinek i myślnik, mające podobny charakter – jest złamanie zasady interpunkcyjnej, zgodnie z którą przecinek przed myślnikiem należy pominąć.

<sup>345</sup> Konieczność użycia takich jednostek pojawia się w przypadku nowelizacji fragmentów załączników, które mają postać skomplikowanym formularzy.

<sup>346</sup> Dz. U. poz. 2029.

<sup>347</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2503 oraz z 2019 r. poz. 2042.

Charakter ZTP, które poza wyjątkowymi przypadkami zawierają zasady nieopatrzone żadną sankcją, powoduje, że mamy od nich odstępstwa, a to znacząco utrudnia możliwość opierania na nich mechanizmów w pełni automatycznego przetwarzania tekstu.

#### **4. Redundancja**

Gdy spojrzymy na system prawnym jak na bazę danych, zwłaszcza relacyjną bazę danych, dostrzeżemy relacje, które wynikają z hierarchii źródeł prawa, odesłań oraz z jednostek o charakterze metaprzepisów. Jednym z większych błędów, które mogą się pojawić podczas projektowania bazy danych, jest powtarzanie tej samej informacji w kilku miejscach (redundancja danych). Aktualizacja takiej bazy danych jest bardzo utrudniona, ponieważ analogiczne zmiany należy wówczas wprowadzać jednocześnie w kilku miejscach. Niedopatrzenie natomiast w tym zakresie może prowadzić do niespójności wyników.

Ten informatyczny przykład został przytoczony nie bez powodu. W ZTP odnajdujemy już dziś zasady mające bezpośredni związek z wyżej opisaną kwestią. Zgodnie bowiem z ZTP (§ 4 ust. 1 i 2) ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach, jak również postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe. Regulacje te są między innymi konsekwencją wyżej omówionej hierarchii źródeł prawa. Powtarzanie w szczególności przepisu ustawy w rozporządzeniu budziłoby wątpliwości co do charakteru wyrażonego obowiązku, jak również skutków ewentualnego uchylecia takiego przepisu w rozporządzeniu.

„Prawodawca musi unikać zbędnych powtórzeń, bo inaczej organy stosujące prawo będą starały się w drodze interpretacji nadać tym powtórzeniom jakieś nowe znaczenie normatywne, odmienne od znaczenia przepisu powtarzanego i w obrocie prawnym znajdą się przepisy wyrażające nie to, co było intencją prawodawcy. W wielu orzeczeniach sądy przyjmują takie, a nie inne znaczenie określenia użytego w akcie

normatywnym, argumentując, że odmienna interpretacja oznaczałaby przyjęcie, iż przepis wprowadzający ten termin stanowi «zbędne *superfluum*»<sup>348</sup>.

Warto jednak wskazać, że w doktrynie dopuszcza się możliwość wyjątkowego powtarzania przepisów powszechnie obowiązujących, w szczególności ustaw, w aktach takich jak statuty lub regulaminy. Podkreśla się, że akty tego rodzaju są dla swojego kręgu odbiorców podstawowym źródłem informacji, a co za tym idzie – istotne jest, aby informacja w nich zawarta była kompletna i nie wymagała sięgania do innych źródeł. Wskazuje się jednocześnie, że „[w] takich przypadkach należy jednak pamiętać, by powtórzenie było dokładne; by w powtarzanym przepisie nie dokonywać nawet najmniejszej zmiany jego treści”<sup>349</sup>.

Celem przedmiotowej zasady jest minimalizacja nieporozumień interpretacyjnych. Uzupełnieniem tej zasady jest zakaz zamieszczania w aktach normatywnych wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm (§ 11). Zamieszczanie w akcie normatywnym treści nienormatywnych może znacząco utrudnić interpretację przepisu. Treści te mogą być „nadinterpretowane”, ponieważ czytelnik zakłada, że każdy element przepisu ma swój cel.

Spójrzmy na to również z drugiej strony. Brak wskazania omawianego zakazu zamieszczania treści nienormatywnych może z kolei powodować, że osoba czytająca dany przepis może mylnie założyć, że jakaś treść błędnie przez nią zrozumiana ma właśnie charakter nienormatywny, i po prostu ominie ją w swoich analizach jako zbędny element<sup>350</sup>. Niezależnie od tego należy zauważyć, że umieszczanie w aktach prawnych treści nienormatywnych groziłoby zwiększeniem objętości tych aktów, co dodatkowo mogłoby utrudnić zapoznanie się z treścią norm prawnych.

Warto podkreślić, że omawiana zasada odnosi się także do zakazu powtarzania przepisów Konstytucji. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 ust. 2), dlatego też nie należy powtarzać jej regulacji nawet w ustawach. Jak wskazał TK, „doktryna konstytucyjna wyróżnia bezpośrednie (samoistne) i pośrednie (niesamoistne) stosowanie konstytucji. Istota bezpośredniego

---

<sup>348</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 4 ZTP, s. 68.

<sup>349</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej...*, dz. cyt., s. 29 i 30.

<sup>350</sup> Zob. J. Wróblewski, *Rozumienie prawa...*, dz. cyt., s. 79–80; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów...*, dz. cyt., s. 150–152.

stosowania określonych norm prawnych sformułowanych w konstytucji polega na tym, że nie należy ich rozwijać w aktach niższego rzędu”<sup>351</sup>.

Przykładem normy, która według mnie stanowi swego rodzaju niepotrzebne powtórzenie normy konstytucyjnej, a ponadto została sformułowana w sposób mogący budzić wątpliwości interpretacyjne, jest art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym „[o]głoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkiem”. Czytając ten przepis, możemy odnieść wrażenie, że nakłada on obowiązek każdorazowego ogłaszania aktów normatywnych w dzienniku urzędowym i jednocześnie nie wskazuje jednoznacznie celu tej czynności. Przytoczony przepis, skupiając się na samym obowiązku ogłaszania aktu prawnego, może sugerować, że organ wydający po złożeniu podpisu pod aktem nie może zrezygnować z jego publikacji nawet w przypadku pojawienia się okoliczności wskazujących na bezprzedmiotowość tej czynności, np. w przypadku uchylecia ustawy stanowiącej podstawę do wydania rozporządzenia. Przypomnijmy, że ustawa o ogłaszaniu zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji powinna określić zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych, w szczególności aktów, których ogłoszenie jest warunkiem ich wejścia w życie. Obowiązek ogłoszenia wynika zatem z samej normy konstytucyjnej. Jak rozumiem, omawiany art. 2 ust. 1 ustawy ma na celu wskazanie, że akty normatywne ogłasza się „w dzienniku urzędowym”, jednak jego obecna redakcja sprawia, że ten cel nie został ujęty w jednoznaczny sposób. Oczywiście interpretacja tego przepisu musi uwzględniać treść art. 1 omawianej ustawy, który stanowi, że „[u]stawa określa zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych”, jest to jednak przykład, kiedy sposób redakcji prostego, jak mogłoby się wydawać, zagadnienia utrudnia precyzyjne zrekonstruowanie treści normy prawnej.

Przy tej okazji warto zwrócić także uwagę na przywołany art. 1 ustawy, w którym wprost przytoczono treść przepisu Konstytucji, jak jednak zostanie wykazane w dalszej części pracy, takie powtórzenia są dosyć powszechne i nie stanowią źródła wątpliwości. Dzieje się tak, ponieważ ich charakter jest jednoznaczny. Możliwe jest więc wskazanie przypadków, gdy powtórzenia norm mogą mieć pozytywny wpływ na czytelność aktu.

Jakkolwiek oczywiście nie sposób nie zgodzić się z wyżej omawianą zasadą zakazu powtórzeń, to pewne wątpliwości budzi kategoriyczny zakaz umieszczania jakichkolwiek

---

<sup>351</sup> Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.

tego typu wypowiedzi, w szczególności uzasadnień formułowanych norm. Warto zauważyć, że w przepisach unijnych akty prawne rozpoczynają tak zwane motywy, które swoim charakterem i treścią bardzo przypominają treść części uzasadnienia. Konstytucja z 1997 r. również rozpoczyna się od preambuły. Wyżej przywołane fragmenty aktów są przedmiotem analiz osób stosujących prawo. Określają one często kontekst aktu prawnego. Oczywiście można założyć, że akt prawny nie wymaga uzasadnienia. Niekiedy uważa się nawet, że może to zmniejszać respekt do tych przepisów. Z drugiej jednak strony w orzecznictwie wielokrotnie wskazuje się na to, jak ważna jest treść uzasadnień w orzekaniu na podstawie przepisów, które nie są jednoznaczne. Z trzeciej natomiast strony w doktrynie wskazuje się, że ZTP, będąc zbiorem zasad pisania dobrego prawa, są także wyznacznikiem dla organów stosujących prawo przy wykładni przepisów. Mając powyższe na względzie, rozważenia wymaga, czy nie należy wprost określić w ZTP funkcji, jaką pełni dana treść nienormatywna, wskazać, gdzie taka treść może się znajdować. Dzięki temu organy stosujące prawo mogłyby się z nią zapoznać, zamiast analizować uzasadnienie do projektu aktu prawnego, nierzadko później zmienionego bez adekwatnej aktualizacji uzasadnienia. Fakt, że mimo zakazu nadal są wydawane akty, które są opatrzone preambułą, pokazuje, że w pewnych przypadkach jej pojawienie się może zwiększyć czytelność wprowadzanych zmian. Oczywiście mogą istnieć zakusy, aby przemycać w niej treści, które wprowadzą pewien stan niepewności. Właśnie dlatego konieczne jest precyzyjne określenie charakteru tych fragmentów i sposobu ich oznaczania w ZTP.

## **5. Odesłania**

Z punktu widzenia czytelności aktu prawnego idealnym rozwiązaniem jest, by móc krok po kroku zapoznawać się z jego treścią. Jednak akt prawny to element większej całości, a każdy przepis to element aktu. To sprawia, że czasem konieczne jest posłużenie się odesłaniami. Główne powody to potrzeba osiągnięcia skrótości tekstu i zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych. Należy zauważyć, że alternatywą dla zastosowania odesłań jest powtórzenie takich regulacji. To powtórzenie może być często bardzo trudne. Pamiętajmy, że nawet identyczne określenia mogą być inaczej interpretowane. Czasem ich znaczenie zależy od miejsca, w którym się znajdują. ZTP wskazują, że jeżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia

skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Jeżeli natomiast odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w danym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła.

Możemy wyróżnić odesłania wewnętrzne – w obrębie tego samego aktu oraz zewnętrzne – do innych aktów normatywnych. Relacje między aktami i przepisami wskazują niejednokrotnie na konieczność nawiązania do regulacji określonych w innym przepisie danego lub odrębnego aktu. Z tego właśnie powodu ZTP dają możliwość odsyłania w ustawie do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do wyżej wymienionych postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, jednocześnie, z powodów analogicznych do opisanych wyżej (§ 22 ZTP), zakazują zamieszczania przepisów nakazujących ich stosowanie (§ 4 ust. 3 i 4). Stosowanie odesłań tworzy relacje między przepisami, które, w połączeniu z hierarchiczną budową systemu prawnego, tworzą sieć powiązań analogicznych do tych stosowanych w relacyjnej bazie danych.

Odesłania służą osiągnięciu zwięzłości tekstu prawnego. Jak jednak wskazała S. Wronkowska, „posługiwanie się, takim środkiem techniki prawodawczej nasuwa wiele wątpliwości. (...) Ich jednoznaczne rozwiązanie jest nieodzowne, jeśli odesłania, służące zwięzłości tekstu, nie miałyby zarazem istotnie obniżać jego precyzji”<sup>352</sup>. Autorka wskazuje niektóre z wątpliwości. „Czy odsyłamy do przepisu już obowiązującego, czy przepisu, który dopiero zostanie wydany? Czy odsyłamy do jakiegoś przepisu w każdorazowej jego redakcji (uwzględniając, że może zostać zmieniony), czy do jakiegoś wybranego ujęcia redakcyjnego (i którego)? Czy odsyłamy wreszcie wyłącznie do danego przepisu w redakcji jaką miał on w dniu wejścia w życie przepisu, który odsyła? Czy uznajemy za dopuszczalne stosowanie dalszych odesłań od przepisu, do którego odsyłamy (...) odpowiedzi na powyższe pytania posiadają doniosłe konsekwencje dla treści norm odtwarzanych z przepisów: odsyłającego i tego, do którego odsyłamy (skoro treść tego ostatniego może ulegać zmianom w drodze nowelizacji)”<sup>353</sup>.

---

<sup>352</sup> S. Wronkowska, *Technika prawodawcza...*, dz. cyt., s. 10.

<sup>353</sup> S. Wronkowska, *Technika prawodawcza...*, dz. cyt., s. 11.

Jak wskazuje S. Wronkowska „[u]dzielenie odpowiedzi na powyższe pytania wymaga także oparcia się na określonych koncepcjach teoretycznych. Na przykład zanim posłużymy się techniką odesłań trzeba rozważyć, czy uchylenie aktu normatywnego zawierającego przepis, do którego odsyła inny przepis obowiązujący, powoduje «lukę», której usunięcie wymagałoby interwencji prawodawcy, czy też przepis, do którego odsyłamy nadal obowiązuje, mimo uchylenia aktu, w którym jest zamieszczony. Warto przy tym dodać, że typowe środki techniki prawodawczej, które uznaliśmy za swoiście prawne, zakładają często nawet bardzo złożone koncepcje teoretyczne”<sup>354</sup>. Przytoczone powyżej fragmenty powstały w 1990 r., zatem jeszcze na gruncie ZTP z 1969 r., jednak doskonale opisują potencjalne ryzyka, jakie towarzyszą niepoprawnie sformułowanym lub niekompletnym zasadom techniki prawodawczej.

Wątpliwości budzi zasada określona w § 156 ust. 4 obecnie obowiązujących ZTP, która stanowi, że jeżeli daną instytucję prawną reguluje się całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła, nie jest możliwe, można wyjątkowo odesłać do przepisów określonych przedmiotowo, o ile przepisy te dadzą się w sposób niewątpliwy wydzielić spośród innych; przepis odsyłający formułuje się w postaci: „Do ... (określenie instytucji) stosuje się odpowiednio przepisy o ... (przedmiotowe określenie przepisów)”. Trudno wskazać, kiedy wyżej opisana sytuacja może mieć miejsce. Wydaje się, że w większości przypadków stosowanie tego przepisu ZTP jest raczej wynikiem obaw legislatora, że może ominąć jakieś przepisy w odesłaniu. Przytoczona zasada uniemożliwia przy tym automatyczne tworzenie relacji w systemie aktów prawnych. Skoro projektodawca nie jest w stanie zidentyfikować odesłań, nie można tego zadania przenieść na system informacji prawnej. Brak jednoznacznych relacji spowoduje, że wyniki nie będą jednoznacznie określone. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się stworzenie dla legislatora narzędzi, które ułatwiają identyfikację takich odesłań, jednak legislator powinien dołożyć wszelkiej staranności, aby wyczerpująco je wymienić. Z punktu widzenia ZTP oraz opisywanych rozwiązań lepszym wyjściem jest konieczność wymienienia wszystkich znanych odesłań z ewentualnym wskazaniem, że katalog nie jest zamknięty. Jest to jednak wyjście pośrednie.

Tak jak zostało to wcześniej wskazane, odesłania są niejako „złem koniecznym”. Alternatywą dla ich zastosowania jest powtórzenie całych fragmentów tekstu, zalecane jedynie wyjątkowo ze względu na ryzyko odmiennej interpretacji wynikającej nierzadko

---

<sup>354</sup> Tamże.



z wykładni systemowej<sup>355</sup>. Z tych właśnie powodów ZTP dopuszczają stosowanie odesłań w tekście. Jednak z jednym zastrzeżeniem. Otóż nie zezwalają na odsyłanie do przepisów, które już zawierają odesłania (§ 157). Zakaz odesłań do przepisów zawierających odesłania do innych przepisów jest nierzadko trudny do realizacji. Z drugiej strony prócz wyżej wymienionego utrudnienia dostępu do całej treści normy mamy ryzyko błędów wykładni.

Jak widać odesłania to istotny element budowy norm prawnych. Element, który wymaga szczególnej uwagi przy opracowaniu systemu automatycznego przetwarzania informacji o prawie.

Zgodnie z § 158, jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, przy odesłaniu przytacza się w całości aktualny tytuł tego aktu. Prócz wyżej wymienionych informacji przytacza się także oznaczenie publikatora aktów prawnych, który ma za zadanie wskazać właściwy stan prawny aktu prawnego, w którym znajduje się dany przepis. Sposób oznaczenia publikatora został określony w ust. 1, zgodnie z którym w oznaczeniu publikatora podaje się:

- 1) pozycję oraz, w razie potrzeby, rocznik dziennika urzędowego, w którym akt ogłoszono – jeżeli akt ten nie był nowelizowany;
- 2) pozycję oraz, w razie potrzeby, rocznik dziennika urzędowego, w którym ogłoszono zarówno pierwotny tekst tego aktu, jak i akty zmieniające ten akt – jeżeli akt ten był nowelizowany, a nie ogłoszono jego tekstu jednolitego;
- 3) rocznik oraz pozycję dziennika urzędowego, w którym ogłoszono ostatni tekst jednolity tego aktu – jeżeli ogłoszono taki tekst jednolity;
- 4) rocznik oraz pozycję dziennika urzędowego, w którym ogłoszono tekst jednolity, oraz dziennik urzędowy, w którym ogłoszono akty zmieniające tekst jednolity tego aktu – jeżeli ogłoszono tekst jednolity tego aktu, a był on nowelizowany.

W przytoczonych punktach 1 i 2 wskazano, że rocznik dziennika urzędowego, w którym został ogłoszony akt, podaje się „w razie potrzeby”. Nie określono w nich jednak, na czym ta „potrzeba” polega. W praktyce utarła się reguła, zgodnie z którą wskazanie rocznika dziennika urzędowego jest „potrzebne” wtedy, gdy rok wydania aktu różni się od roku ogłoszenia. Ponieważ tekst jednolity wydaje się niemal zawsze dużo później niż tekst pierwotny, w punktach 3 i 4 nie zawarto już zastrzeżenia, że rocznik dziennika podaje się wyłącznie „w razie potrzeby”. Brzmienie tych punktów może

---

<sup>355</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej...*, dz. cyt., s. 29.

jednak budzić wątpliwości w sytuacji, gdy zarówno tekst pierwotny, jak i nowelizacje oraz tekst jednolity zostały ogłoszone w jednym roku kalendarzowym, na przykład ze względu na charakter regulacji aktu prawnego. Choć taki przypadek może się wydawać teoretyczny, miał miejsce choćby w 2021 r.

26 lutego 2021 r. ogłoszono w Dzienniku Ustaw pod pozycją 367 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Rozporządzenie to było później trzykrotnie nowelizowane w ciągu kilkunastu dni, dlatego też 12 marca 2021 r. zdecydowano się wydać tekst jednolity tego aktu<sup>356</sup>, natomiast już 19 marca 2021 r. ogłoszono rozporządzenie w nowym brzmieniu<sup>357</sup>. Z punktu widzenia naszych rozważań istotny jest § 29 tego rozporządzenia, w którym postanowiono, że traci moc „rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 447)”. Jak widać, w oznaczeniu publikatora nie wskazano rocznika tekstu jednolitego aktu prawnego, co jest niezgodne z omawianymi wyżej punktami 3 i 4. Moim zdaniem jednak sposób zredagowania przytoczonego przepisu jest właściwy. Błędna natomiast jest redakcja przepisu ZTP, który powinien zawierać wyjaśnienie, na czym polega „potrzeba” wskazana w punktach 1 i 2. Zresztą analiza kolejnych przepisów dowodzi, że ZTP nie tylko w tym zakresie są niespójne.

Podobna sytuacja miała miejsce w 2022 r., kiedy 23 marca 2022 r. ogłoszono ustawę z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>358</sup>, a już 14 listopada 2022 r. ogłoszono obwieszczenie w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego<sup>359</sup>. Również w tym przypadku w kolejnych nowelizacjach tej ustawy w oznaczeniach publikatora nie podawano roku<sup>360</sup>.

Dosyć specyficzna jest sytuacja, kiedy odsyłamy do przepisu, który jest w trakcie *vacatio legis*. Zgodnie z ZTP w przypadku odesłania do przepisu, którego brzmienie zostało zmienione, jednakże przepis go zmieniający został uchylony w okresie jego

---

<sup>356</sup> Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 447).

<sup>357</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 512).

<sup>358</sup> Dz. U. poz. 655.

<sup>359</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305).

<sup>360</sup> Zob. np. art. 15 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczeń za długoletnią służbę (Dz. U. poz. 347).

*vacatio legis*, przytacza się również oznaczenie pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ogłoszono przepis zmieniający i przepis, który go uchylił (§ 158 ust. 3).

ZTP stanowią też, że jeżeli TK wydał orzeczenie stwierdzające niezgodność aktu normatywnego, do którego się odsyła, albo poszczególnych jego przepisów, do których następuje odesłanie, z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, z ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, przy przytaczaniu pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dzienników urzędowych, w których ogłoszono dany akt i jego kolejne zmiany, podaje się również pozycję oraz, w razie potrzeby, rocznik dziennika urzędowego, w którym ogłoszono to orzeczenie. Nie przytacza się roczników oraz pozycji dzienników urzędowych, w których ogłoszono orzeczenia TK uznające, że akt normatywny, do którego następuje odesłanie, jest zgodny albo nie jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, z ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, oraz orzeczenia o umorzeniu postępowania albo o pozostawieniu wniosku właściwego organu bez rozpoznania (§ 158 ust 4).

Analiza ZTP wskazuje, że oznaczenie miejsca publikacji aktu prawnego oraz wszelkich jego zmian jest skoncentrowane na wskazaniu tych zmian, które są bezpośrednio odzwierciedlone w treści aktu prawnego. Autorzy ZTP skupili się tutaj wyłącznie na zapewnieniu dostępu do informacji pozwalających odtworzyć historię zmian treści aktu. Z tego punktu widzenia zamieszczanie informacji na temat orzeczeń, które nie miały wpływu na treść, mogłoby budzić wątpliwości. Z drugiej jednak strony każde orzeczenie ma swoje znaczenie ze względu na zasadę „rzeczy osądzonej”<sup>361</sup>. Dlatego też możliwość szybkiego udostępniania informacji o takim orzeczeniu jest również istotna. Brak informacji o takim orzeczeniu w akcie powoduje, że obywatel nie ma możliwości zapoznania się z uzasadnieniem wyroku TK, zwłaszcza gdy z danym przepisem się nie zgadza. Tutaj widzę szczególne zadanie systemu, który umożliwia dostęp do orzeczeń, w szczególności orzeczeń TK.

Orzeczenia TK w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym

---

<sup>361</sup> G. Wierczyński, *Odzwierciedlenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w oficjalnej wersji tekstu ustawy* [w:] *Konferencja: Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Laskowska, Z. Wrona, Warszawa 2013, s. 73–80.

Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Struktura orzeczeń TK może więc przed ogłoszeniem być poddana pewnemu przetworzeniu, zwłaszcza przez dodanie znaczników, które – nawet w przypadku braku możliwości stosowania w orzeczeniach zasad dotyczących odesłań – pozwalają w jakiś sposób na zapewnienie automatycznego generowania powiązań w systemie. W przypadku innych orzeczeń taka ewentualność jest mocno ograniczona. Rozumiejąc odrębność tych regulacji, warto podkreślić, że zawarcie w nich odesłań pisanych zgodnie z projektowanymi zasadami, mającymi przecież charakter wyłącznie techniczny, pozwala na otwarcie nowych możliwości przetwarzania danych w omawiany sposób. Określenie elementów orzeczeń nie jest przedmiotem analiz w niniejszej pracy, warto jednak wskazać, że zasady tutaj omawiane mogą być przydatne również w tym zakresie.

Jeżeli liczba zmian aktu normatywnego, do którego następuje odesłanie, albo jego tekstu jednolitego jest większa niż pięć, można nie wymieniać roczników oraz pozycji dzienników urzędowych, w których ogłoszono te zmiany, a poprzestać jedynie na podaniu pozycji oraz, w razie potrzeby, rocznika dziennika urzędowego, w którym ogłoszono pierwotny tekst tego aktu albo jego ostatni tekst jednolity, z dopiskiem „z późn. zm.”, po którym zamieszcza się odnośnik. W odnośniku natomiast wymienia się wszystkie kolejne zmiany pierwotnego tekstu danego aktu normatywnego albo jego ostatniego tekstu jednolitego, podając odpowiednie roczniki oraz pozycje dzienników urzędowych (§ 158 ust. 5 i 6 ZTP).

Z punktu widzenia technicznego oznaczenie dzienników urzędowych formułuje się w postaci: „(... (skrót nazwy dziennika urzędowego) poz. ... i ..., z ... r. poz. ... oraz z ... r. poz. ...)”, przy czym w przypadku ogłoszenia w dzienniku urzędowym pierwotnego tekstu aktu normatywnego w innym roku niż wymieniony w dacie tego aktu oraz w przypadku ogłoszenia tekstu jednolitego aktu normatywnego, po powołaniu skrótu nazwy dziennika urzędowego podaje się rocznik tego dziennika urzędowego („z ... r.”) – § 158 ust. 7. Jak widać, opisany wzorzec w odniesieniu do tekstu jednolitego jest zgodny z wyżej przytoczoną zasadą dotyczącą wskazywania rocznika, niezgodny jednak z praktyką, co zostało zilustrowane przykładami.

Kwestią równie istotną jak precyzja określenia przepisów, do których jest adresowane odesłanie, jest wskazanie stanu prawnego, do którego to odesłanie jest realizowane. Otóż wyżej wymienione zasady formułowania odesłań dotyczą tak zwanych odesłań dynamicznych, to znaczy odesłań do obowiązujących przepisów prawnych

w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego (§ 159). Jeżeli wyjątkowo przepis prawny ma odsyłać do innych przepisów jedynie w ich określonej wersji (odesłanie statyczne), zaznacza się to w przepisie odsyłającym przez nadanie mu brzmienia: „Do ... stosuje się przepisy art. ... ustawy ... (tytuł ustawy)” oraz dodanie w nawiasie „w brzmieniu z dnia ...”, podając poza datą wejścia w życie przepisów, do których się odsyła, także oznaczenie dziennika urzędowego, w którym zostały ogłoszone te przepisy (§ 160).

Jak widać, odesłania statyczne mają być stosowane „wyjątkowo”. Wydaje się, że są one w zbyt małym stopniu wykorzystywane w aktach prawnych, przez co nierzadko powstają wątpliwości interpretacyjne, w szczególności w przypadku stosowania odesłań w przepisach o utracie mocy aktu prawnego, przejściowych lub dostosowujących czy też w przypadku wskazywania podstawy do wydania postanowienia o nadaniu orderu lub odznaczenia, zwłaszcza gdy w międzyczasie podstawa ta utraci moc, oraz w odnośnikach informujących o wdrożeniu lub implementacji przepisów unijnych. Zasadne byłoby więc doprecyzowanie – a właściwie zmiana – ZTP w tym zakresie. Zwróćmy bowiem uwagę, że sposób sformułowania zasad odsyłania do innych przepisów świadczy o tym, że odesłania statyczne traktuje się jako wyjątek od ogólnej zasady stosowania odesłań dynamicznych. Mając na względzie generalną zasadę wskazującą, że przepisy dotyczące stosowania wyjątków w razie wątpliwości czyta się zawężająco, należy uznać, że bez zmian ZTP nie ma obecnie podstaw do zmiany praktyki.

Większość wyżej wymienionych zasad przytaczania tytułów aktów normatywnych, wraz z oznaczeniem roczników oraz pozycji dzienników urzędowych, w których te akty zostały ogłoszone, stosuje się również w przepisach epizodycznych, przejściowych i dostosowujących oraz w przepisach zmieniających i uchylających przy powoływaniu zmienianych albo uchylanych aktów normatywnych, a także w podstawach prawnych aktów normatywnych innych niż ustawa (§ 161 ust. 1).

## **6. Warunki przejrzystości tekstu**

ZTP zawierają szereg zasad, których stosowanie może być istotne z punktu widzenia precyzji wyrażania norm prawnych oraz unikania fragmentów, które nic nie wnoszą, a mogą być swego rodzaju zbędnym powtórzeniem.

Jeżeli norma ma być adresowana do każdej osoby fizycznej, adresata tej normy wskazuje się wyrazem „kto” (§ 144). Jeżeli natomiast zakres adresatów normy ma być węższy, tzn. w przypadku gdy poza zakresem znajduje się jakaś grupa adresatów, wyznacza się go przez użycie odpowiedniego określenia rodzajowego. Jeżeli norma ma być adresowana do podmiotów innych niż osoby fizyczne, adresata tej normy można wskazać nazwą rodzajową albo własną. Jako niepoprawne wskazuje się określanie adresata normy wyrazem „każdy”.

Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie we wszystkich okolicznościach, w przepisie prawnym nie określa się okoliczności jej zastosowania. Każde określenie okoliczności zastosowania normy będzie swego rodzaju warunkiem, który zawęzi zakres normy. Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie tylko w określonych okolicznościach, okoliczności te jednoznacznie i wyczerpująco wskazuje się w przepisie prawnym przez rodzajowe ich określenie. Wskazanie okoliczności ma za zadanie zawężenie zatem zakresu sytuacji (§ 146).

Akt prawny powinien być w jak największym stopniu czytelny. Większość zasad techniki prawodawczej ma na celu zwiększenie czytelności aktu oraz ułatwienie wyszukiwania informacji. Standaryzacja pewnych rozwiązań ma za zadanie zapewnić jednolity sposób interpretacji. Jedną z najbardziej podstawowych jest zasada wskazująca, że przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą (§ 5). Tekst nie powinien być zatem „przegadany”. Powinien za to dokładnie wyrażać intencje prawodawcy w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm (§ 6). Pisząc przepisy, należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu.

Konsekwentnie należy unikać posługiwania się:

- 1) określeniami specjalistycznymi, jednak pod warunkiem, że można w inny sposób zapewnić należytą precyzję tekstu,
- 2) określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, jeżeli mają swoje dokładne odpowiedniki w języku polskim,
- 3) nowo tworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi, jeżeli w dotychczasowym słownictwie polskim są odpowiednie określenia.

ZTP wskazują zatem ogólną wytyczną dla autorów projektu. Warto zwrócić tutaj uwagę na fakt, że przepisy powinny być „zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm”. Ustawy i rozporządzenia są oczywiście przepisami powszechnie obowiązującymi, głównymi adresatami są jednak osoby, które są ujęte w zakresie podmiotowym aktu. Nierzadko faktyczny zakres podmiotowy w praktyce jest wynikiem zakresu przedmiotowego aktu. Wyżej przytoczona reguła oznacza, że redagując tekst aktu prawnego, należy się skupić na czytelności przede wszystkim dla adresatów norm. Przykładowo można wskazać, że przepisy Kodeksu karnego czy Kodeksu cywilnego powinny być napisane w sposób czytelny dla jak najszerszego grona osób, ponieważ są to akty, których normy mogą dotyczyć każdego. W przypadku jednak aktów, które regulują sprawy związane z konkretną dziedziną, zapewnienie czytelności dla osób, które nie znają danej tematyki merytorycznie, może być trudne do osiągnięcia. Czasami nie można bowiem uniknąć posługiwania się językiem, który jest używany przez konkretną grupę zawodową. Niezależnie jednak od zakresu tematycznego zdania w akcie redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych. Obecnie często zwraca się uwagę na tzw. reguły prostego języka. Jednym z podstawowych błędów z punktu widzenia jasności przekazu, jaki występuje w tekstach aktów prawnych, jest długość zdań.

Do najbardziej istotnych zasad techniki prawodawczej zaliczyć należy moim zdaniem regułę, zgodnie z którą do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami (§ 10). Jak zaznacza A. Malinowski, „[s]tosowanie synonimów w tekstach prawnych powinno być ograniczone (nawet wtedy, gdy są one w pełni równoznaczne) stosownie do zasady, że dla oznaczenia jednego obiektu powinno być używane jedno określenie. Tekstów prawnych nie dotyczy w żadnym zakresie zasada stylistyczna polegająca na unikaniu powtarzania tych samych słów w jednym zdaniu. W tekstach prawnych należy posługiwać się w całym tekście jednym określeniem. Użycie różnych określeń stwarza problemy interpretacyjne. (...) Tekst spójny terminologicznie posługuje się jednoznacznymi zasobami terminologicznymi, o ściśle określonych powiązaniach zakresowych. Spójność terminologii jest niezbędna dla poprawnego zrozumienia i wykładni tekstu prawnego. Postulat spójności terminologicznej tekstu prawnego (tzw. spójności formalnej) wymaga, aby te same terminy były używane do wyrażania tych samych pojęć (ten sam termin nie może być użyty do oznaczenia różnych pojęć).

Jednemu terminowi przypisane jest w jednym tekście prawnym wyłącznie jedno znaczenie, zaś jednemu znaczeniu powinien być przypisany tylko jeden termin (co wiąże się z zakazem używania synonimów). Powstaje w ten sposób jedno-jednoznaczne przyporządkowanie terminów i ich znaczeń, dzięki czemu unika się wieloznaczności, sprzeczności i wątpliwości co do znaczenia terminu (...). Dany termin powinien być stosowany jednolicie w odniesieniu do tego samego pojęcia, a inne pojęcie należy wyrazić innym terminem”<sup>362</sup>.

Co istotne, w doktrynie podkreśla się także, że jednolitość tekstu prawnego, przejawiająca się w tym, że do analogicznych rozstrzygnięć stosujemy jednolite wyrażenia, pozwala wyszukiwać w zbiorze aktów prawnych interesujące nas fragmenty oraz sprzyja wykształcaniu się dla tych wyrażen dyrektyw interpretacyjnych<sup>363</sup>. „Zalecane przez technikę prawodawczą formy redakcyjne służą niekiedy wyrażaniu bardzo ważkich rozstrzygnięć. Na przykład za pomocą wypowiedzi zbudowanej według określonego schematu prawodawca wyrażać może decyzję o takim a nie innym rozłożeniu ciężaru dowodu. Nieadekwatne zastosowanie takiego schematu może okazać się trudne do skorygowania w procesie wykładni i mieć doniosłe konsekwencje merytoryczne dla zainteresowanych”<sup>364</sup>.

Stosowanie się do powyższej zasady pozwala uniknąć wielu problemów interpretacyjnych. Jednak niekiedy jest ono trudne do zrealizowania. Przykładem jest tutaj określenie „ogłasza”. Określenie to, zgodnie ze słownikiem języka polskiego<sup>365</sup>, oznacza ‘podać do publicznej wiadomości’; ‘wydać coś w formie publikacji’; ‘publicznie nadać komuś jakiś tytuł, godność’. Analizując sposób użycia tego określenia w aktach prawnych, można odnieść wrażenie, że bardzo często używa się go zamiennie w dwóch pierwszych znaczeniach<sup>366</sup>.

Mimo wyżej opisanych reguł nie można wykluczyć przypadków, gdy przepis nadal będzie niejednoznaczny. Dlatego warto przypomnieć, że jednym z ważniejszych dokumentów tworzonych i analizowanych w trakcie procesu legislacyjnego jest

---

<sup>362</sup> A. Malinowski, *Błędy w definicjach legalnych [w:] Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020.

<sup>363</sup> J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław i in. 1985, rozdz. 11; S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, *Studia Prawnicze* 1985, nr 3–4, s. 301 i nast.

<sup>364</sup> S. Wronkowska, *Technika prawodawcza...*, dz. cyt., s. 10.

<sup>365</sup> Źródło: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/og%C5%82asza%C4%87.html> [dostęp: 08.12.2021].

<sup>366</sup> Więcej zob. K. Madej, *Termin realizacji upoważnień ustawowych dla aktów wydawanych cyklicznie*, *PL 2023*, nr 3, s. 77 i nast.



uzasadnienie projektu. Niejednokrotnie to jedyny dokument pozwalający poznać intencję projektodawcy. Niekiedy jest on wykorzystywany nawet przy interpretacji przepisów przez sądy<sup>367</sup>. Pamiętajmy też, że w procesie legislacyjnym uczestniczą nie tylko osoby, które profesjonalnie zajmują się tworzeniem prawa z danej dziedziny, lecz nierzadko także osoby merytoryczne, w szczególności oceniające projekt w ramach konsultacji publicznych, dla których od samego sformułowania normy ważniejszy jest skutek nowych regulacji i ich wpływ na stan prawny. Informacje na ten temat powinny się znaleźć w uzasadnieniu. Dlatego podstawowym wymaganiem, jakie należy stawiać, oceniając uzasadnienie projektu, jest jego zgodność z treścią samego aktu.

Z wyżej wskazanych powodów wymagania dotyczące uzasadnienia projektu ustawy są opisane przede wszystkim w regulaminach określających procedurę legislacyjną, w szczególności w regulaminie pracy Rady Ministrów oraz regulaminie Sejmu. ZTP wskazują jednak, że niezależnie od tego, co w wyżej wymienionych aktach zostało określone, uzasadnienie powinno zawierać przedstawienie możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia – przedstawienie osiągniętych wyników.

Warto zaznaczyć, że zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów w toku postępowania z projektem dokumentu rządowego organ wnioskujący aktualizuje informacje i dane. Z punktu widzenia naszych rozważań jest to przykład regulacji mogących mieć bardzo istotne znaczenie dla zapewnienia optymalnego dostępu do informacji o prawie. Uzasadnienie niejednokrotnie jest podstawowym dokumentem ocenianym przez osoby, które opiniują projekt pod względem skutków merytorycznych. Dla osób niezajmujących się legislacją taki tekst pisany bardziej przystępnym językiem często, obok informacji z mediów lub od znajomych, jest jedynym dokumentem zawierającym zrozumiały przekaz. Jak wskazuje jego nazwa, ma uzasadniać wprowadzenie regulacji określonych w projekcie. Dokument ten nie jest w Polsce ogłaszany wraz z wydanym lub uchwalonym aktem.

---

<sup>367</sup> Zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2015 r., I CSK 825/14, w którego uzasadnieniu czytamy: „Wyszczególnienie tych postaci zaburzeń jest wyczerpujące, a tym samym trzeba uznać, że pomija chorobę psychiczną. Pominięcie to nie jest przypadkowe, skoro w uzasadnieniu do projektu tej ustawy podkreślono, że specyficzne zaburzenia, o których mowa w art. 1 ust. 2, nie stanowią choroby psychicznej”. Źródło: <https://www.sn.pl/sites/orzecnictwo/Orzeczenia3/I%20CSK%20825-14-1.pdf> [dostęp: 24.10.2023].

Z powyższego opisu dokumentów tworzonych w związku z procesem legislacyjnym wynika, że nakład pracy wkładany w przygotowanie projektów aktów prawnych, szczególnie projektów rządowych, jest bardzo duży. Uzasadnienie podlega rygorystycznej ocenie zarówno pod kątem informacji, które muszą się w nim znaleźć, jak i pod kątem zgodności jego treści z treścią projektowanego aktu prawnego. Wydaje się, że pewnym marnotrawstwem, jeżeli tak można powiedzieć, jest niewykorzystanie tego dokumentu po zakończeniu procesu legislacyjnego i ogłoszeniu aktu w dzienniku urzędowym. Warto jednocześnie przypomnieć, że treść uzasadnienia jest niekiedy brana pod uwagę w orzecznictwie przy interpretacji przepisów.

Ze względów praktycznych wydaje się, że jeżeli nie całe uzasadnienie, to przynajmniej jego część powinna być udostępniona w sposób widoczny dla osób chcących zapoznać się z ogłoszonym aktem prawnym. W celu zapewnienia jak najlepszej czytelności takiego dokumentu warto określić w przejrzysty sposób części, z których się składa, tak aby użytkownik, w zależności od znajomości procesu legislacyjnego oraz celu zapoznawania się z tym dokumentem, mógł szybko dotrzeć do poszukiwanej informacji.

Z tego punktu widzenia może oczywiście pojawić się pytanie odnośnie do charakteru udostępnianego uzasadnienia. Może bowiem dojść do sytuacji, gdy treść uzasadnienia projektu będzie niezgodna z treścią ogłoszonego aktu. W tym celu konieczne jest zastrzeżenie co do informacyjnego charakteru treści uzasadnienia, z drugiej jednak strony należałoby wskazać, że organ właściwy niezwłocznie po otrzymaniu informacji o takiej niezgodności ma obowiązek nanieść odpowiednią zmianę w treści udostępnionego uzasadnienia.

Ponadto warto przytoczyć wyniki badań nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw przeprowadzone przez Fundację im. Stefana Batorego w 2012 r. Ocena uzasadnień projektów ustaw wskazuje na konieczność poprawienia jakości tych dokumentów. Jak zaznaczono w raporcie, „[p]rzeprowadzona analiza prowadzi nas do wniosku, że w większości wypadków tworzenie uzasadnienia projektu ustawy wraz z oceną skutków regulacji miało na celu raczej poszukiwanie i prezentowanie wymyślonych uzasadnień dla wcześniej podjętych decyzji natury politycznej, w mniejszym zaś stopniu było

dokumentacją procesu tworzenia prawa opartego na dowodach”<sup>368</sup>. Dlatego też w przypadku szerszego wykorzystania uzasadnień jako źródła informacji o prawie warto rozważyć regulacje, które zapewnią dodatkową weryfikację ich jakości i zgodności z ostatecznie przyjętym aktem.

Innym rozwiązaniem jest udostępnienie wyłącznie fragmentu uzasadnienia informującego o celu wprowadzanych zmian, tak aby zminimalizować ryzyko wyżej opisanej rozbieżności.

---

<sup>368</sup> P. Wąglowski, *Rozdział 4. Jakość oceny skutków regulacji i uzasadnień rządowych projektów ustaw*, [w:] *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, s. 151, publikacja elektroniczna dostępna na stronie: [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl) [dostęp: 22.01.2022] .

## V. IDENTYFIKACJA META INFORMACJI W AKCIE PRAWNYM

### 1. Wstęp

W technice prawodawczej wykorzystuje się szereg zasad, które określają sposób formułowania przepisów i nierzadko wskazują wzór oznaczenia. Praktyka stosowania wzorów pojawiła się już w pierwszych ZTP z 1929 r. Od samego początku miała na celu ułatwienie zapoznania się z tekstem. Szczególną uwagę pragnę zwrócić na ZTP z 1939 r. „obowiązujące w zakresie prac prawodawczych Rządu stosownie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. nr 55-63/4”. W zasadach tych nie ograniczono się do wskazania wzorów stosowanych do konkretnych przepisów czy określenia układu tekstu w aktach prawnych. Wśród załączników do zasad znajdujemy „Spis wyrażen niewłaściwych”, w którym zawarto obszerny katalog określeń wykorzystywanych podczas formułowania przepisów. Jak wskazano w odnośniku to tego załącznika, „materiały do spisu zaczerpnięto w znacznej części ze spisów błędów językowych, opracowanych przez Towarzystwo Krzewienia Poprawności i Kultury Języka”. Przy każdym przykładzie ocenionym jako niewłaściwy podawano przykład wyrażenia poprawnego. Jak się wydaje, takie ujęcie pozwoliło znacznie ujednoczyć terminologię stosowaną w aktach prawnych. W obecnie obowiązujących zasadach jedynie szczątki tego rozwiązania można odnaleźć w określaniu sposobu formułowania przepisów karnych oraz definicji.

Jednolite posługiwanie się określeniami i skrótami znakomicie upraszcza przeszukiwanie tekstu. Jest to rozwiązanie, którego kierunek jest zgodny z kierunkiem rozwiązań proponowanych w niniejszej pracy. Rozwiązanie, które dzięki ujednoczeniu sformułowań i ich konsekwentnemu wykorzystywaniu znacząco zwiększy możliwości automatycznego przetwarzania tekstu przy pozytywnym, jak się wydaje, wpływie także na czytelność tekstu.

W tym miejscu należy zadać pytanie, jakie informacje są nam niezbędne do działania elektronicznego dziennika urzędowego. Odpowiadając na nie, zastanówmy się, czym jest akt normatywny. Analizując budowę aktu, można założyć, że z technicznego punktu widzenia jest to zbiór połączonych i uporządkowanych akapitów. Idąc dalej, należy

założyć, że każda jednostka redakcyjna w systemie prawnym to akapit<sup>369</sup> tekstu, do którego jest przypisany pewien zakres identyfikatorów pozwalających te jednostki grupować i sortować. Do tych identyfikatorów należy zaliczyć przede wszystkim:

- 1) tytuł aktu:
  - a) pozwalający jednoznacznie przypisać daną jednostkę redakcyjną do danego aktu prawnego,
  - b) wskazujący oznaczenie rodzaju aktu, które pozwala określić hierarchię aktów prawnych i założyć relacje między przepisami, oraz
  - c) wskazujący datę aktu, która może mieć w pewnych okolicznościach znaczenie przy ocenie obowiązywania danego przepisu<sup>370</sup>,
- 2) oznaczenie jednostki redakcyjnej,
- 3) ewentualne oznaczenie jednostki systematyzacyjnej,
- 4) data wejścia w życie oraz ewentualnie data uchylecia<sup>371</sup>.

Obok powyższych informacji do akapitów, zwłaszcza akapitów, które określają brzmienie nowelizacji, należy dodać tytuł, jednostkę redakcyjną oraz datę wejścia w życie aktu nowelizującego.

Powyższy katalog został opracowany na podstawie własnych analiz i symulacji działania mechanizmu generowania tekstu skonsolidowanego. Jednocześnie pragnę zaznaczyć, że powyższa lista stanowi niejako katalog informacji podstawowych. Celem niniejszej pracy nie jest jednak przygotowanie dokumentacji projektowej, lecz dowiedzenie, że w obecnym stanie konstytucyjno-prawnym jest możliwe bardziej efektywne wykorzystanie narzędzi informatycznych przy zapewnieniu informacji autentycznej, z której korzystanie nie jest obarczone ryzykiem błędu w tekście.

---

<sup>369</sup> Wyjątkiem są tutaj kolejne zdania w artykule lub ustępie, dlatego na ich temat rozważania zostaną przeprowadzone odrębnie.

<sup>370</sup> W przypadku gdy dwie nowelizacje, odnoszące się do jednego przepisu, wchodzi tego samego dnia, należy rozważyć, na ile data aktu może być argumentem przy ocenie obowiązywania danych regulacji (*lex posterior derogat legi priori*).

<sup>371</sup> Oczywiście możemy tutaj rozważać także datę stosowania danych regulacji. Ocena okresu, od kiedy i do kiedy dane przepisy są stosowane, nie wpływa na budowę tekstu skonsolidowanego. Wynika ona bowiem przede wszystkim z treści przepisów przejściowych. System może jednak pomóc w ocenie stosowania danych przepisów dzięki hiperłączkom, które mogą być identyfikowane automatycznie.

## 2. Tytuł aktu prawnego

Tytuł aktu składa się z czterech informacji, których układ powinien zapewnić, że będzie on unikatowy. Powinien w jednoznaczny sposób identyfikować dany akt, to znaczy w systemie prawa nie powinno być drugiego aktu o tym samym tytule<sup>372</sup>.

W tytule ustawy zamieszcza się w oddzielnych wierszach oznaczenie rodzaju aktu, jej datę oraz ogólne określenie przedmiotu regulacji (§ 16)<sup>373</sup>. W przypadku rozporządzeń, a zatem aktów prawnych, które mogą być wydawane przez różne organy, po oznaczeniu rodzaju aktu zamieszcza się także nazwę organu wydającego (§ 120 ust. 1). W przypadku ustaw nie ma potrzeby podawania organu, ponieważ zgodnie z Konstytucją jest tylko jeden organ ustawodawczy.

Nazwę organu wydającego podaje się w brzmieniu ustalonym w przepisach o utworzeniu danego organu. W przypadku ministrów ich nazwę podaje się według nazwy ministerstwa, którym kierują, z wyjątkiem Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości, których wskazuje się nazwami własnymi (§ 120 ust. 2).

Oznaczenie rodzaju aktu oraz nazwę organu wydającego rozporządzenie pisze się wielkimi literami (§ 120 ust. 4). Jakkolwiek regulacja ta odnosi się do aktów wykonawczych, w praktyce jest stosowana także do ustaw i innych aktów prawnych ogłaszanych w dziennikach urzędowych<sup>374</sup>.

Kolejnym elementem tytułu aktu jest jego data. Datę aktu poprzedza się zwrotem „z dnia”, a następnie zamieszcza się wskazanie dnia zapisanego cyframi arabskimi, nazwę miesiąca określoną słownie oraz wskazanie roku zapisanego cyframi arabskimi ze znakiem „r.”, jako skrótem wyrazu „rok” (§ 17). Mamy tutaj przykład bardzo

---

<sup>372</sup> Przykłady dublowania tytułów aktów prawnych zostały przedstawione na s. 120 i nast.

<sup>373</sup> Wyjątkiem od omówionej zasady konstruowania tytułu aktu prawnego jest ustawa budżetowa. Sposób formułowania jej tytułu wynika jednak z brzmienia art. 219 Konstytucji.

<sup>374</sup> Dla jeszcze większego wyróżnienia tego fragmentu zarówno oznaczenie rodzaju aktu, jak i nazwa organu wydającego tradycyjnie są pisane literami rozstrzelonymi i wytluszczonymi. Warto zaznaczyć, że „rozstrzelenie” tekstu powodowało pewne trudności w wyszukiwaniu informacji. W praktyce bowiem legislatorzy odstępy między literami robili przez wstawianie znaku odstępu (spacji). To z kolei powodowało, że po wpisaniu np. wyrazu „ustawa” tytuł nie był odnajdowany, ponieważ z punktu widzenia technicznego w akcie napisano „U[spacja][spacja][t[spacja]a[spacja]w[spacja]a”. Problem ten został rozwiązany po wprowadzeniu jednolitego szablonu projektu aktu prawnego, w którym wyżej wymienione odstępy są wstawiane z użyciem formatowania tekstu. Ten prosty przykład pokazuje, jak ważne jest zapewnienie narzędzi wyręczających legislatorów w pracy nad tekstem, a najlepiej dodatkowo weryfikujących podstawowe błędy i niejednorodności na jak najwcześniejszym etapie prac. Zapewnienie legislatorom narzędzia weryfikującego tekst zgodnie z jednolitymi zasadami formatowania tekstu to najlepszy, jeżeli nie jedyny, sposób zapewniający jednolitość, która jest warunkiem koniecznym do zapewnienia automatycznego przetwarzania tekstu.

drobiazgowego opisanie akapitu, które pozwala na jednoznaczną identyfikację i rozwiewa wszelkie wątpliwości co do sposobu pisania daty. Identyfikację przez określenie zarówno umiejscowienia, jak i dokładnej treści.

Ostatnim z wyżej wymienionych elementów tytułu aktu jest odpowiednio „ogólne określenie przedmiotu ustawy (§ 16 pkt 3) lub „określenie przedmiotu rozporządzenia” (§ 120 ust. 1 pkt 4)<sup>375</sup>. Przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźlej, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści (§ 18 ust. 1), co jest możliwe w przypadku właściwego określenia zakresu aktu prawnego. Z praktycznego punktu widzenia tytuł aktu powinien zatem być adekwatny do treści aktu, ale jednocześnie łatwy do zapamiętania. Bardzo ciekawy sposób identyfikacji zbyt długich tytułów wskazał G. Wierczyński. Otóż jeśli „już na etapie projektowania ustawy legislatorzy w rozmowach między sobą określają ją w inny sposób, niż ją oficjalnie zatytułowano, to powinni się zastanowić, czy używana przez nich intuicyjna nazwa nie byłaby lepszym tytułem”<sup>376</sup>. Wydaje się, że to dobry trop dla praktyków.

W praktyce legislacyjnej innych państw sposobem na rozwiązanie problemu długich tytułów jest wprowadzenie ich skróconych wersji. Wśród państw stosujących taką praktykę jest Wielka Brytania, gdzie od lat 40. XIX wieku zaczęto, obok pełnego tytułu, dodawać do aktu tak zwane krótkie tytuły<sup>377</sup>. Uzus taki ukształtował się również w Stanach Zjednoczonych od początku XX wieku<sup>378</sup>. Brzmienie skróconej wersji tytułu, zgodnie z rozwiązaniem brytyjskim i amerykańskim, jest podawane w treści samego aktu. Nieco inną metodę wybrały Niemcy. Zgodnie z przyjętym przez nie rozwiązaniem skrót tytułu podaje się wraz z tytułem. Warto zaznaczyć, że praktyka wprowadzania skrótowych tytułów odnosi się również do prawa Unii Europejskiej.

ZTP nie przewidują możliwości tworzenia krótkich tytułów ani tworzenia urzędowych skrótów tytułów. Jednocześnie wskazują na konieczność podawania

---

<sup>375</sup> Jak pokazuje praktyka, często jest on mylony z samym tytułem aktu prawnego. Jako przykład można przytoczyć art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1556): „tytuł ustawy otrzymuje brzmienie: «o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi»”. Dla równowagi wskaźmy również poprawny sposób formułowania zmiany w tytule – § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 31 grudnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 89): „w tytule rozporządzenia określenie przedmiotu rozporządzenia otrzymuje brzmienie: «w sprawie stosowania komunalnych osadów ściekowych»”.

<sup>376</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 18 ZTP, s. 142.

<sup>377</sup> G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 65.

<sup>378</sup> Zob. M. Whisner, *What's in a Statute Name?*, „Law Library Journal” 2005, nr 97 oraz *Report of the Committee on Legal Bibliography*, „Law Library Journal” 1914, nr 7, s. 57.

każdorzazowo pełnego tytułu. Jeszcze kilka lat temu przewidywano możliwość korzystania ze skrótowych nazw w przypadku kodeksów – § 103 ust. 3 ZTP z 1991 r. wskazywał, że przy powoływaniu ustaw będących kodeksami należy zamiast całego tytułu podawać jedynie określenie przedmiotu ustawy (np. kodeks postępowania administracyjnego). W ZTP z 2002 r. zrezygnowano z takiej możliwości.

W praktyce legislacyjnej korzysta się z możliwości użycia skrótów na podstawie § 21 ust. 1 pkt 2 oraz § 154 ZTP<sup>379</sup>. Tworzone nazwy nie są jednak jednolite. Ponadto zdarza się, że praktycy używają skrótów, które mogą być mylące dla innych osób, na przykład określenia „ustawa systemowa” w odniesieniu do ustawy z dnia 13 października 1997 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>380</sup>. Dla znacznej grupy osób stosujących prawo określenie „ustawa systemowa” odnosi się raczej do Konstytucji. „Ujednolicone standardy tworzenia skrótów tytułów polskich aktów normatywnych nie wykształciły się też ani w polskim piśmiennictwie prawniczym, ani w orzecznictwie sądowym. W efekcie zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie spotkać można przeróżne sposoby skracania tytułów polskich aktów normatywnych. Dla czytelnika fachowego, obeznanego z polską literaturą prawniczą, zazwyczaj nie stanowi to wielkiego utrudnienia, ale dla pozostałych osób może stanowić pewną barierę informacyjną”<sup>381</sup>.

Przekładając rozwiązania dotyczące skracania tytułów z innych krajów na grunt polski, wydaje się, że najbezpieczniejszym rozwiązaniem jest wprowadzenie skrótowego tytułu w treści przepisów danej ustawy. Obecnie, gdy odnosimy się w ustawie do regulacji w niej zawartych, używamy określeń „ustawa” lub „niniejsza ustawa”. Nie ma jednak podstaw do wprowadzania skrótu tytułu ustawy bezpośrednio w jej przepisach. Warto więc rozważyć, czy nie zasadne byłoby wskazanie w ZTP możliwości utworzenia w przepisach ogólnych ustawy jej skrótowego tytułu, który musiałby być wykorzystywany w innych aktach prawnych jako jedyna alternatywa dla pełnego tytułu. Taka praktyka z pewnością przełożyłaby się szybko na akty stosowania prawa, w szczególności na decyzje i orzeczenia sądów.

Wprowadzając takie zmiany w ZTP, trzeba by jednak zastrzec, że gdy przywołuje się w akcie prawnym ustawę posiadającą skrótowy tytuł, najpierw – przy pierwszym

---

<sup>379</sup> Zob. na przykład ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400).

<sup>380</sup> Zob. *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń–Warszawa 2007.

<sup>381</sup> G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 70.



wystąpieniu – należy przytoczyć pełny tytuł wraz z publikatorem i podać w odnośniku podstawę stosowania skrótu. Takie rozwiązanie zapewniłoby jednolite stosowanie omawianych skrótowych tytułów i zminimalizowało ryzyko niejednolitej praktyki. Jego wprowadzenie z punktu widzenia opisanego elektronicznego aktu prawnego wymaga opracowania wzorca, który umożliwiłby później maszynowe identyfikowanie tych skrótowych tytułów.

Określając przedmiot ustawy, nie przytacza się tytułów innych ustaw, z wyjątkiem ustawy zmieniającej i ustawy wprowadzającej inną ustawę, w których podaje się odpowiednio tylko przedmiot ustawy zmienianej albo ustawy wprowadzanej (§ 18 ust. 2). Wyróżniono przy tym dwa rodzaje określeń przedmiotu: rzeczowe oraz opisowe (§ 19). Określenie rzeczowe jest zarezerwowane dla ustaw wyczerpująco regulujących obszerną dziedzinę spraw. W takim przypadku określenie przedmiotu rozpoczyna się od wyrazu „Kodeks”, „Prawo” albo „Ordynacja”. Akty te są szczególnie istotne dla systemu prawa, ponieważ stanowią niejako trzon danych gałęzi prawa, a zdefiniowane w nich określenia stanowią punkt wyjścia dla innych aktów prawnych, w szczególności z danej dziedziny.

Szczególnie restrykcyjnie podchodzi się do możliwości wskazania, że dana ustawa nosi miano kodeksu. Aby nadać ustawie miano kodeksu, musi zostać spełnionych szereg warunków. Taka ustawa powinna normować całą dziedzinę stosunków społecznych lub jej podstawową część<sup>382</sup>. Warto zaznaczyć, że definicje kodeksowe często mają istotne znaczenie dla określeń używanych w innych ustawach, dlatego szczególnie ważne jest wyżej wymienione wskazanie o unormowaniu w kodeksie podstawowych zagadnień danej dziedziny stosunków społecznych.

W przypadku pozostałych ustaw określenie przedmiotu jest opisowe i rozpoczyna się od przyimka „o” pisanego małą literą (§ 19 pkt 1), np. „o systemie ubezpieczeń społecznych”.

Określenie przedmiotu rozporządzenia rozpoczyna się od wyrazów „w sprawie ...” (§ 120 ust. 6). Rozwiązanie to skrytykował G. Wierczyński, wskazując że „z punktu widzenia odbiorcy informacji posługiwanie się określeniem «w sprawie» zamiast «o» nie jest uzasadnione, gdyż nie wnosi żadnych dodatkowych informacji. Nie można bowiem uznać, że rozwiązanie to służy odróżnianiu ustaw od aktów wykonawczych, skoro jest

---

<sup>382</sup> Zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 19 ZTP, s. 149. Zob. też A. Gwiżdż, *Tytuł ustawy...*, dz. cyt., s. 114.

zamieszczane w tytule, który rozpoczyna się od jednoznacznego określenia rodzaju aktu”<sup>383</sup>. Wydaje się, że zasadność takiego rozróżnienia faktycznie można uznać za wątpliwą. W istocie mamy tutaj do czynienia z odróżnianiem, które nie dość, że jest niepotrzebne, to jeszcze wymaga dodatkowej uwagi ze strony legislatora.

W przypadku rozporządzeń określenie przedmiotu także „powinno być sformułowane możliwie najzwięźlej” (§ 120 ust. 5). Wątpliwości może jednak budzić wskazanie, że zwięźle sformułowanie określenia przedmiotu ma jedynie charakter powinności. Warto zaznaczyć, że zgodnie z przyjętą praktyką należy unikać w aktach prawnych określenia „powinno być” ze względu na jego niejednoznaczny charakter<sup>384</sup>. Trzeba także zauważyć, że określenie przedmiotu rozporządzenia nie może być „ogólne”<sup>385</sup>. ZTP nakazują ponadto, by nie powtarzać w nim dosłownie wskazanego w upoważnieniu ustawowym zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu ani wytycznych dotyczących jego treści, chyba że zakres spraw został zwięźle wskazany w upoważnieniu ustawowym. Wymagają też, żeby każdy element tytułu był zamieszczony w oddzielnym wierszu.

„Dobrą praktyką z informacyjnego punktu widzenia jest przyjęcie zasady, że akty normatywne o ustalonej, rodzajowo podobnej treści, określane są tytułami standardowymi. Przykładami aktów należących do omawianej kategorii są akty zmieniające, ustawy wprowadzające, ratyfikacyjne i budżetowe, a także obwieszczenia w sprawie tekstów jednolitych i sprostowań błędów”<sup>386</sup>. Analiza tytułów aktów prawnych ogłaszanych w Dzienniku Ustaw i w Monitorze Polskim pokazuje, że taka praktyka ma faktycznie miejsce. Pozwala to zaprezentować potencjał, jaki niesie za sobą jednolitość w aktach prawnych<sup>387</sup>.

Pierwszy przykład odnosi się do ustaw nowelizujących. Formułując tytuł ustawy zmieniającej, przedmiot ustawy określa się przez użycie zwrotu: „ustawa o zmianie ustawy ... (tytuł ustawy)”. Jeżeli zmienia się ustawę nowelizującą i sformułowanie tytułu

---

<sup>383</sup> Zob. G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 64.

<sup>384</sup> Zgodnie z dobrymi praktykami legislacyjnymi przy formułowaniu przepisów o charakterze obligatoryjnym należy unikać czasownika modalnego „powinien”, zob. W. Paluch, *Formułowanie przepisów o charakterze obligatoryjnym w zakresie czasownika (modalnego) „powinien”*, s. 93, źródło: [https://rcl.gov.pl/artukul\\_19](https://rcl.gov.pl/artukul_19) [dostęp: 22.01.2022].

<sup>385</sup> Wnioskowanie *a contrario* na podstawie treści § 16 pkt 3 i § 120 ust. 1 pkt 4. Wydaje się to uzasadnione, ponieważ przedmiot rozporządzenia wynika bezpośrednio z treści przepisu zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia.

<sup>386</sup> G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 70.

<sup>387</sup> Znaczna część statystyk przedstawianych w przedmiotowej pracy opiera się na jednolitym sposobie formułowania tytułów aktów prawnych ogłaszanych w Dzienniku Ustaw, s. 65 i nast.

ustawy w ten sposób powodowałyby wątpliwości co do przedmiotu ustawy, przedmiot ten można określić przez użycie zwrotu „ustawa zmieniająca ustawę ... (tytuł ustawy)”.

Jeżeli zmienia się jednocześnie kilka ustaw, w tytule wymienia się tytuł każdej zmienianej ustawy bez podawania jednak jej daty (§ 96 ust. 1 i 3). Pamiętajmy przy tym o zasadach formułowania tytułu określonych w § 18, wskazujących, że przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźle. Tytuł ma na celu identyfikację aktu. Zbyt długi tytuł może utrudniać możliwość przekazywania informacji oraz jego zapamiętanie. Dlatego też jeżeli jedną ustawą zmienia się wiele ustaw i wymienienie w tytule ustawy nowelizującej tytułów wszystkich zmienianych ustaw powodowałoby, że tytuł ustawy nowelizującej byłby rażąco długi, można wyjątkowo sformułować go przy użyciu zwrotu: „ustawa o zmianie ustaw ...” i ogólnie podać ich wspólny przedmiot albo „ustawa o zmianie ustawy ... (tytuł ustawy) oraz niektórych innych ustaw” i wymienić tylko tytuł podstawowej ustawy nowelizowanej. W przypadku tak sformułowanego tytułu po określeniu przedmiotu ustawy zamieszcza się odnośnik do tytułu ustawy, w którym podaje się tytuły wszystkich zmienianych ustaw niewymienionych w tytule ustawy oraz odrębnie – tytuły uchylanych ustaw. Odnośnik ten zamieszcza się po odnośniku dotyczącym implementacji lub wdrożenia przepisów Unii Europejskiej.

Przy okazji ustaw nowelizujących warto wskazać ustawy wprowadzające inne ustawy (ustawę główną). Ustawę taką opracowuje się w szczególności w przypadku, gdy opracowywana ustawa główna ma istotne znaczenie. Często wprowadzanie istotnych rozwiązań w systemie prawa skutkuje koniecznością opracowania bardzo dużej liczby nowelizacji innych ustaw, dlatego zamieszczenie przepisów nowelizujących, przejściowych i dostosowujących w oddzielnej ustawie zwiększa czytelność ustawy głównej. Określenie przedmiotu ustawy wprowadzającej rozpoczyna się od wyrazów „Przepisy wprowadzające ...”.

W przypadku rozporządzeń określenie przedmiotu rozporządzenia zmieniającego rozpoczyna się od zwrotu: „zmieniające rozporządzenie w sprawie ... (przedmiot rozporządzenia zmienianego)”, pomijając nazwę organu, który wydał rozporządzenie zmieniane, i datę wydania tego rozporządzenia, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których zostało ogłoszone rozporządzenie zmieniane i jego zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany.

Warto także zwrócić uwagę, że w tytułach uchwał, zarządzeń czy postanowień nadal pojawiają się, choć niejednolicie, numery dodawane przez organ wydający akt. Numery

można znaleźć także w aktach prawnych Unii Europejskiej. Fakt, że takie dodatkowe oznaczenie jest wykorzystywane, dowodzi, że jest to rozwiązanie warte przemyślenia. Do rozważenia pozostaje sposób nadawania numeru, w szczególności to, czy jego nadanie miałyby mieć związek z podjęciem prac nad projektem aktu, wydaniem aktu czy też jego ogłoszeniem. Można sobie wyobrazić, że taki numer mógłby zawierać również litery mające związek z treścią aktu (na przykład litery wynikające z pierwszych liter kluczowych wyrazów zakresu przedmiotowego). Z jednej strony ułatwiłoby to z pewnością możliwość zapamiętania danego aktu, i niejako mogłoby posłużyć jako skrótowy tytuł aktu, z drugiej jednak strony takie powiązanie stanowiłoby swego rodzaju redundancję informacji powodującą dodatkowe ryzyko błędu.

Nieco prostszym rozwiązaniem wydaje się dodawanie w tytule aktu ogłaszanego w Dzienniku Ustaw oznaczenia wskazującego na rok i pozycję, pod którą ogłoszono tekst pierwotny danego aktu. Takie oznaczenie nie zmieniałoby się po wydaniu tekstu jednolitego. Przykładowo ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, której tekst pierwotny został ogłoszony w Dzienniku Ustaw w 1998 r. pod pozycją 887, mogłaby nosić tytuł: „ustawa nr 887-1998 z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych”<sup>388</sup>. Taki tytuł nie wymaga prowadzenia dodatkowych rejestrów wskazujących na numer, który należy dodać, zapewnia też unikatowość oznaczenia – od 1990 r. nie było sytuacji, gdy publikator dwóch aktów miał takie samo oznaczenie<sup>389</sup>. Co więcej, jest to rozwiązanie, które można wprowadzić niemal od razu, także w odniesieniu do obowiązujących aktów. Jednocześnie przyjęcie takiego rozstrzygnięcia pozwoliłoby w praktyce posługiwać się jednoznacznym tytułem skrótowym ustawy. W przypadku wyżej wymienionej ustawy miałby on brzmienie: „ustawa nr 887-1998”. Rozwiązanie to wymagałoby w szczególności dodania w ZTP

---

<sup>388</sup> Można także rozważyć stosowanie zamiast kreski „-” znaku ukośnika „/”. Takie rozwiązanie ma nieco dłuższą tradycję, jeżeli spojrzymy na numerację stosowaną w dokumentach, zob. np. sposób zapisu sygnatury akt sprawy w orzeczeniach sądowych. Ukośnik jest jednak na liście znaków, których nie można swobodnie wykorzystywać, zwłaszcza przy nazewnictwie plików. Żeby więc uniknąć licznych technicznych komplikacji, zasadne wydaje się użycie jako separatora kreski „-” lub ewentualnie kropki „.” (np. nr 887.1998).

<sup>389</sup> Jak to opisano w rozdziale dotyczącym ogłaszania aktów prawnych, w latach 1939–1990 r. Dziennik Ustaw był wydawany przez władze RP na uchodźctwie. Jednocześnie od 15 sierpnia 1944 r. Dziennik Ustaw był wydawany przez nowe władze w Warszawie. W latach 1944–1990 były zatem te dzienniki wydawane równolegle. Co więcej, w roku 1944 r. wydano również dwa numery Dziennika Ustaw w powstańczej Warszawie – nr 1 i 2 wydano odpowiednio 20 lipca 1944 r. i 2 sierpnia 1944 r., zob. <https://dziennikustawnauchodzstwie.gov.pl/DU/1944>.

przepisu analogicznego do § 103 ust. 1 ZTP z 1991 r.<sup>390</sup>. Projektowana zmiana polegałaby na dodaniu numeru po oznaczeniu rodzaju aktu w jego tytule oraz dodaniu przepisu, zgodnie z którym przy powoływaniu aktu prawnego należy zamiast całego tytułu podawać wyłącznie oznaczenie rodzaju aktu oraz numer aktu.

Doprecyzowując powyższe rozwiązanie, należy zauważyć, że gdyby opisana zasada miała się odnosić tylko do ustaw, numer aktu składałby się wyłącznie z oznaczenia pozycji i roku dziennika urzędowego, bez oznaczenia rodzaju dziennika. Gdyby jednak zasadą tą objęto wszystkie akty prawne, konieczne byłoby uwzględnienie oznaczenia rodzaju dziennika ze względu na ryzyko dublowania się nazw. Wówczas w przypadku aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw można by zamieścić w numerze oznaczenie „D”, natomiast w przypadku aktów ogłoszonych w Monitorze Polskim – oznaczenie „M”. Należy bowiem zauważyć, że zarówno w Monitorze Polskim, jak i w Dzienniku Ustaw można ogłaszać obwieszczenia i komunikaty. Brak oznaczenia rodzaju dziennika urzędowego powodowałby, że zarówno ogłoszone w Dzienniku Ustaw „obwieszczenie nr D-100-2020”, jak i ogłoszone w Monitorze Polskim „obwieszczenie nr M-100-2020” miałyby oznaczenie „obwieszczenie nr 100-2020”<sup>391</sup>. Oznaczenie to nie byłoby więc unikatowe<sup>392</sup>.

Na zakończenie tego rozdziału należy zwrócić uwagę na możliwość dodania po tytule ustawy odnośnika dotyczącego wdrożenia przepisów Unii Europejskiej oraz odnośnika dotyczącego wszystkich zmienianych lub uchylanych ustaw niewymienionych w tytule ustawy. Odnośniki te nie są integralną częścią tytułu aktu prawnego, jednak ich rolą jest przedstawienie dodatkowych informacji istotnych z punktu widzenia zakresu danego aktu, dlatego warto przyjrzeć się im bliżej.

Znaczna część aktów prawnych powstaje w związku z koniecznością dostosowania przepisów prawa polskiego do przepisów unijnych. Należy zaznaczyć, że regularnie monitorowany jest przez Komisję Europejską stopień dostosowania prawa polskiego do tych przepisów. Z tego też względu zasadne jest zawarcie odpowiedniej informacji w samym akcie. Zgodnie z ZTP (§ 19a) w przypadku ustawy wdrażającej postanowienia

---

<sup>390</sup> Zgodnie ze wskazanym przepisem przy powoływaniu ustaw będących kodeksami należało zamiast całego tytułu podawać jedynie określenie przedmiotu ustawy (np. kodeks postępowania administracyjnego) i dane dotyczące jej ogłoszenia.

<sup>391</sup> Można rozważyć także rezygnację ze skrótu „nr”. Akt miałby wówczas tytuł: „ustawa D-887-1998 z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych”.

<sup>392</sup> Jeśli chodzi o rozporządzenia, warto zauważyć, że niektóre akty prawa miejscowego również są wydawane w formie rozporządzeń.

aktu normatywnego ustanowionego przez instytucję Unii Europejskiej po określeniu przedmiotu ustawy zamieszcza się odnośnik do tytułu ustawy informujący o wdrażanym akcie normatywnym i zakresie wdrożenia, co wyraża się w szczególności zwrotem:

- 1) „niniejsza ustawa wdraża ... (tytuł aktu)” – w przypadku wdrożenia w ustawie aktu normatywnego w całości;
- 2) „niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża ... (tytuł aktu)” – w przypadku wdrożenia w ustawie w całości tej części postanowień aktu normatywnego, które odnoszą się do zakresu regulacji tej ustawy.

Wyróżniono przy tym przypadki, kiedy uchwalenie ustawy jest związane z wydaniem lub obowiązywaniem aktu normatywnego ustanowionego przez instytucję Unii Europejskiej, dającego się bezpośrednio stosować (którego nie trzeba wdrażać). Wówczas po określeniu przedmiotu ustawy zamieszcza się odnośnik do tytułu ustawy informujący o akcie normatywnym, z którym ustawa jest związana, co wyraża się w szczególności zwrotem „niniejsza ustawa służy stosowaniu ... (tytuł aktu)”.

Informacja wskazana w tak zwanym odnośniku unijnym ma swój określony cel. „Odnośniki takie z jednej strony ułatwiają instytucjom Unii Europejskiej kontrolę przestrzegania prawa unijnego przez polskiego prawodawcę (w tym zakresie ważniejsze jednak są zgłoszenia dokonywane elektronicznie w bazie krajowych środków wykonawczych), zaś z drugiej strony – ułatwiają odbiorcom informacji identyfikację europejskiego rodowodu danych rozwiązań i wskazują, że w prawie europejskim można szukać wskazówek do interpretacji norm ustanowionych w danym akcie”<sup>393</sup>. O fakcie wdrożenia przepisów unijnych lub o umożliwieniu ich stosowania informuje się nie na podstawie prostego przetworzenia tekstu, ale na podstawie wiedzy merytorycznej. Dlatego też brzmienie i umiejscowienie odnośnika unijnego, umożliwiającego jego jednoznaczną identyfikację, jest bardzo ważne. Z punktu widzenia cytatu wskazującego na jego kształt wydaje się, że regulacja ZTP jest wystarczająca.

Warto jednak zaznaczyć, że sposób zapisania w odnośniku unijnym publikatora aktu prawnego budzi poważne wątpliwości. Miejsce publikacji wdrażanych aktów prawnych jest wskazane z wykorzystaniem odnośnika dynamicznego, o którym mowa w § 159 ZTP, który odsyła do przepisów prawnych w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego. W odnośniku unijnym wskazuje się natomiast wersję aktu unijnego, która została wdrożona, i taka informacja

---

<sup>393</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 19a, s. 153 i 154.

jest weryfikowana. Konieczna jest nowelizacja tych przepisów i odnośnika, ilekroć jest nowelizowany dany akt unijny. Można zatem uznać, że w pewien sposób treść odnośnika unijnego może wprowadzać w błąd. Należałoby raczej użyć w jego przypadku odesłania statycznego, o którym mowa w § 160, w którym wskazuje się, na jaki dzień dane odesłanie jest aktualne.

Konieczność nowelizowania odnośnika unijnego pokazuje, że rozważenia wymaga umieszczenie tej informacji bezpośrednio w treści, na początku aktu prawnego, np. bezpośrednio po zakresie podmiotowym i przedmiotowym<sup>394</sup>.

W przypadku ustawy, w której zostały zamieszczone przepisy zmieniające lub przepisy uchylające inne ustawy, po określeniu przedmiotu ustawy zamieszcza się odnośnik do tytułu ustawy, w którym podaje się odrębnie tytuły ustaw zmienianych i tytuły ustaw uchylanych (§ 19b)<sup>395</sup>. Jest to zatem zbiorcza informacja na temat zakresu przepisów nowelizacyjnych wprowadzanych ustawą. Z punktu widzenia czytelności przekazu wydaje się, że ten sposób przekazania informacji pozwala skuteczniej do niej dotrzeć i ułatwia zapoznanie się z nią już na samym początku lektury aktu. Jest to oczywiście powtórzenie informacji wynikających z treści samej ustawy, ale też taki jest jej charakter. Ma pozwolić czytelnikowi już na wstępie, po przeczytaniu tytułu aktu, zorientować się, jaki jest zakres zmian. Jak się wydaje, taki odnośnik mógłby być generowany automatycznie na podstawie informacji wynikających z ich źródła (przepisów ustawy).

### 3. Oznaczanie jednostek

W poprzednim rozdziale omówiono kwestie sposobu formułowania tytułu aktu prawnego, będącego podstawowym identyfikatorem aktów prawnych. Z punktu widzenia założeń do elektronicznego dziennika urzędowego jest on niezbędny do tego,

---

<sup>394</sup> Jak podkreśla G. Wierczyński w komentarzu do § 19a „[w] Austrii przybierają one postać osobnego przepisu w danym akcie (B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 147). We Francji implementowane dyrektywy powołuje się zazwyczaj w preambule danego aktu, a jedynie wyjątkowo – w jego tytule (zob. Guide de légistique, <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique> [dostęp: 12-08-2013], uwaga nr 4.1.3). W Niemczech informacje te są podawane w ramach przypisu. Co do zasady zamieszcza się go w tytule danego aktu. Jeśli jednak implementację określonej dyrektywy stanowią tylko wybrane przepisy danego aktu – przypis umieszcza się przy tych przepisach. Dopuszcza się również powołanie implementowanej dyrektywy w samym tytule danego aktu (zob. HdR, uwagi nr 308-314)”. Zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt., s. 154

<sup>395</sup> Jeżeli zamieszcza się odnośnik informujący o tym, że dany akt wdraża przepisy unijne lub służy ich stosowaniu, odnośnik podający tytuły zmienianych lub uchylanych ustaw oznacza się jako drugi.

aby grupować akapity przez przypisanie ich do danego aktu. W tym rozdziale zostaną omówione właściwości związane z identyfikacją akapitów, w szczególności oznaczanie jednostek redakcyjnych, które pozwala sortować akapity oraz identyfikować miejsca nowelizacji.

Na wstępie warto zwrócić uwagę, że jeszcze w latach 20., a nawet 30. XX wieku sposób oznaczania jednostek i systematyzacja były niejednolite. Można tutaj wskazać w szczególności brak oznaczenia numeru ustępów<sup>396</sup> lub oznaczanie ich podwójnym nawiasem, np. „(1)”<sup>397</sup> oraz przypadki podziału paragrafów bezpośrednio na litery<sup>398</sup>. Analiza aktów z tamtego okresu pokazuje, że proces ujednoczenia sposobu zapisu jednostek redakcyjnych był długotrwały.

Zgodnie z obowiązującymi ZTP artykuł oznacza się skrótem „art.” i cyfrą arabską z kropką. W przypadku ustawy wprowadzającej ustawę określaną jako „kodeks” ZTP dopuszczają możliwość oznaczania artykułów cyframi rzymskimi. Jakkolwiek mamy tutaj pewną dowolność, możemy przejść nad nią do porządku dziennego, ponieważ nie

---

<sup>396</sup> Zob. np. Dz. U. z 1927 r. Nr 58, poz. 510 – rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 10 czerwca 1927 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa o wprowadzeniu zniżki taryfowej dla drutu żelaznego i gwoździ z drutu żelaznego w komunikacji polsko-czeskosłowackiej.

<sup>397</sup> Zob. Dz. U. z 1933 r. Nr 39, poz. 311 – ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych.

<sup>398</sup> Zob.:

- 1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 1920 r. w przedmiocie tymczasowej organizacji państwowej służby weterynaryjnej (Dz. U. z 1920 r. Nr 102, poz. 676),
- 2) rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Reform Rolnych oraz Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych z dnia 16 lipca 1924 r. w sprawie przyjmowania na poczet podatku majątkowego listów zastawnych Państwowego Banku Rolnego (Dz. U. z 1924 r. Nr 64, poz. 634),
- 3) rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wojskowych w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Zagranicznych, Sprawiedliwości, Skarbu, Kolei, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Przemysłu i Handlu z dnia 21 marca 1925 r. do ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej z dnia 23 maja 1924 r. (Dz. U. z 1925 r. Nr 37, poz. 252),
- 4) rozporządzenie z dnia 18 listopada 1930 r. wydane przez Ministrów: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa, Komunikacji, Robót Publicznych, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Poczty i Telegrafów, – a co do §§ 4–6 przez Ministra Spraw Wojskowych w porozumieniu z Ministrami: Spraw Zagranicznych i Spraw Wewnętrznych, co do §§ 16–20 przez Ministra Rolnictwa w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych, co do §§ 23–25 przez Ministra Rolnictwa w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych i Spraw Wewnętrznych, co do § 78 przez Ministra Skarbu i Ministra Przemysłu i Handlu, co do §§ 99–106 przez Ministra Komunikacji w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych i Spraw Wewnętrznych, co do § 111 przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych, Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa, co do §§ 124–127 przez Ministrów: Spraw Wojskowych, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa, Komunikacji i Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, – a zawierające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 sierpnia 1927 r. o rzeczowych świadczeniach wojennych (Dz. U. z 1930 r. Nr 90, poz. 707).



powinna ona utrudniać identyfikacji jednostek. Przy powoływaniu się na artykuł posługujemy się skrótem „art.” oraz cyfrą odpowiednio arabską lub rzymską bez kropki. Warto zaznaczyć, że oznaczenie „art.” jest jednolicie stosowane bez względu na przypadek i liczbę.

W przypadku ustępów każdą jednostkę oznacza się cyfrą arabską z kropką. Trzeba też podkreślić, że ciągłość numeracji ustępów występuje wyłącznie w ramach artykułu. Powołując się na ustęp, należy użyć skrótu „ust.” bez względu na liczbę i przypadek z cyfrą arabską bez kropki.

Kolejną jednostką jest punkt. Jest on oznaczany cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony. Zgodnie z hierarchiczną budową aktu prawnego ciągłość numeracji jest zachowywana w obrębie artykułu lub ustępu, w ramach którego jest dane wyliczenie. Co jest szczególnie istotne z punktu widzenia naszych rozważań, przy powoływaniu się na punkt należy się posługiwać skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Takie rozwiązanie ma na celu zwiększenie czytelności tekstu, przede wszystkim jednak – upraszcza możliwości przeszukiwania tekstu.

Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem. Warto wskazać, że zakończenie punktów przecinkami, gdy wyliczenie kończy się częścią wspólną, zostało wskazane wprost dopiero po ostatniej noweli ZTP z 2015 r. W praktyce jednak tę zasadę stosowano od dawna. Dla porządku dodajmy, że jeżeli punkt kończy się wyrazem „albo”, „lub” lub „oraz” nie stawiamy żadnego znaku.

W obrębie punktów wyróżniamy tzw. litery (§ 57 ust. 4), które oznacza się literami alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ź, ż)<sup>399</sup>, z nawiasem z prawej strony<sup>400</sup>. Konsekwentnie ciągłość numeracji jest zachowywana wyłącznie w punkcie, w obrębie którego jest wyliczenie. Jeżeli zabraknie liter, stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe, a następnie wieloliterowe, dopisując do ostatniej litery alfabetu łacińskiego najpierw pierwszą, a następnie kolejne litery tego alfabetu [a), b) ... z), za), zb) ... zz), zza), zzb) ...] (§ 57 ust. 5).

---

<sup>399</sup> Zasada ta została złamana w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, zob. art. 4 pkt 2.

<sup>400</sup> Wątpliwości może budzić cel tego wyłączenia. Należy zauważyć, że w alfabecie łacińskim nie ma liter z polskimi znakami diakrytycznymi, dlatego wydaje się, że to wyłączenie jest nadmiarowe.

Przy powoływaniu korzystamy ze skrótu „lit.” niezmiennego bez względu na liczbę i przypadek oraz litery alfabetu łacińskiego bez nawiasu. Każdą literę kończy się przecinkiem, a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik albo kropkę stawia się po części wspólnej. Dopuszczalne jest również zakończenie liter wyrazami „albo”, „lub”, „oraz”.

Kolejną jednostką niższego rzędu jest tiret<sup>401</sup>, stosowane w przypadku, gdy mamy wyliczenie w obrębie liter. Natomiast w obrębie tiret do wyliczenia stosujemy „podwójne tiret”. Zarówno tiret, jak i podwójne tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem albo kropką (w zależności od tego, jaką jednostkę wyższego rzędu kończy). Podobnie jak w przypadku punktów i liter, jeżeli wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wyliczenia, przecinek, średnik albo kropkę stawia się po części wspólnej (§ 57 ust. 6 i 7).

Przy powoływaniu tiret i podwójnego tiret oznacza się je odpowiednio wyrazami „tiret” albo „podwójne tiret” i wyrażonym słownie numerem porządkowym. Oznaczenie danej jednostki zależne jest zatem od jej umiejscowienia w wyliczeniu. Jest to ryzykowne, ponieważ w przypadku odesłania do danego tiret, jeżeli w wyniku późniejszej nowelizacji przepisu, w ramach którego jest dane wyliczenie, zostanie dodane kolejne tiret powyżej tiret, do którego jest odesłanie, można w sposób niezamierzony wpłynąć na treść przepisu zawierającego to odesłanie.

Opisana wyżej sytuacja nie wystąpi w przypadku artykułów, ustępów, punktów czy liter, ponieważ numer porządkowy (litera porządkowa) wynika z oznaczenia samej jednostki i dodanie powyżej kolejnej jednostki tego nie zmieni. Zasady nowelizacji tych przepisów określa § 89 ZTP, który stanowi, że jeżeli do tekstu ustawy dodaje się nowe artykuły, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego artykułu małą literę alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej, co wyraża się zwrotem: „po art. X dodaje się art. Xa w brzmieniu ...”.

Powyższą zasadę stosuje się również wtedy, gdy w obrębie artykułu dodaje się nowy ustęp, w obrębie ustępu nowy punkt albo w obrębie punktu nową literę, co wyraża się zwrotem: „w art. ... po ust. X (pkt X, lit. X) dodaje się ust. Xa (pkt Xa, lit. Xa)

---

<sup>401</sup> Tiret to książkowo łącznik (znak), źródło: <https://dobryslownik.pl/slowo/tiret/77267/> [dostęp: 22.01.2023].

w brzmieniu: ...”. W celu rozwiania wszelkich wątpliwości wskazano, że gdy kolejną jednostkę redakcyjną niższego stopnia dodaje się na końcu artykułu, ustępu, punktu albo litery, oznacza się ją odpowiednio kolejnymi cyframi arabskimi lub literami alfabetu łacińskiego. Wprowadzając taką zmianę, posługujemy się zwrotem „w art. ... w ust. ... dodaje się pkt ... (lit. ...) w brzmieniu: ...”, przy czym przed oznaczeniem każdej kolejnej jednostki redakcyjnej pisze się przyimek „w”.

W razie wyczerpania się liter dalsze kolejno dodawane artykuły lub jednostki redakcyjne niższego stopnia oznacza się najpierw dwuliterowo, a następnie wieloliterowo, dopisując do oznaczenia wynikającego z wyżej opisanych zasad najpierw pierwszą, a następnie kolejne litery alfabetu łacińskiego (Xa ... Xz, Xza ... Xzz, Xzza ... Xzzz). Analogiczną zasadę stosuje się, jeżeli nowy artykuł (jednostkę redakcyjną niższego stopnia) dodaje się po artykule (jednostce redakcyjnej niższego stopnia), co wyraża się zwrotem: „po art. (ust., pkt, lit.) Xa dodaje się art. (ust., pkt, lit.) Xaa (a następnie Xab ... Xaz, Xaza ... Xazz)”.

Przypomnijmy jeszcze, że po wyliczeniach omówionych powyżej, to znaczy punktach, literach, tiret czy podwójnym tiret, można dodawać części wspólne. W takim przypadku ostatni akapit wyliczenia nie ma znaku interpunkcyjnego na końcu, a na początku akapitu będącego częścią wspólną dodaje się znak półpauzy („–”). Część wspólna do danego wyliczenia zaczyna się na tej samej wysokości (jest w tej samej odległości od lewego marginesu strony) co akapity danego wyliczenia.

Dopełniając ten fragment, warto przytoczyć treść § 59 ZTP, zgodnie z którym przepisy artykułu podzielonego na ustępy, punkty, litery, tiret i podwójne tiret powołuje się w następującej kolejności: „art. ... ust. ... pkt ... lit. ... tiret ... podwójne tiret ...”, bez przecinków po kolejnych jednostkach redakcyjnych. W przypadku gdy jednostka redakcyjna składa się z kilku zdań, a zamierza się powołać tylko jedno z nich, wyraża się to zwrotem: „art. ... ust. ... zdanie (numer porządkowy zdania)”.

Opisany sposób oznaczania wydaje się precyzyjny i przez lata wydawania dzienników papierowych nie budził większych zastrzeżeń. W momencie gdy akty są dostępne na ekranie, uwidaczniają się jednak pewne wady tych rozwiązań. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku jednostek takich jak tiret (podwójne tiret) czy części wspólne identyfikacja jest wykonywana nie tyle na podstawie tekstu, ile na podstawie sposobu ich formatowania. Takie rozwiązanie niestety niesie za sobą ryzyko błędu, zwłaszcza ryzyko potraktowania części wspólnej jako kolejnego tiret lub przypisania

części wspólnej na przykład do punktów zamiast liter, co jest możliwe, gdy część wspólna jest na końcu wyliczenia. Mechanizmy dostosowania tekstu do różnych wielkości ekranów wymuszają elastyczność przełamywania się tekstu, a to zwiększa ryzyko wyżej opisanych błędów.

Warto jednak zaznaczyć, że zmiany techniki legislacyjnej na przestrzeni lat wydają się iść w postulowanym powyżej kierunku, uniezależniając identyfikację treści od formatowania. Jako przykład wskażmy, że przez lata przy dodawaniu jednostki między obowiązujące jednostki wykorzystywano dopisek w indeksie górnym (np. art. 5<sup>1</sup>). Począwszy od ZTP z 1991 r. zaczęto wskazywać, że dodając jednostkę w takich przypadkach, oznacza się ją przez dodanie litery (np. art. 5a). Ta zmiana jest szczególnie istotna w przypadku kopiowania tekstu aktów, ponieważ istnieje wówczas bardzo duże zagrożenie, że przykładowy „art. 5<sup>1</sup>” zamieni się w „art. 51”.

Podobnie obecny sposób oznaczania części wspólnych, choć nie jest bez wad, jest i tak lepszy niż sposób, który znajdziemy choćby w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1997 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Przytoczony przepis został zapisany w następujący sposób (zapis zgodny z oryginałem):

„4. Składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe:

- 1) osób prowadzących pozarolniczą działalność,
- 2) osób, o których mowa w art. 7,

finansują w całości, z własnych środków, sami ubezpieczeni”.

W przypadku gdyby ostatni punkt był dłuższy, tzn. kończyłby się blisko końca linii tekstu, pojawiłoby się bardzo duże ryzyko przypisania tekstu części wspólnej wyłącznie do tego punktu.

#### **4. Przepisy karne**

Charakter przepisów karnych determinuje konieczność określenia bardzo precyzyjnego sposobu ich formułowania. Zgodnie z art. 42 zdanie pierwsze Konstytucji odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Co istotne, zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji zasada ta znajduje się w katalogu praw i wolności, których nie może ograniczyć nawet ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego. Dlatego też przepisy

karne od zawsze były opracowywane ze szczególną uwagą. Poszukując zatem rozwiązań, które mogą pomóc określić, jak bezpiecznie automatycznie przetwarzać tekst bez konieczności wprowadzania rewolucyjnych zmian w tekście aktu prawnego oraz w samej technice prawodawczej, warto przeanalizować rozwiązania stosowane do przepisów karnych. Są to przepisy, na których jednoznaczność sposobu redagowania zawsze kładziono szczególny nacisk.

Lata wypracowywania rozwiązań, których zadaniem jest zapewnienie jak najwyższego stopnia jednoznaczności i czytelności, mogą znakomicie posłużyć jako punkt wyjścia do niektórych zmian techniki prawodawczej. Zgodnie z ZTP w przepisie karnym znamiona czynu zabronionego określa się w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do nakazów lub zakazów. Wskazuje się jednocześnie, że nie ma znaczenia, czy wskazane nakazy i zakazy są zawarte w pozostałych przepisach tej samej ustawy, w przepisach innych ustaw, w tym ustaw określanych jako „kodeks”, w postanowieniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie czy w dających się bezpośrednio stosować postanowieniach aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe.

Wyjątek stanowią przypadki, kiedy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów lub zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy lub w postanowieniach umów lub aktów. W takim przypadku ZTP wskazują, że należy przepis karny sformułować zgodnie ze wzorem: „Kto wbrew przepisom art. ... (postanowieniom art. ...)”.

Innym wyjątkiem od wymienionej zasady unikania odesłań w przepisach karnych jest sytuacja, kiedy przepis karny przewiduje inną niż sprawstwo formę popełnienia czynu zabronionego albo przewiduje okoliczności wyłączające, łagodzące lub zaostrzające odpowiedzialność karną, co wyraża się zwrotem: „Kto czyni przygotowania do przestępstwa określonego w art. ...” albo „Nie popełnia przestępstwa określonego w art. ..., kto ...”, albo „Nie podlega karze za przestępstwo określone w art. ..., kto ...”.

Zakaz odsyłania został dodatkowo ujęty w § 78, w którym wskazano, że w przepisie karnym sankcję karną grożącą za popełnienie czynu zabronionego określa się bez odsyłania do innych przepisów karnych. Odesłania stosuje się jednak w przepisach bezpośrednio po sobie następujących. W takim przypadku w drugim przepisie należy

użyć zwrotu: „Tej samej karze podlega, kto ...”<sup>402</sup>. Jak widać, mamy tutaj specyficzny rodzaj odesłania. Alternatywą dla niego jest zwrot: „Kto..., podlega karze, o której mowa w art. ...”. Jakkolwiek celem tego sposobu odesłania jest zwiększenie czytelności przepisów, to z pewnością jest to dodatkowy element, na który należy zwrócić uwagę, opracowując mechanizmy do identyfikacji relacji między jednostkami.

Dodatkowo, ponieważ na poprawność odesłania wpływa wzajemny układ jednostek redakcyjnych, to znaczy jednostki, w której określono karę, oraz jednostki zaczynającej się powyższym zwrotem, opracowując mechanizmy wspomagające legislatora przy opracowywaniu projektu aktu prawnego, należałoby zapewnić mechanizm ostrzegający o takiej relacji, zwłaszcza w przypadku nowelizacji jednostki określającej karę lub dodawania jednostki redakcyjnej między wyżej wymienionymi jednostkami.

W przepisie karnym, przy opisywaniu znamion czynu zabronionego, nie używa się określeń „bezprawnie”, „świadomie” i im podobnych (§ 76). Mimo że określenia te nie określają relacji, warto wprowadzić w narzędziach wykorzystywanych w pracy legislatora również w ich przypadku mechanizm ostrzegający o użyciu niepoprawnego określenia.

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>403</sup> zbrodnię można popełnić tylko umyślnie; występki można popełnić także nieumyślnie, jeżeli ustawa tak stanowi<sup>404</sup>. Konsekwentnie zgodnie z § 77 ust. 1 ZTP w przepisie karnym opisującym znamiona przestępstwa nie określa się, że może być ono popełnione tylko umyślnie. Jeżeli występki mogą być popełnione również nieumyślnie, zapisuje się to jako odrębną jednostkę redakcyjną w brzmieniu: „Jeżeli sprawca działa nieumyślnie ...” albo „Kto, chociażby nieumyślnie ...”.

Z kolei zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń<sup>405</sup> wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa

---

<sup>402</sup> Dla porządku warto wskazać, że takie odesłania, które bazują na położeniu przepisów, choć poprawiają z pewnością czytelność tekstu na papierze, w przypadku nowelizacji są obciążone ryzykiem zmiany treści, zwłaszcza gdy skutek nowelizacji zmieni się względne położenie tych jednostek.

<sup>403</sup> Dz. U. 2021 r. poz. 2345 i 2447.

<sup>404</sup> Celem tej pracy nie jest oczywiście drobiazgowo omawianie kwestii z prawa karnego. Dla porządku przypomnijmy, że zgodnie z art. 9 Kodeksu karnego czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi. Z kolei czyn zabroniony popełniony jest nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia go jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć.

<sup>405</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, 2052, 2269 i 2328.

przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne<sup>406</sup>. Z tych właśnie powodów zgodnie z § 77 ust. 2 ZTP w przepisie karnym opisującym znamiona wykroczenia nie określa się, że może być ono popełnione zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie. Jeżeli wykroczenie może być popełnione tylko umyślnie, zapisuje się to jako odrębną jednostkę redakcyjną w brzmieniu: „Jeżeli sprawca czynu określonego w art. ... działa umyślnie ...” albo „Kto umyślnie ...”.

Rozważając treść § 77 ZTP, można powziąć wątpliwość, czy nie ma tutaj miejsca powtórzenie norm ustawowych w rozporządzeniu. Wskazany w ZTP sposób uzależniania norm od kwestii umyślności lub nieumyślności wynika bowiem bezpośrednio z kodeksów. Jak jednak zaznaczyłem we wcześniejszych częściach pracy, ZTP nie mają charakteru norm tworzących regulacje prawne. Są to zalecenia, których celem jest ułatwienie legislatorowi zabrania informacji na temat poprawnego opracowywania aktów prawnych. Normy te mają zatem zakres obowiązywania na innych poziomach.

ZTP (§ 79) bardzo drobiazgowo określają sposób formułowania sankcji karnych w przypadku, gdy intencją prawodawcy jest dopuszczenie alternatywnie kilku rodzajów kar albo kumulowanie kilku rodzajów kar. Jeżeli intencją prawodawcy jest dopuszczenie alternatywnie kilku rodzajów kar, przepisowi nadaje się brzmienie: „... podlega karze ... albo karze ...” (jeśli dopuszcza się tylko jedną z wymienionych kar) albo „... podlega karze ... albo karze ... albo obu tym karom łącznie” (jeśli dopuszcza się nawet obie z wymienionych kar).

Przepisowi wyznaczającemu sankcję karną, dopuszczającemu kumulatywnie kilka rodzajów kar, nadaje się brzmienie: „... podlega karze ... i karze ...” (jeśli kumulatywność jest obligatoryjna) albo „... podlega karze ..., obok kary ... można wymierzyć karę ...” (jeśli kumulatywność jest fakultatywna).

Warto zwrócić uwagę, że jakkolwiek w doktrynie ugruntowało się rozróżnienie wyrazów „albo” oraz „lub” jako odpowiedników funkcyj alternatywy rozłącznej

---

<sup>406</sup> Dla porządku wskaźmy, że podobnie jak w przepisach Kodeksu karnego zgodnie z art. 6 Kodeksu wykroczeń wykroczenie umyślne zachodzi wtedy, gdy sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi. Natomiast wykroczenie nieumyślne zachodzi, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć.

i łącznej<sup>407</sup>, to ZTP wskazują na konieczność opisanie tej regulacji mimo wszystko w sposób zrozumiały dla osób nieznających tych zasad. W przepisach dotyczących innych dziedzin życia, w sytuacji gdy dopuszcza się oba elementy, przepis jest formułowany z użyciem wyrazu „lub”. Na przykład określenie: „... podlega karze ... albo karze ... albo obu tym karom łącznie” mogłoby zostać zastąpione przez określenie: „podlega karze ... lub karze...”.

W przepisach można znaleźć przypadki, kiedy wskazane wyrazy nie zawsze są interpretowane jednolicie. Takich sytuacji jest co prawda mało, jednak autorzy ZTP wskazali, że jakkolwiek brak pewności w tym zakresie jest niedopuszczalny. Mając to na względzie, za zasadne należy uznać pozostawienie tego dualizmu formułowania alternatyw. Choć jednolitość jest sprawą podstawową, to czytelność, w tym niezmiennosc reguł formułowania przepisów, w szczególności przepisów karnych, trzeba wysunąć na pierwszy plan.

„Ze względu na rodzaj relacji zachodzącej pomiędzy łączonymi zdaniami wyróżniamy w grupie spójników współrzędnych spójniki łączne (np. i, oraz, a także, jak również, jak i) oraz spójniki rozłączne (np. lub, albo, bądź, albo..., albo, bądź..., bądź) (...) szeroka gama możliwych zastosowań tego samego spójnika współrzędnego bywa powodem niejednoznaczności zbudowanego przezeń zdania złożonego, tzn. nie można ustalić wartości logicznej takiego zdania, pomimo iż znamy wartości logiczne zdań składowych wiązanych przez ten spójnik. Z opisanych wyżej powodów zasady języka ogólnego zawarte w słownikach języka polskiego są w literaturze teoretyczno-prawnej wzbogacane o oparte na koncepcjach logicznych reguły dotyczące stosowania (i interpretacji) tych spójników. Reguły te są w znacznej mierze antycypowane przez orzecznictwo Sądu Najwyższego, co pośrednio wpływa na poprawę jakości legislacji w przedmiotowym zakresie i daje zarazem stosującemu prawo wskazówki interpretacyjne”<sup>408</sup>.

Jak się wydaje, z uwagi na czytelność aktów prawnych poważnego rozważenia wymaga wprowadzenie w ZTP regulacji, które formalnie wskażą, jak należy interpretować wyrazy: „i”, „oraz”, „lub”, „albo” itd.

---

<sup>407</sup> Pozytywny wpływ na jednolitość interpretowania tych wyrazów ma zapewne to, że studenci prawa w toku kształcenia poznają zasady logiki w ramach takich przedmiotów jak logika prawnicza czy logika dla prawników.

<sup>408</sup> A. Malinowski, *Niepoprawne użycie spójników* [w:] *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020, s. 73 i nast.



W przepisie karnym określa się środki karne, które mają być orzeczone w razie popełnienia czynu zabronionego:

- 1) jeżeli czyn ten jest przestępstwem – tylko w przypadku, gdy obligatoryjne albo fakultatywne orzeczenie danego środka karnego nie wynika z przepisów części ogólnej Kodeksu karnego albo gdy zamiarem prawodawcy jest wyłączenie jego stosowania i odmienne uregulowanie określonego przypadku;
- 2) jeżeli czyn ten jest wykroczeniem – zawsze w przypadku, gdy zamiarem prawodawcy jest, by określony środek karny był orzekany, przy czym w przepisie karnym należy wskazać, czy orzeczenie to jest obligatoryjne, czy fakultatywne; w przypadku obowiązku naprawienia szkody określa się nadto sposób jej naprawienia.

W przepisie karnym nie używa się zwrotów: „o ile dany czyn nie podlega karze w myśl innych przepisów” albo „o ile dany czyn nie stanowi innego przestępstwa zagrożonego surowszą karą” i im podobnych.

ZTP wskazują, że w przepisie karnym określa się okoliczności wyłączające, łagodzące albo zaostrzające odpowiedzialność karną tylko wtedy, gdy od ich zaistnienia uzależnia się to, że dana osoba odpowiednio nie ponosi odpowiedzialności karnej, ponosi odpowiedzialność łagodniejszą albo odpowiedzialność surowszą (§ 80). Ten przepis jest niejako przypomnieniem zasady mówiącej o zakazie zamieszczania w akcie treści niemających znaczenia prawnego. Jednocześnie ZTP stanowią, że okoliczności łagodzące albo zaostrzające odpowiedzialność karną można wyjątkowo wskazać, posługując się określeniami ocennymi, takimi jak „przypadek mniejszej wagi”, „waga czynu” lub im podobnymi.

Jeżeli na podstawie sankcji karnej określonej w przepisie karnym nie da się ustalić, czy dany czyn zabroniony jest przestępstwem czy wykroczeniem, na końcu przepisów karnych zamieszcza się przepis określający tryb orzekania w sprawach o ten czyn i nadaje mu się brzmienie: „Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. ..., następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania ...” (§ 81)<sup>409</sup>.

---

<sup>409</sup> W przepisach o karach pieniężnych określa się w sposób wyczerpujący okoliczności powstania odpowiedzialności, podmiot uprawniony do nałożenia kary pieniężnej oraz wysokość tej kary. Przepis o karze pieniężnej formułuje się w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie wysokości kary albo określenie granic, w których ustala się jej wysokość. W przypadku gdy przepis o karze pieniężnej wyznacza granice wysokości tej kary, określa się także przesłanki, którymi powinien kierować się podmiot uprawniony do nałożenia kary pieniężnej, ustalając jej wysokość (§ 81a). Do przepisów o karach pieniężnych stosuje się odpowiednio wyżej omówione przepisy § 75, § 76, § 78, § 79 ust. 4 oraz § 80.

## 5. Przepis o wejściu w życie

Jednym z podstawowych przepisów aktu prawnego jest przepis o wejściu w życie. Bez normy wprowadzającej nowe rozwiązania pozostałyby w zawieszeniu. Obywatele muszą bowiem wiedzieć, od kiedy powinni się stosować do nowych norm oraz od kiedy mogą korzystać z nowych praw. Należy pamiętać, że jakkolwiek przepis ten na ogół wskazuje termin wejścia w życie aktu, to w praktyce określa on wejście każdego z przepisów znajdujących się w danym akcie.

Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W przypadku zatem tych aktów ogłoszenie jest warunkiem koniecznym, aby akt mógł obowiązywać, także w przypadku gdy data wejścia w życie jest określona przez podanie daty. W przypadku tych aktów nie można wskazać, że akt wchodzi „z dniem wydania”. Żeby akty tego rodzaju mogły obowiązywać musi zostać spełniony warunek ogłoszenia, którego zasady określa ustawa (art. 88 ust. 3 Konstytucji). Zasady ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

ZTP przewidują obowiązek zamieszczania w akcie prawnym przepisu określającego termin wejścia w życie jego przepisów. Jedyne wyjątek został przewidziany w sytuacji, kiedy termin wejścia w życie ustawy „głównej” został określony w przepisach ustawy wprowadzającej, a jest to dopuszczalne w przypadku ustaw szczególnie obszernych lub zasadniczo zmieniających dotychczasowe ustawy (§ 47 ust. 1). Wówczas w ostatnim przepisie ustawy „głównej” wskazuje się, że termin jej wejścia w życie został określony w ustawie wprowadzającej<sup>410</sup>. Wyznaczany przez ustawę wprowadzającą termin wejścia w życie ustawy „głównej” ustala się na ten sam dzień co dzień wejścia w życie ustawy wprowadzającej. Jeżeli poszczególne przepisy ustawy „głównej” mają wejść w życie w innym terminie niż ustawa „główna”, termin wejścia w życie przepisów ustawy wprowadzającej, których zakres regulacji jest nierozzerwalnie związany z tymi przepisami ustawy „głównej”, ustala się na ten sam dzień co dzień wejścia w życie tych przepisów. ZTP wskazują, że ustawa wprowadzająca może odnosić się tylko do jednej ustawy „głównej”. Jako wyjątek dopuszcza się możliwość, aby ustawa wprowadzająca

---

<sup>410</sup> W ustawie wprowadzającej zamieszcza się przepisy o wejściu w życie ustawy „głównej” oraz przepisy zmieniające, uchylające, epizodyczne, przejściowe i dostosowujące.

odnosiła się do kilku ustaw „głównych”, jeżeli ustawy „główne” regulują sprawy ściśle ze sobą związane.

O tym, jak istotną kwestią jest prawidłowe określenie terminu wejścia w życie aktu i wskazanie go bezpośrednio w ustawie (ewentualnie w ustawie wprowadzającej), świadczą przypadki, kiedy to przepisy o wejściu w życie nie znalazły się w nowej ustawie po wyroku TK, który orzekł niekonstytucyjność wskazanego terminu, w szczególności ze względu za zbyt krótkie *vacatio legis*. Teoretycznie ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wskazuje, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy<sup>411</sup>. Należy jednak podkreślić, że gdy brak terminu wejścia w życie aktu będzie skutkiem stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisu o dłuższym *vacatio legis* – co nie jest wykluczone, zwłaszcza w przypadku zasadniczych zmian w systemie prawa – może dojść do paradoksu, kiedy zamiast uchylonego przepisu, określającego np. 30-dniowe *vacatio legis*, zostanie uwzględniony przepis ustawy o ogłaszaniu z terminem 14-dniowym.

Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Czytając w sposób dosłowny przytoczony przepis, należałoby założyć, że ustawa określa termin wejścia w życie wszystkich ogłaszanych aktów prawnych. Redakcja tego przepisu sugeruje, że jeżeli w innym akcie, szczególnie w rozporządzeniu, chcemy określić termin 14-dniowego *vacatio legis*, zamieszczanie przepisu o wejściu w życie może zostać uznane za nieuzasadnione powtórzenie. Praktyka oczywiście traktuje ten przepis jako wskazówkę zalecanego okresu *vacatio legis* i wskazuje na obowiązek każdorazowego określania terminu w akcie. Jakkolwiek redakcja tego przepisu jest niezmienna od wielu lat, wydaje się, że przytoczony przepis ustawy o ogłaszaniu wymaga doprecyzowania, ponieważ brzmienie literalne znacząco odbiega od jego interpretacji.

Dla uniknięcia wątpliwości ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie, a odstępstwo od tej zasady może nastąpić wyjątkowo w przypadku, gdy różnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności (§ 44 ust. 1 i 2). Jeżeli różnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy mogłoby naruszać jej spójność lub zmniejszać jej komunikatywność, a dana instytucja

---

<sup>411</sup> Zob. wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., K 27/2001, OTK 2001, nr 7, poz. 209.

prawna ma mieć zastosowanie do zdarzeń lub stanów rzeczy zaistniałych lub powstałych od określonego dnia, wyraża się to w odrębnym przepisie jednoznacznie określającym tę instytucję oraz te zdarzenia lub stany rzeczy (ust. 3)<sup>412</sup>.

Z uwagi na istotny charakter regulacji o wejściu w życie aktu prawnego bardzo drobiazgowo określono sposób formułowania tego przepisu i precyzyjnie określono wzorcowe cytaty dla ustawy, jednak stosowane odpowiednio także do innych aktów. Nie odnosząc się do sposobu ich formułowania, należy podkreślić, że tak szczegółowe określenie tego przepisu zasługuje na aprobatę. Zgodnie z ZTP przepis o wejściu w życie ustawy – w zależności od tego, jaki okres *vacatio legis* chce wyznaczyć prawodawca – może mieć brzmienie:

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

Ponadto jednoznacznie rozstrzygnięto, że liczbę dni, tygodni, miesięcy lub lat wskazywanych przy okazji opracowywania przepisu o wejściu w życie zapisuje się cyframi arabskimi albo słownie, natomiast określenie dnia i miesiąca zapisuje się słownie.

Jak widać, w większości przypadków do ustalenia daty wejścia w życie aktu prawnego konieczna jest znajomość sposobu liczenia terminu wskazanego

---

<sup>412</sup> Przypadki niepoprawnego sformułowania przepisu o wejściu w życie zob. <https://bloglegislatora.pl/2020/12/22/przepis-o-wejsciu-w-zycie-z-roznymi-terminami-pulapki-redakcyjne/> [dostęp: 22.01.2023]

w przytoczonych wzorcach. Sposób ten został określony w art. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z przytoczonym przepisem przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia. Swojego rodzaju wyjątek stanowi sytuacja wskazana w pkt 7, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Ustawa dodatkowo doprecyzowała także przypadki, gdy termin wejścia w życie aktu normatywnego został określony w tygodniach, miesiącach lub latach. Wówczas termin kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada dniu ogłoszenia, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca. Ta regulacja może mieć istotne znaczenie przy liczeniu terminu utraty mocy przez rozporządzenie czasowo utrzymane w mocy. Należy bowiem zauważyć, że wskazany sposób liczenia terminu powoduje, że akt wykonawczy utrzymany w mocy np. „nie dłużej niż 12 miesięcy” w praktyce będzie obowiązywał jeszcze 12 miesięcy i jeden dzień<sup>413</sup>.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu jedynie w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Nadawanie przepisowi mocy wstecznej zgodnie z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) powinno być absolutnym wyjątkiem. Bardzo bogate orzecznictwo TK w tym zakresie wskazuje, że możliwość nadawania mocy wstecznej nowym przepisom jest obarczone koniecznością spełnienia wielu warunków, niemniej jednak zasadne jest opisanie sposobu formułowania przepisu o wejściu w życie również w takich przypadkach. Zgodnie z § 51 ust. 1 ZTP przepisowi o wejściu ustawy w życie, który nadaje moc wsteczną ustawie albo jej poszczególnym przepisom, można nadać brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie ..., z mocą od dnia ...” albo „Ustawa wchodzi w życie ..., z tym że art. ... z mocą od dnia ...”, albo „Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie z dniem ..., z mocą od dnia ...”. Co ważne, ZTP wyróżniły przypadki, kiedy moc wsteczna przepisów wynika

---

<sup>413</sup> Przy okazji liczenia terminu daty wejścia aktów w życie czy utraty mocy warto także zwrócić uwagę na niejednorodną interpretację określenia „z dniem”, zob. 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*, PL 2014, nr 3, s. 43 i nast.

z ich treści i kiedy odnoszą się one do zdarzeń lub stanów rzeczy, które powstały przed dniem wejścia w życie ustawy. W takich przypadkach ZTP wskazują, że redakcja takich przepisów musi w sposób jednoznaczny wskazywać te zdarzenia lub stany rzeczy.

Czasem zdarza się, że ustawa albo jej poszczególne przepisy obowiązują w ograniczonym czasie. Wówczas można w ustawie zamieścić także przepis określający termin utraty mocy odpowiednio ustawy albo jej poszczególnych przepisów. Utratę mocy obowiązującej ustawy albo jej poszczególnych przepisów można uzależnić od wystąpienia zdarzenia przyszłego tylko w przypadku, gdy termin jego wystąpienia można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej. Ustawa powinna określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej terminu wystąpienia takiego zdarzenia przyszłego oraz organ właściwy do dokonania tej czynności. Przepisowi takiemu nadaje się brzmienie: „Ustawa obowiązuje do dnia ...” albo „Przepisy art. ... tracą moc ...”.

Dla projektowanych w niniejszej pracy rozwiązań kwestią zasadniczą jest określenie terminu wejścia w życie w sposób, który nie będzie budził wątpliwości i pozwoli na jednoznaczne określenie każdej jednostki – szczególnie gdy przewiduje się konieczność różnicowania terminu wejścia w życie przepisów. Z tego względu należy wprowadzić zasadę zakazującą lub bardzo ograniczającą możliwość określania terminu wejścia w życie w sposób opisowy.

Sposób ogłaszania norm prawnych musi spełniać szereg wymogów mających na celu zapewnienie dostępu do informacji o prawie. Jedną z nich jest oczywiście konieczność ogłaszania przepisów we właściwym dzienniku urzędowym, a więc publikatorze przeznaczonym do ogłaszania danych aktów prawnych. Miejscu, które jest znane i może być na bieżąco sprawdzane przez adresatów norm. Samo ogłaszanie przepisów mogłoby jednak być niewystarczające, gdyby wejście nowych norm prawnych zostało uzależnione od warunków podanych do wiadomości w nieodpowiedni sposób. Z tego właśnie powodu wprowadzono zasadę, zgodnie z którą 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. Aby informacja istotna dla wejścia w życie nowych norm mogła być znana adresatom, ustawa powinna określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej terminu

wystąpienia zdarzenia przyszłego oraz organ właściwy do dokonania tej czynności (§ 46)<sup>414</sup>.

Przykładem tego typu regulacji są art. 17–23 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>415</sup>, które stanowiły dla ministra właściwego do spraw informatyzacji upoważnienie do wydania komunikatów określających dzień wdrożenia rozwiązań technicznych. Odpowiednie przepisy znalazły się w przepisie o wejściu w życie ustawy, gdzie wskazano daty wejścia w życie określonych przepisów zgodnie z datą wdrożenia odpowiednich rozwiązań<sup>416</sup>.

Jak już wcześniej wskazano, takie drobiazgowo opisanie przepisu o wejściu w życie zasługuje na podkreślenie i uznanie. W ślad za precyzyjnym określeniem zasad powinno iść jednak nadanie odpowiedniej rangi przepisom je wprowadzającym. Dotychczas zasady techniki prawodawczej miały na celu ujednoczenie praktyki legislacyjnej i służyły głównie jako pomoc dla legislatorów. Uznawano, że cel, jaki przyświecał tym regulacjom, nie wymaga wyższej rangi tych przepisów. Pamiętajmy, że dopiero w 2002 r. ZTP otrzymały rangę załącznika do rozporządzenia. Żeby jednak zasady te miały nie tylko charakter wskazówek ujednoczających praktykę, lecz także skutek prawny, konieczne jest wprowadzenie regulacji, które wymuszą ich respektowanie w trakcie procesu legislacyjnego. Wraz z wprowadzeniem tych regulacji oczywiście należy wprowadzić narzędzia ułatwiające pracę przy opracowywaniu tekstu zgodnego z tymi zasadami.

Przykładem, że nawet najbardziej drobiazgowo określenie wzorcowych zwrotów – bez dodatkowych narzędzi ułatwiających identyfikację błędów lub podstaw do ich szybkiego korygowania – nie daje wystarczających gwarancji uniknięcia błędu, jest

---

<sup>414</sup> W latach 2012–2022 można zidentyfikować 14 komunikatów wskazujących na zdarzenia, od których uzależniono datę wejścia w życie przepisów ustawy.

<sup>415</sup> Dz. U. poz. 1517.

<sup>416</sup> Na podstawie wskazanych upoważnień ogłoszono w Dzienniku Ustaw:

- 1) komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 4 września 2020 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających weryfikację danych o kierującym pojazdem w centralnej ewidencji kierowców i wprowadzanie do centralnej ewidencji kierowców informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem oraz o ich zwrocie (Dz. U. poz. 1533),
- 2) komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 4 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających czasowe wycofanie z ruchu samochodu osobowego (Dz. U. poz. 1521),
- 3) komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 4 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających zachowanie dotychczasowego numeru rejestracyjnego pojazdu (Dz. U. poz. 1522).

art. 73 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach<sup>417</sup>, w którym wskazano, że art. 62 pkt 2 tej ustawy „chodzi w życie z dniem 31 grudnia 2018 r.”. Taki sposób określenia terminu wejścia w życie przepisów jest niewątpliwie niezgodny z wzorcem określonym w ZTP. Czytając tę regulację, nie mamy wątpliwości, że jest to oczywista omyłka, niemająca wpływu na skutek. Przytoczony błąd pokazuje, że wzorce opisane w ZTP mają wyłącznie charakter pomocniczy. Z punktu widzenia systemu prawnego rozważenia wymaga jednak, aby niezgodność z wzorcem określonym w ZTP mogła stanowić podstawę do szybkiego sprostowania błędnego zapisu.

## **6. Upoważnienie ustawowe**

### **a. Przepis zawierający upoważnienie**

Zgodnie z art. 92 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi. Warunkiem koniecznym jest natomiast to, aby upoważnienie określało organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przepis ten był wynikiem wcześniejszego orzecznictwa TK, które w sposób jednoznaczny wskazało miejsce ustawy w hierarchii aktów prawnych. Jego wprowadzenie wprowadziło jednak dodatkowy wymóg dotyczący wytycznych. Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem Konstytucji ZTP wskazują (§ 63), że w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia wskazuje się: organ właściwy do wydania rozporządzenia, rodzaj aktu, zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia<sup>418</sup>.

Organ właściwy do wydania rozporządzenia określa się pełną nazwą tego organu, zgodną z aktem o jego utworzeniu (§ 64 ust. 1). W przypadku gdy rozporządzenie ma wydać minister kierujący działem administracji rządowej, wskazuje się go nazwą działu administracji rządowej, którym kieruje, z wyjątkiem Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości, których wskazuje się nazwami własnymi (§ 64 ust. 2).

---

<sup>417</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 900.

<sup>418</sup> W treści upoważnień ustawowych ustawodawca niekiedy określa także termin realizacji upoważnienia. Na temat interpretacji tego terminu zob. K. Madej, *Termin realizacji upoważnień ustawowych...*, dz. cyt.



Wskazanie nazw Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości jako wyjątków od wyżej wymienionej zasady wynika z faktu, że obaj ministrowie zostali wprost wskazani w Konstytucji. Zgodnie z art. 134 Konstytucji w czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (ust. 2). Ponadto Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, nadaje określone w ustawach stopnie wojskowe (ust. 5). Zgodnie natomiast z art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji w skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi Minister Sprawiedliwości. Na podstawie tych przepisów uznaje się, że nazwy tych ministrów są niejako przypisane do tych urzędów. Wydaje się, że przy obecnym brzmieniu przytoczonych przepisów Konstytucji jest to jedyna możliwa interpretacja.

W przypadku pozostałych ministrów, ilekroć w upoważnieniu ustawowym wskazuje się ministra właściwego do wydania danego aktu wykonawczego, jest on określany wyrazami „minister właściwy do spraw...”. Jeżeli w upoważnieniu ustawowym jako organ właściwy do wydania rozporządzenia wskazano ministra określonego nazwą działu administracji rządowej, do tytułu rozporządzenia po nazwie ministra wydającego rozporządzenie dodaje się odnośnik, w którym wskazuje się przepis prawny, na podstawie którego minister ten kieruje działem administracji rządowej wskazanym w upoważnieniu ustawowym (§ 122 ust. 1). Jeżeli właściwość organu wskazanego w upoważnieniu ustawowym jako organ właściwy do wydania rozporządzenia przejął inny organ albo jeżeli organ wskazany w upoważnieniu ustawowym przestał istnieć, a jego kompetencje przejął inny organ, w wyżej wymienionym odnośniku wskazuje się przepis prawny przekazujący kompetencje organu wskazanego w przepisie upoważniającym organowi wydającemu rozporządzenie (§ 122 ust. 2).

W tym miejscu warto jednak przytoczyć przykład ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>419</sup>, w której w art. 2 pkt 1 zdefiniowano określenie Minister Finansów, wskazując, że ilekroć w ustawie jest mowa o „Ministrze Finansów – rozumie się przez to odpowiednio ministra właściwego do spraw budżetu, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw instytucji finansowych”. W wyniku wprowadzenia tej definicji w upoważnieniach ustawowych zamiast wyrazów „minister właściwy do spraw ...” użyto nazwy własnej Minister Finansów. Bazując na samej treści upoważnienia, w rozporządzeniach wydawanych na

---

<sup>419</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.

podstawie tej ustawy zrezygnowano z dodawania odnośnika określającego zakres działania ministra. Do czasu gdy wyżej wymienionymi działaniami kierował Minister Finansów, brak takiego odnośnika nie budził większych zastrzeżeń. Wątpliwości pojawiły się jednak wówczas, gdy działaniami wskazanymi w przytoczonym przepisie kierował odpowiednio Minister Rozwoju i Finansów<sup>420</sup> lub Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej<sup>421</sup>. W mojej ocenie rezygnacja z dodawania w tych przypadkach odnośnika nie była uzasadniona, o czym dobitnie świadczy brak zgodności nazwy ministra wydającego akt z nazwą własną ministra wskazaną w upoważnieniu.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że ustawa w słowniku niejako narzuciła konieczność włączenia do zakresu działania ministra wszystkich wskazanych spraw. Gdyby jednak któryś z tych działów został przekazany innemu ministrowi, pojawiłyby się wątpliwości, jaki organ jest właściwy do wydania danego aktu. Z definicji ustawy wynika bowiem, że autorem aktu wykonawczego powinien być minister, do którego właściwości należą wszystkie wymienione działy. Nie wchodząc w merytoryczne uzasadnienie takiego rozwiązania – nie można przecież wykluczyć, że merytorycznie jest ono jak najbardziej właściwe – można mieć zastrzeżenia co do regulowania takich kwestii w słowniku, który w swoim założeniu powinien mieć charakter techniczny i mieć na celu przede wszystkim zwiększenie czytelności ustawy.

Jak wskazano już wyżej, zgodnie z Konstytucją rozporządzenie jest wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Zgodnie zatem z Konstytucją dany akt wykonawczy może realizować upoważnienie ustawowe określone w jednej ustawie. Zasada ta została odzwierciedlona w § 71 ZTP, zgodnie z którym w przepisie upoważniającym nie zamieszcza się upoważnienia do wydania rozporządzenia w stosunku do kilku ustaw. Ponadto konsekwentnie wskazano, że zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu określa się w sposób precyzyjny (§ 65). Nie przekazuje się do uregulowania w rozporządzeniu spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy (§ 70). Dlatego też określenie spraw nie może być ogólnikowe, zwłaszcza zawierać zwrotu: „... określi szczegółowe zasady ...”.

---

<sup>420</sup> Zob. np. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564).

<sup>421</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do świadczonej publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (Dz. U. poz. 1324).

Upoważnienie musi nie tylko określać zakres spraw, lecz także zawierać wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści, a więc tzw. wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Wyżej wymienione wskazówki mogą odnosić się w szczególności do: rozstrzygnięć (których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu), granic (w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia), wymagań (jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu), celów (jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie) lub okoliczności (jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie).

Jest to przykładowy katalog spraw, mający na celu ukierunkowanie organu wydającego rozporządzenie. Stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu. Jeżeli przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli, powinien być odpowiednio wyższy. Konsekwencją powyższych regulacji są zasady określające wpływ uchylecia lub zmian ustawy, w której jest upoważnienie do wydania rozporządzenia.

Przepis upoważniający formułuje się w jednym artykule, tak aby można było powołać go jako podstawę prawną wydania rozporządzenia. Artykuł zawierający upoważnienie można jednak dzielić na jednostki redakcyjne niższego stopnia – poszczególne wytyczne mogą być wyrażone w oddzielnych ustępach tego artykułu albo jako jego drugie zdanie.

Zależnie od charakteru regulacji, do których określenia upoważnia się organ, upoważnieniu do wydania rozporządzenia można nadać charakter obligatoryjny albo fakultatywny. Jakkolwiek decyzja o charakterze upoważnienia należy do prawodawcy, ZTP wskazują, że jeżeli wydanie rozporządzenia jest niezbędne do funkcjonowania ustawy, upoważnieniu nadaje się charakter obligatoryjny, jeżeli natomiast rozstrzygnięcie co do tego, czy i kiedy wydać rozporządzenie, pozostawia się organowi upoważnianemu, upoważnieniu nadaje się charakter fakultatywny.

W zależności od charakteru upoważnienia obowiązek określa się w przepisie upoważniającym zgodnie z jednym ze wskazanych wzorców: „... (nazwa organu) określi, w drodze rozporządzenia, ...” (upoważnienie obligatoryjne) albo „... (nazwa organu) może określić, w drodze rozporządzenia, ...” (upoważnienie fakultatywne). Dodatkowo przewiduje się możliwość uzależnienia wydania rozporządzenia od zaistnienia określonego warunku. Warunek ten wskazuje się w przepisie upoważniającym zwrotem: „W razie wystąpienia ... (określenie warunku), ... (nazwa

organu) określi, w drodze rozporządzenia, ...” albo „Jeżeli nastąpi ... (określenie warunku), ... (nazwa organu) może określić, w drodze rozporządzenia, ...”.

W pewnych przypadkach, w szczególności ze względu na zakres spraw przekazanych do określenia w akcie wykonawczym, konieczna jest współpraca kilku organów, na przykład gdy zakres wskazany w upoważnieniu odnosi się do kilku działów będących w zakresie kilku ministrów. W takim przypadku w przepisie upoważniającym do współuczestniczenia w wydaniu aktu wykonawczego wskazuje się także podmiot upoważniony do współuczestniczenia oraz formę współuczestnictwa. Oczywiście wskazanie obowiązku współpracy kilku organów nie oznacza rezygnacji z obowiązku uzgodnienia projektu lub zaciągnięcia opinii o nim zgodnie z przepisami określającymi regulamin prac, przede wszystkim uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów. Współuczestnictwo może polegać na wspólnym wydaniu aktu, obowiązku osiągnięcia porozumienia organu wydającego aktu z innym organem, wyrażeniu opinii o projekcie, zainicjowaniu aktu normatywnego przez inny podmiot oraz na połączeniu wyżej wymienionych rodzajów współuczestnictwa w różnych konfiguracjach. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 92 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, dlatego też współuczestniczącym w wydaniu rozporządzenia może być wyłącznie organ uprawniony do wydawania rozporządzeń (§ 74 ust. 2 ZTP). Podmiot upoważniany do współuczestniczenia w wydaniu aktu normatywnego wskazuje się w taki sam sposób, jak ma to miejsce w przypadku, gdy akt jest wydawany bez konieczności współuczestnictwa, tzn. odpowiednio nazwą własną albo nazwą działu administracji rządowej, w przypadku ministrów kierujących działami administracji rządowej (z wyjątkiem oczywiście Ministra Sprawiedliwości i Ministra Obrony Narodowej, których z wyżej opisanych powodów wskazuje się nazwą własną).

W zależności od tego, na czym ma polegać współuczestnictwo w wydaniu aktu wykonawczego, w upoważnieniu używa się odpowiednio następujących zwrotów:

- 1) „Minister (inny podmiot) ... oraz minister (inny podmiot) ... określą (mogą określić) ...” – jeżeli współuczestniczenie ma polegać na wspólnym wydaniu aktu normatywnego przez upoważnione podmioty;
- 2) „Minister (inny podmiot) ... w porozumieniu z ministrem (innym podmiotem) ... określi (może określić) ...” – jeżeli współuczestniczenie ma polegać na osiągnięciu

porozumienia w sprawie treści aktu normatywnego, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku;:

- 3) „Minister (inny podmiot) ..., po zasięgnięciu opinii (nazwa podmiotu) ..., określi (może określić) ...” – jeżeli współuczestniczenie ma polegać jedynie na samym wyrażeniu opinii o projekcie aktu normatywnego, a następstwem niezasięgnięcia opinii ma być to, że akt nie dochodzi do skutku;:
- 4) „Minister (inny podmiot) ..., na wniosek ministra (innego podmiotu) ..., określi (może określić) ...” – jeżeli współuczestniczenie ma polegać na zainicjowaniu aktu normatywnego przez inny podmiot, a następstwem braku inicjatywy jest niemożność wydania aktu przez podmiot upoważniony do jego wydania.

Tak jak wskazano, rozporządzenie jest wydawane w celu regulacji przepisu ustawy, na podstawie której jest wydawane, dlatego też w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) (§ 115). Ponadto nie można w nich regulować spraw będących tak zwaną „materią ustawową”. Do tej materii należą przede wszystkim przepisy karne, dlatego też nie zamieszcza się w rozporządzeniu przepisów karnych i przepisów o karach pieniężnych, a także przepisów odsyłających do przepisów karnych i przepisów o karach pieniężnych (§ 117).

W rozporządzeniu nie powtarza się również przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (§ 118). Swego rodzaju wyjątek stanowi przepis określający zakres przedmiotowy i podmiotowy rozporządzenia, który w istocie jest powtórzeniem treści przepisu upoważniającego.

Relacja między aktem wykonawczym a aktem, w którym zawarte jest upoważnienie, musi być jednoznaczna, zwłaszcza w sytuacjach, kiedy może dojść do zmiany treści przepisu upoważniającego. W celu zapewnienia przejrzystości tych zasad wskazano, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Możliwość wydania na podstawie jednego upoważnienia kilku rozporządzeń dopuszcza się wyłącznie w przypadku, gdy upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne. Taki podział może być różnie pomyślany. Często jest to po prostu podział na punkty, chociaż w tym przypadku tak naprawdę można mówić rozłącznie o każdym z nich.

Występują jednak przypadki, gdy akt przewiduje dla kilku ministrów możliwość wydania aktu wykonawczego oddzielnie dla jednostek lub w zakresie dla nich właściwym.

#### **b. Utrzymanie w mocy**

ZTP określają także, jak prawodawca powinien formułować przepis przejściowy w zależności od tego, czy przepis ten traci moc, czy też jest zmieniany. Robią to w formie wzorcowego cytatu o następującym brzmieniu:

- 1) „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. ... ustawy, o której mowa w art. ... (artykuł uchylający dotychczasową ustawę), zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. ... niniejszej ustawy, jednak nie dłużej niż ... (oznaczenie dnia albo okresu wyrażonego w miesiącach)”;
- 2) „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. ... ustawy zmienianej w art. ... (artykuł wprowadzający zmiany w dotychczasowej ustawie), zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. ... ustawy zmienianej w art. ... (artykuł wprowadzający zmiany w dotychczasowej ustawie), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż ... (oznaczenie dnia albo okresu wyrażonego w miesiącach)”.

Wątpliwości może budzić w tym przypadku określenie „dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie”. Czytając literalnie ten przepis, możemy dojść do wniosku, że na jego podstawie mogą zachować moc przepisy, których data wydania jest wcześniejsza od daty wejścia w życie tego przepisu. Nie jest przy tym ważny fakt ogłoszenia. Jak się jednak wydaje, przepis ten należy interpretować na dzień jego wejścia w życie. Warto zauważyć, że przytoczony cytat mówi, że przepisy „zachowują moc”. Problem w tym, że warunkiem obowiązywania rozporządzeń jest fakt ich ogłoszenia, a zatem nie można mówić o zachowaniu mocy przez rozporządzenie, które co prawda zostało wydane, ale nie zostało jeszcze ogłoszone. Co więcej, rozporządzenie, jak się wydaje, powinno w tym dniu już obowiązywać – jego okres *vacatio legis* musiał już upłynąć. Nie można bowiem „zachować mocy”, której jeszcze nie ma. Jednocześnie takie rozporządzenie nie może już nabrać mocy, ponieważ po dniu wejścia w życie zmiany upoważnienia nie ma więzi z ustawą, która by na to pozwalała. Zdaje się, że to jedyny możliwy sposób interpretacji.

Przytoczony wzorzec jest wystarczająco precyzyjny, aby wskazać informacje niezbędne do automatycznego przetwarzania i do opracowania narzędzi dla legislatorów do późniejszego weryfikowania tego fragmentu przed ogłoszeniem. Co więcej, katalog informacji wskazany w tym przepisie, oczywiście przy zastrzeżeniu jednoznacznego wskazania terminu, w połączeniu z informacjami wynikającymi z adresu przepisu upoważniającego oraz z przepisu o wejściu w życie ustawy pozwoli na automatyczne określanie zarówno terminów obowiązywania aktów wykonawczych, jak i ewentualnego systemu monitorującego organ obowiązany do wydania aktu.

W piśmiennictwie pojawiają się jednak głosy, że wskazany w cytowanym określeniu wzorcowym sposób przywoływania aktów wykonawczych przez wskazanie przepisu upoważniającego w miejsce tytułu aktu wykonawczego jest nieczytelny i niezgodny z innymi zasadami ZTP w zakresie przywoływania aktów prawnych<sup>422</sup>. Wskazuje się na zasadność przytaczania pełnego tytułu utrzymywanego aktu zamiast wskazywania podstawy jego wydania. Pozwolę się nie zgodzić z tą opinią. Zdarza się bowiem, że określając termin wejścia w życie ustawy, wskazano długie *vacatio legis*. Może to być okres przekraczający rok. Gdyby w przepisie utrzymującym dany akt w mocy zacytować bezpośrednio obowiązujący w momencie uchwalenia ustawy tytuł aktu prawnego, powstałaby wątpliwość co do możliwości zmiany lub nowelizacji danego rozporządzenia. Jednocześnie nie ma podstaw, by zakładać, że od dnia uchwalenia ustawy do dnia jej wejścia w życie dane rozporządzenie nie zostanie zmienione ani znowelizowane. Gdyby w trakcie *vacatio legis* ustawy zostało wydane nowe rozporządzenie na podstawie zmienianego upoważnienia ustawowego, to w przypadku podania w przepisie o utrzymaniu w mocy rozporządzenia jego tytułu mogłaby powstać wątpliwość, czy dany przepis ustawy nie jest bezprzedmiotowy. Utrzymywany w mocy akt już by bowiem nie obowiązywał. Jednocześnie powstaje pytanie, co przy braku przepisu o utrzymaniu w mocy dzieje się z nowym rozporządzeniem, w szczególności czy nowe rozporządzenie od razu traci moc. Oczywiście można rozważać, czy przepis o utrzymaniu w mocy nie byłby stosowany do nowego rozporządzenia odpowiednio. Pamiętajmy jednak, że utrzymanie w mocy rozporządzenia traktowane jest jako wyjątek od reguły i powinno być interpretowane zawężająco. Mając powyższe na względzie,

---

<sup>422</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 33 ZTP, s. 277 i 278. Zob. też P. Zaręba, *Ustalanie zbioru obowiązujących przepisów prawnych (niektóre trudności oraz ich przyczyny)* [w:] red. J. Mazur, *Tworzenie prawa: zbiór studiów*, Warszawa 1987, s. 167.

należy uznać, że takie rozporządzenie traciłoby moc z dniem wejścia w życie ustawy, powodując być może niezamierzoną przez ustawodawcę lukę w prawie.

Jako przykład omawianej sytuacji wskażmy ustawę z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>423</sup>, która w art. 822 ust. 6 stanowi, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane w szczególności na podstawie art. 78 ust. 5 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>424</sup> zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie odpowiednich przepisów tej ustawy, „nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, oraz mogą być zmieniane na podstawie przepisów dotychczasowych”. Ustawa o obronie Ojczyzny została ogłoszona 23 marca 2022 r. i weszła w życie po upływie 30 dni od tego dnia, a więc 23 kwietnia 2022 r.<sup>425</sup>. W trakcie *vacatio legis* ustawy zostało wydane na podstawie art. 78 ust. 5 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych<sup>426</sup>, które weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (30 marca 2022 r.). Przedmiotowe rozporządzenie uchyliło poprzedzające je rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych<sup>427</sup>.

Jak widać, obecnie stosowany sposób formułowania przepisu utrzymującego w mocy znakomicie pozwala nam uniknąć wskazanych powyżej wątpliwości. Należy jednak podkreślić, że wątpliwości te zostaną rozwiązane w przypadku, gdy pojawi się elektroniczny dziennik urzędowy, pozwalający automatycznie wskazać łącznie do właściwego rozporządzenia, jak ma to miejsce obecnie w niektórych systemach komercyjnych.

Na zakończenie warto podkreślić, że w rozporządzeniu zamieszcza się przepis uchylający w przypadku, gdy ma ono uchylić rozporządzenie wcześniejsze – wcześniejsze, a zatem wydane na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego przez ten sam organ, który wydaje rozporządzenie uchylające, albo organ, którego właściwość przejął organ wydający rozporządzenie uchylające.

---

<sup>423</sup> Dz. U. poz. 655 – tekst jednolity Dz. U. poz. 2305.

<sup>424</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 536, z późn. zm.

<sup>425</sup> Z wyjątkiem art. 288 ust. 2 i art. 777 ust. 4, które weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, i art. 439 ust. 1 pkt 4, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

<sup>426</sup> Dz. U. poz. 694.

<sup>427</sup> Dz. U. poz. 572.



Jeżeli jednak rozporządzenie zostało pozostawione czasowo w mocy przez ustawę, nie uchyla się go. Jak wyżej wskazano, w ustawie, utrzymując w mocy rozporządzenie, wskazuje się, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na nowej lub zmienionej podstawie. A zatem samo wejście w życie nowych przepisów jest zdarzeniem, które zgodnie z ustawą wywołuje określony skutek prawny. Dlatego też w takiej sytuacji w nowym rozporządzeniu zamieszcza się odnośnik do przepisu o wejściu w życie informujący o rozporządzeniu, które przestało obowiązywać na podstawie samego prawa, a którego treść wiąże się z treścią nowego rozporządzenia, i podaje termin utraty mocy obowiązującej wymienionego rozporządzenia oraz przepis, w którego następstwie przestało ono obowiązywać.

### **c. Oznaczenie podstawy prawnej w rozporządzeniu**

Jak już wcześniej wskazano, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Odzwierciedleniem tego przepisu Konstytucji jest zasada techniki prawodawczej, zgodnie z którą tekst rozporządzenia rozpoczyna się od przytoczenia przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe jako podstawy prawnej wydania rozporządzenia. Jeżeli upoważnienie ustawowe jest wyrażone w kilku przepisach, jako podstawę prawną wydania rozporządzenia przytacza się przepis, który wskazuje organ upoważniony do jego wydania oraz określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu (§ 121 ust. 1 i 2).

Konsekwentnie ZTP określają wzorzec także przytaczania przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe, od którego powinno się zaczynać akt wykonawczy (§ 121 ust. 3): „Na podstawie art. ... ustawy ... (tytuł ustawy z oznaczeniem dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany ogłoszone do dnia wydania rozporządzenia) zarządza się, co następuje: ...”. Tytuł ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający, wraz z oznaczeniem dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany, przytacza się tylko w podstawie prawnej rozporządzenia, a w treści rozporządzenia ustawę tę powołuje się skrótowo, przytaczając tylko jej tytuł (§ 123).

Z punktu widzenia automatycznego przetwarzania informacji precyzyjność opisanego takiego wzorca znacząco zwiększa poprawność mechanizmów. Po raz kolejny należy tutaj oczywiście podkreślić, że warunkiem koniecznym jest formalne wskazanie, iż poprawność brzmienia tego fragmentu jest niezbędna do tego, aby budować system, w którym są zdefiniowane poprawnie relacje między aktami, a co za tym idzie – również przepisami.

Warto jednak zaznaczyć, że przedmiotowa zasada techniki należy do dyrektyw, których statusu już dzisiaj nie można określić jako wyłącznie technicznego. Jak wskazała S. Wronkowska, są „takie dyrektywy, których status nasuwa pewne wątpliwości. Należy do nich np. dyrektywa wskazująca, że w akcie wykonawczym należy powołać podstawę prawną jego wydania. Bywa sprawą dyskusyjną czy naruszenie tej dyrektywy pociąga za sobą nieważność aktu wykonawczego czy też jedynie jego (dodajmy: istotną) niepoprawność. Inaczej mówiąc, czy chodzi tu o dyrektywę techniczną odnoszącą się do formułowania aktu czy o regułę, konstruującą pojęcie aktu wykonawczego”<sup>428</sup>.

#### **d. Utrata mocy przez akt wykonawczy**

Automatyczne (maszynowe) przetwarzanie informacji o prawie wymaga precyzyjnego określenia zasad odnoszących się do początku i końca obowiązywania regulacji. W szczególności mowa tutaj o przepisach określających termin wejścia w życie, przepisach uchylających inne przepisy, jak również przepisach zmieniających. Z tego punktu widzenia niepożądane są wszelkie sytuacje, kiedy określenie początku lub końca obowiązywania przepisów wymaga wykładni lub interpretacji obciążonej ryzykiem niejednołitości.

Warto przytoczyć treść przepisów § 32 i 33 ZTP, które określają skutki zmiany lub uchylenia przepisów upoważniających dla aktów wydanych na ich podstawie<sup>429</sup>.

---

<sup>428</sup> S. Wronkowska, *Technika prawodawcza...*, dz. cyt., s. 7. Zob. też orzeczenie NSA z dnia 25 lutego 1983 r. oraz glosa do tego orzeczenia, OSPiKA 1983, nr 12.

<sup>429</sup> Pewne wątpliwości budzi to, czy wyżej wymienione przepisy nie mogą zostać uznane za wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego określonego dla rozporządzenia w sprawie ZTP. Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady Legislacyjnej ustala, w drodze rozporządzenia, zasady techniki prawodawczej. Jednocześnie w art. 14 ust. 5 wskazano, że Prezes Rady Ministrów, wydając to rozporządzenie, określi w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń. Omawiane

Oczywiście w doktrynie wskazuje się, że ZTP wpływają na sposób interpretacji przepisów. Jest to jednak działanie pośrednie. Określenie zasad formułowania przepisów informuje osoby stosujące prawo o tym, co prawodawca chciał określić, dzięki czemu mogą one jednolicie interpretować określone sposoby formułowania przepisów. Przedmiotowe przepisy natomiast wprost wskazują sam sposób tej interpretacji.

Zgodnie z § 32 ust. 1 ZTP, jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Jest to przepis wzbudzający najmniej kontrowersji – to prosta konsekwencja wyżej przytoczonego przepisu Konstytucji. Przejdźmy zatem do sytuacji, kiedy ustawa lub przepis upoważniający są jedynie zmieniane.

Zgodnie z ZTP, jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego (§ 32 ust. 2).

ZTP wyróżniają przy tym sytuację, gdy zmiana treści przepisu upoważniającego polega na tym, że zmienia się organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego. W takim przypadku przyjmuje się, że taki akt zachowuje moc obowiązującą, a organem upoważnionym do zmiany lub uchylecia aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego jest organ wskazany w zmienionym upoważnieniu (§ 32 ust. 3). Zmiana organu upoważnionego do wydania aktu nie zmienia jego merytorycznej więzi z ustawą. Należy założyć, że w przypadku gdy nowy organ nie zgadza się z treścią aktu wykonawczego, może go po prostu zmienić.

Mając na względzie fakt, że wydanie nowej ustawy wiąże się z ryzykiem luk w prawie, wynikających z braku możliwości wydania wszystkich aktów wykonawczych, które zgodnie z wyżej wymienionymi zasadami mogłyby utracić moc, ZTP (w § 33.

---

przepisy ZTP to reguły walidacyjne, dlatego trudno je traktować jako „elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów” czy „reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa”, chyba że założymy, że przez wskazanie konsekwencji wpływają na proces opracowywania projektu.

ust. 1) wskazują, że jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego albo zmienionego przepisu upoważniającego. ZTP zastrzegają jednocześnie, że nie zachowuje się czasowo w mocy tylko niektórych przepisów aktu wykonawczego wydanego na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego (§ 33 ust. 2), a wyżej wymienione rozwiązanie (utrzymanie w mocy rozporządzenia) stosuje się tylko w ustawie uchylającej albo ustawie zmieniającej ustawę, na podstawie której został wydany dotychczasowy akt wykonawczy. Innymi słowy, rozwiązania tego nie stosuje się w kolejnych ustawach, które uchylają albo zmieniają ustawę uchylającą albo ustawę zmieniającą (§ 33 ust. 3). Zastrzeżono także, że nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość (§ 34).

Wydawałoby się, że również w tym przypadku przepis jest precyzyjny, a jedyne wątpliwości mogą się sprowadzać do interpretacji określenia wskazującego na zmiany „wytycznych dotyczących treści tego aktu”. Problem jednak w tym, że podstawą utraty mocy przez akty wykonawcze w omawianych przypadkach jest nie przepis zasad techniki prawodawczej, lecz treść art. 92 Konstytucji, który – przypomnijmy – mówi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Z tego przepisu wynika więc norma, że treść rozporządzenia powinna być zgodna z ustawą, na podstawie której zostało wydane. Przepis ten był przedmiotem wielu orzeczeń TK. Na ich podstawie opracowano przytoczoną regułę walidacyjną, zgodnie z którą utrata mocy przez akty wykonawcze następuje niejako automatycznie. Jak wskazuje się w doktrynie, „aby rozporządzenie było zgodne z tym przepisem, musi: być wydane przez organy wskazane w Konstytucji RP; być wydane na podstawie i w celu wykonania szczegółowego upoważnienia ustawowego; być wydane przez organy wyraźnie określone w upoważnieniu ustawowym; regulować tylko i wyłącznie sprawy określone w upoważnieniu; regulować te sprawy zgodnie z wytycznymi ustawowymi zawartymi

w upoważnieniu<sup>430</sup>. Wskazane warunki muszą być spełnione łącznie. „Jeśli rozporządzenie nie spełnia któregokolwiek z tych wymogów, to jest aktem niezgodnym z Konstytucją RP i nie może być uznane za akt obowiązujący. Organy stosujące prawo powinny odmówić stosowania go<sup>431</sup>. Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że „[i]stota bezpośredniego stosowania określonych norm prawnych sformułowanych w konstytucji polega na tym, że nie należy ich rozwijać w aktach niższego rzędu<sup>432</sup>, dlatego też uznano, że nieprawidłową praktyką jest stwierdzanie utraty mocy przez akty wykonawcze, ponieważ wynika to z samej normy konstytucyjnej.

Problem jednak w tym, że, jak się wydaje, przytoczona powyżej norma, opisana w § 32 ZTP, jest nieco zbyt daleko idąca i niejednolicie interpretowana. Wskazuje się, że sprawą podstawową jest więź między ustawą a aktem wykonawczym. Akt wykonawczy obowiązuje dzięki temu, że obowiązuje ustawa, na podstawie której został wydany, i jedynie w granicach określonych w upoważnieniu ustawowym. Rzecz w tym, że ocena faktu zachowania lub zerwania przedmiotowej więzi między aktem wykonawczym a ustawą w przypadku nowelizacji ustawy nie zawsze jest oczywista.

Wydaje się, że ZTP w sposób zbyt kategoryczny określają skutki opisanych powyżej zmian upoważnienia. Zwróćmy uwagę, że jeżeli zostanie rozszerzony zakres spraw wskazanych w upoważnieniu, pojawiają się wątpliwości, czy rozporządzenie realizujące upoważnienie przestaje wykonywać ustawę. Zdaje się, że powinno raczej podlegać nowelizacji, aniżeli utracie mocy. Nie można tu bowiem mówić o utracie więzi z ustawą.

Warto podkreślić, że nierzadko mamy do czynienia z sytuacją, kiedy zmiana upoważnienia wynika ze zmiany różnych przepisów ustawy. Najprostszym przypadkiem jest zmiana przepisu, w którym zawarto treść upoważnienia ustawowego lub do którego odesłanie znajduje się w upoważnieniu ustawowym. Musimy jednak pamiętać, że często związek z treścią upoważnienia może wynikać nie tyle z powiązań formalnych między jednostkami redakcyjnymi, ile z treści merytorycznej, która może być często dostrzegalna dopiero po analizie merytorycznej wymagającej specjalistycznej wiedzy. Takie sytuacje mogą się zdarzać tym częściej, im w większym stopniu zmiany przepisów ustawy odnoszą się do przepisów ogólnych, w szczególności gdy dotyczą zakresu

---

<sup>430</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia ...*, dz. cyt. – komentarz do § 32, s. 252 i 253. Zob. też G. Wierczyński, *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, PiP 2011, nr 4, s. 49.

<sup>431</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia ...*, dz. cyt. – komentarz do § 32, s. 253

<sup>432</sup> Wyrok TK z dnia 9 listopada 1998 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.

przedmiotowego lub podmiotowego ustawy. Teoretycznie można rozważać, czy przy takim założeniu akty wykonawcze do ustawy obowiązują.

W orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że badając kwestię obowiązywania aktów wykonawczych, TK bada także prawidłowość zaskarżonego przepisu ustawy. Jak wskazano „przedmiotem kontroli w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji może być zarówno upoważnienie ustawowe, jak i wydane na jego podstawie rozporządzenie. Obowiązuje reguła, zgodnie z którą w wypadku zaskarżenia w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji zarówno przepisu ustawy, jak i rozporządzenia, TK bada najpierw prawidłowość zaskarżonego przepisu ustawy, gdyż ma to bezpośrednie znaczenie dla oceny i dalszego obowiązywania rozporządzenia; w razie uznania upoważnienia ustawowego za niezgodne z Konstytucją i utraty przez nie mocy obowiązującej, wydane na jego podstawie rozporządzenie również, co do zasady, przestaje obowiązywać. Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym upoważnieniu ustawowym, niezależnie od swej treści, dzieli los upoważnienia. W obrocie prawnym nie może bowiem funkcjonować rozporządzenie wykonawcze niemające «punktu zaczepienia» w ustawie”<sup>433</sup>. „Badanie zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu wykonawczego jest potrzebne dopiero wtedy i jedynie wtedy, gdy upoważnienie ustawowe, na podstawie którego rozporządzenie zostało wydane, przejdzie kontrolę konstytucyjną z wynikiem pozytywnym”<sup>434</sup>. Problem ten był szeroko dyskutowany po wejściu w życie w 1997 r. Konstytucji, która wprowadziła obowiązek określania w upoważnieniu ustawowym wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. W praktyce nierzadko spotyka się przypadki, gdy pomimo uwag o niekonstytucyjności przepisu upoważniającego akty wykonawcze są stosowane, a czasem nawet nowelizowane. Już ten brak konsekwencji zdaniem autora niniejszej pracy jest wystarczającym dowodem, że kwestia utraty mocy przez akty prawne nie powinna mieć miejsca bez odpowiedniego poinformowania obywateli o takich przypadkach. Tym bardziej że opisany przykład niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego jest często bardziej jaskrawy aniżeli skutki nowelizacji

---

<sup>433</sup> Zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2014 r., U 4/14, OTK-A 2014, nr 10, poz. 110, zob. też wyroki TK z: 9 maja 2006 r., P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55; 12 września 2006 r., K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104; 31 marca 2009 r., K 28/08, OTK-A 2009, nr 3, poz. 28; 3 kwietnia 2012 r., K 12/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 37 oraz z 17 lipca 2014 r., K 59/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 73; zob. także S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, pkt II.1.2 i II.2.4 oraz G. Wierczyński, *Całkowita lub częściowa utrata mocy przez akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 2, s. 253.

<sup>434</sup> Por. wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., K 12/11.

przepisu upoważniającego. Pewność prawa i bezpieczeństwo obywateli będących pod jego wpływem wymaga, aby w obu przypadkach było stosowane domniemanie konstytucyjności aktów wykonawczych, które można obalić wyłącznie w określony przepisami sposób.

Na opisany problem zwróciła uwagę także Rada Legislacyjna w swoim stanowisku z 19 lutego 2016 r.<sup>435</sup>. Wskazała, że w jej ocenie „należy odrzucić pogląd, jakoby zmiana treści normy upoważniającej do wydania rozporządzenia – również wówczas, gdy polega na zmianie zakresu spraw przekazanych do uregulowania lub wytycznych dotyczących treści aktu – prowadziła automatycznie do utraty mocy obowiązującej rozporządzenia wydanego na podstawie takiej normy. Tego typu reguły walidacyjnej (wyrażonej obecnie w § 32 ust. 2 Zasad Techniki Prawodawczej) nie da się wyprowadzić z Konstytucji, w szczególności z jej art. 92. Wręcz przeciwnie, zasada pewności prawa (wywodzona z art. 2 Konstytucji) nakazuje przyjąć domniemanie, że akt, który nie został wyraźnie uchylony jednoznaczną decyzją prawodawcy – opublikowaną w odpowiednim dzienniku urzędowym – nie utracił mocy obowiązującej”<sup>436</sup>. Ponadto w stanowisku dodano, że z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego „nie można zaakceptować – zdarzających się w praktyce – przypadków, w których różne organy państwa w sposób odmienny oceniają skutki nowelizacji normy upoważniającej do wydania rozporządzenia. Jeżeli nowelizacja normy upoważniającej prowadzi do niezgodności treści rozporządzenia z tą normą, to okoliczność ta powinna zostać stwierdzona w stosownej procedurze, tj. w postępowaniu przed sądem lub Trybunałem Konstytucyjnym. Nie można bowiem wymagać od każdej jednostki, będącej adresatem rozporządzenia, ani od każdego organu stosującego takie rozporządzenie, dokonywania samodzielnych ocen co do skutków prawnych nowelizacji normy upoważniającej”<sup>437</sup>.

Dla porządku wskaźmy także inne przypadki, w których opisana reguła walidacyjna może mieć zastosowanie, a które nie wydają się oczywiste. Zgodnie z § 87 ust. 1 i 2 ZTP zmieniany przepis ustawy przytacza się w pełnym nowym brzmieniu. Jeżeli artykuły ustawy są podzielone na jednostki redakcyjne niższego stopnia, a zmianę wprowadza się tylko w którejś z tych jednostek, można poprzestać na przytoczeniu pełnego nowego brzmienia tylko tej zmienianej jednostki redakcyjnej. Często zdarza się zatem,

---

<sup>435</sup> Stanowisko dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych – Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, znak sprawy: RL-0303-18/15.

<sup>436</sup> Tamże.

<sup>437</sup> Tamże.

że ustawodawca nowelizuje całe rozdziały lub artykuły, w których występuje znaczna liczba jednostek niższego rzędu. Taka nowelizacja może wpłynąć na numerację przepisów objętych tą zmianą. Można sobie wyobrazić, że doprowadzi do zmiany numeracji przepisu upoważnienia ustawowego bez zmian w samej jego treści. Jak wskazuje się w doktrynie, „gdy normę upoważniającą do wydania aktów wykonawczych «przeniesiono» do innego przepisu, ustawodawca może postanowić, że dotychczasowe akty wykonawcze będą nadal obowiązywać (...). Jeśli jednak tego nie zrobił, akty te tracą moc”<sup>438</sup>.

Warto przytoczyć jeszcze orzeczenie TK z dnia 10 lipca 2012 r., w którym TK podkreślił, że „prawodawca powinien rozważyć, w jaki sposób zmiana wpłynie na obowiązywanie aktów wykonawczych (...). Jeżeli istnieją jakiegokolwiek wątpliwości co do skutków nowelizacji przepisu upoważniającego, prawodawca powinien wyraźnie te skutki uregulować za pomocą dostępnych instrumentów techniki prawodawczej; adresaci prawa muszą mieć pewność i jasność co do obowiązującego stanu prawnego”<sup>439</sup>. Problem w tym, że podstawowym instrumentem techniki prawodawczej w tym zakresie jest przytoczony wyżej § 33 ZTP wskazujący na możliwość zachowania czasowo w mocy aktu wykonawczego. Oznacza to, że jeżeli nie można jednoznacznie stwierdzić, czy akt wykonawczy w danej sytuacji utraci moc, czy też będzie wymagał najwyższej nowelizacji, możemy go jedynie czasowo „zachować w mocy”. W ten sposób w istocie zakładamy, że akt wykonawczy utraci moc w wyniku nowelizacji, jeżeli nie zostanie utrzymany w mocy. Co jednak, gdy zmiana upoważnienia ustawowego jest na tyle nieistotna, że „akt wykonawczy raczej nie powinien utracić mocy”. Czy w takim przypadku skorzystanie z omawianej regulacji nie jest obarczone ryzykiem błędu? W praktyce bowiem przepis ten można wręcz uznać za bezprzedmiotowy – skoro akt wykonawczy nie traci mocy, bezprzedmiotowe jest jego czasowe utrzymanie.

Należy podkreślić, że w przytoczonym wyżej stanowisku Rada Legislacyjna wskazała, że „w przekonaniu Rady Legislacyjnej, zmianie treści przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia powinna towarzyszyć odpowiednia

---

<sup>438</sup> Zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia...*, dz. cyt. – komentarz do § 32, s. 256, zob. też G. Wierczyński, *Wpływ przeniesienia przepisu upoważniającego na obowiązywanie aktu wykonawczego wydanego na jego podstawie. Głosa do wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 lutego 2009 r., II SA/Go 832/08*, GSP-Prz. Orz. 2009, nr 2, s. 177 oraz W. Płowiec, *Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na skutek uchylecia albo zmiany przepisu ustawy upoważniającego do jego wydania*, ZNSA 2012, z. 4, s. 58.

<sup>439</sup> Postanowienie TK z dnia 10 lipca 2012 r., SK 25/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 88.



regulacja przejściowa, wyraźnie rozstrzygająca o losach rozporządzenia wydanego na podstawie tej regulacji – tj. albo przesądzająca o derogacji takiego rozporządzenia, albo utrzymująca czasowo takie rozporządzenie w mocy”.

Przypominając, że ZTP stanowią wielokrotnie wskazówki dla organów stosujących prawo przy jego wykładni, należy zaznaczyć, że stosowanie wskazanych przepisów napotyka znaczne trudności przy zapewnianiu jednolitej praktyki. Jak wykazano, kwestia utraty mocy przez akt wykonawczy na podstawie przepisów Konstytucji nie jest na tyle jednoznaczna, by móc ją pozostawić samodzielnej ocenie obywateli. Mam nadzieję, że powyższa analiza i przytoczone stanowiska stanowią wystarczający argument, aby wskazać, że brak informacji na temat ewentualnej utraty mocy przez rozporządzenie przy okazji nowelizacji ustawy nie jest stanem prawidłowym.

Czytelność i jednoznaczność przepisów należy zaliczyć do podstawowych zasad prawidłowej legislacji, zasadne wydaje się więc wskazywanie w ustawie nowelizującej, które akty wykonawcze utraciły moc w związku z wejściem zmian. Sposób wskazywania jest sprawą do rozważenia. Do wyboru mamy tutaj kilka rozwiązań, w szczególności może to być wskazanie o charakterze informacyjnym albo w formie przepisu tej ustawy.

Rozwiązanie o charakterze informacyjnym polegałoby na dodaniu do przepisu o wejściu w życie ustawy nowelizującej odnośnika wskazującego jednoznacznie, co dzieje się z pozostałymi aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie danej ustawy, przede wszystkim wskazującego na akty, które tracą moc w wyniku nowelizacji ustawy. W ZTP można by określić, podobnie jak ma to miejsce w przypadku utrzymania w mocy aktu wykonawczego, treść takiego odesłania, aby uniknąć wątpliwości związanych z jego redakcją.

Jako drugie rozwiązanie, wychodzące naprzeciw większości uwag, proponuję, aby w akcie nowelizującym bezpośrednio z przepisem zmieniającym treść upoważnienia ustawowego znajdował się przepis, w którym stwierdza się utratę mocy aktu wykonawczego wydawanego na podstawie zmienianego upoważnienia. Jest to konstrukcja nieco sztuczna. Doświadczenie wskazuje jednak, że nie ma w tym przypadku idealnego wyjścia, wydaje się natomiast, że wady zaproponowanego rozwiązania nie są większe od tych, którymi obarczony jest wyżej wskazany przepis o utrzymaniu aktów wykonawczych w mocy.

Na zakończenie powyższych rozważań pragnę podkreślić, że oczywiście proponowane rozwiązania mogą spotkać się z krytyką wynikającą z zasady zakazu

zamieszczania w akcie powtórzeń lub treści niemających charakteru norm. Pamiętajmy jednak, że zasady, na których oparte są system prawny i technika prawodawcza, w pewnych przypadkach mogą prowadzić do różnych wniosków. W przypadku sytuacji, która jest „na styku” kilku zasad, może dojść do rozbieżności zdań co tego, jakie rozwiązanie wybrać. Wówczas należy zdecydować, które z tych rozwiązań zapewni najwyższy poziom czytelności treści norm prawnych. Tak jest np. w przypadku zasady zamieszczania w treści rozporządzenia jego zakresu przedmiotowego, mimo że wynika on z podstawy prawnej. Wydaje się, że przytoczone wyżej argumenty stanowią wystarczającą podstawę do tego, aby uznać, że brak informacji o obowiązywaniu aktów wykonawczych nowelizowanej ustawy jest daleko większym naruszeniem zasady pewności prawa niż ewentualne złamanie zakazu powtórzeń. Tym bardziej że sposób interpretacji w takich przypadkach można ukształtować przez wskazanie w ZTP charakteru takiego powtórzenia.

## **7. Nowelizacja**

### **a. Nowelizacja ustawy**

Z punktu widzenia budowy systemu, który ma w sposób automatyczny zapewniać dostęp do tekstów skonsolidowanych, bardzo istotną kwestią jest racjonalne określenie sposobu opisywania wprowadzanych nowelizacji. Warto przypomnieć, że „o ile techniki redagowania przepisów merytorycznych (służących bezpośrednio do wysławiania norm postępowania) nie odbiegają znacząco od technik formułowania innych wypowiedzi o charakterze funkcjonalnym, o tyle techniki służące włączaniu aktów normatywnych do systemu prawnego powinny być zestandaryzowane i w wielu krajach można zaobserwować postępujący proces takiej standaryzacji”<sup>440</sup>. Jak widać, propozycje przedstawione w niniejszej pracy nie stoją w sprzeczności z kierunkiem zmian techniki prawodawczej, a jedynie mają na celu rozważenie sposobu optymalnego wykorzystania efektów tych zmian.

Zgodnie z ZTP przepisy ustawy zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany (§ 85). Zakazane są w szczególności zmiany polegające na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej

---

<sup>440</sup> G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 13.

zmiany (nowelizacja dorozumiana) (§ 86). To istotne zastrzeżenie z uwagi na nasze dalsze rozważania. Niewątpliwie przytoczona zasada ma na celu zwiększenie czytelności. Czytelność ta, a właściwie jednoznaczność, ma szczególne znaczenie przy przetwarzaniu maszynowym do celów omawianych w niniejszej pracy. „Wyraźność wskazania dokonywanych zmian” osiąga się dzięki metodzie już wielokrotnie omawianej, a mianowicie dzięki przytoczeniu cytatu opisującego wzorzec dla przepisów. Jeżeli uchyla się albo dodaje tylko jeden przepis ustawy, przepisowi zmieniającemu nadaje się odpowiednio brzmienie: „W ustawie ... (tytuł ustawy) uchyla się art. ...” albo „W ustawie ... (tytuł ustawy) po art. ... dodaje się art. ... w brzmieniu: ...”. Jeżeli natomiast zmienia się treść lub brzmienie przepisu ustawy, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie: „W ustawie ... (tytuł ustawy) art. ... otrzymuje brzmienie: ...” albo „W ustawie ... (tytuł ustawy) w art. ... otrzymuje brzmienie: ...”. Jeżeli jednak wprowadza się zmiany w jednym artykule, a przy tym zmiany te są wprowadzane częściowo, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie: „W ustawie ... (tytuł ustawy) w art. ...”. W przypadku większej liczby zmian w ustawie pierwszemu artykułowi ustawy zmieniającej albo przepisowi zmieniającemu zamieszczanemu w innej ustawie nadaje się brzmienie: „W ustawie ... (tytuł ustawy) wprowadza się następujące zmiany: ...”.

Zmianę przepisów ustawy ujmuje się w jeden artykuł ustawy zmieniającej. Konsekwentnie, jeżeli w jednej ustawie zmieniającej zmienia się kilka ustaw, zmianę każdej z tych ustaw ujmuje się w odrębny artykuł. W artykule ustawy nowelizującej, jeżeli nowelizuje się kilka artykułów ustawy nowelizowanej, każdy nowelizowany artykuł ujmuje się w oddzielny punkt. Jeżeli w jednym artykule wprowadza się zmiany w jego jednostkach redakcyjnych niższego stopnia, każdą nowelizowaną jednostkę tego samego stopnia ujmuje się w oddzielnej literze, a w przypadku wprowadzenia zmian w jednostkach redakcyjnych następnego niższego stopnia – w oddzielnym tiret, a w razie potrzeby – również w oddzielnym podwójnym tiret. Jeżeli jednak zmiana polega na dodaniu, nadaniu nowego brzmienia albo uchyleniu kolejno po sobie następujących jednostek redakcyjnych tego samego stopnia, zmiany ujmuje się odpowiednio w jeden punkt, literę, tiret albo podwójne tiret.

Można uznać, że przytoczone powyżej reguły formułowania zmian mają charakter bardzo techniczny, niemający realnego wpływu na treść przepisu. W tym miejscu warto jednak przytoczyć przykład art. 96 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych

osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości,<sup>441</sup> w którym nowelizowano ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>442</sup> (poniżej cytata odzwierciedlający wygląd jednostki w tekście):

„Art. 96. W ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. poz. 723, 1075, 1499 i 2215) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 96 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Dane, o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz. U. z 2019 r. poz. 125), mogą być zbierane i wykorzystywane oraz przetwarzane przez Generalnego Inspektora wyłącznie w przypadku, gdy jest to niezbędne ze względu na zakres wykonywanych zadań lub czynności.”;

2) w art. 97:

a) uchyla się ust. 1–5,

b) ust. 6 i 7 otrzymują brzmienie:

„6. Kierownik komórki organizacyjnej, o której mowa w art. 12 ust. 2, któremu inspektor ochrony danych wydał pisemne polecenie usunięcia stwierdzonych uchybień, informuje Generalnego Inspektora, w terminie 7 dni od dnia wydania tego polecenia, o jego wykonaniu lub przyczynie jego niewykonania.

7. W przypadku naruszenia przepisów ustawy lub przepisów o ochronie danych osobowych inspektor ochrony danych podejmuje działania zmierzające do wyjaśnienia okoliczności tego naruszenia, zawiadamiając o tym niezwłocznie Generalnego Inspektora oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych.”;

3) uchyla się ust. 8.”

Jak widać, w przytoczonym art. 96 pkt 3 uchylono „ust. 8” bez wskazania oznaczenia artykułu, do którego odnosi się ustęp. Analiza tekstu pokazała, że w danym przypadku błąd mógł polegać na braku wyrazów „w art. ...”, np. „w art. 120”, przed wyrazami „uchyla się ust. 8” albo niepoprawnym oznaczeniu jako art. 96 pkt 3 ustawy

---

<sup>441</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 125.

<sup>442</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, z późn. zm.

nowelizującej jednostki, która powinna zostać oznaczona jako art. 96 pkt 2 lit. c ustawy nowelizującej. Z treści samej ustawy nowelizującej nie można było zatem jednoznacznie wywnioskować, o który ust. 8 w ustawie o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości może chodzić. Brak oznaczenia artykułu uniemożliwiający identyfikację zmiany spowodował, że zmianę tę ominięto w tekście jednolitym<sup>443</sup>. Powody tej decyzji zostały szczegółowo opisane w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw<sup>444</sup>, którą to ustawą ostatecznie uchylono przedmiotowy ust. 8 w art. 97. Projektodawca w uzasadnieniu przytoczył stanowiska Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu i Rządowego Centrum Legislacji. Z dokumentacji wynikało, że zdaniem Biura Legislacyjnego „polecenie nowelizacyjne zawarte w art. 96 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, dotyczące uchylecia ust. 8, odnosi się do art. 97 powyższej ustawy, niemniej rozstrzygające stanowisko w tym zakresie powinien zająć projektodawca ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości”. Rządowe Centrum Legislacji wskazało natomiast, że „jednoznaczne rozstrzygnięcie obecnego brzmienia art. 97 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu powinno nastąpić w drodze kolejnej nowelizacji ustawy”<sup>445</sup>. Przytoczony przykład pokazuje, jak duże znaczenie z punktu widzenia treści aktu ma nie tylko tekst przepisów, ale też ich poprawna struktura, w szczególności pokazuje możliwe skutki niepoprawnego przygotowania tekstu nowelizacji.

W przypadku gdy nowelizowany akt ma wyodrębnione jednostki systematyzujące – jeżeli nowelizacja przewiduje dodanie nowego artykułu na początku określonej jednostki systematyzacyjnej – w przepisie wprowadzającym zmianę należy użyć zwrotu zgodnego z następującym wzorcem: „w (oznaczenie jednostki systematyzacyjnej) dodaje się art. ... w brzmieniu: ...” (§ 89a). Jeżeli nie użyjemy takiego zwrotu, należy uznać, że dodawana

---

<sup>443</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. poz. 1115).

<sup>444</sup> Dz. U. poz. 815.

<sup>445</sup> Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=909> [dostęp: 05.03.2022].

jednostka znajdzie się na końcu jednostki systematyzacyjnej, w ramach której znajduje się poprzednia jednostka redakcyjna.

Choć wydaje się, że zasada jest czytelna, może się jednak zdarzyć, że legislatorowi „umknie” brak powyższego określenia i zamieszczając nowelizowany przepis w innej jednostce systematyzacyjnej, zmieni znaczenie normy. Z tych właśnie powodów warto, aby zasada ta została zaimplementowana do narzędzi wykorzystywanych w pracy legislatora, w szczególności do edytora aktów prawnych. Jest ona na tyle czytelna, że z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można założyć, że implementacja do edytora funkcji kontrolowania tego wzorca zapewni bezbłądność regulacji. Oczywiście pozostaje czynnik ludzki, legislator musi zwrócić uwagę na sygnały dawane przez edytor. Jako przykładowe sposoby sygnalizowania można wskazać:

- 1) komunikat sygnalizujący ryzyko błędu w przypadku, gdy dodawana jednostka znajduje się na granicy jednostek systematyzacyjnych,
- 2) wizualizację tekstu ujednoliconego (to znaczy tekstu skonsolidowanego z naniesionymi zmianami z projektu aktu prawnego) przedstawiającego wygląd aktu na podstawie poleceń nowelizujących,
- 3) pracę na tekście ujednoliconym, na który legislator nanosi zmiany – na tej podstawie edytor generuje tekst nowelizacji.

Jeżeli ustawa, w której artykuły pogrupowano w jednostki systematyzacyjne, zawiera liczne przepisy zmieniające, wydziela się je we wspólną jednostkę systematyzacyjną zatytułowaną „Zmiany w przepisach” i zamieszcza bezpośrednio przed przepisami epizodycznymi, przejściowymi, dostosowującymi i końcowymi. Jeżeli ustawa, w której artykuły pogrupowano w jednostki systematyzacyjne, zawiera nieliczne przepisy zmieniające, przepis zmieniający albo przepisy zmieniające zamieszcza się bezpośrednio przed przepisami epizodycznymi, przejściowymi, dostosowującymi i końcowymi w jednej jednostce systematyzacyjnej, wymieniając w tytule tej jednostki rodzaje zamieszczonych w niej przepisów (§ 97).

Zgodnie z § 82 ZTP zmiana (nowelizacja) aktu prawnego polega na uchyleniu niektórych jego przepisów, zastąpieniu niektórych przepisów przepisami o innej treści lub innym brzmieniu lub na dodaniu nowych przepisów.

Zasadą podstawową jest przytaczanie nowych przepisów w pełnym nowym brzmieniu. Jeżeli jednak artykuły są podzielone na jednostki redakcyjne niższego stopnia, a zmianę wprowadza się tylko w którejś z tych jednostek, można poprzestać na

przytoczeniu pełnego nowego brzmienia tylko tej zmienianej jednostki redakcyjnej (§ 87 ust. 1 i 2). Wydaje się, że przedmiotowy przepis wymaga doprecyzowania. Czytając literalnie te regulacje, można stwierdzić, że możliwość „poprzestania na przytoczeniu nowego brzmienia tylko zmienianej jednostki” dotyczy wyłącznie sytuacji, kiedy w danym artykule zmieniana jest tylko jedna jednostka niższego stopnia. Dlatego postulatem minimum, jaki należałoby skierować do projektodawcy, jest zastąpienie wyrazów „a zmianę wprowadza się tylko do którejś z tych jednostek” wyrazami „a zmianę wprowadza się tylko do jednej lub niektórych<sup>446</sup> z tych jednostek”.

Do rozważenia poddaję jednocześnie rezygnację z regulacji zalecającej nowelizację całego artykułu w przypadku, gdy jest podzielony na jednostki redakcyjne niższego stopnia. Należy bowiem zauważyć, że jeżeli dany artykuł składa się z kilku ustępów lub punktów, nadanie mu nowego brzmienia grozi zmianą numeracji tych jednostek. Zwłaszcza gdy w artykule już wcześniej dodano lub uchylono jednostki niższego stopnia. Wówczas takie przenumerowanie jest nieuniknione. Taka zmiana wiąże się z ryzykiem dezaktualizacji odesłań, zarówno wewnętrznych w tym akcie, jak i zewnętrznych w innych aktach prawnych, jak również w dokumentach stosowania prawa, w szczególności w decyzjach administracyjnych. Dodatkowo należy zauważyć, że gdyby w jednym z ustępów znajdowało się upoważnienie ustawowe, mogłoby dojść do niezamierzonej utraty mocy przez akt wykonawczy.

Przy okazji zmian ZTP w 2015 r. dodano przepis wskazujący, że jeżeli zmiana przepisu ustawy polega na zastąpieniu w nim, dodaniu lub skreśleniu niektórych wyrazów lub znaków interpunkcyjnych, a sprzyja to wyrażeniu intencji prawodawcy w sposób zrozumiały dla adresatów, można nie przytaczać jego pełnego nowego brzmienia. W takim przypadku w przepisie zmieniającym wskazuje się jednoznacznie dokonywaną zmianę, stosując w szczególności jeden ze zwrotów: „wyrazy «...» (nazwa znaku interpunkcyjnego) zastępuje się wyrazami «...» (nazwa znaku interpunkcyjnego)”, „po wyrazach «...» (nazwa znaku interpunkcyjnego) dodaje się wyrazy «...» (nazwa znaku interpunkcyjnego)” albo „skreśla się wyrazy «...» (nazwa znaku interpunkcyjnego)” (§ 87 ust. 3). Zmiana ta była postulowana przez dużą część

---

<sup>446</sup> niektórzy ‘nie wszyscy’, ‘zaimek wskazujący na ograniczoną liczbę rzeczy, zjawisk lub na pewną część jakiejś zbiorowości, np. *Niektórzy ludzie nie jadają mięsa.*’; źródło: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/niect%C3%B3re.html> [dostęp: 5.03.2022].

legislatorów. Należy jednak zwrócić uwagę, że zastrzeżenia może budzić relacja tego przepisu do wyżej przytoczonego § 82 określającego pojęcie nowelizacji.

Opisany powyżej sposób nowelizowania przepisów przez zastępowanie wyrazów jest obarczony dodatkowym ryzykiem błędów. Niemożność zobaczenia całego przepisu utrudnia wykrycie ewentualnych błędów składniowych lub interpunkcyjnych na etapie ogłoszenia nowelizacji. Są one widoczne dopiero w momencie opracowywania tekstu jednolitego.

Zwolennicy tej metody wskazywali, że pozwala ona w prostszy sposób zidentyfikować zmiany oraz zmniejsza obszerność przepisów nowelizacyjnych. Jeżeli chodzi o pierwszy z argumentów, wydaje się, że po pojawieniu się możliwości technicznych pozwalających porównać brzmienie tekstu dzięki wyróżnieniu różnic traci on na znaczeniu. To samo dotyczy kwestii związanej ze zmniejszeniem obszerności nowelizacji. W dobie ogłaszania elektronicznego długość dokumentu nowelizującego nie ma takiego znaczenia. Natomiast osoba, która chce się zapoznać z nową normą, i tak musi tę zmianę nanieść na stary przepis, co w efekcie jest bardziej czasochłonne. Jednocześnie doświadczenia ostatnich lat pokazują, że częstym błędem nowelizacji wprowadzanych w omawiany sposób jest pomijanie znaków interpunkcyjnych na końcu lub na początku cytowanych wyrazów albo niewłaściwa forma fleksyjna wyrazów. Jest to szczególnie widoczne w podczas opracowywania tekstu jednolitego. Bez odpowiednich narzędzi trudno stworzyć tą metodą spójny przepis.

Jeszcze bardziej ryzykowną metodą wprowadzania nowelizacji jest sposób opisany w § 88, wskazujący, że jeżeli dane określenie występuje w wielu przepisach zmienianej ustawy i w każdym z tych przepisów skreśla się to określenie albo zastępuje nowym, zmiany tej dokonuje się przepisem zmieniającym w brzmieniu: „skreśla się użyte w art. ..., w różnej liczbie i różnym przypadku, wyrazy «...»” albo „użyte w art. ..., w różnej liczbie i różnym przypadku, wyrazy «...» zastępuje się użytymi w odpowiedniej liczbie i odpowiednim przypadku wyrazami «...»”. Przepis zmieniający zamieszcza się w ustawie zmieniającej według kolejności dokonywanych zmian w ustawie zmienianej, biorąc pod uwagę umiejscowienie w ustawie zmienianej pierwszego z przepisów, w którym dane określenie się skreśla albo zastępuje nowym określeniem. Jest to zasada, która nieprzerwanie obowiązuje od wielu lat. W nowelizacji ZTP z 2015 r. wprost wskazano, że można w ten sposób także skreślać wyrazy.



Ten rodzaj również uważam za obarczony bardzo dużym ryzykiem błędu. Przy okazji opracowywania tekstów jednolitych wychodzi na jaw liczba błędów. Nierzadko pomyłka w tym zakresie również może skutkować zmianą sposobu wykładni językowej przepisu, trudną do późniejszego sprostowania<sup>447</sup>.

W niniejszej pracy koncentruję się na tych aspektach zasad techniki prawodawczej, które mają istotne znaczenie dla możliwości wprowadzenia maszynowego przetwarzania tekstu aktu prawnego. Oczywiście automatyczne wygenerowanie tekstu jednostki na podstawie opisanego polecenia nowelizacyjnego jest proste z punktu widzenia informatycznego. Proponowane zmiany mają jednak na celu automatyczne przetwarzanie bez konieczności późniejszej weryfikacji powstałego tekstu skonsolidowanego. Jak wskazano powyżej, omawiany sposób nowelizacji rodzi niepotrzebne ryzyko błędów, dlatego istotne jest, aby przygotowany tekst był jak najlepiej zweryfikowany. Taką możliwość z pewnością zawsze daje zmiana całej jednostki zamiast poszczególnych wyrazów. Dlatego jestem zwolennikiem zachowania zasady wprowadzania zmian przez nadanie nowego brzmienia całej jednostce redakcyjnej jak najniższego stopnia.

Wydaje się, że ze względu na wprowadzenie możliwości automatycznego przetwarzania tekstu w celu uzyskania skonsolidowanej treści aktu zasadna jest rezygnacja z zasad nowelizacji określonych w § 87 i 88 ZTP. Scalanie treści przepisów na podstawie takich poleceń nowelizacyjnych to mechanizm obarczony wielokrotnie większym ryzykiem błędu niż mechanizm konsolidacji polegający na budowie aktualnego tekstu aktu prawnego przez zbieranie jednostek spełniających określone kryteria, wskazane jednoznacznie w akcie nowelizowanym czy nowelizującym.

Ponieważ jednak znaczna część legislatorów uważa, że jest to sposób często pożądaný, można ewentualnie rozważyć rozwiązanie kompromisowe, w szczególności wprowadzenie w edytorze aktów prawnych mechanizmu pozwalającego na wizualizację tekstu aktu prawnego nowelizowanego w opisany sposób. Budowa elektronicznego systemu prawnego, z aktualnymi tekstami skonsolidowanymi, oraz praca online lub offline z możliwością pobrania danych aktów powinny pozwolić opracować taki

---

<sup>447</sup> Zob. np. § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 grudnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości funduszy inwestycyjnych (Dz. U. poz. 2436), w którym wskazano, że „użyty w § 17 w ust. 1, 2 i 4, w § 29 w ust. 2 i 3, w § 32 w ust. 4 oraz w załączniku nr 1 do rozporządzenia w części 7 Noty objaśniające w Nocie 9 w pkt 4 w różnym przypadku wyraz «wyliczony» zastępuje się użytym w odpowiednim przypadku wyrazem «ogłoszony»”. Analiza tej nowelizacji wykazała, że w § 29 ust. 3 nie występuje imiesłów przymiotnikowy „wyliczony” (występuje dwukrotnie czasownik „wylicza”), z kolei w § 32 ust. 4 pkt 2 występuje imiesłów w liczbie mnogiej – „wyliczonych”.

mechanizm w edytorze, co z jednej strony wyręczy legislatorów z części pracy, a z drugiej – znacząco zmniejszy ryzyko błędów w ogłoszonym akcie prawnym. Co więcej, w przypadku udostępnienia w elektronicznym dzienniku urzędowym skonsolidowanego aktu prawnego z technicznego punktu widzenia nie ma przeszkód, aby legislator opracowywał nowelizację i nanosił zmiany w skonsolidowanym tekście obowiązującego aktu w edytorze, a następnie włączał opcję, która na podstawie wprowadzonych zmian generowałaby tekst aktu nowelizującego.

Wprowadzenie takich rozwiązań pozwoli także mieć nadzieję, że możliwość nowelizacji aktu prawnego w sposób określony w § 87 i 88 ZTP będzie wykorzystywana wyłącznie wtedy, gdy będzie to przynosiło realne korzyści.

#### **b. Nowelizacja rozporządzenia**

W przypadku aktów wykonawczych przepisy można znowelizować wyłącznie rozporządzeniem zmieniającym lub przez wydanie nowego aktu z danego zakresu, zastępującego poprzednie rozporządzenie. Jest to spowodowane faktem, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego można wydać jeden akt. Dlatego też kolejne rozporządzenie, choć wydawane na tej samej podstawie, nie może zmieniać innych rozporządzeń. Rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego (§ 129 ust. 1). Rozporządzenie zmieniające może wydać organ właściwy do wydania rozporządzenia w danym momencie – czyli zgodnie z ZTP „organ, który wydał rozporządzenie zmieniane”, albo „organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane”. Wydaje się, że brzmienie tego przepisu ZTP może budzić wątpliwości, ponieważ wynika z niego literalnie, że organ, który wydał tekst pierwotny, może wydać rozporządzenie zmieniające nawet w przypadku zmiany właściwości, wynikającej ze zmiany treści upoważnienia lub przekazania danego działu do właściwości innego ministra. Z tego powodu należy wyraźnie zaznaczyć, że zgodnie z przytoczonym już wielokrotnie art. 92 Konstytucji do wydania przepisu zmieniającego rozporządzenie uprawniony jest każdorazowo wyłącznie organ właściwy w danym okresie. Wydaje się, że w przytoczonym przepisie ZTP zabrakło wyrazu „odpowiednio”<sup>448</sup>, który sygnalizowałby czytelnikowi konieczność zwrócenia uwagi na te normy.

---

<sup>448</sup> Zdaję sobie przy tym sprawę z faktu, że wyraz „odpowiednio” również jest krytykowany przez legislatorów. Uważają oni, że jest to wybieg nadużywany.

Zgodnie z ZTP rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane (§ 127). Jednocześnie wskazano, że rozporządzenie można wydać po dniu ogłoszenia ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający do jego wydania, a przed dniem wejścia w życie tej ustawy. W takim przypadku termin wejścia w życie rozporządzenia wyznacza się na dzień nie wcześniejszy niż dzień wejścia w życie ustawy upoważniającej do wydania tego rozporządzenia (§ 128).

Wydaje się, że przepis ten jest niespójny z art. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym akty normatywne wydawane na podstawie ustaw można ogłaszać w okresie od dnia (a więc nie po dniu) ogłoszenia danej ustawy, a przed dniem jej wejścia w życie; akt taki nie może wejść w życie wcześniej niż ustawa.

Niezależnie od powyższego, wątpliwości budzi także znaczenie wyrazu „można” w przytoczonym przepisie ZTP. Czytając *a contrario*, można bowiem uznać, że „nie można” wydawać takich aktów po wejściu w życie ustawy. Przepis ten oczywiście oznacza jedynie wskazanie takiej możliwości, jednak wydaje się, że dla czytelności powinien być nieco inaczej sformułowany. Istotą bowiem tych przepisów, zważywszy na art. 92 Konstytucji, jest to, aby rozporządzenie nie zostało wydane przed ogłoszeniem ustawy.

Niezależnie od tego zastrzeżenia może budzić także przytoczony przepis ustawy o ogłaszaniu, szczególnie to, co oznacza sformułowanie „w okresie od dnia ogłoszenia”. Czy to oznacza, że zgodnie z ustawą można ogłosić rozporządzenie w dniu ogłoszenia ustawy, ale jeszcze przed momentem ogłoszenia ustawy? Pamiętajmy, że terminy liczone od danego dnia liczy się od początku tego dnia. Mając na względzie przepis Konstytucji, należy uznać, że w momencie wydania aktu wykonawczego podstawa prawna musi być już w systemie prawnym. Takim momentem wejścia do systemu jest moment ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Moment ogłoszenia, będący czynnością konwencjonalną, mimo dochowania wszelkich starań może nastąpić z opóźnieniem. Wydaje się, że ponieważ przepisy te powstały w czasie papierowego ogłaszania i wydawania aktów prawnych, nie przewidywały możliwości dokładnej identyfikacji momentu wydania i ogłoszenia. Z tego powodu, niestety w różny sposób, posłużyły się odpowiednio wyrazami „po dniu” i „od dnia” ogłoszenia. Analizując przepisy Konstytucji, należy uznać, że „rozporządzenie może zostać wydane po ogłoszeniu ustawy, w której jest

zamieszczony przepis upoważniający”. Tak zapisana norma spełnia wszystkie wyżej wskazane wymogi. Jednocześnie, w celu wyeliminowania nieostrego określenia w § 127 wskazującego, że rozporządzenie „powinno” wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, należałoby być może wskazać, że organ wydający akt wykonawczy, opracowując ten akt, jeżeli to tylko możliwe, podejmuje prace legislacyjne w terminie uwzględniającym konieczność jego wejścia w życie w dniu wejścia w życie przepisu, na podstawie którego ten akt jest wydawany.

## **8. Definicje i skróty**

W ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo” (§ 9). Jeżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo” lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia, używając zwrotu: „w rozumieniu niniejszej ustawy określenie ... oznacza ...” albo zwrotu: „ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o ... należy przez to rozumieć ...” (§ 148).

Zasada ta odpowiednio odnosi się również do aktów wykonawczych. Z uwagi jednak na fakt, że zgodnie z przytoczonym wcześniej przepisem Konstytucji akty wykonawcze wydaje się w celu realizacji przepisów ustawy, należy uznać, że w przypadku aktów wykonawczych należy się posługiwać przede wszystkim określeniami użytymi w ustawie, w której znajduje się upoważnienie do wydania danego aktu. Co więcej, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149).

Definicję danego określenia w akcie normatywnym formułuje się, jeżeli dane określenie jest wieloznaczne, pożądane jest ograniczenie jego nieostrości lub istnieje potrzeba ustalenia nowego jego znaczenia. Jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym.

Z punktu widzenia zakresu stosowania danego określenia w ustalonym znaczeniu istotne jest umiejscowienie przepisu, w którym znajduje się dana definicja, w akcie prawnym. Jeżeli dane określenie ma być używane w jednym znaczeniu w obrębie całego aktu albo całej jednostki systematyzacyjnej danego aktu, jego definicję zamieszcza się odpowiednio w przepisach ogólnych tego aktu albo w przepisach ogólnych danej jednostki systematyzacyjnej. Jeżeli ustawa zawiera wiele wielokrotnie powtarzających się określeń wymagających zdefiniowania, ich definicje można zamieścić w wydzielonym fragmencie przepisów ogólnych ustawy, oznaczając ten fragment nazwą „Objaśnienia określeń ustawowych” (§ 150 ust. 1 i 2).

Jeżeli ustalono w akcie normatywnym w drodze definicji znaczenie danego określenia, należy go używać w danym znaczeniu, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu (§ 147). Gdy zachodzi konieczność odstąpienia od tej zasady, wyraźnie podaje się inne znaczenie danego określenia i ustala się jego zakres odniesienia. W szczególności jeżeli dane określenie ma być używane w ustalonym znaczeniu tylko w obrębie zespołu przepisów, jego definicję zamieszcza się w bezpośrednim sąsiedztwie tych przepisów (§ 150 ust. 3).

Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy również ważne jest to, by definicje były określone w sposób, który pozwoli na ich jednoznaczną automatyczną identyfikację. Aby takie wyrażenie mogło być w sposób jednoznaczny identyfikowane, musi zostać spełnionych kilka warunków. Po pierwsze, użyty wzór sformułowania musi być konsekwentnie używany, po drugie, dane wyrażenie nie powinno występować w akcie w innej funkcji. Tutaj z pewnością bardzo przydatne będzie stworzenie narzędzia, które będzie wyszukiwało dane określenia, podobnie jak ma to miejsce w edytorach kodu programowania. Doświadczenia związane z narzędziami do programowania mogą być nieocenionym materiałem do analizy przy opracowywaniu takiego edytora dla legislatorów.

Zgodnie z ZTP definicję formułuje się tak, aby wskazywała w sposób niebudzący wątpliwości, że odnosi się do znaczenia określeń, w szczególności nadaje się jej postać: „Określenie «a» oznacza b” albo „Określenie «a» znaczy tyle co wyrażenie «b»”. Jeżeli względy stylistyczne przemawiają za inną formą definicji, używa się zwrotu łączącego „jest to” (§ 151). Co bardzo ważne dla naszego tematu, zwrotów charakterystycznych dla definicji, szczególnie zwrotu „jest równoznaczne z ...”, nie należy używać w znaczeniu niedefinicyjnym (§ 152). Przytoczona zasada jest załączkiem regulacji, które wydają się

konieczne z punktu widzenia omawianych w tej pracy rozwiązań. Optymalną metodą wydaje się bowiem zawarcie w tym przepisie pełnego katalogu „zwrotów charakterystycznych dla definicji”. Trudno przecież jednoznacznie określić, jakie zwroty są charakterystyczne dla definiowania pojęć. Co więcej, wątpliwości budzi to, czy określenie „jest równoznaczne z...” jest takim zwrotem. Można bowiem wyobrazić sobie przepis wskazujący np., że „podniesienie ręki jest równoznaczne z akceptacją wniosku”, a nie będzie to przecież definicja. Przykładem może być także § 2 ust. 5 uchwały nr XXXI/204/2017 Rady Gminy Jerzmanowice-Przebinia z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia zasad i kryteriów rekrutacji do publicznych przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jerzmanowice-Przebinia<sup>449</sup>, w którym wskazano, że złożenie wniosku „nie jest równoznaczne z” przyjęciem dziecka do przedszkola. Brak konsekwencji w realizacji tej zasady oraz jej nieprecyzyjność sprawiają, że nie przynosi ona korzyści, które mogłyby dać<sup>450</sup>.

W ZTP wyróżnia się definicję zakresową (wyliczającą elementy składowe zakresu) – formułuje się ją w jednym przepisie prawnym i obejmuje się nią cały zakres definiowanego pojęcia. Jeżeli wyczerpanie wszystkich elementów zakresu definiowanego pojęcia w jednym przepisie prawnym nie jest możliwe, w definicji wyraźnie zaznacza się, że tekst tej samej lub innej ustawy zawiera nadto elementy uzupełniające tę definicję, w szczególności przez użycie zwrotu: „... i inne wskazane w przepisach ...”. Jeżeli nie jest możliwe sformułowanie definicji w wyżej opisany sposób, można objaśnić znaczenie danego określenia przez przykładowe wyczerpanie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyczerpania przez posłużenie się zwrotem: „w szczególności” (§ 153). Przytoczona zasada opisuje podstawowe problemy przy określaniu definicji, które mają za zadanie wymienić zakres podmiotowy lub przedmiotowy definicji.

W akcie prawnym, oprócz definicji, występują również skróty, które są wprowadzane dla oznaczenia określenia złożonego, składającego się z więcej niż jednego wyrazu, które wielokrotnie powtarza się w tekście aktu normatywnego (§ 154). Podobnie jak ma to miejsce w przypadku definicji, skrót wprowadza się w przepisach ogólnych aktu normatywnego lub jego jednostki systematyzacyjnej albo w tym przepisie tego aktu, w którym po raz pierwszy zostało użyte skracane określenie złożone. Należy jednak

---

<sup>449</sup> Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 1733.

<sup>450</sup> Zob. też G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 99 i nast.

podkreślić, że w przepisie, w którym formułuje się definicję, nie wprowadza się skrótów dla oznaczenia określenia definiowanego (§ 154 ust. 4).

Sposób formułowania skrótów jest jak się wydaje oczywisty. Skracane określenie złożone przytacza się w tekście aktu normatywnego po raz pierwszy w pełnym brzmieniu, a skrót formułuje się w postaci „... (określenie złożone w pełnym brzmieniu), zwane dalej ... („skrót”)”. Skrót może składać się z pierwszych liter skracanego określenia złożonego, napisanych wielkimi lub małymi literami, z jednego spośród wyrazów wchodzących w skład określenia złożonego albo z wyrazu niewchodzącego w skład tego określenia.

Nieprzekraczalne granice swobody rozstrzygnięcia formułuje się w jednym przepisie prawnym dla wszystkich przypadków danego rodzaju, zamieszczając go w przepisach ogólnych aktu normatywnego. Jeżeli dolna granica swobody rozstrzygnięcia ma być wyższa lub górna granica ma być niższa od wyznaczonej w przepisie ogólnym, wskazuje się to wyraźnie w przepisie prawnym odnoszącym się do danego przypadku.

Postanowienia obniżające górną granicę swobody rozstrzygnięcia wyraża się przez konsekwentne posługiwanie się zwrotami: „... nieprzekraczające ...” albo „... nie więcej niż ...”, a postanowieniom podwyższającym dolną granicę swobody rozstrzygnięcia nadaje się postać: „... nie niższej niż ...” albo „nie mniej niż ...”. Mamy zatem próbę jednoznacznego oznaczenia w tekście aktu prawnego tych fragmentów.

Ważnym aspektem formułowania tekstu aktu prawnego jest jego elastyczność. Zgodnie z ZTP, jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia (§ 155). Analiza aktów prawnych wskazuje, że język aktów prawnych staje się coraz bardziej precyzyjny. Trudno jednoznacznie ocenić ten trend, zwłaszcza analizując klauzule generalne. Szybkość zmian, jaka ma miejsce, powoduje, że nierzadko takie klauzule już po kilku latach dla kolejnych pokoleń mają nieco inne znaczenie. To powoduje ryzyko niejasności przepisu. Taka niejasność jest przedmiotem interpretacji orzecznictwa. Znajomość orzeczeń nie jest jednak powszechna. Nierzadko to powód pisania przepisów w sposób kazuistyczny. Jak się wydaje, te sprzeczne zasady można pogodzić.

## VI. PODSUMOWANIE

### 1. Wprowadzenie elektronicznego aktu normatywnego

Jak wskazał F. Studnicki, „[i]dea wykorzystywania techniki elektronicznego przetwarzania danych dla celów prawniczych ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Najwięcej oporów ideologicznych budzą próby konstruowania programów umożliwiających maszynowe rozstrzyganie przypadków podlegających orzecznictwu sądów”<sup>451</sup>. Jakkolwiek dzisiejszy etap prac nad metodami przetwarzania tekstu oraz nad sztuczną inteligencją wskazuje, że coraz mniejszym problemem jest automatyczne generowanie tekstu skonsolidowanego czy też odpowiedzi na problemy prawne, należy zauważyć, że informacja uzyskana w ten sposób jest informacją przetworzoną, która nie jest wynikiem prostego wiązania tekstu na podstawie ściśle określonych i weryfikowanych relacji, lecz skutkiem analizy opartej na skomplikowanych algorytmach, które nie dają pewności przedstawienia wyników zgodnych z intencją prawodawcy lub regułami wykładni. Jednocześnie, co wydaje się równie ważne, przetworzenie tej informacji jest wykonywane w sposób niezrozumiały dla większości użytkowników i autorów aktów prawnych<sup>452</sup>. O ile korzystanie z niej przy okazji wyszukiwania informacji w Internecie nie budzi wątpliwości, o tyle poleganie na niej przy tworzeniu lub stosowaniu prawa wymaga rozważenia.

Aby zwiększyć możliwości automatycznego przetwarzania informacji o prawie w sposób, który będzie uznany za bezpieczny, konieczna jest odpowiednia zmiana sposobu przygotowywania samych aktów prawnych. Zmiana tego sposobu powinna jednak nie zaburzać czytelności przepisów.

Projekt aktu prawnego przechodzi przez wiele etapów procesu legislacyjnego, w trakcie których może być wielokrotnie zmieniany. Opracowując kolejną wersję projektu, szczególnie w przypadku projektów trudnych lub podlegających konsultacjom z szerokim zakresem adresatów, które są znacznie zmieniane wskutek zgłoszonych uwag, należy dołożyć szczególnej staranności, aby poprawka nie spowodowała utraty spójności aktu. Pamiętajmy natomiast, że celem procesu legislacyjnego jest uniknięcie wszelkich błędów.

---

<sup>451</sup> F. Studnicki, *Wprowadzenie...*, dz. cyt., s. 19.

<sup>452</sup> Więcej na ten temat zob. M. Araszkiewicz, *Sztuczna Inteligencja...*, dz. cyt., s. 60–75.



Warunkiem przetwarzania informacji o prawie w sposób, który pozwoli zachować wiarygodność informacji wynikowej, jest opracowanie jasno określonych zasad, które z jednej strony są faktycznie i jednolicie realizowane w praktyce, z drugiej natomiast są znane i czytelne zarówno dla autora projektu aktu prawnego, jak i dla organu go później wydającego (podpisującego) lub uchwalającego. Musi być to zatem mechanizm czytelny dla każdego legislatora i wynikający z regulacji, które on musi znać i stosować. Mechanizm, który będzie mógł być stosowany na podstawie wiedzy prawniczej, bez konieczności znajomości zagadnień informatycznych, i który będzie opracowany w sposób czytelnie opisujący, jaka jest zależność między tekstem aktu prawnego a wynikającymi z tego tekstu relacjami między przepisami i aktami prawnymi. Pozwoli to traktować ogłoszony akt prawny jako dokument zawierający dane gotowe do wykorzystania w systemie zapewniającym dostęp do informacji o prawie. Sposób zapisu aktu prawnego dostosowanego do bezpośredniego wykorzystania nie powinien przy tym pogarszać czytelności tekstu samego aktu, lecz – o ile to możliwe – poprawiać jego jednoznaczność. Żeby był skuteczny, mechanizm powinien być obowiązkowo stosowany, dlatego już wstępna analiza pokazuje konieczność jego wprowadzenia w formie obligatoryjnych przepisów. To wszystko prowadzi do wniosku, że opisane regulacje muszą się znaleźć w dokumencie określającym zasady techniki prawodawczej oraz w regulaminach pracy odpowiednich organów biorących udział w tworzeniu prawa. Specyfika i charakter wyżej opisanych rozwiązań wskazują, że istotne jest przy tym określenie także sposobu sankcjonowania stosowania tych regulacji oraz sposobu weryfikacji i efektywnego korygowania błędów w tym zakresie.

Wykazano, że przy relatywnie niewielkich zmianach, z punktu widzenia technicznego, zasad techniki prawodawczej oraz regulaminów pracy organów biorących udział w tworzeniu prawa można osiągnąć satysfakcjonujący efekt. Istotnym elementem jest precyzyjne określenie obowiązków oraz równie precyzyjne wskazanie skutków ich niedotrzymania. Nie można wykluczyć, czego bym sobie życzył, że będzie to początek dłuższego procesu, który zaowocuje większymi zmianami zarówno sposobu tworzenia prawa, jak i sposobu kształcenia legislatorów. Wprowadzenie od razu bardzo skomplikowanych rozwiązań może uniemożliwić albo znacznie utrudnić realizację projektu. Pewne rozwiązania powinny być wprowadzane mniejszymi krokami, które są proste to przedstawienia.

Wprowadzenie szablonu projektu aktu prawnego w 2012 r., który znalazł powszechne użycie, moim zdaniem udało się głównie dlatego, że w jak największym stopniu bazowało na dotychczasowej wiedzy i narzędziach używanych przez legislatorów. „Budowa takich urządzeń bez udziału prawnika, zorientowanego w potrzebach i możliwościach informatyki, jest niemożliwa”<sup>453</sup>. Podczas prac nad szablonem zebrano w szczególności doświadczenia z wcześniejszych projektów obejmujących edytor aktu prawnego, które ze względu na zbytne oderwanie od realiów pracy legislatora były obarczone wysokim ryzykiem niepowodzenia. Założenia przy tworzeniu szablonu projektu aktu prawnego były inne, dlatego – choć jest to narzędzie z pewnością dalekie od doskonałości – udało się go wprowadzić. Co więcej, znajduje on zastosowanie także do dokumentów, które nie są objęte zaleceniem jego stosowania. Fakt, że bez większych zmian jest wykorzystywany od dwunastu lat, mimo swoich ograniczeń, potwierdza, jak bardzo ważne jest, aby wprowadzając nowe rozwiązania, czerpać w jak największym stopniu z doświadczeń potencjalnych użytkowników.

Lata doświadczeń związanych z opracowywaniem tekstu aktu prawnego pozwoliły ustalić pewien katalog sformułowań wykorzystywanych w konkretnych sytuacjach. Znaczna ich część została wprost wskazana w ZTP w postaci wzorcowych cytatów, wraz z opisaniem ich konkretnego sposobu użycia. W ZTP można znaleźć także przypadki ustalenia określeń „zakazanych”. Taki katalog był szczególnie rozbudowany w ZTP z 1939 r. Mając na względzie przytoczone wcześniej argumenty, wskazujące na konieczność uwzględnienia wszelkich metainformacji dotyczących aktu bezpośrednio w tekście aktu prawnego, wydaje się, że jest to idealny punkt wyjścia do prac nad opracowaniem elektronicznego aktu prawnego.

Mówimy o metainformacjach pozwalających identyfikować relacje między przepisami, a dzięki temu automatycznie prezentować czytelną informację o prawie. Utarta praktyka stosowania już teraz znacznej części określeń tego rodzaju zapewni jednocześnie możliwość szybkiego wdrożenia tych rozwiązań. Kluczem ich optymalnego wykorzystania jest przede wszystkim zapewnienie metod skutecznego egzekwowania ich stosowania i ich ewentualnej korekty.

Należy jednocześnie podkreślić, że nie mówimy o dokumencie, w którym będą zakodowane informacje umożliwiające automatyczne generowanie odpowiedzi w systemie bezpośrednim. Pragnę zaznaczyć w sposób wyraźny granicę między

---

<sup>453</sup> F. Studnicki, *Wprowadzenie...*, dz. cyt., s. 25.

projektowanym systemem a systemem bezpośrednim. Celem pracy jest zapewnienie optymalnego dostępu do wiarygodnej informacji o prawie. Informacji pełnej i łatwej do przeszukania. Informacji, która pozwoli w procesie stosowania prawa, w szczególności opracowywania opinii prawnych lub wydawania orzeczeń przez sąd, skoncentrować się wyłącznie na kwestiach istotnych w danej sprawie i prawidłowo ocenić stan prawny odnoszący się do danego stanu faktycznego. Efektem ma być narzędzie do efektywnego wyszukania informacji o prawie, a nie narzędzie do automatycznego rozstrzygnięcia.

Paradoksalnie, opracowanie przedmiotowego systemu przez organ wydający dziennik urzędowy może pozytywnie wpłynąć na rozwój systemów bezpośrednich i wykorzystania sztucznej inteligencji. Możliwość maszynowego przetwarzania autentycznej informacji o prawie z pewnością ułatwi jej bezpośrednie wykorzystanie przy opracowywaniu algorytmów wykorzystywanych w systemach bezpośrednich. Należy jednak zauważyć, że rozważania dotyczące zastąpienia człowieka przez maszynę przy podejmowaniu decyzji są podejmowane niemal od chwili, gdy pojawiła się informatyzacja w prawie. Kwestię oporu przeciw stosowaniu techniki elektronicznego przetwarzania danych w dziedzinie prawa, w szczególności jej źródła, rozważał choćby F. Studnicki<sup>454</sup>. Mimo że od tego czasu minęło już pół wieku, nadal systemy informacji o prawie, w tym dzienniki urzędowe, udostępniane przez organy państwowe zaskakująco mało się zmieniły. Postęp w dziedzinie przetwarzania tekstu, który widać na co dzień podczas korzystania z wyszukiwarek internetowych, takich jak Google, nie wpłynął znacząco na sposób udostępniania tekstu aktu prawnego. Rynek prywatny wytworzył w tym czasie szereg narzędzi, które dają nowe możliwości, jednak są to dane wyłącznie o charakterze niewiążącej informacji, która znakomicie się sprawdza na co dzień, jednak nie jest wystarczająca w momencie, gdy od danej informacji zależą jakieś decyzje istotne w konkretnej sprawie. Według autora niniejszej pracy przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że technika prawodawcza koncentruje się wyłącznie na czytelności tekstu drukowanego. Pod tym względem kolejne zmiany techniki prawodawczej nie zmieniły znacząco sposobu opracowania tekstu. Zapewne nie bez znaczenia jest fakt, że dopiero od dwunastu lat prawo nie jest ogłaszane w wersji papierowej. Co więcej, można się zastanawiać, czy pewne rozwiązania z wcześniejszych lat, np. z ZTP z 1939 r., w których znalazł się spis wyrażenia niewłaściwych oraz układ graficzny jednostek redakcyjnych, nie były lepiej dostosowane do maszynowego przetwarzania tekstu.

---

<sup>454</sup> F. Studnicki, *Wprowadzenie...*, dz. cyt., s. 19 i nast.

Wydaje się, że bez wprowadzenia zmian techniki prawodawczej rozwój dostępu do oficjalnej informacji o prawie będzie bardzo ograniczony. Nadal bowiem będziemy napotykać barierę w postaci konieczności dodatkowego przetworzenia tekstu, które zawsze wiąże się z ryzykiem błędu. ZTP drobiazgowo opisują sposób przedstawiania i numerowania kolejnych jednostek redakcyjnych i systematyzacyjnych oraz określają wzory wyrażen używanych przy formułowaniu wybranych przepisów. Jednak oparcie na ZTP jakichkolwiek mechanizmów automatyzacji, będących źródłem dalszej informacji o prawie, wymaga nadania im odpowiedniej rangi, precyzyjnego określenia sposobu postępowania z projektem w celu zapewnienia ich poprawnego stosowania, a także wskazania konsekwencji niezastosowania się do nich.

Jak wielokrotnie wskazano, zasady techniki prawodawczej są często nieprzestrzegane. Ich charakter sprawia, że w naszym systemie źródeł prawa jedynie ranga konstytucyjna mogłaby zapewnić ich konsekwentne stosowanie. Nie jest to jednak konieczne, ponieważ jako dyrektywy techniczne określają standard wskazujący poprawne działanie. Jak sądzę, nadanie tym dyrektywom charakteru reguł współkonstruujących pojęcie aktu normatywnego nie jest właściwym kierunkiem. Tworzenie podstaw do kwestionowania obowiązywania przepisów ze względu na niezgodność z zasadami ich formułowania prowadzi do chaosu prawnego. Nadanie tym dyrektywom charakteru konstytucyjnego, a więc warunków, których niespełnienie powoduje, że dany akt nie jest ważnym aktem normatywnym, jest bardzo niebezpieczne z punktu widzenia bezpieczeństwa pewności prawa. Próba wprowadzania regulacji, które mogą być dodatkową podstawą do stwierdzania nieważności przepisów prawnych, zawsze wiąże się z ryzykiem zachwiania stabilności prawa. Wystarczy wskazać wątpliwości, jakie wiążą się nierzadko z przypadkami, kiedy TK orzeka o niekonstytucyjności aktów prawnych po ich wejściu w życie, w szczególności gdy te akty zawierają przepisy uchylające.

Konieczne jest jednak rozważenie rodzaju aktu, który mógłby skutecznie nadać tym regułom odpowiedni status prawny i dzięki temu pozwolić skutecznie egzekwować te zasady. Optymalnym aktem, którym można wprowadzić wskazane regulacje, wydaje się ustawa o przygotowywaniu i ogłaszaniu aktów prawnych, jako akt samoistny, którego zakres podmiotowy i przedmiotowy może obejmować wszystkich uczestników procesu tworzenia prawa, począwszy do rozpoczęcia prac przed przygotowaniem projektu,

a skończywszy na ogłoszeniu aktu<sup>455</sup>. Już samo podniesienie niektórych zasad do rangi ustawowej pozwoli efektywniej weryfikować poprawność projektów aktów prawnych w procedurze legislacyjnej.

W tym miejscu warto podkreślić, że przeniesienie niektórych zasad techniki prawodawczej na poziom ustawy nie jest pomysłem nowym. Jak bowiem przypomniano w przytoczonej opinii Biura Analiz Strategicznych Kancelarii Sejmu<sup>456</sup>, opisywany problem charakteru ZTP „stanowi refleks podejmowanych od kilkudziesięciu lat w doktrynie rozważań co do celowości przyjęcia «ustawy o tworzeniu prawa», kompleksowo regulującej podstawowe kwestie konstruowania aktów prawnych i czynności wymaganych przed podjęciem inicjatywy prawodawczej”<sup>457</sup>.

Należy jednak zaznaczyć, że wprowadzenie obowiązku redagowania przepisów w określony sposób bez wskazania skutków odstępstwa od reguły w akcie prawnym oraz sposobu postępowania w takich przypadkach może negatywnie wpłynąć na efekt projektowanych zmian. Co więcej, praktyka pokazuje, że nierzadko w trakcie prac legislatorzy koncentrują się na kwestiach istotnych systemowo, odsuwając sprawy technicznej redakcji na drugi plan. Jeżeli prace legislacyjne toczą się pod presją czasu, często nie ma możliwości ostatecznego, zwykłego sczytania projektu po wszystkich uzgodnieniach. Nietrudno wówczas o błędy w redagowaniu tekstu. W tym zakresie sam fakt nadania zasadom techniki prawodawczej rangi ustawowej niedużo zmieni.

Jak się wydaje, w przypadku niektórych zasad dotyczących redagowania przepisów można pokusić się o dodatkowe sposoby zapewnienia skutecznego ich stosowania.

Należy rozważyć, czy dopuszczalne jest, aby wyżej określone reguły formułowania przepisów otrzymały status, który pozwoli odstępstwa od nich traktować jako oczywisty błąd techniczno-legislacyjny, niemający znaczenia merytorycznego dla podjętych rozwiązań, a który będzie można prostować bez ponownego rozpoczęcia całej ścieżki legislacyjnej.

Z punktu widzenia naszych rozważań istotne jest wytyczenie katalogu przepisów, które odpowiadają za identyfikację relacji między przepisami i aktami prawnymi, oraz

---

<sup>455</sup> G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji ...*, s. 135-151

<sup>456</sup> *Opinia prawna w sprawie stosowania „Zasad Techniki Prawodawczej” w pracach Sejmu z dnia 28 lipca 2017 r....*

<sup>457</sup> Zob. np. A. Bałaban, *Ustawa o tworzeniu prawa [w:] W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcieskiemu*, red. R. Balicki, J. Trzcieski, Warszawa 2012, passim. Zob. też np. uwagi S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, PiP 2005, nr 1, s. 49 i 50.

precyzyjne określenie sposobu ich formułowania, z wykorzystaniem stosowanej często już dziś formy cytatów z wzorcem. Należy jednocześnie zaznaczyć w ustawie, że odstępstwa od stosowania tych wzorców są poprawiane w trybie podobnym do tego, w jakim są prostowane błędy w tekście aktu prawnego. Zasadne jest wprowadzenie możliwości wnoszenia przez organ wydający akt wniosku o sprostowanie takich błędów także na etapie ogłoszenia. Precyzyjne określenie katalogu przepisów, w przypadku których można stosować ten tryb korygowania błędów, oraz fakt, że poprawki te dotyczą jedynie sposobu redagowania określonych poleceń lub odesłań, pozwoli uniknąć sytuacji, gdy na przeszkodzie do takiego działania będzie stała interpretacja wskazująca, że przepis, w którym należy wprowadzić korektę, jest przepisem szczególnym w stosunku do reguł ogólnych. Jak się wydaje, wcześniej nie rozważano możliwości tej metody egzekwowania ZTP.

Należy podkreślić, że proponowane zmiany koncentrują się na tych elementach „rzemiosła legislacyjnego”, które mają wpływ wyłącznie na poprawę dostępności do informacji o prawie i, jak przypomniało orzecznictwo TK, od których odstępstwo może wpłynąć na konstytucyjność przepisów jedynie w skrajnych przypadkach.

Z tych też względów wskazanie „technicznych środków” (prostowanie błędów) umożliwiających usunięcie „technicznych błędów” (sformułowanie fragmentu formalno-funkcyjnego niezgodnie z wzorcem) w akcie prawnym jest rozwiązaniem optymalnym, ponieważ pozwala stosować środki adekwatne, jak się wydaje, do celu.

Analiza wskazuje, że do osiągnięcia zamierzonego celu konieczne są relatywnie małe zmiany zasad techniki prawodawczej i procedury legislacyjnej. Można wprowadzić stosunkowo duże zmiany w zakresie optymalizacji dostępu do informacji o prawie bez konieczności rewolucji w zakresie procedury legislacyjnej i zasad techniki prawodawczej oraz sposobu edukacji legislatorów. Istotą tych zmian jest określenie metody ich skutecznego stosowania. Uporządkowanie niektórych zasad związanych z jednostkami aktu prawnego, będącymi źródłem metadanych pozwalających na zbudowanie odpowiednich relacji, wraz z określeniem sposobu ich konsekwentnego egzekwowania jest krokiem istotnie zbliżającym nas do celu. Co więcej, wstępna analiza pokazuje, że wprowadzenie tych zmian pozwoli utworzyć narzędzia do edycji aktów prawnych, które ułatwią pracę legislatorów na etapie tworzenia prawa, korzystnie wpłyną na czas potrzebny na przygotowanie aktu i jego późniejszą weryfikację, a także ograniczą liczbę ewentualnych błędów. Dlatego też uzupełnieniem wyżej opisanej możliwości

szybkiego prostowania błędów jest opracowanie narzędzi pracy legislatorów, które będą informowały o wszelkich nieprawidłowościach już na etapie opracowywania projektu. Wskazuję tę metodę jako drugą ze względu na jej techniczny charakter, jednak z punktu widzenia działania powinna być ona głównym skutkiem zmian zasad techniki prawodawczej, ponieważ będzie eliminowała znakomitą większość błędów. Wprowadzenie precyzyjnych warunków opracowania określonych przepisów, w szczególności przepisów istotnych z punktu widzenia określania relacji w systemie prawnym, które nazwano metaprzepisami, pozwoli określić formalne wymagania i wprowadzić odpowiedni edytor aktów prawnych, mający nieporównywalnie większe możliwości wspierania legislatorów. Jednocześnie oparcie tych zasad na ustawowej podstawie pozwoli odpowiednio wymóc stosowanie narzędzia, które, z uwagi na techniczny charakter tych zasad, poradzi sobie ze znakomitą większością potencjalnych błędów na etapie projektu.

Bardzo przydatne mogą być tutaj wnioski z doświadczeń wyniesionych z prac nad narzędziami wykorzystywanymi przez programistów w trakcie pisania programów komputerowych. Jeszcze kilka lat temu pisanie programów polegało na napisaniu serii komend w określonym języku programowania, a następnie przetworzeniu tych komend przez program komputerowy zgodnie z regułami określonymi dla tego języka. Precyzyjne i jednoznaczne opisanie języka programowania pozwoliło rozwijać narzędzia programistyczne. Z czasem te reguły zostały zaimplementowane bezpośrednio do edytorów wykorzystywanych przez programistów, dzięki czemu już na etapie pisania programu otrzymują oni komunikaty o potencjalnych błędach lub konieczności uzupełnienia tekstu o określone dane. W dużym uproszczeniu to edytory, które pozwalają podczas pisania tekstu wskazywać „na żywo” rozpoznane komendy, sugerujące pisownię i informujące o potencjalnych błędach. Warto przy tym zaznaczyć, że dzisiejsze narzędzia do programowania to edytory, których używanie jest nierzadko prostsze od edytorów tekstu. Język prawny nie jest oczywiście językiem programowania. Języki te mają jednak pewne cechy wspólne. Warto rozważyć podobieństwa budowy systemu prawnego do budowy baz danych, a co za tym idzie – wziąć pod uwagę wnioski z doświadczeń wynikających z korzystania z języków wykorzystywanych w bazach danych.

Zdaniem autora niniejszej pracy nadanie opisanym regulacjom odpowiedniego statusu, umożliwienie błyskawicznego prostowania nieprawidłowości w tym zakresie

w przedstawiony sposób, jak również wyposażenie legislatorów w powszechnie stosowany i oparty na tych zasadach edytor stanowi gwarancję ogłaszania prawa w formie elektronicznych aktów prawnych.

Być może wprowadzenie projektowanych zmian pokaże potencjał maszynowego przetwarzania informacji o prawie oraz skutki niewykorzystanych szans w tym zakresie, a przede wszystkim otworzy nowe możliwości dalszych prac w zakresie efektywnego wykorzystania elektronicznego aktu prawnego.

Warto zaznaczyć, że niektóre zasady konstytucyjne, w szczególności zasada demokratycznego państwa prawa czy zasada dostępu do informacji publicznej, jak również obowiązek stosowania prawa wskazują na spoczywający na państwie obowiązek użycia wszelkich środków, aby zapewnić właściwy dostęp do informacji o prawie. Nie można wykluczyć, że dalszy rozwój ZTP w tym zakresie może zwiększyć znaczenie omawianych technicznych zasad techniki prawodawczej – w szczególności gdyby nieprawidłowe sformułowanie danego przepisu miało negatywnie wpłynąć na dostęp obywatela do informacji o prawie lub na jednoznaczność interpretacji przepisów. To może z kolei spowodować, że odstępstwa od tych reguł zaczną być podstawą do uznawania błędnie sformułowanych przepisów za niezgodne z zasadami konstytucji nie tylko w skrajnych przypadkach<sup>458</sup>.

Informatyzacja stwarza możliwości optymalizacji dostępu do informacji o prawie, z których władza publiczna powinna skorzystać. Należy nawet rozważyć, czy z punktu widzenia prawa obywatela do dostępu do informacji publicznej, jak również obowiązku stosowania prawa stanowionego przez organy władzy publicznej obowiązek optymalizacji dostępu do informacji do prawa nie wynika z samych zasad konstytucyjnych, zwłaszcza z zasady demokratycznego państwa prawa określonej w art. 2 Konstytucji lub zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji.

Akty normatywne mają ustaloną strukturę, dlatego wprowadzenie zmian pozwalających na automatyczne generowanie relacji między aktami prawnymi i ich jednostkami jest sprawą naturalną. W przypadku orzeczeń TK wygląda to nieco inaczej, ponieważ są to akty wydawane przez władzę sądowniczą. Mając na względzie jednak fakt, że niektóre orzeczenia TK są ogłaszane w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, można rozważyć wprowadzenie odpowiednich relacji do dokumentu na etapie ogłaszania, bez ingerencji w samą treść tego dokumentu. Jakkolwiek przedmiotem analiz

---

<sup>458</sup> Zob. przytoczony już wcześniej wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07.



w niniejszej pracy są akty normatywne to warto wskazać również na możliwość zapewnienia kompleksowego rozwiązania przy budowie systemu także innych aktów prawnych przez ich odpowiednie zastosowanie do tych aktów, tak jak ma to dziś miejsce w przypadku zasad techniki prawodawczej.

Jak się wydaje, w przypadku odtwarzania treści norm prawnych istotne są także zasady techniki prawodawczej dotyczące sposobu oznaczania i pozycjonowania przepisu głównego oraz wyjątków i innych przepisów szczególnych, wpływających na jego zakres podmiotowy lub przedmiotowy. Należy zaznaczyć, że celem elektronicznego aktu prawnego, jak również elektronicznego systemu prawnego jest na obecnym etapie zapewnienie możliwości prezentowania w czytelny sposób informacji o prawie, w szczególności zapewnienie natychmiastowego dostępu do tekstu skonsolidowanego aktu prawnego, aktualnego na wskazany dzień i posiadającego walor autentyczności. A więc stworzenia narzędzia ułatwiającego pracę osób poszukujących danej informacji.

Wprowadzenie elektronicznego aktu prawnego, który będzie pozwalał bezpośrednio prowadzić elektroniczny system prawny, nie jest jednak wyłącznie kwestią samego „zakodowania” pewnych informacji w treści aktu prawnego. Konieczne jest także wprowadzenie rozwiązań, z których będzie wynikać obowiązek odpowiednio określania lub ustalania wpływu nowych rozwiązań na obowiązujący system prawny i sposobu jego wskazywania bezpośrednio w akcie prawnym. Zgodnie z § 86 ZTP zmiana aktu prawnego nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany. „Reguły kolizyjne znajdują zastosowanie właśnie wtedy, gdy prawodawca popełnił błąd i nie dokonał wyraźnego aktu zmiany prawa. Zgodnie z zasadami poprawnej legislacji tego rodzaju dorozumiane nowelizacje są niedopuszczalne”<sup>459</sup>. Niestety, nadal można wskazać przypadki, gdy prawodawca wymusza stosowanie reguł kolizyjnych, w szczególności przez brak lub niekompletne określenie kwestii oddziaływania nowych regulacji na zastany stan w przepisach przejściowych lub dostosowujących. Co więcej, nadal niejednolita jest interpretacja art. 92 Konstytucji, w szczególności odnośnie do wpływu zmian przepisu upoważniającego na akt wykonawczy, a reguła wskazana w § 33 ZTP budzi wiele wątpliwości. Jak się wydaje, doprecyzowanie techniki prawodawczej w tym zakresie to proces, który może potrwać jeszcze lata. Jakkolwiek w pracy starano się wskazać propozycję możliwych rozwiązań, należy zdawać sobie sprawę, że w pewnych

---

<sup>459</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej...*, dz. cyt., s. 170.

przypadkach jednoznaczne oznaczanie w elektronicznym systemie prawnym przepisów, czy całych aktów, jako obowiązujące i nieobowiązujące będzie mogło polegać wyłącznie na przytoczeniu przepisów, które mogą być istotne z punktu widzenia obowiązywania danego aktu lub przepisu. Nie będzie to mogła być natomiast jednoznaczna informacja. Liczba przypadków, gdy określenie takiej informacji w sposób jednoznaczny nie będzie możliwe, będzie mogła być doskonałym wyznacznikiem jakości stanowionego prawa, a pośrednio – także wpływać na tę jakość.

Opracowując edytor zawierający funkcje wspomagające legislatora, należy rozważać wprowadzenie rozwiązań, które pilotażowo mogłyby pomóc dalej rozwijać systemy informacji prawnej, na przykład graficzne prezentowanie relacji między przepisami czy wykorzystanie sztucznej inteligencji. Doświadczenia w korzystaniu z edytora mogłyby posłużyć do późniejszego doprecyzowania techniki prawodawczej w tym zakresie.

Oparcie trzonu systemu na kompleksowej i wiarygodnej informacji o prawie oraz elektronicznym identyfikatorze legislacyjnym, pozwalającym na utworzenie spójnego systemu informacji prawnej na podstawie różnych baz prowadzonych przez różne organy państwowe, i nie tylko, wydaje się efektywnym i najbardziej zasadnym ekonomicznie rozwiązaniem.

Budowa jednego, oficjalnego systemu informacji o prawie pozwoliłaby, z punktu widzenia proceduralnego, wprowadzić regulacje, zgodnie z którymi organ odpowiedzialny dziś za opracowanie tekstu jednolitego mógłby w określonym terminie, po weryfikacji, formalnie autoryzować dany tekst. Taki autoryzowany tekst mógłby zyskiwać status odpowiadający dzisiejszym tekstom jednolitym, w szczególności uzyskiwałyby walor autentyczności. Jakkolwiek projektowane rozwiązania mają na celu zapewnienie możliwości bezbłędnego przetwarzania informacji, to tak zwane „choroby wieku dziecięcego” wielu rozwiązań wskazują, że szczególnie na początku weryfikacja jest w dużym stopniu zasadna, zarówno z punktu widzenia formalnego, jak i ze względu na zaufanie obywateli. Poza tym takie rozwiązanie pozwoliłoby z jednej strony na natychmiastowe dostarczenie obywatelom tekstu skonsolidowanego, z drugiej natomiast nie skutkowałoby daleko idącymi negatywnymi skutkami potencjalnego błędu w tekście.

Elektroniczny system prowadzony przez organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski mógłby być centralnym systemem informacji o prawie, do którego mogłyby się odnosić inne dokumenty określone we wspomnianym katalogu informacji o prawie,

w szczególności orzeczenia sądów i trybunałów, orzeczenia organów pozasądowych, wzory pism procesowych i umów oraz ich aktywne formularze, ale także interpretacje i komentarze opracowywane przez różne podmioty.

Z kolei w celu tworzenia czytelnego systemu odesłań należałoby wykorzystać rozwiązania znane dziś w ramach ELI – Elektronicznego Identyfikatora Legislacyjnego. Możliwość prostego tworzenia odesłań (linków) do tych tekstów w innych źródłach informacji prawnej, przede wszystkim wskazanych w wyżej wymienionym katalogu, pozwoliłaby prowadzić system zawierający kompletną i obiektywną informację prawną bez konieczności przeznaczania na to znaczących zasobów. System ten wykorzystywałby pracę wykonywaną już dziś na etapie tworzenia prawa lub opracowywania innej informacji prawnej. Wierzę jednocześnie, że wdrożenie opisanych rozwiązań pozwoli zmniejszyć pracochłonność także w tym zakresie, w szczególności dzięki ułatwieniu dostępu do aktualnej wersji przepisów oraz możliwości weryfikacji poprawności przepisów przytaczanych lub powoływanych w pismach i innych dokumentach.

Jak się wydaje, opisany wyżej system spełnia większość oczekiwań sformułowanych przez uczestników badania G. Wierczyńskiego z 2013 r., które dotyczyło faktycznie wykorzystywanych przez obywateli źródeł informacji o prawie<sup>460</sup>.

## **2. Wnioski**

Mając na względzie formę aktów ogłaszanych w dziennikach urzędowych, za podstawowy cel zmian należałoby uznać elektroniczny system prawny zapewniający dostęp do skonsolidowanej treści aktów prawnych posiadającej walor autentyczności, a więc do aktów, których charakter dziś określilibyśmy jako teksty jednolite, w których zostały jednocześnie wykorzystane hiperłącza pozwalające w maksymalnie prosty sposób poruszać się po wszystkich powiązanych aktach oraz innych systemach zawierających informację o prawie. System ten mógłby być porównywalny z dzisiejszymi systemami komercyjnymi. Źródłem danych do takiego systemu powinny być elektroniczne akty prawne przygotowane w sposób, który umożliwi bezpośrednio po imporcie do systemu maszynowo tworzyć relacje pozwalające na generowanie wyżej wymienionych tekstów skonsolidowanych.

---

<sup>460</sup> Zob. G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, dz. cyt., s. 245 i nast.

W pracy dowiedziono możliwości i potrzeby wprowadzenia elektronicznego aktu prawnego, w którym jednolitość sposobu formułowania przepisów zyska dodatkową wartość i będzie mogła przynieść wymierne korzyści. Wymaga to wprowadzenia zmian sposobu opracowywania aktów prawnych. Zmian, które pozwolą na szybsze i efektywniejsze udostępnianie informacji o prawie i przyniosą skutek w postaci możliwości szerszego przetwarzania informacji. Ujednolicenie sposobu formułowania przepisów pozwoli ponadto na wprowadzenie w przyszłości narzędzi, które będą mogły przedstawić treść norm w bardziej przystępny sposób, w szczególności zgodnie z regułami prostego języka, oraz tłumaczyć akty prawne na języki obce bez ryzyka zmiany treści przepisów.

Określenie samego mechanizmu i związanych z tym kwestii technicznych nie jest jednak wystarczające, aby osiągnąć wyznaczony cel. Charakter proponowanych zmian powoduje, że należy rozważyć środki formalnoprawne, jakimi należy się posłużyć do jego wprowadzenia, oraz sposób opisanie tych mechanizmów zapewniający jego praktyczne stosowanie. Pamiętajmy jednocześnie, że omawiane zmiany mają trochę charakter zmian „na żywym organizmie”. Mówimy o wprowadzaniu zmian w działającym systemie, w którym już dziś obowiązują pewne zasady. Konieczne jest zatem rozważenie także mechanizmów przejściowych i dostosowujących, pozwalających na płynne wprowadzenie zmian.

Rozważenie zmian regulacji dotyczących techniki prawodawczej wymaga szczególnej uwagi i ostrożności, ponieważ istnieje ścisły, obustronny związek między regułami konstruowania tekstów prawnych a regułami ich interpretowania. Nieprzemysłane i niekonsekwentne wprowadzanie zmian w technice prawodawczej może powodować zachwianie reguł odczytywania tych tekstów. Celem niniejszej pracy jest zwrócenie uwagi na konieczność faktycznego stosowania wszystkich reguł związanych z techniką prawodawczą i pokazanie pozytywnych tego efektów. W pracy wykazano, że już dzisiaj opisane reguły formułowania przepisów są bardzo precyzyjne. Wymagają wprowadzenia drobnej korekty, która wiąże się przede wszystkim ze zmianą formy projektów i aktów prawnych z pisemnej na elektroniczną. Konieczne jest natomiast wprowadzenie regulacji i opartych na nich mechanizmów, które zapewnią wykrywanie wszelkich nieprawidłowości i ich skuteczne unikanie.

Dowiedziono możliwości wykorzystania fragmentów formalno-funkcyjnych, zawierających metadane, do przetwarzania informacji w sposób, który docelowo pozwoli

informacji wynikowej nadać walor autentyczności, tak jak obecnie ma to miejsce w przypadku tekstów jednolitych. Warunkiem skuteczności tego mechanizmu jest bazowanie przy przetwarzaniu tekstu na określonych zwrotach aktu prawnego, bez uwzględniania przy tym odmian wyrazów, poza wyraźnie określonymi nielicznymi przypadkami, z zastrzeżeniem że będzie to weryfikowane i akceptowane przez człowieka<sup>461</sup> w określonej procedurze. Jak wykazano, wprowadzenie przedmiotowych zmiany wymaga:

- 1) wyeliminowania przypadków, w których wejście w życie lub utrata mocy przepisów nie wynika bezpośrednio z jednoznacznie brzmiącego przepisu, w szczególności przypadków uchylenia pośredniego rozporządzeń,
- 2) określenia katalogu sformułowań formalno-funkcyjnych używanych wyłącznie w ustalonym kontekście, identyfikujących metadane, przy jednoczesnym zakazie używania tych sformułowań w innych sytuacjach,
- 3) wyeliminowania w akcie prawnym przypadków, w których różnice między jednostkami redakcyjnymi lub ich oznaczeniami opierają się na formatowaniu tekstu – tekst aktu prawnego nie powinien tracić swojej jednoznaczności w wyniku zmiany formatowania,
- 4) stworzenia ustrukturyzowanej bazy aktów prawnych, których relacje zostaną określone na podstawie sformułowań formalno-funkcyjnych,
- 5) stworzenia edytora tekstu z zaimplementowanymi słownikami, bazującymi na wyżej wskazanym katalogu sformułowań, który już na etapie opracowywania tekstu będzie zapewniał weryfikację i walidację poprawności tekstu, w tym sformułowań formalno-funkcyjnych, jak również pozwalał na podstawie ustrukturyzowanej bazy aktów prawnych generować teksty skonsolidowane bezpośrednio po opracowaniu projektu nowelizacji,
- 6) uwzględnienia w procedurze legislacyjnej obowiązkowego etapu sprawdzenia tekstu aktu prawnego pod kątem zarówno zgodności z regułami języka, jak i poprawności strukturalnej tekstu,
- 7) wskazania obowiązku dodawania w załącznikach do projektów aktów prawnych, w szczególności w uzasadnieniu, informacji wykorzystywanych w systemach

---

<sup>461</sup> W szczególności w przypadku nowelizacji, o których mowa w § 88 ust. 1 ZTP, w których dopuszcza się odmianę wyrazów przez liczby i przypadki – podkreślić należy jednak, że zdaniem autora niniejszej pracy taki sposób nowelizacji jest bardzo ryzykowny już dzisiaj, co widać przy okazji opracowywania tekstów jednolitych.

udostępniających projekty, takich jak hasła przedmiotowe i opisy istoty projektowanego aktu,

- 8) określenia zamkniętego katalogu przypadków, w których dopuszcza się opracowanie projektu bez stosowania wyżej wymienionych wymogów,
- 9) wprowadzenia regulacji pozwalających szybko prostować błędy w przypadku, gdy w wydanym lub ogłoszonym akcie pojawi się błąd w sformułowaniu formalno-funkcyjnym niemający wpływu na treść aktu, bez konieczności rozpoczynania na nowo pełnego procesu legislacyjnego,
- 10) budowy na podstawie ustrukturyzowanej bazy aktów prawnych systemu powszechnej informacji o prawie, który w sposób dostosowany do potrzeb użytkownika (być może na podstawie opisanych przez niego preferencji) przekazuje informację o prawie, skieruje do dodatkowych źródeł wiedzy i wykładni oraz pozwoli za jego pośrednictwem złożyć zapytanie dotyczące interpretacji przepisów, jak również wysłać komentarz do danych rozwiązań.

Wdrożenie elektronicznego aktu prawnego otworzy nowe możliwości, w szczególności w zakresie prostszej weryfikacji zgodności projektowanych rozwiązań z obowiązującymi przepisami oraz innymi równolegle procedowanymi projektami.

Jak się wydaje, połączenie możliwości elektronicznego systemu prawnego, systemu do prowadzenia elektronicznego procesu legislacyjnego oraz edytora dokumentów opartego na założeniach elektronicznego aktu prawnego usprawni pracę legislatora i znacząco zmniejszy ryzyko błędów nie tylko w aktach prawnych, lecz także w projektach aktów prawnych na wszystkich etapach procesu legislacyjnego.

Należy jednocześnie przypomnieć, że racjonalne wprowadzanie zmian jest o tyle istotne, że każda zmiana wiąże się z ryzykiem tak zwanych „chorób wieku dziecięcego”. Dlatego też zmiany w procesie tworzenia prawa, które dotyczą tak szerokiego kręgu odbiorców, muszą być wprowadzane w sposób przemyślany i po analizie dotychczasowych doświadczeń. Z pewnych rozwiązań stosowanych przed laty zrezygnowano, ponieważ nie mogły być w optymalny sposób wykorzystane. Można uznać, że nie było wówczas na ich wprowadzenie dobrego momentu. Informatyzacja każdego aspektu życia, z którą mamy współcześnie do czynienia, pozwala sądzić, że obecnie moment na wprowadzenie wielu z tych zmian może być najlepszy z możliwych.

## VII. BIBLIOGRAFIA

### 1. Wykaz literatury

- Araszkiewicz M., *Sztuczna Inteligencja i prawo do wyjaśnienia*, Trzeci Sektor Wydanie specjalne, Wybór najciekawszych tekstów z „Kwartalnika Trzeci Sektor 2018–2022.
- Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.
- Bałaban A., *Ustawa o tworzeniu prawa [w:] W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcińskiemu*, red. R. Balicki, J. Trzciński, Warszawa 2012.
- Berek M. i Kłodawski M., *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej*, PL 2017, nr 3.
- Berek M., *Normatywne podstawy elektronicznej promulgacji prawa – refleksje na 5-lecie wdrożenia elektronicznych dzienników urzędowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2.
- Berek M., *Publiczny system informacji o prawie w Polsce [w:] Modele dostępu do informacji o prawie*, red. G. Szpor, Warszawa 2014.
- Berek M., *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, PL 2016, nr 3.
- Bernaczyk M., *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Cyrul W., Duda J., Opila J., Pelech-Pilichowski T., *Informatyzacja tekstu prawa*, Warszawa 2014.
- Cyrul W., *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2012.
- Frąckowiak J., *Rola orzecznictwa Sądu Najwyższego w procesie stanowienia prawa*, PL 2006, nr 1.
- Gwiżdż A., *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej (Studia nad prawem konstytucyjnym. Dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1997, nr 257.

- Hausner R., *Zagadnienie Zbioru Praw*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 16.
- Jabłoński W.J., Bartkiewicz W., *Systemy informatyczne zarządzania. Klasyfikacja i charakterystyka systemów*, Bydgoszcz 2006.
- Kaczmarczyk Z., Leśnodorski B., *Historia państwa i prawa Polski, t. II, Od połowy XV wieku do r. 1795*, red. J. Bardach, Warszawa 1968.
- Karpowicz J., *Ekspertyza prawna Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania* Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, źródło:  
<https://mc.bip.gov.pl/fobjects/details/96100/rozwiązania-mogace- stanowic-podstawe-do-zmian-przepisow-regulujacych-zasady-pdf.html> [dostęp: 5.04.2022].
- Kępiński M., Seweryński M., Zieliński A., *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, PL 2006, nr 1.
- Kindermann H., *Ministerielle Richtlinien der Gesetzes-technik*, Berlin, Heidelberg, New York 1979.
- Kłodawski M., *Określanie relacji między przepisami prawnymi za pomocą zwrotu „z zastrzeżeniem” i zwrotów podobnych z perspektywy teorii i praktyki tworzenia prawa*, [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.
- Safjan M., Bosek L. (red.) *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP Tom II*, Warszawa 2016.
- Krzywoń A., *Wybrane aspekty konstytucyjnego obowiązku udzielania informacji o prawie przez organy władzy publicznej* [w:] *Modele dostępu do informacji o prawie*, red. G. Szpor, Warszawa 2014.
- Lesiński B., Walachowicz J., *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, Warszawa – Poznań 1992, nr 38.
- Kurcysz J., *O elektronicznej informatyce prawniczej słów kilka*, „Palestra” 1973, nr 17/6(186).
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.



- Lang W., *Zasada clara non sunt interpretanda w kontekście zasady ignorantia iuris nocet oraz zasady zaufania obywateli do prawa* [w:] red. S. Wronkowska, *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005.
- Lewandowska-Malec I., *Sejmy walne w latach 1588–1598 i ich dorobek ustawodawczy*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005, nr 4.
- Madej K., *Termin realizacji upoważnień ustawowych dla aktów wydawanych cyklicznie*, PL 2023, nr 3.
- Malinowski A., *Błędy w definicjach legalnych* [w:] *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020.
- Malinowski A., *Na marginesie koncepcji języka norm prawnych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 4.
- Malinowski A., *Niepoprawne użycie spójników* [w:] *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020.
- Marszałek P.K., *Uwagi o zasadach promulgowania aktów normatywnych według prawa polskiego 1807–1950*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3063.
- Mazur J., *Tytuł normatywnego aktu prawnego*, „Organizacja. Metody. Technika” 1988, nr 3.
- Janowski J., *Wpływ technologii na informację o prawie* [w:] *Modele dostępu do informacji o prawie*, red. G. Szpor, Warszawa 2014,
- Monteskiusz, *O duchu praw*, Kęty 1997.
- Morawski L., *Wykłady w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002.
- Mordwiłko J., *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, PS 2011, nr 2.
- Niedzielska E. (red.) *Informatyka ekonomiczna*, Wrocław 1998.
- Olszówka M., *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektowne?* PL 2022, nr 2.
- Paluch W., *Formułowanie przepisów o charakterze obligatoryjnym w zakresie czasownika (modalnego) „powinien”*, źródło: [https://rcl.gov.pl/arttykul\\_19](https://rcl.gov.pl/arttykul_19) [dostęp: 22.01.2022).
- Petzel J., *Nieklasyczne koncepcje wyszukiwania informacji prawnej* [w:] *Systemy wyszukiwania informacji prawnej*, Warszawa 2017.
- Pietruch-Reizes D., *Rozwój środków przekazu informacji o prawie*, Katowice 1991.

- Płowiec W., *Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na skutek uchylecia albo zmiany przepisu ustawy upoważniającego do jego wydania*, ZNSA 2012, z. 4.
- Safjan M., *Zdobywanie wiedzy o obowiązującym prawie zaczyna być już sztuką*, „Rzeczpospolita” 2003, 17 lutego, s. C2.
- Skotnicki K., *Opinia w sprawie nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, PS 2011, nr 2.
- Sokół M., *ABC języka HTML*, Gliwice 2012.
- Stępień J., *O sztuce ustalania aktualnie obowiązującego stanu prawnego*, (w:) *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecie Systemu Informacji Prawnej LEX, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2006.
- Studnicki F., *Obecna rola zasady „nie można zasłaniać się nieznaną jakością prawa”*, „Studia Cywilistyczne” 1967, nr 10.
- Studnicki F., *Cybernetyka i prawo*, Warszawa 1969.
- Studnicki F., *Kryterium relewancji w zautomatyzowanym wyszukiwaniu informacji prawnej* [w:] *Prawne problemy systemów informatycznych. Konferencja informatyki prawniczej*, t. 2, Wrocław 1976.
- Studnicki F., *Nowe środki udostępniania treści prawa pozytywnego jednostce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze” 1978, z. 81.
- Studnicki F., *Przeptyw wiadomości o normach prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze” 1965, z. 32.
- Studnicki F., *System tytułów w aktach normatywnych* [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych ofiarowane Profesorowi Zygmuntowi Ziemińskiemu*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990.
- Studnicki F., *Wprowadzenie do informatyki prawniczej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978,
- Swetoniusz Trankwillus, *Żywoty cesarów*, tłum. J. Niemirska-Pliszczyńska, wyd. 6, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1980.
- Szewc A., *Rola i znaczenie informacji o prawie. Prawo jako przedmiot informacji* [w:] *Informacja naukowo-techniczna a prawo*, red. A. Szewc, Katowice 1984.

- Św. Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna, t. 13, Prawo, zagadnienie 90 „Istota prawa”*, art. 4, Londyn 1985.
- Wantoch-Rekowski J. (red.) *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Toruń-Warszawa 2007.
- Wagłowski P., *Jakość oceny skutków regulacji i uzasadnień rządowych projektów ustaw*, [w:] *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, www.batory.org.pl.
- Whisner M., *What's in a Statute Name?*, „Law Library Journal” 2005, nr 97.
- Wierczyński G., *Całkowita lub częściowa utrata mocy przez akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 2.
- Wierczyński G., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wierczyński G., *Odzwierciedlenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w oficjalnej wersji tekstu ustawy* [w:] *Konferencja: Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Laskowska, Z. Wrona, Warszawa 2013.
- Wierczyński G., *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015.
- Wierczyński G., *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2007.
- Wierczyński G., *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, PiP 2011, nr 4.
- Wierczyński G., *Wpływ przeniesienia przepisu upoważniającego na obowiązywanie aktu wykonawczego wydanego na jego podstawie. Glosa do wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 lutego 2009 r., II SA/Go 832/08, GSP-Prz. Orz. 2009, nr 2.*
- Wierczyński G., *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, PS 2008, nr 5.
- Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Wiewiórowski W.R., *Obiektywizm informacji i subiektywna jej interpretacja* [w:] G. Wierczyński i W.R. Wiewiórowski, *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2012.
- Wiewiórowski W.R., Wierczyński G., *System prawa z perspektywy systemu informacji prawnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVIII.

- Wojciechowski M., *Niektóre aspekty tzw. Autentyczności tekstów aktów normatywnych*, RPEiS 2003, z. 4.
- Wojtczak S., *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, PiP 2005, nr 1.
- Wołodkiewicz W., *Nieznajomość prawa szkodzi (u źródeł zasady ignorantia iuris nocet)*, [w:] *Prawo wczoraj i dziś: studia dedykowane profesor Katarzynie Sójce-Zielińskiej*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2000.
- Woś T., *Trybunalskie i sądowe stosowanie zasady „ignorantia iuris nocet” na gruncie praktyki orzeczniczej w Polsce*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2018, t. 7, nr 1.
- Wronkowska S., *Technika prawodawcza*, RPEiS 1990, nr 1.
- Wronkowska S., *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- Wronkowska S., *O czym tworzący prawo wiedzieć powinni*, „Rzeczpospolita” 2002, 13 września.
- Wronkowska S., *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, PL 2006, nr 1.
- Wronkowska S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, PS 2001, nr 5(46).
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2022.
- Wronkowska S., Zieliński M., *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „Studia Prawnicze” 1985, nr 3–4.
- Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948.
- Wróblewski J., *Informatyka prawnicza – możliwości zastosowania cybernetyki*, PiP 1971, z. 3–4.
- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław i in. 1985.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1979.

- 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*, PL 2014, nr 3.
- Zaręba P., *Ustalanie zbioru obowiązujących przepisów prawnych (niektóre trudności oraz ich przyczyny)* [w:] *Tworzenie prawa: zbiór studiów*, red. J. Mazur, Warszawa 1987.
- Zeidler K., *O fikcji powszechnej znajomości prawa i nadziei na społeczną znajomość zasad prawa* [w:] *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Pulło*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- Zieliński M., *Dostęp do Internetu jako prawo człowieka? W sprawie potrzeby nowej wolności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PS 2013, nr 4.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.

## **2. Wykaz aktów prawnych**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.: Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

### **a. Ustawy**

- Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej: Dz. U. Nr 66, poz. 400.
- Ustawa z dnia 11 grudnia 1924 r., o zmianie ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej: Dz. U. z 1925 r. Nr 1, poz. 1.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej dnia 17 marca 1921 r.: Dz.U. 1926 nr 78 poz. 442.
- Ustawa z dnia 12 lutego 1930 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej: Dz. U. Nr 13, poz. 89.
- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych: Dz. U. z 1933 r. Nr 39, poz. 311.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.: Dz. U. Nr 30, poz. 227.

- Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”: Dz. U. Nr 58, poz. 524.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 22 lipca 1952 r.: Dz. U. Nr 33, poz. 232.
- Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeksu postępowania administracyjnego: (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń: Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, 2052, 2269 i 2328.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach: Dz. U. z 2020 r. poz. 164.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: Dz. U. Nr 19, poz. 101.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: Dz. U. z 2023 poz. 40.
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej: Dz. U. z 2020 r. poz. 2135 oraz z 2021 r. poz. 234 i 1718.
- Ustawa z dnia 20 września 1991 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”: Dz. U. Nr 94, poz. 420.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym: Dz. U. Nr 84, poz. 426.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji: Dz. U. z 2020 r. poz. 805 oraz z 2021 r. 1676.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych: Dz. U. z 2002 r. poz. 664 i Nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów: Dz. U. z 2021 r. poz. 178, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: Dz. U. z 2022 poz. 2519.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks Karny: Dz. U. 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.

- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym: Dz. U. z 2021 r. poz. 450, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej: Dz. U. z 2022 r. poz. 2512.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa: Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038 i 1834.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych: Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych: Dz. U. z 2020 r. poz. 127.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: Dz. U. z 2000 r. Nr 62, poz. 718.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw: Dz. U. z 2000 r. Nr 120, poz. 1268.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej: Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 i 1669.
- Ustawa z dnia z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, 1265 i 1812.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych: Dz. U. poz. 1612, z późn. zm.
- Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych: Dz. U. poz. 1612, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych: Dz. U. z 2022 poz. 536, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych: Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne: Dz. U. Nr 64, poz. 565.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne: Dz. U. z 2019 r. poz. 700, 730 i 848.

- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne: Dz.U. z 2017 r. poz. 570 oraz z 2019 r. poz. 60.
- Ustawa z dnia 14 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu: Dz. U. poz. 162.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1464 oraz z 2021 r. poz. 1561.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych: Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.
- Ustawa z dnia z 10 września 2009 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: Dz.U. Nr 190, poz. 1473.
- Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. Nr 117, poz. 676.
- Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. poz. 676.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. poz. 908.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. poz. 951.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece: Dz. U. poz. 830.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece: Dz. U. poz. 941.
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy : Dz. U. poz. 179.
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy : Dz. U. poz. 180.
- Ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego: Dz. U. poz. 293.



- Ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego: Dz. U. poz. 435.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym: Dz. U. poz. 1031.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym: Dz. U. poz. 1081.
- Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw : Dz. U. poz. 768.
- Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw : Dz. U. poz. 966.
- Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu: Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców: Dz. U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach: Dz. U. z 2020 r. poz. 900.
- Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług: Dz. U. poz. 2392.
- Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług: Dz. U. poz. 2433.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości: Dz. U. z 2019 r. poz. 125.
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych: Dz. U. z 2023 poz. 1440.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. poz. 1556.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych: Dz. U. poz. 2020.
- Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. poz. 1517.
- Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021: Dz. U. poz. 2400.

Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. poz. 815.

Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny: Dz. U. poz. 1162.

Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. poz. 1524) .

Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. poz. 2151.

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny: Dz. U. poz. 655 – tekst jednolity Dz. U. poz. 2305.

Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczeń za długoletnią służbę: Dz. U. poz. 347).

Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw: Dz. U. poz. 2029.

## **b. Rozporządzenia**

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 1920 r. w przedmiocie tymczasowej organizacji państwowej służby weterynaryjnej (Dz.U. 1920 nr 102 poz. 676.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 1920 r. w przedmiocie tymczasowej organizacji państwowej służby weterynaryjnej: Dz.U. 1920 nr 102 poz. 676.

Rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Reform Rolnych oraz Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych z dnia 16 lipca 1924 r. w sprawie przyjmowania na poczet podatku majątkowego listów zastawnych Państwowego Banku Rolnego (Dz.U. 1924 nr 64 poz. 634.

Rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Reform Rolnych oraz Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych z dnia 16 lipca 1924 r. w sprawie przyjmowania na poczet podatku majątkowego listów zastawnych Państwowego Banku Rolnego: Dz.U. 1924 nr 64 poz. 634.

Rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wojskowych w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Zagranicznych, Sprawiedliwości, Skarbu, Kolei, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Przemysłu i Handlu z dnia 21 marca 1925 r. do ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej z dnia 23 maja 1924 r.: Dz.U. 1925 nr 37 poz. 252.

Rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wojskowych w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Zagranicznych, Sprawiedliwości, Skarbu, Kolei, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Przemysłu i Handlu z dnia 21 marca 1925 r. do ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej z dnia 23 maja 1924 r. (Dz.U. 1925 nr 37 poz. 252.

Rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 10 czerwca 1927 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa o wprowadzeniu zniżki taryfowej dla drutu żelaznego i gwoździ z drutu żelaznego w komunikacji polsko--czeskosłowackiej (Dz.U. 1927 nr 58 poz. 510.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej: Dz. U. z r. 1928 Nr. 3, poz. 18.

Rozporządzenie z dnia 18 listopada 1930 r. wydane przez Ministrów: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa, Komunikacji, Robót Publicznych, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Poczty i Telegrafów, - a co do §§ 4-6 przez Ministra Spraw Wojskowych w porozumieniu z Ministrami: Spraw Zagranicznych i Spraw Wewnętrznych, co do §§ 16-20 przez Ministra Rolnictwa w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych, co do §§ 23-25 przez Ministra Rolnictwa w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych i Spraw Wewnętrznych, co do § 78 przez Ministra Skarbu i Ministra Przemysłu i Handlu, co do §§ 99-106 przez Ministra Komunikacji w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych i Spraw Wewnętrznych, co do § 111 przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych, Przemysłu i Handlu oraz Rolnictwa, co do §§ 124-127 przez Ministrów: Spraw

- Wojskowych, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa, Komunikacji i Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, - a zawierające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 sierpnia 1927 r. o rzeczowych świadczeniach wojennych: Dz. U. 1930 Nr 90, poz. 707.
- Rozporządzenie z dnia 18 listopada 1930 r. wydane przez Ministrów: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa, Komunikacji, Robót Publicznych, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Poczty i Telegrafów: Dz. U. 1930 Nr 90, poz. 707.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: Dz. U. z 2016 r. poz. 283.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych: Dz. U. poz. 1517.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa: Dz. U. z 2022 r. poz. 1323.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych: Dz. U. poz. 1148, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2010 r. w sprawie zwolnień wyrobów akcyzowych z obowiązku oznaczania znakami akcyzy: Dz. U. z 2021 r. poz. 1631 oraz z 2022 r. poz. 2661.
- Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych: Dz. U. poz. 1699 oraz z 2021 r. poz. 1895.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012: Dz. U. poz. 446.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych: Dz. U. z 2012 r. poz. 2247.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji notarialnej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego i notarialnego: Dz. U. poz. 1436.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji notarialnej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego i notarialnego: Dz. U. poz. 1437.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 marca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znakowania środków spożywczych: Dz. U. poz. 414.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 marca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znakowania środków spożywczych: Dz. U. poz. 443.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych: Dz. U. poz. 870.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych: Dz. U. poz. 895.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa : Dz. U. poz. 1380.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa: Dz. U. poz. 1379.

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego: Dz. U. z 2021 poz. 290, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa: Dz. U. poz. 134, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa: Dz. U. z 2015 r. poz. 187, z późn. zm.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015: Dz. U. poz. 561.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: Dz. U. poz. 1812.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016: Dz. U. poz. 460.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy: Dz. U. poz. 944.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy: Dz. U. poz. 952.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry: Dz. U. poz. 1967.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły: Dz. U. poz. 1611.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r.: w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły: Dz. U. poz. 1911 i 1958.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017: Dz. U. poz. 837.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie rezerwy szczepionek oraz innych immunologicznych produktów leczniczych, stosowanych w razie wystąpienia zagrożenia epidemicznego lub epidemii: Dz. U. poz. 735, z późn. zm.
- Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zapobiegania wprowadzaniu i rozprzestrzenianiu się organizmów kwarantannowych: Dz. U. z 2017 r. poz. 2503.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej: Dz. U. z 2020 r. poz. 1564.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej: Dz. U. z 2020 r. poz. 1564.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji roku szkolnego: Dz. U. poz. 1093.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji roku szkolnego: Dz. U. poz. 1094.
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji roku szkolnego w publicznych szkołach i placówkach artystycznych : Dz. U. poz. 1121.
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji roku szkolnego w publicznych szkołach i placówkach artystycznych: Dz. U. poz. 1122.

- Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zapobiegania wprowadzaniu i rozprzestrzenianiu się organizmów kwarantannowych: 2019 r. poz. 2042.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie określenia wzorów graficznych winiet dzienników urzędowych: Dz. U. poz. 2315.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19: Dz. U. z 493, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej: Dz. U. poz. 545.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej: Dz. U. poz. 546.
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych: Dz. U. poz. 572.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych na rok 2020 : Dz. U. poz. 2128);.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych na rok 2020 : Dz. U. poz. 2129);.
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 grudnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości funduszy inwestycyjnych: Dz. U. poz. 2436.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii: Dz. U. poz. 512.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej: Dz. U. poz. 657.



Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej: Dz. U. poz. 658.

Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do świadczonej publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego: Dz. U. poz. 1324.

Rozporządzenia Ministra Kultury i Środowiska z dnia z dnia 31 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie komunalnych osadów ściekowych: D. U. z 2022 r. poz. 89.

Rozporządzenia Ministra Kultury i Środowiska z dnia z dnia 31 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie komunalnych osadów ściekowych: D. U. z 2022 r. poz. 89.

Rozporządzenie Ministra Kultury i Środowiska z dnia z dnia 31 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie komunalnych osadów ściekowych: D. U. z 2022 r. poz. 89.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych: Dz. U. poz. 694.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych : Dz. U. poz. 1369.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych : Dz. U. poz. 1379.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły: Dz. U. poz. 300.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 listopada 2022 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry: Dz. U. poz. 335.

### **c. Dekrety**

Dekret z 8 listopada 1812 r. o sposobie wydawania Dziennika Praw: DzP KW, t. IV, Nr 47, s. 407.

Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem podpisany dnia 3 stycznia 1918 r.: Dz. Praw Nr 1, poz. 1.

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej: Dz. U. Nr 68, poz. 423.

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 lipca 1940 r. o tymczasowym zawieszeniu wydawania „Monitora Polskiego” i zmianie dekretu prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 września 1935 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej: Dz. U. RP, Nr 11, poz. 28.

Dekret z dnia 29 września 1945 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej: Dz. U. Nr 55, poz. 305.

#### **d. Komunikaty**

Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 4 września 2020 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających weryfikację danych o kierującym pojazdem w centralnej ewidencji kierowców i wprowadzanie do centralnej ewidencji kierowców informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem oraz o ich zwrocie: Dz. U. poz. 1533.

Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 4 września 2020 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających weryfikację danych o kierującym pojazdem w centralnej ewidencji kierowców i wprowadzanie do centralnej ewidencji kierowców informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem oraz o ich zwrocie: Dz. U. poz. 1533.

Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 4 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających czasowe wycofanie z ruchu samochodu osobowego: Dz. U. poz. 1521.

Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 4 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających czasowe wycofanie z ruchu samochodu osobowego: Dz. U. poz. 1521.

Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 4 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających zachowanie dotychczasowego numeru rejestracyjnego pojazdu: Dz. U. poz. 1522.

Komunikat Ministra Gospodarki z dnia 12 kwietnia 2013 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015”: M.P. poz. 341.

**e. Inne**

Dyrektywa 2003/98/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie dalszego wykorzystania informacji z sektora publicznego: Dz. Urz. WE Nr L 345 z 31 grudnia 2003 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego: Dz. Urz. UE L 327 z 02.12.2016, str. 1.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego: Dz. Urz. UE L 172 z 26.06.2019, str. 56.

Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, Nr 1, s. XLIV.

Kodeks Napoleona z przypisami, t. I, Warszawa 1808, s. 3.

Obwieszczenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 marca 1997 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Karta Nauczyciela: Dz. U. poz. 357.

Obwieszczenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 4 sierpnia 2015 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części (Dz. U. poz. 1636.

Obwieszczenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 4 sierpnia 2015 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części: Dz. U. poz. 1636.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu: Dz. U. poz. 1115.

Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 października 2019 r. o sprostowaniu błędów : Dz. U. poz. 2021.

- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 października 2019 r. o sprostowaniu błędów : Dz. U. poz. 2022.
- Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2019 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części Dz. U. poz. 2360.
- Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających samodzielne uzyskanie lub weryfikację drogą elektroniczną niektórych informacji niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego: Dz. U. poz. 1379.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpadach: (Dz. U. 699.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji: Dz. U. 673.
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii: Dz. U. poz. 447.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o obronie Ojczyzny: Dz. U. poz. 2305.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lipca 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpadach: Dz. U. 1587, z późn. zm.
- Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Nr 99 (OL. 2048/2) z dnia 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń: Dz. Urz. MSW z 1929 r. Nr 7, poz. 147.
- Oświadczenie Rządowe z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie wejścia w życie zmian do załączników A i B Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r.: Dz. U. poz. 815.

Oświadczenie rządowe z dnia 11 października 2013 r. w sprawie wejścia w życie zmian do Przepisów załączonych do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN), zawartej w Genewie dnia 26 maja 2000 r., obowiązujących od dnia 1 stycznia 2013 r.: Dz. U. poz. 1633.

Oświadczenie rządowe z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie wejścia w życie zmian do załączników A i B do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r.: Dz. U. poz. 882.

Oświadczenie rządowe z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie wejścia w życie zmian do załączników A i B do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r.: Dz. U. poz. 769.

Oświadczenie rządowe z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie wejścia w życie zmian do Przepisów załączonych do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN), zawartej w Genewie dnia 26 maja 2000 r., obowiązujących od dnia 1 stycznia 2021 r.: Dz. U. poz. 1165.

Postanowienie namiestnika Królestwa Polskiego o wydawaniu Dziennika Praw: DzP KP, 1.1, Nr 1.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu: M.P. z 2018 r. poz. 846, z późn. zm.

Uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej: M.P. z 1991 r. nr 44, poz. 310.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: M.P. z 2021 r. poz. 483, 607, 888 i 1020.

Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów: M.P. poz. 221.

Uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów: M.P. poz. 246.

Uchwała nr 214 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów: M.P. poz. 1146.

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

Uchwała nr 175 z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów: M.P. poz. 1113.

Uchwała nr XXXI/204/2017 Rady Gminy Jerzmanowice-Przegonia z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia zasad i kryteriów rekrutacji do publicznych przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jerzmanowice-Przegonia: Dz. Urz. Woj. Mał. poz. 1733,

Ukaz Senatu Rządzącego z dnia 23 marca 1871 r. o nowym porządku ogłaszania praw i o zaprzestaniu wydawania Dziennika Praw, DzP KP, t. 71, Nr 246, s. 135.

Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. nr 55-63/4), Warszawa 1939.

Zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów z 9 XII 1962 r. Charakter wskazany w p. (b) mają np. obowiązujące w Austrii Legistische Richtlinien 1990 (des Bundes), charakter urzędowego poradnika mają wydane przez Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Federalnej Niemiec tzw. Arbeitshilfen zur Gestaltung von Bundesrecht (dotyczą one np. techniki dokonywania zmian w aktach normatywnych, sposobów formułowania przepisów wprowadzających i końcowych). H. Kindermann, Ministerielle Richtlinien, s. 26 - 27 oraz 92 - 94.

### **3. Wykaz orzeczeń**

Orzeczenie NSA z dnia 25 lutego 1983 r. oraz glosa do tego orzeczenia; OSPiKA 1983, nr 12.

Orzeczenie NSA z dnia 25 lutego 1983 r. oraz glosa do tego orzeczenia; OSPiKA 1983.

Orzeczenie TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU z 2001 r., nr 3, poz. 51

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2015 r. i CSK 825/14 – źródło <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/I%20CSK%20825-14-1.pdf>  
(stan na dzień 24-10-2023)

Postanowienie TK z dnia 10 lipca 2012 r., SK 25/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 88.

Postanowienie TK z 11 lutego 2014 r., P 50/11, OTK-A 2014, nr 2, poz. 1.

- Wyrok TK z dnia 26 września 1989 r., K 3/89, OTK 1989, nr 1, poz. 5.
- Wyrok TK z dnia 9 listopada 1998 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.
- Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100.
- Wyroku TK z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.
- Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K. 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165.
- Wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., K 27/2001, OTK 2001, nr 7, poz. 209.
- Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 90.
- Wyrok TK z 7 lipca 2003 r., sygn. akt SK 38/01 OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 61.
- Wyroku TK z dnia 24 marca 2004 r. K 37/03 OTK-A 2004, nr 3, poz. 21.
- Wyrok TK z dnia 8 listopada 2004 r., K 38/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 104.
- Wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., P 6/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 50.
- Wyrok TK z dnia 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55.
- Wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r. K 2/07 OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.
- Wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK-A 2009 nr 3 poz. 28.
- Wyrok TK z dnia 24 listopada 2009 r. SK 36/07, OTK Seria A 2009 nr 10, poz. 151.
- Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., P 33/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 71.
- Wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 37.
- Wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, nr 11, poz. 13.
- Wyrok TK z dnia 17 lipca 2014 r, sygn. K 59/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 73.
- Wyrok TK z dnia 4 listopada 2014 r., U 4/14, OTK-A 2014, nr 10, poz. 110.

#### **4. Wykaz innych źródeł**

adres:

[https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=TEKSTY\\_JEDNOLITE&Wsk=W](https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=TEKSTY_JEDNOLITE&Wsk=W)

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXIII, s. 11

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XI, s. 188 i 189,

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XI, s. 236 i 237,

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXII, s. 120–122,

Dekret z 19 czerwca 1810 ustanowienie daty ogłoszenia Prawa lub urzędzenia

Administracyi publiczney, DzP KW, t. II, Nr 19, s. 244.

Druk sejmowy nr 1344, Sejm VI kadencji.

Druk Sejmu Ustawodawczego nr 456 z dnia 12 maja 1919 r. wraz z załącznikiem.

Encyklopedia PWN – <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/jednoznacznosc;3917510.html>

<https://bloglegislatora.pl/2020/12/22/przepis-o-wejsciu-w-zycie-z-roznymi-terminami-pulapki-redakcyjne/>

<https://dobryslownik.pl/slowo/tiret/77267/> (Stan na dzień 22-01-2023)

<https://dziennikustaw.gov.pl>

<https://dziennikustawnauchodztwie.gov.pl/>

<https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/consleg.html> (wersja – 16 grudnia 2021 r.).

<https://eur-lex.europa.eu/eli-register/index.html> (Stan na dzień 27-01-2024)

<https://eur-lex.europa.eu/eli-register/poland.html>

<https://eur-lex.europa.eu/legal->

[-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XG1026\(01\)&qid=1706363227043](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012XG1026(01)&qid=1706363227043)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XG1222\(02](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XG1222(02)

<https://eur-lex.europa.eu/oj/all/auth-direct-access.html> (Dostęp 25 września 2023 r.

<https://isap.sejm.gov.pl/> (wersja – 16 grudnia 2021 r.

<https://legislacja.gov.pl/projekt/262281> (stan na dzień 20-06-2023 r.)

<https://mfiles.pl/pl/index.php/XML> - (Stan na dzień 21-01-2023),

<https://monitorpolskinauchodztwie.gov.pl/>

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Web\\_Accessibility\\_Initiative](https://pl.wikipedia.org/wiki/Web_Accessibility_Initiative) (stan na dzień 12-03-2022 r.

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Web\\_Content\\_Accessibility\\_Guidelines](https://pl.wikipedia.org/wiki/Web_Content_Accessibility_Guidelines) (stan na dzień 12-03-2022 r.

<https://ppiop.rcl.gov.pl/?r=skorowidz/index>

<https://ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=skorowidz/index>

[https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=TEKSTY\\_JEDNOLITE&Wsk=W](https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=TEKSTY_JEDNOLITE&Wsk=W)  
(stan na dzień 29-01-2023)

<https://sjp.pl/systematyzacja> - (dzień 01-03-2022)

<https://sjp.pwn.pl/slowniki/og%C5%82asza%C4%87.html>

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/niect%C3%B3re.html> (stan na dzień 05-03-2022)

[https://wazniak.mimuw.edu.pl/index.php?title=Bazy\\_danych](https://wazniak.mimuw.edu.pl/index.php?title=Bazy_danych) (stan na dzień 21-01-2023)

<https://www.w3.org> (Stan na dzień 23-01-2023)

<https://www.w3.org/Addressing/URL/uri-spec.html>



Księga Jubileuszowa Rzecznika Prawa Obywatelskich, Redaktor naukowy serii: prof. UW dr hab. M. Zubik, Tom I, Pomniki prawa człowieka w historii, red. Naukowy tomu H. Wais i R. Witkowski;

Ogłoszenie dziennika w formie papierowej: 20 grudnia 2013 r. – L347, 25 lipca 2014 r. – L221 oraz 14 października 2019 r. – L261I.

Opinia prawna w sprawie stosowania „Zasad Techniki Prawodawczej” w pracach Sejmu z dnia 28 lipca 2017 r. znak sprawy BAS WAUiP 1535/17. Autor dr Piotr Chybalski, Ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych.

Ostatni Dziennik Ustaw był wydany 5 września 1939 jako Nr 90 zawierał pozycję 580 i 581, natomiast Pierwszy Dziennik Ustaw wydany przez rząd emigracyjny został wydana 31 października jako Nr 100 i zawierał pozycje 100-1002. w przypadku Monitora Polskiego, ostatni dziennik był wydany tego samego dnia, jako Nr 204 zawierał pozycje 513 i 514, natomiast Monitor Polski, został wydany 25 września 1939 r. pod Nr 213 i zawierał pozycje i i II.

Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015.

Prospekt Gazety Rządowej, s. 1.

Raport aktywności w 2021 roku, udostępnionym przez Directrice de l’information légale et administrative (DILA)

Report of the Committee on Legal Bibliography, „Law Library Journal” 1914, nr 7.

Rekomendacje dla legislatorów dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, zaakceptowane przez kierownictwo Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, po szkoleniu „Ujednolicanie praktyki legislacyjnej rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych” – Jachranka, wrzesień/październik 2011r. – dostęp w Internecie pod adresem:

[http://bip.ksap.gov.pl/pliki/ORikU\\_ba\\_260\\_6\\_2019/zalacznik\\_do\\_wyjasnien.pdf](http://bip.ksap.gov.pl/pliki/ORikU_ba_260_6_2019/zalacznik_do_wyjasnien.pdf)

Stanowisko dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych - Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, znak sprawy: RL-0303-18/15

Założenia do projektu ustawy o cudzoziemcach:

<https://legislacja.gov.pl/projekt/4168/katalog/6152#6152>

Zasady techniki prawodawczej, Warszawa 1962.

Znak sprawy RPO-476337-I/04

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=909>

## 5. Spis wykresów i tabel

Wykres 1. Liczba ogłaszanych w danym roku aktów prawnych – lata 1945–2022 .....	69
Wykres 2. Liczba stron Dziennika Ustaw w danym roku – lata 1945–2022.....	69
Wykres 3. Liczba pozycji w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022, z wyłączeniem tekstów jednolitych w latach 2012–2022.....	71
Wykres 5. Liczba pozycji w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022, z wyłączeniem tekstów jednolitych w latach 2012–2022 oraz umów międzynarodowych i oświadczeń rządowych.....	73
Wykres 6. Liczba stron w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022, z wyłączeniem tekstów jednolitych w latach 2012–2022 oraz umów międzynarodowych i oświadczeń rządowych.....	73
Wykres 7. Liczba pozycji w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022 z podziałem na rodzaje aktów prawnych .....	75
Wykres 8. Liczba stron w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022 z podziałem na rodzaje aktów prawnych.....	75
Wykres 9. Liczba pozycji w Dzienniku Ustaw w latach 1945–2022 z podziałem na rodzaje aktów prawnych – udział procentowy .....	76
Wykres 10. Liczba stron w Dzienniku Ustaw latach 1945–2022 z podziałem na rodzaje aktów prawnych – udział procentowy .....	77
Wykres 11. Liczba ustaw ogłoszonych w roku kalendarzowym – lata 2012–2022 .....	77
Wykres 12. Liczba stron ustaw ogłoszonych w roku kalendarzowym – lata 2012–2022 .....	78
Wykres 13. Rodzaje ustaw – udział procentowy biorący pod uwagę liczbę pozycji w Dzienniku Ustaw.....	78

Wykres 14. Rodzaje ustaw – udział procentowy biorący pod uwagę liczbę stron w Dzienniku Ustaw.....	79
Wykres 15. Liczba ustaw uchwalonych z podziałem na miesiące – lata 2012–2022 .....	80
Wykres 16. Liczba stron ustaw uchwalonych z podziałem na miesiące – lata 2012–2022 .....	80
Wykres 17. Liczba ustaw ogłoszonych z podziałem na miesiące – lata 2012–2022.....	81
Wykres 18. Liczba stron ustaw ogłoszonych z podziałem na miesiące – lata 2012–2022 .....	82
Wykres 19. Liczba rozporządzeń ogłoszonych w latach 2012–2022.....	82
Wykres 20. Liczba stron rozporządzeń ogłoszonych w latach 2012–2022.....	83
Tabela 1. Organy najczęściej wydające akty prawne .....	84
Wykres 21. Liczba ogłoszonych rozporządzeń z podziałem na miesiące – lata 2012–2022	85
Wykres 22. Liczba stron rozporządzeń ogłoszonych z podziałem na miesiące – lata 2012–2022 .....	85
Wykres 23. Rodzaje rozporządzeń – udział procentowy biorący pod uwagę liczbę pozycji w Dzienniku Ustaw.....	87
Wykres 24. Rodzaje rozporządzeń – udział procentowy biorący pod uwagę liczbę stron w Dzienniku Ustaw.....	87
Tabela 2. Najczęściej wydawane rozporządzenia – lata 2012–2022.....	88
Tabela 3. Najczęściej nowelizowane rozporządzenia – lata 2012–2022.....	89
Wykres 25. Udział procentowy tekstów jednolitych w Dzienniku Ustaw biorący pod uwagę liczbę pozycji.....	90
Wykres 26. Udział procentowy tekstów jednolitych w Dzienniku Ustaw biorący pod uwagę liczbę stron .....	90
Wykres 27. Liczba obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022.....	91

Wykres 28. Liczba stron obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022.....	91
Wykres 31. Liczba obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022.....	92
Wykres 32. Liczba stron obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022.....	92
Wykres 33. Liczba obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022.....	93
Wykres 34. Liczba stron obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w roku kalendarzowym – lata 2012–2022 .....	93
Wykres 29. Udział procentowy w Dzienniku Ustaw obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy i obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia, biorący pod uwagę liczbę pozycji – lata 2012–2022 .....	94
Wykres 30. Udział procentowy w Dzienniku Ustaw obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy i obwieszczeń w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia, biorący pod uwagę liczbę stron – lata 2012–2022 .....	94
Tabela 4. Organy administracji rządowej najczęściej ogłaszające teksty jednolite .....	96
Wykres 35. Liczba aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w okresie luty 2020 – grudzień 2022, których tytuły zawierały wyrazy: epidemia, COVID-19 lub SARS-CoV-2 – podział na miesiące.....	98
Wykres 36. Liczba stron aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w okresie luty 2020 – grudzień 2022, których tytuły zawierały wyrazy: epidemia, COVID-19 lub SARS-CoV-2 – podział na miesiące.....	98
Wykres 37. Podział procentowy aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w okresie luty 2020 – grudzień 2022, których tytuły zawierały wyrazy: epidemia, COVID-19 lub SARS-CoV-2 .....	99
Wykres 38. Podział procentowy stron aktów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw w okresie luty 2020 – grudzień 2022, których tytuły zawierały wyrazy: epidemia, COVID-19 lub SARS-CoV-2 .....	99

Wykres 39. Średnia liczba stron aktów ogłaszanych dziennie w Dzienniku Ustaw w latach 2012–2022 – podział na lata kalendarzowe ..... 101

Wykres 40. Średnia liczba stron ustaw i rozporządzeń ogłaszanych dziennie w Dzienniku Ustaw w latach 2012–2022 – podział na lata kalendarzowe ..... 101