

Wejście w życie a obowiązywanie aktu normatywnego

Wprowadzenie

Rozumienie pojęcia aktu normatywnego, na potrzeby niniejszej pracy, celowo będzie zawężone do rozporządzeń z pominięciem ustaw, aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym oraz aktów prawa miejscowego. Kryterium wyodrębnienia był charakter przepisów prawnych w nim zamieszczonych (przepisy powszechnie obowiązujące) oraz podmiot wydający ten akt – organ administracji publicznej. Rozporządzenia podlegają na tej podstawie legislacji administracyjnej, w przeciwieństwie do ustaw. Należy przy tym zaznaczyć, że do projektów rozporządzeń stosuje się odpowiednio przepisy o projekcie ustawy, o czym stanowi § 132 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej (zwane dalej: ZTP)¹. Również do projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) oraz aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio przepisy o projekcie ustawy, dlatego poniższe rozważania mają charakter w znacznej mierze uniwersalny.

Rozporządzenia można podzielić na kilka grup. Są to: rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta na podsta-

¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

wie art. 234 Konstytucji RP², rozporządzenia o charakterze wykonawczym powszechnie obowiązującym, wydawane zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez Prezydenta, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz rozporządzenia będące aktami prawa miejscowego, wydawane przez wojewodów i terenowe organy rządowej administracji niezespólonej³. Spośród wymienionych rodzajów rozporządzeń dalszej analizie poddane zostaną rozporządzenia wydawane zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Należy zauważyć, iż również rozporządzenia z mocą ustawy oraz rozporządzenia będące aktami prawa miejscowego spełniają kryterium powszechności obowiązywania oraz podmiotu wydającego, jakim jest organ administracji publicznej, jednakże ze względu na ich specyfikę (pierwsze z nich mogą być wydawane tylko w przypadku wystąpienia stanu wojennego, natomiast drugie obowiązują tylko na terenie organu, który je wydał) nie będą przedmiotem dalszych rozważań.

Do elementów niezbędnych każdego, prawidłowego pod względem legislacyjnym, rozporządzenia należą, obok tytułu i przepisów merytorycznych, a w niektórych przypadkach także przepisów zmieniających, przejściowych i dostosowujących – przepisy końcowe, w tym właśnie przepisy o wejściu w życie. Kwestię prawidłowości budowy aktu normatywnego reguluje § 38 ust. 1 ZTP, który stosowany odpowiednio do rozporządzeń stanowi, iż: „Przepisy końcowe zamieszcza się w następującej kolejności:

- 1) przepisy uchylające;
- 2) przepisy o wejściu ustawy w życie;
- 3) w razie potrzeby – przepisy o wygaśnięciu mocy ustawy”.

Wymieniony katalog jest katalogiem zamkniętym, to znaczy że do przepisów końcowych zalicza się wyłącznie przepisy w nim wymienione. Zatem nie można wśród nich umieścić przepisów in-

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 105.

nego rodzaju, co wynika bezpośrednio z ust. 2 cytowanego artykułu. Złamanie tej zasady poprzez zamieszczenie przepisów innego rodzaju w tej grupie spowodowałoby niejednorodność grupy, a co za tym idzie – także brak jej przejrzystości⁴. Przestrzeganie tej reguły w stopniu znaczącym podnosi komunikatywność tekstu prawnego. Również ze względu na komunikatywność, jeśli istnieje więcej niż jeden przepis końcowy (tzn. poza przepisem o wejściu w życie jest przewidziany także przepis o wygaśnięciu albo przepis uchylający), można stworzyć osobny rozdział zatytułowany „Przepisy końcowe”. Nieprzypadkowa jest również kolejność, w jakiej zostały wymienione poszczególne przepisy. Zachowując wymienioną w ZTP kolejność, należy zamieszczać przepisy końcowe. Najpierw trzeba wymienić przepisy uchylające, następnie przepisy o wejściu w życie, a na końcu (o ile oczywiście istnieje potrzeba ich zamieszczenia) przepisy o wygaśnięciu mocy aktu normatywnego. Takie rozwiązanie jest przejawem racjonalności prawodawcy, bowiem mimo podobieństw, jakie występują pomiędzy przepisami uchylającymi a przepisami o wygaśnięciu, nie byłoby uzasadnionym umieszczać tych drugich bezpośrednio za przepisami uchylającymi. W takim układzie informacja o końcu obowiązywania danego aktu znalazłaby się przed informacją o początku jego obowiązywania⁵.

Rygorystyczne wymagania dotyczące miejsca przepisów końcowych oraz kolejności ich wyliczania są podyktowane szczególną rolą tych przepisów w procesie stosowania prawa. Pierwszym z etapów stosowania prawa jest ustalenie obowiązywania i stosowności określonego przepisu prawa materialnego oraz określenie jego znaczenia⁶. Na podstawie przepisów końcowych ocenia się, czy dany akt jest obowiązującym w systemie prawnym, a co za tym idzie – czy można go zastosować w konkretnym stanie faktycznym. Tylko obowiązujące akty prawne można poddawać wykładni

⁴ Por.: S. Wronkowska, [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 60.

⁵ G. Wierczyński, [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 203.

⁶ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 43.

w procesie stosowania prawa, zatem niezwykle ważne dla stosującego prawo jest określenie, w sposób precyzyjny, przez prawodawcę terminu wejścia w życie.

Przepisy stanowiące o wejściu w życie aktu normatywnego należą do tak zwanych metaprzepisów. Istotą metaprzepisów jest to, że dotyczą one innych przepisów prawnych, ustalają, co się z nimi dzieje, w tym, kiedy określone przepisy wchodzi w życie, a kiedy tracą moc obowiązującą. Zatem, ze względu na wspomniany ich bezpośredni wpływ na obowiązywanie innych przepisów prawnych powinny być one określone w tekście ustawy w sposób możliwie najbardziej komunikatywny i precyzyjny.

Przepisy o wejściu w życie aktu normatywnego

Każdy akt normatywny powinien mieć przepis określający termin wejścia w życie danego aktu. Wynika to *expressis verbis* z § 43 ZTP, który stosowany odpowiednio do rozporządzeń stanowi, iż: „W ustawie zamieszcza się przepis określający termin jej wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej”. Prawodawca zezwala zatem, żeby termin ten był określony w samym rozporządzeniu, w ostatnim jego przepisie.

Co do zasady, akt normatywny powinien wchodzić w życie w jednym terminie, a więc wszystkie jego przepisy powinny wejść w życie równocześnie. Dopuszczalnym wyjątkiem w tym zakresie jest ustanowienie innego terminu wejścia w życie dla przepisów zmieniających, uchylających, przejściowych i dostosowujących (§ 44 ust. 2 ZTP). Dodatkowo, w przypadku aktów wykonawczych, jakimi są rozporządzenia, termin wejścia w życie jest zależny od terminu wejścia w życie ustawy, która zawiera upoważnienie do ich wydania. Zgodnie z § 127 oraz § 128 ZTP, rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest wydawane, jednak nigdy termin wejścia w życie aktu wykonawczego nie może być wcześniejszy od terminu wejścia w życie ustawy. Rozporządzenie może być wydane także w okresie

vacatio legis ustawy. Jak wskazuje S. Wronkowska, wydawanie aktów wykonawczych bezwzględnie powinno się odbywać w okresie *vacatio legis* ustawy, gdy ustawa normuje jakąś nową dziedzinę spraw lub dotychczas normowane stosunki społeczne reguluje w sposób zasadniczo odmienny od dotychczasowego i w rezultacie albo – wobec braku unormowań ustawowych – brak jest w ogóle aktów wykonawczych, albo nie nadają się one do tego, by je czasowo zachować w mocy⁷.

Techniczne sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie zawiera § 45 ZTP, wskazując na pięć następujących, możliwych do zastosowania, brzmień artykułów:

- 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 pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”.

Jak wskazuje G. Wierczyński w komentarzu do ZTP, powyższe wyliczenie, stosowane odpowiednio do aktów wykonawczych, nie ma charakteru przykładowego, na co mogłoby wskazywać użyte sformułowanie: „można nadać brzmienie”, lecz wyczerpujący⁸. Podkreśla to również S. Wronkowska, pisząc, iż przepisy o wejściu w życie aktu normatywnego należy formułować wyłącznie według schematów wymienionych w ZTP⁹. W związku z tym przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wyżej wymienionych.

⁷ S. Wronkowska, *Opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych i ich wpływ na funkcjonowanie porządku prawnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2002.2.46, teza nr 1.

⁸ G. Wierczyński, [w:] *Zasady techniki prawodawczej*, op. cit., s. 224–225.

⁹ S. Wronkowska, [w:] *Zasady techniki prawodawczej*, op. cit., s. 74.

Niewątpliwie o tym, że rozporządzenie może wejść w życie nie wcześniej niż w dniu jego ogłoszenia, przesądza art. 88 ust. 1 Konstytucja RP, ustanawiając, że wprowadzenie danego aktu normatywnego w życie następuje w wyniku dokonania ostatniej czynności konwencjonalnej, to znaczy opublikowania danego aktu. Wynika to z kultury systemu prawnego. Niezmiennie w systemie funkcjonuje zasada *ignorantia iuris nocet* („nieznajomość prawa szkodzi”), która byłaby ogromnie niesprawiedliwą zasadą, gdyby każdy obywatel nie miał zagwarantowanej możliwości poznania obowiązującej regulacji prawnej. Stąd też akty normatywne zawierające przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym podlegają obowiązkowi ogłoszenia.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych reguluje ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (zwana dalej: u.o.a.n.)¹⁰. W art. 2 ust. 1 tejże ustawy ustanowiony jest wspomniany obowiązek ogłaszania w dzienniku urzędowym aktów normatywnych. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych reguluje również optymalny termin, jaki powinien upłynąć pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie, czyli okres tak zwanego *vacatio legis*. Co do zasady, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. jest to termin czternastodniowy, ale prawodawca może zarówno wydłużyć ten termin, jak i skrócić. Jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, termin wejścia w życie może pokrywać się z terminem ogłoszenia aktu (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.). Jak podkreśla S. Wronkowska, prawodawca podejmując decyzję o terminie wejścia w życie aktu normatywnego, powinien mieć na względzie wiele czynników: skuteczne osiągnięcie celów, dla których wydaje się dany akt, harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, niepodjęcie decyzji zaskakujących adresatów¹¹. W przypadku

¹⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

¹¹ S. Wronkowska, [w:] *Zasady techniki prawodawczej*, op. cit., s. 71.

rozporządzenia szczególnie ważne jest, aby termin jego wejścia w życie był zharmonizowany z terminem wejścia w życie ustawy zawierającej upoważnienie do wydania tego rozporządzenia.

Wejście w życie a obowiązywanie aktu normatywnego

Powyższe zapisy stanowiły uwagi o charakterze formalnym na temat tego, jak powinien być skonstruowany przepis o wejściu w życie ustawy, uwzględniając zarówno przepisy Konstytucji RP, ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jak i podstawowego w tym zakresie rozporządzenia na temat zasad techniki prawodawczej. Niniejszy rozdział, korzystając z uwag poprzedniego, ma za zadanie ukazać istotę pojęcia „wejścia w życie” oraz „obowiązywania” aktu normatywnego, jakim jest rozporządzenie.

Na przestrzeni lat w zakresie definiowania powyższych pojęć wykształciły się dwie szkoły teorii prawa – tak zwana warszawska i poznańska. Pierwsza z nich utożsamia pojęcie wejścia w życie z pojęciem obowiązywania aktu prawnego¹², druga rozdziela te pojęcia, twierdząc, iż akt może obowiązywać, mimo że nie wszedł jeszcze w życie¹³.

Na rozróżnienie takie wydaje się wskazywać również prawodawca, który w wielu aktach normatywnych (szczególnie rangi aktów wykonawczych) posługuje się tymi pojęciami w wyraźnie odmiennym znaczeniu. Typowym przykładem takiego rozróżnienia jest § 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹⁴, który stanowi, iż: „Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 5 maja 2006 r.” Roz-

¹² Patrz: G. Wierczyński, „Obowiązywanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne, PiP 2007, 2, s. 108–112.

¹³ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 109–110.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. z 2006 r. Nr 76, poz. 533).

porządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw z dnia 6 maja 2006 r., a więc przepis ten należałoby odczytywać w ten sposób, że rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 6 maja 2006 r., z mocą obowiązującą od dnia 5 maja 2006 r. Zapis ten w sposób wyraźny stanowi, iż rozporządzenie ma dwie daty – nabrania mocy obowiązującej i wejścia w życie, przy czym są to dwie różne daty. Przywołany akt normatywny obowiązuje z datą wcześniejszą niż wchodzi w życie.

Podobna regulacja jest zamieszczona w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy¹⁵, które w § 4 ustanawia, iż: „Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 31 października 2005 r.” Publikacja w Dzienniku Ustaw nastąpiła w dniu 2 listopada 2005 r. i wtedy też rozporządzenie weszło w życie, natomiast moc obowiązującą nabyło parę dni wcześniej, to jest 31 października 2005 r. w dniu jego wydania.

Kwestią sporną jest interpretacja powyższych zapisów. Co oznaczają dla prawodawcy w takich przypadkach określenia: „wchodzi w życie” i „nabywa moc obowiązującą” i czy omawiane rozróżnienie jest celowe, czy należy je zaliczyć na poczet błędów legislacyjnych? Próbując znaleźć odpowiedzi na powyższe pytania, należy mieć na uwadze przede wszystkim przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, który uzależnia wejście w życie rozporządzenia od jego wcześniejszego ogłoszenia. Zatem rozstrzygnięcie o tym, czy dane rozporządzenie zostanie ogłoszone czy nie, nie należy do organu wydającego ten akt, ale do ustrojodawcy¹⁶. Odnosząc się do przytoczonych przykładów, należy stwierdzić, że rozporządzenie nie może wejść w życie, co za tym idzie – nie może być stosowane w dacie wcześniejszej niż data jego ogłoszenia. Wynika to również z omawianej kultury systemu prawnego, która ma za zadanie umożliwić obywatelowi zapoznanie się z treścią aktu prawnego

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy (Dz.U. z 2005 r. Nr 220, poz. 1880).

¹⁶ S. Wronkowska, [w:] *Zasady techniki prawodawczej*, op. cit., s. 70.

z odpowiednio długim wyprzedzeniem, zanim przepisy tego aktu będą stosowane przez organy. Na gruncie wymienionych przykładów rozporządzenia nie mogły być stosowane wcześniej niż w dacie ich opublikowania, a więc wskazaną datę ich wejścia w życie należy uważać za datę początku ich stosowania. Natomiast daty nabycia mocy przez te akty należałoby traktować jako daty początku ich istnienia (obowiązywania) w systemie prawnym. Taka wykładnia uwzględnia założenie o racjonalności prawodawcy, a co za tym idzie – celowości rozróżnienia tych pojęć w akcie prawnym.

Do odmiennych wniosków prowadzi interpretacja przytoczonych zapisów rozporządzeń według tak zwanej szkoły warszawskiej, ponieważ głównym jej założeniem jest równoznaczność pojęć „wejście w życie” i „uzyskanie mocy (obowiązującej)”. Akt prawny nie może wejść w życie bez uzyskania mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście w życie aktu¹⁷. Tym samym istniejące rozróżnienie dat wejścia w życie i nabycia mocy, w świetle tej teorii, należy uznać za wadliwe i wzajemnie wykluczające się. Stanowisko to jest poparte między innymi wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który w podobnej sprawie zważył, co następuje: „Wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określoneму aktowi (przepisowi) normatywnemu. Jakkolwiek przy dwu wykluczających się normach prawnych, należy dać prymat normie, która zgodna jest z ustrojową aksjologią (zasadami państwa prawnego) i założeniem racjonalnego ustawodawcy, to jednak powtarzalność takiej wadliwej techniki legislacyjnej nie można pozostawić bez krytycznej wzmianki”¹⁸.

Odnosząc się wyłącznie do wykładni językowej, w tym zakresie należy stwierdzić, iż „obowiązujący” oznacza tyle, co „mający moc prawną, ważny”, a „obowiązywać” – „być czymś obowiązkiem, mieć moc prawną”¹⁹. Wśród wyrazów bliskoznacznych słowa „obowiązywać” pojawia się natomiast „wchodzić w życie”²⁰. Mając

¹⁷ G. Wierczyński, [w:] *Zasady techniki prawodawczej*, op. cit., s. 223.

¹⁸ Orzeczenie TK z dnia 24 października 1995 r., K 14/95.

¹⁹ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego. K-Ó*, Warszawa 2006, s. 1070.

²⁰ S. Skorupka (red.), *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, Warszawa 1997, s. 114.

na uwadze zawartą w § 6 ZTP zasadę komunikatywności tekstu prawnego, nakaz formułowania ich w sposób zrozumiały dla adresatów w połączeniu z § 8 ZTP, który stanowi, że powinno posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu, należy stwierdzić, iż prawodawca powinien dążyć do ujednoczenia stosowanych wyrażeń w tekstach prawnych. Teksty prawne bowiem są adresowane do bliżej nieokreślonej grupy osób oraz stanowią o ich prawach i obowiązkach. Sprawia to, iż muszą być zrozumiałe dla ich adresatów, w odróżnieniu od tekstów prawniczych²¹, które najczęściej są adresowane do wąskiej grupy osób z wykształceniem prawniczym i nie muszą posługiwać się językiem wysoce komunikatywnym dla ogółu. Z uwagi na powyższe, prawodawca winien ujednoczyć stosowane słownictwo według jego powszechnego, dominującego rozumienia w języku polskim tak, aby zgodnie z § 10 ZTP do oznaczenia jednakowych pojęć używać jednakowych określeń. Stanowiłoby to zadość także zamkniętemu katalogowi sposobów na formułowanie przepisów o wejściu w życie, zawartemu w § 45 ust. 1 ZTP, wśród zapisów którego nie znajduje się zastosowany w przytoczonych przepisach schemat: „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od...”.

Ujednoczenie używanej w aktach normatywnych terminologii jest niezwykle ważne z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zwraca na to uwagę również Trybunał Konstytucyjny, który w jednym ze swoich orzeczeń zważa, iż: „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”²².

Prawodawca powinien zatem posługiwać się w przepisach końcowych jedynie wyrażeniem „wchodzi w życie”, bowiem dodanie

²¹ Pod pojęciem tekstów prawniczych rozumiem wszystkie teksty pisane językiem prawniczym, które nie wpływają bezpośrednio na sytuację prawną jednostki, np. komentarze, glosy, artykuły naukowe itp.

²² Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03.

do tego sformułowania „uzyskuje moc od...”, wyznaczając przy tym dwie różne daty, powoduje, iż przepis ten staje się niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy. Adresat, który odczytuje taką normę, nie wie, czy przepisy artykułu będą go obowiązywać i będą mogły być wobec niego stosowane od daty wejścia w życie, czy od, czasem znacznie wcześniejszej, daty nabrania mocy obowiązującej przez akt. Z tego też względu prawodawca winien stosować terminologię możliwie najbardziej zrozumiałą dla ogółu obywateli.

„Obowiązywać”, zgodnie z przytoczoną wyżej definicją słownikową, oznacza „mieć moc prawną”. Bezspornym jest, że akt normatywny ma moc obowiązującą od momentu, kiedy został ogłoszony, do momentu, kiedy zostanie skutecznie derogowany z systemu prawnego. Jednak, jak rozumieć w takiej sytuacji przytoczone wyżej przepisy rozporządzeń, które nadają moc obowiązującą w terminie wcześniejszym niż data ogłoszenia aktu? Według teorii prawa szkoły poznańskiej oznacza to, iż akt normatywny może obowiązywać z mocą wsteczną. W takim rozumieniu akt będzie wywoływał skutki prawne od momentu ogłoszenia (w analizowanej sytuacji na gruncie powyżej wymienionych przepisów rozporządzeń data wejścia w życie jest równa dacie ogłoszenia, prawodawca nie przewidział tutaj okresu *vacatio legis*), ale skutki, jakie wywołuje akt, nie będą się odnosić jedynie do zdarzeń mających miejsce w dniu ogłoszenia oraz późniejszych, ale również tych, które wystąpiły w czasie od wskazanej w przepisie końcowym daty nabrania mocy obowiązującej do momentu wejścia w życie (ogłoszenia). Oznacza to, iż po ogłoszeniu akt będzie mógł zostać zastosowany do sytuacji, które miały miejsce w dacie wcześniejszej. Mamy tutaj do czynienia z przełamaniem zasady *lex retro non agit*. Naruszenia takiego należy dopuszczać się niezwykle rzadko, uzasadniając je bardzo ważnym powodem, bowiem takie działanie godzi w podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego. Ponadto należy zauważyć, iż próba wywołania skutków prawnych w zdarzeniach przeszłych może okazać się trudna do przeprowadzenia w praktyce. Niewątpliwie kojarzy się ona z próbą unieważnienia czynności prawnej *ex tunc*, to znaczy unieważnienia czynno-

ści w taki sposób, który „wymazywałby” również skutki wywołane przez tą czynność w przeszłości. W przypadku obowiązywania aktu normatywnego z mocą wsteczną nie próbujemy unieważnić, ale wywołać skutki prawne zdarzeń z przeszłości, co może się okazać równie trudne (jeśli nie, w pewnych sytuacjach, niemożliwe), jak „wymazanie” owych skutków.

Przyjęcie powyższej koncepcji obowiązywania w tekstach prawnych oraz, co się z tym wiąże, rozróżnianie pojęć „wejścia w życie” od „obowiązywania” z pewnością będzie zakłócać komunikatywność tego tekstu dla przeciętnego odbiorcy.

Jak słusznie zauważył G. Wierczyński, nikt dotąd nie przeprowadził stosownych badań na temat sposobów rozumienia określenia „obowiązywanie”. Zatem można jedynie spekulować, czy bardziej powszechne jest rozumienie określenia „obowiązywanie” w skojarzeniu z określeniem „obowiązek”, czy też jako „bycie elementem systemu”. Dla tego drugiego rozumienia powszechnie kojarzonym określeniem będzie częściej prawdopodobnie: „ważny”, a nie: „obowiązujący”²³. Celowo pomijając fakt, iż rozumienie obowiązywania aktu jako bycie elementem systemu prawnego ma swoje uzasadnienie w teorii prawa, istotniejszym z punktu widzenia przeciętnego obywatela jest zastosowanie takich rozwiązań, które będą dla niego zrozumiałe i zapewnią pewność prawa. Uzależnienie wejścia w życie aktu od innej daty niż data nabrania przez dany akt mocy obowiązującej może powodować i powoduje niezrozumienie przez obywatela, od kiedy dane przepisy będą wobec niego stosowane przez organy.

Wejście w życie a początek stosowania aktu normatywnego

Wejście w życie aktu normatywnego oznacza moment, od którego zaczyna się nakaz stosowania norm wyrażonych w tym ak-

²³ G. Wierczyński, *Komentarz do § 43 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej*, LEX 2009.

cie²⁴ (dla organów stosujących prawo), a dla obywateli oznacza to, iż normy zawarte w danym akcie są dla nich obowiązujące i powinny być przestrzegane. Zatem wejście w życie aktu jest równoznaczne z obowiązywaniem tego aktu w systemie prawnym i równoznaczne z początkiem jego stosowania. Innymi słowy, każdy akt normatywny, który wszedł w życie, musi być stosowany (co nie jest równoznaczne z tym, że znalazł zastosowanie – znajdzie zastosowanie wtedy, gdy stan faktyczny będzie spełniał hipotezę chociaż jednej normy w nim zawartej) oraz jest aktem obowiązującym (o ile nie został derogowany). Natomiast nie każdy akt, który obowiązuje, jest aktem, który wszedł w życie i może być stosowany (patrz: założenia teorii prawa tzw. szkoły poznańskiej).

Równoznaczność pojęć wejścia w życie i stosowania aktu normatywnego potwierdził także Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku, stwierdzając, że: „zwroty ‘ustawa (przepis) wchodzi w życie w dniu...’ i ‘ustawę (przepis) stosuje się od dnia...’ są synonimami”²⁵.

Wątpliwości na tym tle budzi zapis § 46 ust. 1 i 2 ZTP, który stanowi, że: „1. Wejścia w życie ustawy nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego. 2. Od wystąpienia zdarzenia przyszłego można uzależnić stosowanie ustawy albo jej poszczególnych przepisów”, który w sposób wyraźny rozdziela pojęcia „wejścia w życie” od „stosowania”. Powodem powstania takiego zapisu w ZTP była najprawdopodobniej chęć ustanowienia przez prawodawcę regulacji na tyle elastycznej, która sprostałaby konieczności dostosowywania prawodawstwa krajowego do prawodawstwa Unii Europejskiej²⁶. Niektóre z aktów prawnych miały wejść w życie dopiero z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Tworząc powyższy zapis, prawodawca dokonał rozdzielenia tych terminów, czyniąc pewien zamęt pojęciowy, jedno-

²⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, op. cit., s. 110.

²⁵ Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05.

²⁶ G. Wierczyński, [w:] *Zasady techniki prawodawczej*, op. cit., komentarz do § 46, s. 230–234.

wcześnie nie będąc do końca konsekwentnym w stosowaniu tego rozróżnienia. W dalszej części ust. 2 stanowi, iż: „jeżeli stosowanie całej ustawy ma być uzależnione od wystąpienia zdarzenia przyszłego, wyraża się to zwrotem: »Ustawa wchodzi w życie z dniem...« (określenie zdarzenia)”. W tym przypadku stosowanie całej ustawy (i odpowiednio rozporządzenia wykonawczego do niej) jest równoznaczne z jej wejściem w życie, z tym że data wejścia w życie jest uzależniona nie od konkretnego terminu, ale od konkretnego zdarzenia. Przepis ust. 2 kończy się zdaniem: „jeżeli od wystąpienia zdarzenia przyszłego ma być uzależnione stosowanie tylko poszczególnych przepisów ustawy – zwrotem: »Ustawa wchodzi w życie z dniem..., z tym że przepisy art.... stosuje się od dnia...« (określenie zdarzenia)”. Na tle wcześniejszego zdania tegoż przepisu, który stawia znak równości pomiędzy „wejściem w życie” a „stosowaniem”, należy stwierdzić, iż trafniejszym sformułowaniem byłoby w tym przypadku: „Ustawa wchodzi w życie z dniem... z wyjątkiem przepisów art. ..., które wchodzi w życie z dniem... (określenie zdarzenia)”. Proponowany zapis wymagałby jedynie zmiany przepisu § 44 ust. 2 ZTP poprzez dodanie, wśród możliwych odstępstw od zasady wchodzenia w życie całego rozporządzenia w jednym terminie, przepisów o wejściu w życie uzależnionych od zdarzenia przyszłego. Tak sformułowany przepis wydaje się być bardziej zrozumiałym dla przeciętnego obywatela i nie spowodowałby powstania dyskusji nad celowością oraz słusnością rozdzielenia znaczenia pojęć „wejście w życie” i „stosowanie”. Powyższe rozróżnienie, które wprowadził prawodawca, nie jest rozróżnieniem o charakterze logicznym, bowiem wyrażenia te są stosowane zamiennie, zatem nie wydaje się być ono celowym. Jednakże wszelkie rozróżnienia wprowadzone w tekstach prawnych powinny być stosowane przez prawodawcę ze szczególną ostrożnością, bowiem mogą wywołać zapytanie o ich celowość. Z tego względu należałoby unikać posługiwania się dwoma wyrażeniami na określenie tego samego w tekście prawnym.

Wnioski końcowe

Reasumując, należy stwierdzić, iż przepisy o wejściu w życie należą do jednych z najważniejszych elementów aktów normatywnych, będących aktami prawa powszechnie obowiązującego. Na ich podstawie ustala się, w procesie stosowania prawa, czy normy prawne zawarte w danym akcie weszły już w życie i czy mogą być stosowane wobec obywateli. Dlatego też niezwykle ważne jest, aby przepisy te były formułowane w sposób możliwie najbardziej komunikatywny dla odbiorców oraz nie nastęczały trudności w ustaleniu ich obowiązywania podczas procesu stosowania prawa organom administracji publicznej. Taki postulat został również zawarty w publikacji po konferencji „Legislacja w praktyce”. Adresat normy powinien bez trudności rozumieć, czego oczekuje od niego prawodawca, a wszelka wieloznaczność powoduje utrudnienie komunikacji pomiędzy tymi dwoma podmiotami²⁷.

Oddzielanie pojęć „wejścia w życie” od „obowiązywania” ma swoje uzasadnienie w teorii prawa, z którym jednak nie wszyscy w literaturze przedmiotu się zgadzają i przede wszystkim, które zastosowane w przepisie końcowym powoduje zamęt terminologiczny i niejasność momentu wejścia w życie aktu normatywnego. Z tego też powodu należałoby unikać oddzielania w sposób wyraźny w aktach prawnych tych dwóch pojęć albo posługiwać się konsekwentnie tylko jednym z nich.

Podobnie w przypadku terminów „wejście w życie” i „stosowanie”, które zostały rozróżnione w ZTP (zresztą z niepełną tego konsekwencją), należy stwierdzić, iż dla zachowania zasady komunikatywności tekstu prawnego nie powinno się ich odróżniać. Nie ma to wystarczającego uzasadnienia ani w teorii prawa, ani w znaczeniu językowym tych pojęć.

²⁷ R. Kalisz, [w:] *Konferencja naukowa: „Legislacja w praktyce”*, Warszawa 2002, s. 29.

