



Małgorzata Ewa Stefaniuk  
dr hab., prof. UMCS  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
e-mail: malgorzata.stefaniuk@mail.umcs.pl  
ORCID: 0000-0002-5029-2254



## Stopień realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* w polskiej praktyce parlamentarnej w latach 2011–2021 – wybrane problemy

### Streszczenie

Celem opracowania była ocena stopnia realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* w polskiej praktyce parlamentarnej w latach 2011–2021. Podjęty temat jest bardzo istotny i stale aktualny, zwłaszcza z punktu widzenia podstawowych funkcji, jakie powinna pełnić instytucja prawna *vacatio legis*. Powyższe nabiera szczególnego znaczenia w przypadku ustaw, które w sposób odmienny od dotychczasowych uregulowań kształtują sytuację prawną wielu podmiotów oraz w świetle twierdzenia o wadze zasady odpowiedniego *vacatio legis* dla praw człowieka.

Realizacja celu opracowania wymagała analizy stanu prawnego odnoszącego się do możliwych do zastosowania opcji wejścia ustawy w życie, a tym samym jej *vacatio legis*, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stanowisk doktryny, a także treści przepisów o wejściu w życie zamieszczanych w ustawach uchwalonych w VII i VIII kadencji Sejmu RP oraz kilkunastu miesiącach kadencji IX. Przenalizowano również sam przebieg procesu legislacyjnego, w tym wystąpienia sejmowe oraz debaty w komisjach sejmowych w zakresie niezbędnym dla ilustracji przedstawianych twierdzeń. Zebrane dane statystyczne pozwoliły na wskazanie najczęściej stosowanych opcji wejścia ustaw w życie, a tym samym na ustalenie okresów ich *vacatio legis*. Powyższe dostarczyło materiału do wyciągnięcia wniosku, że stopień realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* w polskiej praktyce parlamentarnej na przestrzeni analizowanego okresu trudno uznać za wystarczający, nie tylko wówczas, kiedy ma miejsce

całkowita rezygnacja z okresu dostosowawczego czy wejście w życie następuje z dniem następującym po dniu ogłoszenia, lecz także wtedy, gdy pozostawia się adresatom prawa nieco więcej czasu (nawet ponad minimalny okres 14 dni). Choć można zauważyć pewne pozytywne oznaki dostrzegania potrzeby racjonalnego tworzenia prawa, to nie są one na tyle silne, aby przeważać nad słabymi punktami procedury parlamentarnej sprawiającymi, że stopień realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* nie jest optymalny. Należą do nich: niedostateczne przekonujące, z reguły zbyt ogólnikowe uzasadnienia proponowanych terminów wejścia w życie w projektach ustaw; niewystarczający stopień wsłuchiwanie się w opinie innych podmiotów mających szerszą wiedzę na temat potrzebnego okresu do wejścia ustaw w życie; zbyt optymistyczne przyjmowanie terminów wejścia ustaw w życie z datą kalendarzową, których zbyt późne ogłoszenie powoduje skrócenie zakładanego okresu *vacatio legis*, a nawet retroakcję; nadużywanie możliwości dokonywania zmian w przepisach ustawy w trakcie trwania okresu dostosowawczego oraz wykorzystywanie terminów *vacatio legis* do realizacji doraźnych celów politycznych. Coraz słabsza jest też wrażliwość na potrzebę wypełniania podstawowych funkcji *vacatio legis*, do których należy zapoznanie się z nowym prawem oraz umożliwienie dostosowania się do nowych regulacji prawnych.

**Słowa kluczowe:** *vacatio legis*, praktyka parlamentarna, wejście w życie, interes państwa, doraźne cele polityczne

## Wprowadzenie

Problematyka odnosząca się do zasady odpowiedniego *vacatio legis* jest niezwykle istotna z punktu widzenia adresatów prawa, ale też stale aktualna, gdyż przewidziane w ustawach terminy *vacatio legis* stanowią przedmiot nieustannych sporów i wątpliwości. Dotyczy to zwłaszcza tych ustaw, które w sposób odmienny od dotychczasowych uregulowań kształtują sytuację prawną wielu podmiotów, np. przepisów składających się na tzw. Polski Ład<sup>1</sup>. Na podkreślenie zasługuje również to, że o omawianej zasadzie mowa jest także w kontekście jej wagi dla praw człowieka<sup>2</sup>. Samo *vacatio legis* jest też zasadnie traktowane jako bardzo ważna instytucja każdego systemu prawnego<sup>3</sup>.

1 Polskim Ładem określa się ustawę z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2105 ze zm.).

2 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich I. Lipowicz w sprawach objętych drukami nr 3391 i 2493, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 95. posiedzenia Sejmu RP w dniu 24 czerwca 2015 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2015, s. 181.

3 A. Kasprzyk, *Vacatio Legis Institution – Sense and Meaning*, „Teki Komisji Prawniczej – OL PAN” 2016, s. 59, 69.

Nie ma wątpliwości, że to prawodawca, uprawniony do wyznaczania okresu *vacatio legis*, który powinien spełniać warunek odpowiedniości, musi wykazać się umiejętnością wybrania najlepszego z punktu widzenia skutków, jakie chce osiągnąć, okresu spoczywania ustawy, a także wykazać się maksymalną starannością we wskazaniu właściwego terminu ze względu na charakter regulowanej materii. Wydawałoby się, że prawodawca znajduje się w dogodnej, wręcz komfortowej sytuacji, dysponując względnie całościowym, choć niewolnym od kontrowersji obrazem *vacatio legis*, na który składają się rozwiązania normatywne – od konstytucyjnych przez ustawowe i te zawarte w aktach niższego rzędu (zwłaszcza w zasadach techniki prawodawczej), bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak też stanowiska wyrażane w nauce prawa. Powstaje jednak pytanie, na ile ustawodawca wykorzystuje powyższy potencjał, w jakim stopniu przekłada się on na praktykę tworzenia prawa, którego okres dostosowawczy powinien spełniać warunek odpowiedniości. W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie próba odpowiedzi na powyższe pytanie na podstawie praktyki prawodawczej dwóch pełnych kadencji Sejmu RP (VII i VIII) oraz kilkunastu miesięcy kadencji IX.

### **Status prawny zasady odpowiedniego *vacatio legis* i regulacje prawne odnoszące się do stanowienia terminów wejścia ustawy w życie**

W tym miejscu należy rozpocząć od statusu prawnego zasady odpowiedniego *vacatio legis*. Większość doktryny prawa traktuje omawianą zasadę jako mającą rangę konstytucyjną, choć jej legitymizacja nie jest najmocniejsza z możliwych. Nie jest ona bowiem wprost wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku<sup>4</sup>, przy czym podczas prac nad jej tekstem nie podejmowano tej kwestii, koncentrując się na obowiązku ogłaszania przepisów prawa i zakazu ich działania wstecz. Są jednak argumenty przemawiające za uznaniem zasady odpowiedniego *vacatio legis* za konstytucyjną zasadę prawa albo za wyprowadzanie jej za pomocą techniki inferencji prawnej, gdyż wynika ona logicznie lub instrumentalnie z innej normy<sup>5</sup> – taką możliwość wskazał TK, wyprowadzając tę zasadę z zasady

4 Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

5 Zgłaszano wprawdzie zastrzeżenia, ale nie były one na tyle silne, aby zanegować orzecznictwo sądu konstytucyjnego w tym zakresie. Z. Witkowski, *Wprowadzenie do dyskusji*, w: K. Bramowski i in. (red.), *Zielona Księga – System stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 18, [www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/Biblioteka\\_PL/system\\_stanowienia\\_prawa\\_zielonaksiega.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/system_stanowienia_prawa_zielonaksiega.pdf). Zob. też: L. Garlicki, *Materiałna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: J. Kowalski (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008, s. 126, s. 313; E. Morawska, *Klauzula państwa*

demokratycznego państwa prawnego za pośrednictwem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa czy też z zasad słuszności czy sprawiedliwości ze względu na jej aksjologiczną wagę<sup>6</sup>. Nie ma jednak wątpliwości, że jest to słabsza legitymizacja niż w przypadku wyraźnego przepisu konstytucyjnego. Dodatkowymi argumentami za uznaniem zasady odpowiedniego *vacatio legis* za konstytucyjną zasadę prawa jest jej zakorzenienie w kulturze prawnej, zaś wypowiedzi doktryny czy orzecznictwo potwierdziły potrzebę jej obowiązywania w tak wysokiej randze.

Prawodawca, jak wyżej wskazano, ma znaczną, co nie znaczy, że nieograniczoną swobodę ustalania okresu *vacatio legis*. Jego decyzje w tym zakresie powinny przede wszystkim mieścić się w granicach wyznaczonych przepisami prawa. Realizacja konstytucyjnej zasady odpowiedniego *vacatio legis* powinna uwzględniać regulacje ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 1 te same akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy<sup>8</sup>. Od przytoczonej wyżej zasady minimum 14-dniowego *vacatio legis*, znajdującej zastosowanie w typowych, standardowych sytuacjach, ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w art. 4 ust. 2 przewiduje dwa wyjątki: w uzasadnionych przypadkach możliwe jest skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, zaś całkowitą rezygnację z *vacatio legis* może usprawiedliwiać ważny interes państwa i brak przeszkód ze strony zasad demokratycznego państwa prawnego. Istotne rozwiązania, o bardziej technicznym charakterze, znajdują się w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>9</sup>, zwłaszcza

---

prawnego w Konstytucji RP w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Toruń 2003, s. 207–209.

- 6 Bliżej na ten temat: M.E. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako element zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 1, s. 59–75, DOI: 10.17951/sil.2016.25.1.59 (dostęp 20.10.2021). Zob. też: J. Oniszczyk, *Prawo do dobrej demokracji i zasada zaufania jednostki do państwa*, w: E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 226; A. Kasprzyk, *Instytucja vacatio legis – pojęcie i znaczenie dla polskiego prawodawstwa*, w: A. Dębiński i in. (red.), *Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa SVD*, Lublin 2013; T. Zalaśkiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 160.
- 7 Dz.U. z 2019 r., poz. 1461.
- 8 Przepisy sugerują prawodawcy dłuższe niż standardowe 14-dniowe *vacatio legis*, co należy oceniać na tle każdej konkretnej regulacji. S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5, s. 18.
- 9 Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

w § 43 załącznika do tegoż aktu, który wprost stanowi, że w ustawie zamieszcza się przepis określający termin wejścia ustawy w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej, oraz w § 45 ust. 1 załącznika określającym, jakiej treści brzmienie można nadać przepisowi o wejściu w życie. Nieco mniej eksponowana, choć powoływana w uzasadnieniach rządowych projektów ustaw<sup>10</sup> jest uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 roku w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych<sup>11</sup>. Ten akt wewnętrznie obowiązującego prawa zawiera istotne rozwiązania w odniesieniu do terminów wejścia w życie ustawy w projektach przyjmowanych przez Radę Ministrów oraz terminów wejścia w życie rozporządzeń: Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów – jeżeli zawierają one przepisy określające warunki wykonywania działalności gospodarczej, wówczas powinien być to 1 stycznia albo 1 czerwca. Powyższa zasada nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż można od niej wyjątkowo odstąpić, jeżeli ważne względy przemawiają za wyznaczeniem innego terminu wejścia w życie aktu normatywnego, np. ze względu na ochronę życia lub zdrowia, ochronę interesu społecznego, ochronę mienia w znacznych rozmiarach, ochronę ważnego interesu publicznego lub ważnych interesów państwa, przy czym każdorazowo w uzasadnieniu projektu aktu normatywnego powinny być przedstawione przyczyny odstąpienia od niej.

Trudną do przecenienia rolę w zbudowaniu swoistej teorii zasady odpowiedniego *vacatio legis* odegrał polski Trybunał Konstytucyjny, który w swoim orzecznictwie uszczegółowił wiele kwestii wiążących się z tym zagadnieniem. Wskazał bowiem na<sup>12</sup>: 1) sposób rozumienia pojęcia *vacatio legis* jako okresu pomiędzy ogłoszeniem aktu normatywnego a terminem jego wejścia w życie; 2) prawodawcę jako podmiot uprawniony do wyznaczenia okresu *vacatio legis*; 3) konstytucyjną rangę zasady odpowiedniego *vacatio* (mimo że nie jest ona wprost wyrażona w Konstytucji RP) jako jednej z kardynalnych zasad państwa prawnego; 4) funkcje odpowiedniego *vacatio legis*, które ma przede wszystkim umożliwić zaznajomienie się z nowym prawem oraz dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych; 5) potrzebę szerszego niż wyłącznie techniczne postrzegania zasady odpowiedniego *vacatio legis* i jej znaczenie dla realizacji postulatów ochrony interesów w toku, zachowania przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwania obywateli nowymi regulacjami prawnymi; 6) możliwość stosowania wyjątków od zasady

10 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniu rekompensacyjnym z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla. Druk nr 1881/VIII kadencja Sejmu RP.

11 Dz.U. z 2014 r., poz. 205.

12 M.E. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego vacatio legis w praktyce parlamentarnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII i VIII kadencji*, Lublin 2020, s. 89–90.

odpowiedniego *vacatio legis*, co sprawia, że nie ma ona charakteru absolutnego, przy czym odstępianie od niej wymaga dostatecznie przekonujących argumentów, że ustawodawca kierował się ważnym interesem (państwa, publicznym, społecznym)<sup>13</sup>; 7) potrzebę zachowania ostrożności w sytuacji, gdy omawiana zasada stanowi wzorzec kontroli zgodności z Konstytucją i ograniczanie tego rodzaju orzeczeń do rażących przypadków<sup>14</sup>; 8) czynniki, które należy brać pod uwagę przy ustalaniu okresu *vacatio legis*, zwłaszcza: charakterystykę adresatów prawa, przedmiot i treść regulacji prawnej, w tym: jak dalece różni się ona od dotychczasowej, społeczno-polityczny kontekst, w jakim przepisy są uchwalane, realne możliwości wprowadzania prawa w życie, wzgląd na inne zasady i wartości konstytucyjne – wobec powyższego obszarami szczególnie „wrażliwymi”, względem których należy ze szczególną starannością dbać o prawidłowe określenie odpowiedniego *vacatio legis*, są: sfera działalności gospodarczej i podatków, prawa wyborczego oraz ta związana z odpowiedzialnością karną; 9) wyraźne powiązania pomiędzy zasadą odpowiedniego *vacatio legis* a zasadą niedziałania prawa wstecz oraz zasadą ochrony praw nabytych.

### Możliwości wejścia ustaw w życie w świetle danych statystycznych

Wyciągnięcie wniosków w odniesieniu do praktyki ustawodawczej w zakresie stopnia realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* wymaga przeanalizowania zebranych danych statystycznych. W tabeli 1 przedstawiono zestawienie zasadniczych terminów wejścia ustaw w życie w dwóch pełnych kadencjach Sejmu RP – kadencji VII i VIII oraz przez piętnaście miesięcy kadencji IX. Mimo tego, że kadencja IX nie jest jeszcze zakończona, a dane jedynie częściowe, to wydaje się, że można już na tym etapie wyciągnąć wnioski odnośnie do pewnych tendencji w zakresie wyposaźania ustaw w określone *vacatio legis*.

13 M.E. Stefaniuk, „Ważny interes (publiczny, społeczny, państwa)”, jako warunek odstępowania od zasady zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, w: M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa*, Białystok 2014, s. 115–125.

14 Wyrok TK z 24 lipca 2013 r., Kp1/13, OTK 2013, seria A, nr 6, poz. 83; wyrok TK z 15 lutego 2005 r., K48/04, OTK 2005, seria A, nr 2, poz. 15; wyrok TK z 3 lipca 2019 r., SK 16/17, OTK-A 2019/47.

Tabela 1. Terminy wejścia ustaw w życie w VII, VIII i IX kadencji Sejmu RP

Opcje terminów wejścia ustawy w życie	Liczba ustaw wchodzących w życie w ramach poszczególnych opcji z ich procentowym udziałem w ogólnej liczbie 752 ustaw uchwalonych przez Sejm RP VII kadencji (2011–2015)	Liczba ustaw wchodzących w życie w ramach poszczególnych opcji z ich procentowym udziałem w ogólnej liczbie 923 ustaw uchwalonych przez Sejm RP VIII kadencji (2015–2019)	Liczba ustaw wchodzących w życie w ramach poszczególnych opcji z ich procentowym udziałem w ogólnej liczbie 203 ustaw uchwalonych przez Sejm RP IX kadencji (od 21 listopada 2019 r. do 28 maja 2021 r.)
Po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia	349 (46,41%)	400 (43,34%)	62 (30,54%)
Z dniem ogłoszenia	27 (3,59%)	15 (1,62%)	3 (1,48%)
Z dniem następującym po dniu ogłoszenia	16 (2,13%)	95 (10,29%)	51 (25,12%)
Po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia	5 (0,66%)	28 (3,03%)	7 (3,45%)
Po upływie 3 dni od dnia ogłoszenia	1 (0,13%)	1 (0,11%)	–
Z datą kalendarzową	181 (24,07%)	233 (25,24%)	53 (26,11%)
W innym terminie dłuższym niż 14 dni (od 30 dni od dnia ogłoszenia)	173 (23%)	150 (16,25%)	27 (13,3%)

Źródło: opracowanie własne.

Najczęściej wybieraną opcją wejścia ustawy w życie jest upływ 14 dni od dnia ogłoszenia. Termin 14-dniowego *vacatio legis* zbliża się, choć nie przekracza połowy przypadków wejścia ustaw w życie w VII (nieco więcej) i VIII kadencji Sejmu RP, zaś nieco mniej w IX kadencji, ale w tym ostatnim przypadku są to jednak dane dopiero z jej początku i być może proporcje się wyrównają. Omawiany termin był określany jako elementarny, fundamentalny, minimalny, standardowy, prawidłowy, „najkrótszy przyzwoity”, choć nie w każdym przypadku uznawano go za odpowiedni dla konkretnej regulacji prawnej, zwłaszcza ze względu na zbyt szeroki zakres zmian prawa. Przyjęcie tego standardowego terminu było nawet traktowane jako przejaw „złej woli” ustawodawcy, mający uniemożliwić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją przed dniem jej wejścia

w życie<sup>15</sup>. W wielu przypadkach termin 14-dniowy był terminem *vacatio legis* zasadniczym dla danej regulacji, jednakże przewidywano inne rozwiązania dla niektórych jej przepisów, w tym zarówno *vacatio legis* dłuższe, jak i krótsze niż 14 dni, łącznie z wejściem w życie z dniem ogłoszenia.

Drugą pod względem częstotliwości wykorzystywania jest możliwość wejścia w życie z konkretną datą kalendarzową, przy czym w prezentowanych kadencjach Sejmu RP są to podobne wielkości, zbliżające się do jednej czwartej. Przepis ustawy wskazujący na wejście w życie z datą kalendarzową ma niewątpliwe zalety, gdyż nie pozostawia wątpliwości odnośnie do terminu, od którego prawo zacznie obowiązywać. Wejście w życie ustawy z datą kalendarzową niesie ze sobą jednak niebezpieczeństwo negatywnych konsekwencji, w tym nawet krótszego niż standardowe *vacatio legis*, a nawet naruszenia zasady nieretroakcji. Kwestia ta zostanie poruszona w dalszej części opracowania.

Na trzecim miejscu znajduje się wejście w życie w terminie dłuższym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, przy czym ten sposób określenia trwania okresu przejściowego był zróżnicowany, gdyż wyrażano go w zarówno w dniach (30, 31, 60, 90), jak i w miesiącach (1 miesiąc, 2 miesiące, 3 miesiące, 6 miesięcy, 9 miesięcy, 12 miesięcy). Widać wyraźny spadek w stosowaniu tej opcji w VIII kadencji Sejmu RP w porównaniu do VII kadencji. W kadencji IX tendencja spadkowa się utrzymuje. Najczęściej był to upływ 30 dni od dnia ogłoszenia, uznawany czasami za standardowy. Nawet dość długie terminy mogły być jednak traktowane jako daleko niewystarczające, np. 18-miesięczny okres *vacatio legis* określany jako *śmieszny*, taki, który *nie ma nic wspólnego z realiami*<sup>16</sup>.

Wejście w życie w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia lub całkowite odstępianie od *vacatio legis* jest dopuszczalne, o czym była wyżej mowa, ale na zasadzie wyjątków, które – jak pokazują dane statystyczne – są wykorzystywane na zbyt szeroką skalę. Wejście w życie z dniem ogłoszenia, a więc rezygnacja z *vacatio legis*, występuje stosunkowo rzadko. Liczba ustaw wchodzących w życie bez *vacatio legis* była większa w Sejmie RP VII niż w Sejmie RP VIII kadencji. W omawianym okresie w Sejmie RP IX kadencji to zaledwie kilka przypadków, co jednak może się jeszcze zmienić, dlatego trudno przesądzać o skali zjawiska. Wśród ustaw,

15 Wystąpienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego A. Rzeplińskiego w sprawach objętych drukami nr 550, 558, 569, 129 i 667, w: *Spraw. Sten. z 22. pos. Sejmu RP w dniu 5 lipca 2016 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2016, s. 44.

16 Wystąpienie posła P. Pyzika w sprawach objętych drukami nr 3473 i 3550, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 96. posiedzenia Sejmu RP w dniu 7 lipca 2015 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2015, s. 24. Pogląd ten wypowiedziano podczas dyskusji nad projektem ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej.



w których znalazł się przepis o wejściu w życie z dniem ogłoszenia, były zarówno te, w których od początku przewidywano brak *vacatio legis*, jak i takie, gdzie pierwotnie projektowano dłuższy termin *vacatio legis* (np. 14-dniowy), a dopiero w toku procesu legislacyjnego dokonywano zmian w tym zakresie. Warto zwrócić uwagę na ten drugi przypadek, gdyż taki sposób postępowania budził wątpliwości co do intencji projektodawcy, który w pierwotnym projekcie wskazywał na termin dłuższy niż 14 dni od dnia ogłoszenia (co czyniono, zdaniem opozycji, dla uspokojenia opinii publicznej), następnie wносił poprawkę przewidującą wejście w życie z dniem ogłoszenia<sup>17</sup>. Można odnaleźć przypadki, w których dochodziło do swoistego ważenia racji między potrzebą szybkiego wprowadzania zmian, na które oczekiwali adresaci prawa, w szczególności osoby słabsze i potrzebujące, a przestrzeganiem zasad prawidłowej legislacji. W takich przypadkach proponowano „zawieszenie” zasady *vacatio legis*, w takim rozumieniu, że w danej sprawie nie powinna ona obowiązywać<sup>18</sup>.

Wydaje się, że zebrane dane wskazują na swoistą „karierę”, jaką zrobiła opcja wejścia w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, tyle że coraz częstsze jej stosowanie należy ocenić negatywnie. W Sejmie RP VIII kadencji niemal sześć razy częściej w porównaniu do Sejmu RP VII kadencji ustawy wchodziły w życie w tym właśnie terminie. W Sejmie RP IX kadencji powyższa tendencja się utrzymuje, stanowiąc w badanym okresie ponad 1/4 przypadków, czego nie da się w pełni wytłumaczyć pandemią i potrzebą szybkiego wprowadzania regulacji prawnych w życie, co niejednokrotnie następuje ze złamaniem zasad konstytucyjnych<sup>19</sup>. Wejście w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia jako odrębna opcja wprowadzone zostało Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>20</sup>. Znajdowała jednak już wcześniej zastosowanie w VII kadencji w ramach wejścia w życie w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, ale rozwinęła się zdecydowanie w kolejnych kadencjach Sejmu RP. W Sejmie RP VIII kadencji opozycja twierdziła nawet, że omawiany tryb wejścia w życie jest charakterystyczny

17 Np. 30 dni jak w przypadku prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 122/VIII kadencja Sejmu RP).

18 Wystąpienie posła sprawozdawcy J. Kaźmierczaka w sprawach objętych drukami nr 1623 i 1722, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 50. posiedzenia Sejmu RP w dniu 25 września 2013 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2013, s. 62.

19 J.B. Drobniak, *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako forma ochrony praw i wolności konstytucyjnych w kontekście restrykcji covidowych*, „Pro Fide Rege et Lege” 2021, nr 85, s. 191–221.

20 Dz.U. z 2015 r., poz. 1812.

dla ówczesnej władzy<sup>21</sup>. Trudno nie dostrzec, że uzasadnienie tego sposobu wejścia ustawy w życie jest o wiele mniej wymagające niż w przypadku rezygnacji z *vacatio legis* – wystarczy bowiem uzasadniony przypadek, nie zaś konieczność spowodowana ważnym interesem państwa i brakiem przeszkód ze strony zasad demokratycznego państwa prawnego. Inną kwestią, o której będzie jeszcze mowa, jest stopień przywiązywania wagi do tych uzasadnień. Należy podkreślić także, że sami posłowie niejednokrotnie traktowali opcję wejścia w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia jako faktyczny brak *vacatio legis* (skoro można było go liczyć jedynie w godzinach, a nawet minutach).

W odniesieniu do innych terminów krótszych niż 14 dni to były to 3 dni i 7 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Termin trzydniowy to sytuacja rzeczywiście incydentalna, natomiast wyraźnie widać, że w Sejmie RP VIII kadencji termin siedmiodniowy stosowano kilka razy częściej niż w poprzedniej kadencji. Ciekawym przykładem dochodzenia do kompromisu w postaci 7 dni są prace nad ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie opieki zastępczej<sup>22</sup>, w projekcie której w ogóle nie przewidywano *vacatio legis* – ustawa miała wejść w życie z dniem ogłoszenia. Podczas prac Komisji uznano, co zostało następnie przegłosowane i zaakceptowane przez Sejm, że: „Przychylając się trochę do naszego tempa prac i potrzeby, aby to prawo weszło w życie jak najszybciej, ale uwzględniając również zasady prawidłowej legislacji, ustaliliśmy krakowskim targiem, że ustawa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia”<sup>23</sup>. Siedmiodniowe *vacatio legis* miało więc być rodzajem kompromisu między wymogami prawa a potrzebą szybkiego wdrożenia nowych rozwiązań.

### Ocena stopnia realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis*

Przechodząc do wskazania słabych punktów procedury parlamentarnej sprawiających, że stopień realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* nie jest optymalny, a wręcz słaby, należy potwierdzić wyrażoną w literaturze przedmiotu ocenę, że polska procedura odnosząca się do procesu tworzenia prawa od strony formalnej odpowiada standardom europejskim, „jednak gorzej jest z realizacją”<sup>24</sup>.

21 Wystąpienie posła M. Szczerby w sprawach objętych drukami nr 289 i 331, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 14. posiedzenia Sejmu RP w dniu 17 marca 2016 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2016, s. 185.

22 Dz.U. z 2013 r., poz. 866.

23 Posiedzenie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 22 maja 2013 r.

24 I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 7, s. 5.

W odniesieniu do realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* prawodawca rzeczywisty (socjologiczny), mimo że dysponuje stosownymi regulacjami prawnymi, bogatym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i stanowiskiem doktryny prawa, często ma poczucie, że jest uprawniony do modyfikowania zawartych tam zasad postępowania w odniesieniu do *vacatio legis*.

Zanim jednak zostaną przedstawione owe słabości, można dostrzec pewne pozytywne sygnały, ale nie na tyle „mocne”, aby przeważały. Po pierwsze, prawodawca wyposaża ustawy w przepis dotyczący ich wejścia w życie bądź odsyła do ustawy zawierającej przepisy wprowadzające. Powyższe sprawia, że nie ma potrzeby stosowania reguły subsydiarnej zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a więc uznania, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Po drugie, podejmowano próby dochodzenia do kompromisu w kwestii *vacatio legis*, co miało najczęściej miejsce podczas obrad komisji sejmowych, gdy większość parlamentarna deklarowała gotowość lub faktycznie była gotowa do uzgodnień terminu wejścia ustawy w życie. Najczęściej jednak nie dotyczyło to ustaw o zasadniczym znaczeniu, na których wyjątkowo mocno zależało rządzącym i których wejście w życie (zwykle w krótkim terminie) nie było dla realizacji założonych celów obojętne. Po trzecie, widziano potrzebę stanowienia prawa, które spełniałoby wymóg racjonalności, i dostrzegano przejawy niewłaściwych decyzji prawodawczych w odniesieniu do realizacji (a raczej jej braku) zasady odpowiedniego *vacatio legis*, tyle że tego rodzaju głosy płynęły z reguły ze strony aktualnej w danej kadencji opozycji niedysponującej odpowiednią siłą głosu, aby preferować proponowane terminy.

Stopień realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* trudno uznać za wystarczający, nie tylko wówczas, kiedy ma miejsce całkowita rezygnacja z okresu dostosowawczego czy wejście w życie następuje z dniem następującym po dniu ogłoszenia, lecz także wówczas, kiedy pozostawia się adresatom prawa nieco więcej czasu (nawet ponad minimalny okres 14 dni). Na powyższy wniosek składają się następujące słabości, które można dostrzec, analizując faktyczny przebieg postępowania ustawodawczego w zakresie przyjmowania terminu wejścia ustaw w życie (wyliczenie nie jest wyczerpujące, ale wydaje się, że wskazuje te najbardziej widoczne i istotne).

Po pierwsze, niedostateczne przekonywające uzasadnienia proponowanych terminów wejścia w życie w projektach ustaw. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których proponuje się terminy krótsze od minimalnego wynoszącego obecnie 14 dni od dnia ogłoszenia, pomimo wprost wyrażonego w przepisach prawa takiego obowiązku. § 12 pkt. 2 Zasad techniki prawodawczej stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, regulaminie Sejmu

i regulaminie pracy Rady Ministrów powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy przewiduje takie postanowienia. Należy przy tym wymagać wytłumaczenia się z krótszego *vacatio legis* czy jego braku również wówczas, gdy następuje modyfikacja terminów wejścia w życie już w czasie procesu legislacyjnego, zwłaszcza w postaci autopoprawek. Niejednokrotnie ma bowiem miejsce sytuacja, kiedy w projekcie jest przewidziane *vacatio legis*, nawet 30-dniowe, a w trakcie prac parlamentarnych pojawia się propozycja wejścia w życie z dniem ogłoszenia<sup>25</sup>.

W praktyce uzasadnienia projektów ustaw w odniesieniu do terminów ich wejścia w życie mają bardzo ogólnikowy charakter. Często ograniczają się do powtórzenia treści projektowanych przepisów bez komentarza na temat zasadności określonego terminu *vacatio legis*. Uzasadnienia podawane podczas trwania debaty – czy to na forum Sejmu, czy podczas prac komisji sejmowych – również trudno uznać za satysfakcjonujące. Należy zauważyć, że obecni podczas prac w komisjach przedstawiciele Biura Legislacyjnego stale i konsekwentnie podnoszą wynikającą z ustawy potrzebę uzasadniania terminów *vacatio legis* krótszych niż standardowy i nawet jeżeli na ten temat prowadzona jest dyskusja, głosowanie nad kwestią wejścia ustawy w życie z reguły kończy się zgodnie z wolą większości parlamentarnej z naruszeniem zasady odpowiedniego *vacatio legis*. Jeżeli powoływano się na ważny interes państwa, to z reguły bez rozwinięcia, na czym on w danym przypadku polega. Wydaje się nawet, że pojęcie to było nadużywane, podczas gdy powinno być zarezerwowane dla sytuacji wyjątkowych, odpowiadających jego zakresowi. Jeszcze bardziej lakonicznie odnoszono się do drugiej z przesłanek rezygnacji z okresu dostosowawczego, a mianowicie braku przeszkód ze strony zasad demokratycznego państwa prawnego. Oprócz ogólnego stwierdzenia o nieistnieniu takich przeszkód nie są w zdecydowanej większości przypadków podawane konkretne zasady demokratycznego państwa prawnego. Nie można wykluczyć, że nie były one wskazywane, gdyż mogłyby się okazać, że w istocie stanowią przeszkodę dla braku *vacatio legis* (np. zasada proporcjonalności czy zasada pewności prawa).

Po drugie, kolejną słabością procedury parlamentarnej jest niewystarczający stopień wsłuchiwanie się w opinie innych podmiotów wypowiadających się na temat wejścia ustaw w życie. Dotyczy to zarówno opinii sporządzanych przez prawników z Biura Legislacyjnego, jak również tych „zewnątrznych”, takich jak np. Sąd Najwyższy, Rzecznik Praw Obywatelskich czy bezpośrednich adresatów nowych

---

<sup>25</sup> Druk nr 144/VIII kadencja Sejmu.

regulacji, np. zrzeczeń przedsiębiorców<sup>26</sup>. Tego rodzaju spojrzenie na to, czy proponowany okres dostosowawczy daje możliwości faktycznej realizacji funkcji *vacatio legis*, niejednokrotnie pozwoliłoby na jego ocenę z punktu widzenia racjonalności. Należy bowiem w sposób stanowczy przyjąć, że brak odpowiedniej długości *vacatio legis* jest przejawem nieracjonalności prawodawcy.

Po trzecie, zbyt optymistycznie przyjmowane są terminy wejścia ustawy w życie z datą kalendarzową, co tylko po części jest winą prawodawcy, a wiąże się ze zbyt późnym, w stosunku do oczekiwanego, ogłoszeniem ustawy. Niejednokrotnie przyjmuje się taki termin wejścia ustawy w życie, który nie pozostawia możliwości dochowania konstytucyjnych terminów przewidzianych na rozpatrzenie ustaw przez Senat RP (30 dni zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji RP) i podjęcia decyzji w sprawie podpisania ustawy przez Prezydenta RP (21 dni zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP). Tego rodzaju sytuacja ma miejsce pomimo stałego podkreślania przez przedstawicieli Biura Legislacyjnego podczas prac komisji sejmowych, że takie niebezpieczeństwo zachodzi. Często zdarzało się, że przewodniczący komisji sejmowych informowali o tym, że podjęte zostaną próby przekonania np. Prezydenta, aby nie korzystał w pełni z przysługujących mu terminów. Były to więc zapowiedzi pozaformalnych działań mających wpłynąć na organy państwa. Niemniej jednak w omawianej sytuacji świadomie nie pozostawiano wystarczającej ilości czasu na dokończenie procedury legislacyjnej.

Nawet najbardziej przemyślane i właściwe dla danej regulacji *vacatio legis*, będące rezultatem respektowania konstytucyjnej zasady odpowiedniego *vacatio legis*, nie będzie jednak miało znaczenia, jeżeli ustawa nie zostanie we właściwym czasie opublikowana. Kwestia ta pozostaje już poza prawodawcą, który ma prawo przypuszczać, że ogłoszenie ustawy nastąpi, zgodnie z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, niezwłocznie, przy czym w tym zakresie obowiązuje wewnętrzna procedura Rządowego Centrum Legislacji zatytułowana „Określenie planowanego terminu ogłoszenia aktu prawnego”, uzależniająca termin ogłoszenia od objętości (liczby stron) aktu. W wielu przypadkach jednak opóźnienia (celowe lub nie) przekładają się na problemy związane z wejściem ustawy w życie z datą

---

<sup>26</sup> Wspomniany już Polski Ład zgodnie z art. 89 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw wchodził w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., z kilkoma wyjątkami. Zarówno Konfederacja Lewiatan, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich oraz wiele innych podmiotów apelowało o wydłużenie *vacatio legis* do 1 stycznia 2023 r. Podnoszono fakt nieprzygotowania systemów informatycznych oraz potrzebę, aby podatnicy przygotowali się do zmian przepisów wprowadzających rewolucyjne zmiany w systemie podatkowym. Senat przyjął poprawkę przedłużającą wejście ustawy w życie, uwzględniając ją w Uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 2021 r., ale została ona odrzucona przez Sejm.

kalendaryzową. Okazuje się bowiem, że ustalone przez ustawodawcę *vacatio legis* może daleko odbiegać od rzeczywistego okresu trwania okresu dostosowawczego. Dla ilustracji warto pokazać dane statystyczne będące wynikiem zestawienia przewidzianego w danej ustawie terminu wejścia jej w życie wskazanego poprzez datę kalendaryzową z dniem, w którym nastąpiło ogłoszenie ustawy, co pozwoliło na ustalenie faktycznego terminu *vacatio legis* liczonego od dnia ogłoszenia do dnia wejścia w życie.

Tabela 2. Terminy faktycznego *vacatio legis* dla ustaw wchodzących w życie z datą kalendaryzową w VII, VIII i IX kadencji Sejmu RP

Faktyczny okres <i>vacatio legis</i>	VII kadencja – na 181 ustaw wchodzących w życie z datą kalendaryzową 60 (33,15%) miało <i>vacatio legis</i> krótsze niż 14 dni ze względu na datę ogłoszenia	VIII kadencja – na 233 ustawy wchodzące w życie z datą kalendaryzową 75 (32,19%) miało <i>vacatio legis</i> krótsze niż 14 dni ze względu na datę ogłoszenia	IX kadencja (od 21 listopada 2019 a 28 maja 2021 r.) – na 53 ustawy wchodzące w życie z datą kalendaryzową 25 (47,17%) miało <i>vacatio legis</i> krótsze niż 14 dni ze względu na datę ogłoszenia
Z dniem ogłoszenia	1	2	–
Z dniem następującym po dniu ogłoszenia	9	17	1
1 dzień	9	13	2
2 dni	8	7	5
3 dni	4	12	3
4 dni	3	5	1
5 dni	1	4	–
6 dni	1	2	3
7 dni	6	4	4
8 dni	9	1	1
9 dni	4	1	1
11 dni	1	–	–
12 dni	–	2	2
13 dni	2	–	1
Z mocą wsteczną	–	–	1

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazują dane przedstawione w tabeli 2 w VII i VIII kadencji Sejmu RP niemal 1/3 ustaw, których wejście w życie przewidziano z datą kalendaryzową, miało faktyczne *vacatio legis* krótsze niż 14 dni od dnia ogłoszenia, zaś w kadencji

IX (w analizowanym okresie) zbliża się powyższe do niemal połowy. Należy przy tym zaznaczyć, że dzieje się to bez wymaganego uzasadnienia dla wejścia w życie w terminie krótszym niż standardowe 14 dni. Co więcej, dane tabeli 2 modyfikują te wskazane w tabeli 1 i sprawiają, że wejście ustaw w życie w terminie krótszym niż 14 dni w ogólnej liczbie ustaw miało miejsce w 14% w kadencji VII, w 23% w kadencji VIII i 42% w kadencji IX. Widać więc tendencję wzrostową, chyba że podsumowanie kadencji IX przyniesie jakieś znaczące korekty w tym zakresie, choć raczej trudno się ich spodziewać.

Opóźnienie w publikacji może pociągać za sobą daleko idące konsekwencje, w tym doprowadzić do zniweczenia celu ustawy, jak to miało miejsce w odniesieniu do ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>27</sup>, której rozwiązania miały zapobiec wyprowadzaniu środków pieniężnych do tzw. rajów podatkowych. Pisano, że: „Trzy dni spóźnienia – tyle wystarczyło, by pozornie niekontrowersyjna ustawa uszczelniająca system podatkowy stała się orężem walki politycznej i trafiła na pierwsze strony gazet”<sup>28</sup>.

Na szczególną uwagę w odniesieniu do danych zawartych w tabeli 2 zasługuje sytuacja wejścia ustawy w życie z mocą wsteczną – do tej właśnie opcji zaliczono niżej opisany przypadek, choć jest on niejednoznaczny, jednocześnie wręcz kuriozalny i nie powinien mieć miejsca w polskim ustawodawstwie. Termin wejścia w życie ustawy z 14 lutego 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów<sup>29</sup> wobec licznych wątpliwości zgłaszanych podczas prac legislacyjnych ustalony został na 1 lipca 2020 roku z wyjątkami (od 1 stycznia 2021 r.), a więc po upływie kilku miesięcy od jej uchwalenia, przy pozostawieniu, wydawałoby się, wystarczającego czasu na dokończenie procedury legislacyjnej i ogłoszenie ustawy. Ogłoszenie nastąpiło jednak dopiero 31 sierpnia 2020 roku, czyli po dwóch miesiącach od uchwalonego terminu jej wejścia w życie, co uprawnia do twierdzenia, że w ten sposób doszło do retroakcji, co stoi w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, w tym z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Ogłoszenia przed wejściem ustawy

---

<sup>27</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1328.

<sup>28</sup> A. Czerniak, *Ustawa o rajach podatkowych, czyli jak nie tworzyć prawa*, [www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1595037,1,ustawa-o-rajach-podatkowych-czyli-jak-nie-tworzyc-prawa.read](http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1595037,1,ustawa-o-rajach-podatkowych-czyli-jak-nie-tworzyc-prawa.read) (dostęp 31.01.2022). Ustawa została podpisana 17 września 2014 r., ale aby zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2015 r., powinna była zostać opublikowana przed końcem września 2014 r. Tak się jednak nie stało, gdyż Rządowe Centrum Legislacji opublikowało ją jednak 3 października 2014 r. Toczyła się także szeroka dyskusja, czy opóźnienie w publikacji było celowe i kto powinien za to ponieść odpowiedzialność.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1492.

w życie nie dokonano z powodu trudnego do racjonalnego uzasadnienia opóźnienia w dokończeniu procedury parlamentarnej, a następnie próby „naprawienia” zaistniałej sytuacji, dokonanej z naruszeniem procedury legislacyjnej. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej odrzucająca tę ustawę w całości została podjęta dnia 13 marca 2020 roku<sup>30</sup>, ale przez kilka miesięcy Sejm nie zajął się jej rozpatrzeniem. Następnie termin wejścia ustawy w życie został zmieniony art. 19 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19, oraz po jej ustaniu<sup>31</sup>, i przesunięto go na 1 stycznia 2020 roku, pomimo negatywnej opinii prawników z Biura Legislacyjnego, że nie można nowelizować ustawy, której faktycznie jeszcze nie ma. Rozpatrzenie poprawek Senatu nastąpiło dopiero 14 sierpnia 2020 roku<sup>32</sup>. Później wprawdzie Senat odrzucił poprawkę o nowym terminie wejścia w życie, jednak ostatecznie została ona uchwalona przez Sejm. Do Prezydenta RP zwracano się, by nie podpisywał omawianej ustawy cukrowej z powodu jej wad konstytucyjnych. Zwracano w szczególności uwagę, że termin jej wejścia w życie minął, a do podpisu przekazano ustawę, która już weszła w życie<sup>33</sup>. Mimo to została podpisana 25 sierpnia 2020 roku, co pozwoliło na jej publikację.

Późne ogłoszenie ustawy, sprawiające, że okres *vacatio legis* skracał się poniżej standardowych 14 dni, miało miejsce we wszystkich poddanych analizie kadencjach Sejmu RP. Za przykład może posłużyć ustawa z dnia 23 listopada 2012 roku – Prawo pocztowe<sup>34</sup>, której wejście w życie przewidziano na 1 stycznia 2013 roku. Jeżeli jednak wziąć pod uwagę, że została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw opatrzonym datą 29 grudnia 2012 r., to jej faktyczne *vacatio legis* wyniosło 2 dni. Wejście w życie ustawy z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych<sup>35</sup> przewidziano na 25 maja 2018 roku, a więc przy zachowaniu ponad dwutygodniowego odstępu, ale jedynie przy jej natychmiastowej publikacji. Została ona jednak ogłoszona dopiero 24 maja 2018 roku, co spowodowało, że wejście w życie nastąpiło z dniem następującym po dniu ogłoszenia<sup>36</sup>. Przykładem z IX kadencji

30 Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów. Druk nr 274.

31 Dz.U. z 2020 r., poz. 1493.

32 Posiedzenie Komisji Zdrowia w dniu 21 lipca 2020 r.

33 Petycja organizacji pracodawców i organizacji branżowych w sprawie ustawy o tzw. podatku cukrowym.

34 Dz.U. z 2012 r., poz. 1529.

35 Dz.U. z 2018 r., poz. 1000.

36 Obliczono, ile dokładnie wynosiło *vacatio legis* tejże ustawy, a było to 7 godzin 14 minut i 30 sekund, co trudno uznać za wystarczający czas, aby się z nią zapoznać i do niej przygotować.



Sejmu RP może być ustawa z dnia 27 listopada 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych<sup>37</sup>. Jej wejście w życie przewidziano na 30 grudnia 2020 roku, z wyjątkami, ale w związku z tym, że została ogłoszona 29 grudnia 2020 roku, weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Bardzo krótkie okresy *vacatio legis* wynikające z terminu publikacji miały swoje konsekwencje również w postaci wzywania do niestosowania ustawy po jej wejściu w życie, co trudno uznać za dopuszczalne. Przykład stanowi ustawa z dnia 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw<sup>38</sup> systemowo zmieniająca przepisy prawa łowieckiego. Została ona ogłoszona 30 marca 2018 roku, a jej wejście w życie nastąpiło 1 kwietnia 2018 roku. Jak pisano: „Nie było możliwości właściwego »zastartowania« tych przepisów od następnego dnia. Efekt – chaos totalny i ośmieszenie państwa, łącznie z wezwaniem organów odpowiedzialnych za właściwe stosowanie przepisów do ich... niestosowania”<sup>39</sup>.

Po czwarte, słabością procedury prawodawczej, wpływającej na niską ocenę przestrzegania zasady odpowiedniego *vacatio legis*, jest nadużywanie możliwości dokonywania zmian w przepisach ustawy w trakcie trwania jej *vacatio legis*. Wprawdzie przepisy prawa dają pod pewnymi warunkami taką możliwość, ale niepokojące jest przyjmowane z góry założenie, że w ramach tego, co się coraz częściej w debacie publicznej określa „ekspresu prawodawczego”, „legislacyjnego pendolino”, można uchylać nawet nieprzemyślane przepisy, które jeszcze w czasie trwania *vacatio legis* można będzie zmienić. Dostrzeżone następnie błędy, niekonsekwencje, luki powodują, że konieczna staje się zmiana przepisów. Z punktu widzenia adresata prawa jest to sytuacja bardzo niekomfortowa, gdyż nie sprzyja pewności prawa – raz już uchwalonego, oczekującego na wejście w życie, a następnie (może już nie tak uważnie śledzonego) zmienianego.

Po piąte, coraz wyraźniej zauważalne jest wykorzystywanie terminów *vacatio legis* do realizacji doraźnych celów politycznych. Tego rodzaju zarzuty są wprawdzie stale stawiane większości parlamentarnej przez aktualną w danej kadencji

37 Dz.U. z 2020 r., poz. 2401.

38 Dz.U. z 2018 r., poz. 651.

39 *Przepisy o wejściu w życie o nieznośnie krótkiej vacatio legis*, <http://bloglegislatora.pl/2018/05/25/przepisy-o-wejsciu-w-zycie-o-nieznośnie-krotkiej-vacatio-legis> (dostęp 27.12.2021). Warto podkreślić, że ustawa trafiła do Trybunału Konstytucyjnego, zaskarżona przez grupę posłów. W dniu 21 stycznia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt K 4/18) postanowił na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zakończyła się VIII kadencja Sejmu, którego posłowie złożyli wniosek do sądu konstytucyjnego) umorzyć postępowanie. Nie rozpoznano więc sprawy pod względem merytorycznym. Postanowienie TK z dnia 21 stycznia 2020 r. OTK 2020, seria A, poz. 5.

opozycję, ale niejednokrotnie trudno zaprzeczyć ich zasadności. Zestawienie jurydycznego i politycznego obrazu *vacatio legis* prowadzi do wniosku, że względy polityczne biorą często górę nad ściśle jurydycznymi. Prawodawca rzeczywisty (socjologiczny) dysponuje wiedzą na temat regulacji prawnych dotyczących *vacatio legis* oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie, o czym stale przypominają posłom legislatorzy, a mimo to kalkulacja polityczna sprawia, iż często ma miejsce manipulowanie terminami *vacatio legis*. Obecne jest poczucie siły większości parlamentarnej, która – jeżeli tylko taka jest jej wola – może skutecznie wcielić prawo w życie w dogodnym dla siebie terminie. Przekonanie, że termin wejścia ustawy w życie jest kwestią, którą można w zasadzie dowolnie ustalać, wyrażali nawet (opierając się na znajomości dotychczasowej praktyki w tym zakresie) posłowie bez większego doświadczenia parlamentarnego. Okazuje się, że ważniejsze niż przestrzeganie zasad prawidłowej legislacji jest np. dbanie o przychylności określonej grupy elektoratu przed zbliżającymi się wyborami i „słowo premiera”, że w określonym czasie będzie wypłacane świadczenie<sup>40</sup>. Przedstawiciele władzy podkreślali, iż mając świadomość naruszania zasady odpowiedniego *vacatio legis*, zwracali się do parlamentarzystów o „zaakceptowanie i uszanowanie” decyzji odnośnie do *vacatio legis* ze względu na oczekiwania i zainteresowanie społeczne przedmiotem regulacji<sup>41</sup>. Jeżeli nawet trudno jest wyznaczyć wyraźną granicę między kompromisem wywołanym nadzwyczajnymi okolicznościami powodującymi pośpieszne wprowadzenie przepisów w życie a lekceważeniem, nierzetelnością, a nawet nieudolnością prawodawcy<sup>42</sup>, to nie oznacza, że taki wysiłek nie powinien być podejmowany.

## Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że stopień realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* w polskiej praktyce parlamentarnej na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat trudno uznać za wystarczający, nie tylko wówczas, kiedy ma miejsce całkowita rezygnacja z okresu dostosowawczego, czy wejście w życie następuje

40 O manipulowanie okresem *vacatio legis* opozycja oskarżała większość parlamentarną, kiedy pracowano nad ustawą uchwaloną dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 743), a mającą w ocenie opozycji na celu zapewnienie sobie przychylności tej właśnie grupy elektoratu. *Sprawozdanie Stenograficzne z 79. Posiedzenia Sejmu RP w dniu 4 kwietnia 2019 r.*, Warszawa 2019, s. 145–151.

41 Posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 3 października 2020 r.

42 S. Wronkowska, *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007 nr 7, s. 13.

z dniem następującym po dniu ogłoszenia, ale również wtedy, kiedy pozostawia się adresatom prawa nieco więcej czasu (nawet ponad minimalny okres 14 dni). Co więcej, obniża się wrażliwość na potrzebę realizacji podstawowych funkcji, jakie powinno pełnić *vacatio legis*, mianowicie umożliwienie adresatom prawa zapoznanie się z jego treścią oraz dostosowanie się do zmienionej regulacji prawnej na rzecz tych funkcji, które nie mają charakteru podstawowych, a są realizowane w praktyce parlamentarnej, zwłaszcza możliwość nowelizacji w trakcie trwania okresu przejściowego. Zasady prawidłowej legislacji nie powinny być traktowane jako nieuzasadnione utrudnianie działań prawodawcy. Kwestia realizacji zasady odpowiedniego *vacatio legis* powinna łączyć, a nie dzielić parlamentarzystów pochodzących z różnych opcji politycznych, pod warunkiem odrzucenia przekonania, że terminami *vacatio legis* można manipulować, a zamiast tego przyjęcia, że podstawowym kryterium wprowadzania określonej długości okresu dostosowawczego powinny być racjonalne i przekonujące argumenty (warto w tej kwestii zadawać pytania i uwzględniać opinie podmiotów, które mają na ten temat szerszą wiedzę). Kiedy na pierwszy plan wysuwają się wąsko rozumiane racje polityczne, regulacje prawne dotyczące procedury parlamentarnej schodzą na dalszy plan i ustępują woli rządzących, którzy zazwyczaj są przekonani, że w zasadzie mogą podjąć wszelkie działania, dysponując większością głosów. Powyższe nie dotyczy wyłącznie VII czy VIII kadencji Sejmu RP czy IX kadencji, ale, jak się wydaje, stanowi charakterystykę wszystkich rządzących, przekonanych o wyjątkowej misji działania dla dobra kraju i jego obywateli, nawet kosztem naginania procedur. Należy jednak mieć na uwadze i stanowczo podkreślać, że to te właśnie procedury mają stać na straży tworzenia dobrego prawa.

## Bibliografia

- Czerniak A., *Ustawa o rajach podatkowych, czyli jak nie tworzyć prawa*, [www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1595037,1,ustawa-o-rajach-podatkowych-czyli-jak-nie-tworzyc-prawa.read](http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1595037,1,ustawa-o-rajach-podatkowych-czyli-jak-nie-tworzyc-prawa.read).
- Drobnik J.B., *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako forma ochrony praw i wolności konstytucyjnych w kontekście restrykcji covidowych*, „Pro Fide Rege et Lege” 2021, nr 85.
- Garlicki L., *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: J. Kowalski (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
- Kasprzyk A., *Instytucja vacatio legis – pojęcie i znaczenie dla polskiego prawodawstwa*, w: A. Dębiński i in. (red.), *Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa SVD*, Lublin 2013.

- Kasprzyk A., *Vacatio Legis Institution – Sense and Meaning*, „Teki Komisji Prawniczej – OL PAN” 2016.
- Lipowicz I., *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 7.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Oniszczyk J., *Prawo do dobrej demokracji i zasada zaufania jednostki do państwa*, w: E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
- Stefaniuk M.E., *Zasada odpowiedniego vacatio legis jako element zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 1.
- Stefaniuk M.E., *Zasada odpowiedniego vacatio legis w praktyce parlamentarnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII i VIII kadencji*, Lublin 2020.
- Stefaniuk M.E., „Ważny interes (publiczny, społeczny, państwa)”, jako warunek odstępowania od zasady zachowania odpowiedniej vacatio legis, w: M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa*, Białystok 2014.
- Witkowski Z., *Wprowadzenie do dyskusji*, w: K. Bramowski i in. (red.) *Zielona Księga – System stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2013, [www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/Biblioteka\\_PL/system\\_stanowienia\\_prawa\\_zielonaksiega.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/system_stanowienia_prawa_zielonaksiega.pdf).
- Wronkowska S., *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7.
- Wronkowska S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

## Degree of implementation of the principle of adequate *Vacatio Legis* in the Polish parliamentary practice in years 2011–2021 – selected issues

### Abstract

The study is to assess the degree of implementation of the principle of adequate *vacatio legis* in the Polish parliamentary practice in the period of 2011–2021. The issue discussed is very important and up-to-date, especially from the point of view of the basic functions to be performed by the legal institution of *vacatio legis*. The above-mentioned issue is particularly important in the case of laws, which differently from the existing regulations, shape the legal situations of many entities and in the light of the assertion of the importance of the principle of adequate *vacatio legis* for human rights.

The aim of the study required analysing the normative situation regarding applicable options for the entry of legislation into force, and thus its *vacatio legis*, the case law of the Polish Constitutional Tribunal, the positions of legal scholars in the field, as well as the content of the provisions on entry into force included in the acts adopted in the 7th and 8th terms of office of the Sejm of the Republic of Poland and several months of the 9th term. To the extent necessary to illustrate the statements put forward, the course of the legislative process itself has also been analysed, including parliamentary speeches and debates in parliamentary committees. The statistical data that had been collected, allowed the author to identify the most frequently used options of entry into force and thus to determine the periods of their *vacatio legis*. The above provided material to conclude that the degree of implementation of the principle of adequate *vacatio legis* in the Polish parliamentary practice during the period in question can hardly be considered sufficient, not only when there is no adjustment period at all or when the entry into force takes place on the day following the date of publication, but also when the law addressees are allowed a little more time (even more than the minimum period of 14 days). While there are some positive signs that the need for rational law-making is perceived, these are not strong enough to overcome the weaknesses of the parliamentary procedure, which make the degree of implementation of the principle of adequate *vacatio legis* not optimal. These include: insufficiently convincing and too vague justifications for the proposed dates of entry into force for draft laws; insufficient attention to the views of other entities with more knowledge of what periods are needed for the laws to enter into force; adopting too optimistic periods for the entry into force of laws with a calendar date, the late announcement of which results in a shortening of the assumed period of *vacatio legis* or even a retroactive effect; abuse of the possibility to make changes to the provisions of the act during the adjustment period and use the dates of *vacatio legis* for the accomplishment of *ad hoc* political objectives. The sensitivity to the need to perform the basic functions of the *vacatio legis*, which include learning about the new law and enabling adaptation to the new legal regulations, has also become weaker and weaker.

**Keywords:** *vacatio legis*, parliamentary practice, entry into force, interest of the state, *ad hoc* political objectives

#### CYTOWANIE

Stefaniuk M.E., *Stopień realizacji zasady odpowiedniego vacatio legis w polskiej praktyce parlamentarnej w latach 2011–2021 – wybrane problemy*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 5 (vol. 41), 101–121, DOI: 10.18276/ais.2022.41-08.