Kamil Spryszak¹

Ogłoszenie jako warunek wejścia w życie aktu normatywnego

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, akty normatywne, wejście w życie, ustawa, rozporządzenie, prawo miejscowe, umowy międzynarodowe

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, normative acts, promulgation, statutes, regulations, local law, international agreements

Streszczenie

Przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Warunkiem wejścia w **życie** ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”. Zasada ta ma istotne znaczenie dla ochrony praw obywateli i jest jedną z podstawowych idei demokratycznego państwa prawnego. Ogłoszenie nie jest przy tym tylko technicznym obowiązkiem, ale także ważną przesłanką obowiązywania prawa. Autor analizuje procedury związane z wejściem w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Szczególny nacisk został położony na wejście w **życie** umów międzynarodowych i aktów normatywnych Unii Europejskiej.

Abstract

Promulgation as a condition precedent for the coming into force of normative acts

The art. 88.1 of the Constitution of the Republic of Poland states: “The condition precedent for the coming into force of statutes, regulations and enactments of local law shall

---

¹ ORCID ID: 0000-0002-3318-3742, doktor, Zakład Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach. E-mail: k.spryszak@onet.pl.

be the promulgation thereof". This rule have an important meaning to protection of citizens' rights and is one of the fundamental idea of a democratic state of law. Promulgation is not only a technical duty, but has important element of the binding of normative acts. The author analyses different procedures dealing with promulgation of statutes, regulations and enactments of local law. He especially concentrates on promulgations of ratified international agreements and promulgation of the European Union's normative acts.

I. Uwagi wprowadzające

Konstytucja RP, w przepisie art. 88², uregulowała problem ogłoszenia jako warunku wejścia w życie aktu normatywnego. Ogłoszenie aktu normatywnego jest ważnym warunkiem jego wejścia w życie. Nie koniecznie musi to być jednak materia regulacji konstytucyjnej. Może być jednak przyjęty model, jak w Konstytucji RP z 1997 r., gdy ustawa zasadnicza uwzględnia podstawową regułę, a jej rozwinięcie następuje w drodze ustawy.

Norma ta bywa łączona z jednym z podstawowych założeń funkcjonowania systemu prawa jaką jest fikcja powszechnej znajomości prawa przez jej adresatów. Na gruncie prawa sądowego założenie to znalazło wyraz w zasadzie, że nieznanomość prawa szkodzi (*ignorantia iuris nocet*). Tylko należycie ogłoszony akt normatywny można uznać za warunkujący wspomnianą fikcję w nowoczesnym państwie prawa. Tak więc publikacja przepisów prawa służy nie tylko zachowaniu tej fikcji, ale również poddaje prawo szczególnej kontroli społecznej³. Skoro zasada ta jest nadal wiążąca, to obowiązkiem organów stanowiących prawo jest dopełnienie warunku ogłoszenia aktu prawnego, co umożliwia zapoznanie się z jego treścią. Obywatel bowiem, skarżąc

---

² Brzmi on: „1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. 3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa”.

³ Zob. A. Chajbowicz, *Nota do art. 88, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 156.

się na naruszenie jego praw, musi powołać się na konkretny przepis konkretnego aktu prawnego⁴.

Ponad dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP zachęca, by podjąć analizę tej normy konstytucyjnej, a w szczególności tego, jak jest interpretowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz jak rzutuje ona na praktykę ustrojową. Istotne jest zwłaszcza ustalenie, czy norma ta spełnia zakładane funkcje gwarancyjne.

II. Charakter prawny i znaczenie ogłoszenia aktu normatywnego

Podanie do publicznej wiadomości w sposób prawnie określony treści aktów powszechnie obowiązującego prawa, czyli ich urzędowe ogłoszenie, jest podstawowym warunkiem demokratycznego państwa prawa. W procedurze legislacyjnej, w której istnieje instytucja promulgacji aktów prawodawczych, ogłoszenie jest czynnością końcową, zamykającą, a zarazem warunkiem ważności aktu. Warunek taki ustanawia Konstytucja wobec aktów powszechnie obowiązującego prawa⁵. Bez urzędowego opublikowania akty prawne nie mogą obowiązywać, a więc akt ich ogłoszenia stanowi integralny element procesu tworzenia prawa. Ogłoszenie ustawy otwiera drogę do jej wykonania oraz stosowania aktów prawnych powszechnie obowiązujących⁶.

Wprowadzając tę regulację, ustrojodawca nawiązał do tradycyjnej, sformułowanej już w dekrete Gracjana, zasady: *leg es instituuntur cum promulgato rum*. Zasada ta traktowana jest zarówno jako postulat aksjologiczny, oparty na wartościach moralno-politycznych będących immanentnym składnikiem pojęcia „państwo prawne”, jak i postulat pragmatyczny związany z dążeniem do uczynienia przepisów prawnych instrumentem sku-

⁴ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 6 wyd., Warszawa 2009, s. 95.

⁵ Zob. J. Jeżewski, *Nota do art. 88*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 156–157.

⁶ Zob. B. Banaszak, *Ogłaszanie aktów prawnych*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 311.

tecznego oddziaływania na zachowania adresatów zawartych w nich norm. Z zasady tej płyną więc następujące konsekwencje. Po pierwsze, akt prawny, który nie został należycie ogłoszony, nie obowiązuje i nie może wywołać żadnych skutków prawnych. Po drugie, w świetle paremii łacińskiej *ignorantia iuris nocet*, od momentu ogłoszenia nie można zasłaniać się nieznaną jomością prawa. Ma to ogromne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym, w którym prawo jest jawne, co każdemu umożliwia zapoznanie się z jego treścią. Umożliwia to również publikacja aktów prawnych i innych aktów normatywnych w formie dokumentu elektronicznego, a także wydawanie każdego dziennika urzędowego w postaci elektronicznej, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie⁷.

Konstytucja nie definiuje pojęcia ogłoszenia czy sposobu ogłaszania aktów normatywnych. Przez ogłoszenie rozumie się w konstytucji zasadniczo opublikowanie tekstu aktu normatywnego w dzienniku urzędowym do tego przeznaczonym. Materialnie oznacza ono podanie do publicznej wiadomości faktu ustanowienia aktu normatywnego oraz tego tekstu tego aktu. Nie ma natomiast, jak się wskazuje, wystarczających podstaw, by na gruncie konstytucji wykluczyć inny sposób wykonania obowiązku ogłoszenia aktu niż opublikowanie w dzienniku urzędowym. Pojęcie „zasad” i „trybu”, jako materii podlegających uregulowaniu z mocy art. 88 ust. 2, obejmuje elementy ogłaszania aktów normatywnych, wynikających z konstytucji, które wymagają ich bliższej ustawowej konkretyzacji, a także zasady ogłaszania aktów wewnętrznie obowiązujących, których nie dotyczy konstytucyjny obowiązek ogłaszania jako warunek wejścia w życie, lecz które podlegać będą ogłoszeniu na odrębnej (pozakonstytucyjnej) podstawie prawnej. Pojęcie to obejmuje też reguły publikacji, które uzupełnią konstytucję zgodnie z założeniami demokratycznego państwa prawnego, doświadczeń praktyki i poglądów doktryny prawa⁸.

Warunek ogłoszenia – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – dotyczy nie tylko ustaw, ale także innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, a mianowicie: rozporządzeń i aktów prawa miejscowego, a tak-

⁷ Zob. M. Haczkowska, *Nota do art. 88*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 224–225.

⁸ Zob. K. Działocha, *Nota do art. 88*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2008, s. 2 i 9.

że umów międzynarodowych (art. 88 ust. 3 Konstytucji). Ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom. Zasady i tryb ogłoszenia określa ustawa (art. 88 ust. 1). Z dalszych jednak przepisów Konstytucji (art. 122 ust. 2 i 5 oraz art. 144 ust. 3 pkt 7) wynika, że ogłoszenie następuje w Dzienniku Ustaw. Nie wystarczy więc inny sposób podania treści ustawy do wiadomości publicznej. Ponadto, ze względu na wspomnianą funkcję, konieczne jest spełnienie warunku wydania danego numeru Dziennika Ustaw, ale także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechnienia. Natomiast z punktu widzenia wymogów określonych w art. 88 Konstytucji nie ma znaczenia, czy adresaci aktu prawnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego⁹.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie odpowiednio długim okresem czasu. Zachowanie takiego *vacatio legis* ma na celu umożliwienie adresatom aktu normatywnego zapoznanie się z treścią nowych unormowań i dostosowanie do nich swych przyszłych zachowań¹⁰. Podstawą ciężącego na prawodawcy obowiązku zachowania stosownej *vacatio legis* jest określenie Rzeczypospolitej Polskiej jako „państwa prawnego”¹¹.

Termin „ogłoszenie” w ujęciu art. 88 Konstytucji RP nie powinien być rozumiany wyłącznie jako czynność techniczna polegająca na podaniu treści aktu prawnego do wiadomości publicznej. Jest to bowiem „złożona, a zarazem szczególnie doniosła, czynność konwencjonalna, polegająca na podaniu tego aktu (a nie informacji o nim) do wiadomości publicznej w formie przewidzianej przez dany akt prawny”¹². Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „ogłoszenie jest czynnością określonego organu państwa, poprzez którą organ ten podaje informację o fakcie ustanowienia danych przepisów prawnych oraz tekst aktu normatywnego do wiadomości publicznej”¹³. Przepis

⁹ Orzeczenie TK z 20 grudnia 1999, K 4/99, OTK ZU 1999, Nr 7, poz. 165.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.

¹² S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 10.

¹³ Orzeczenie TK z 13 lutego 1991 r., S/91, OTK 1991, Nr 1, poz. 30.

art. 88 Konstytucji nie mówi przy tym o ogłoszeniu w dowolnej formie, lecz o ogłoszeniu „urzędowym” czy „należyty” i tylko takie ogłoszenie wywołuje skutek prawny, polegający na wprowadzeniu aktu prawnego do obowiązującego systemu prawa oraz na zaktualizowaniu domniemania powszechnej znajomości norm zawartych w tym akcie¹⁴.

Ogłoszenie musi nastąpić w zgodzie z odpowiednimi zasadami i w odpowiednim trybie, w myśl art. 88 ust. 2 Konstytucji. Na gruncie art. 88 ust. 2 przyjąć należy, że chodzi tu nie tylko o odpowiedni organ promulgacyjny, ale także np. w formie rozplakatowania lub podania do publicznej wiadomości w postaci informacji wywieszanej w siedzibie danego organu władzy publicznej lub w innym miejscu publicznym (art. 42 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Regulacja zawarta w art. 88 ust. 2 objęte są nie tylko akty tam wymienione, ale także akty prawa o charakterze wewnętrznym (por. art. 93). Intencją ustrojodawcy było bowiem, aby wszystkie akty normatywne były ogłaszane, chyba że chodzi o takie akty, jak regulaminy wewnętrzne ABW, podlegające utajnieniu na mocy art. 61 ust. 3 Konstytucji. W odniesieniu do innych aktów, niż wymienione w art. 88 ust. 1, ogłoszenie nie jest koniecznym warunkiem ich wejścia w życie. Akty te (chodzi tu głównie o akty niejawne) mogłyby więc wchodzić w życie niezależnie od ogłoszenia¹⁵.

W świetle art. 88 Konstytucji RP obowiązek ogłoszenia prawa nie może być traktowany wyłącznie jako powinność o charakterze informacyjnym, tj. podanie informacji o obowiązującym prawie. W ust. 1 tego przepisu wskazano bowiem, że ogłoszenie wymienionych tam aktów normatywnych jest warunkiem ich wejścia w życie, a więc obowiązywania¹⁶. Nieogłoszenie aktu wskazanego w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP nie tylko więc zwalnia jednostkę z odpowiedzialności za naruszenie norm zawartych w tym akcie, ale również oznacza, że akt ten nie powinien być traktowany jako element systemu prawnego¹⁷.

---

¹⁴ Zob. M. Wiącek, *Nota do art. 88*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 93.

¹⁵ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 112.

¹⁶ Wyrok TK z 16 września 2003 r., K 55/02, OTK-A 2003, Nr 7, poz. 75.

¹⁷ Zob. M. Wiącek, *op.cit.*, s. 93.

Obowiązek ogłoszenia aktów normatywnych jest elementem jawności działalności władzy publicznej¹⁸. Najważniejszym przejawem władzy publicznej jest bowiem stanowienie i stosowanie prawa. Mówi się w związku z tym o jawności prawa, na która składają się: jawność stanowienia prawa (tj. procesu ustawodawczego – art. 113 Konstytucji RP), jawność stosowania prawa (w szczególności procesu sądowego – art. 45 Konstytucji RP), a także jawność treści prawa¹⁹. Na władzy publicznej ciąży konstytucyjny obowiązek dostarczenia jednostkom informacji o treści obowiązujących norm prawnych. Jeśli bowiem co do zasady obywatel nie może zasłaniać się nieznajomością prawa, to jednocześnie nie może ponosić konsekwencji naruszenia normy, która nie była w odpowiedni sposób podana do publicznej wiadomości²⁰.

Do ogłaszania ustaw, podobnie jak i innych aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ma zastosowanie ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która weszła w życie 1 stycznia 2001 r.²¹ W myśl postanowień art. 3, akty normatywne ogłasza się bezzwłocznie. Za dzień ogłoszenia uważa się dzień ukazania się aktu promulgacyjnego, w którym został on zamieszczony. Decyduje tu data umieszczona na akcie promulgacyjnym, a nie data, w którym ten akt promulgacyjny faktycznie się ukazał.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych reguluje ponadto w art. 4 ust. 1 problem *vacatio legis*. Stanowi, że wejście w życie aktów normatywnych następuje „po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Określane jest to mianem minimalnego *vacatio legis*. Od reguły tej można jednak odstąpić, jak stanowi art. 4 ust. 2, 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 w tym przypadku dzień ogłoszenia aktu” (art. 4 ust. 2), a aktowi można nadać nawet wsteczną

¹⁸ Wyrok TK z 12 maja 2008 r., SK 43/05, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 57.

¹⁹ Zob. G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008, s. 45. Por. J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty jawności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, nr 3, s. 51.

²⁰ Por. A. Zoll, *Dostęp do informacji prawnej jako prawo obywatelskie* [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Sopot 2006, s. 17.

²¹ Dz.U. 2011, Nr 197, poz. 1172 ze zm.

moc obowiązującą (art. 5). Należy wszakże uwzględnić, że w art. 42 Konstytucji RP wykluczona została retroakcja ustaw karnych.

Zasada zachowania odpowiedniej *vacatio legis* nie została *expressis verbis* umieszczona w Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny wyprowadził ją z zasady państwa prawnego, przy czym jest zasadne widzieć ten nakaz pośród reguł gry związanych z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Zachowanie odpowiedniej *vacatio legis* sprzyja bowiem osiągnięciu stanu pewności prawnej i bezpieczeństwa obywateli²².

W świetle art. 20 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych dzień ogłoszenia aktu w postaci elektronicznej na stronie internetowej organu wydającego dziennik urzędowy jest dniem ogłoszenia tego aktu. Jest to swego rodzaju fikcja prawna, polegająca na tym, że oznaczony w ten sposób dzień jest uważany za dzień prawnego ogłoszenia aktów prawnych zamieszczonych na stronie internetowej organu wydającego dziennik urzędowy jest dniem ogłoszenia tego aktu²³.

Ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw oznacza to, że nie wystarcza inny sposób podania treści ustawy do wiadomości publicznej.

Konstytucja RP w art. 190 ust. 2 dopuszcza istnienie aktów normatywnych nieogłoszonych, w sytuacji orzekania w trybie prewencyjnym o ich konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny²⁴. Ze względu na funkcję wymagania ustanowionego w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP przyjmuje się, że do jej spełnienia konieczne jest nie tylko wydanie danego numeru Dziennika Ustaw, lecz także jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania²⁵. Z punktu widzenia art. 88 Konstytucji – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – „nie ma natomiast znaczenia to, czy adresaci aktu normatywnego skorzystali z możliwości zapoznania się z tekstem ogłoszonego we właściwy sposób aktu normatywnego”²⁶.

²² Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 316.

²³ Wyrok z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165. Zob. M. Haczkowska, *op.cit.*, s. 226.

²⁴ Zob. A. Rytel-Warzocha, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich. Studium prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019, s. 203.

²⁵ Zob. M. Haczkowska, *op.cit.*, s. 226.

²⁶ Wyrok z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165.

III. Tryb ogłaszania umów międzynarodowych

Umowy międzynarodowe ratyfikowane na podstawie zgody wyrażonej w drodze ustawy, są – na mocy art. 88 ust. 3 zd. 1 – gdy idzie o tryb ich publikacji, traktowane jak ustawy. Ogłaszane są w Dzienniku Ustaw na podstawie zarządzenia Prezydenta, przy czym akt ten, na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 7 Konstytucji RP, zaliczany jest do tzw. prerogatyw Prezydenta, a więc do aktów zwolnionych z potrzeby uzyskania kontrasygnaty premiera. Natomiast tryb publikacji innych umów międzynarodowych rozstrzyga art. 18–19 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych²⁷. Umowa międzynarodowa nie ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ogłaszana jest – jak stanowi art. 168 ust. 3 ustawy – w Monitorze Polskim.

Ustrojodawca nie stanowi, że publikacja jest warunkiem wejścia w życie umów międzynarodowych, a więc mamy tu do czynienia z odmienną sytuacją niż w przypadku powszechnie obowiązujących aktów prawa wewnętrznego. Uważa się to za celowe, gdyż w sferze prawnomiędzynarodowej publikacja nie ma znaczenia dla wejścia umów w życie²⁸. Wskazuje się jednak, że Rzeczpospolita Polska powinna zapewnić prawidłową publikację (ogłoszenie) obowiązujących i stosowanych umów międzynarodowych, zawartych przez państwo polskie. Ma to swój wymiar zarówno prawny, jak i ekonomiczny²⁹.

Natomiast inaczej sprawa ogłoszenia umów międzynarodowych przedstawia się na płaszczyźnie wewnętrznej. Zostało to wyjaśnione w orzecznictwie sądowym. „Obowiązywanie traktatu na gruncie prawa międzynarodowego – jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny – nie wystarcza do stosowania go przez sąd krajowy. Traktat powinien nie tylko być ratyfikowany, ale i ogłoszony”³⁰.

Ogłoszenie w Dzienniku Ustaw umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie następuje na podstawie za-

²⁷ Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.

²⁸ Zob. B. Banaszak, op.cit., s. 517.

²⁹ Zob. R. Szafarz, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 37.

³⁰ Wyrok z 29 grudnia 1999 r., I SA/Po 3057/98, ONSA 2001, Nr 1, poz. 34.

rządzenia Prezydenta RP, które nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 7). Natomiast ogłoszenie umowy innej niż ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie zarządza Prezydent RP na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych. Ogłaszanie umów, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 2 i 3, opiera się na założeniu, że wszystkie zmiany dotyczące umowy ratyfikowanej, bez względu na sposób ich przyjęcia, są ogłaszane w tym samym publikatorze, w którym została ogłoszona umowa, której zmiany dotyczą³¹.

W wyjątkowych przypadkach, ze względu na interes państwa, w szczególności interes obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli, można odstąpić od ogłoszenia umowy międzynarodowej w Monitorze Polskim (art. 18 ust. 4 ustawy o umowach międzynarodowych). Ponadto w pewnych przypadkach można odstąpić od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim aneksu lub załącznika umowy międzynarodowej (art. 18 ust. 5).

Ogłaszanie pewnych umów międzynarodowych w Monitorze Polskim stanowi *novum* na gruncie polskiego prawa i praktyki. W ustawie o umowach międzynarodowych przewidziano ogłaszanie umów międzynarodowych w szerokim zakresie. Uważa się to za rozwiązanie celowe, gdyż szeroka publikacja umów międzynarodowych jest państwa prawnego postępowaniem oczywistym i niezbędnym. W związku z regulacjami zawartymi w tym zakresie w Konstytucji RP i ustawie o umowach międzynarodowych wyrażano nadzieję, że będą one „silnym impulsem w kierunku usprawnienia praktyki publikacyjnej w odniesieniu do umów”³².

Z art. 88 ust. 3 zd. można wyprowadzić tezę, że obowiązek ogłaszania nie odnosi się do pozostałych umów międzynarodowych, nie ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie, a ratyfikowanych w trybie uproszczonym (tzw.

---

³¹ Zob. M. Masternak-Kubiak, *Obowiązywanie i skuteczność nieratyfikowanych umów międzynarodowych w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] *Minikomentarz dla maxi profesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 433. Por. M. Czepelak, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 81.

³² R. Szafarz, *Ustawa o umowach międzynarodowych a Konstytucja RP*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzcinski, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 371–372.

„mała ratyfikacja”) lub umów zatwierdzanych przez Radę Ministrów. Zwraca się jednak uwagę, że i one mogą dotyczyć obywateli i ich interesów³³, co powinno zachęcać do podania ich treści do wiadomości publicznej.

Obowiązek ogłaszania umów, o którym mowa w art. 88 ust. 1, rozciąga się również na akt wypowiedzenia umów międzynarodowych, ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

W art. 88 ust. 3 zd. 1 wprowadzony został nakaz ogłaszania umów, o których tam mowa, w „trybie wymaganym dla ustaw”. Z przepisu art. 91 ust. 1 wynika, że nakaz ten – ujęty szerzej, bo także do umów ratyfikowanych w trybie uproszczonym (tzw. „mała ratyfikacja” – ma się spełniać poprzez ogłoszenie umowy w Dzienniku Ustaw, co stanowi warunek uznania mowy za część krajowego porządku prawnego i bezpośredniego stosowania umowy samo wykonalnej³⁴.

Ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw umowy międzynarodowej, ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, towarzyszy ogłoszenie, w oparciu o inną podstawę prawną, ustawy upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikacji danej umowy międzynarodowej. Należy to traktować w charakterze dowodu, że Prezydent rzeczywiście został upoważniony do ratyfikacji w tym trybie³⁵.

Ogłoszenie jako warunek poprzedzający wejście w życie nie rozciąga się natomiast *expressis verbis* obowiązkowo na akty wewnętrznie obowiązujące z uwagi na ich charakter, możliwy uproszczony sposób podania do wiadomości jednostkom organizacyjnym podległym, a także brak odpowiedniego postanowienia w tej kwestii w art. 93 Konstytucji. Istnienie takich aktów normatywnych nie ogłoszonych dopuszcza wyraźnie art. 190 ust. 2 zd. 2 Konstytucji. Z uwagi jednak na postanowienia art. 88 ust. 2 Konstytucji, nie będzie przekroczeniem konstytucji objęcie zasadą publikacji, na podstawie odrębnej ustawy, także aktów wewnętrznie obowiązujących³⁶.

---

³³ Zob. R. Szafarz, *Międzynarodowy...*, s. 40.

³⁴ Zob. K. Działocha, op.cit., s. 11.

³⁵ Zob. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i prawo wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 114.

³⁶ Zob. K. Działocha, op.cit., s. 1–2.

IV. Tryb ogłaszania aktów prawnych Unii Europejskiej

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych Unii Europejskiej oraz zasady i tryb wydawania Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej regulują przepisy UE³⁷.

Obowiązek publikacji dotyczy wszystkich aktów normatywnych (źródeł prawa), które mogą być podstawą uprawnień i obowiązków jednostek oraz kompetencji organów władzy publicznej³⁸. Obowiązek ten odnosi się również do aktów prawa unijnego, które – w świetle Konstytucji RP – posiadają status ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 91 ust. 1) lub aktów stanowiących przez organizację międzynarodową.

W prawie UE regułą jest ogłaszanie aktów normatywnych. Zgodnie z art. 297 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) akty ustawodawcze, tj. wszystkie akty przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 3 TFUE) są publikowane w Dzienniku Urzędowym UE i wchodzi w życie z dniem w nich określonym lub, w przypadku jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. Ponadto, jak stanowi art. 297 ust. 2 TFUE, rozporządzenia, dyrektywy, które są skierowane do wszystkich państw członkowskich oraz decyzje, które nie wskazują adresata, są publikowane w Dzienniku Urzędowym UE i wchodzi w życie z dniem w nich określonym lub, w przypadku jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji³⁹.

Obowiązek należytego ogłoszenia aktu prawa unijnego oznacza potrzebę jego urzędowego ogłoszenia w języku polskim, który jest językiem urzędowym w RP (art. 27 Konstytucji RP), a także w jednym z języków urzędowych UE⁴⁰.

---

³⁷ Zob. J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej. Analiza krytyczna systemu i doktryny*, Toruń 2014, s. 111.

³⁸ Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 146.

³⁹ Zob. S. Biernat, M. Niedźwiedź, *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012, s. 112–113.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Nr 1 z 14 kwietnia 1958 r. w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.Urz. WE L Nr 17), s. 385.

V. Uwagi końcowe

Zasada, że ogłoszenie jest warunkiem wejścia w życie aktu normatywnego, stała się istotnym wyznacznikiem demokratycznego państwa prawnego. Postrzegana jest jako istotna przesłanka pewności prawnej, a także jawności życia publicznego oraz kontroli władz publicznych. Ponad 20 lat stosowania Konstytucji RP dowodzi przy tym, że w żadnym momencie nie podważano sensu tego rozstrzygnięcia konstytucyjnego, a problemy interpretacyjne pojawiały się raczej w kwestii odpowiedniego wyegzekwowania tej zasady. Wiązało się to z sięganiem po nowe formy promulgacyjne, np. elektroniczne dzienniki urzędowe. Istotnym wyzwaniem w tym zakresie okazało się ogłaszanie umów międzynarodowych, ze względu na ich zróżnicowany charakter. Poważne problemy przyniosło też ogłaszanie aktów normatywnych UE, a także innych organizacji międzynarodowych. Tradycyjny system organów promulgacyjnych (Dziennik Ustaw, Monitor Polski) musiał bowiem w coraz wyższym stopniu uwzględniać organy promulgacyjne UE.

Pewne zasady, jak choćby minimalne 14-dniowe *vacatio legis*, pomimo że nie są kwestionowane, nie doczekały się jednak konstytucjonalizacji. Ustrojodawca uznał, że powinna tu mieć miejsce pewna elastyczność, a nadmierne usztywnienie nie byłoby tu uzasadnione. Niemniej jednak podstawowe reguły ogłaszania aktów normatywnych zostały na tyle sprecyzowane w Konstytucji RP i rozwinięte w ustawodawstwie (m.in. w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i ustawie o umowach międzynarodowych), że nie tworzą barier w zakresie ich skutecznego wdrażania do praktyki ustrojowej.

Literatura

- Banaszak B., *Ogłaszanie aktów prawnych*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Biernat S., Niedźwiedź M., *Znaczenie prawa międzynarodowego i unijnego dla prawa administracyjnego i administracji publicznej w świetle Konstytucji RP*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, t. 2.
- Chajbowicz A., *Nota do art. 88*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

- Czepelak M., *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008.
- Działocha K., *Nota do art. 88*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2008.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Haczkowska M., *Nota do art. 88*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Jabłońska-Bonca J., Zieliński M., *Aspekty jawności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, nr 3; G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Jeżewski J., *Nota do art. 88*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Masternak-Kubiak M., *Obowiązywanie i skuteczność nieratyfikowanych umów międzynarodowych w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*, [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa prof. Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Rytel-Warzocho A., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich. Studium prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 6 wyd., Warszawa 2009.
- Sokolewicz W., *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i prawo wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej. Analiza krytyczna systemu i doktryny*, Toruń 2014.
- Szafarz R., *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Szafarz R., *Ustawa o umowach międzynarodowych a Konstytucja RP*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.
- Więcek M., *Nota do art. 88*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, red. M. Safan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5.
- Zoll A., *Dostęp do informacji prawnej jako prawo obywatelskie* [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Sopot 2006.