

Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego

Grzegorz Wierczyński



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego

Grzegorz Wierczyński



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

Stan prawny na 1 stycznia 2008 r.

Wydawca:
Anna Berska

Skład, łamanie:
Andrzej Gudowski

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISBN 978-83-7526-852-2
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zaczęte 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wprowadzenie	9
Rozdział I. Wprowadzenie do zagadnień jawności prawa	13
1. Ogłaszanie prawa i zasada jawności prawa w ujęciu teorii i filozofii prawa	13
2. Zasada jawności prawa a inne zasady ogólne polskiego systemu prawnego	28
3. Aspekty i obszary działania i badania zasady jawności prawa	37
3.1. Jawność tworzenia prawa	38
3.2. Jawność norm prawnych	51
3.3. Jawność stosowania prawa	56
4. Podsumowanie	62
Rozdział II. Historyczny rozwój instytucji urzędowego ogłaszania aktów normatywnych	63
1. Wprowadzenie	63
2. Okres I Rzeczypospolitej	67
3. Okres Księstwa Warszawskiego i zaborów	72
4. Okres międzywojenny	79
4.1. Dziennik Ustaw	79
4.2. Monitor Polski i inne dzienniki urzędowe	90
5. Okres PRL	93
6. Podsumowanie	107
Rozdział III. Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego w świetle obowiązujących obecnie w Polsce przepisów	109
1. Uwagi ogólne	109
2. Obowiązek urzędowego ogłaszania aktów normatywnych	112
3. Ogłoszenie jako warunek wejścia w życie	114

4. Wyłączność urzędowego ogłaszania aktów normatywnych.....	122
5. Ogłoszenie jako obowiązek organów państwa	130
A. Zasada bezzwłoczności	132
B. Obowiązek oznaczania daty ogłoszenia.....	136
C. Zasada zgodności z oryginałem.....	141
D. Środki służące egzekwowaniu wykonania obowiązku ogłoszenia	142
6. Wyjątki od zasady, że każdy akt normatywny podlega ogłoszeniu	145
7. Podsumowanie	152
Rozdział IV. Dzienniki urzędowe jako środek służący do urzędowego ogłaszania aktów normatywnych	154
1. Uwagi ogólne.....	154
2. Rodzaje, zawartość i organizacja dzienników urzędowych	155
A. Dziennik Ustaw	156
B. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”	158
C. Dzienniki urzędowe ministrów i urzędów centralnych.....	162
D. Wojewódzkie dzienniki urzędowe.....	165
E. Pozostałe polskie dzienniki urzędowe	172
3. Wygląd i organizacja dzienników urzędowych.....	173
4. Wydawanie i rozpowszechnianie dzienników urzędowych.....	177
5. Udostępnianie zbiorów dzienników urzędowych.....	181
6. Skorowidze do dzienników urzędowych	183
7. Wydawanie i udostępnianie dzienników urzędowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej	186
8. Podsumowanie	202
Rozdział V. Zasady ogłaszania umów międzynarodowych i aktów prawnych Unii Europejskiej.....	204
1. Zasady ogłaszania umów międzynarodowych	204
2. Zasady ogłaszania aktów prawnych Unii Europejskiej	210
3. Podsumowanie	222
Rozdział VI. Prostowanie błędów w ogłoszonych tekstach aktów prawnych	223
1. Wprowadzenie	223
2. Geneza obecnego uregulowania	224

3. Obecna regulacja dotycząca prostowania błędów w ogłoszonych tekstach aktów prawnych.....	229
4. Sprostowanie błędu w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2003 r.	243
5. Charakter prawny obwieszczenia o sprostowaniu błędów i jego skutki	248
6. Podsumowanie	253
Rozdział VII. Ogłaszanie tekstów jednolitych aktów prawnych	254
1. Wprowadzenie	254
2. Geneza obecnego uregulowania	255
3. Obecna regulacja dotycząca ogłaszania tekstów jednolitych aktów prawnych.....	257
4. Charakter prawny tekstu jednolitego.....	262
5. Przyszłość instytucji tekstu jednolitego	266
6. Podsumowanie	269
Podsumowanie	271
Posłowie.....	277
Wykaz orzeczeń cytowanych w pracy (w porządku chronologicznym)	279
Wykaz publikacji cytowanych w pracy	283

Wprowadzenie

Zasada jawności prawa, a w szczególności zasada jawności przepisów prawnych jest tak głęboko zakodowana we współczesnej kulturze prawnej w Polsce, że zagadnienia z nią związane wydają się oczywiste. Powoduje to, że tematyka ta nie jest przedmiotem szerokiego zainteresowania w literaturze naukowej. Zainteresowanie to jeszcze zmalało po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹, ponieważ akty te zrealizowały wiele postulatów doktryny zgłaszanych w latach 80. i 90. XX wieku.

Jednocześnie jednak wzrasta znaczenie nauki o przekazywaniu, wyszukiwaniu, porządkowaniu i przetwarzaniu informacji prawnej. Wiąże się to głównie z rozwojem informatycznych systemów informacji prawnej, a ogólniej — ze zjawiskiem tzw. rewolucji informacyjnej. Wobec narastającej ilości przepisów prawnych i innych informacji związanych z prawem, coraz więcej osób czerpie swoją wiedzę o prawie z elektronicznych systemów informacji o prawie. Systematyczny wzrost znaczenia systemów informacji o prawie w procesie przekazywania informacji o prawie powoduje, że przyjęty w nich sposób prezentacji tej informacji wpływa na stan wiedzy przeciętnego obywatela o obowiązującym prawie. Dlatego też już od lat 70. rozwija się nowa dyscyplina nauki — informatyka prawnicza. Jedną z ról tej młodej dyscypliny jest analizowanie rozwiązań przyjmowanych w systemach informacji prawnej pod kątem tego, na ile wiernie odzwierciedlają one istniejący w rzeczywistości stan prawny. Informatyka prawnicza bada między innymi, w jaki sposób rzeczywistość prawna znajduje swoje odzwierciedlenie w istniejących systemach informacji prawnej. Z punktu widzenia analizowania zasad funkcjonowania tych systemów niezbędne jest zatem przeprowadzenie analizy najistotniejszych za-

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.

sad rządzących procesami komunikacyjnymi, w których przekazywane są wiadomości o normach prawa. Wśród takich zasad na szczególną uwagę zasługują zasady dotyczące redagowania i ogłaszania przepisów prawnych w Polsce. Przeprowadzenie analizy tych zasad jest niezbędne dla prowadzenia skutecznych badań w dziedzinie informatyki prawniczej.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie przyjętego wspólnie w Polsce modelu urzędowego ogłaszania aktów prawnych i udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak wpływa on na realizację zasady jawności prawa. Niniejsza praca oparta jest zatem na założeniu, zgodnie z którym urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego służy realizacji zasady jawności prawa.

W celu znalezienia odpowiedzi na stawiane w pracy pytanie, analizie poddane zostały obowiązujące regulacje prawne dotyczące tej problematyki oraz niektóre aspekty ich funkcjonowania w praktyce. Aspekt praktyczny został uwzględniony w zasadzie tylko w takim zakresie, w jakim wpływa on na skuteczność realizowania zadań stawianych przed regulacją dotyczącą ogłaszania aktów normatywnych.

Praca jest podzielona na kilka części. W pierwszej przedstawiony został zarys zasady jawności prawa. Jest to niezbędne dla dalszej części pracy i wykonania przyjętego w niej celu. W tej części omówione zostały dotychczasowe poglądy przedstawicieli filozofii prawa na omawianą zasadę, jej stosunek do innych zasad ogólnych przyjętych w polskim systemie prawnym oraz aspekty i obszary działania tej zasady. W następnej części przedstawiam zarys ewolucji instytucji urzędowego ogłaszania aktów prawnych w Polsce.

Najważniejszą częścią pracy jest analiza przyjętego obecnie w Polsce modelu normatywnego regulującego ogłaszanie aktów prawnych. Oprócz zasad dotyczących ogłaszania aktów prawnych prawa krajowego omawiam w tej części również zasady dotyczące ogłaszania umów międzynarodowych i aktów prawnych Unii Europejskiej oraz najważniejsze problemy związane z urzędowym ogłaszaniem aktów prawnych drogą elektroniczną.

Osobne uwagi poświęcone zostały dwóm kwestiom szczególnym związanym z urzędowym ogłaszaniem aktów prawnych: prostowaniu błędów w ogłoszonych aktach prawnych oraz ogłaszaniu tekstów jednolitych aktów prawnych.

W podsumowaniu pracy przedstawiona została próba odpowiedzi na postawione w pracy pytanie.

W pracy analizie zostały poddane przede wszystkim regulacje prawne dotyczące ogłaszania aktów prawnych. Oczywiście jest to tylko jeden z aspektów badania procesów przepływu informacji o prawie. Jak zauważył F. Studnicki, przepływ informacji o normach prawa można badać między innymi na płaszczyźnie formalnej, semantycznej i pragmatycznej². Na płaszczyźnie formalnej badaniu podlega to, czy sygnały służące do przekazywania informacji poprzez dany kanał komunikacyjny nie ulegają w tym kanale wypaczeniu, a więc na przykład czy przedruk ustawy odpowiada tekstowi oryginalnemu tej ustawy. Na płaszczyźnie semantycznej badaniu podlega to, czy odbiorca informacji przypisuje jej takie samo znaczenie, jakie przypisuje jej nadawca tej informacji. Badania w tym zakresie są podejmowane między innymi w zakresie prac nad techniką prawodawczą i co do zasady nie są przedmiotem niniejszej pracy. Na płaszczyźnie pragmatycznej badamy, czy odbiorca informacji zachował się zgodnie z normami zawartymi w tej informacji. Tego typu badania podejmują socjologia i polityka prawa i nie są one przedmiotem niniejszej monografii.

Niniejsza praca stanowi zmienioną i uzupełnioną wersję rozprawy doktorskiej „Urzędowa publikacja aktu prawnego jako realizacja zasady jawności prawa” obronionej 29 października 2007 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Rozprawa ta nie powstałaby, gdyby nie życzliwość wielu osób, którym chciałbym w tym miejscu serdecznie podziękować. Szczególne podziękowania kieruję do promotora pracy prof. dr. hab. Jerzego Zajadły, któremu zawdzięczam nie tylko opiekę naukową i wiele cennych wskazówek, ale też trudne do przecenienia dyskusje nad najciekawszymi trendami we współczesnej teorii i filozofii prawa. Dziękuję również recenzentom rozprawy, Panu prof. dr. hab. Włodzimierzowi Gromskiemu oraz Panu prof. dr. hab. Andrzejowi Szmytowi za wnikliwą analizę i zgłoszone uwagi, dzięki którym powstał ostateczny kształt pracy.

Autor

Gdańsk, listopad 2007 r.

² F. Studnicki, *Przepływ wiadomości o normach prawa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze, z. 32, Kraków 1965, s. 20.

Rozdział I

Wprowadzenie do zagadnień jawności prawa

1. Ogłaszanie prawa i zasada jawności prawa w ujęciu teorii i filozofii prawa

Świadomość szczególnego znaczenia jawności prawa odnajdujemy już w prawie starożytnym. W tym kontekście wymieniana się często ustawodawstwo Hammurabiego, które zostało wyryte na steli z czarnego diorytu³, co miało spowodować, aby każdy mógł „znaleźć swe prawo”⁴. Jawność „najważniejszych przejawów życia społecznego” uznaje się obecnie za jedną z najważniejszych cech starożytnego greckiego *polis*⁵. W literaturze przetrwało świadectwo, że już w połowie V w. p.n.e. Grecy zdawali sobie sprawę, że pojawienie się prawa pisanego może odegrać istotną rolę w zapewnianiu jego jawności, co może być znaczącym osiągnięciem zmierzającym do wyrównania położenia biednych i bogatych⁶. Prawa wyryte na kamieniu lub w brązie mogą zostać poznane przez wszystkich, a to oznacza, że przestają być przedmiotem arbitralnych interpretacji wąskiej klasy rządzących. Symbolem takiego podejścia do jawności prawa może być to, że ustawy Solona, wypisane na kawałkach drewna, zostały oprawione w ten sposób, żeby dały się obracać i były ustawione w krążganku dostępnym dla wszystkich⁷.

³ C. Kunderewicz, *Kodyfikacje mezopotamskie z III i II tysiąclecia p.n.e.* (w:) *Dzieje kodyfikacji prawa. Materiały na konferencję historyków prawa w Karpaczu*, 1974, s. 4.

⁴ E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, wyd. II, Warszawa–Lublin–Łódź–Poznań–Kraków–Wilno–Zakopane 1922, s. 246.

⁵ J.P. Vernant, *Źródła myśli greckiej*, Gdańsk 1996, s. 65.

⁶ Tezeusz, przywódca demokratycznych Aten, w obronie zwyczajów panujących w jego mieście stwierdza, że „gdy spisane są prawa — i słaby, i bogacz jedną mają sprawiedliwość” — zob. Eurypides, *Błagalnice* (w:) tegoż, *Tragedie*, tłum. J. Łanowski, Warszawa 1980, s. 112.

⁷ E. Jarra, *Ogólna teoria...*, s. 246.

W starożytnym Rzymie jawność prawa była powszechnie uznawanym postulatem, a jego znajomość była jedną z cnót obywatelskich⁸. Nieprzypadkowo Rzymianie użyli dwunastu tablic z kości słoniowej do zapisania swego legendarnego zbioru praw⁹, a praw tych Cyceon uczył się w dzieciństwie na pamięć¹⁰. Nawet w okresie upadku kultury prawnej Rzymianie strzegli jawności prawa. Do dziś przetrwała informacja o powszechnym oburzeniu, z jakim spotkał się cesarz Kaligula, który najpierw tylko zapowiedział, lecz nie ogłosił aktu wprowadzającego nowe podatki, a następnie, pod wpływem protestów, ogłosił go, lecz bardzo małymi literami w takim zaułku, w którym nikt nie mógł go przepisać¹¹.

Za pośrednictwem jurysprudencji rzymskiej zasada jawności prawa trafiła do prawa kanonicznego, gdzie została wyrażona już w dwunastowiecznej kompilacji zwanej Dekretem Gracjana w postaci zasady *leges instituuntur cum promulgantur*¹². Zasadę tę cytował św. Tomasz. Jednym z zagadnień, które rozpatrywał on w swojej *Sumie teologicznej* w części poświęconej istocie prawa, było pytanie, czy do istoty prawa należy jego publiczne obwieszczenie.

Jako argumenty przemawiające przeciwko takiej tezie św. Tomasz podał, że:

- prawo natury nie wymaga obwieszczenia, a więc do istoty prawa jako takiego nie należy jego obwieszczenie;
- do przestrzegania prawa są zobowiązani nie tylko ci, którzy je znają;

⁸ H. Kupiszewski, *Ignorantia iuris nocet*, Prawo Kanoniczne 1982, nr 1/2, s. 302 i cytowana tam literatura.

⁹ Informację o tej „kodyfikacji” podaje Gaius cytowany w drugim tytule pierwszej księgi Digestów. Zob. A. Karwacka, *O początkach prawa i wszystkich urzędów oraz o następstwie prawników. 2 tytuł 1 księgi Digestów. Tekst — tłumaczenie — komentarz*, Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego 2003, nr 3.1, s. 201.

¹⁰ Cyceon, *O państwie, O prawach*, Kęty 1997, s. 147.

¹¹ G. Swetoniusz Trankwillus, *Żywoty cesarzy*, tłum. J. Niemirska-Pliszczyńska, wyd. 6, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1980, s. 194.

¹² Obecnie zasada ta jest wyrażona w kanonie 7 kodeksu prawa kanonicznego, zgodnie z którym: „Ustawa powstaje z chwilą jej promulgowania”. Następny kanon zajmuje się procedurą promulgacji. Zgodnie z § 1 „powszechne ustawy kościelne są promulgowane przez zamieszczenie w organie urzędowym Akta Stolicy Apostolskiej, chyba że w poszczególnych przypadkach został przepisany inny sposób promulgowania. Uzyskują moc prawną wyłącznie po upływie trzech miesięcy od dnia, którym numer Akt jest oznaczony, chyba że z natury rzeczy wiąże od razu albo w samej ustawie został specjalnie i wyraźnie określony krótszy lub dłuższy okres nieobowiązywalności”. Drugi paragraf tego kanonu stanowi zaś, że „ustawy partykularne są promulgowane w sposób określony przez prawodawcę i zaczynają obowiązywać po miesiącu od dnia promulgacji, chyba że w samej ustawie określono inny termin”.

- Kodeks Justyniana stanowił, że prawa stanowi się na przyszłość, a przecież ogłoszenie odbywa się obecnie.

Analizując tę kwestię, św. Tomasz odwołał się do istoty prawa i z niej wywiódł obowiązek ogłoszenia aktu prawnego. Według niego prawo nadaje się innym w charakterze normy (prawidła) i miernika (postępowania). Prawidło zaś i miernik nadaje się przez to, że przykłada się do tego, co ma być normowane i mierzone. Stąd też, aby prawo miało moc wiążącą — a to przecież jest istotną właściwością prawa — musi ono dotrzeć do tych ludzi, którzy powinni według niego normować swoje postępowanie. A dotrzeć może jedynie przez to, że dochodzi ono do ich wiadomości przez jego publiczne obwieszczenie. I dlatego publiczne obwieszczenie jest konieczne do tego, żeby prawo nabrało swojej mocy. Powołał się też na Izydora, który powiedział: „Prawo — *lex* wywodzi swoją nazwę od *legere* — czytać, jako że jest spisane”.

Na tej podstawie św. Tomasz uznał publiczne obwieszczenie za jedną z czterech cech, które składają się na tzw. istotę prawa. Prawem jest zatem rozporządzenie rozumu nadane dla dobra wspólnego i publicznie obwieszczone przez tego, kto ma pieczę nad wspólnotą¹³. Wydaje się zatem, że publikacja dla św. Tomasza oznacza przede wszystkim uzewnętrznienie swojej woli przez prawodawcę, a w tym sensie w sposób oczywisty wynika ona z istoty prawa¹⁴.

Pogłębiona refleksja naukowa na temat zasady jawności prawa pojawiła się dopiero wraz z rozwojem idei oświeceniowych. Charakterystyczne w tym względzie są poglądy Monteskiusza. Podkreśla on między innymi, że „miłość republiki w demokracji jest miłością demokracji; miłość demokracji jest miłością równości”¹⁵. Wskazuje jednocześnie, że równości nie wystarczy wprowadzić, lecz należy ją obudować różnego rodzaju gwarancjami prawnymi. W przeciwnym razie „nierówność wejdzie tą stroną, której prawa nie bronią, republika będzie zgubiona”¹⁶. To właśnie powiązanie idei jawności i równości z postulatem wprowadzenia instytucji gwarantujących realizację tych idei spowodowało „wynalezienie” instytucji dzienników urzędowych¹⁷. Warto jeszcze dodać, że w kontekście równości Mon-

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

¹⁴ Zob. J. Sommer, *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 1972, nr 163, s. 167.

¹⁵ Monteskiusz, *O duchu praw*, Kęty 1997, s. 46.

¹⁶ Tamże, s. 47.

¹⁷ Zob. następny rozdział.

teskiesz postuluje również, aby prawa były formułowane w prosty sposób i aby słowa tych praw „budziły u wszystkich te same pojęcia”¹⁸.

W doktrynie anglosaskiej zagadnieniem ogłaszania prawa zajmował się J. Bentham. Wychodził on z założenia, że aby prawo było przestrzegane, musi być znane. Żeby było znane, musi zostać w odpowiedni sposób promulgowane. J. Bentham uznaje jednocześnie, że aby promulgować prawo, konieczne jest nie tylko to, żeby je wydrukować, przeczytać ludziom albo obwieścić „z dźwiękiem trąb na ulicach”. Środki te, choć dobre, mogą okazać się nieskuteczne. Mogą też zabrać więcej uwagi niż istota promulgacji, którą jest dla J. Benthama wprowadzenie go do umysłów rządzonych w taki sposób, że będą oni je mieli w swojej pamięci i będą mogli się odwołać do tej wiedzy za każdym razem, gdy mają jakiegokolwiek wątpliwości co do przestrzegania tego, co obowiązuje. Jednocześnie promulgacja nie jest warunkiem koniecznym do powstania prawa, gdyż żeby prawo mogło być promulgowane, musi wcześniej istnieć. Jako „metody promulgacji” — rozumiane jako miejsca, w których należy nauczać prawa — Bentham postrzegał między innymi szkoły i kościoły. Uważał jednocześnie, że dla obowiązywania prawa jest pożądane, by publikowane były również uzasadnienia aktów prawnych¹⁹.

Jednym z elementów utrudniających analizę poglądów na temat ogłaszania aktów normatywnych i zasady jawności prawa jest to, że do XIX w. pojęcie publikacji aktu prawnego wiązano często z pojęciem promulgacji. Dopiero dziewiętnastowieczna nauka francuska zaczyna wyraźnie rozróżniać te pojęcia²⁰. Od tej pory jako promulgację rozumie się urzędową czynność powołanego do tego organu państwa, w ramach której organ ten stwierdza ważność danego aktu. Jest to swego rodzaju urzędowe stwierdzenie, że procedura tworzenia danego aktu została zakończona. Promulgacja zazwyczaj wiąże się ze skierowaniem danego aktu prawnego do ogłoszenia. Odpowiednio podpisany oryginał jest podstawą do ogłoszenia aktu prawnego. Takie rozróżnienie przejął z nauki francuskiej E. Jarra, który stwierdził, że ogłoszenie ustawy jest ostatnim etapem w procesie powstawania ustawy i składa się ono z dwóch „momentów”: promulgacji,

¹⁸ Tamże, s. 495.

¹⁹ J. Bentham, *Of Promulgation of the Laws and Promulgation of the Reasons Thereof*, <http://www.la.utexas.edu/research/poltheory/bentham/promul/promul.s01.html>, według stanu na dzień 8 sierpnia 2006 r. Zgodnie z informacją zawartą na tej stronie tekst ten został zamieszczony na podstawie *Bowring edition of Bentham's works*, t. I z 1843 r.

²⁰ O ewolucji pojęcia promulgacji zob. M. Zimmermann, *Kwestia promulgacji ustaw w nowej Konstytucji*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1937, nr 3, s. 387 i cytowana tam literatura.

rozumianej przez niego jako „urzędowe, pochodzące od naczelnika państwa stwierdzenie faktu, że projekt ustawy pozyskał przyjęcie u czynników ustawodawczych oraz polecenie wykonywania nowej ustawy” oraz ogłoszenia, rozumianego jako „urzędowe podanie treści ustawy do wiadomości zainteresowanych”²¹.

Bazując już na rozróżnieniu tych dwóch pojęć, szkoła pozytywizmu prawniczego zaprezentowała nowe podejście do aktu urzędowego ogłoszenia aktu prawnego. H. Kelsen co do zasady zgodził się z M.E. Mayerem, który stwierdził, że „istota ogłaszania ustaw polega nie na podawaniu ich do powszechnej wiadomości”²². Wynika to bowiem z faktu, że „ustawy państwowe mogą być ogłaszane tylko w dziennikach ustaw państwa” i „każde inne ogłoszenie jest ze stanowiska prawa państwowego nieważne i niebyłe”, nawet jeśli „sposób taki dla zaznajomienia ogółu był skuteczniejszy”.

H. Kelsen, w przeciwieństwie do J. Benthama, uznawał ogłoszenie ustaw za ostatni akt procesu ustawodawczego, który „stwarza i ujawnia autentyczny tekst ustawy”²³. „Minister ponosi odpowiedzialność za autentyczność; ogłoszenie takiego tekstu nie ma na celu podania treści tegoż do publicznej wiadomości, lecz raczej ma charakter autentycznego ujawnienia prawdziwego tekstu danej ustawy”²⁴. Jednocześnie jednak autor ten przyznał, że „odmawianie współczesnemu ogłaszaniu ustaw w dzienniku praw w zupełności celu podania ich treści do publicznej wiadomości jest niewątpliwie niewłaściwe. Przyjęty bowiem przez współczesny konstytucjonalizm sposób ogłaszania ustaw da się historycznie wyjaśnić jako wyraz reakcji przeciw brakowi publikowania norm prawnych w epoce absolutnej monarchji, w której aby stworzyć autentyczny tekst ustawy, wystarczało, by wydany przez monarchę akt został kontrasygnowany przez odnośnego

²¹ E. Jarra, *Ogólna teoria...*, s. 245 i 246. W literaturze powojennej S. Rozmaryn stwierdził, że obecnie można mówić jedynie o akcie podpisania ustawy i jej ogłoszenia, promulgacja zaś, rozumiana jako akt polecający stosowanie danego aktu prawnego, nie jest znana polskiemu prawu; zob. S. Rozmaryn, *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w PRL*, Państwo i Prawo 1959, z. 1, s. 8. Wydaje się, że z poglądem tym zgadzał się R. Orzechowski, gdyż przytaczał go bez zastrzeżeń; zob. R. Orzechowski, *Publikacja aktów normatywnych i organy publikacyjne w PRL*, Państwo i Prawo 1968, z. 6, s. 944. Zgadzały się z nim również A. Michalska i S. Wronkowska; zob. tychże autorek: *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 116. Odmienne stanowisko, już w zmienionym stanie prawnym, zajął H. Rot; zob. tenże, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych (ujęcie komparatystyczne)*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1992, nr 206 — *Państwo, prawo, społeczeństwo. Zbiór studiów. Tom poświęcony prof. Władysławowi Zamkowskiemu*, s. 155.

²² H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. II, Wilno 1936, s. 85.

²³ Tamże.

²⁴ Tamże.

ministra. Powielenie prasowe nie może mieć logicznie innego celu, jak podanie do wiadomości i danie w tej formie możliwości zainteresowanym, by mogli się łatwo zaznajomić z autentycznym tekstem ustawy”²⁵.

H. Kelsen uznał też, że samo określenie „ogłoszenie ustaw” jest niedokładne i mylące. „W państwie konstytucyjnym ogłoszona zostaje sankcjonowana przez głowę państwa uchwała ciał ustawodawczych, która dopiero przez ogłoszenie staje się ustawą. I właśnie to niedokładne określenie kryje w sobie niebezpieczeństwo zatarcia formalnego znaczenia aktu ogłoszenia, który dla powstania ustawy jest w tym samym stopniu konieczny i to samo miejsce zajmuje w procesie tworzenia woli państwa co uchwała ciał ustawodawczych lub sankcja ze strony głowy państwa”²⁶.

Z jeszcze innego punktu widzenia instytucję ogłaszania prawa analizował L.L. Fuller²⁷, prowadząc swoje badania nad tzw. moralnością prawa. Stwierdził on, że urzędowe ogłaszanie aktów prawnych nie służy temu, by edukować każdego obywatela w zakresie całego obowiązującego prawa. Dążenie do tego, by każdy obywatel w pełni znał i rozumiał wszystkie prawa, które mogą być wobec niego stosowane, byłoby szaleństwem. Odrzucił on zatem postulat zgłoszony przez J. Benthama. Jednocześnie jednak uznał urzędowe ogłaszanie prawa za niezbędne, gdyż realizuje ono wiele innych celów. Wśród argumentów przemawiających za przyjęciem takiego stanowiska wymienił między innymi:

- nawet jeśli tylko jeden obywatel będzie chciał poznać wszystkie obowiązujące go przepisy, zapewnienie mu takiej możliwości jest wystarczającym powodem, by akty prawne były jawne;
- akty prawne powinny być publikowane po to, by mogły być przedmiotem publicznej krytyki;
- akty prawne powinny być publikowane po to, by zapobiegać naruszaniu ich przez tych, którzy mają ich strzec²⁸.

Przed L.L. Fullerem amerykańska doktryna prawnicza właściwie nie zajmowała się problemem jawności prawa. W latach 70. pojawił się w niej natomiast szerszy nurt postulujący jawność działań administracji publicznej — tzw. ruch „government in the sunshine”. Ruch ten doprowadził do uchwalenia wielu aktów prawnych wprowadzających zasadę jawności

²⁵ Tamże, s. 85–86.

²⁶ Tamże, s. 87.

²⁷ L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 2004.

²⁸ Tamże, s. 41–43.

działań administracji²⁹. Naturalną konsekwencją tego ruchu było pojawienie się postulatów co do jawności prawa. W 1982 r. J.E. Murphy opublikował duży artykuł na temat rządowego obowiązku czynienia prawa znany³⁰. W artykule tym uzasadniał, że władze publiczne powinny aktywnie informować o wprowadzanych przez siebie przepisach prawnych. Ze względu na takie wartości, jak pewność, taniość oraz powszechność, postulował on, by wszelkie akty prawne były publikowane. Analizował on również różne sposoby publikowania prawa i uznał, że najlepszym rozwiązaniem byłaby kompilacja tych sposobów, przy czym szczególne znaczenie przyznał publikowaniu aktów prawnych w dzienniku urzędowym (*official gazette*) albo urzędowym rejestrze, przy jednoczesnym przyjęciu zasady, że akty prawne uzyskiwałyby moc obowiązującą dopiero po upływie pewnego czasu od ich opublikowania w tym dzienniku lub rejestrze. Postulował jednocześnie, by kopie dziennika były zdeponowane w specjalnych repozytoriach lokalnych, tak by zapewnić ich publiczną dostępność. Zawartość dzienników powinna też znajdować się w publicznie dostępnych bazach danych³¹. J.E. Murphy dostrzegał zagrożenie, że poszczególne akty prawne mogą „utonąć” w dzienniku urzędowym³², dlatego też postulował, by akty prawne opublikowane w dziennikach urzędowych podlegały następnie urzędowym kompilacjom oraz bieżącemu indeksowaniu, tak by ułatwiać ich wyszukiwanie³³.

W Polsce zasada jawności prawa i instytucja urzędowego ogłaszania aktów normatywnych przez długi czas nie była przedmiotem jakiegось pogłębionej analizy teoretycznej, mimo że odgrywała ona znaczącą rolę w praktyce i już w 1505 r., dzięki konstytucjom przyjętym przez Sejm Walny w Radomiu, znalazła ona swój wyraz w prawie stanowionym³⁴.

W okresie międzywojennym teoretycy prawa, czego przykładem może być cytowany powyżej E. Jarra, uznawali ogłoszenie prawa jako ostatni etap tworzenia prawa i nie poświęcali mu poza tym szczególnej

²⁹ Więcej na ten temat: http://en.wikipedia.org/wiki/Government_in_the_Sunshine_Act. W Europie promocją przejrzystości w rządzeniu oraz prawa do informacji zajmuje się między innymi utworzona w trakcie spotkania organizacji pozarządowych w Sofii w 2002 r. sieć Adwokatów Wolności Informacji (Freedom of Information Advocates — FOIA). Więcej informacji na ten temat na stronie: <http://www.foiadvocates.net>.

³⁰ J.E. Murphy, *The duty of the government to make the law known*, Fordham Law Review 1982, nr 51, s. 255.

³¹ Tamże, s. 289–290.

³² Tamże, s. 280.

³³ Tamże, s. 290.

³⁴ Więcej na ten temat w następnym rozdziale.

uwagi. Podobne podejście do ogłaszania ustawy w kontekście ustaw karnych prezentował S. Glaser, który stwierdził między innymi, że „wola wypowiedziana przez właściwy organ ustawodawczy musi stać się ogółowi dostępną, a więc opublikowaną w sposób odpowiedni, by zyskać moc obowiązującą”, tak więc urzędowe ogłoszenie pełni funkcję koniecznego do ważności ustawy „ujawnienia na zewnątrz”³⁵.

Nieco więcej uwagi poświęcano kwestii znajomości prawa i konsekwencjom jej braku³⁶. W tym właśnie kontekście A. Turska doszła do wniosku, że „fakt publikacji aktu normatywnego jest realizacją zasady jawności prawa, ma istotne znaczenie dla stabilizacji prawnej sytuacji obywateli, dla ochrony ich praw i wolności, nie ma natomiast znaczenia podstawowego dla faktycznej społecznej znajomości treści aktu normatywnego”³⁷.

Zwarte refleksje doktrynalne dotyczące zasady jawności prawa i instytucji urzędowej publikacji aktów prawnych przyniosła dopiero druga połowa XX w. W okresie międzywojennym skupiano się przede wszystkim na szukaniu praktycznych rozwiązań problemów związanych z publikacją aktów prawnych. Wyniki tych poszukiwań zostaną przedstawione w następnym rozdziale. Natomiast okres powojenny przyniósł wiele badań teoretycznych, które należy pokrótce omówić.

Bardzo ciekawych ustaleń dostarczyły badania F. Studnickiego nad przepływem wiadomości o normach prawnych³⁸. F. Studnicki wyróżnił trzy klasy wiadomości o normach prawnych:

- 1) wiadomości podstawowe;
- 2) wiadomości należące do tzw. minimum rolowego;
- 3) wiadomości *ad hoc*³⁹.

Do pierwszej klasy zaliczał takie informacje, które powinien posiadać każdy. Wśród nich wymieniał między innymi podstawową znajomość zasad ustrojowych państwa, ogólne orientowanie się w zasadach przyjętych w najważniejszych dziedzinach prawa oraz w rządzących nimi pro-

³⁵ S. Glaser, *O mocy obowiązującej ustawy karnej pod względem czasu*, Lublin 1921, s. 6.

³⁶ Już w XIX w. ukazały się na ten temat dwie duże monografie: B. Łoziński, *Iuris ignorantia. Studium prawno-społeczne*, Lwów 1893; L. Dargun, *Iuris ignorantia*, Kraków 1893. Z późniejszej literatury warto wskazać na: S. Glaser, *Ignorantia iuris w prawie karnym*, Rocznik Prawniczy Wileński 1930, s. 209; F. Studnicki, *Obecna rola zasady „nie można zasłaniać się nieznajomością prawa”*, *Studia Cywilistyczne* 1967, t. 10, s. 3; A. Turska, *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, *Państwo i Prawo* 1957, z. 9, s. 307; Z. Duniewska, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998.

³⁷ A. Turska, *Możliwa a rzeczywista znajomość prawa*, *Państwo i Prawo* 1964, z. 1, s. 20.

³⁸ F. Studnicki, *Przepływ wiadomości...*

³⁹ Tamże, s. 70 i n.

cedurach, a także zorientowanie w sposobach docierania do źródeł szczegółowych informacji na temat prawa. Takie wiadomości państwo powinno przekazywać w sposób aktywny wszystkim obywatelom, między innymi w ramach powszechnej edukacji.

Do klasy wiadomości należących do tzw. minimum rolowego F. Studnicki zaliczał te wiadomości, których znajomość umożliwia wypełnianie określonych ról społecznych. Również w stosunku do tej klasy wiadomości F. Studnicki przyjmował, że powinny one być przez państwo przekazane odpowiednim jednostkom.

Trzecia klasa informacji to w koncepcji F. Studnickiego takie wiadomości, po które sięga się w razie potrzeby. Ilość tych wiadomości jest zbyt wielka, by od kogokolwiek wymagać ich znajomości. Nie jest to zresztą niezbędne. Za wystarczające można przyjąć, że państwo udostępni te przepisy w taki sposób, by można było do nich łatwo sięgnąć.

Odwracając tę, przydatną według mnie, klasyfikację, otrzymamy klasy działań informacyjnych, które muszą podejmować organy państwowe w stosunku do poszczególnych grup wiadomości o przepisach prawnych, by zoptymalizować procesy przepływu informacji o normach prawnych.

Otóż podstawowym działaniem, do którego jest zobowiązane państwo, jest udostępnienie wszystkich przepisów. To zadanie mogą wypełniać właśnie dzienniki urzędowe. F. Studnicki upatrywał jedną z głównych zalet tego typu dzienników w tym, że są to kanały informacyjne „działające z dowolnie długim opóźnieniem”, tzn. że umożliwiają one dokonywanie odbioru przekazywanych w nich wiadomości w czasie dowolnie późniejszym od czasu ich nadania, a wiadomości prawne wymagają właśnie możliwości wielokrotnego ich odbierania w dowolnym czasie⁴⁰.

Natomiast większą aktywnością powinno się wykazywać państwo w zakresie wiadomości należących do minimum rolowego oraz wiadomości podstawowych. Ponieważ wiadomości należące do minimum rolowego są inne dla różnych osób, państwo powinno stworzyć odpowiednio zróżnicowane sposoby przekazywania tych wiadomości do poszczególnych kategorii adresatów oraz sposoby weryfikacji tej wiedzy. W ten właśnie sposób funkcjonuje to na przykład w przypadku niektórych zawodów, do których wykonywania konieczne jest nabycie stosownych uprawnień. W stosunku do wiadomości podstawowych państwo powinno podejmować wszelakie sposoby, by wiadomości te przekazać każdemu.

⁴⁰ Tamże, s. 98.

Taki model aktywności państwa na polu przekazywania informacji o prawie jest dużo bardziej możliwy do zrealizowania niż postulaty J. Benthama i J.E. Murphy'ego, by dążyć do uczynienia całego prawa znanym jego adresatom.

Wśród procesów komunikacyjnych, w których są przekazywane wiadomości o normach prawa, F. Studnicki wyróżnił na pierwszym miejscu takie procesy, w których adresat odbiera wiadomości o normie bezpośrednio z urzędowych urządzeń publikacyjnych, i nazywał je „procesami typu P”. Postulował on szczególnie uważne studiowanie tych procesów, gdyż korzystają one ze swego „monopolu autentyczności”. Monopol ten przejawia się zaś „przede wszystkim w tym, że sprawdzenie wiadomości o normach, uzyskanych w inny sposób, wymaga z reguły jej porównania z wiadomościami odbieranymi bezpośrednio z urzędów publikacyjnych”. Ponieważ procesy te stanowią pierwsze ogniwa wszelkich innych procesów komunikacyjnych, w których są przekazywane wiadomości o normach prawa, F. Studnicki słusznie wskazywał, że niepowodzenie procesów typu P przesądza w praktyce negatywnie o wyniku tych pozostałych procesów⁴¹.

Prekursorem badań nad samą instytucją jawności prawa był w Polsce A. Gwiżdż, który najpierw zajął się jawnością postępowania parlamentarnego⁴², a następnie ogólnie zasadą jawności prawa⁴³. Zwrócił on uwagę na to, że demokracja parlamentarna właśnie dlatego jest stosunkowo najlepszym modelem ustrojowym, ponieważ zapewnia prowadzenie „ujawniających kontrowersje debat parlamentarnych” w sposób jawny oraz ściśle określony przez procedury parlamentarne⁴⁴. Wskazywał też, że jawność wynika z samej istoty reprezentacji⁴⁵. W jawności postępowania prawotwórczego upatrywał też wyższość ustaw nad dekrétami, gdyż „autorzy projektu ustawy, układając projekt, muszą liczyć się z tym, że trzeba będzie motywy projektu i sam projekt podać do publicznej wiadomości; że projekt studiować będzie nie kilku lub kilkunastu mężów stanu, lecz przynajmniej setki, a może tysiące lub nawet miliony obywateli; że mogą być jawnie wytoczone przeciwko projektowi sprzeciwy i zastrzeżenia; że trzeba będzie w publicznej rozprawie bronić projektu itd.”⁴⁶. Zgadzając się z tym spostrzeżeniem, warto zauważyć, że przyjęty obecnie w Polsce katalog źródeł

⁴¹ Tamże, s. 111.

⁴² A. Gwiżdż, *Uwagi o jawności postępowania parlamentarnego*, Państwo i Prawo 1967, z. 1, s. 6.

⁴³ A. Gwiżdż, *Zagadnienia jawności prawa*, Studia Prawnicze 1981, nr 1–2, s. 83.

⁴⁴ A. Gwiżdż, *Uwagi o jawności...*, s. 6–7.

⁴⁵ Tamże, s. 10.

⁴⁶ Tamże, s. 12.

prawa sam w sobie sprzyja jawności, gdyż obecnie podstawowym źródłem powszechnie obowiązującego w Polsce prawa są ustawy, a nie na przykład dekrety czy rozporządzenia z mocą ustawy. Można powiedzieć, że w rywalizacji źródeł prawa o randze ustawowej wygrały źródła tworzone w sposób jawny przez parlament.

W konkluzji A. Gwiżdż wskazywał między innymi na to, że jawność stanowienia prawa jest jedną z dwóch najistotniejszych cech demokracji parlamentarnej, i że służy ona dobru ogólnemu, gdyż „polityka realizowana przez jawną konfrontację z opinią publiczną na forum obrad parlamentarnych, z pewnością różni się swą treścią od tej, której taka konfrontacja nie czeka”⁴⁷.

W rozważaniach nad zasadą jawności prawa A. Gwiżdż skupił się w pierwszym rzędzie nad instytucją dzienników urzędowych. Dowodził, że instytucja ta nieprzypadkowo pojawiła się dopiero w dziejach nowożytnych. Uważał on bowiem, że „w warunkach ustroju kapitalistycznego” państwo jest zmuszone szukać takich urządzeń, które zapewnią nieograniczoną możliwość ujawniania przede wszystkim ustanawianych norm, „nie pozostawiając wątpliwości co do literalnego ich brzmienia”. Jest to szczególnie ważne w tym właśnie ustroju, gdyż dla niego pierwszoplanową rolę odgrywa ochrona dwóch wartości: wolności jednostki i własności prywatnej. Skoro więc prawo stanowi ingerencję w te dwie wartości, musi być wprowadzane w życie w sposób gwarantujący możliwość zapoznania się zainteresowanych z tym, „czy i na ile ich wolność i własność zostają ograniczone nowo ustanawianymi prawami”⁴⁸. Z kolei w doktrynie socjalistycznej jawność prawa jawi się A. Gwiżdżowi jako sposób zapewnienia obywatelom roszczenia o prawo do wiedzy o prawie, uzasadnianego głównie ze względu na zapewnienie powszechnej możliwości uczestnictwa w procesie rządzenia państwem oraz jak najpełniejszej kontroli społecznej⁴⁹. Z tego powodu postulował on między innymi wprowadzenie:

⁴⁷ Tamże, s. 20. Warto podkreślić, że jak na realia życia publicznego w owych czasach poglądy A. Gwiżdża były bardzo nowoczesne. Należy bowiem pamiętać, że jeszcze w 1951 r. Sąd Najwyższy uznał, że druk sejmowy zawierający projekt ustawy jest wewnętrznym dokumentem sejmowym, przeznaczonym dla określonej liczby osób i niestanowiącym przedmiotu swobodnego rozpowszechniania, a jego ujawnienie może być kwalifikowane jako przestępstwo z art. 9 § 2 w związku z art. 2 dekretu z dnia 26 października 1949 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. Nr 55, poz. 437 ze zm.) — zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 1951 r., I K 60/51, Zbiór Orzecznictwa Sądu Najwyższego Izby Karnej 1951, nr 4, poz. 45.

⁴⁸ A. Gwiżdż, *Zagadnienia jawności...*, s. 84.

⁴⁹ Tamże, s. 91.

- 1) konstytucyjnej zasady jawności prawa;
- 2) zasady jawności projektów ważniejszych aktów prawotwórczych wraz z motywami tych projektów;
- 3) jawności i pełnej swobody dyskusji legislacyjnych;
- 4) zasady, że podstawowym sposobem ogłaszania aktów normatywnych jest ogłoszenie w dzienniku urzędowym⁵⁰;
- 5) zasady, że akty prawne mogą wchodzić w życie najwcześniej „następnego dnia po dniu ogłoszenia”;
- 6) obowiązku prowadzenia urzędowych spisów i rejestrów obowiązujących aktów prawnych⁵¹.

Jak będzie o tym mowa w dalszych częściach niniejszej pracy, mimo że A. Gwiżdż posługiwał się retoryką „socialistyczną”, wnioski, do których dochodził, są aktualne również obecnie, a pewna ich część została zrealizowana w praktyce.

A. Gwiżdż dostrzegał dwie istotne cechy dzienników urzędowych — ich urzędowość i jawność. Dzienniki urzędowe to „wydawnictwa urzędowe, co oznacza, że prawo nie tylko nakłada na określone organy państwowe obowiązek prowadzenia tego rodzaju wydawnictw, lecz również nakazuje jednocześnie traktowanie tekstów ogłaszanych w tych wydawnictwach jako tekstów autentycznych”⁵². Jednocześnie dzięki dziennikom urzędowym prawo staje się publicznie dostępne dla każdego. Dlatego właśnie uznawał, że to dzienniki urzędowe najlepiej realizują zasadę jawności prawa.

Ciekawe badania na temat niepublikowanych aktów prawnych (tzw. „prawa powielaczowego”) prowadziła w drugiej połowie lat 70. i w latach 80. J. Jabłońska-Bonca. Doszła ona do wielu podobnych wniosków jak A. Gwiżdż. Stwierdziła między innymi, że akt prawny, który nie został opublikowany, nie podlega społecznej kontroli⁵³. Analizując praktykę, wskazała na zróżnicowane przyczyny, które prowadzą do tego, że odpowiednie organy nie decydują się na ogłoszenie danego aktu prawnego. Wśród takich przyczyn wymieniła między innymi:

- brak ostrego rozróżnienia pomiędzy aktami normatywnymi a aktami zawierającymi dyrektywy inne niż normy prawne;

⁵⁰ Tamże, s. 96.

⁵¹ Tamże, s. 98.

⁵² Tamże, s. 84.

⁵³ J. Jabłońska-Bonca, *W sprawie nie publikowanych aktów normatywnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, seria Prawo 1979, z. 7, s. 21.

- podtrzymywanie teorii „internów” administracji;
- brak zaufania kadr stosujących prawo do organów im podległych oraz postawę asekuracyjną tych drugich⁵⁴.

Wychodząc z założenia, że realizacja zasady jawności prawa służy umacnianiu praworządności, a przy tym zauważając, że przepisy prawne powinny być udostępniane w ten sposób, by ich teksty były pierwotne, autentyczne, wierne i autorytatywne, J. Jabłońska-Bonca doszła do wniosku, że najlepszą formą ogłoszenia aktu prawnego jest ogłoszenie go w dzienniku urzędowym⁵⁵. Podnosiła też, że brak obowiązku publikacji oraz rozrost prawotwórstwa napędzają się nawzajem i tworzą błędne koło⁵⁶.

Na początku lat 80. J. Jabłońska-Bonca przeprowadziła badania empiryczne dotyczące niepublikowanych aktów prawnych w praktyce organów administracji morskiej. Jednym z ciekawszych wniosków płynących z tych badań było to, że dla wielu respondentów, którzy nie byli prawnikami, pojęcie „źródło prawa” było tożsame z aktem opublikowanym w dzienniku urzędowym. Respondenci ci traktowali przekazywane im akty prawne nieopublikowane w dziennikach urzędowych z wyraźnie mniejszym respektem⁵⁷. Badania J. Jabłońskiej-Boncy udowodniły więc, że w naszej kulturze prawnej publikowanie aktów prawnych w dziennikach urzędowych jest intuicyjne i przyczynia się do traktowania takich aktów prawnych z większym respektem niż aktów niepublikowanych.

W 1988 r. J. Jabłońska-Bonca, kontynuując swoje badania nad jawnością prawa, opublikowała, wspólnie z M. Zielińskim, artykuł o aspektach zasady jawności prawa⁵⁸. Wyróżnili oni trzy główne nurty zainteresowań tą zasadą: jawność w tworzeniu prawa, jawność norm prawnych oraz jawność w stosowaniu prawa, jak również trzy aspekty tej jawności: formalnoprawny, materialny oraz aksjologiczny⁵⁹. Za aspekt formalny przyjmowali spojrzenie na jawność prawa przez pryzmat obowiązujących norm prawnych. Aspekt materialny to z kolei przede wszystkim „faktyczny poziom zorientowania obywateli w prawie”, a więc społeczna rola, jaką odgrywa jawność prawa. Aspekt aksjologiczny to wartości, jakie realizuje jawność prawa.

⁵⁴ Tamże, s. 28.

⁵⁵ Tamże, s. 31.

⁵⁶ Tamże, s. 32.

⁵⁷ J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego — Rozprawy i monografie 1987, z. 101, s. 112.

⁵⁸ J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty jawności prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1988, nr 3, s. 33.

⁵⁹ Tamże, s. 33–35.

Opisując jawność tworzenia prawa, zwrócili oni uwagę między innymi na jawność wyborów jako jawność kreowania organów prawodawczych. Następną „orbitą zainteresowań jawnością” jest sam proces prawodawczy, w którym wyróżnili takie elementy, jak procedurę przygotowania projektu aktu normatywnego (składającą się z inicjatywy i projektowania unormowania) oraz procedurę prawotwórczą *sensu stricto*, obejmującą przyjęcie projektu do rozpatrzenia, obrady oraz ustanowienie aktu. Przychyłili się oni do postulatu opracowywania i ujawniania planu prawotwórczego, co stwarzałoby lepsze warunki do możliwie szerokiego zapoznania się zainteresowanych środowisk z zamierzeniami władzy prawodawczej⁶⁰ oraz do zgłoszonego w ramach prac nad projektem ustawy o tworzeniu prawa postulatu, by wszczęcie postępowania prawotwórczego w celu przygotowania projektu ustawy było podawane do publicznej wiadomości⁶¹. Za jawność prawotwórstwa *sensu stricto* uznawali oni publiczność obrad, głosowania i podawania wyników legislacji⁶².

Omawiając jawność norm prawnych, J. Jabłońska-Bonca i M. Zieliński zwrócili uwagę na to, że skoro normy te są wyrażone w postaci tekstów prawnych, to należy mówić o jawności komunikatu o obowiązującym tekście prawnym oraz o jawności treści tego tekstu, a jawność komunikatu należy rozpatrywać z uwzględnieniem dwojakiej funkcji tego komunikatu: promulgacyjnej i informacyjnej⁶³. Przychylali się oni do postulatu publikowania wszystkich aktów normatywnych, a za najlepszy sposób realizacji tego postulatu uznawali urzędowe podanie aktu do powszechnej wiadomości poprzez opublikowanie go w dzienniku urzędowym, gdyż „jest to najkrótsza (a zarazem autentyczna i wiarygodna) droga przekazu informacji prawnej, która niesie najmniejszą szansę zniekształcenia przekazywanych informacji o prawie, daje największe możliwości zrozumienia przekazywanych komunikatów w tym znaczeniu, jakie nadał im prawodawca”⁶⁴. W tym ostatnim aspekcie zdawali oni sobie sprawę z tego, że ustalenie treści komunikatu wymaga nie tylko dostępności do tekstu prawnego, ale i jawności reguł jego rozumienia⁶⁵. Podkreślali przy tym aksjologiczny aspekt jawności komunikatu o akcie prawnym i jego treści: „jawność ko-

⁶⁰ Tamże, s. 36–37.

⁶¹ Postulat ten zgłosili S. Wronkowska, J. Wróblewski (w:) *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, Państwo i Prawo 1987, z. 6, s. 12. Więcej na temat prac nad tym projektem piszę w następnym rozdziale.

⁶² J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty...*, s. 39.

⁶³ Tamże, s. 41.

⁶⁴ Tamże, s. 42.

⁶⁵ Tamże, s. 44.

munikatu i jego treści jest warunkiem *sine qua non* wypełniania przez prawo jego społecznych funkcji. Jawność jest oczywistą przesłanką skuteczności zawartych w prawie reguł postępowania. Jest warunkiem efektywnego funkcjonowania systemu prawa. Jest też elementem przekształceń świadomości społecznej — przesądza o kulturze prawnej społeczeństwa. Jest konieczna dla przestrzegania prawa przez organy państwowe i obywateli. Jest w szczególności podstawowym warunkiem zapewnienia kontroli działań organów państwa, a więc w poważnym stopniu łagodzi niebezpieczeństwo naruszeń praworządności⁶⁶. Dlatego też zwracali uwagę, że prawo powinno być nie tylko formalnie jawne, ale również jasne. Z tego powodu postulowali zmiany techniki prawodawczej przez głębszą realizację postulatów jasności prawa⁶⁷. Uznawali, że jest to szczególnie ważne w kontekście zasady *ignorantia iuris nocet*, która stoi na straży praworządności⁶⁸.

J. Jabłońska-Bonca i M. Zieliński podkreślili też, że jawność wiąże się z podmiotowym traktowaniem obywatela w jego relacji z państwem oraz warunkuje udział obywateli w rządzeniu. Powołali oni pogląd K. Grzybowskiego, zgodnie z którym „demokracja to rządy ludu, a suweren może w rzeczywistości rządzić, jeśli jest poinformowany, wie, zna fakty, na których może oprzeć swoją decyzję”⁶⁹.

Na zagadnienie jawności prawa w kontekście pewności prawa zwrócił uwagę A. Zieliński. Stwierdził on, że podstawowym warunkiem istnienia poczucia pewności prawa jest zapewnienie obywatelom dostępu do prawa⁷⁰. Poszerzył on również argumentację A. Gwiżdża, przemawiającą za pełną jawnością projektowania nowych aktów prawnych, stwierdzając, że „jawność prac legislacyjnych, umożliwiającą zaznajomienie się obywateli z projektowanymi zmianami stanu prawnego, w tym zwłaszcza zapewnienie obywatelom udziału w pracach legislacyjnych (zasięganie opinii o proponowanych zmianach, referendum) ma istotne znaczenie dla wcześniejszego zapoznania obywateli z nowym prawem”⁷¹.

Ujęcie A. Zielińskiego wiąże się bezpośrednio z traktowaniem jawności prawa jako kryterium oceny prawa. W polskiej literaturze zwracał na to uwagę między innymi A. Łopatka, który uznał udostępnienie adre-

⁶⁶ Tamże, s. 46.

⁶⁷ Tamże, s. 54.

⁶⁸ Tamże, s. 46.

⁶⁹ K. Grzybowski, *Refleksje sceptyczne*, Warszawa 1972, s. 90.

⁷⁰ A. Zieliński, *Pewność prawa (w:) Jakość prawa*, red. A. Wasilkowski, Warszawa 1996, s. 44.

⁷¹ Tamże, s. 45.

satom postanowień prawa za jedno z formalnych kryteriów oceny jakości prawa⁷². Również wiele innych dostrzeganych przez tego autora kryteriów oceny jakości prawa ma bliższy lub dalszy związek z zagadnieniami jawności prawa. Z kolei S. Wronkowska traktuje urzędowe ogłoszenie prawa jako formalny aspekt szerszego kryterium oceny prawa, jakim jest jego dostępność. Drugim aspektem tego kryterium, wyróżnianym przez omawianą autorkę, jest aspekt faktyczny, którym jest według niej „zespół czynności zmierzających do zapewnienia, by informacje o treści norm prawnych rzeczywiście docierały do zainteresowanych”⁷³. Autorka ta zwraca również uwagę na wzajemne powiązanie jawności prawa z kulturą prawną społeczeństwa⁷⁴.

Z tego wstępnego zarysu dotychczasowych ustaleń doktryny jawność prawa jawi się jako postulat powszechnie uznawany zarówno w polskiej, jak i zagranicznej doktrynie prawa.

Zagadnienie ogłaszania aktów prawnych i jawności prawa było też przedmiotem prac nad projektem ustawy o tworzeniu prawa, który zostanie omówiony w następnym rozdziale. Jawności prawa dotyczą też wszystkie publikacje dotyczące ogłaszania aktów normatywnych. Omówione one zostaną w odpowiednich fragmentach niniejszej pracy. W tej części zostały podsumowane jedynie te wypowiedzi, które mają charakter ogólny i dotyczą przede wszystkim zasady jawności.

2. Zasada jawności prawa a inne zasady ogólne polskiego systemu prawnego

W dotychczasowych rozważaniach zwrot „zasada jawności prawa” jest używany przede wszystkim w znaczeniu opisowym, jako pewne lapidarne określenie zbioru postulatów uznawanych powszechnie w nauce prawa, kierowanych zarówno pod adresem prawodawcy, jak i organów stosujących prawo. W tym znaczeniu zwrot ten odpowiada znaczeniu zasady prawa w ujęciu R. Dworkina⁷⁵, które zgodnie z koncepcją tego auto-

⁷² A. Łopatka, *Kryteria jakości prawa* (w:) *Jakość prawa*, s. 31.

⁷³ S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa* (w:) *Przemiany polskiego prawa (1989–1999)*, red. i wstęp E. Kustra, *Studia Iuridica Toruniensia*, Toruń 2001, s. 42.

⁷⁴ S. Wronkowska, *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, *Państwo i Prawo* 2007, z. 4, s. 15.

⁷⁵ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 56 i n.

ra służyć mają rozstrzygnięciu tzw. trudnych przypadków. O zasadzie jawności prawa można i należy mówić również w znaczeniu dyrektywalnym, a więc jako o pewnej dyrektywie o stosunkowo ogólnej treści, która odgrywa szczególną rolę w systemie prawa. Zgodnie z utrwalonym poglądem ta szczególna rola sprowadza się do tego, że zasady prawa wyznaczają kierunek zarówno dla działań prawodawczych (wskazując nie tylko, jakie stany rzeczy prawodawca powinien osiągać, ale również jakich wartości nie powinien naruszać), jak i dla procesu stosowania prawa (m.in. wskazując sposób korzystania przez organy stosujące prawo z tzw. luzów decyzyjnych oraz sposób korzystania ze swoich praw i wolności przez obywateli)⁷⁶.

Obydwa opisane ujęcia sprowadzają zasadę jawności prawa do pewnego zbioru postulatów skierowanych zarówno pod adresem prawodawcy, jak i organów stosujących prawo. Tak definiowane zasady prawa powinny tworzyć spójny system wartości, dlatego też warto ukazać relację zasady jawności prawa do kilku innych zasad przyjętych w polskim systemie prawnym. Wśród zasad tych w pierwszym rzędzie należy wymienić:

- wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady lojalności państwa wobec obywateli, pewności prawa, legalizmu i praworządności;
- zasadę suwerenności i reprezentacji i związane z nimi prawo dostępu do informacji publicznej;
- zasadę równości wobec prawa.

Jedną z najważniejszych zasad polskiego systemu prawnego jest wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada, w myśl której Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jest to zasada, która została wpisana do katalogu zasad dotyczących ustroju wraz z odrodzeniem się demokracji w Polsce w 1989 r. Jest to jedna z naczelných zasad dotyczących państwa polskiego i wszystkie organy państwowe powinny ją realizować w swej działalności.

Z tej ogólnej zasady Trybunał Konstytucyjny i doktryna wywodzą wiele zasad szczegółowych. Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa. Bywa ona też określana jako zasada lojalności państwa wobec obywatela. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁷⁷ zasada ta wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu

⁷⁶ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 188.

⁷⁷ Zob. np. wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2001, nr 2, poz. 29.

waniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. W kontekście postulatu jawności prawa dobitniej ujął to Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 13 lutego 1991 r.⁷⁸ Trybunał stwierdził w nim bowiem, że brak ogólnego wymogu ogłaszania ustaw i aktów wykonawczych oraz innych aktów normatywnych — jako warunku uzyskania przez nie mocy powszechnie obowiązującej — stoi w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, godzi bowiem w zasadę lojalności państwa względem obywateli, zasadę jawności prawa oraz zasadę zaufania do prawa i pewności prawa.

Zasada jawności prawa jawi się zatem jako istotny element gwarancyjny dla zasady lojalności państwa wobec obywatela. Prawo, które nie zostało opublikowane w sposób urzędowy, może stanowić pułapkę dla obywatela. Państwo, którego organy są lojalne wobec obywateli, nie tworzy tego rodzaju pułapek.

Jednym z aspektów lojalności państwa względem obywateli jest też to, że organy państwa, nakładając na obywateli pewne obowiązki, powinny umożliwiać ich realizację. Ujmując w ten sposób omawiane zagadnienie, zasada jawności prawa okazuje się mocno powiązana z zasadą praworządności⁷⁹. Oprócz wspomnianego już art. 7 Konstytucji, który dotyczy organów władzy publicznej, powszechny obowiązek przestrzegania prawa wprowadza art. 83 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Powszechny obowiązek przestrzegania prawa jest jednym z podstawowych obowiązków konstytucyjnych, a jednocześnie jednym z fundamentów funkcjonowania państwa prawa. Z tego powodu na każdym ciąży obowiązek uczynienia wszystkiego, co pozostaje w jego mocy, by prawo obowiązujące w danej chwili było przestrzegane. Jednocześnie Konstytucja nie wprowadza wy-

⁷⁸ W 3/90, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1991, nr 1, poz. 27.

⁷⁹ Na związek pomiędzy jawnością prawa a zasadami legalizmu i praworządności wskazuje m.in. H. Rot. Zob. H. Rot, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda*, Państwo i Prawo 1978, z. 1, s. 48; tenże, *Ogłaszanie aktów prawotwórczych (ujęcie komparatystyczne)*, s. 155.