



Warszawa, dnia 15 stycznia 2002 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO/385379/02/V/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan Leszek Miller

Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze

Wpływają do mnie skargi od obywateli zwracające uwagę, że pomimo wejścia w życie aktów normatywnych (przede wszystkim ustaw i rozporządzeń) nie są oni w stanie zaznajomić się z ich treścią. Zjawisko to - co wynika również z moich obserwacji - narasta i stanowi zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W ten sposób Konstytucja RP realizuje postulat jawności prawa i przesłankę znajomości prawa. Wejście w życie aktu normatywnego oznacza, iż od wymienionego w tym akcie momentu wszyscy, których postępowanie określają normy w nim zawarte mają obowiązek realizować te normy. Jest jednak oczywiste, że obowiązek ów nie może zostać wykonany, jeśli adresaci norm prawnych nie mają szans na zaznajomienie się z ich treścią. Stąd też w każdym państwie, które chce uchodzić za państwo prawa, zasadą jest oddzielenie terminu wejścia w życie aktu normatywnego od daty jego ogłoszenia stosowną *vacatio legis*. Zasada ta w wyjątkowych sytuacjach może doznawać ograniczeń, ograniczenia te muszą być jednak ze swej istoty nieliczne. Również Trybunał Konstytucyjny w swoim bogatym w tym zakresie

orzecznictwie stoi na stanowisku, że ze względu na zasadę państwa prawnego i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa akty normatywne powinny wchodzić w życie z odpowiednią *vacatio legis*.

Przedstawione powyżej wskazania stara się realizować ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.). Z art. 4 ust. 1 tej ustawy wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być ogłoszenie tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

W praktyce jednak - jak wskazują skargi obywateli oraz lektura dzienników urzędowych - w licznych przypadkach zasady powyższe nie są przestrzegane, co prowadzi do zaskakiwania obywateli nowymi regulacjami prawnymi.

Ważna z punktu widzenia praw obywateli ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733) weszła w życie z dniem ogłoszenia tj. z dniem 10 lipca 2001 r. Równie ważna z punktu widzenia zainteresowanych obywateli ustawa z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym, ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych i ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 154, poz. 1791) ogłoszona w dniu 29 grudnia 2001 r. weszła w życie (z nielicznymi wyjątkami) z dniem 1 stycznia 2002 r. Ustawa z

dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 154, poz. 1792) ogłoszona 29 grudnia 2001 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.

Zdaję sobie sprawę, że często zbyt późno w stosunku do projektowanego wejścia w życie ogłoszenie ustawy jest spowodowane przedłużeniem się prac legislacyjnych w parlamencie. Jednak problem istnieje i dotyczy również ustaw, które były uprzednio rządowymi projektami. Stąd też uważam za swój obowiązek powiadomić Pana Premiera o tym problemie, tym bardziej, że wiąże się on w sposób ścisły ze sferą praw i wolności obywatelskich.

Tendencja do wchodzenia w życie aktów normatywnych z nieodpowieniem *vacatio legis* występuje także w przypadku aktów podustawowych. Dla przykładu w Dzienniku Ustaw z dnia 31 grudnia 2001 r. zostało ogłoszone rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzania wywiadu (Dz. U. Nr 156, poz. 1828). Rozporządzenia te weszły w życie w dniu 1 stycznia 2002 r. W tym przypadku brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia do odstąpienia od zasady wyrażonej w powoływanym już art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, iż akt normatywny wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jego ogłoszenia. W szczególności nie można powoływać się na

uzasadniony przypadek czy też ważny interes państwa, o którym mówi art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734) zawierająca upoważnienia do wydania wskazanych rozporządzeń została ogłoszona w dniu 10 lipca 2001 r., a więc istniał odpowiedni czas na to, aby organy upoważnione do wydania rozporządzeń uczyniły to zachowując zasadę wyrażoną w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Opieszałość w wykonywaniu upoważnień ustawowych nie uzasadnia natomiast odwołania się do klauzuli zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Poruszona problematyka pozostaje w ścisłym związku z zagadnieniem rozpowszechniania dzienników urzędowych. Po pierwsze, wyznaczenie dnia wejścia w życie aktu normatywnego na dzień jego ogłoszenia powoduje, iż należy stosować prawo, które jeszcze nie jest powszechnie znane. Nie jest bowiem możliwe, aby dziennik urzędowy był powszechnie dostępny już w dniu jego wydania. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że istnieją znaczne trudności w rozpowszechnianiu dzienników urzędowych, skoro także do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich docierają one (np. Dziennik Ustaw) często po upływie dwóch tygodni od daty wydania. Tymczasem dostęp do informacji o stanie prawnym stanowi jedno z podstawowych praw obywatelskich. Po trzecie, stan, w którym dany akt normatywny formalnie obowiązuje, lecz jego treść nie jest powszechnie dostępna, gdyż adresaci norm prawnych nie mieli w ogóle praktycznej możliwości zapoznania się z ich treścią, może zostać skutecznie zakwestionowany przez sądy (por. min. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 1992 r. o sygn. III SA 241/92, ONSA z 1993 r. Nr 1, poz. 19).

W związku z przedstawionymi uwagami, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam

się do Pana Premiera o podjęcie działań w tym kierunku, aby akty normatywne wchodziły w życie z odpowiednią *vacatio legis*, a także aby obywatele mogli zapoznać się z ich treścią w odpowiednim czasie umożliwiającym dostosowanie swoich sytuacji życiowych do zmienionego stanu prawnego. Będę wdzięczy za informacje o stanowisku Pana Premiera zajęтым w tej sprawie.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll