

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
wojtar@poczta.umcs.lublin.pl, wojciech.zakrzewski@poczta.umcs.lublin.pl

WOJCIECH TARAS, WOJCIECH ZAKRZEWSKI

Idea społeczeństwa informacyjnego a ogłaszanie aktów normatywnych w Polsce

An Idea of Information Society and Publication of Legal Acts in Poland

Według powszechnie przyjmowanej definicji społeczeństwo informacyjne to jedna z form społeczeństwa postindustrialnego, w gospodarce którego rolnictwo i przemysł wytwarzają mniejszą część produktu krajowego brutto (PKB) niż działy przetwarzające informacje. Koncepcja społeczeństwa informacyjnego pochodzi od amerykańskiego ekonomisty F. Machlupa, który wydzielił pięć podstawowych kategorii gospodarki narodowej zajmujących się wytwarzaniem i obrotem informacjami (edukacja, badania naukowe, łączność i komunikacja, przemysł maszyn obliczeniowych oraz służby informacyjne, np. finanse i ubezpieczenia), a następnie ustalił, że sektor ten w 1958 r. przyniósł 29% PKB i zatrudniał 31% pracowników, zaś w 1964 r. było to już 33% PKB, a w 1967 r. – 46,2% PKB. Termin ten został upowszechniony przez J. Martina i D. Butlera na początku lat 80. XX w., gdy w wysoko uprzemysłowionych krajach sektor informacji zatrudniał 60% pracowników i przyniósł około 55% PKB.

W przeciwieństwie do definicji społeczeństwa informacyjnego nie ma zgodności poglądów odnośnie do źródeł jego powstania, również podstawowe znamiona modelu społeczeństwa informacyjnego do dziś są przedmiotem polemik. W tym miejscu wystarczy przywołać kilka bezspornych tez. Informacja straciła charakter dobra publicznego i stała się towarem podlegającym prawom wolnego rynku. Ilość potrzebnej informacji i jej szybka dezaktualizacja zmuszają jednostkę do nieustannego gromadzenia wiedzy oraz pozostawania w ciągłej łączności z ośrodkami jej wytwarzania i dystrybucji. Tym samym społeczeństwo i gospodarka informacyjne przyjmują w swoje granice wyłącznie jednostki wartościowe

oraz wykluczają niespełniające ich rosnących wymogów¹. Brak umiejętności zdobywania i przetwarzania informacji prowadzi do intelektualnej (wtórny analfabetyzm) i ekonomicznej nędzy (przesłanka zejścia na drogę przestępstwa) poszczególnych osobników, co w konsekwencji przyczynia się do rozpadu społeczeństwa na grupę ludzi dysponujących kwalifikacjami pozwalającymi na wykorzystywanie coraz bardziej skomplikowanych systemów informacyjnych (*information rich*) oraz grupę zmuszoną do korzystania ze standardowej i nieuwzględniającej indywidualnych potrzeb oferty ośrodków dysponujących informacjami (*information poor*). Kształtuje się na naszych oczach i przy naszym współudziale nowa warstwa społeczna związana z obsługą informacyjną, zmieniają się tradycyjne stosunki pracy (np. dom, a nie zakład przemysłowy czy biuro, jako stałe miejsce pracy), postępuje centralizacja ośrodków dystrybucji informacji (globalna wioska), a na dodatek państwo i biznes nie rezygnują z kontroli przepływu informacji w społeczeństwie. Im bardziej informacyjne staje się społeczeństwo i im bardziej upowszechnia się gospodarka oparta na zdobywaniu, gromadzeniu, selekcji i rozpowszechnianiu informacji (globalizacja), tym łatwiej można zauważyć napięcie pomiędzy społeczeństwem tego rodzaju i jego tożsamością kulturową, wynikiem czego są nasilające się przejawy nacjonalizmu i postępujący wzrost fanatyzmu religijnego. W sferze prawnej następstwem reguł rządzących społeczeństwem tego typu stało się wyodrębnienie uprawnienia jednostki do komunikowania się jako jednego z praw człowieka trzeciej generacji².

W literaturze przełomu wieków wyrażano zapatrywanie, że w najbliższej przyszłości pole wykorzystania form demokracji bezpośredniej w warunkach nie-

¹ Zjawisko to zaobserwował nawet szwedzki mistrz kryminału H. Mankell w wydanej w 1997 r. książce *Steget efter*, który stwierdził: „Ale rozłam w społeczeństwie stale się powiększa. [...] W kraju następował nowy podział. Na potrzebnych i niepotrzebnych. [...] W dalszym ciągu będą utrzymywać czystość na powierzchni, podczas gdy gnily same fundamenty społecznego porządku”. Zob. H. Mankell, *O krok 2*, Warszawa 2016, s. 311. Problem jest przedmiotem licznych opracowań różnych gałęzi nauki, a nawet, co ciekawe, został mu poświęcony fragment adhortacji apostołskiej *Evangelli Gaudium* z 2013 r., w której papież Franciszek stwierdza: „Nie chodzi już tylko o zjawisko wyzysku i ucisku, ale o coś nowego: przez wykluczenie zraniona jest w samej swej istocie przynależność do społeczeństwa, w którym człowiek żyje, ponieważ nie jesteśmy w nim nawet na samym dole, na peryferiach czy pozbawieni władzy, ale poza nim. Wykluczeni nie są »wyzyskiwani«, ale są odrzuceni, są »niepotrzebnymi resztkami«”. Cyt. za: *Dokąd zmierza ten świat? Z Prof. Zygmuntem Baumanem rozmawia Robert Walenciak*, „Przegląd” 2017, nr 3, s. 27. Zob. też dwie książki Z. Baumana dotyczące w szerszym kontekście zagadnienia *underclass* (właściwie: pozaklasy): *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy* (Kraków 2006) oraz *Życie na przemiał* (Kraków 2007).

² Zob. W. Taras, *Pojęcie „informacja” jako narzędzie badania administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 38–39. Napięcie pomiędzy globalną gospodarką informacyjną i dotychczasowymi podstawami zrównoważonego społeczeństwa może być łagodzone jedynie w specyficznych warunkach kulturowych oraz przy zachowaniu dominującej i aktywnej roli państwa. Zob. zwłaszcza: M. Castells, P. Himanen, *Spoleczeństwo informacyjne i państwo dobrobytu. Model fiński*, Warszawa 2009, s. 158–164.

ufności wobec polityków i form demokracji przedstawicielskiej będą określały granice wyznaczone przez rozwój technik informacyjnych oraz konieczność racjonalizacji działań administracji publicznej.

Wyniki badań przeprowadzonych w 31 miastach 14 krajów Europy³ oraz w departamencie Hérault⁴ potwierdziły wcześniejsze zapatrywania, że rozwój techniki stwarza szansę na przejście od demokracji przedstawicielskiej do bezpośredniej demokracji partycypacyjnej⁵. Ankietowani wyrażali opinie, że teledemokracja (demokracja elektroniczna) ułatwia obywatelom dostęp do lokalnych urzędów i poprawia funkcjonowanie administracji, lecz równocześnie podkreślali, że wdrażanie jej wymaga czasu dla przyswojenia nowych sposobów komunikowania się przez urzędników i zainteresowanych oraz poważnie obciąża budżety jednostek samorządowych. Zauważono, że w pierwszej fazie wprowadzania teledemokracji najbardziej aktywna była klasa średnia i dopiero umieszczenie – znacznym kosztem – punktów dostępu do internetu w bibliotekach lub specjalnych biurach informacyjnych pozwoliło na kontakt z osobami mniej zamożnymi i łagodzenie poczucia wykluczenia. Przykład ten wyraźnie wskazywał na potrzebę nie tylko prawnego wskazania kręgu osób uprawnionych do wyrażania opinii, ale także rzeczywistego zapewnienia im możliwości korzystania z przyznanego prawa. Niemniej rezultaty badań dawały podstawę do stwierdzenia, że teledemokracja wzmacnia lub uzupełnia istniejący system demokracji przedstawicielskiej, a nie czyni go przestarzałym lub wymagającym zastąpienia zasadą demokracji bezpośredniej, przynajmniej w najbliższej, dającej się przewidzieć, przyszłości⁶. Szybko pojawiły się propozycje, aby projekty ustaw mogły być przygotowywane w przestrzeni publicznej i przy współpracy zainteresowanych obywateli na wzór Wikipedii, jednakże równie szybko okazało się w praktyce, że demokracja partycypacyjna ma tendencję do przekształcania się w tzw. demokrację telewizyjną – przytłaczającej większości obywateli wystarczy złudzenie, że uczestniczą w procesach politycznych przez oglądanie debat na ekranach telewizorów lub komputerów⁷. Pozostawienie spraw publicznych łasce polityków redukuje demo-

³ Zob. T. Kinder, *Vote early, vote often? Teledemocracy in European cities*, "Public Administration" 2002, No. 3, s. 557–582.

⁴ Zob. L. Chaty, C. Girlanda, *Towards on electronic administration? Local information systems, or the web modernization of local administration*, "International Review of Administrative Sciences" 2002, No. 1, s. 25–43.

⁵ Zob. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 178–193.

⁶ Odmienne: N. Postman, *W stronę XVIII stulecia. Jak przeszłość może doskonalić naszą przyszłość*, Warszawa 2001, s. 157–158. Zob. też: W. Taras, *Demokracja bezpośrednia na tle reform samorządu terytorialnego państw europejskich*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 215–224.

⁷ C. Leggewie, H. Welzer, *Koniec świata, jaki znaliśmy. Klimat, przyszłość i szanse demokracji*, Warszawa 2012, s. 190–193.

kracę do formuły minimalistycznej, zakładającej przeprowadzenie co kilka lat konkurencyjnych wyborów powszechnych z nieokreślonym z góry wynikiem⁸.

Naszym celem jest uchwycenie zmian w zasadach ogłaszania aktów normatywnych w warunkach społeczeństwa informacyjnego przez państwo, które przestało być państwem dobrobytu w rozumieniu wypracowanym przez doktrynę prawa publicznego ponad pół wieku temu i zostało osłabione przez wdrożenie reguł gospodarki neoliberalnej, lecz mimo to uratowało świat kapitalistyczny po 2008 r., wreszcie które musi stawić czoła obecnym zagrożeniom w rodzaju globalnej recesji rządzeń demokratycznych lub powszechnych postaw roszczeniowych obywateli i imigrantów. Czy zmieniający się świat wpłynął w jakikolwiek sposób na promulgację prawa? Czy możliwe jest wprowadzenie tu zmian z prawnego punktu widzenia czy też należy pozostawić obecnie obowiązujące reguły z ewentualną korektą na rzecz postępu technicznego? W tekście zajmiemy się jedynie problematyką ogłaszania aktów normatywnych tworzonych przez centralne organy państwa, ponieważ objęcie obszarem zainteresowań również publikacji aktów prawa lokalnego doprowadziłoby do przekroczenia dopuszczalnej objętości tekstu z uwagi na znaczną różnorodność wdrożonych w praktyce sposobów ich ogłaszania⁹. Pomijamy także zagadnienia związane z promulgacją prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego publicznego, które są warte odrębnych opracowań.

Warunki, w jakich funkcjonuje globalne społeczeństwo informacyjne podlegają nieustannym zmianom napędzanym szeregiem czynników, wśród których można wymienić w tym miejscu przekształcenia świadomości społecznej w związku z rosnącymi oczekiwaniami jednostek wobec państwa i innych związków publicznoprawnych oraz szybkie wdrażanie wyników nieustającego postępu technicznego. Znajdują one swoje odbicie też w sferze polskiego prawa, o czym wybitnie świadczą częste nowelizacje ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁰. W dalszej części opracowania postaramy się dokonać oceny, w jakim stopniu zmiany w prawie odnoszącym się do publikacji prawa wpływają na łagodzenie lub podtrzymywanie napięć społeczeństwa informacyjnego.

W naszej ocenie nowy kształt ogłaszania aktów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce prowadzi do niwelacji antynomii pomiędzy promulgacją pra-

⁸ I. Krastew, *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, Warszawa 2013, s. 98, 117.

⁹ Wystarczy w tym miejscu zwrócić uwagę na zmiany w publikacji prawa miejscowego w związku z nowelizacją art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 ze zm.) oraz na wynikające z niedostatku legislacyjnego praktyczne trudności jego promulgacji. Zob. np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 301–313.

¹⁰ Wersja pierwotna ustawy została opublikowana w Dz.U. z 2000 r., nr 62, poz. 718, ostatnia zaś w Dz.U. z 2016 r., poz. 296, 1579. Akt ten będzie powoływany dalej jako: ustawa z 2000 r.

wa a jego rozpowszechnieniem. Ma on źródła starorzymskie, bowiem już wówczas odróżniano pojęcie *promulgatio iuris*, czyli publiczne obwieszczenie ustawy przez wystawienie na rynku białej tablicy (*album*) z wypisanym na niej tekstem, od *divulgatio iuris*, a więc zawiadomienia o wydaniu ustawy i umożliwienia zapoznania się z jej treścią. Spisanie prawa na tablicach gwarantowało jego pewność, zaś one same pełniły funkcję promulgacyjną oraz zapewniały powszechny i równy dostęp do publicznie ogłoszonego tekstu¹¹. Swetoniusz przytacza przykład Kaliguli, który roztrwonił dobra zgromadzone przez swego poprzednika Tyberiusza, a następnie dla zredukowania deficytu finansowego rozpoczął nakładanie nowych podatków, jednakże nie podawał ich obwieszczeniem do wiadomości ogółu i dopiero skargi na cesarskich urzędników, dowolnie rozstrzygających sprawy podatkowe, spowodowały, że „Kaligula ustawę ogłosił, lecz bardzo małymi literami i w takim zaułku, żeby nikt nie mógł przepisać”¹². Zarysowany problem trwał przez wieki aż do naszych czasów. Wystarczy przypomnieć orzecznictwo polskich sądów administracyjnych dotyczące mocy obowiązującej ustaw i aktów wykonawczych do nich o zbyt krótkim *vacatio legis*. Naczelny Sąd Administracyjny przypominał, że nikt nie może zasłaniać się niezajomością prawa ogłoszonego we właściwym organie promulgacyjnym, jednakże przepisy prawne nieopublikowane w urzędowych zbiorach mogą mieć w stosunku do określonej osoby moc obowiązującą tylko pod warunkiem, że została o ich treści poinformowana¹³. Jeżeli dana osoba wykazała, że przy dołożeniu należytej staranności nie mogła zapoznać się z treścią aktu prawnego z powodu niemożności zakupu egzemplarza dziennika promulgacyjnego w wyznaczonym punkcie sprzedaży i dostosować swoich działań do nowego prawa, zaś akt ten wchodził w życie z dniem ogłoszenia, to sąd administracyjny uznawał, że do jej sytuacji należy stosować prawo względniejsze. Również Trybunał Konstytucyjny zauważył zarysowany problem i starał się mu zaradzić przez wydanie postanowienia sygnalizacyjnego, w którym stwierdził, że ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski”¹⁴ nie zabezpiecza zainteresowanym dostępu do aktów normatywnych ogłoszonych w dziennikach promulgacyjnych, w rezultacie czego nie mają oni możliwości zapoznania się z ich treścią w dniu wejścia przepisów w życie¹⁵. Ukształtowana w ten sposób linia orzecznictwa tym bardziej zasługuje na uwagę, im mniej organy państwa były skłonne rozpowszechniać egzemplarze odpowiedniego dziennika urzędowe-

¹¹ M. Kuryłowicz, *Starożytne tablice prawa*, [w:] *Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa SVD*, red. A. Dębiński, Lublin 2013, s. 952, 955.

¹² Swetoniusz, *Żywoty cesarów*, Wrocław 1987, s. 194. Zwrócił na to uwagę R. Piotrowski (*Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988, s. 28).

¹³ Np. wyrok NSA z dnia 14 listopada 1984 r., SA/Gd 893/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 105.

¹⁴ Dz.U. nr 58, poz. 524.

¹⁵ Postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 r., S 2/91, OTK 1991, poz. 30.

go w zewnętrznej sferze działania¹⁶. Dopiero wprowadzenie do powszechnego użytku środków komunikacji elektronicznej pozwoliło na przejście od rozstrzygania pojedynczych przypadków do zmiany modelu promulgacji prawa powszechnie obowiązującego.

Zaprzestanie wydawania dzienników urzędowych w formie tradycyjnej (papierowej) i wprowadzenie obowiązku ich edycji co do zasady wyłącznie w postaci elektronicznej oznacza dalszy postęp w urzeczywistnianiu założeń społeczeństwa informacyjnego¹⁷. W literaturze przedmiotu wyrażono zapatrywanie, że akty prawne wydawane właśnie w takiej formie będą bardziej dostępne, w tym dla osób, które nie dysponują z różnych powodów sprzętem komputerowym i odpowiednim oprogramowaniem albo nie potrafią obsługiwać urządzeń tego typu, ponieważ dla uzyskania wydruku ogłoszonego aktu normatywnego wystarczające będzie odwiedzenie punktu dysponującego łączem z internetem (urząd, biblioteka, kawiarenka internetowa) lub nawet osoby prywatnej (członek rodziny, znajomy)¹⁸.

Z przedstawioną tezą należy się zgodzić, niemniej warto zaznaczyć pewną różnicę w pozycji osoby, która przychodzi do urzędu dla wglądu lub pobrania dokumentu elektronicznego w stosunku do pozycji jednostki, która dokonuje wydruku aktu w jakimkolwiek innym punkcie. Można przypuszczać, że urzędy administracji publicznej są odwiedzane przez osoby, których sprawa była, jest lub może być przedmiotem rozstrzygnięcia przez organ, gdyż raczej nie zdarza się, aby wizyta w urzędzie była powodowana zwykłą ciekawością. Tym samym jednostka, dochodząc własnych praw, nierzadko chciałaby wiedzieć, jak wygląda jej sytuacja prawna wobec zamierzeń organów administracji. Niejednokrotnie bez urzędowego wyjaśnienia niektórych kwestii jednostka nie jest w stanie zrealizować przynależnych jej uprawnień, choćby z braku wiedzy o potrzebie dokonania w terminie pewnych czynności faktycznych będących przesłanką otrzymania świadczenia. Zależność obywatela od administracji pogłębia dodatkowo fakt niezrozumiałości i niejednokrotnie sprzeczności pionowej i poziomej treści ustaw oraz aktów podustawowych, jak też powszechnie znana i równie często krytykowana w doktrynie prawa administracyjnego nieustanna fluktuacja przepisów tak na szczeblu centralnym, jak i w sferze aktów prawa miejscowego. Niejako równolegle zostaje utrwalona przewaga administracji nad jednostką dochodzą-

¹⁶ Brak zainteresowania niektórych organów prenumeratą i rozsyłaniem dzienników urzędowych zauważył G. Wierczyński (*Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008, s. 180).

¹⁷ Art. 2a ust. 2 ustawy z 2000 r. został wprowadzony przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 117, poz. 676) z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r.

¹⁸ Szerzej: G. Wierczyński, *Polska reforma ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5, s. 23–36.

cą swoich uprawnień przez rozbudowywanie i zarazem dokonywanie szybkich zmian struktur administracyjnych, zakresu kompetencji poszczególnych organów rządowych i samorządowych oraz poszczególnych stanowisk pracy, ale też niestanną płynność kadr urzędniczych¹⁹. Wizyta w urzędzie udostępniającym żądany akt prawny może więc stać się pretekstem do uzyskania dodatkowych informacji o zawisłej lub potencjalnej sprawie od pracownika właściwego organu. Należy przy tym przyjąć, że ten ostatni jest zwolniony z obowiązku udzielenia informacji o treści przepisów prawnych zawartych w danym akcie normatywnym z uwagi na regulację zawartą w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁰ wyłączającą obowiązek informacyjny w sytuacji, gdy inna ustawa określa odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych²¹. Słusznie więc H. Knysiak-Molczyk podkreśla, że przedstawione zapatrywanie należy rozumieć jako wyłączenie obowiązku pracownika administracji informowania obywatela o pełnej treści wskazanego aktu normatywnego i ograniczenie jego zakresu wyłącznie do przepisów prawnych mających zastosowanie do oznaczonej sprawy²².

Jak wyżej wskazaliśmy, znowelizowana ustawa z 2000 r. wprowadziła jako wyłączną elektroniczną formę wydawania dzienników urzędowych od dnia 1 stycznia 2012 r. Równocześnie w art. 23a przewidziała szczególne reguły ich edycji na wypadek braku możliwości ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej z powodu wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności. W piśmiennictwie podkreśla się z jednej strony, iż brak doprecyzowania przypadków takich zdarzeń i pozostawienie blankietowości sformułowania przepisu są prawidłowe, ponieważ nie można z góry przewidzieć kształtu wspomnianych sytuacji. Z drugiej strony natomiast zwrócono uwagę na zbędność ustawowej przesłanki wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, gdyż wystarczający jest tu brak możliwości ogłaszania aktów normatywnych w formie elektronicznej²³. W każdym razie urzeczywistnienie w praktyce niemożności edycji dzienników urzędowych w postaci

¹⁹ Zob. szerzej: W. Taras, *Jawność działania administracji publicznej w warunkach przeciążenia informacyjnego*, [w:] *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga Pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górczyńskiej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2014, s. 29–40. Informacje należą do jednego z czterech podstawowych zasobów, jakimi dysponuje administracja publiczna. Zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 73–95.

²⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1764.

²¹ Tak np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., II SAB/Wa 166/04, LEX nr 164699. Zob. też: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 18.

²² H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013, s. 69.

²³ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 976–977.

elektronicznej oznacza powrót do papierowej formy ogłaszania aktów prawnych. Obowiązkiem organu wydającego dany dziennik będzie ustalenie warunków jego edycji i rozpowszechniania, tak aby dziennik urzędowy mógł być powszechnie i nieodpłatnie dostępny, zaś po ustąpieniu nadzwyczajnych okoliczności na organie będzie ciążyła powinność udostępnienia aktu w postaci elektronicznej (art. 23a ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy z 2000 r.). Z powyższej regulacji wynika, że organ wydający dziennik urzędowy samodzielnie określa warunki rozpowszechniania aktów prawnych ogłoszonych w formie tradycyjnej w zależności od rodzaju oraz intensywności występowania nadzwyczajnych okoliczności, które spowodowały niemożność opublikowania aktów normatywnych w postaci elektronicznej. Można wśród nich wymienić rozplakatowanie w miejscach publicznych obwieszczeń z treścią aktu prawnego, jego publikację w prasie, upowszechnienie za pomocą wizji lub fonii oraz umożliwienie wglądu do tekstu aktu w siedzibach organów administracji publicznej lub innych wyznaczonych do tego celu miejscach. Warto podkreślić ustawowy wymóg nieodpłatności dostępu zainteresowanych podmiotów do papierowej wersji dziennika urzędowego jako optymalnie realizujący postulat nieograniczonego rozpowszechniania treści aktów prawnych. Podobnie dzieje się w sytuacji standardowego, bez wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, udostępniania zawartości organów promulgacyjnych w przypadku wglądu oraz pobrania aktu w formie dokumentu elektronicznego (art. 26, 28 i 28b ustawy z 2000 r.), lecz odmiennie jest w przypadku wydawania wydruków aktów prawnych, ponieważ za tę czynność kierownik urzędu udostępniającego zbiór przepisów pobiera opłatę zgodnie z ustaloną przez siebie ceną arkusza wydruku, z zastrzeżeniem, by cena pokrywała wyłącznie koszt dokonanego wydruku aktu normatywnego (art. 28a ustawy z 2000 r.). Regulacja przewidziana w art. 23a ustawy z 2000 r. ma charakter subsydiarny, lecz konieczny z uwagi na zaawansowanie technologiczne urządzeń obsługujących sieci informatyczne oraz związaną z tym podatność na zewnętrzną i nieuprawnioną ingerencję²⁴.

Z powyższych rozważań daje się wysnuć kilka wniosków. Przede wszystkim funkcje promulgacji prawa pozostały na przestrzeni wieków takie same, gdyż ogłoszenie aktu normatywnego nadal zapewnia pewność tekstu (autentyczność), stanowi przesłankę *sine qua non* jego wejścia w życie, wreszcie z uwagi na publiczny dostęp do treści aktu prawnego kładzie fundament pod domniemanie (fikcję) powszechnej znajomości prawa. Natomiast bezsprzecznie zmieniły się społeczeństwa oraz ich oczekiwania związane z rozwojem praw człowieka. W sposób nieporównywalny do niczego wcześniejszego został rozbudowany korpus prawa stanowionego. Wreszcie postęp techniczny, połączony ze złymi nawykami ko-

²⁴ Tezę: im bardziej skomplikowane urządzenie, tym łatwiej je uszkodzić, świetnie zilustrował S. Lem w eseju *Ryzyko Internetu*, [w:] *Dziela*, t. 30: *Moloch. Tajemnica chińskiego pokoju. Bomba megabitowa*, Warszawa 2010, s. 307–314.

rzystania z jego dorobku, osiągnął poziom zagrażający klimatowi i równocześnie gatunkowi ludzkiemu. W konsekwencji inaczej niż dotychczas należy spojrzeć na otoczenie, w jakim następuje promulgacja prawa, aby zauważyć odmiennie rozkładające się akcenty zastanych problemów.

Polska praktyka ustrojowa w dziedzinie tworzenia porządku prawnego, obserwowana w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy, budzi poważny niepokój. Procedury legislacyjne są w sposób ukryty, a nawet jawny, łamane bądź obchodzone. Dotyczy to wielu etapów drogi prawodawczej, poczynając od sztucznego zwiększania ilości ustaw procedowanych z inicjatywy poselskiej tak, że ich liczba przewyższała inicjatywy Rady Ministrów (w 2016 r. stosunek ten kształtował się jak 168 do 129), a w rzeczywistości opracowanych przez rząd przez eliminację merytorycznej dyskusji parlamentarnej i rozpatrywania poprawek opozycji, po naruszanie zasad publikacji, zwłaszcza pozamerytoryczne dostosowywanie okresu *vacatio legis* lub nawet niestosowanie go, co podyktowane jest względami politycznymi. Zdarza się więc, że brak *vacatio legis* ma uniemożliwić skontrolowanie ustawy przez Trybunał Konstytucyjny²⁵, a zła praktyka pozaprawnych przesłanek ustalania *vacatio legis* przenoszona jest na wejście w życie rozporządzeń. Działania takie naruszają nie tylko reguły procedowania oraz publikacji aktów normatywnych i wyroków Trybunału Konstytucyjnego, ale stanowią również zagrożenie dla fundamentalnych zasad konstytucyjnych: państwa prawnego i podziału władzy²⁶. Jeżeli premier, formalnie działająca w oparciu o Konstytucję RP z 1997 r., zezwala swojej podwładnej wystosować pismo do prezesa Trybunału (pismo B. Kępy z dnia 10 grudnia 2015 r.), w którym odmawia wykonania swoich ustrojowych obowiązków i bezprawnie poucza Trybunał Konstytucyjny, to w ten sposób dokonuje rewizji naszej wiary w sprawczą moc demokratycznych instytucji oraz automatyzm działania modelu racjonalnego prawodawcy.

Historia regulacji i praktyki publikacji aktów w Polsce po II wojnie światowej sięga lat 50. i w pewnym stopniu wyjaśnia współczesną nam postawę polityków oraz rutynę urzędniczą związaną z tworzeniem, a szczególnie komunikowaniem, treści prawa. Ogłaszanie aktów prawotwórczych uregulowane zostało w ustawie z dnia 30 grudnia 1950 r. oraz w kilku aktach rządowych. Ogólnikowość i niepełność tych regulacji powodowały, że problematyka publikacji była incydentalnie normowana w odniesieniu do poszczególnych aktów normatywnych bez ustalenia generalnych reguł promulgacji. Wszechobecny w socjalizmie woluntaryzm prawotwórczy nie pozwalał bowiem na przyjęcie zasady dychotomicznej

²⁵ Zob. TK: *Brak vacatio legis miało uniemożliwić skontrolowanie ustawy przez trybunał*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 09.03.2016.

²⁶ Zagrożenie takie dostrzegali uczestnicy posiedzenia plenarnego Rady Legislacyjnej, które odbyło się w Popowie w dniach 10–12 września 1997 r. (por. zbiór referatów nt. *Dostosowanie polskiego systemu prawnego do wymogów Konstytucji RP*).

koncepcji źródeł prawa – powszechnie i wewnątrznie obowiązującego. Nie przestrzegano zasad hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, czemu sprzyjał brak do lat 80. sądownictwa administracyjnego i konstytucyjnego, oraz nie wiązano konsekwentnie zasady publikacji aktu prawotwórczego z jego obowiązaniem. W konsekwencji obowiązywały w socjalistycznym porządku liczne akty niepublikowane, z czego część miała – wbrew nazwom – charakter powszechnie obowiązujący, a więc ingerujący w obywatelskie prawa podmiotowe²⁷. Taka sytuacja prowadziła nie tylko do zamętu informacyjnego co do stanu porządku prawnego, ale i do naruszenia praw człowieka. Dla ukazania rozmiarów tych naruszeń posłużmy się dwoma przykładami. W 1974 r. Komendant Główny Milicji Obywatelskiej wydał samoistne zarządzenie nr 1/1974 w sprawie zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego przez MO (m.in. kogo, kiedy i jak bić). Zarządzenia tego nie tylko nie opublikowano, ale nawet nie wykazano wśród aktów tego organu. Drugim przykładem jest decyzja Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r. nr GN-Z-12/91 mająca charakter aktu wykonawczego do ustawy, podpisana przez dyrektora departamentu i określająca wysokość marż handlowych na niektóre produkty w obrocie aptecznym – decyzja ta została opublikowana w resortowym dzienniku urzędowym. Część sądów administracyjnych nie dostrzegła w tym działaniu prawotwórczym istotnych wad prawnych i trzeba było dopiero uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego stwierdzającej jej charakter powszechnie obowiązujący i podleganie rygorom publikacji.

W takim stanie prawnym, charakteryzującym się rozchwianym systemem źródeł prawa i brakiem jednoznacznego obowiązku ogłaszania wszystkich rodzajów aktów prawotwórczych oraz nieprzestrzeganiem reguły uzależnienia nabrania przez akt normatywny mocy obowiązującej od publikacji, regulacja Konstytucji RP z 1997 r. w zakresie systemu źródeł prawa i ich ogłaszania oraz ustawy z 2000 r. okazały się niezbędne. Przepis art. 88 Konstytucji RP dotyczący ogłaszania aktów normatywnych znalazł się na początku postanowień rozdziału poświęconego źródłom prawa. Takie umiejscowienie regulacji art. 88 ustawy zasadniczej świadczy nie tylko o wadze ustrojowej tego przepisu, ale i o tym, że jego interpretacja uwarunkowana jest szeregiem innych postanowień Konstytucji RP²⁸. Po pierwsze, art. 88 należy rozpatrywać w świetle konsekwentnego podziału źródeł prawa na powszechnie i wewnątrznie obowiązujące, zamkniętego katalogu

²⁷ Szerzej na ten temat: W. Zakrzewski, *Z zagadnienia form prawotwórczej realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich w PRL*, „Annales UMCS. Sectio G” 1980, t. 27, s. 43–63; A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1980, rozdz. VII.

²⁸ Konstytucjoniści, np. K. Działocha (*Uwagi do art. 88*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999) czy P. Winczorek (*Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 111–112), przyjęli szeroką systemową wykładnię art. 88 Konstytucji RP, a inni nieco bardziej restrykcyjną, np. S. Wronkowska (*Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 5, s. 10–13).

źródła prawa stanowionego powszechnie obowiązującego, objętego bezwzględnym obowiązkiem ogłoszenia jako warunku wejścia w życie. Po drugie, reguły publikacji, o których mowa w art. 88 ust. 2 – odesłanie do ustawowego normowania – zostały zdeterminowane przepisami Konstytucji RP, tj. zasadą państwa prawnego, ochrony praw nabytych, zaufania obywateli do państwa i prawa do informacji (art. 61). Po trzecie, postanowienia art. 88 ustawy zasadniczej petryfikują w pewnym stopniu dorobek orzeczniczy (zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego) odnoszący się do łączenia zasady państwa prawnego i praw człowieka z poprawną legislacją. Trybunał z urzędu i w pierwszej kolejności bada tryb uchwalenia ustaw, a jeżeli przepis został uchwalony z naruszeniem trybu określonego w Konstytucji RP i w ustawach, staje się to wystarczającą przesłanką do uznania jego niekonstytucyjności i eliminacji z porządku prawnego²⁹.

Ratio sufficiens przepisu art. 88 to odzwierciedlenie zasady jawności prawa i powszechnej jego znajomości, prawa do uzyskiwania informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) i realizacji warunku skuteczności prawa. W świetle postanowień art. 88 ust. 1 i 2 mamy zatem do czynienia z dwiema sytuacjami. W pierwszej wejście w życie, czyli przestrzeganie i stosowanie przepisów, uzależnione jest od uprzedniej publikacji aktu normatywnego – podania tego aktu do wiadomości publicznej w formie przewidzianej przez dany system prawny – w zasadzie w urzędowym dzienniku publikacyjnym. Obowiązek taki ciąży na państwie w odniesieniu do aktów powszechnie obowiązujących zarówno wymienionych wprost w art. 88 ust. 1 i 3, jak i pozostałych, mających taką kwalifikację normatywną, wymienionych w art. 87, art. 235 ust. 7 czy art. 234 Konstytucji RP.

W drugiej sytuacji w stosunku do aktów niebędących aktami normatywnymi o mocy powszechnie obowiązującej przyjęto, że ogłoszenie nie warunkuje ich wejścia w życie. Wprowadzenie jednak generalnej formuły ustawowego określenia zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych – art. 88 ust. 2 Konstytucji RP – bez ograniczenia jej do wybranej kategorii aktów nakazuje przyjąć, że wolą twórców ustawy zasadniczej było wprowadzenie obowiązku publikacji wszystkich aktów prawotwórczych. Systemowa analiza przepisów Konstytucji RP prowadzi również do wniosku, że regułą powinno być zachowanie w publikowaniu aktów wewnętrznych „cywilizowanych” standardów w określeniu czasu między uchwaleniem aktu a jego wejściem w życie.

Ustawa z 2000 r., realizująca zapowiedź konstytucyjną, została uchwalona po 50 latach od poprzedniej regulacji. Praktykę legislacyjną tego półwiecza w odniesieniu do publikacji aktów normatywnych i dostępu społecznego do

²⁹ Por. *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 21–39, s. 475–476; *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 273–288.

ich treści znaczyły działania „wywołujące wstyd” (S. Wronkowska), zaś idea i kanony poprawnego prawotwórstwa często były przysyłane przez legislacyjny woluntaryzm i niechlujstwo na skalę „stajni Augiasza” (W. Zakrzewski). Na tym tle omawiana ustawa, doskonalona w toku kilku nowelizacji, zasługuje na zdecydowanie pozytywną ocenę. Rozwija ona stosowne postanowienia ustawy zasadniczej oraz respektuje dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądownictwa administracyjnego w dziedzinie zasad prawidłowego postępowania legislacyjnego, zwłaszcza takich, jak jawność i dostępność treści prawa, przestrzeganie reguł zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, stosowanie odpowiedniego terminu *vacatio legis* czy respektowania zasady *lex retro non agit*.

Ustawa z 2000 r. przewiduje wyłączenie obowiązku ogłoszenia aktu normatywnego tylko wyjątkowo, na podstawie odrębnej ustawy i jedynie wobec aktu niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących. Ustawa nie reguluje jednak skutków nieopublikowania aktów niebędących aktami powszechnie obowiązującymi. Można więc przyjąć, że pozostałe akty normatywne mogą obowiązywać bez spełnienia warunków uprzedniej publikacji, a nawet wyjątkowo przy zaniechaniu ich ogłoszenia. S. Wronkowska trafnie stwierdza, że na nieogłoszenie aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym musi być nie tylko zgoda parlamentu w formie ustawy, ale i ustawowe stworzenie normy podmiotowej i kompetencyjnej w tej mierze³⁰.

Z pozostałych zagadnień istotnych dla promulgacji w związku z coraz częstszymi zmianami prawa, procedowanymi dziś w iście rewolucyjnym tempie³¹, należy się odnieść do reguł ustalania *vacatio legis*. Potrzebę zachowania takiego okresu najlepiej wyraziła S. Wronkowska: „Zainteresowani muszą mieć nie tylko dostęp do ogłoszonych tekstów prawnych, ale nadto odpowiedni czas na zapoznanie się z ich treścią. [...] Długość *vacatio legis* należy, co oczywiste, dostosować do potrzeb danej regulacji i założeń kultury prawnej”³². Omawiana ustawa przewiduje minimalny, co do zasady czternastodniowy, okres *vacatio legis* dla aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Na aprobatę zasługuje pozostawienie prawodawcy decyzji o określeniu dłuższego terminu dostosowawczego, podyktowanego charakterem i zakresem normowania.

Ustawa przewiduje również wyjątki od wyżej wskazanego okresu „spoczywania” aktu prawnego. Po pierwsze, skrócenie tego terminu może nastąpić „w uzasadnionych przypadkach”; po drugie, jeżeli ważny interes państwa wy-

³⁰ S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 16.

³¹ W ciągu pierwszych 100 dni obecnej kadencji parlament polski uchwalił 43 ustawy, a w ciągu pierwszego roku III kadencji Sejm rozpatrzył 338 projektów ustaw.

³² S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 16.

maga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasada demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2); po trzecie, dopuszczalne jest nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” (art. 5). Nie kwestionując możliwości wystąpienia okoliczności, które uzasadniałyby skrócenie bądź odstąpienie od *vacatio legis*, trzeba zauważyć, że mamy do czynienia z dwoma mechanizmami służącymi respektowaniu w tej mierze zasad rzetelnego procesu prawotwórczego. Nieostre i ocenne określenie przesłanek skrócenia *vacatio legis* nakazuje prawodawcy uzasadnienie i upublicznienie takich motywów. Twórca ustawy z 2000 r. oparł się więc na założeniu nie tylko racjonalnego, ale też godnego zaufania (spolegliwego) prawodawcy. Jego niedostatki miała rekompensować kontrola zasad poprawnej legislacji sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny, bowiem do tej pory uznał on za niekonstytucyjne: arbitralne skracanie okresu *vacatio legis*; likwidację okresu dostosowawczego w sytuacji, gdy ustawa nakłada obowiązki na obywateli lub inne podmioty niepodległe organom państwa; ustalanie krótkich okresów *vacatio legis* dla aktów ustrojowych³³. Jednakże parlament i podmiot podpisujący ustawy sprawiają wrażenie działania w amoku legislacyjnym nie tylko dramatycznie skracającym proces legislacyjny, ale również naruszającym podstawowe kanony drogi ustawodawczej³⁴, zaś Trybunał Konstytucyjny jest słabo legitymowany i niewydolny.

Im więcej prawa jest tworzone, im więcej jest wprowadzanych zmian dokonywanych w szybkim tempie, tym mniejsza staje się znajomość obowiązujących aktów prawnych³⁵. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera obowiązek państwa dotyczący zapewnienia obywatelom powszechnego, łatwego i bezpłatnego dostępu do aktualnej oraz ujednoczonej treści aktów normatywnych i orzeczeń sądowych³⁶. Bez wątpienia realizacją tego celu służy stworzenie nowoczesnego systemu informacji opartego na narzędziach informatycznych. W Polsce częściowym roz-

³³ Bogate i konsekwentne orzecznictwo Trybunału omawiane jest w wielu publikacjach, zwłaszcza w corocznych *Informacjach o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*.

³⁴ Ograniczmy się tu do wskazania, jak w ostatniej fazie procedowano nieprzewidzianą nowelizację ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Prezydent RP podpisał ją w dniu jej wejścia w życie (27 lutego 2017 r.), czyli 17 godzin przed jej publikacją w Dzienniku Ustaw.

³⁵ Pracownicy Rządowego Centrum Legislacji przyznają, że teksty ustaw i rozporządzeń przyjęte w 2016 r. obejmują 32 tysiące stron, teksty jednolite wydawane są bez pośpiechu, a język aktów prawnych bliższy jest językowi polityków niż wymogom techniki prawodawczej.

³⁶ Zob. *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014; *Powszechny dostęp do aktów prawnych i orzecznictwa. Prawo i praktyka*, oprac. G. Wiaderek, D. Gmerek, Warszawa 2011; G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skuteczności działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2016, s. 245–280.

wiązaniem prawno-technicznym było wprowadzenie od początku 2012 r. nowych obowiązków państwa związanych z procesem elektronicznej administracji. W ten sposób podążyliśmy śladami większości państw europejskich w sferze dostępności do aktów normatywnych online. Niewątpliwie jesteśmy na początku tej drogi, gdyż istnieje szereg barier w powszechnym komunikowaniu treści prawa. O ile nie jest łatwo usunąć opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych, o tyle znacznie trudniej ujednoczyć formy ogłaszania aktów prawnych przez poszczególne ministerstwa, połączyć udostępnianie cyfrowych wersji aktów prawnych z możliwością ich automatycznego przeszukiwania lub korzystania z bazy odpowiednich orzeczeń sądowych. W skali kraju nadal odczuwalny jest brak powszechnego dostępu do internetu i umiejętności korzystania z niego, a więc tym samym korzystania z cyfrowych baz aktów prawnych. Po stronie państwa leży więc obowiązek zapewnienia środków materialnych czyniących możliwą realizację uprawnień do informacji o treści przepisów prawnych. Są to: stworzenie rozbudowanej sieci teleinformatycznej, tani i powszechny internet szerokopasmowy oraz poszerzenie zasobów informacyjnych dostępnych publicznie. Należy stwierdzić, że społeczeństwa informacyjnego nie można zadekretować, można je natomiast stworzyć.

BIBLIOGRAFIA

- Bauman Z., *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, Kraków 2006.
- Bauman Z., *Życie na przemiał*, Kraków 2007.
- Castells M., Himanen P., *Spółczesność informacyjna i państwo dobrobytu. Model fiński*, Warszawa 2009.
- Chaty L., Girlanda C., *Towards an electronic administration? Local information systems, or the web modernization of local administration*, "International Review of Administrative Sciences" 2002, No. 1.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003.
- Dokąd zmierza ten świat? Z Prof. Zygmuntem Baumanem rozmawia Robert Walenciak*, „Przegląd” 2017, nr 3.
- Działocha K., *Uwagi do art. 88*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.
- Kinder T., *Vote early, vote often? Teledemocracy in European cities*, "Public Administration" 2002, No. 3.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sędziowsko-administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008.
- Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.
- Krastew I., *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, Warszawa 2013.
- Kuryłowicz M., *Starożytne tablice prawa*, [w:] *Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa SVD*, red. A. Dębiński, Lublin 2013.

- Leggewie C., Welzer H., *Koniec świata, jaki znaliśmy. Klimat, przyszłość i szanse demokracji*, Warszawa 2012.
- Lem S., *Ryzyko Internetu*, [w:] *Dziela*, t. 30: *Moloch. Tajemnica chińskiego pokoju. Bomba megabitowa*, Warszawa 2010.
- Mankell H., *O krok 2*, Warszawa 2016.
- Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.
- Michalska A., Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1980.
- Piotrowski R., *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988.
- Postanowienie TK z dnia 13 lutego 1991 r., S 2/91, OTK 1991, poz. 30.
- Postman N., *W stronę XVIII stulecia. Jak przeszłość może doskonalić naszą przyszłość*, Warszawa 2001.
- Powszechny dostęp do aktów prawnych i orzecznictwa. Prawo i praktyka*, oprac. G. Wiaderek, D. Gmerek, Warszawa 2011.
- Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
- Swetoniusz, *Żywoty cesarów*, Wrocław 1987.
- Taras W., *Demokracja bezpośrednia na tle reform samorządu terytorialnego państw europejskich*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005.
- Taras W., *Jawność działania administracji publicznej w warunkach przecięcia informacyjnego*, [w:] *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu. Księga Pamiątkowa ku czci Profesor Teresy Górczyńskiej*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2014.
- Taras W., *Pojęcie „informacja” jako narzędzie badania administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.
- TK: Brak vacatio legis miało uniemożliwić skontrolowanie ustawy przez trybunał*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 09.03.2016.
- Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski” (Dz.U. nr 58, poz. 524).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (wersja pierwotna Dz.U. z 2000 r., nr 62, poz. 718; wersja ostatnia Dz.U. z 2016 r., poz. 296, 1579).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1764).
- Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 117, poz. 676).
- Wierczyński G., *Polska reforma ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wierczyński G., *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skuteczności działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2016.
- Wierczyński G., *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5.
- Wyrok NSA z dnia 14 listopada 1984 r., SA/Gd 893/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 105.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., II SAB/Wa 166/04, LEX nr 164699.
- Zakrzewski W., *Z zagadnienia form prawotwórczej realizacji konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich w PRL*, „Annales UMCS. Sectio G” 1980, t. 27.

SUMMARY

The paper discusses the complex problem of publication of legal (normative) acts under requirements of information society. Based on analysis of the constitutional provisions and statutory regulations we may positively judge the standardization of the principles and procedures of publication of normative acts in Poland. According to the standards of the rule of law, transparency of law, the principles of non-retroactivity, the electronic communication of law content appears to be a good solution. However, nowadays policy of state organs – violating the legal order – confronts us, not only with the material and technical barriers of computerization, but also with the constitutional issues.

Keywords: information society; constitution; rules of publication of legal (normative) acts; law publication policy

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest złożone zagadnienie promulgacji aktów normatywnych w warunkach społeczeństwa informacyjnego. Analiza przepisów Konstytucji RP oraz ustaw pozwala na pozytywną ocenę zasad i trybu publikacji przepisów prawnych w Polsce. W świetle standardów wynikających z zasad państwa prawnego, jawności prawa czy niedziałania prawa wstecz ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej jest prawidłowym rozwiązaniem. Jednakże obecna polityka organów państwa, naruszająca porządek prawny, zmusza do rozpatrywania problemu publikacji aktów normatywnych w ramach nie tylko technicznych barier komputeryzacji, ale także aktualnych sporów konstytucyjnych.

Słowa kluczowe: społeczeństwo informacyjne; konstytucja; zasady publikacji aktów normatywnych; polityka ogłaszania prawa