



Patryk Ciurak
Uniwersytet Gdański
patryk.ciurak@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8203-4375

Agnieszka Głowacka
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
glowacka_aga@o2.pl
ORCID: 0000-0001-9569-6837

Analiza statystyczna liczby ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie w latach 1992–2018 w kontekście zachowania odpowiedniej *vacatio legis*

**Statistical analysis of the number of acts and ordinances coming into
force in the years 1992–2018 in the context of maintaining adequate
*vacatio legis***

Abstract

When establishing the *vacatio legis* period, the legislator should take into account all the circumstances surrounding the entry into force of a legal act. An issue so far overlooked is the total number of legal acts coming into force at the same time. The aim of the study was to determine if there are statistically significant differences in the number of acts and regulations coming into force in individual months over the years 1992–2018. Those have been confirmed for various times of the year. The authors suggest a more even distribution of changes is needed for almost all months of the year. Otherwise, according to the authors, this may mean a violation of the principle of adequate *vacatio legis* and the principle of the individual's trust in the state and the law underpinning it.

Keywords: adequate *vacatio legis*, statistical analysis, acts, regulations, law metrics

Abstrakt

Ustanawiając okres *vacatio legis* prawodawca powinien wziąć pod uwagę całokształt okoliczności towarzyszących wejściu w życie aktu prawnego. Do tej pory pomijano ogólną liczbę aktów prawnych wchodzących w życie w tym samym czasie. Celem badania było określenie, czy istnieją istotne statystycznie różnice w liczbie ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie w poszczególnych miesiącach na przestrzeni lat 1992–2018. Istnienie różnic potwierdzono analizą zebranych danych. Autorzy postulują bardziej równomierne rozłożenie zmian w prawie na wszystkie miesiące roku. Przeciwny wypadek może – zdaniem autorów – oznaczać to naruszenie zasady odpowiedniej *vacatio legis* oraz będącej jej podstawą zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Słowa kluczowe: adekwatność *vacatio legis*, analiza statystyczna, ustawy, rozporządzenia, prawometria

1. Cecha adekwatności *vacatio legis* w zarysie

Głównym wymogiem *vacatio legis* aktów prawnych jest jej odpowiedniość (adekwatność). Okres spoczywania prawa powinien być ustalony tak, by zagwarantować jednostce możliwość dostosowania swoich działań do zmienionych regulacji¹. Nie powinien być ani za krótki, ani też wydłużony ponad miarę². T. Zalasinski wskazuje, iż „odpowiednią długość tego okresu ustala się w oparciu o zasadę zaufania obywateli do państwa, uwzględniając stopień ingerencji nowego prawa w dotychczasowy status prawny jednostki oraz możliwości dostosowania się owej jednostki do nowego prawa. Niewłaściwe

¹ „Długość *vacatio legis* powinna być dostosowana do potrzeb danej ustawy. W ustawodawstwie wielu państw przyjmuje się, że prawodawca czyni zadość wymaganiom przyzwoitości, jeżeli wyznacza czternastodniowy okres *vacatio legis*. Uważa się, że czternaście dni w typowych warunkach wystarcza, by ustawa dotarła do zainteresowanych i by mogli się zapoznać z jej treścią.” S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 115.

² Por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 862.

określenie długości okresu *vacatio legis* było podstawą wielu negatywnych orzeczeń TK³. W doktrynie podnosi się ponadto (za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego), że przy ustalaniu odpowiedniej *vacatio legis* oprócz skali zmian wprowadzanych należy również wziąć pod uwagę zakres przeprowadzanych konsultacji z adresatami norm⁴.

Konstytucyjny nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* jest zasadą nadrzędną. Elastyczność regulacji ograniczają jednak obowiązujące normy oraz dyrektywy szczegółowe sformułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi tu konkretnie o art. 4 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵, które wskazują 14 dni jako standardową, domyślną długość okresu spoczywania aktu prawa, określają warunki, pod jakimi można skrócić ten okres bądź też nadać przepisom wsteczną moc obowiązującą. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny sformułował w swoim orzecznictwie szczegółowe dyrektywy związane ze stosowaniem *vacatio legis*. Pierwsza z nich stanowi, że dla zmian w prawie wyborczym okres ten powinien wynosić minimum 6 miesięcy przed rozpoczęciem jakichkolwiek działań objętych tzw. kalendarzem wyborczym⁶. Zgodnie z drugą dyrektywą szczegółową istnieje zakaz dokonywania zmian prawa podatkowego w trakcie trwania roku podatkowego. Pogląd ten wyrażono po raz pierwszy w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 1994 r., K 13/93⁷.

Nie sposób podważyć słuszności przytoczonych wyżej dyrektyw. Należy jednak mieć świadomość, że adresat wprowadzanych norm nie podlega jednej ustawie czy rozporządzeniu, ale całemu systemowi prawa działającemu

³ T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 220.

⁴ Por. M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, s. 140.

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. 2019 poz. 1461. (dalej jako u.o.a.n.).

⁶ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK 2006, nr 10, poz. 147. Por. również T. Zalasieński, *Zasada...*, s. 169.

⁷ Orzeczenie TK z 29 marca 1994 r., K 13/93, OTK 1994, nr 1, poz. 6. „Zakaz ten, jako samodzielna konstytucyjna dyrektywa tworzenia prawa, został po raz pierwszy sformułowany w orzeczeniu K 13/93. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że zmian podatków płaconych w skali rocznej nie można, w świetle zasady państwa prawnego, wprowadzać w życie w trakcie trwania danego roku podatkowego, lecz w roku go poprzedzającym. W późniejszym orzecznictwie TK rozwinął ten pogląd, stwierdzając, iż przepisy prawa podatkowego powinny wchodzić w życie najpóźniej na 30 dni przed rozpoczęciem kolejnego roku podatkowego. Tak ukształtowana treść tej dyrektywy została przyjęta w późniejszym orzecznictwie TK i doktrynie prawa.” T. Zalasieński, *Zasada...*, s. 178.

niczym układ naczyń połączonych. Nowelizacja jednego aktu może znacząco rzutować na wykładnię przepisów rozproszonych w innych ustawach czy rozporządzeniach. Można zatem przypuszczać, że znaczna liczba tego typu zmian wprowadzonych w zbliżonym czasie będzie istotnie utrudniać proces dostosowania się jednostki do nowych regulacji, negatywnie wpływając na jej sytuację prawną, nawet jeżeli każda nowelizacja z osobna będzie opatrzona odpowiednią okrese *vacatio legis*.

Powszechnie wiadomo, że na przełomie grudnia i stycznia ogłaszana jest lub wchodzi w życie znaczna liczba aktów normatywnych. Niewątpliwie jest to okres znacząco wyróżniający się na tle całego roku. Można jednak zadać pytanie, czy na przestrzeni lat podobnie wyróżniały się inne miesiące. Ponadto, dysponując konkretnymi danymi empirycznymi, można określić skalę tego zjawiska i na tej podstawie zdecydować, czy i jakie środki zaradcze powinny być wprowadzone.

Celem poniższego opracowania jest potwierdzenie prawdziwości następujących hipotez:

- 1) Istnieją istotne statystycznie różnice w liczbie ustaw, które wchodziły w życie w poszczególnych miesiącach na przestrzeni lat 1992–2018;
- 2) Istnieją istotne statystycznie różnice w liczbie rozporządzeń, które wchodziły w życie w poszczególnych miesiącach na przestrzeni lat 1992–2018.

2. Materiały i metody

W badaniu wykorzystana została baza danych Systemu Informacji Prawnej LEX, stan prawny na 31 grudnia 2018 r. Zakres czasowy badania obejmował okres od 1 stycznia 1992 r. do 31 grudnia 2018 r. Data początkowa badania powiązana jest z faktem wejścia w życie w dniu 5 listopada 1991 r. ustawy z 20 września 1991 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, którą wprowadzono domyślną czternastodniową *vacatio legis* dla aktów prawnych⁸. Datę 1 stycznia 1992 r. przyjęto ze względu na zachowanie w badaniu okresu pełnego roku.

⁸ Ustawa z 20 września 1991 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, Dz.U. 1991 Nr 94, poz. 420. Por. G. Wierczyński, *Komentarz...*, s. 869-870.

Sytuację w której data wejścia w życie aktu jest wcześniejsza od daty ogłoszenia aktu określano jako wejście w życie z mocą wsteczną⁹. Rozróżnienie na akty samodzielne i niesamodzielne oparto na nomenklaturze stosowanej w SIP LEX od początku jego istnienia. Zgodnie z nią, za akt samodzielny uznaje się akt normatywny zawierający normy o generalno-abstrakcyjnym o charakterze samoistnym. Z kolei akt niesamodzielny, to akt składający się z w przeważającej większości z metaprzepisów, tj. takich które wywołują jednorazowy skutek w postaci zmiany, uchylecia bądź wprowadzenia w życie w innych przepisów¹⁰.

W zbiorze danych będących podstawą do badania nie uwzględniono dat wejścia w życie aktów ogłoszonych przed 1 stycznia 1992 r., ani tych które ogłoszone po 31 grudnia 2018 r. weszły w życie z mocą wsteczną. W sumie badanie objęło 4 773 ustawy oraz 33 188 rozporządzeń.

W celu potwierdzenia postawionych hipotez przeprowadzono analizy statystyczne przy użyciu pakietu IBM SPSS Statistics 23. Za jego pomocą wykonano analizę podstawowych statystyk opisowych¹¹ wraz z testami Kołmogorowa–Smirnowa, oraz testy Kruskala–Wallisa¹². Za poziom istotności¹³ uznano $p < 0,05$. Wyniki p w zakresie od 0,05 do 0,1 uznawane były za wyniki bliskie istotności statystycznej (poziom tendencji statystycznej).

⁹ Szerzej o mocy wstecznej: tamże, s. 871-877.

¹⁰ Por. G. Wierczyński, *Problemy z ustalaniem obowiązującego stanu prawnego na podstawie wybranych systemów informacji prawnej w Polsce*, [w:] K. Grajewski, J. K. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX. Gdańsk, 19-20 czerwca 2006*, Wolters Kluwer, Sopot 2006, s. 231. Przy okazji warto zaznaczyć, że nie zmienia klasyfikacji aktu niesamodzielnego fakt posiadania jednego lub kilku przepisów samodzielnych. W takim przypadku podlegają one co prawda ocenie obowiązywania, ale akt jako taki pozostaje niesamodzielnym. Co więcej, użyty w badaniu podział na akty samodzielne i niesamodzielne nie powinien być stosowany zamiennie z podziałem na akty samoistne i niesamoistne, por. M. Wiącek [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Duże Komentarze Becka, C.H. Beck, Warszawa 2016, nb. 71, Legalis; wyrok TK z 5 października 1999 r., U 4/99, OTK 1999, nr 6, poz. 118.

¹¹ Czyli kluczowych informacji na temat badanych zmiennych.

¹² Więcej o wskazanych metodach badawczych w: A. Łomnicki, *Wprowadzenie do statystyki dla przyrodników*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 135; M. Bonamente, *Statistics and Analysis of Scientific Data*, Springer, Nowy Jork 2017, s. 216.

¹³ Próg istotności statystycznej lub też poziom istotności statystycznej oznacza największe dopuszczalne prawdopodobieństwo, że wynik jest dziełem przypadku; por. A. Łomnicki, *Wprowadzenie...*, s. 62; J. Józwiak, J. Podgórski, *Statystyka od podstaw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 216.

3. Analiza podstawowych statystyk opisowych

W pierwszym kroku obliczono podstawowe statystyki opisowe dla wyników testów użytych w badaniu. Obliczono także test Kołmogorowa–Smirnowa w celu sprawdzenia, czy uzyskany rozkład wyników badanych zmiennych jest zbliżony, czy też różni się od rozkładu normalnego¹⁴. Jak widać w tabeli 1, rozkłady wszystkich zmiennych były odmienne od rozkładu Gaussa, a ich skośność była bardzo znacząca. Z tego względu konieczna była analiza przy użyciu testów nieparametrycznych.

Tabela 1. Ustawy i rozporządzenia wchodzące w życie w okresie 1992-2018 – podstawowe dane ilościowe¹⁵

	M	Me	SD	Sk.	Kurt.	Min.	Maks.	K-S	p
liczba ustaw wchodzących w życie	14,73	12	11,59	2,36	9,90	0	98	0,13	<0,001
liczba rozporządzeń wchodzących w życie	102,43	94	65,52	2,31	9,74	14	569	0,16	<0,001

M – średnia; Me – mediana; SD – odchylenie standardowe; Sk. – skośność; Kurt. – kurtoza; Min i Maks. – najniższa i najwyższa wartość rozkładu; K-S – wynik testu Kołmogorowa–Smirnowa; p – istotność

Źródło: opracowanie własne autorów

Wyniki przeprowadzanych badań wskazują, że średnia liczba ustaw wchodzących w życie w każdym miesiącu roku to 14,73, przy odchyleniu standardowym¹⁶ 11,59. Średnia liczba wchodzących w życie rozporządzeń jest znacznie wyższa i wynosi 102,43, z odchyleniem standardowym wynoszącym 65. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę wartości tzw. współczynnika zmienności¹⁷. Dla ustaw wynosi on 78%, podczas gdy dla rozporządzeń 63%,

¹⁴ Rozkład normalny obrazuje częstość występowania wartości danej zmiennej; więcej: A. Łomnicki, *Wprowadzenie...*, s. 75; G. Wiczorkowska, P. Kochański, M. Eljaszuk, *Statystyka. Wprowadzenie do analizy danych sondażowych i eksperymentalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 66.

¹⁵ Tabela prezentuje podstawowe statystyki opisowe badanych zmiennych ilościowych.

¹⁶ Odchylenie standardowe jest miarą rozrzutu pomiarów wokół średniej; im mniejsze odchylenie, tym pomiary bardziej skupione wokół średniej; por. A. Łomnicki, *Wprowadzenie...*, s. 40; J. Józwiak, J. Podgórski, *Statystyka...*, s. 45.

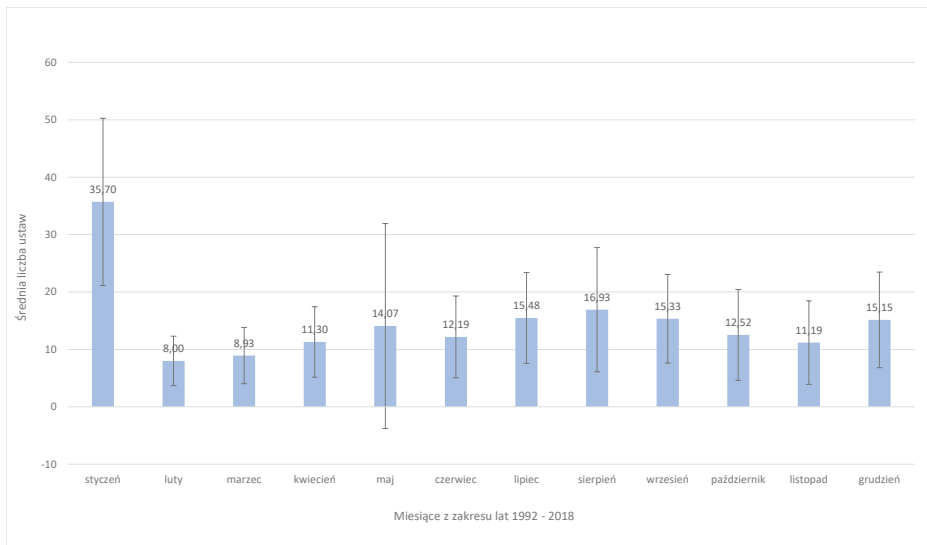
¹⁷ Współczynnik zmienności oblicza się jako stosunek odchylenia standardowego do średniej, więcej: A. Łomnicki, *Wprowadzenie...*, s. 46; J. Józwiak, J. Podgórski, *Statystyka...*, s. 47.

co należy uznać za wartości znaczne, wskazujące na duże rozrzucenie wyników wokół średniej, znacznie większe w przypadku ustaw.

4. Analiza liczby ustaw wchodzących w życie w poszczególnych miesiącach badanego przedziału czasowego

Kolejnym etapem badania było sprawdzenie, czy liczba ustaw jest istotnie różna statystycznie w zależności od miesiąca ich wejścia w życie. Wykonano nieparametryczną analizę Kruskala–Wallisa. Odnotowano istotny statystycznie wynik tego testu, $H(11) = 80,73$; $p < 0,001$. Możliwe jest zatem przyjęcie hipotezy: istnieją istotne statystycznie różnice w liczbie ustaw, które wchodziły w życie w poszczególnych miesiącach na przestrzeni lat 1992–2018. Aby uzyskać bardziej szczegółowe dane i określić, które konkretnie miesiące różniły się między sobą wykonano analizy post-hoc¹⁸ przy użyciu testów Dunn–Sidaka z poprawką na wielokrotne porównania. Odnotowano szereg różnic istotnych statystycznie i bliskich istotności statystycznej. Wyniki zestawiono w tabeli 2 i przedstawiono graficznie na rysunku 1.

Rysunek 1. Średnia liczba ustaw wchodzących w życie w danym miesiącu w latach 1992–2018 wraz z zaznaczonym odchyleniem standardowym.



Źródło: opracowanie własne autorów

¹⁸ Analizy post hoc służą określeniu, pomiędzy którymi badanymi grupami zachodzą różnice, por. A. Łomnicki, *Wprowadzenie...*, s. 160; G. Wieczorkowska, P. Kocharński, M. Eljaszuk, *Statystyka...*, s. 211.

Tabela 2. Tabela obrazuje różnice pomiędzy badanymi miesiącami w liczbie ustaw wchodzących w życie.

	styczeń	luty	marzec	kwiecień	maj	czerwiec	lipiec	sierpień	wrzesień	październik	listopad	grudzień
styczeń		< 0,001	< 0,001	< 0,001	< 0,001	< 0,001	0,006	0,014	0,007	< 0,001	< 0,001	0,002
luty	< 0,001						0,037	0,016	0,033			0,081
marzec	< 0,001							0,089				
kwiecień	< 0,001											
maj	< 0,001											
czerwiec	< 0,001											
lipiec	0,006	0,037										
sierpień	0,014	0,016	0,089									
wrzesień	0,007	0,033										
październik	< 0,001											
listopad	< 0,001											
grudzień	0,002	0,081										

*Wskazanie wartości oznacza istnienie różnicy istotnej z punktu widzenia statystyki. Im niższa wartość, tym bardziej znacząca różnica. Wartości stanowią wyniki przeprowadzonych testów post-hoc pomiędzy poszczególnymi miesiącami. Wartości testu niższe niż 0,001 oznaczono jako <0,001.

Źródło: opracowanie własne autorów

Analizując przypadki skrajne w grupie ustaw należy wskazać, że żadna ustawa nie weszła w życie w lutym 1992 roku. Najwięcej ustaw, czyli 98, weszło w życie w maju 2004 roku, z czego 48 z tego stanowiły akty niesamodzielne – zmieniające, co było pokłosiem wejścia do Polski w struktury Unii Europejskiej. Wyjątkowość tego zdarzenia podkreśla fakt, że maj jako miesiąc znajduje się poza pierwszą trójką miesięcy, w których wchodzi w życie najwięcej ustaw.

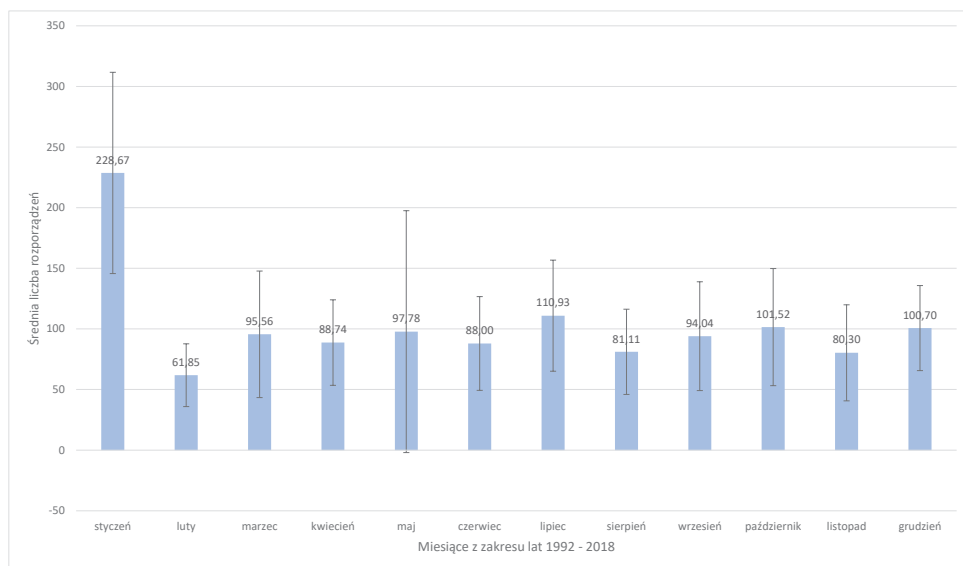
Patrząc na rozkład średniej liczby ustaw wchodzących w życie poszczególnych miesiącach roku widać sinusoidę ze szczytami w miesiącach styczeń, maj, sierpień, grudzień. Najbardziej symetryczne rozłożenie to okres czerwiec – październik ze szczytem w sierpniu. Jest to interesująca obserwacja biorąc pod uwagę, że okres ten obejmuje kalendarzowe lato, które w Polsce jest tradycyjnym czasem urlopów. Zdecydowanie najwięcej ustaw wchodzi w życie w styczniu (co nie jest zaskoczeniem), za to w kolejnych trzech miesiącach następuje zdecydowany (około trzykrotny) spadek dynamiki. Oczywistym uzasadnieniem tak znaczącej dominacji stycznia jest istnienie pojęcia roku budżetowego, który pokrywa się z rokiem kalendarzowym, co częściowo znajduje swoje odwzorowanie również w uchwale nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych¹⁹. Istotne znaczenie ma tu również wspomniana wcześniej dyrektywa szczegółowa wprowadzająca zakaz dokonywania zmian prawa podatkowego w trakcie trwania roku podatkowego. Z drugiej strony trudno przypuszczać, żeby uzasadnione w ten sposób były wszystkie przypadki. Zastanawiająca jest również liczba ustaw wchodzących w życie w okresie wakacyjnym od lipca do września. O ile różnica pozostałych miesięcy względem stycznia jest bardzo duża ($p < 0,001$), to w omawianym zakresie różnice nie są już tak wielkie.

¹⁹ Uchwała nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych, M.P. 2014 poz. 205.

5. Analiza liczby rozporządzeń wchodzących w życie w poszczególnych miesiącach badanego przedziału czasowego

W dalszej kolejności sprawdzono, czy liczba rozporządzeń jest istotnie różna statystycznie w zależności od miesiąca ich wejścia w życie. Wykonano nieparametryczną analizę Kruskala–Wallisa. Odnotowano istotny statystycznie wynik tego testu, $H_{(11)} = 75,99$; $p < 0,001$. Możliwe jest zatem przyjęcie drugiej z postawionych hipotez: istnieją istotne statystycznie różnice w liczbie rozporządzeń, które wchodziły w życie w poszczególnych miesiącach na przestrzeni lat 1992–2018. Podobnie jak na poprzednim etapie badań wykonano analizy *post-hoc* przy użyciu testów Dunn–Sidaka z poprawką na wielokrotne porównania, aby uzyskać bardziej szczegółowe dane i określić, które konkretne miesiące różniły się między sobą. Odnotowano szereg różnic istotnych statystycznie i bliskich istotności statystycznej. Wyniki zestawiono w tabeli 3 i przedstawiono graficznie na rysunku 2.

Rysunek 2. Średnia liczba rozporządzeń wchodzących w życie w danym miesiącu w latach 1992–2018 wraz z zaznaczonym odchyleniem standardowym.



Źródło: opracowanie własne autorów

Tabela 3. Tabela obrazuje różnice pomiędzy badanymi miesiącami w liczbie rozporządzeń wchodzących w życie

	styczeń	lutyc	marzec	kwiecień	maj	czerwiec	lipiec	sierpień	wrzesień	październik	listopad	grudzień
styczeń		< 0,001	< 0,001	< 0,001	< 0,001	< 0,001	0,019	< 0,001	< 0,001	0,001	< 0,001	0,005
lutyc	< 0,001						0,003			0,038		0,013
marzec	< 0,001											
kwiecień	< 0,001											
maj	< 0,001											
czerwiec	< 0,001											
lipiec	0,019	0,003										
sierpień	< 0,001											
wrzesień	< 0,001											
październik	0,001	0,038										
listopad	< 0,001											
grudzień	0,005	0,013										

*Wskazanie wartości oznacza istnienie różnicy istotnej z punktu widzenia statystyki. Im niższa wartość, tym bardziej znacząca różnica. Wartości stanowią wyniki przeprowadzonych testów post-hoc pomiędzy poszczególnymi miesiącami. Wartości testu niższe niż 0,001 oznaczono jako <0,001. Źródło: opracowanie własne autorów

Najmniejsza liczba rozporządzeń, która kiedykolwiek weszła w życie na przestrzeni wszystkich 324 miesięcy rozpatrywanego okresu, to 14 – w październiku 1994 r. Biorąc pod uwagę średnią i liczbę wszystkich rozporządzeń, które weszły w życie w tym czasie, nie można uznać tego za działanie celowe. Najwięcej, co również nie jest żadną niespodzianką – 569 w maju 2004 roku, a więc wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Jakkolwiek należy zrozumieć wyjątkowość tej sytuacji, to liczba ta jest zatrważająca. Niezależnie od przyczyn, należy stanowczo postulować niepowtarzanie takich kumulacji w przyszłości.

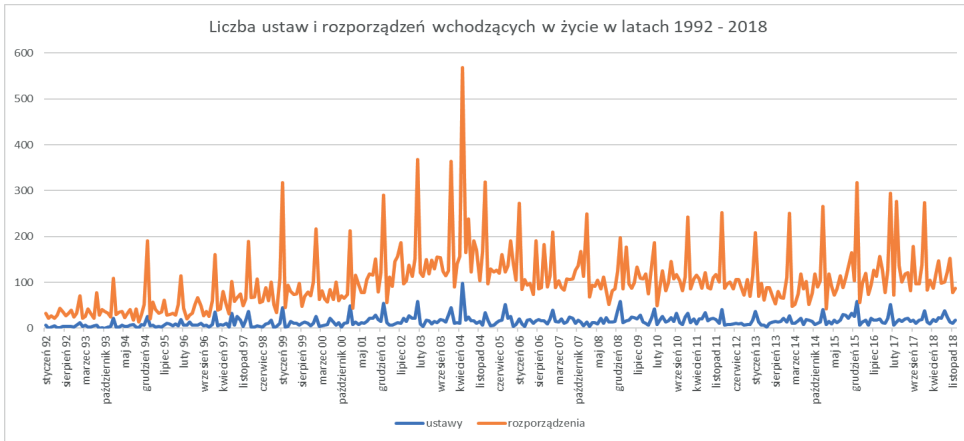
Analiza wykresu danych dla miesięcy w przypadku rozporządzeń wykazuje analogię do sytuacji obserwowanej dla ustaw czyli kumulację w styczniu. Uzasadnieniem dla takiej sytuacji, oprócz faktów wskazanych dla ustaw, jest generalny nakaz zawarty w art. 7 u.o.a.n., zgodnie z którym akty normatywne wydawane na podstawie ustaw można ogłaszać w okresie od dnia ogłoszenia danej ustawy, a przed dniem jej wejścia w życie. Akt taki nie może wejść w życie wcześniej niż ustawa²⁰. Podobnie jak w przypadku ustaw można zauważyć niewykorzystaną możliwość do wejścia w życie aktów w lutym i zmniejszenia natężenia zmian w prawie w styczniu. Wy tłumaczeniem tego zjawiska nie wydaje się być mniejsza liczba dni w miesiącu, podobnie jak w początek roku nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla aż takiego wzrostu. W przypadku rozporządzeń, styczeń ma około dwukrotnie wyższą średnią niż pozostałe miesiące roku. Tymczasem w lutym średnia jest czterokrotnie niższa niż w styczniu.

Z analizy zebranych danych wynika, że miesiące w których wchodzi w życie najwięcej ustaw nie pokrywają się z miesiącami, gdy wchodzi w życie najwięcej rozporządzeń. Z rysunków 1 i 2 można odczytać wyraźne różnice między marcem, sierpniem i październikiem. Inaczej rozkładają się też różnice względem stycznia. W przypadku ustaw różnica lipca względem stycznia jest większa (wartość testu post hoc $p = 0,006$) niż w przypadku rozporządzeń ($p = 0,019$). Odwrotnie jest w przypadku sierpnia i września. W październiku skala różnic względem stycznia jest podobna i zbieżność tę obserwujemy aż do grudnia, gdzie ponownie pojawiają się pewne wahania. Analizując powyższe można wysnuć wniosek, że w miesiącach letnich istnieje zauważalna rozbieżność w relacji ustaw do rozporządzeń wchodzących w życie. Wskazuje to również, że w praktyce legislacyjnej ignorowanie wspomnianego wyżej

²⁰ Regulację uzupełniają § 127 i § 128 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. 2016 poz. 283.

nakazu wejścia w życie aktów wykonawczych jednocześnie z ustawami nie jest czymś wyjątkowym, a stałą praktyką.

Rysunek 3. Liczba ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie w danym miesiącu w latach 1992–2018.



Źródło: opracowanie własne autorów

6. Wnioski

Otrzymane wyniki należy zestawić z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, który powiązany jest z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zakorzeniony w zasadzie demokratycznego państwa prawa. Jak wskazują M. Zubik i W. Sokolewicz: „«Odpowiedniość» okresu dostosowawczego powinno się zatem ustalać i oceniać w odniesieniu do każdego aktu normatywnego osobno, z uwzględnieniem treści i charakteru nowych przepisów (zob. K 1/94 z 18 października 1994 r.); nie można czynić tego arbitralnie, wedle jakichś uniwersalnych i spetryfikowanych reguł»²¹ Ponadto w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż przy ustalaniu długości *vacatio legis* należy wziąć pod uwagę całokształt okoliczności, w których wchodzi w życie akt prawny²².

²¹ M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, s. 141.

²² „Podstawę ciężącego na prawodawcy obowiązku zachowania stosownej *vacatio legis* Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie upatrywał w przepisie określającym Rzeczpospolitą Polską jako państwo prawne (zob. np. wyrok z 25 listopada 1997 r., K. 26/97, OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 64). Stanowisko to w całej pełni zachowuje aktualność na gruncie art. 2 obowiązującej obecnie konstytucji. Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś

Zdaniem autorów nie można w związku z tym ignorować również liczby aktów prawnych, które wchodzi w życie w danym okresie²³. Nagromadzenie zmian w prawie, które obserwuje się choćby w styczniu, w znacznym stopniu wpływa na możliwość dostosowania działań i pokierowania swoimi interesami przez adresatów norm prawnych. Rzadko bowiem jest tak, że danego podmiotu będzie dotyczyć tylko jedna zmiana w prawie. Możliwa zatem jest sytuacja, w której w jednym dniu wejdzie w życie kilka a nawet kilkanaście aktów prawnych rzutujących na sytuację jednego podmiotu²⁴. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że dla aktów niesamodzielnych oraz dla rozporządzeń ustalane jest istotnie krótsze *vacatio legis* niż dla aktów samodzielnych²⁵.

Wyznaczanie okresu *vacatio legis* bez uwzględnienia liczby aktów prawnych wchodzących w życie w danym czasie będzie stwarzać jedynie pozorną ochronę przed niespodziewanymi zmianami w prawie. Ustawodawca oferuje jednostce zaledwie złudzenie możliwości zapoznania się z nowymi regulacjami i pokierowania odpowiednio swoimi sprawami. Jednoczesne wejście w życie choćby kilku (ale rozbudowanych) nowelizacji może stanowić wyzwanie nawet dla profesjonalnego prawnika, który dysponuje (a przynajmniej powinien dysponować) odpowiednią wiedzą i narzędziami, by zrekonstruować normy i ich wzajemne relacje. Dla przeciętnego obywatela może być to zadanie wręcz niewykonalne, dlatego tak określone okresu spoczywania aktu prawnego narusza nie tylko nakaz stosowania odpowiedniej *vacatio legis*, ale i fundamentalną zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa²⁶.

od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych.” Wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., OTK 1999, nr 7, poz. 165, cz. III, pkt 3.

²³ Pewne zastanowienie budzi liczba rozporządzeń wchodzących w życie w stosunku do liczby ustaw. Znacząca dysproporcja w tym względzie oznacza, że prawodawca stara się uczynić prawo elastycznym i kwestie o mniejszym znaczeniu przenosić do aktów wykonawczych. Zdaniem autorów świadczy również po postępującym przeregulowaniu systemu prawa. Nie jest to spostrzeżenie nowe, jednak zebrane dane uwidaczniają skalę zjawiska. W efekcie dynamika zmian w obszarze rozporządzeń wydaje się być zdecydowanie zbyt duża w stosunku do możliwości poznawczych adresatów norm.

²⁴ Teza ta jest sformułowana na podstawie analizy ilościowej aktów prawnych. Aby ją w pełni potwierdzić, należałoby przeprowadzić szczegółową analizę jakościową badanego zakresu dat. Przekracza to jednak ramy tego opracowania i stanowi wskazanie do przeprowadzenia stosownych badań w przyszłości.

²⁵ Stwierdzenie to poparte jest wynikami badań przeprowadzonymi przez autorów i opisanymi w artykule Analiza empiryczna długości *vacatio legis* ustaw i rozporządzeń w praktyce legislacyjnej na przestrzeni lat 1992–2018 (oczekuje na publikację).

²⁶ „Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa umożliwia jednostce decydowanie o swoim

W celu zwiększenia szans adresatów norm na swobodne zapoznanie się z całością obowiązujących ich nowych regulacji należy położyć nacisk na równomierne rozłożenie w czasie wejścia w życie aktów prawnych. Trudno bowiem znaleźć racjonalne wytłumaczenie, dlaczego akty prawne powinny wchodzić w życie tak licznie w styczniu bądź w miesiącach letnich, gdy większa niż zazwyczaj liczba adresatów norm przebywa na urloпах²⁷. Koniecznym jest również, by rodzaj aktu oraz liczba aktów prawnych wchodzących w życie w tym samym czasie stały się powszechnie uznawanym kryterium przy ocenie adekwatności stosowanej *vacatio legis*. Autorzy postulują stworzenie w tym celu publicznej bazy danych lub systemu informacji prawnej, za pomocą którego prawodawca będzie w stanie monitorować i jasno określać liczbę i rodzaj aktów prawnych wchodzących w życie w konkretnym terminie. Przede wszystkim pozwoli to na przeprowadzenie rzetelnej oceny adekwatności projektowanego okresu spoczywania aktu prawnego z uwzględnieniem aktów podobnych (w obrębie danej gałęzi prawa jak i całego systemu prawa) oraz statystyk opisowych takich jak średnia długość *vacatio legis*, odchylenie standardowe i innych wskazanych w tabeli 1²⁸. Koniecznym wydaje się też rozpoczęcie prac koncepcyjnych nad nowelizacją art. 7 u.o.a.n. w celu przeciwdziałania

postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny (zob. wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że chodzi również o to, aby prawodawca nie tworzył przepisów kształtujących uprawnienia, których nie można zrealizować z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistnienia. Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. W orzeczeniu z 2 marca 1993 r., (sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., poz. 6) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, tak że w istocie prowadzi to do powstania swoistego nudum ius, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym (por. wyrok z 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2).” Wyrok TK z 8 stycznia 2013 r., K 18/10, OTK-A 2013, nr 1, poz. 2, cz. III, pkt 3.1.

²⁷ Funkcjonowanie wspomnianych wcześniej dyrektyw szczegółowych sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny czy też uchwały Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. oczywiście wiąże prawodawcę, jednak dotyczą one jedynie wycinka działań legislacyjnych.

²⁸ Obecnie zbliżoną rolę pełni Internetowy System Aktów Prawnych bądź komercyjne systemy informacji prawnej (LEX, Legalis), jednak dysponują one jedynie ułamkiem niezbędnych informacji.

wejściu w życie ustawy w = bez kompletu towarzyszących jej rozporządzeń. Obecna praktyka legislacyjna powoduje bowiem, że przepis ten jest przepisem martwym, co prowadzi do opisanych wyżej niekorzystnych zjawisk.

7. Podsumowanie

Sformułowane powyżej wnioski i postulaty ukazują istniejący nakaz stosowania odpowiedniego *vacatio legis* w nowym świetle. Zdaniem autorów udało się udowodnić (z wykorzystaniem metod statystycznych i danych empirycznych) istnienie negatywnej praktyki w procesie stanowienia prawa. Jej istnienie było odnotowywane od wielu lat przez osoby opracowujące teksty aktów prawnych, jednak dopiero analiza zebranych danych ukazała pełną skalę zjawiska. Fakt ten powinien stanowić impuls dla prawodawcy do zmian w procesie legislacyjnym. Uzyskane wyniki mogą okazać się również przydatne w działalności Trybunału Konstytucyjnego, gdy oceniana będzie odpowiedniość zastosowanej *vacatio legis*.

Na koniec należy podkreślić, że przy zastosowaniu analizy dużych zbiorów danych można zobrazować również inne procesy związane ze stanowieniem i stosowaniem prawa, jak choćby liczba i rodzaje relacji między aktami prawnymi czy stopień wypełnienia dyspozycji ustawowych. W efekcie obraz systemu prawa Rzeczypospolitej Polskiej i procesów w nim zachodzących stanie się pełniejszy i bardziej zbliżony do rzeczywistości. Nie wolno jednak zapominać, że celem nadrzędnym zmian jest ochrona jego fundamentalnych zasad, a w konsekwencji – praw i wolności jednostki.

Bibliografia

- Bonamente M., *Statistics and Analysis of Scientific Data*, Springer, Nowy Jork 2017.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Jóźwiak J., Podgórski J., *Statystyka od podstaw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
- Łomnicki A., *Wprowadzenie do statystyki dla przyrodników*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87–243*, Duże Komentarze Becka, C.H. Beck, Warszawa 2016, Legalis.

- Wieczorkowska G., Kochański P., Eljaszuk M., *Statystyka. Wprowadzenie do analizy danych sondażowych i eksperymentalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
- Wierczyński G., *Problemy z ustalaniem obowiązującego stanu prawnego na podstawie wybranych systemów informacji prawnej w Polsce*, [w:] K. Grajewski, J.K. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX. Gdańsk, 19-20 czerwca 2006*, Wolters Kluwer, Sopot 2006, s. 231-236.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Wykaz aktów normatywnych

- Ustawa z dnia 20 września 1991 r. o zmianie ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, Dz.U. 1991 Nr 94, poz. 420.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. 2019 poz. 1461
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. 2016 poz. 283.
- Uchwała Nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych, M.P. 2014 poz. 205.

Wykaz orzecznictwa

- Orzeczenie TK z 29 marca 1994 r., K 13/93, OTK 1994, nr 1, poz. 6.
- Wyrok TK z 5 października 1999 r., U 4/99, OTK 1999, nr 6, poz. 118.
- Wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., OTK 1999, nr 7, poz. 165
- Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK 2006, nr 10, poz. 147.
- Wyrok TK z 8 stycznia 2013 r., K 18/10, OTK-A 2013, nr 1, poz. 2.