Przegląd Sejmowy
nr 5(190)/2025, s. 149–161; https://doi.org/10.31268/PS.2025.333

Piotr Radziewicz*

Opinia prawna dotycząca sposobu powołania się w tekście jednolitym ustawy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, którego ogłoszenie organ wydający dziennik urzędowy opatrzył adnotacją•

Legal Opinion on How to Reference, Within the Consolidated Text of a Statute, the Constitutional Tribunal's Judgment Whose Publication in the Official Journal Was Accompanied With an Annotation by the Authority Issuing the Journal

This analysis considers the permissibility of including, within the consolidated text of a statute, information on a judgment of the Constitutional Tribunal published in the Journal of Laws (*Dziennik Ustaw*) with a preceding annotation – added by the authority issuing the Journal – which identifies legal defects in the judgment. This legal opinion outlines the concept of a consolidated text and its role in the legal system. The analysis also reviews earlier instances of inserting cross-references and explanatory notes into consolidated texts as well as examines the legal consequences of that practice.

Keywords: consolidated text, Constitutional Tribunal, judgment of the Constitutional Tribunal, principles of legislative drafting

---

Przedmiotem analizy jest zagadnienie dopuszczalności zamieszczenia w tekście jednolitym ustawy informacji o wyroku Trybunału Konstytucyjnego, którego publikację organ wydający Dziennik Ustaw poprzedził adnotacją stwierdzającą wady prawne orzeczenia. W opinii przybliżono pojęcie tekstu jednolitego i jego funkcję w systemie prawnym. Omówiono również wcześniejsze przypadki zamieszczania w tekście jednolitym odnośników i objaśnień oraz skutki prawne tej praktyki.

Słowa kluczowe: tekst jednolity, Trybunał Konstytucyjny, wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zasady techniki prawodawczej

---

* **Dr hab. Piotr Radziewicz, prof. PW**
Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Polska
Warsaw University of Technology, Faculty of Administration and Social Sciences, Poland
Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
piotr.radziewicz@pw.edu.pl, https://orcid.org/0000-0001-5709-5715

• Opinia prawna została sporządzona 5 sierpnia 2025 r. [przyp. red.].

Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

I. Tezy opinii prawnej

1. Adnotacja informująca o zastrzeżeniach co do statusu ustrojowego Trybunału Konstytucyjnego [dalej też: Trybunał, TK] i mocy wiążącej jego wyroku zawarta w Dzienniku Ustaw, w którym wyrok ogłoszono, powinna zostać uwzględniona w tekście jednolitym ustawy.

2. W tekście jednolitym adnotacja powinna zostać oddzielona od tekstu aktu normatywnego i tekstu wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Miejsce jej zamieszczenia nie może sugerować, że jej autor to sąd konstytucyjny bądź ustawodawca.

3. Rozwiązaniem właściwym jest uwzględnienie adnotacji jako zdania wtrąconego w nawiasie w odnośniku do tekstu jednolitego.

II. Przedmiot opinii prawnej

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest pytanie, w jaki sposób należy sformułować odnośnik do tekstu jednolitego Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji[1] [dalej: ustawa o radiofonii i telewizji] informujący o zmianach w tej ustawie wprowadzonych wskutek wejścia w życie Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2024 r., sygn. akt K 29/23[2]. Problem wywołało działanie organu wydającego Dziennik Ustaw. Organ ten, zgodnie ze swoją praktyką, ogłosił wspomniany wyrok, przy czym umieścił przed jego tekstem następującą adnotację: „Zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. p. Polsce z dn. 7.05.2021 r., skarga nr 4907/18; Wałęsa p. Polsce z dn. 23.11.2023 r., skarga nr 50849/21; M.L. p. Polsce z dn. 14.12.2023 r., skarga nr 40119/21, Trybunał Konstytucyjny jest pozbawiony cech trybunału powołanego ustawą, gdy w jego składzie zasiada osoba nieuprawniona. Zgodnie z tymi orzeczeniami, publikowany wyrok wydany został w składzie ustalonym z naruszeniem podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i w konsekwencji naruszającym istotę prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy".

Wątpliwość dotyczy zatem kwestii, czy w odpowiednim odnośniku zamieszczonym w tekście jednolitym ustawy, który – zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[3] [dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych] – opracowuje i ogłasza Marszałek Sejmu, należy zawrzeć informację o adnotacji organu promulgacyjnego poprzedzającej tekst wyroku Trybunału Konstytucyjnego ogłoszony w Dzienniku Ustaw.

[1] Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722, ze zm.

[2] OTK ZU A/2024, poz. 127; Dz.U. poz. 96.

[3] Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

III. Pojęcie tekstu jednolitego

Tekst jednolity jest konwencjonalnym instrumentem prawnym, którego zasadniczy cel to zwiększenie dostępności obowiązującego prawa. Nie istnieje uniwersalna konstrukcja tekstu jednolitego, choć też trudno go sobie wyobrazić bez jego typowych własności kształtujących jego naturę i pragmatyczną funkcjonalność. W tym kontekście w piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że „[z] formalnego punktu widzenia tekst jednolity jest instytucją ukształtowaną przez reguły wskazujące sposób jego opracowania oraz ogłoszenia. Reguły te mają charakter ustanowionych przez prawodawcę norm prawnych, a uzupełniają je normy ukształtowane przez praktykę”[4]. W polskim porządku prawnym pojęcie tekstu jednolitego znano już w okresie dwudziestolecia międzywojennego[5]. Obecnie zasady jego opracowywania są zawarte w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz załączniku do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”[6] [dalej: Zasady techniki prawodawczej].

Podstawowe elementy definicji „tekstu jednolitego”, w niemal niezmienionej postaci przejęte przez współczesną naukę o legislacji, podał wiele lat temu Kazimierz Matuszewski. W jego ujęciu „[t]ekst ustawy – jej formalna budowa – jest w naszym ustroju nietykalny dla wszystkich władz poza ustawodawcą. Ten jednak często nowelizuje jedną ustawę w różnym czasie. Ilość nowel bywa tak duża, że zaciemnia obraz ustawy. I wtedy dla celu zupełnie praktycznego, dla łatwiejszego ogarnięcia całości ustawy, dla uzyskania systematyki zewnętrznej wydaje się jednolity tekst ustawy. Jest to szczególnej wagi przy inflacji przepisów, zmieniających ustawę w różnym czasie […]. Tekst jednolity jest to akt rządowy, który gromadzi, systematycznie porządkuje i ogłasza w jednym tekście normy wielu aktów ustawodawczych, odnoszących się do pierwszego z nich. […] Tekst zatem jednolity jest technicznym jedynie uporządkowaniem obowiązującego tekstu ustawy. Oczywiście, ogłosić tekst jednolity może każdy. Nie ma to jednak żadnego znaczenia prawnego. Tylko tekst jednolity wydany przez rząd ma moc prawną. Ta moc prawna tekstu jednolitego jest bardzo wąska z uwagi na czysto praktyczny cel instytucji i ogranicza się do tego, że władze państwowe mają obowiązek w swych aktach powoływać się tylko na tekst jednolity, nie zaś na objęte nim ustawy i nowele. Aby jednak taki obowiązek prawny wiązał się z tekstem jednolitym, rząd musi mieć wyraźne upoważnienie ustawodawcy do wydania tekstu jednolitego z uwagi na zasadę formalnej nienaruszalności tekstu ustawy. W naszym ustroju dzięki temu właśnie upoważnieniu ustawodawcy tekst jednolity może być ogłoszony w Dzienniku Ustaw”[7].

---

[4] S. Wronkowska, M. Hermann, A. Łyszkowska, *Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tekst jednolity aktu normatywnego*, [w:] *Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Laskowska, Z. Wrona, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 21.

[5] Szerzej *vide* K. Matuszewski, *Zagadnienie tekstów jednolitych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 1, s. 29 i n.

[6] Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

[7] K. Matuszewski, *op. cit.*, s. 30–31.

Cytowany powyżej autor wyodrębnił ponadto funkcje ustrojowe tekstu jednolitego i jego gwarancyjny wymiar z punktu widzenia wolności i praw jednostki oraz zadań „nowoczesnego państwa, wspierającego się na zasadzie praworządności"[8]. Mianowicie powiązał motywy przygotowania tekstu jednolitego z zasadą pewności prawa i bezpieczeństwem prawnym obywateli oraz ideą prawa „jasnego, zrozumiałego i dostępnego w tekście dla każdego"[9]. Niewiele w tym zakresie można dodać także dzisiaj.

Pojawiające się w kolejnych dekadach publikacje poruszające temat tekstu jednolitego nigdy nie wyszły poza – odwołujący się do międzywojennej praktyki porządkowania porozbiorowego systemu prawnego – schemat pojęciowy, zrekonstruowany przez K. Matuszewskiego. Na przykład w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku w piśmiennictwie prawniczym wskazywano, że tekst jednolity to „tekst aktu prawotwórczego zredagowany z uwzględnieniem wszystkich zmian (ewentualnie także częściowych uchyleń) wprowadzonych do danego aktu w drodze jego nowelizacji"[10]. Współcześnie za zawierające swego rodzaju *communis opinio doctorum* w kwestii tekstu jednolitego można uznać syntetyzujące tę problematykę publikacje Grzegorza Wierczyńskiego[11] oraz będące punktem odniesienia dla całej polskiej legisprudencji poglądy Sławomiry Wronkowskiej i Macieja Zielińskiego. Zdaniem tych ostatnich autorów „[t]ekst jednolity jest instytucją prawną ukształtowaną przez normy prawne, jak i mającą doniosłość w systemie prawnym. Tekstowi jednolitemu przysługuje […] przymiot autentyczności, taki sam jak tekstowi pierwotnemu ustawy. Co do tekstu jednolitego istnieje domniemanie (tak samo jak co do tekstu pierwotnego), że kształt, w jakim go ogłoszono, jest kształtem, który nadał mu prawodawca"[12]. Tak rozumiany tekst jednolity należy odróżnić od tzw. tekstu ujednoliconego, który nie jest tekstem autentycznym, a za występujące w nim ewentualne błędy ustawodawca nie ponosi odpowiedzialności[13].

Dorobku teorii i praktyki urzędowej dwudziestolecia międzywojennego nie udało się już w zasadzie rozwinąć. Zapoczątkowana w II Rzeczypospolitej pragmatyka przygotowywania tekstów jednolitych się utrwaliła, a jej kontynuacja nie budzi dzisiaj kontrowersji[14]. Z biegiem czasu nastąpiło natomiast ujęcie standardów opracowywania tekstu jednolitego w zespół norm prawnych, co pozwoliło m.in. na kodyfikację środków techniki legislacyjnej typowych dla tej instytucji.

---

[8] *Ibidem*, s. 29.

[9] *Ibidem*.

[10] A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1980, s. 96.

[11] *Vide* zamiast wielu G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 262–265.

[12] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2021, s. 187.

[13] *Vide ibidem*.

[14] Czym innym jest tocząca się od pewnego czasu w nauce prawa dyskusja na temat przydatności tekstu jednolitego dla praktyki prawniczej, coraz mocniej wspieranej przez nowoczesne technologie informatyczne.

Kolejnym źródłem wiedzy mającym znaczenie dla tworzenia tekstów jednolitych i ich późniejszego wykorzystywania w procesie stosowania prawa są judykaty Trybunału Konstytucyjnego. W najważniejszym z dotyczących tej problematyki wyroków, tj. orzeczeniu z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. akt K 18/96[15], Trybunał stwierdził, że opracowywanie tekstu jednolitego ma charakter „czysto odtwórczy". Organ, który przygotowuje tekst jednolity, jest „obowiązany do ustalenia, jakie brzmienie przepisy ustawy nabrały w wyniku kolejnych jej nowelizacji i w wyniku innych zmian w systemie obowiązującego ustawodawstwa a następnie do zredagowania aktualnego tekstu tej ustawy". Według Trybunału tekst jednolity „może być tylko odzwierciedleniem istniejącego stanu prawnego i w żadnym wypadku nie można w nim zawrzeć jakichkolwiek nowych sformułowań, które ten stan prawny poddawałyby modyfikacji". Tekst jednolity jest zatem niczym innym jak „redakcyjnym uporządkowaniem norm prawnych obowiązujących w chwili jego ogłaszania" – nie wyraża samoistnych (innych niż już zawarte w ustawodawstwie w nim powtarzanym) treści normatywnych.

Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że „raz ogłoszony tekst jednolity cieszy się domniemaniem prawidłowości i stanowi wyłączny punkt odniesienia dla stosowania ustawy". W omawianym wyroku TK nie określił jeszcze tekstu jednolitego jako „autentycznego"; uczynił tak dopiero w późniejszym orzecznictwie[16]. Bez wątpienia jednak jego rozważania prowadzą do wniosku, że ewentualnej różnicy między tekstem pierwotnym aktu normatywnego (tj. tekstem aktu w jego pierwszym brzmieniu i tekstami kolejnych nowelizacji tego aktu), ogłoszonym w odpowiednim dzienniku urzędowym, a tekstem jednolitym tego aktu nie można w procesie stosowania prawa usuwać za pomocą reguły kolizyjnej dającej prymat pierwszemu z tych tekstów. W ocenie Trybunału aby wyeliminować „nowość normatywną" w tekście jednolitym, trzeba go sprostować w oficjalnej urzędowej procedurze, a omyłka redaktora tekstu jednolitego podczas technicznej czynności porządkowania przepisów ma te same skutki, co wejście w życie aktu stanowienia prawa wprowadzającego zmiany normatywne[17]. To nieoczywiste rozstrzygnięcie Trybunału spetryfikowało postrzeganie tekstu jednolitego jako dokumentu *de facto* wyłączającego użycie dzienników urzędowych

[15] OTK ZU 1/1997, poz. 2.

[16] *Vide* Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK ZU 5A/2007, poz. 48, w którym Trybunał stwierdził: „Tymczasem to właśnie tekst jednolity, inaczej niż teksty ujednolicone, ma przymiot autentyczności taki sam jak tekst pierwotny ustawy. To co do tekstu jednolitego istnieje domniemanie, że kształt, w jakim go ogłoszono, jest kształtem, który nadał mu prawodawca".

[17] Jak zauważył Trybunał, „[w] praktyce może jednak powstać sytuacja, gdy organ ogłaszający tekst jednolity ustawy popełni błąd i włączy do tego tekstu treści nie wynikające z ustaw modyfikujących pierwotną treść danego przepisu. W takim wypadku, w obwieszczeniu w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy pojawi się nowość normatywna – norma prawna, która nie występuje w ustawach stanowiących podstawę zredagowania tekstu jednolitego. Obwieszczenie nabierze wówczas – częściowo – charakteru aktu normatywnego bo wyrazi ono (ustanowi) nowe treści normatywne. W takim wypadku obwieszczenie premiera (ministra) w zakresie, w jakim wyrazi ono nowe treści normatywne podlegać będzie kognicji Trybunału Konstytucyjnego" – Orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. akt K 18/96, OTK ZU 1/1997, poz. 2.

z poprzednimi wersjami aktu normatywnego i postawiło pod znakiem zapytania praktyczny wymiar ich „autentyczności"[18].

Dla niniejszej opinii doniosłe znaczenie ma rozróżnienie dwóch warstw tekstu jednolitego. Pierwsza zawiera elementy służące do rekonstrukcji obowiązujących norm prawnych, druga natomiast obejmuje różnego rodzaju komentarze, objaśnienia bądź odesłania do źródeł zewnętrznych, z których nie odtwarza się norm prawnych[19]. W piśmiennictwie zauważono tendencję do obudowywania tekstu jednolitego wypowiedziami informacyjnymi, najczęściej oznaczanymi odnośnikami[20]. Ma to sprzyjać m.in. komunikatywności tekstu aktu normatywnego, naruszonej przez dokonane w nim zmiany[21].

Poza tym tekst jednolity powinien spełniać postulat adekwatności, tzn. możliwie wiernie oddawać stan prawny obowiązujący w momencie jego ogłoszenia. Sprzyjać temu mają m.in. odpowiednio sformułowane odnośniki. Warstwa informacyjna

---

[18] Nie rozwijając szerzej tego zagadnienia, należy zwrócić uwagę na dwa aspekty tezy o „autentyczności" tekstu jednolitego. Co do zasady autentyczność może być bowiem bezpośrednią konsekwencją aktu stanowienia prawa i jego promulgacji w dzienniku urzędowym (tzw. pierwotny tekst aktu normatywnego) albo przymiotem kompilacji obowiązujących już przepisów, opublikowanej następnie w dzienniku urzędowym (tekst jednolity sporządzony na podstawie tekstów pierwotnych). Autentyczność pierwszego tekstu jest legitymizowana aktem sprawowania władzy prawodawczej, autentyczność drugiego opiera się zaś na normie kompetencyjnej organu kompilującego obowiązujące już przepisy. Zatarcie różnicy występującej między walorem autentyczności tekstu pierwotnego i tekstu jednolitego jest źródłem paradoksów i konieczności uznawania za obowiązujące „nowości normatywnych" tekstu jednolitego aż do ich usunięcia we właściwej procedurze prawnej (tj. przez sprostowanie błędu lub kontrolę konstytucyjności przed Trybunałem Konstytucyjnym). Szerzej *vide* P. Radziewicz, *O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy" 2002, nr 2(49), s. 59 (*confer* też polemika: L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziewicza pt. „O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*", „Przegląd Sejmowy" 2002, nr 2(49)); W. Wróbel, *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla kształtu legislacyjnego tekstu jednolitego ustawy – problematyka intertemporalna*, [w:] *Tekst jednolity ustawy…*, s. 66, 86. Uzupełnieniem rozważań nad problemem autentyczności tekstu jednolitego może być pogląd wyrażony przez S. Wronkowską, Mikołaja Hermanna i Agnieszkę Łyszkowską, w myśl którego tekst ten nie pozwala na wywiedzenie wszystkich w pełni rozwiniętych norm prawnych (stąd, jak można się domyślić, teksty pierwotne dalej są przydatne mimo wydania tekstu jednolitego) i zasadniczo powinien być stosowany do czynności i zdarzeń prawnych, które nastąpią *pro futuro*, tj. po dniu jego ogłoszenia. Zdaniem tych autorów „[t]ekst jednolity aktu normatywnego ma być – co do swego celu – odpowiednikiem oficjalnego, pierwotnego tekstu aktu normatywnego, co zazwyczaj oznacza – aktu ustanowionego i należycie ogłoszonego. Jest zatem materiałem, z którego odtwarza się obowiązujące normy prawne, tekstem, na którego podstawie rozwiązuje się problemy walidacyjne oraz interpretacyjne, a nie tekstem – co już zaznaczono – w którym wprost zawarto w pełni rozwinięte i obowiązujące normy postępowania" – S. Wronkowska, M. Hermann, A. Łyszkowska, *op. cit.*, s. 22. Takie podejście stawia pod znakiem zapytania kompletność i adekwatność tekstu jednolitego, podważa jego funkcjonalność jako źródła wiedzy o prawie, a także rodzi pytania o celowość i racjonalność jego opracowywania.

[19] Ze względu na tematykę niniejszej opinii poza zakresem rozważań pozostała treść tych odnośników, w których zamieszcza się informacje o tzw. interpretacyjnych bądź zakresowych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

[20] *Vide* S. Wronkowska, M. Hermann, A. Łyszkowska, *op. cit.*, s. 21. Zasady techniki prawodawczej wprost częściowo dopuszczają tę praktykę (*vide* § 106 i n.).

[21] *Vide* S. Wronkowska, M. Hermann, A. Łyszkowska, *op. cit.*, s. 22.

tekstu jednolitego, której bezpośrednio się nie wykorzystuje do odtwarzania norm prawnych, pełni zatem niebagatelną funkcję pomocniczą w procesie ustalania mocy obowiązującej prawa oraz jego wykładni. Z kolei z formalnego punktu widzenia odnośniki i wskazywane w nich informacje stanowią integralną część tekstu jednolitego i podlegają tym samym co ten tekst regułom tworzenia oraz zmiany. Przysługują im i przymiot autentyczności (wiarygodności urzędowej), i wzmocniona trwałość charakterystyczna dla treści aktów ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Błędy w odnośnikach do tekstu jednolitego powinny być prostowane w formie obwieszczenia[22].

IV. Adnotacje organu wydającego Dziennik Ustaw

Jak już wspomniano, w Dzienniku Ustaw z dnia 26 stycznia 2024 r. pod pozycją 96 ogłoszono Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2024 r., sygn. akt K 29/23, który stwierdzał m.in. zakresową niekonstytucyjność jednego z przepisów ustawy o radiofonii i telewizji. Tekst wyroku poprzedzono adnotacją opracowaną przez organ wydający Dziennik Ustaw, w której informuje się o nieprawidłowym składzie sędziowskim oraz o tym, że w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Trybunał Konstytucyjny jest „pozbawiony cech trybunału powołanego ustawą".

Adnotację zawarto w Dzienniku Ustaw, więc należy ją traktować jako jego część składową ze wszystkimi tego konsekwencjami. Miejsce jej zamieszczenia świadczy jednak o tym, że nie zmieniła ona brzmienia ani treści samego wyroku ani nie jest jego częścią, a co za tym idzie – nie „dziedziczy" cech prawnych ogłoszonego oficjalnie wyroku sądu konstytucyjnego, w tym mocy powszechnie obowiązującej (*vide* art. 190 ust. 1 Konstytucji RP). Takie same adnotacje dodano do innych numerów Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, w których ogłoszono wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydane – według stwierdzenia organu promulgacyjnego – w składzie z „osobami nieuprawnionymi"[23].

Praktyka zamieszczania adnotacji uzupełniających właściwą treść dziennika urzędowego ma dłuższą historię. Choć zawsze było to osobliwe, dotychczas takie działania podejmowano na mocy wyraźnej podstawy prawnej dla organu wydającego dziennik urzędowy, a więc z zachowaniem formalnego aspektu zasady legalizmu.

Na przykład art. 1 Ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego[24], zmieniający art. 19 Ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz

[22] Podobnie *vide ibidem*, s. 23.

[23] *Vide* wyroki TK z dni: 5 grudnia 2023 r., sygn. akt P 2/17, Dz.U. poz. 2698; 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21, Dz.U. poz. 2735; 11 grudnia 2023 r., sygn. akt Kp 1/23, M.P. poz. 1468.

[24] Dz.U. poz. 849.

ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego[25], stanowił, że „[r]ozstrzygnięcia Trybunału podjęte z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 293) albo ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157), wydane przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, podlegają ogłoszeniu w odpowiednich dziennikach urzędowych po zarządzeniu ich ogłoszenia przez Prezesa Trybunału albo sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału. Jeżeli rozstrzygnięcia, podjęte z naruszeniem przepisów, o których mowa w zdaniu pierwszym, dotyczyły aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą, ogłasza się je w odpowiednich dziennikach urzędowych z zaznaczeniem tych okoliczności".

Zadanie zarządzenia ogłoszenia w odpowiednim dzienniku urzędowym „rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych z naruszeniem przepisów" powierzono Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego. Przepis upoważniający do wykonania tego zadania od początku budził poważne wątpliwości, zwłaszcza w kontekście art. 190 ust. 2 Konstytucji RP, ale jego konstytucyjności nigdy nie skontrolowano. Na jego mocy w Dzienniku Ustaw ogłoszono trzy wyroki Trybunału Konstytucyjnego – z dni: 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15[26]; 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16[27]; 7 listopada 2016 r., sygn. akt K 44/16[28]. Tekst każdego z tych wyroków poprzedzono – dodaną poniżej oznaczenia pozycji dziennika urzędowego – adnotacją: „Rozstrzygnięcie wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 293), dotyczyło aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą".

Między adnotacjami do wyroków Trybunału Konstytucyjnego zamieszczonymi w Dzienniku Ustaw z 2018 r. a – będącą przedmiotem niniejszej opinii – adnotacją sformułowaną w odniesieniu do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2024 r., sygn. akt K 29/23, występują i podobieństwa, i różnice.

Po pierwsze, wszystkie wspomniane adnotacje miały zwrócić uwagę na wady prawne przypisywane orzeczeniom sądu konstytucyjnego, mające wynikać z procedury ich wydania bądź niewłaściwego doboru składu orzekającego, a także podać w wątpliwość status ustrojowy Trybunału. Wprawdzie w żadnym z tych wypadków adnotacje nie mogły wywołać skutku dla wejścia w życie ani dla mocy wiążącej judykatów Trybunału (kwestie te przesądza bezpośrednio Konstytucja RP), jednak bez wątpienia są one oficjalnym stanowiskiem organu promulgacyjnego o charakterze informacyjnym, mającym walor wypowiedzi autentycznej (objętej domniemaniem wiarygodności urzędowej). Nie rozważając kontrowersji prawnych dotyczących meritum omawianej praktyki, można stwierdzić, że takie adnotacje stały się immanentną częścią dziennika urzędowego dokumentującego ich sformułowanie i ogłoszenie.

---

[25] Dz.U. poz. 2074.

[26] OTK ZU A/2018, poz. 31; Dz.U. z 2018 r. poz. 1077.

[27] OTK ZU A/2018, poz. 32; Dz.U. z 2018 r. poz. 1078.

[28] OTK ZU A/2018, poz. 33; Dz.U. z 2018 r. poz. 1079.

Po drugie, w piśmiennictwie prawniczym można spotkać się z poglądem, że adnotacje w Dzienniku Ustaw z 2018 r. i adnotacje w dziennikach urzędowych z 2023 r. zamieszczono z różnych powodów. Zauważa się, że obecnie „[o]rgan wydający dzienniki urzędowe nie stara się nimi [adnotacjami – przyp. P.R.] wytłumaczyć, dlaczego wcześniej bezprawnie odmawiał ogłoszenia wyroków Trybunału Konstytucyjnego, czym zablokował ich wejście w życie. Tym razem rząd znajduje się w sytuacji, w której próbuje sprostać wymaganiom wynikającym z EKPC potwierdzonym w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. To, że informacja zawarta w tych adnotacjach ma źródło w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stanowi istotną różnicę w stosunku do adnotacji z 2018 r.”[29]. Odmienne okoliczności faktyczne i argumentacja stojące za sformułowaniem i publikacją adnotacji nie determinują jednak ich oceny prawnej. W szczególności motywacja organu wydającego dzienniki urzędowe nie uchyla pytania o podstawę prawną jego czynności (o czym jeszcze dalej).

Po trzecie, w związku z tym, że kompetencję do ogłaszania tekstów jednolitych ustaw powierzono Marszałkowi Sejmu, należy wziąć pod uwagę Uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego[30] [dalej: uchwała z 6 marca 2024 r.]. W tej uchwale Sejm RP uznał, że „Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak nie są sędziami Trybunału Konstytucyjnego”, a liczne orzeczenia TK wydane z udziałem tych osób są dotknięte „wadą prawną”. Jednocześnie Sejm RP zaznaczył, że „uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy”.

Uchwała z 6 marca 2024 r. przedstawia stanowisko Sejmu RP w sprawie kryzysu konstytucyjnego i niewiążące prawnie wezwanie organów władzy publicznej do określonego działania. W literaturze przedmiotu dominuje stanowisko[31], że co do zasady uchwały wskazane w art. 69 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej[32] są „sposobem wyrażenia poglądów przez izbę, nie mogą natomiast wprowadzać żadnych obowiązujących norm prawnych lub jakiegokolwiek rodzaju wytycznych, dyrektyw lub poleceń mających prawnie obligować organy, do których taka uchwała jest skierowana, do postępowania zgodnie z tymi wytycznymi, dyrektywami lub poleceniami”[33].

---

[29] G. Wierczyński, *Prezentacja w urzędowych i nieurzędowych źródłach informacji o prawie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w składzie, w którym zasiada osoba nieuprawniona*, LEX 2024, pkt 4.

[30] M.P. poz. 198.

[31] Nauka prawa nie ocenia skutków prawnych uchwały z 6 marca 2024 r. jednomyślnie. Różnice zdań występują też wśród ekspertów Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (*vide* np. P. Czarny, *Opinia prawna z 8 kwietnia 2024 r. dotycząca konsekwencji uchwały Sejmu z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego*, BEOS-WPP-629/24, niepubl.).

[32] Tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

[33] K. Grajewski, komentarz do art. 69, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 388.

Uchwały te nie mają zatem charakteru normatywnego i nie uzasadniają odmowy stosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Można zgodzić się z tym, że uchwała z 6 marca 2024 r. jest wiążąca dla samego Sejmu RP jako jej autora oraz dla Marszałka Sejmu (niezależnie od tego, czy działa on jako odrębny organ państwa czy jako organ reprezentujący izbę)[34]. I w tym wypadku jednak Sejm RP i Marszałek Sejmu, kształtując praktykę swojego działania zgodnie z treścią uchwały w granicach przyznanych im kompetencji, muszą przestrzegać powszechnie obowiązującego prawa i utrwalonej pragmatyki urzędowej wykształconej na jego podstawie. Z tego względu uchwała z 6 marca 2024 r. nie wpływa na wnioski płynące z niniejszej opinii, tj. nie zmienia zasad przygotowywania tekstu jednolitego aktu normatywnego.

Po czwarte, adnotację poprzedzającą tekst Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2024 r., sygn. akt K 29/23, dodano do Dziennika Ustaw bez podstawy prawnej[35]. Zawartość dziennika urzędowego jest ściśle regulowana, a organ wydający dany dziennik nie decyduje o jego materii w ramach swobodnego uznania, kierując się względami celowości bądź słuszności. Zamieszczenie adnotacji nie wpływa na ważność ani na skuteczność samej czynności publikacyjnej, a odejście od zasady legalizmu obciąża tylko organ wydający dziennik urzędowy. Marszałek Sejmu, który redaguje tekst jednolity ustawy z uwzględnieniem jej wszystkich zmian, w tym tych wynikających z wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ma obowiązek przejąć „z dobrodziejstwem inwentarza" całą ogłoszoną w dziennikach urzędowych treść normatywną oraz znajdujące się tam wypowiedzi informacyjne bezpośrednio odnoszące się do mocy obowiązującej bądź interpretacji tej treści, w tym opiniowaną adnotację. Zadaniem organu opracowującego tekst jednolity jest niemal mechaniczne odzwierciedlenie zmian ustawowych w postaci ogłoszonej w pierwotnych publikatorach. Marszałek Sejmu odpowiada zatem za właściwe sporządzenie tekstu jednolitego, nie zaś za kształt merytoryczny i dopiski w wydanym w przeszłości Dzienniku Ustaw. Nie może też oceniać ani ewentualnie selekcjonować informacji zawartych w Dzienniku Ustaw, a w razie wątpliwości co do normatywnego znaczenia nietypowej adnotacji powinien kierować się domniemaniem nakazu jej uwzględnienia w tekście jednolitym. Innymi słowy, niemające podstawy prawnej działanie organu wydającego dziennik urzędowy ani ewentualne następstwa prawne z tego wynikające nie „przenoszą się" na organ wydający tekst jednolity, w którym na podstawie tego dziennika uwzględniono także adnotację. Każdy ze wspomnianych organów odpowiada za coś innego. Negatywną konsekwencją takiego stanowiska, którą trzeba w tym wypadku ponieść, jest powtórzenie treści wprowadzonych do szeroko pojętego porządku prawnego bez podstawy prawnej w kolejnych tekstach jednolitych aktu normatywnego[36].

---

[34] P. Radziewicz, *Istota i granice kompetencji uchwałodawczej Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy" 2025, nr 1(186), s. 38.

[35] Podobnie *vide* G. Wierczyński, *Prezentacja*…, pkt 4.

[36] Problem ten można rozwiązać np. przez usunięcie adnotacji albo dookreślenie ich statusu i skutków prawnych, do czego jednak konieczna byłaby odpowiednia interwencja prawodawcza.

V. Wnioski

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że istnieją dwie możliwe odpowiedzi na pytanie o to, jak w tekście jednolitym ustawy odzwierciedlić zawartą w Dzienniku Ustaw adnotację informującą o zastrzeżeniach co do statusu ustrojowego Trybunału Konstytucyjnego i mocy wiążącej jego wyroku.

Jedną z możliwości jest pominięcie adnotacji w tekście jednolitym ze względu na brak podstawy prawnej do jej wprowadzenia. Taką rekomendację dla podmiotów komercyjnych udostępniających ujednolicone teksty aktów normatywnych sformułował G. Wierczyński. Jego zdaniem „tego typu podmioty nie mają żadnego obowiązku zamieszczania tych adnotacji. Jej zamieszczenie w dzienniku urzędowym nie jest realizacją żadnego obowiązującego przepisu prawnego, dlatego nikt nie może być zobowiązany do dalszego rozpowszechniania takiej adnotacji”[37]. W odniesieniu do tekstu jednolitego stanowisko to jest dyskusyjne z powodów, o których była mowa w pkt III niniejszej opinii, a ponadto naraża ono Marszałka Sejmu na ten sam zarzut, który formułuje się wobec organu wydającego dziennik urzędowy, tj. zarzut dowolności działania. Marszałek Sejmu musiałby bowiem bez podstawy prawnej, w tym kompetencyjnej, oceniać merytorycznie adnotację, będącą fragmentem autentycznego tekstu dziennika urzędowego, którego nie opracowuje ani nie wydaje. Następnie musiałby bez kryteriów prawnych podejmować decyzję o włączeniu tego fragmentu do tekstu jednolitego bądź wyłączeniu go z niego. Tymczasem zadaniem Marszałka Sejmu jest przygotowanie poprawnego tekstu jednolitego, który będzie miarodajny, adekwatny i wolny od błędów. Rola Marszałka Sejmu jest odtwórcza i redakcyjna.

Drugie możliwe rozwiązanie, które należy poprzeć, zakłada, że adnotacji, choćby z urzędowej ostrożności wobec jej niestandardowej postaci, nie powinno się w procesie opracowywania tekstu jednolitego pomijać. Przemawia za tym nie to, że nie budzi ona wątpliwości (jest bowiem rezultatem działania organu władzy publicznej bez podstawy prawnej), ale to, że jej uwzględnienie właściwie oddaje funkcję tekstu jednolitego w demokratycznym państwie prawnym. Z technicznego punktu widzenia należy tylko zadbać o to, aby adnotacja była jednoznacznie oddzielona w strukturze tekstu jednolitego od tekstu aktu normatywnego i tekstu wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Miejsce zamieszczenia adnotacji nie może choćby pośrednio sugerować, że jej autor to sąd konstytucyjny bądź ustawodawca. Wobec tego propozycja uwzględnienia adnotacji jako zdania wtrąconego w nawiasie w odnośniku do tekstu jednolitego zasługuje na aprobatę.

[37] G. Wierczyński, *Prezentacja*…, pkt 5.

Bibliografia

Źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. akt K 18/96, OTK ZU 1/1997, poz. 2.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, M.P. poz. 198.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722, ze zm.

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. poz. 2074, ze zm.

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. poz. 849.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK ZU 5A/2007, poz. 48; Dz.U. nr 85, poz. 571.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31; Dz.U. z 2018 r. poz. 1077.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16, OTK ZU A/2018, poz. 32; Dz.U. z 2018 r. poz. 1078.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. akt K 44/16, OTK ZU A/2018, poz. 33; Dz.U. z 2018 r. poz. 1079.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. akt P 2/17, OTK ZU A/2023, poz. 94; Dz.U. poz. 2698.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. akt K 8/21, OTK ZU A/2024, poz. 58; Dz.U. poz. 2735.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2023 r., sygn. akt Kp 1/23, OTK ZU A/2024, poz. 52; M.P. poz. 1468.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2024 r., sygn. akt K 29/23, OTK ZU A/2024, poz. 127; Dz.U. poz. 96.

Piśmiennictwo

Czarny P., *Opinia prawna z 8 kwietnia 2024 r. dotycząca konsekwencji uchwały Sejmu z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego*, BEOS-WPP-629/24, niepubl.

Garlicki L., *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziewicza pt. „O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*", „Przegląd Sejmowy" 2002, nr 2(49).

Grajewski K., komentarz do art. 69, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.

Matuszewski K., *Zagadnienie tekstów jednolitych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1938, nr 1.

Michalska A., Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1980.

Radziewicz P., *Istota i granice kompetencji uchwałodawczej Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy" 2025, nr 1(186), <https://doi.org/10.31268/PS.2025.279>.

Radziewicz P., *O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy" 2002, nr 2(49).

Wierczyński G., *Prezentacja w urzędowych i nieurzędowych źródłach informacji o prawie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w składzie, w którym zasiada osoba nieuprawniona*, LEX 2024.

Wierczyński G., *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

Wronkowska S., Hermann M., Łyszkowska A., *Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na tekst jednolity aktu normatywnego*, [w:] *Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Laskowska, Z. Wrona, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2021.

Wróbel W., *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego dla kształtu legislacyjnego tekstu jednolitego ustawy – problematyka intertemporalna*, [w:] *Tekst jednolity ustawy wobec orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Laskowska, Z. Wrona, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.