



Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 12 stycznia 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	12. 01. 2018
L.dz.	L.zat.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

W N I O S E K

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności.

Ustawie tej zarzucam niezgodność art. 2 z art. 2 i art. 122 ust. 2 w związku z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 22 grudnia 2017 r. Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającą ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności.

Ustawa ta jest wynikiem prac legislacyjnych nad poselskim projektem ustawy wniesionym do Sejmu w dniu 12 grudnia 2017 r., zawartym w druku sejmowym nr 2131.

Przyjęta ustawa ma na celu zmianę ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 933), zwanej dalej także „ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r.”, polegającą na odroczeniu o 6 miesięcy, a więc do dnia 1 lipca 2018 r., terminu wejścia w życie przepisów ww. ustawy w zakresie prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych. Zgodnie z ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r., z dniem 1 stycznia 2018 r. miał rozpocząć funkcjonowanie Rejestr Należności Publicznoprawnych, w którym będą gromadzone informacje o należnościach pieniężnych, podlegających egzekucji administracyjnej, dla których wierzycielem jest naczelnik urzędu skarbowego albo jednostka samorządu terytorialnego. Ww. Rejestr będzie prowadzony w systemie teleinformatycznym przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej lub inny organ Krajowej Administracji Skarbowej wskazany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Dodać należy, że ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. została przez Marszałka Sejmu przekazana do podpisu Prezydentowi RP w dniu 11 kwietnia 2017 r., a przepis końcowy ustawy stanowił o jej wejściu w życie z dniem 1 czerwca 2017 r., z wyjątkiem regulacji wchodzących w życie w terminach późniejszych. W terminie późniejszym, tj. z dniem 1 stycznia 2018 r., miały wejść w życie m.in. przepisy objęte zakresem przedmiotowym zakwestionowanej przeze mnie ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności. Dla regulacji tej ustawodawca przewidział więc blisko 8-miesięczne *vacatio legis*.

Wprowadzona w zaskarżonej ustawie zmiana terminu rozpoczęcia funkcjonowania Rejestru Należności Publicznoprawnych została uzasadniona koniecznością dokonania kompleksowych zmian systemów informatycznych użytkowanych przez naczelników urzędów skarbowych występujących jako wierzyciele, właściwych w zakresie poszczególnych kategorii należności pieniężnych podlegających wprowadzeniu do Rejestru.

Przebieg procesu legislacyjnego

Kalendarium prac legislacyjnych nad zaskarżoną ustawą przedstawiało się następująco. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 12 grudnia 2017 r. Sejm uchwalił ustawę w dniu 14 grudnia 2017 r., a Senat podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek w dniu 21 grudnia 2017 r. Ustawa została przedstawiona do podpisu Prezydentowi RP w dniu 22 grudnia 2017 r. Wejście w życie ustawy przewidziano na dzień 1 stycznia 2018 r., w sytuacji gdy konstytucyjny termin na podjęcie przez Prezydenta RP decyzji w sprawie podpisania ustawy upływa w dniu 12 stycznia 2018 r.

W trakcie procesu legislacyjnego w Sejmie, podczas pierwszego czytania projektu ustawy z druku nr 2131, zgłaszane były wątpliwości co do prac nad projektem ustawy. Podnoszono, m.in. że okres *vacatio legis* był wystarczająco długi dla sprawdzenia możliwości stosowania ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., a czas procedowania zmiany terminu wejścia w życie ustawy jest przykładem nieprawidłowości w tworzeniu nowego prawa (sprawozdanie stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu w dniu 14 grudnia 2017 r., s. 285-287).

Wątpliwości o charakterze prawnokonstytucyjnym podniosło również Biuro Legislacyjne Senatu. W opinii z dnia 18 grudnia 2017 r. do ustawy zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności Biuro Legislacyjne Senatu wskazało, że *W związku ze „sztywno” (na dzień 1 stycznia 2018 r.) określoną datą wejścia w życie ustawy, uwzględniając harmonogram prac parlamentarnych nad przedłożeniem oraz mając na względzie, że ustawa nie jest procedowana w trybie pilnym, a co za tym idzie, że Prezydent będzie miał – w myśl Konstytucji – 21 dni na podpisanie ustawy, niemożliwe jest zapewnienie ustawie co najmniej 14-dniowej vacatio legis. (...) Warunkiem zgodności opiniowanej ustawy z tą dyrektywą jest opublikowanie ustawy najpóźniej w dniu 17 grudnia 2017 r. Ponieważ Senat zajmie się ustawą na posiedzeniu w dniach 19–21 grudnia br., jej opublikowanie we wskazanym terminie jest nierealne. Jeżeli Prezydent zdecydowałby się wykorzystać na analizę ustawy cały przysługujący mu czas, mogłoby to prowadzić do tego, że ustawa zostałaby opublikowana po dniu wskazanym w przepisie o wejściu [w] życie,*

a więc że przepis ten byłby bezprzedmiotowy (w następstwie ustawa nie weszłaby w życie). Należy przy tym pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny negatywnie odniósł się do praktyki parlamentu, polegającej na ograniczaniu Prezydentowi realnego czasu na dokonanie analizy ustawy. Określenie momentu wejścia w życie ustawy jest wprawdzie każdorazowo pozostawione uznaniu ustawodawcy, ale przy podejmowaniu decyzji w tej kwestii nie posiada on zupełnej swobody. Swobodę tę ogranicza m.in. wynikający z art. 2 Konstytucji nakaz zachowania odpowiedniej vacatio legis.

Analiza prawna przedstawionej do podpisu ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarytelności budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wskazanego w *petitum* wniosku przepisu.

Zarzut niezgodności art. 2 z art. 122 ust. 2 w związku z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji

Zgodnie z art. 2, zaskarżona ustawa miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., natomiast określony w art. 122 ust. 2 Konstytucji termin podjęcia decyzji przez Prezydenta RP w sprawie podpisania ustawy upływa w dniu 12 stycznia 2018 r.

Wskazać należy, iż pozycja ustrojowa Prezydenta RP jest określona przepisami Konstytucji. W polskim porządku konstytucyjnym Prezydent RP jest jednym z organów władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Jest również najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji). Prezydent RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3 Konstytucji). Rozwinięciem normy prawnej zawartej w art. 126 ust. 3 Konstytucji jest regulacja zawarta w art. 142 ust. 2 Konstytucji.

Ustrojowy status Prezydenta RP wyróżnia odseparowanie od Rady Ministrów oraz przyznanie kompetencji, które wykraczają poza sferę władzy wykonawczej

i przenikają do sfery pozostałych władz państwowych. Prezydent RP, w ramach zadań przyznanych mu przez ustrojodawcę, wykonuje czynności, które realizowane są w formie działań konstytucyjnych. Jedną z nich jest kompetencja uregulowana w art. 122 ust. 2 Konstytucji, służąca realizacji zadań i funkcji określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

W *petitum* wniosku, jako związkowy wzorzec kontroli, wskazany został art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji. Na mocy tego przepisu, akt urzędowy Prezydenta RP podpisania ustawy albo odmowy podpisania ustawy nie wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Dla sposobu realizacji przez Prezydenta RP kompetencji określonej w art. 122 ust. 2 Konstytucji istotna jest okoliczność, iż w świetle art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji kompetencja ta stanowi uprawnienie osobiste (prerogatywę). Pozostaje bowiem wówczas sferą wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta RP. Oznacza to, że przepis art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji ustanawia zasadę samodzielności funkcjonalnej Prezydenta RP.

Czynności wykonywane w ramach prerogatyw Prezydenta RP są to czynności wykonywane w sposób niezawisły i dyskrecjonalny. Termin „prerogatywy” kojarzony jest często z dyskrecjonalnymi, bardzo konkretnymi, uprawnieniami głowy państwa, których realizacja wywołuje znamienne skutki w zakresie stosunków z organami poszczególnych władz (Anna Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004, s. 146).

Promulgacja przez głowę państwa przyjętych przez parlament ustaw spełnia istotną rolę, gdyż stanowi akt potwierdzający, że ustawa została przyjęta zgodnie z obowiązującymi zasadami procedury legislacyjnej i odpowiada wymogom konstytucyjnym. Tak więc głowa państwa, dokonując promulgacji ustawy, ustala, czy *ustawa doszła do skutku formalnie w sposób zgodny z konstytucją oraz stwierdza to w sposób wyłączny, ostateczny i wiążący zarówno dla władz jak i dla sądów* (M. Zimmermann, *Kwestia promulgacji ustaw w nowej konstytucji*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1997, z. 3, s. 391).

Ustawodawca, kończąc proces legislacyjny w dniu 21 grudnia 2017 r. (podjęcie uchwały przez Senat) i ustalając datę wejścia ustawy w życie w sposób określony w art. 2 zakwestionowanej ustawy, nie wziął pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 2 Konstytucji 21-dniowego terminu na podjęcie decyzji w sprawie podpisania ustawy przez Prezydenta RP. Dodatkowo należy wskazać, iż zaskarżona ustawa została wniesiona do Sejmu w dniu 12 grudnia 2017 r., tak więc już w momencie kierowania jej do parlamentu wiadomym było, że nie ma żadnej możliwości zachowania konstytucyjnego terminu przewidzianego dla Prezydenta RP, związanego z przyjęciem uchwalonej ustawy. Tymczasem, promulgacja nie ma charakteru automatycznego, gdyż Konstytucja wprost przyznaje Prezydentowi RP uprawnienie do zainicjowania kontroli ustawy przez Trybunał Konstytucyjny w trybie prewencyjnym (art. 122 ust. 3 Konstytucji) bądź przekazania ustawy Sejmowi z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5 Konstytucji).

Na konieczność uwzględniania przez ustawodawcę zwykłego, konstytucyjnego terminu, jak również potencjalnej możliwości skorzystania z prerogatyw Prezydenta RP związanych z procesem ustawodawczym, Trybunał Konstytucyjny wskazywał m.in. w wyrokach: z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01, z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09, z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09, czy w wyroku z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13. Podkreślić należy, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13, określenie dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi RP w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy stanowi naruszenie obowiązujących norm dotyczących procesu legislacyjnego.

W tym miejscu przywołać należy również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, przedstawione w wyroku z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż należy zwrócić uwagę, że *parlament, uchwalając ustawę, nie ma nigdy pewności, czy dana ustawa wejdzie w życie, ani tym bardziej, w jakim terminie zostanie ona podpisana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Po uchwaleniu ustawy przez Sejm, rozpatrzeniu jej przez Senat i ewentualnym rozpatrzeniu stanowiska Senatu przez Sejm, izby parlamentu nie mają*

wpływu na jej dalsze losy. Czas trwania postępowania ustawodawczego oraz losy ustawy uchwalonej przez parlament zależą bowiem od udziału Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym. Prezydent dysponuje dwiema kompetencjami, które mogą istotnie opóźnić wejście w życie ustawy, a nawet doprowadzić do sytuacji, w której ustawa uchwalona przez parlament w ogóle nie wejdzie w życie. Po pierwsze, przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją. (...) Po drugie, jeżeli Prezydent nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 122 ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. (...) Termin wejścia w życie ustawy zależy ponadto od terminu jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ustawa podpisana przez Prezydenta i objęta zarządzeniem Prezydenta o jej ogłoszeniu jest przekazywana Prezesowi Rady Ministrów w celu ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ustawy podpisane przez Prezydenta powinny być ogłaszane niezwłocznie, co oznacza w praktyce, że powinny one zostać ogłoszone w Dzienniku Ustaw w ciągu kilku dni od ich podpisania; w praktyce ustawodawca nie może jednak z góry przewidzieć konkretnego dnia ogłoszenia ustawy.

W drodze analogii warto też przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09. W wyroku tym Trybunał wskazał, iż prerogatywy Prezydenta mogą być uszczegóławiane w ustawach. Jednocześnie podkreślił, że *takie założenie wynika z art. 126 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Należy jednak pamiętać, że przepis ten nie przyznaje ustawodawcy prawa do modyfikowania istoty konstytucyjnych uprawnień Prezydenta. (...) Ustawowe regulacje dotyczące zakresu lub zasad wykonywania przez Prezydenta jego zadań ustanawiane na podstawie art. 126 ust. 3 Konstytucji muszą pozostawać w zgodzie z zasadą nadrzędności Konstytucji i podlegają interpretacji przez pryzmat jej postanowień.* Tymczasem, w kwestii dotyczącej promulgacji ustaw przez Prezydenta RP normy wskazane w Konstytucji określają jednoznacznie ramy czasowe działania Prezydenta RP i nie ma możliwości ich zmiany nie tylko w drodze regulacji podkonstytucyjnych, ale też w drodze faktycznego działania skutkującego ograniczeniem terminu przyznanego Prezydentowi RP.

Należy także podkreślić, iż do prawidłowego działania organów państwa niezbędne jest ich współdziałanie, do czego zobowiązuje władze Rzeczypospolitej Preambuła do Konstytucji. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08, współdziałanie zobowiązuje do *wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze (...). Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.*

Kompetencja określona w art. 122 ust. 2 Konstytucji jest jedną z zasadniczych prerogatyw Prezydenta RP, aktów podejmowanych swobodnie, na podstawie osobistego rozeznania co do celowości takiego działania w określonej sytuacji (komentarz do art. 144 P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, L. Garlicki red., t. I, Warszawa 1999, s. 8, teza 11). Jej wykonywanie ograniczone jest 21-dniowym terminem wynikającym z samej Konstytucji (art. 122 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji). Zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09, wskazał, że dla funkcjonowania Prezydenta RP istotne jest traktowanie danej kompetencji jako prerogatywy oraz ustrojowa rola Prezydenta RP wynikająca z art. 126 Konstytucji.

Jako związkowy wzorzec kontroli w *petitum* wniosku wskazany został art. 126 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten ustanawia Prezydenta RP gwarantem najważniejszych wartości konstytucyjnych. Swoje funkcje i zadania Prezydent RP, w zakresie tworzenia prawa, realizuje m.in. poprzez kompetencję określoną w art. 122 ust. 2 Konstytucji oraz kompetencje bezpośrednio z nią związane określone w art. 122 ust. 3 Konstytucji (kontrola prewencyjna) i art. 122 ust. 5 Konstytucji (weto ustawodawcze). Wypełnianie zadań i funkcji określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji wymaga przy tym przestrzegania Konstytucji przez organy władzy państwowej, w zakresie obejmującym dochowanie warunków realizacji kompetencji przez Prezydenta RP.

Prowadzenie przez Sejm i Senat prac ustawodawczych w taki sposób, by dochowany był 21-dniowy termin określony w art. 122 ust. 2 Konstytucji, jest niezbędnym elementem proceduralnym umożliwiającym realizację przez Prezydenta RP jego konstytucyjnych obowiązków. Ze względu na powyższe, jako związkowy wzorzec kontroli w *petitum* wniosku wskazany został art. 126 ust. 2 Konstytucji.

Zwrócić należy uwagę także na treść pozostałych regulacji konstytucyjnych dotyczących terminu podpisania ustawy przez Prezydenta RP. Zgodnie z art. 123 ust. 3 Konstytucji, w postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin podpisania ustawy przez Prezydenta RP wynosi 7 dni. Taki sam termin przewiduje Konstytucja na podpisanie ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym (art. 224 ust. 1 Konstytucji). Niewątpliwie taki sposób określenia przez ustrojodawcę terminów podpisania ustawy wzmacnia obowiązek Sejmu, którego istotą jest przedłożenie przez Marszałka Sejmu Prezydentowi RP ustawy z poszanowaniem terminu przewidzianego w Konstytucji na podjęcie przez Prezydenta RP decyzji w sprawie podpisania ustawy.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2003 r., sygn. akt SK 38/01, *Podpisanie uchwalonej ustawy przez Prezydenta jest niezbędnym etapem procedury zwanej trybem ustawodawczym i stanowi jeden z warunków dojścia ustawy do skutku*. W świetle powyższego, za niedopuszczalne uznać należy postępowanie legislacyjne w Sejmie prowadzące do pozbawienia Prezydenta RP możliwości wykonywania kompetencji stanowiącej prerogatywę, w 21-dniowym terminie wynikającym wprost z Konstytucji. Kompetencja ta wiąże się z systemem hamulców, pozwalających władzy wykonawczej na powstrzymanie działań władzy ustawodawczej.

Prezydent RP, zgodnie z art. 142 ust. 2 Konstytucji, wydaje postanowienia będące jedną z kategorii aktów urzędowych, w zakresie realizacji konstytucyjnych kompetencji innych niż wydawanie aktów normatywnych. Postanowienia Prezydenta RP są aktami władztwa państwowego. Faktyczne ograniczenie przez ustawodawcę terminu do wydania przez Prezydenta RP aktu urzędowego w sprawie ustawy przedłożonej do podpisu może prowadzić do ograniczenia bądź nawet pozbawienia

Prezydenta RP kompetencji konstytucyjnej. Niezależnie od okoliczności, jaką stanowi formalny brak postanowienia, w przypadku realizacji kompetencji, o której mowa w art. 122 ust. 2 Konstytucji, również ten akt urzędowy Prezydenta RP mieści się w zakresie przedmiotowym normy prawnej zawartej w art. 142 ust. 2 Konstytucji. Ze względu na powyższe, przepis ten został wskazany jako przepis związkowy w *petitum* wniosku.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej argumenty, dotyczące konstytucyjnej roli Prezydenta RP w procedurze ustawodawczej, należy uznać, iż działanie parlamentu w zakresie przyjęcia i przedstawienia Prezydentowi RP do podpisu ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności stanowi naruszenie norm konstytucyjnych wskazanych w *petitum* wniosku. Nie można uznać za dopuszczalne działania ustawodawcy naruszającego konstytucyjny termin przyznany Prezydentowi RP w procedurze ustawodawczej. Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Działanie parlamentu w sposób oznaczający faktyczne ograniczenie terminu wskazanego w art. 122 ust. 2 Konstytucji prowadzi bowiem do ograniczenia możliwości wykonywania przez Prezydenta RP prerogatywy wskazanej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji. Oznacza to więc ograniczenie działania konstytucyjnego organu państwa, podejmowanego w zakresie realizacji normy prawnej zawartej w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

Zarzut niezgodności art. 2 z art. 2 Konstytucji

W przypadku uchwalenia przedmiotowej ustawy, nawet w razie podpisania ustawy przez Prezydenta RP oraz jej publikacji w dniu jej przekazania Prezydentowi RP, okres pomiędzy ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie wynosiłby maksymalnie 9 dni. Taka praktyka legislacyjna parlamentu, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie może zostać zaakceptowana. Naruszony zostałby bowiem powszechnie obowiązujący standard odpowiedniej *vacatio legis*, który, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1723), powinien wynosić

14 dni. Ustawodawca dopuszcza wyjątek od zasady 14-dniowej *vacatio legis*. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W powyższej sprawie okoliczności takie nie miały – w mojej ocenie – miejsca. Tym samym odstępianie od standardowej *vacatio legis* nie znajduje akceptacji.

W przedmiotowej sprawie można wskazać, że analogicznie, jak w sprawie będącej przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13, przebieg procesu legislacyjnego sprawił, że Prezydent RP jako uczestnik tego procesu został postawiony w sytuacji, w której nawet podpisując ustawę niezwłocznie, spowodowałby naruszenie standardowej *vacatio legis* albo – korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – spowodowałby naruszenie art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady niedziałania prawa wstecz. W każdym więc przypadku musiałoby dojść do naruszenia reguł tworzenia prawa. Takie działanie, polegające na stawianiu Prezydenta RP w sytuacji wyboru zachowań, z których każde jest naruszeniem prawa, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niedopuszczalne. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13, *Określenie dnia wejścia ustawy zmieniającej w życie z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę stwierdzenia, że w badanej sprawie naruszono nakaz zachowania odpowiedniej vacatio legis.*

Realizacja w przypadku zaskarżonej ustawy prerogatywy, jaką stanowi akt urzędowy podpisania ustawy (art. 122 ust. 2 Konstytucji), w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 12 stycznia 2018 r. spowodowałaby z kolei włączenie do systemu prawnego bezprzedmiotowych regulacji, oznaczając tym samym brak możliwości wejścia ich w życie. Z uwagi na kalendarzowo określony termin wejścia ustawy w życie oraz termin jej uchwalenia doszło więc nie tylko do skrócenia terminu przysługującego Prezydentowi RP, ale również – jak wskazano wyżej – do ograniczenia okresu *vacatio legis*, czemu ustawodawca mógł zapobiec odpowiednio

planując proces legislacyjny. Niezależnie od zakazu tworzenia prawa w sposób dopuszczający wejście w życie ustawy z mocą wsteczną, w mojej opinii, na ustawodawcy spoczywa obowiązek takiego kształtowania procesu ustawodawczego, z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych, aby okres pomiędzy uchwaleniem ustawy a jej wejściem w życie obejmował zarówno konstytucyjny termin na podjęcie decyzji w sprawie podpisania ustawy przez Prezydenta RP, jak i ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw oraz odpowiednie *vacatio legis*.

Podkreślić należy, że projektodawca nie wskazał nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających dokonanie zmiany terminu wejścia w życie regulacji objętych ustawą. Nie zostały one również podniesione w toku prac legislacyjnych.

Niezależnie od powyższego, zakwestionowanie przeze mnie przedmiotowej ustawy w trybie kontroli prewencyjnej oznacza konieczność odniesienia się do związku zaskarżonej regulacji, zawartej w jej przepisie końcowym, z całą ustawą.

W niniejszej sprawie należy uznać, iż upływ terminu wskazanego w ustawie jako dzień jej wejścia w życie, oznacza, że bezprzedmiotowe stało się wejście w życie uchwalonej ustawy, ze względu na to, że od dnia 1 stycznia 2018 r. zaczęły obowiązywać regulacje, które miały zostać zmienione zakwestionowaną ustawą. Z uwagi na powyższe należy przyjąć, że poddany kontroli przepis art. 2 jest nierozdzielnie związany z całą ustawą.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności

za zgodność z oryginałem

str. 1-12



Andrzej Duda

Specjalista

Bogusława Szalaj-Guzowska