



PK VIII TK 9.2018

Kp 2/18

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	19. 04. 2018
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, o zbadanie zgodności art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z art. 2 i art. 122 ust. 2 w zw. z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności jest niezgodny z art. 2 i art. 122 ust. 2 w zw. z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) art. 2 powołanej w punkcie pierwszym ustawy jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.**

UZASADNIENIE

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP lub Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, o zbadanie zgodności art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z art. 2 i art. 122 ust. 2 w zw. z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP.

Zakwestionowana przez Prezydenta RP ustawa jest wynikiem prac legislacyjnych nad poselskim projektem ustawy, który wpłynął do Sejmu w dniu 12 grudnia 2017 r. (druk sejmowy nr 2131). Ustawa ta została uchwalona przez Sejm w dniu 14 grudnia 2017 r., przyjęta przez Senat w dniu 21 grudnia 2017 r., zaś w dniu 22 grudnia 2017 r. przekazana została Prezydentowi RP do podpisu.

Wejście w życie powyższej ustawy – zgodnie z zaskarżonym art. 2 – określone zostało datą dzienną, tj. z dniem 1 stycznia 2018 r.

Jak wynika z uzasadnienia projektu zakwestionowanej przez Wnioskodawcę ustawy, jej zasadniczym celem było dokonanie zmiany w ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U., poz. 933; dalej jako zmieniana ustawa) poprzez odroczenie o 6 miesięcy terminu wejścia w życie przepisów tej ustawy – z dnia 1 stycznia 2018 r. na dzień 1 lipca 2018 r. – w zakresie dotyczącym prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych (art. 22 pkt 2 i 3 zmienianej ustawy). Konsekwencją zmiany terminu wejścia w życie tych przepisów były także zmiany w przepisach przejściowych (art. 16 ust. 1 i art. 21 ust. 1 i 3 zmienianej ustawy).

Zmiana terminu uruchomienia Rejestru Należności Publicznoprawnych uzasadniona została przez Projektodawców koniecznością dokonania kompleksowej modernizacji systemów informatycznych użytkowanych przez naczelników urzędów skarbowych występujących jako wierzyciele, właściwych

w zakresie poszczególnych kategorii należności pieniężnych podlegających wprowadzeniu do Rejestru.

Z kolei, termin wejścia w życie zakwestionowanej przez Prezydenta RP ustawy – określony na dzień 1 stycznia 2018 r. – uzasadniony został koniecznością skorelowania dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy z dniem wejścia w życie przepisów zmienianej nią ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności.

Przedstawione w niniejszej sprawie przez Wnioskodawcę zarzuty niekonstytucyjności nie dotyczą zatem samego *meritum* ustawy, lecz mają charakter formalny, koncentrują się bowiem na ostatnim etapie procesu ustawodawczego, jakim jest przedstawienie ustawy Prezydentowi Rzeczypospolitej w celu jej podpisania i zarządzenia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wniosku Prezydent RP stwierdził bowiem, że, zgodnie z art. 2 zakwestionowanej ustawy, miała ona wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., a skoro została przedstawiona do podpisu w dniu 22 grudnia 2017 r., to – określony w art. 122 ust. 2 Konstytucji RP – termin podjęcia decyzji przez głowę państwa w przedmiocie podpisania ustawy upływał w dniu 12 stycznia 2018 r. Ustawodawca, ustalając datę wejścia w życie zaskarżonej ustawy w sposób określony w jej art. 2, nie wziął zatem pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP 21-dniowego terminu na podjęcie decyzji dotyczącej podpisania tej ustawy przez Prezydenta RP. Wnioskodawca podkreślił przy tym, że „(...) 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)” (wniosek, s. 6).

Wnioskodawca, przedstawiając argumenty dotyczące konstytucyjnej roli Prezydenta Rzeczypospolitej w procedurze ustawodawczej i powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w materii objętej przedmiotowym wnioskiem, podniósł zatem, że 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.

W ocenie Prezydenta RP, nie można „(...) uznać za dopuszczalne działania ustawodawcy naruszającego konstytucyjny termin przyznany Prezydentowi RP w procedurze ustawodawczej. (...) 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” (wniosek, s. 10).

Wnioskodawca podniósł ponadto, że, realizując konstytucyjne kompetencje, Prezydent RP, zgodnie z art. 142 ust. 2 Konstytucji, wydaje postanowienia będące jedną z kategorii aktów urzędowych. „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” (wniosek, s. 9-10).

Prezydent RP zauważył jednocześnie, że art. 2 zakwestionowanej ustawy narusza wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady pochodne w postaci nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasady *lex retro non agit*. Wnioskodawca stwierdził bowiem, że nawet w razie niezwłocznego (w dniu przekazania) podpisania i publikacji zaskarżonej ustawy, okres pomiędzy jej ogłoszeniem a wejściem w życie wynosiłby maksymalnie 9 dni. Zdaniem Prezydenta RP, taka praktyka prowadziłaby do podważenia powszechnie obowiązującego standardu 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; dalej jako ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych) powinien wynosić 14 dni, a, w ocenie Wnioskodawcy, w tej sprawie nie zaistniały sytuacje nadzwyczajne, które usprawiedliwiałyby jego skrócenie. Prezydent podkreślił przy tym, iż ograniczeniu okresu *vacatio legis* ustawodawca mógł zapobiec planując odpowiednio proces legislacyjny. Na poparcie argumentacji w tym zakresie Wnioskodawca przywołał także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, w którym Sąd Konstytucyjny stwierdził, że „[o]kreślenie 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*” (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83).

Wnioskodawca wskazał ponadto, że analogicznie jak w sprawie będącej przedmiotem przywołanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. 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” (wniosek, s. 11; tak samo w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, *op. cit.*).

Prezydent RP stwierdził jednocześnie, że zaskarżona przez Niego, w trybie kontroli prewencyjnej, regulacja art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarygodności jest nierozdzielnie związana z całą ustawą. Upływ terminu, wskazanego w tej ustawie jako dzień jej wejścia w życie, oznacza bowiem, że bezprzedmiotowe stało się wejście w życie uchwalonej ustawy, gdyż od dnia 1 stycznia 2018 r. zaczęły obowiązywać regulacje, które miały zostać zmienione zakwestionowaną ustawą.

Odnosząc się do powyższych zarzutów, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że, zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji, „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”.

Podpisanie ustawy przez Prezydenta RP stanowi zatem warunek *sine qua non* ogłoszenia ustawy, a w konsekwencji wejścia jej w życie. I choć podpisowi głowy państwa pod ustawą – należącemu do polskiej tradycji (wszystkie polskie ustawy zasadnicze regulowały materię podpisywania ustaw przez Prezydenta) – przypisuje się funkcję reprezentacyjną, to czynność ta nie stanowi zwykłej formalności, a wręcz przeciwnie – posiada istotne znaczenie normatywne. W doktrynie – pomimo pewnego sporu co do ustrojowej charakterystyki prezydenckiej kompetencji podpisywania ustaw – znaczna część autorów opowiada się bowiem za uznaniem, określonej w art. 122 ust. 2 Konstytucji, kompetencji za uczestnictwo Prezydenta w tworzeniu ustawodawstwa. Prezydent posiada do dyspozycji w tym zakresie dwa ważne środki kontroli i modyfikacji ustawy – prawo weta (art. 122 ust. 5 Konstytucji) oraz prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy

z Konstytucją RP (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Jak zatem zauważa się w doktrynie, to „[w]łaśnie owa wyjątkowa możliwość modyfikacji treści ustawy w wyniku działań zainicjowanych przez Prezydenta wydaje się przemawiać za ustawodawczym charakterem omawianych czynności głowy państwa” (P. Chybalski, [w:] *Konstytucja RP, Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 524; zob. też: J. Repel, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 203-204). Odnotować należy również, że Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 7 lipca 2003 r. o sygn. SK 38/01, także stwierdził, iż „[p]odpisanie uchwalonej ustawy przez Prezydenta jest niezbędnym etapem procedury zwanej trybem ustawodawczym i stanowi jeden z warunków dojścia ustawy do skutku” (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61).

Podpisanie ustawy przez Prezydenta oznacza zatem urzędowe stwierdzenie, że została ona uchwalona przez odpowiednie organy (Sejm i Senat) w konstytucyjnie określonym trybie i pozwala przyjąć domniemanie, że akt ten jest zgodny z Konstytucją RP.

W powyższym znaczeniu czynność podpisania ustawy przez głowę państwa jest zatem ściśle skorelowana z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”.

Wykonując bowiem konstytucyjne kompetencje, Prezydent – jako „strażnik” Konstytucji – dokonuje wykładni przepisów ustawy zasadniczej. Czuwaniem nad przestrzeganiem Konstytucji będzie więc uprawnienie Prezydenta do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, przed podpisaniem owej ustawy, a w konsekwencji także odmowa podpisania ustawy, którą Trybunał uznałby za niezgodną z Konstytucją. W doktrynie podkreśla się nawet, że określenie „czuwa”, w przeciwieństwie do wyrażenia „stoi na straży”, oznacza postulat

aktywniejszego działania głowy państwa, mającego na celu zapobieganie naruszeniom Konstytucji, a także zapewnienie realizacji zapisanych w niej zasad, norm i wartości (zob. P. Chybalski, *op. cit.*, s. 527 i literatura tam przywołana).

Wykonując konstytucyjne kompetencje, Prezydent wydaje także akty urzędowe, które należy rozumieć jako uzewnętrznienie decyzji podjętych przez Prezydenta co do określonego wykorzystania przysługujących Mu konstytucyjnych uprawnień. Prawne zaś formy realizacji przez Prezydenta jego kompetencji określa art. 142 Konstytucji, który wyróżnia w ustępie 2 postanowienia będące jedną z kategorii aktów urzędowych.

W doktrynie prawa konstytucyjnego zauważa się, że ustawa zasadnicza dokonała podziału aktów urzędowych głowy państwa na te, które mają charakter normatywny, tj. rozporządzenia i zarządzenia (art. 142 ust. 1 Konstytucji), oraz pozostałe, czyli postanowienia, które są podstawowymi aktami urzędowymi Prezydenta RP i wydawane są w sytuacji, gdy z przepisu nie wynika, że Prezydent RP powinien wydać rozporządzenie lub zarządzenie (art. 142 ust. 2 Konstytucji). Podkreśla się też, że „(...) katalog ten ma charakter zamknięty, co oznacza, że tylko za pomocą któregoś z tych trzech aktów możliwe jest podjęcie rozstrzygnięcia związanego z wykonywaniem władzy publicznej” (K. Kozłowski, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz. Art. 87-243, op. cit.*, s. 696). Zauważa się jednocześnie, że regulacja art. 142 ust. 2 Konstytucji, normująca wydawanie postanowień przez głowę państwa w zakresie dotyczącym „pozostałych kompetencji”, jest określeniem zbiorczym dla niezwykle różnorodnych uprawnień przyznanych Prezydentowi RP. Stąd też akcentuje się, że nie wszystkie akty Prezydenta muszą posiadać formę (nazwę) „postanowienia”, choć mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 142 ust. 2 ustawy zasadniczej. „W wielu sytuacjach tak istotnie być może (np. *postanowienie o skorzystaniu z prawa łaski, postanowienie o zwołaniu pierwszego posiedzenia Sejmu* itd.). Czasem jednak brzmiałoby to nader sztucznie, a także niezgodnie z duchem języka polskiego – np. przedstawiając projekt ustawy prezydent nie będzie chyba wystosowywał do

marszałka Sejmu *postanowienia* o wykonaniu prawa inicjatywy ustawodawczej, a kwestionując ustawę – nie będzie chyba przysyłał do TK *postanowienia o wniosku* w sprawie zgodności ustawy z konstytucją lub wybierając prezesa TK nie będzie chyba wydawał *postanowienia o dokonaniu wyboru* i wręczał danej osobie tak zatytułowany dekret nominacyjny itd. Ust. 2 (art. 142 Konstytucji – przyp. wł.) jest raczej określeniem wskazującym na pewien szczególny charakter tych wszystkich pozostałych kompetencji. Mianowicie w odróżnieniu od *rozporządzeń* i *zarządzeń* idzie tu o akty niemające charakteru przepisów (źródeł) prawa. Niekoniecznie natomiast trzeba zawsze wymagać, aby był to stosowany we wszystkich sytuacjach, poza tymi z ust. 1, tytuł (nazwa) aktu prezydenta” (P. Sarnecki, *Rozdział V „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”, artykuł 142*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 1).

W powyższym zatem znaczeniu kompetencja Prezydenta RP, o której mowa w art. 122 ust. 2 Konstytucji, stanowi akt urzędowy głowy państwa związany przedmiotowo z regulacją art. 142 ust. 2 ustawy zasadniczej.

W ramach sprawowanej władzy Prezydent może wydawać akty urzędowe, które nie wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. W art. 144 ust. 3 Konstytucji RP wymienionych zostało 30 takich aktów urzędowych, zwanych prerogatywami Prezydenta RP. W literaturze przedmiotu podnosi się, że prerogatywy to takie kompetencje Prezydenta RP, które podejmowane są w sposób nieskrępowany, samodzielny, na zasadzie autonomii głowy państwa, „*swobodnie, na podstawie osobistego rozeznania co do celowości takiego działania w określonej sytuacji*” (D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, str. 65).

Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP, podpisanie albo odmowa podpisania ustawy przez Prezydenta stanowi akt urzędowy, który nie wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów.

Podpisanie lub odmowa lub podpisania ustawy jest zatem wyłączną, dyskrecjonalną czynnością Prezydenta, którą wykonuje On we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność. Samodzielność ta występuje również, gdy wykonywanie uprawnień przez Prezydenta uzależnione jest od inicjatyw określonych organów (zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2004, s. 53).

Z kolei, problematyka odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasady *lex retro non agit*, które wywodzone są z art. 2 Konstytucji, była przedmiotem wielokrotnych rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 22 września 2005 r. o sygn. Kp 1/05 Trybunał przypominał, że nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa (OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93). W tym zakresie Trybunał podkreślał, że Konstytucja *expressis verbis* nie wyznacza *vacatio legis*. Standardowy, 14-dniowy termin *vacatio legis* wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, choć w niektórych wypadkach, przewidzianych przepisami tej ustawy, termin ten może być krótszy, a w szczególnych okolicznościach dana ustawa może wejść w życie nawet bez *vacatio legis* lub z mocą wsteczną, jeżeli nie narusza to konstytucyjnej zasady państwa prawnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, *op. cit.*). Badanie konstytucyjności w tym zakresie następuje zatem *a casu ad casum*. Podobnie Trybunał wypowiadał się w odniesieniu do zasady *lex retro non agit* podkreślając, iż zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego, jednakże w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest wprowadzenie pewnych odstępstw od tej zasady, ale tylko wtedy, gdy przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstw od wymogu dochowania odpowiedniej *vacatio legis* i zasady niedziałania prawa wstecz zależy jednak od wagi wartości

konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Przechodząc do oceny zaskarżonej regulacji art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, stwierdzić należy, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie akcentowana była konieczność respektowania przez ustawodawcę zwykłego, konstytucyjnie określonego, 21-dniowego, terminu na podjęcie decyzji przez Prezydenta w przedmiocie podpisania przedłożonej Mu przez Marszałka Sejmu ustawy.

W doktrynie zauważa się w szczególności, że 21-dniowy termin na podpisanie ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej, określony w art. 122 ust. 2 Konstytucji, jest terminem podstawowym, przy czym ustrojodawca przewidział możliwość skrócenia tego terminu do 7 dni, wskazując wprost w ustawie zasadniczej, w jakich wypadkach może to nastąpić (art. 122 ust. 5 – podpisanie ustawy w razie jej ponownego uchwalenia przez Sejm, art. 123 ust. 3 – podpisanie ustawy uchwalonej w trybie pilnym oraz art. 224 ust. 1 – podpisanie ustawy budżetowej bądź ustawy o prowizorium budżetowym). Skoro zatem zarówno standardowy, jak i skrócony termin na podpisanie ustawy przez Prezydenta RP zostały określone konstytucyjnie i dotyczą prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, to „[k]onsekwencją takiego stanu rzeczy jest obowiązek jej poszanowania przez wszystkie organy państwa, w szczególności przez ustawodawcę. Nie może być mowy o prawnie wiążących żądaniach szybszego podpisania ustawy” (P. Chybalski, *op. cit.*, s. 526).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kilkakrotnie zwracano również uwagę na konieczność właściwego planowania procesu legislacyjnego i uwzględniania pozostałych etapów procedury ustawodawczej, które następują po pracach parlamentarnych, w tym uszanowania terminów konstytucyjnych

z nimi związanych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2009, sygn. Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66; 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41, 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4; 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, *op. cit.*).

W wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, Trybunał podkreślał, że ustawodawca powinien zawsze mieć na uwadze dalszy przebieg procedury ustawodawczej, w tym m.in. możliwość zainicjowania przez Prezydenta kontroli prewencyjnej danej ustawy. Jak podkreślił Sąd Konstytucyjny w owym wyroku, „[p]rzyjęcie zbyt krótkiej perspektywy czasowej, powiązane z jednoczesnym usztywnieniem momentu wejścia w życie ustawy, w praktyce może doprowadzić do sytuacji, w której zachowanie pierwotnego terminu wejścia w życie konkretnej ustawy stanie się niemożliwe, a jednocześnie wyłączy możliwość jej wykonania” (*op. cit.*). Podobnie argumentował Trybunał w wyroku z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, wskazując, iż „[c]zas trwania postępowania ustawodawczego oraz losy ustawy uchwalonej przez parlament zależą (...) 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” (*op. cit.*).

Wprost na obowiązek poszanowania przez ustawodawcę – określonego w art. 122 ust. 2 Konstytucji – terminu podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wskazał zaś Trybunał w wyroku z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, który, jakkolwiek dotyczył, zgodnie z zakresem zarzutu Prezydenta, odpowiedzialności *vacatio legis*, to jednakże stwierdzał, że określenie dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia niekonstytucyjności takiego rozwiązania.

Pominięcie zagwarantowanego Prezydentowi RP w art. 122 ust. 2 Konstytucji 21-dniowego terminu na podpisanie ustawy lub próba skrócenia go przez ustawodawcę zwykłego narusza nie tylko normę wynikającą wprost z art. 122 ust. 2 Konstytucji, ale też skorelowane z nią przepisy art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 ustawy zasadniczej.

Ograniczenie terminu wynikającego z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP i przyjęcie założenia, że Prezydent zdecyduje się natychmiast podpisać przedłożoną mu ustawę, spowodować bowiem może brak jej wystarczającej analizy pod kątem zgodności z Konstytucją, co jednoznacznie narusza – nałożone na Prezydenta art. 126 ust. 2 Konstytucji – zadanie czuwania nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej.

Ponadto, ograniczenie zagwarantowanego konstytucyjnie terminu na podpisanie ustawy uniemożliwia Prezydentowi wydanie, w tym terminie, aktu urzędowego, o którym mowa w art. 142 ust. 2 Konstytucji, a tym samym realizację konstytucyjnej kompetencji Prezydenta. I choć Prezydent nie wydaje formalnie postanowienia o podpisaniu ustawy, to – jak słusznie zauważył Wnioskodawca (wniosek, s. 9-10) – realizacja kompetencji określonej w art. 122 ust. 2 Konstytucji mieści się w zakresie przedmiotowym normy zawartej w art. 142 ust. 2 ustawy zasadniczej. Niekoniecznie bowiem uzewnętrznienie decyzji podjętej przez Prezydenta RP musi nosić tytuł (nazwę) „postanowienie”.

Wzmocnieniem powyższej argumentacji jest również regulacja art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, którą ustrojodawca uznał za uprawnienie osobiste Prezydenta, pozostające w sferze Jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności, z istoty którego to uprawnienia wynika przede wszystkim to, że żaden inny organ nie może takiej kompetencji ograniczać czy też modyfikować.

Powyższe prowadzi do uznania, że zaskarżony art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia

dochodzenia wiarygodności stoi w sprzeczności z art. 122 ust. 2 w zw. z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP.

Zakwestionowany art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarygodności jest również niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji wymogiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* i zasadą *lex retro non agit*.

Zaskarżona ustawa została bowiem zaopatrzona – poprzez wskazanie kalendarzowo oznaczonego dnia wejścia jej w życie – w 9-dniową *vacatio legis*, i to przy przyjęciu założenia, że Prezydent podpisze tę ustawę natychmiast.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie zwracał uwagę na niebezpieczeństwo określania przez projektodawcę terminu wejścia w życie przedłożonej do podpisu ustawy w dniu oznaczonym kalendarzowo. Podkreślał, że, wyznaczając dzień wejścia w życie aktu normatywnego w wyżej wskazany sposób, a przy tym nie zapewniając odpowiedniego czasu na podpisanie ustawy i jej ogłoszenie, „ryzykuje się, że *vacatio legis* przewidziana w projekcie może – wbrew intencjom twórcy ustawy – ulec niebezpiecznemu skróceniu, a w skrajnych okolicznościach termin wejścia ustawy w życie może zbiec się z albo nawet poprzedzić dzień ogłoszenia” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie kalendarzowe określenie dnia wejścia w życie zakwestionowanej ustawy już w początkowym okresie prac parlamentarnych wskazywało, że odpowiednia – 14-dniowa – *vacatio legis* nie zostanie zachowana, nawet gdyby Prezydent podpisał tę ustawę niezwłocznie. W wypadku zaskarżonej ustawy nie istniały także uzasadnione podstawy do odstąpienia od zasadniczego terminu 14-dniowej *vacatio legis*.

Zgodzić należy się zatem w pełni z Wnioskodawcą, że ustawodawca mógł tej sytuacji zapobiec, racjonalnie planując proces legislacyjny. Zamiast jednak

tego, przebieg procesu ustawodawczego sprawił, że Prezydent RP, jako uczestnik ostatniego etapu tego procesu, został postawiony w sytuacji, w której, podpisując – nawet niezwłocznie – zakwestionowaną ustawę, naruszyłby podstawowy termin *vacatio legis*, co stanowi niedopuszczalne działanie w świetle art. 2 Konstytucji.

Wskazanie w zaskarżonym art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarytelności kalendarzowo określonego dnia wejścia jej w życie, przy nieodpowiednim zaplanowaniu procesu legislacyjnego, spowodowało także i to, że gdyby Prezydent zdecydował się podpisać ustawę z wykorzystaniem przysługującego Mu konstytucyjnie terminu, ustawa ta zostałaby podpisana dopiero w dniu 12 stycznia 2018 r., a więc po wskazanym w zaskarżonym przepisie dniu wejścia jej w życie. Takie działanie byłoby również niedopuszczalne w świetle zasady *lex retro non agit*, gdyż w niniejszej sprawie nie zostały przedstawione przez ustawodawcę żadne nadzwyczaj wyjątkowe okoliczności, które ewentualnie pozwoliłyby na naruszenie zasady nieretroakcji prawa.

Wobec wykazania niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarytelności, konieczne jest również odniesienie się do tego, czy przepis ten jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r. o sygn. K. 3/99, obszernie wyjaśnił rozumienie pojęcia nierozzerwalnego związku niekonstytucyjnego przepisu z całą ustawą. Wskazał wówczas, że pojęcie to należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: techniczno-legislacyjnej i aksjologicznej. „W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy,

gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy” (OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

W niniejszej sprawie, w sytuacji gdyby Trybunał Konstytucyjny, mocą swojego wyroku, pozbawił możliwości uzyskania mocy obowiązującej art. 2 zakwestionowanej ustawy, ustawa ta pozostałaby bez przepisu określającego termin wejścia jej w życie. Nie oznacza to jednak, że powstałej wówczas luki – związanej z eliminacją przepisu o wejściu w życie ustawy – nie można byłoby wypełnić. Na ten temat wypowiedział się bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 października 2001 r. o sygn. K. 27/01, wskazując, że „[z]asady ogłaszania aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718). Art. 4 ust. 1 tej ustawy realizuje konstytucyjną zasadę stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ustanawiając nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia aktu normatywnego. (...) Skoro Trybunał mocą swojego wyroku pozbawia możliwości uzyskania mocy obowiązującej wadliwie skonstruowany przepis (...), ustawa zostaje pozbawiona przepisu określającego termin wejścia jej w życie, który zostaje wyeliminowany z jej tekstu. W takiej sytuacji automatycznie wchodzi w grę wspomniany art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze powołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, stanowiący, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłoszone w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 209).

Wobec powyższego ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniająca ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności weszłaby w życie po 14 dniach od publikacji w Dzienniku Ustaw.

W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej przepis art. 2 wymienionej powyżej ustawy nie jest zatem nierozzerwalnie związany z tą ustawą.

W niniejszej sprawie należy jednak zwrócić szczególną uwagę na płaszczyznę aksjologiczną związku zakwestionowanego przepisu z całą ustawą. Ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniająca ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności została bowiem poświęcona jednemu jedynie celowi – odroczeniu o 6 miesięcy terminu wejścia w życie przepisów zmienianej ustawy (z dnia 1 stycznia 2018 r. na dzień 1 lipca 2018 r.) w zakresie dotyczącym prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych. Rejestr ten, zgodnie z uregulowaniami rozdziału 1a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm.; dalej jako ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), dodanymi art. 3 zmienianej ustawy, prowadzony jest w systemie teleinformatycznym. Przepisy rozdziału 1a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji regulują szczegółowo sposób wprowadzania danych do systemu przez naczelników urzędów skarbowych występujących jako wierzyciele, jak również przewidują możliwość korzystania z tego Rejestru przez zobowiązanego lub podmiot zainteresowany. Fakt, iż zakwestionowana ustawa nie weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., oznacza więc, że Rejestr Należności Publicznoprawnych, prowadzony w systemie teleinformatycznym, zaczął funkcjonować pomimo niepełnej modernizacji systemów informatycznych użytkowanych przez naczelników urzędów skarbowych i rozpoczęto wprowadzanie do Rejestru danych, o których mowa w przepisach rozdziału 1a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu projektu zakwestionowanej ustawy, odroczenie terminu uruchomienia tego Rejestru podyktowane było wykonaniem pewnych

„(...) dodatkowych prac, które pozwolą na kompletne dostosowanie funkcjonujących systemów informatycznych wierzycieli w celu udostępnienia funkcjonalności pozwalających na automatyczne wprowadzanie wskazanych w ustawie danych do Rejestru” (*op. cit.*).

Skoro zatem Rejestr Należności Publicznoprawnych został uruchomiony z dniem 1 stycznia 2018 r., to zarówno czas, jaki jest niezbędny do wydania w tej sprawie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny i ewentualnego orzeczenia o niekonstytucyjności art. 2 zakwestionowanej ustawy bez jednoczesnego stwierdzenia, że przepis ten jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą, jak i podpisanie ustawy przez Prezydenta RP i ogłoszenie jej w Dzienniku Ustaw, mogą spowodować sytuację, że przepisy zakwestionowanej ustawy zaczną obowiązywać w okolicach terminu, do którego ustawodawca chciał odroczyć uruchomienie Rejestru Należności Publicznoprawnych. To z kolei wypaczy cel zakwestionowanej ustawy i intencję jej twórców. Wydaje się bowiem, że w tym czasie, w ramach już uruchomionego Rejestru Należności Publicznoprawnych, mogą zostać wykonane dodatkowe prace, o których mowa w uzasadnieniu projektu zaskarżonej ustawy, a ponadto może zaistnieć sytuacja, w której odroczone by uruchomienie Rejestru już funkcjonującego, jeżeli wejście w życie analizowanej ustawy nowelizującej nastąpiłoby przed dniem 1 lipca 2018 r.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż przepis art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności jest nierozzerwalnie związany z całą tą ustawą.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego