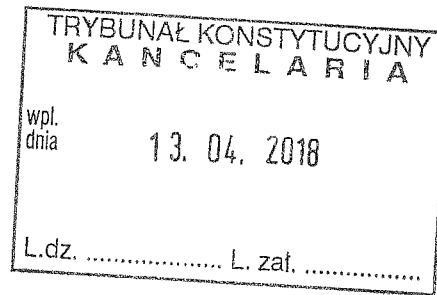




Warszawa, 12 kwietnia 2018 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt Kp 2/18  
BAS-WAKU-178/18



### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 12 stycznia 2018 r. (sygn. akt Kp 2/18), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności **jest niezgodny** z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, wynikającym z art. 2 Konstytucji w związku z art. 122 ust. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub wnioskodawca), działając w trybie kontroli prewencyjnej, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, wniósł 12 stycznia 2018 r. do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK lub Trybunał) wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (dalej: u.z.z. lub ustawa nowelizująca), przedstawionej mu 22 grudnia 2017 r. do podpisu przez Marszałka Sejmu. Kwestionowany art. 2 u.z.z. stanowi: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.”

2. Ustawa nowelizująca zmienia art. 16 ust. 1, art. 21 ust. 1 oraz art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 333; dalej: u.u.d.w. lub ustawa nowelizowana) i uchyla art. 21 ust. 3 i art. 22 ust. 3 u.u.d.w. Każdy z tych przepisów odnosi się pośrednio lub bezpośrednio do działania tzw. Rejestru Należności Publicznych (dalej: RNP), który stał się nową instytucją postępowania egzekucyjnego w administracji (zob. dział I rozdział 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: u.p.e.a.), dodaną do systemu prawa na mocy art. 3 u.u.d.w. i mającą wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

Zgodnie z treścią uzasadnienia u.u.d.w., celem utworzenia RNP było umożliwienie przedsiębiorcom uzyskiwania informacji o zaległościach publicznoprawnych dłużników lub potencjalnych dłużników, a także kontrahentów (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, druk sejmowy nr 1185/VIII kad., s. 6). Te informacje mają „kluczowe znaczenie dla oceny wiarygodności płatniczej i stanu wypłacalności kontrahenta [...]”. (ibidem, s. 7). Służą ważnemu interesowi publicznemu, polegającemu na wzmocnieniu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego

i zmniejszeniu należności publicznych, a także ukierunkowane są na ochronę interesów majątkowych przedsiębiorców.

3. Przepisy zaskarżonej ustawy nie wprowadziły do u.u.d.w. nowych i odmiennych jakościowo od dotychczasowych rozwiązań prawnych, a jedynie ustaliły inny termin (przesunęły na 1 lipca 2018 r.) wejścia w życie przepisów o RNP i inne terminy wykonania obowiązków przez organy skarbowe. Powstała zatem konieczność powiązania końcowej cezury *vacatio legis* przepisów dotyczących RNP (1 stycznia 2018 r.) z datą wejścia u.z.z. (1 stycznia 2018 r.). Jako że Prezydent zaskarżył art. 2 u.z.z., mający kluczowe znaczenie dla odsunięcia w czasie obowiązywania przepisów RNP, pośrednim skutkiem wniosku jest automatyczne wejście w życie tych regulacji w terminie przewidzianym u.u.d.w., tj. z dniem 1 stycznia 2018 r.

## **II. Zarzuty wnioskodawcy**

1. Zdaniem Prezydenta, zaskarżony przepis narusza art. 2 (nakaz odpowiedniego *vacatio legis*) i art. 122 ust. 2 w związku z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 3 i art. 144 ust. 3 pkt 6 (tj. przepisy wyznaczające kompetencje, prerogatywy i funkcje głowy państwa) Konstytucji.

2. Projekt zaskarżonej ustawy został 12 grudnia 2017 r. wniesiony do Sejmu przez grupę posłów. Sejm uchwalił zaskarżoną ustawę 14 grudnia 2017 r., zaś 21 grudnia 2017 r. Senat podjął uchwałę o jej przyjęciu w całości. Ustawa została przedstawiona do podpisu Prezydentowi 22 grudnia 2017 r.

3. Wnioskodawca zauważa, że: „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)” (wniosek, s. 6).

Odpowiednie *vacatio legis* powinno, zdaniem Prezydenta, umożliwić mu wykonanie prerogatyw przyznanych mu na mocy Konstytucji, zaś ustawodawca nie ma prawa modyfikacji tych uprawnień głowy państwa: „[...] 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” (wniosek, s. 7). Tak więc zaskarżony art. 2 u.z.z. jest niezgodny z art. 122 ust. 2 Konstytucji.

Art. 2 u.z.z. narusza także art. 126 ust. 2 Konstytucji, ponieważ: „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” (wniosek, s. 8 i 9).

Zdaniem Prezydenta, art. 2 u.z.z. jest niezgodny z art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, gdyż głowa państwa, wykonując swoje kompetencje, 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” (wniosek, s. 9 i 10). Z kolei naruszenie art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji przez art. 2 u.z.z. polega na tym, iż ustawodawca, skracając wspomniany wyżej konstytucyjny termin, ograniczył zasadę samodzielności funkcjonalnej Prezydenta (wniosek, s. 5) przez faktyczną niemożność swobodnego wykonania prerogatywy, którą stanowi akt urzędowy podpisania albo odmowa podpisania ustawy (wniosek, s. 10).

Przepis art. 2 u.z.z. jest także niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ: „Z uwagi na kalendarzowo określony termin wejścia ustawy w życie oraz termin jej uchwalenia doszło [...] nie tylko do skrócenia terminu przysługującego Prezydentowi RP, ale również [...] 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, [...] 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” (wniosek, s. 10 i 11).

4. Prezydent podnosi, że: „Niezależnie od powyższego, zakwestionowanie [...] 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 nierozzerwalnie związany z całą ustawą” (wniosek, s. 12).

## II. Analiza formalna

1. Istota problemu konstytucyjnego, jaki wyłania się z wniosku Prezydenta, dotyczy niewłaściwego określenia okresu spoczywania (tzw. *vacatio legis*) ustawy nowelizującej. Okres ten, ustalony w art. 2 u.z.z., nie uwzględnia terminu wynikającego z art. 122 ust. 2 Konstytucji, przeznaczonego dla głowy państwa na podpisanie i ogłoszenie ustawy. W rezultacie art. 2 u.z.z. jest niezgodny, zdaniem Prezydenta, 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.

2. W opinii Sejmu, skutkiem ustalenia daty wejścia w życie art. 2 u.z.z. na dzień 1 stycznia 2018 r. jest stan, w którym Prezydent, uczestnicząc w postępowaniu ustawodawczym na zasadach określonych w Konstytucji i korzystając w pełni z przyznanych mu prerogatyw, mógł doprowadzić do wejścia w życie zaskarżonej ustawy z mocą wsteczną. Problem, czy zaskarżona ustawa mogła wejść w życie z mocą wsteczną bez narażenia się na zarzut niezgodności z Konstytucją, nie jest objęty wnioskiem Prezydenta i znajduje się poza zakresem niniejszego sporu konstytucyjnego. Niemniej jednak należy przypomnieć, że zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru bezwzględnego. W szczególnych sytuacjach ustawa może wejść w życie z mocą wsteczną, o czym stanowi art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2017, poz. 1523). Również i TK, traktując zasadę *lex retro non agit* jako podstawę systemu prawnego i kultury prawnej, dopuszcza od niej określone wyjątki. Po pierwsze, nieprzestrzeganie zasady *lex retro non agit* nie prowadzi bezpośrednio i automatycznie do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Jakkolwiek zakaz retroaktywności prawa jest ważnym elementem demokratycznego

państwa prawnego, to skądinąd nie jest on wartością absolutną. „Nie sposób bowiem abstrakcyjnie wykluczyć istnienia wymagających ochrony konstytucyjnych wartości, które uzasadniają odstępstwo od zasady nieretroaktywnego działania prawa. Tego rodzaju odstępstwo musi być jednak wolne od arbitralności i podlegać ocenie z perspektywy celowości i proporcjonalności” (wydany w pełnym składzie wyrok TK z 6 marca 2013 r., sygn. akt Kp 1/12). Po drugie, wsteczne wejście życie przepisów nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, jeśli „a) nie są to przepisy prawa karnego lub prawa daninowego; b) mają one rangę ustawową; c) ich wprowadzenie jest konieczne dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych oraz spełniona jest zasada proporcjonalności *sensu stricto*; d) nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, ale poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy); e) problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz [...]. Odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz może być w szczególności uzasadnione koniecznością późniejszego względem wejścia w życie norm konstytucyjnych dostosowania regulacji ustawowej do podwyższonego standardu konstytucyjnego [...]” (wydany w pełnym składzie wyrok TK z 6 marca 2013 r., sygn. akt Kp 1/12). Zdaniem Sejmu, zaskarżona ustawa, mając charakter *stricto* techniczny i wtórny wobec pierwotnej regulacji, dotyczącej utworzenia Rejestru Należności Publicznych, była adresowana wyłącznie do organów władzy publicznej i teoretycznie spełniała warunki do tego, aby ustawodawca nadał jej moc wsteczną. Taka intencja ustawodawcy nie wynikała jednak ani z projektu ustawy, ani też z toczącego się postępowania w Sejmie i Senacie.

Inaczej niż Prezydent, Sejm stoi na stanowisku, że określony w art. 122 ust. 2 Konstytucji 21 dniowy okres na rozpatrzenie przez głowę państwa ustawy nie został skrócony przez zaskarżony przepis. Art. 2 u.z.z. ustala, co należy jeszcze raz podkreślić, tylko *vacatio legis* i czyni to w sposób pewny oraz sztywny. Nie odnosi się w żaden sposób do jakiegokolwiek kompetencji Prezydenta lub też do sposobu jej wykonania. Prezydent dysponuje, na mocy art. 122 ust. 2 Konstytucji, uprawnieniem rozpatrzenia przekazanej mu do podpisania ustawy i czyni to w sposób samodzielny.

Kompetencję tę wykonuje w określonym z góry reżimie czasowym, wynoszącym 21 dni. W tym okresie, Prezydent mógł: podpisać zaskarżoną ustawę i zarządzić jej ogłoszenie, a w razie wątpliwości konstytucyjnych złożyć wniosek do TK już po jej ogłoszeniu; wnieść weto ustawodawcze; skorzystać z procedury prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy. Z tej ostatniej możliwości, jak dowodzi analizowany wniosek, Prezydent skorzystał i 12 stycznia 2018 r. wystąpił o zbadanie zgodności u.z.z. z Konstytucją. Uczynił to w ostatnim dniu terminu, o który mowa w art. 122 ust. 2 Konstytucji. Wobec tego Prezydent wykonał wobec u.z.z. funkcję ustrojową przewidzianą art. 126 ust. 2 Konstytucji, kierując wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Skorzystał przy tym z przysługujących mu prerogatyw, których źródłem jest art. 144 ust. 3 Konstytucji. Trzeba też podkreślić, że zgodnie z art. 122 ust. 6 Konstytucji wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg terminu, określonego w ust. 2 art. 122 Konstytucji, do podpisania i ogłoszenia ustawy. Na podstawie tego argumentu, który wynika wprost z samej Konstytucji, nie można twierdzić, że skutkiem prawnym art. 2 u.z.z. jest skrócenie ram czasowych prezydenckiego etapu ustawodawczego. Ewentualny wyrok TK, utrzymujący domniemanie konstytucyjności ustawy, zobowiązuje Prezydenta do podpisania u.z.z. (art. 122 ust. 3 Konstytucji) z zachowaniem terminu przewidzianego art. 122 ust. 2 Konstytucji.

3. Jeszcze raz należy podkreślić, że art. 2 u.z.z., ustalający datę wejścia w życie nowelizacji w sposób pewny, nie skrócił terminu, o którym mowa w art. 122 ust. 2 Konstytucji ani też uniemożliwił Prezydentowi wykonania jego funkcji i zadań konstytucyjnych w procesie ustawodawczym. Sejm stoi bowiem na stanowisku, że skutkiem podpisania tej ustawy przez Prezydenta i zarządzenia ogłoszenia po 1 stycznia 2018 r. byłaby jej moc wsteczna (wydany w pełnym składzie wyrok TK z 4 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13).

4. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że istota sporu konstytucyjnego lokuje się w niewłaściwym określeniu okresu *vacatio legis*, który



powinien uwzględniać przepis art. 122 ust. 2 Konstytucji. Wobec tego wzorcem kontroli, oddającym istotę tego sporu konstytucyjnego, powinien być art. 2 w związku z art. 122 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie należy stwierdzić, że art. 2 u.z.z. **nie jest niezgodny** z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji.

#### **IV. Wzorce konstytucyjne**

1. Wzorcem kontroli, jaki wynika z *petitum* wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej, jest art. 2 Konstytucji. Przepis ten jest źródłem zasady demokratycznego państwa prawnego. W uzasadnieniu natomiast wnioskodawca precyzuje zakres kontroli, czyniąc wzorcem konstytucyjnym wyłącznie nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Jakkolwiek nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* nie wynika wprost z art. 2 Konstytucji, to jednak nie budzi wątpliwości w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny prawa, że jest on immanentną częścią zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz związanej z nią zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istotą tego nakazu polega na tym, że wszelką zmianę prawa powinno poprzedzać zachowanie odpowiedniej *vacatio legis*, bowiem adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (zob. np. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02; 13 maja 2008 r., sygn. akt SK 91/06 oraz wyrok pełnego składu TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08). Należy jednak podkreślić, że wymóg zachowania *vacatio legis* trzeba odnosić nie tyle do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ile do jego możliwości zapoznania się z nowymi przepisami oraz możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01 oraz 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07).

W orzecznictwie zwrócono uwagę, że: „Ocena konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów wymaga zawsze rozważenia, jaki okres dostosowawczy jest «odpowiedni», i wskazania okoliczności, które o tym decydują. Ustawa nie

określa górnej granicy *vacatio legis*, pozostawiając ten problem decyzji prawodawcy działającego w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonej pojęciem «odpowiedniości». Tu należy wskazać przede wszystkim, że jest to uzależnione od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowania przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od dotychczasowych unormowań. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* umożliwić ma zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji. W zakresie posługiwania się *vacatio legis* ustawodawcy służy stosunkowo znaczny margines swobody decyzji. Nie może być to jednak arbitralność nieznajdująca dostatecznego wyjaśnienia w motywach legislatora i okolicznościach sprawy" (wyrok pełnego składu TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08; por. także wyrok TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07) (wzorzec kontroli zrekonstruowany w stanowisku Sejmu z 7 marca 2013 r. wyrażonym w sprawie o sygn. akt Kp 1/13).

2. Kolejnym wzorcem konstytucyjnym jest art. 122 ust. 2 Konstytucji, który stanowi: „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Przepis ten umieszczony jest w grupie regulacji prawnych, zamykających etap postępowania ustawodawczego toczącego się w parlamencie i wyznaczających rolę oraz funkcję głowy państwa w postępowaniu ustawodawczym. Taki stan rzeczy powoduje, że art. 122 Konstytucji jest rozbudowany treściowo (P. Chybalski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. II, komentarz do art. 122, Legalis/el.).

Po pierwsze, określa on zakres kompetencji ustawodawczych Prezydenta, obejmujących: 1) uprawnienie do podpisania uchwalonej ustawy i do zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (promulgacja ustawy); 2) uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem do TK w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją (prewencyjna kontrola ustaw); 3) uprawnienie do wystąpienia z umotywowanym wnioskiem do Sejmu w celu ponownego rozpatrzenia ustawy (weto ustawodawcze); 4) obowiązek podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją; 5) obowiązek

niepodpisywania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją; 6) obowiązek podpisania ustawy uchwalonej ponownie przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów; 7) niemożność wystąpienia do TK z wnioskiem o prewencyjną kontrolę w razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej.

Po drugie, art. 122 Konstytucji zawiera także normy, usprawniające ten etap postępowania ustawodawczego i określające jego ramy czasowe. Zgodnie z ust. 2 art. 122 Konstytucji Prezydent dysponuje 21 dniami na rozpatrzenie ustawy. Bieg tego terminu wstrzymuje wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy (art. 122 ust. 6 Konstytucji). Z kolei w przypadku odrzucenia przez Sejm weta, Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Należy odnotować, że inne przepisy Konstytucji wyznaczają także ramy czasowe udziału Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym, np. 123 ust. 3 (tryb pilny) i art. 224 ust. 1 (ustawa budżetowa), art. 235 ust. 7 (ustawa o zmianie Konstytucji) Konstytucji.

Art. 122 ust. 2 Konstytucji nie określa skutków przekroczenia 21 dniowego terminu przez Prezydenta. „Skutkiem zaistnienia takiej sytuacji byłby bez wątpienia kryzys konstytucyjny, gdyż oznaczałaby ona, iż głowa państwa dopuściła się naruszenia Konstytucji [...]. Oczywiście w praktyce mogłyby jednak wystąpić obiektywne okoliczności uniemożliwiające złożenie podpisu, np. stan zdrowia [...] (P. Chybalski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. II, komentarz do art. 122, Legalis/el).

## **V. Analiza zgodności**

1. Istota problemu konstytucyjnego na tle niniejszej sprawy, zdaniem Sejmu, sprowadza się do niewłaściwego określenia okresu *vacatio legis*, który nie uwzględnia 21-dniowego terminu zarezerwowanego dla Prezydenta na rozpatrzenie ustawy przekazanej mu przez Marszałka Sejmu. Zaskarżony art. 2 u.z.z. jest, w opinii

Sejmu, niezgodny z art. 2 w związku z art. 122 ust. 2 Konstytucji. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty.

2. Zakwestionowana ustawa miała na celu odroczenie „o 6 miesięcy terminu wejścia w życie przepisów zmienianej ustawy z 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r. w zakresie dotyczącym prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych (art. 22 pkt 2 i 3 zmienianej ustawy)”. Jak wyjaśniał projektodawca (grupa posłów): „Zmiana terminu uruchomienia Rejestru została podyktowana koniecznością dokonania kompleksowych zmian w zakresie systemów informatycznych użytkowanych przez naczelników urzędów skarbowych występujących jako wierzyciele, właściwych w zakresie poszczególnych kategorii należności pieniężnych podlegających wprowadzeniu do Rejestru. Informacje z systemów informatycznych naczelników urzędów skarbowych występujących jako wierzyciele, dotyczące pobieranych przez urzędy skarbowe zaległości [...] mają być bezpośrednio wprowadzane do systemu teleinformatycznego, w którym będzie prowadzony Rejestr. Obowiązująca data wejścia w życie, nie uwzględnia wszystkich toczących się oraz projektowanych zmian w systemach informatycznych Ministerstwa Finansów, Krajowej Administracji Skarbowej oraz innych podmiotów”. Projektodawca podnosił dalej, że: „Zgodnie z art. 2 projektu, ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Wynika to z konieczności skorelowania dnia wejścia w życie projektu ustawy z dniem wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności w zakresie dotyczącym prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych” (projekt ustawy, druk sejmowy nr 2131/VIII kad.).

Z powyższego wynika, że od samego początku prac na ustawą zakładano pewną i sztywną datę wejścia w życie u.z.z., wyrażoną w formule dnia oznaczonego kalendarzowo. Taki zabieg legislacyjny jest zgodny z zasadami techniki prawodawczej, ponieważ w myśl § 45 ust. 1 pkt 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz. U. z 2016, poz. 283) przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”. Przyjęcie tej formuły pozwoliło ustawodawcy przejąć „pełną kontrolę nad datą wprowadzenia nowych regulacji w obowiązujący system prawa”

(stanowisko Sejmu z 7 marca 2013 r. wyrażone w sprawie o sygn. akt Kp 1/13), co miało znaczenie w przypadku przesunięcia daty działania Rejestru Należności Publicznych. Uzasadnieniem takiego oznaczenia daty wejścia w życie u.z.z. była okoliczność, 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 [...]. 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” (wydany w pełnym składzie wyrok TK z 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp 9/09). W sprawie zawisłej przed TK data pewna wejścia w życie u.z.z. była konieczna i niezbędna dla sprawnego funkcjonowania administracji skarbowej i zarządzanego przez nią RNP. Z drugiej jednak strony, Sejm dostrzega, co było sygnalizowane w postępowaniach przed TK, że: „Stosowanie tej techniki wiąże się jednak z pewnym ryzykiem. Wyznaczając dzień wejścia w życie aktu normatywnego w opisany wyżej sposób, a przy tym nie zapewniając odpowiedniego czasu na podpisanie ustawy i jej ogłoszenie, *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, albo nawet poprzedzić dzień jej ogłoszenia” (stanowisko Sejmu z 7 marca 2013 r. wyrażone w sprawie o sygn. akt Kp 1/13, s. 18).

3. Podkreślić należy, iż ten właśnie argument był podnoszony w trakcie procedury ustawodawczej toczącej się w Senacie: „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*. Należy pamiętać, że wymóg zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego wynika z art. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalna, standardowa *vacatio legis* powinna wynosić 14 dni. 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*” (J. Zabielski, *Opinia do ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarytelności*, druk senacki nr 695, s. 2). W postępowaniu w Senacie wskazywano, iż nie ma innych środków służących osiągnięciu celu zakładanego przez projektodawcę.

4. Oceniając konstytucyjność zaskarżonej regulacji, należy odpowiedzieć na pytanie, czy projektodawca dysponował innymi alternatywnymi środkami, które z jednej strony pozwoliłyby mu osiągnąć zakładany cel, zaś z drugiej strony nie

naruszały: a) warunku odpowiednio ukształtowanego okresu spoczywania ustawy oraz b) 21 dniowego terminu, o którym mowa w art. 122 ust. 2 Konstytucji.

W opinii Sejmu, Rada Ministrów i właściwy Minister odpowiedzialny za wdrożenie Rejestru Należności Publicznoprawnych powinien był wykonać inicjatywę ustawodawczą w odpowiednim czasie, wiedząc o niedostatkach i trudnościach procesu uruchamiania systemów informatycznych w Ministerstwie Finansów. Ponadto uwzględniając materię u.z.z., o czym już była mowa, nie istniały żadne przeszkody konstytucyjne, aby sporna nowelizacja weszła z mocą wsteczną. Nadto w dyspozycji projektodawcy pozostawała formuła, określająca najbliższy – po ogłoszeniu - termin wejścia w życie ustawy: „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia” lub najwcześniejszy termin z możliwych: „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”. Konfrontując tak ustalony termin z praktyką konstytucyjną należy stwierdzić, że prawdopodobieństwo ogłoszenia ustawy 30 grudnia 2017 r. w Dzienniku Ustaw oraz przesunięcia daty działania RNP z 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r. było dość wysokie (np. Marszałek Sejmu przekazał 22 grudnia 2017 r. Prezydentowi do podpisu ustawę z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Prezydent podpisał ustawę 28 grudnia 2017 r., a następnie skierował do publikacji. Tekst ustawy został ogłoszony 30 grudnia 2017 r., Dz. U. poz. 2495). Powyższe techniki prawodawcze, wprowadzając analizowane jedynie jako alternatywne i hipotetyczne środki, wskazują, że istniała możliwość ukształtowania treści art. 2 u.z.z. w taki sposób, by czynił on zadość odpowiedniemu *vacatio legis* i pozwolił zachować termin wynikający z art. 122 ust. 2 Konstytucji, zarezerwowany na wykonanie kompetencji prawodawczych przez Prezydenta.

5. Kompetencje prawodawcze i udział Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym określają przepisy Konstytucji. W związku z tym, ale też mając na uwadze okoliczność, że u.z.z. została poddana kontroli formalnej, która odnosi się

do trybu jej uchwalenia, należy zarysować konstytucyjną konstrukcję tego postępowania. Procedura stanowienia ustawy jest:

- 1) wieloetapowa i sformalizowana;
- 2) złożona, gdyż składa się z szeregu czynności, rozpoczynających się wykonaniem inicjatywy ustawodawczej i kończących się ogłoszeniem ustawy w Dzienniku Ustawy;
- 3) unormowana przepisami Konstytucji, ustaw oraz regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu;
- 4) uczestniczą w niej organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, a także obywatele zaopatrzeni w prawo wniesienia projektu ustawy oraz podmioty biorące udział w tzw. konsultacjach społecznych.

Procedura ustawodawcza składa się z etapu sejmowego, obejmującego trzy czytania i etapu senackiego, polegającego na rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm ustawy, a kończy ją prezydencki etap prac na uchwaloną ustawą. Po zakończeniu postępowania w Sejmie i Senacie, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę Prezydentowi, który podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Czynność podpisania ustawy przez Prezydenta ma kluczowe znaczenie dla jej bytu, ponieważ stanowi warunek jej ogłoszenia i obowiązywania. Jak wskazuje się w nauce prawa, czynność podpisania ustawy ma charakter urzędowy, będąc swoistym aktem uwierzytelnienia tekstu (P. Chybalski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. II, komentarz do art. 122, Legalis/el.; R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 83). Doniosłość tego aktu urzędowego podkreśla także TK: „Podpisanie uchwalonej ustawy przez Prezydenta jest niezbędnym etapem procedury zwanej trybem ustawodawczym i stanowi jednej z warunków dojścia ustawy do skutku” (wyrok TK z 7 lipca 2003 r., sygn. akt 38/01). Podstawowy termin „uwierzytelnienia” ustawy przez głowę państwa wynosi 21 dni i jest obliczany zgodnie z zasadami obliczenia terminów, a więc rozpoczyna się on następnego dnia po przedstawieniu ustawy do podpisu przez Marszałka. Bieg zaś jego może być wstrzymany w dwóch przypadkach (art. 122 ust. 6 Konstytucji): pierwszy – na skutek złożenia tzw. weta ustawodawczego (art. 122 ust. 5



Konstytucji), zaś drugi – dotyczy prewencyjnej kontroli ustawy (art. 122 ust. 3 Konstytucji).

Z powyższego wynika, że postępowanie ustawodawcze składa się z „poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań mających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań (czynności) posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa” (wydany w pełnym składzie wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). W związku z tym ustawodawca powinien przestrzegać bezwzględnie przepisów Konstytucji, normujących tryb ustawodawczy. Dochowanie wszystkich etapów postępowania ustawodawczego uregulowanych na poziomie konstytucyjnym jest warunkiem *sine qua non* obowiązywania ustawy. W analizowanej sprawie poszczególne etapy zostały zachowane przez ustawodawcę z tym jednak zastrzeżeniem, że jeden element został zrealizowany w sposób nieprawidłowy. Ta nieprawidłowość rzutuje na ocenę zaskarżonej regulacji, bowiem w sposób wadliwy określa udział Prezydenta w procedurze ustawodawczej.

6. Dostrzeżona przez Prezydenta wadliwość art. 2 u.z.z. odnosi się pośrednio do okresu *vacatio legis*, zaś bezpośrednio wiąże się z działaniem ustawodawcy, który musi podejmować określone rozstrzygnięcia prawodawcze wyłącznie na podstawie przepisów prawa (art. 7 Konstytucji). Jest on związany normami określającymi tryb stanowienia ustaw, a w sposób bezwzględny jest związany przepisami Konstytucji, normującymi poszczególne etapy postępowania ustawodawczego. „Wszelkie naruszenie kompetencji czy uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej” (orzeczenie TK z 9 stycznia 1996r., sygn. akt K 18/95; wydany w pełnym składzie wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08). Trybunał Konstytucyjny wstrzymuje się w jednak w

określonych przypadkach ze stwierdzeniem niekonstytucyjności ustawy przyjętej z naruszeniem przepisów proceduralnych, jeśli ta wadliwość dotyczy norm ustawowych lub regulaminowych, a „ustawodawca (sensu largo) działał w sytuacji szczególnej – w swoistym stanie wyższej konieczności [...]”. Tak więc naruszenie przepisów ustawowych lub regulaminowych w procesie ustawodawczym, „nie musi [...] przesądzać o automatycznej niekonstytucyjności [...]” (wyrok TK z 8 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03). Inne stanowisko, co należy jeszcze raz podkreślić, zajmuje Trybunał w kwestii działań władczych ustawodawcy polegających na uchwalaniu ustaw z naruszeniem norm proceduralnych wyrażonych w Konstytucji.

Obowiązek poszanowania norm konstytucyjnych obejmuje również przepisy określające ramy czasowe postępowania ustawodawczego: „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” naruszenia nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (sygn. akt Kp 1/13). Przebieg procesu legislacyjnego nie może stawiać Prezydenta w sytuacji, „w której podpisując ustawę niezwłocznie, spowodowałby naruszenie standardowej *vacatio legis* albo – korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – spowodowałoby naruszenie art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady niedziałania prawa wstecz. W każdym więc wypadku musiałyby dojść do naruszenia reguł tworzenia prawa. Takie działanie, polegające na stawianiu Prezydenta w sytuacji wyboru zachowań, z których każde jest naruszeniem prawa, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niedopuszczalne” (*ibidem*).

7. Konfrontując powyższe wypowiedzi TK ze stanem faktycznym sprawy należy stwierdzić, że: po pierwsze, Konstytucja gwarantuje Prezydentowi 21 dni na rozpatrzenie ustawy. Po drugie, ustalenie daty wejścia u.z.z. na dzień 1 stycznia 2018 r. nie uwzględniało 21 dniowego okresu konstytucyjnie zarezerwowanego dla Prezydenta na podpisanie i ogłoszenie ustawy. Po trzecie, zamiarem ustawodawcy, co wynika z prac w Sejmie, w Senacie i z uzasadnienia projektu u.z.z., nie było nadanie zaskarżonej ustawie mocy wstecznej. Po czwarte, uchwalając art. 2 u.z.z. ustawodawca nie działał w stanie wyższej konieczności konstytucyjnej. Taki stan

rzeczy narusza więc normy ustawy zasadniczej, kształtujące postępowanie ustawodawcze, co powinno przesądzać „automatycznie” o niekonstytucyjności art. 2 u.z.z.

Tym samym art. 2 u.z.z. **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą odpowiedniego *vacatio legis* w związku z art. 122 ust. 2 Konstytucji.

8. W opinii Sejmu, zaskarżony przepis jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą. Celem u.z.z. było bowiem przesunięcie z 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r. daty wejścia w życie przepisów u.u.d.w., dotyczących funkcjonowania RNP. Temu celowi podporządkowano treść art. 2 u.z.z. Ustawa nowelizowana, wobec skierowania u.z.z. do TK, weszła w życie 1 stycznia 2018 r. w kształcie obowiązującym sprzed zaskarżonej nowelizacji. Z tą datą ustąpiło też *ratio legis* art. 2 u.z.z. i całej ustawy nowelizującej.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński