PiS Prawo i Sprawiedliwość	**Klub Parlamentarny „Prawo i Sprawiedliwość"**

Warszawa, dnia 9 lutego 2011 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 09. 02. 2011
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Wnioskodawca:
Grupa posłów VI kadencji,
reprezentowana przez posłów:
1) Andrzeja Mikołaja Derę
2) Krzysztof Tchórzewski

WNIOSEK

o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 51 Ustawy z dnia 20 czerwca 1997r, Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005r., Nr 108, Poz. 908 z późn. zm.) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483)

Na podstawie przepisów art. 188 pkt. 1 w zw. z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz w zw. z przepisem art. 121 pkt 1, a także art. 122 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 30 lipca 1992r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P z 2002r., Nr 23, Poz. 398), niżej podpisani posłowie na Sejm RP VI kadencji

wnoszą o:

stwierdzenie niezgodności przepisu art. 51 ***Ustawy z dnia 20 czerwca 1997r., Prawo o ruchu drogowym*** (Dz. U. z 2005., Nr 108, Poz. 908 z późn. zm.) w zakresie dotyczącym obowiązku używania świateł mijania podczas jazdy w warunkach normalnej przejrzystości powietrza przez pojazdy, w kontekście niezgodności z przepisami art. 118 pkt. 1 i pkt. 2 w związku z przepisem art. 119 pkt 1 – 3 oraz przepisem art. 2 Konstytucji RP, albowiem zaskarżony przepis Ustawy – Prawo o ruchu drogowym, został uchwalony z pogwałceniem procedury ustawodawczej tj. bez zachowania gwarancji proceduralno – legislacyjnych wyrażających się określeniu wymogów przedmiotowych inicjatywy ustawodawczej, przez co przepis ten jest efektem niedopuszczalnej surogacji , czy nawet ukrycia inicjatywy ustawodawczej podjętej w nieodpowiedniej formie i w błędnym zakresie przedmiotowym, co jest niezgodne z konstytucyjnymi wymaganiami prawidłowości procesu legislacyjnego.

UZASADNIENIE:

CZĘŚĆ I
Założenie ogólne.

1. Ideały demokratycznego państwa prawa wyrażone w przepisie art. 2 Konstytucji RP wyznaczają zakres legalizmu działania organów Państwa.

W głównej supozycji odnosi się to do władzy ustawodawczej. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej, władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat. Prowadzenie procesu prawodawczego jako kardynalnego przeznaczenia władzy ustawodawczej musi być wykonywane w poczuciu pełniej zgodności konstytucyjnej. Zasada demokratycznego państwa prawa zobowiązuje organy władzy do przestrzegania obowiązującego prawa, a poprzez realizację inicjatywy ustawodawczej czyni z nich głównego kreatora porządku prawnego w państwie. Przeto przestrzeganie zasad przedmiotowej realizacji inicjatywy ustawodawczej musi być – *in statu esse* – priorytetowym wyznacznikiem dla twórców

prawa. Proces ustawodawczy jest przecież ciągiem uporządkowanych prawnie czynności z ustawowo przewidzianą kolejnością ich dokonywania. Mechanizm legislacyjny jest zsynchronizowany etapowo, bo każdy z etapów ma swoje przeczenie, przesłanki i ograniczenia. Są to naturalne bufory ustawowe zabezpieczające przed nadużywaniem inicjatywy ustawodawczej przez podmioty nieuprawnione lub – co prawda - przez uprawnione podmioty, lecz wykonujące inicjatywę ustawodawczą sprzecznie z jej podstawowymi założeniami jej etapowości i zakresu merytorycznego.

Ścisłe określenie, komu przysługuje inicjatywa ustawodawcza, jakie są jej poszczególne etapy (m.in. kolejność czytań,) jakie są jej prawodawcze konsekwencje oraz jaki jest jej zakres przedmiotowy, niewątpliwie służy wypełnieniu konstytucyjnego determinantu wypływającego z przepisu art. 2 Konstytucji RP tj. ma charakter praworządnościowy i urzeczywistniający zasady sprawiedliwości społecznej.

Przy uchwaleniu zaskarżonego przepisu art. 51 Ustawy – prawo o ruchu drogowym pogwałcono normy prawne najwyższego rzędu. Dlatego interwencja najwyższej magistratury konstytucyjnej jest tu wyjątkowo pożądana dla konwalidacji powstałego legislacyjnego uchybienia.

CZĘŚĆ II
Proces wprowadzania nowelizacyjnego oraz przeznaczenie zaskarżonego przepisu

1. Zaskarżony niniejszym wnioskiem przepis **Art. 51.** 1. ***Ustawy z dnia 20 czerwca 1997r., Prawo o ruchu drogowym*** (Dz. U. z 2005., Nr 108, Poz. 908 z późn. zm) wprowadził obowiązek używania świateł mijania przez kierowców pojazdów podczas jazdy w warunkach normalnej przejrzystości powietrza.

Obecnie przepis **Art. 51.** 1. ***Ustawy z dnia 20 czerwca 1997r., Prawo o ruchu drogowym*** brzmi: Kierujący pojazdem jest obowiązany używać świateł mijania podczas jazdy w warunkach normalnej przejrzystości powietrza: 1) w czasie od zmierzchu do świtu; 2) w okresie od 1 października do ostatniego dnia lutego - przez

całą dobę; 3) w tunelu. Ust. 2. W czasie od świtu do zmierzchu w warunkach normalnej przejrzystości powietrza, zamiast świateł mijania, kierujący pojazdem może używać świateł do jazdy dziennej. Ust. 3. W czasie od zmierzchu do świtu, na nieoświetlonych drogach, zamiast świateł mijania lub łącznie z nimi, kierujący pojazdem może używać świateł drogowych, o ile nie oślepi innych kierujących albo pieszych poruszających się w kolumnie. Kierujący pojazdem, używając świateł drogowych, jest obowiązany przełączyć je na światła mijania w razie zbliżania się: 1) pojazdu nadjeżdżającego z przeciwka, przy czym jeżeli jeden z kierujących wyłączył światła drogowe - drugi jest obowiązany uczynić to samo; 2) do pojazdu poprzedzającego, jeżeli kierujący może być oślepiony; 3) pojazdu szynowego lub komunikacji wodnej, jeżeli poruszają się w takiej odległości, że istnieje możliwość oślepienia kierujących tymi pojazdami. Ust. 4. Kierujący motocyklem, motorowerem lub pojazdem szynowym jest obowiązany używać podczas jazdy świateł mijania, z zastrzeżeniem ust. 3. Ust. 5. Na drodze krętej, oznaczonej odpowiednimi znakami drogowymi, kierujący pojazdem może używać przednich świateł przeciwmgłowych od zmierzchu do świtu, również w warunkach normalnej przejrzystości powietrza. Ust. 6. Przepisów ust. 1-4 nie stosuje się do kierujących pojazdami, które nie są wyposażone w światła mijania, drogowe lub światła do jazdy dziennej. W przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 3 zamiast tych świateł należy używać świateł stanowiących obowiązkowe wyposażenie pojazdów. Ust. 7. Przepisy ust. 1-5 stosuje się odpowiednio podczas zatrzymania pojazdu, wynikającego z warunków lub przepisów ruchu drogowego. Jeżeli zatrzymanie trwa ponad 1 minutę, dopuszcza się wyłączenie świateł zewnętrznych pojazdu, o ile na tym samym pasie ruchu, przed tym pojazdem i za nim, stoją inne pojazdy.

2. Powyższa regulacja została wprowadzona do Ustawy - prawo o ruchu drogowym z pogwałceniem procedury legislacyjnej.

Przepis ten uchwalono poza głównym nurtem pierwotnie przygotowywanej nowelizacji innego przepisu Ustawy – prawo o ruchu drogowym.

Pierwszy projekt zmian w Ustawie – prawo o ruchu drogowym, zamieszczony w druku nr 1288 dotyczył nowelizacji jedynie przepisu art. 76 ust. 3 Ustawy – prawo o

ruchu drogowym i zawierał zmianę tego przepisu w postaci: art. 76 ust. 3 otrzymuje brzmienie: „minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu oraz Ministrem Obrony Narodowej oraz po zasięgnięciu opinii szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, określi w drodze rozporządzenia, warunki, tryb rejestracji oraz wzory dowodu rejestracyjnego i tablic rejestracyjnych pojazdów Biura Ochrony Rządu, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, kontroli skarbowej, Służby Celnej, a także jednostki organizacyjne właściwe w tych sprawach". W ustępie 5 pkt. 4 zaproponowano zmianę punktu 1 w brzemieniu: „1). Warunki i tryb rejestracji pojazdów resortu spraw wewnętrznych, obrony narodowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywodu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i kontroli skarbowej, wykorzystywanych do prowadzenia czynności operacyjno – rozpoznawczych". Dodatkowo zmieniono w ust. 5 pkt . 4 tego przepisu wprowadzając brzmienie: 4). Sposób wykorzystania pojazdów, o których mowa w ust. 2 – 3 przy wykonywaniu zadań określonych w przepisach dotyczących Biura Ochrony Rządu, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, kontroli skarbowej i Służby Celnej. Projekt nowelizacji zawierał również zamianę w art. 80 c ust. 2, który miał otrzymać brzmienie: „Dane lub informacje o pojazdach, o których mowa w art. 73 ust. 3 udostępnia się wyłącznie podmiotom określonym w ust. 1 pkt 1 – 8".

3. Założeniem wskazanej nowelizacji Ustawy - Prawo o ruchu drogowym było zatem, umożliwienie - głównie kontroli skarbowej - dokonywania rejestracji samochodów wykorzystywanych przez wywiad skarbowy zgodnie z trybem przewidzianym dla rejestracji samochodów wykorzystywanych dla celów operacyjno – rozpoznawczych, bowiem tryb ten dotychczas nie obejmował dotychczas kontroli skarbowej.

Następnie powyższy projekt zmiany niektórych przepisów Ustawy – Prawo o ruchu drogowym został skierowany do Komisji Infrastruktury, która przygotowała sprawozdanie, gdzie, nie dokonywano zmian (druk nr 1342). Na posiedzeniu Sejmu (tj. podczas II czytania) w którym rozpatrywano sprawozdanie z druku nr 1342 – zostały zgłoszone poprawki, które znacznie odbiegały od głównego nurtu merytorycznego pierwotnego projektu nowelizacji Ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

W związku z tym Marszałek Sejmu RP skierował ponownie analizowany projekt nowelizacji do Komisji, gdzie przygotowano dodatkowe sprawozdanie w postaci druku nr 1342-A.

Następnie sprawozdanie przyjął Sejm w trzecim czytaniu. i skierowano ten projekt do Senatu RP, który również proponował poprawki nowelizacyjne znajdujące się w druku nr 1448.

W ten sposób pierwotny projekt nowelizacji Ustawy – Prawo o ruchu drogowym otrzymał diametralnie odmienne brzmienie.

Początkowo założeniem było wprowadzenie wymagań dotyczących zasadniczo procesu rejestracyjnego pojazdów – szeroko rozumianych – służb specjalnych. Tymczasem ostatecznie projekt wprowadził obowiązek powszechnego używania świateł mijania podczas jazdy w warunkach normalnej przejrzystości powietrza przez zwykłe pojazdy - w rozumieniu Ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Zachwiano proces legislacyjny, bo poprzez upozorowanie prawidłowości korzystania z inicjatywy ustawodawczej w sposób nieprawny wprowadzono odmienne zmiany nowelizacyjne do Ustawy – Prawo o ruchu drogowym, aniżeli te założenia które przyświecały tej Ustawie na samym początku procedury ustawodawczej.

CZĘŚĆ III:
Ocena prawidłowości procesu legislacyjnego oraz determinanty niezgodności z Konstytucją RP zaskarżonego przepisu.

I. Kompetencje ustawodawcze Sejmu i Senatu.

1. Ze sformułowanej w przepisie art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku zasady podziału i równoważenia władz wynika, iż Sejm i Senat są organami władzy ustawodawczej, a co się z tym wiąże, realizują ideę monopolu prawodawczego parlamentu i ograniczenia kompetencji organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia prawa w Polsce[1]. Zasada ta łączy się ze sformułowaną w art. 2 koncepcją (zasadą) demokratycznego państwa prawnego, w którym szczególna rola przypada ustawie, wyznaczającej – zaraz po Konstytucji – usytuowanie i działalność organów państwa, ustalającej wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela oraz regulującej zagadnienia własności[2].

Zgodnie z wolą polskiego ustrojodawcy, którą można odczytać przede wszystkim z przepisów rozdziału III i IV Konstytucji, zawierających postanowienia dotyczące źródeł prawa i procesu legislacyjnego, ustawa jest aktem parlamentu ustanawiającym normy o charakterze ogólnym. Ustawę jako akt parlamentu należy rozumieć zarówno na płaszczyźnie wyłączności Sejmu i Senatu w stanowieniu aktów prawnych, jak również jako akt związany najściślej z funkcją tworzenia prawa w państwie. Ogólny charakter ustawy sprowadza się natomiast do jej postrzegania jako aktu abstrakcyjnego i generalnego, zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Ustawa jest źródłem prawa tworzonym przez Sejm z udziałem Senatu w szczególnej procedurze, określanej najczęściej trybem ustawodawczym lub procesem legislacyjnym. Podstawy prawne tej procedury zostały określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co świadczy przede wszystkim o randze problematyki tworzenia ustaw.

---

[1] Por. A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy" 1997 Nr 5, s. 42. W tzw. literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż z zasady trójpodziału władzy wynika, że „regulacja ustawowa musi zawierać całość węzłowych dla każdego zagadnienia rozstrzygnięć prawodawczych. Charakterystyczny z tego punktu widzenia jest par. 65 „zasad techniki prawodawczej". Co więcej, na tle rozwiązań konstytucyjnych nauka i orzecznictwo TK lansują tezę o istnieniu sfery „zupełności regulacji ustawowej", w której działalność prawodawcza podstawowa byłaby w ogóle niedopuszczalna". P. Sarnecki, *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym,* (w:) *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) E. Dulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 261

[2] Por. J. Zakrzewska, *Państwo prawa a nowa Konstytucja*, (w:) *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, (red.)G. Skąpska, Toruń 2000, s. 327.

2. Przedstawiciele doktryny za „przełom w zakresie tworzenia prawa" uznają ograniczenie katalogu aktów normatywnych oraz organów władzy publicznej upoważnionych do ich wydawania, a także przyjętą przez polskiego ustrojodawcę koncepcję zamkniętego w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w którym centralne miejsce zajmuje ustawa[3]. Dlatego też celowe wydaje się podjęcie rozważań na temat ustawy jako aktu parlamentu, który dochodzi do skutku w szczególnej procedurze.

3. Z przepisów rozdziału czwartego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, a zwłaszcza z artykułów 95 oraz 118 – 122 wynika, iż stanowienie ustaw jako aktów prawa powszechnie obowiązującego jest kompetencją organów władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu). Ustrojodawca potwierdził w ten sposób zasadę wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów o mocy ustawy[4].

Skupienie kompetencji prawodawczych w rękach parlamentu jest przede wszystkim wyrazem oparcia ustroju Rzeczypospolitej na poszanowaniu przez polskiego ustrojodawcę klasycznej zasady podziału i równoważenia władz oraz uznaniu, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, co znalazło potwierdzenie w art. 10 i 95 Konstytucji RP[5]. Słusznie zwrócił uwagę W. Skrzydło, że twórcy Konstytucji byli zdecydowanie przeciwni umacnianiu prawodawczych kompetencji organów władzy wykonawczej, zakładając przy tym, że Sejm i Senat będą w stanie

---

[3] Por. A. Bałaban, *Źródła...*, s. 34.

[4] Por. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, (w) *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce,* (red.)A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 47.

[5] J. Repel słusznie napisał, że „W państwach, które przyjęły parlamentarny system rządów, do tradycyjnych funkcji parlamentu zalicza się funkcję ustawodawczą oraz funkcję kontroli nad działalnością rządu. Treść art. 95 odzwierciedla ten tradycyjny podział głównych kierunków aktywności parlamentu. Ustęp 1 wskazuje na funkcję ustawodawczą, którą realizuje zarówno Sejm jak i Senat. Sformułowania tego ustępu nawiązują do wyrażonej wcześniej w art. 10 zasady podziału władzy. W ramach tego podziału władzę ustawodawczą w RP sprawują Sejm i Senat. Sprawowanie kontroli nad Radą Ministrów zgodnie z ust. 2 należy już wyłącznie do Sejmu. Motywy takiego zróżnicowania zakresu działania Sejmu i Senatu tkwią najogólniej w przyjętym w Polsce zarówno w okresie II Rzeczypospolitej, jak i po reaktywowaniu Senatu w 1989 roku, takim modelu dwuizbowości parlamentu, w którym rola Senatu sprowadza się w zasadzie do udziału w procesie ustawodawczym". J. Repel, *Art. 95*, (w:), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku,* (red.) J. Boć, Wrocław 1998, s. 170.

zapanować nad pełnym wymiarem prac ustawodawczych[6]. Ponadto należy odnotować, iż w procesie tworzenia ustawy zasadniczej Zgromadzenie Narodowe i Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego nie przewidziały instytucji tzw. ustawy referendalnej, ograniczając kompetencje ustawodawcze suwerena w ramach instytucji demokracji bezpośredniej do inicjatywy ustawodawczej określonej w art. 118 ust. 2 Konstytucji i możliwości decydowania w drodze fakultatywnego referendum ogólnokrajowego – alternatywnie do trybu ustawy– o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej na podstawie, której Rzeczpospolita może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, o której mowa w art. 90 ust 1-4[7].

4. Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku potwierdziły szczególną rolę Sejmu w procesie ustawodawczym oraz nie równorzędny status Sejmu i Senatu w tym zakresie. Ustrojodawca dał bowiem wyraz modelowi dwuizbowości niesymetrycznej, „w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu. Ustrojowa równorzędność izb idzie więc w parze ze zróżnicowaniem kompetencji"[8]. Potwierdzeniem nadrzędnej roli Sejmu w procesie legislacyjnym są poszczególne postanowienia Konstytucji, do których należy zaliczyć: możliwość wszczęcia postępowania legislacyjnego tylko w Sejmie[9], projekt staje się ustawą w chwili uchwalenia przez Sejm w trzecim czytaniu[10], uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi[11], Senat musi zająć stanowisko w sprawie ustawy w konstytucyjnym terminie 30 dni, a brak stanowiska oznacza przyjęcie ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez Sejm i wreszcie Sejm ma

---

[6] Por. W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, (w:) *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*, (red.) L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 277.

[7] Por. A. Szmyt, *Ustawa referendalna*, (w:) *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, (red.) K. Działocha, A. Preisner, Wrocław 1995, s. 53.

[8] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/99, OTK ZU 1999/2/23.

[9] Por. art. 118 ust. 3 Konstytucji RP.

[10] Por. art. 120 Konstytucji RP.

[11] Por. art. 121 ust. 1 Konstytucji RP.

możliwość odrzucenia poprawek Senatu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczny posłów[12]. Ograniczoną rolę Senatu w procesie legislacyjnym P. Sarnecki określił następująco: „Pewien współudział w ostatecznym kształcie ustaw posiada dodatkowo Senat, którego stanowisko w procesie ustawodawczym nigdy nie może być decydujące"[13]. Stwierdzenie, iż ustawa jest aktem parlamentu – w odniesieniu do Senatu – znajduje zatem potwierdzenie w prawie tej izby polskiego parlamentu do wnoszenia projektów ustaw oraz wnoszenia poprawek. Trybunał Konstytucyjny dostrzega wyraźne różnice między tymi kompetencjami Senatu, wskazując przy tym w wyroku z dnia 23 lutego 1999 roku, że prawo do wnoszenia projektów ustaw ma charakter w zasadzie nieograniczony, co oznacza, że ustalenie zakresu treści projektu ustawy zależy wyłącznie od woli Senatu. Prawo wnoszenia poprawek jest natomiast ograniczone ustawami, które zostały uchwalone przez Sejm, co oznacza, że poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm muszą pozostawać w ramach treściowych wyznaczonych przez Sejm dla danej ustawy[14]. Podsumowując swoje dotychczasowe orzecznictwo w zakresie dotyczącym udziału i roli Senatu w procesie legislacyjnym w wyroku z dnia 22 maja 2007 roku Trybunał przypomniał, iż „Każdorazowo podkreślano, że zagadnienie poprawek senackich ma doniosły wymiar prawno-konstytucyjny, stanowiąc istotny refleks problematyki udziału obydwu organów władzy ustawodawczej w procesie stanowienia prawa, a w szerszej perspektywie – wyznaczonej przepisami Konstytucji pozycji ustrojowej Sejmu i Senatu. Trybunał w swoich dotychczasowych wypowiedziach orzeczniczych podkreślał w szczególności, że poprawka jest propozycją wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej, zaś prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (vide: wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). Ta ostatnia otwiera bowiem postępowanie ustawodawcze, którego końcowym efektem ma być wejście w życie nowej ustawy. Zgłaszane w toku tego postępowania poprawki mogą co prawda nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjętych przez podmiot realizujący

---

[12] Por. art. 121 ust. 3 Konstytucji RP.

[13] P. Sarnecki, *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, (w:) *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) E. Dulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 261.

[14] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK ZU 1999/2/23.

inicjatywę ustawodawczą, jednak muszą – co do zasady – mieścić się w zakresie wniesionego projektu ustawy. W tym sensie poprawka jest nie tylko instytucją odrębną od instytucji inicjatywy ustawodawczej, ale i spełnia wobec niej rolę uboczną, wtórną"[15]. Różnica między poprawką a inicjatywa ustawodawczą Senatu jest także widoczna w treści art. 68 Regulaminu Senatu, z którego wynika, że „Jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm, komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały, o którym mowa w art. 68 ust. 2, komisja może przedstawić **wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy".**

5. Podstawowym organem, który uchwala ustawy w **trzech czytaniach** jest zatem Sejm. Rola Senatu, jak wynika z przepisów Konstytucji o orzecznictwa Trybunału, jest drugorzędna, ponieważ jego stanowisko procesie ustawodawczym „nigdy nie może być decydujące co do ostatecznego przyjęcia lub odrzucenia rozpatrywanego tekstu"[16].

W szeroko rozumianym procesie legislacyjnym współuczestniczą różne podmioty społeczne. Przewidziane przez Konstytucję i inne akty prawne takie współuczestnictwo jest wyrazem tylko kształtowania treści ustawy i nie oznacza rozszerzenia kręgu podmiotów upoważnionych na podstawie przepisów Konstytucji do ich stanowienia[17]. Stanowisko takie zostało potwierdzone m.in. w wyroku

---

[15] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05, OTK ZU 2007/6A/49. W tym samym wyroku Trybunał zwrócił uwagę na problematykę tzw. głębokości i szerokości poprawek Senatu w procesie legislacyjnym: „Należy ponadto uwzględnić rozróżnienie pomiędzy „głębokością" a „szerokością" poprawki, zgodnie z którym „głębokość" poprawki dotyczy materii zawartej w projekcie ustawy albo w uchwalonej już ustawie, a „szerokość" poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii. Im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza swoboda w określaniu granic poprawek, zwłaszcza w aspekcie ich „szerokości". Instytucję poprawki należy bowiem widzieć na tle poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, w tym zwłaszcza poszczególnych czytań projektu ustawy (art. 119 Konstytucji), które stanowią rękojmię tego, że pojawiające się w toku prac parlamentarnych nowości normatywne staną się przedmiotem wnikliwej analizy".

[16] P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 35.

[17] Por. K. Działocha, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej*, (w:) *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów, 1-3 czerwca 2000*, (red.) M. Granat, Lublin 2000, s. 29.

Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że „Określenia "w porozumieniu", "w uzgodnieniu", "za zgodą", "przy udziale", "po zasięgnięciu opinii" itp. występują dość często w przepisach prawnych upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa. Wyrażają one więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo. W wypadku, gdy określenia te wiązane są nie wyłącznie z organami państwa, lecz z podmiotami o charakterze społecznym, w doktrynie prawa fakt ten kwalifikuje się jako przejaw uspołecznienia procesu tworzenia prawa. Użycie powyższych pojęć w przepisach dotyczących działalności prawotwórczej określa cechy tej działalności - winna się ona odbyć przy współdziałaniu innych, poza organem prawotwórczym, podmiotów. Za ich pośrednictwem prawodawca kształtuje też wzajemne stosunki prawne między różnymi podmiotami. Od doboru tych określeń uzależniony winien być zarówno stopień związania organu prawotwórczego określoną decyzją organu z nim współdziałającego, jak też treść praw i obowiązków organu prawotwórczego i podmiotu współdziałającego"[18]. Dlatego też Trybunał postanowił, że o tym, czy wynegocjowane w ramach Komisji Trójstronnej propozycje dotyczące wynagrodzenia zostaną zawarte w ustawie budżetowej ostatecznie decyduje parlament, a nie Rada Ministrów, której kompetencje ograniczają się do obowiązku uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej środków zapewniających osiągnięcie ustalonej w ramach Komisji wysokości wynagrodzenia[19].

6. Z kompetencją organów władzy ustawodawczej wiąże się zasada samoistnej właściwości prawodawczej ustawy we wszystkich sprawach nadających się do regulacji prawnej. Zasady tej nie ograniczają inne źródła prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązującego, z wyjątkiem przewidzianym w art. 90 Konstytucji, na mocy którego naród w drodze referendum – zamiast Sejmu w postaci ustawy – może wypowiedzieć się na temat ratyfikacji umowy międzynarodowej[20]. Zwraca się jednak

---

[18] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 1998 roku, sygn. akt. U 23/97, OTK ZU 1998/2/11 dotyczył m.in. mechanizmu negocjacyjnego ustalania środków na wynagrodzenia sfery budżetowej, w ramach którego przewidziane są określone kompetencje Komisji Trójstronnej.

[19] Por. Wyrok TK z dnia 17 marca 1998 roku, sygn. akt. U 23/97, OTK ZU 1998/2/11.

[20] A. Bałaban, *Źródła...*, s. 42.

uwagę, że swobodne traktowanie materii ustawy (w praktyce każda sprawa może stać się materią ustawy, gdyż „rządzi się za pomocą ustaw") obok realizacji funkcji kontrolnej jest podstawowym czynnikiem wpływającym na wzrost roli Sejmu oraz przyczynia się do psucia konstytucyjnej koncepcji ustawy[21].

7. Problematyka zróżnicowania zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy wielokrotnie pojawiała się w orzeczeniach sądu konstytucyjnego. Ze względu na to, że stopień swobody ustawodawcy jest determinowany rodzajem materii poddanej regulacji, można w działalności parlamentu wyróżnić materie, w zakresie których jego swoboda jest bardzo ograniczona i takie, które podlegają szerokiej swobodzie regulowania ustawodawczego. Uniwersalną gwarancją związaną z nieprzekraczaniem wyznaczonych ram swobody regulacyjnej jest konieczność poszanowania zasady przyzwoitej legislacji, stanowiącej jeden z istotnych elementów demokratycznego państwa prawnego. W ramach tej zasady, ustawodawca jest zobowiązany do przestrzegania reguł proceduralnych, dotyczących stanowienia prawa[22]. Przykładem wąskiej swobody regulacyjnej ustawodawcy są przede wszystkim zagadnienia związane z wolnościami, prawami i obowiązkami człowieka i obywatela, a zwłaszcza problematyka godności człowieka, wolności i praw osobistych i politycznych oraz tzw. praw represyjnych[23]. Szczególna swoboda regulacyjna ustawodawcy, w zakresie statusu jednostki, dotyczy możliwości kształtowania przywilejów oraz praw podmiotowych, w tym innych niż własność praw rzeczowych[24]. W związku z tym, że szerokiej swobodzie regulowania podlegają zagadnienia społeczno-gospodarcze, ustawodawca posiada dużą swobodę w zakresie regulacji podatkowej[25].

---

[21] Por. M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2007, s. 47.

[22] Por. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku*, Warszawa 2009, s. 19-21.

[23] Por. np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK ZU 1998/4/52 oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK ZU 2007/8A/101.

[24] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03, OTK ZU 2004/3A/22.

[25] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98, OTK ZU 1998/6/98.

8. Jedyny wyjątek od zasady wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów o mocy ustawy został ustanowiony w art. 234 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika, że „jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu". Ponadto w ust. 2 cytowanego artykułu ustrojodawca potwierdził, że „Rozporządzenia o których mowa w ust. 1, mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa". Rozporządzenie z mocą ustawy wydane przez Prezydenta RP ma charakter subsydiarny, gdyż może być wydane tylko w szczególnych okolicznościa [26] . Jest ono jednocześnie potwierdzeniem, iż ustrojodawca w art. 87 Konstytucji nie ustanowił zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Pamiętać jednak należy o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 roku, w którym polski sąd konstytucyjny stwierdził m.in., że uzupełnienie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego zawartego w art. 87 Konstytucji jest możliwe tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych[27].

9. Określenia ustawy jako aktu parlamentu nie osłabiają także postanowienia Konstytucji zawarte w art. 118 z których wynika, iż prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje nie tylko posłom i Senatowi, ale także Prezydentowi RP, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Co więcej, ustawa jest aktem parlamentu, mimo iż ostateczny jej tekst jest podpisywany przez Prezydenta RP a następnie ogłaszany w Dzienniku Ustaw, wydawanym przez Radę Ministrów.

---

[26] Por. J. Oniszczuk, *Prawo jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999, s. 98. P. Winczorek, charakteryzując źródła prawa w świetle przepisów Konstytucji RP napisał w tym kontekście „Zwraca tu między innymi uwagę rzadko spotykane w dzisiejszym konstytucjonalizmie praktyczne zniesienie aktów normatywnych o randze ustawy, których stanowienie należy do kompetencji organów wykonawczych państwa. Przypadek, jaki wprowadza art. 231 Konstytucji (rozporządzenie ustawodawcze Prezydenta), jest na tyle wyjątkowy, iż może być przy ogólnej charakterystyce źródeł prawa z goła pominięty". P. Winczorek, *Kilka uwag o konstytucjonalizacji „źródeł prawa" w akcie z 2 kwietnia 1997 roku*, (w:) *Zmiany społeczne w prawie. Aksjologia, Konstytucja, Integracja Europejska*, (red.) L. Leszczyński, Lublin 1999, s. 32.

[27] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 roku, sygn. akt K 1/98, OTK ZU 1999/1/3.

Ustawa jest aktem parlamentu, który dochodzi do skutku w szczególnej procedurze określonej w przepisach art. 118 – 122 Konstytucji RP[28]. Szczegółowe postanowienia dotyczące procesu legislacyjnego zostały uchwalone przez Sejm i Senat w regulaminach, zgodnie z wyrażoną w art. 112 ustawy zasadniczej zasadą autonomii regulaminowej izb[29]. Na podstawie przepisu konstytucyjnego organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu i Senatu oraz tryb powoływania i działalność ich organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec izb określają regulaminy uchwalone przez Sejm i Senat[30]. „Pojęcie autonomii parlamentu – jak orzekł Trybunał Konstytucyjny – oznacza wyłączne prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. Zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego wymieniona zasada obejmuje nie tylko sprawy wewnętrznej organizacji izb oraz postępowań parlamentarnych, ale również m.in. wyłączność decyzji w sprawach składu personalnego organów izb, budżetu izb i jego wykonania, immunitetu parlamentarzystów oraz wyłączność zarządzania terenem parlamentu. Autonomia parlamentu stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależnej i samodzielnej pozycji w systemie organów państwowych. Umożliwia ona zachowanie równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami"[31].

II. Pojęcie poprawki do ustawy i jej merytoryczny zakres.

[28] J. Oniszczuk, *Prawo jego tworzenie i systematyka. Wybrane zagadnienia,* Warszawa 1999, s. 96.

[29] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2009r., Nr 5, poz. 47 (dalej: Regulamin Sejmu) oraz Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r., M.P. z 2002 r., Nr 54, poz. 741 ze zm. (dalej: Regulamin Senatu).

[30] W wyroku z dnia 26 stycznia 1993 roku, sygn. akt U 10/92, OTK 1993, część I, s. 19 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „na autonomię parlamentu składa się przede wszystkim jego prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania parlamentu, zwane na ogół autonomią regulaminową izb. Jej powstanie łączy się ściśle z ukształtowaniem się regulaminu w formie uchwały, wykluczającej wpływ na treść czynników zewnętrznych. Formą tą w systemach opartych na zasadzie podziału władzy nie jest na ogół ustawa, bowiem tryb jej uchwalenia zakłada udział egzekutywy (rządu, głowy państwa) w poszczególnych fazach procesu ustawodawczego. Regulamin przyjęty w postaci uchwały parlamentu (jego izb) uznany jest zatem za wyraz respektowania autonomii parlamentu".

[31] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. akt K 08/99, OTK ZU 1999/3/41.

1. W art. 119 ust. 2 i 3 Konstytucji RP zostały sformułowane zasady dotyczące wnoszenia poprawek do projektu ustawy. Określają one – co warte odnotowania – na płaszczyźnie konstytucyjnej uprawnienie wnioskodawcy, posłów oraz Rady Ministrów do wnoszenia poprawek (ust. 2) oraz uprawnienie Marszałka Sejmu do odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożone komisji (ust. 3). Konstytucyjne uprawnienie do wnoszenia poprawek podlega zatem ograniczeniom, nie tylko ze względu na zakres podmiotowy, ale także przedmiotowy. O ile ustrojodawca w sposób taksatywny wymienił podmioty, którym przysługuje wspomniane uprawnienie[32], o tyle w przypadku zakresu przedmiotowego kwestię pozostawił otwartą, m.in. ze względu na trudność, czy wręcz brak możliwości, określenia w ustawie zasadniczej tej.

2. W związku z tym, że ustrojodawca nie zdefiniował pojęcia „poprawka", przyjmując tym samym „zastane" rozumienie tego pojęcia w polskim konstytucjonalizmie, należy rozpocząć od wyjaśnienia zakresu znaczeniowego na gruncie semantyki, tym bardziej, że pojęcie poprawki wypracowane i stosowane w procesie legislacyjnym okazało się wątpliwe konstytucyjnie, co znalazło wyraz w przywoływanych poniżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego[33].

3. Poprawka to „drobne poprawienie jakiejś rzeczy, usunięcie niewielkiego braku; wprowadzenie uzasadnionej innowacji w jakimś zakresie; modyfikacja, zmiana"[34]. Z definicji wynika zatem, że poprawka w języku polskim oznacza drobne poprawienie jakiejś rzeczy, co wyklucza dokonywanie wszelkich dowolnych zmian. Znaczenie słownikowe odbiega w tym przypadku od znaczenia pojęcie poprawki w języku prawniczym, w którym ma ona „ugruntowaną treść, służącą oznaczeniu każdej zmiany

---

[32] Na temat zakresu podmiotowego uprawnienia do wnoszenia poprawek w trybie art. 119 ust. 2 Konstytucji RP pisał m.in. L. Garlicki, Art. 119, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II, Warszawa 2001, s. 6-7.

[33] Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie częściej po roku 1997 badał konstytucyjność poprawek Senatu zgłaszanych w trybie art. 121 Konstytucji, niż poprawek zgłaszanych w trybie art. 119.

[34] Poprawka (w:) Słownik języka polskiego, M. Szymczak (red.), T. II, Warszawa 1988, s. 815.

wprowadzonej do przygotowywanego tekstu normatywnego"[35]. Poprawka w języku prawniczym oznacza „wniosek legislacyjny, który ma prowadzić do zmian merytorycznej treści projektu ustawy poprzez wykreślenie, dopisanie lub zastąpienie określonych wyrazów"[36]. Zdecydowanie szerszy zakres zmian, jakie mogą zostać wprowadzone w drodze poprawki w ramach procesu legislacyjnego, w stosunku do tego, jaki przewiduje słownikowe znaczenie terminu, został potwierdzony przez Trybunał w wyroku z dnia 23 lutego 1999 roku, z którego wynika, że podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm istnieje „szeroka możliwość modyfikowania projektu" [37]. Podobne stanowisko zostało wyrażone przez przedstawicieli doktryny[38], którzy uważają, że Sejm nie jest związany zakresem przedmiotu ustawy, mimo iż ma on znaczenie w procesie legislacyjnym. Oznacza to w praktyce, iż „Zakres regulacji ustawy sejmowej może zatem w pewnym stopniu wykraczać poza ramy rozważań komisji sejmowej, jeżeli np. Marszałek Sejmu nie skorzysta z możliwości odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która nie była uprzednio przedłożona komisji"[39].

4. Możliwość przyjmowania poprawek w trakcie procesu legislacyjnego nie ma jednak **charakteru nieograniczonego**, skoro w innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał poprawkę za propozycję wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej, wskazując przy tym, iż **prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej**. W dalszej części wywodu Trybunał podkreślił, że poprawkę należy postrzegać w kontekście określonego etapu procesu legislacyjnego, który stanowi rękojmię tego, że pojawiające

---

[35] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK ZU 1997, Nr 3-4, poz. 35.

[36] J. Mordwiłko, Wybrane zagadnienia legislacyjne w świetle regulaminu i praktyki sejmowej, Państwo i Prawo Nr 6, 1992, s. 47-48.

[37] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/97, OTK ZU 1999, Nr 2, poz. 23

[38] Tak np. B. Skwarka, W. Orłowski, Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki, „Studia Prawnicze" PAN, Z. 3-4 (149-150) 2001, s. 245.

[39] B. Skwarka, W. Orłowski, Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki, „Studia Prawnicze" PAN, Z. 3-4 (149-150) 2001, s. 245.

się w toku prac parlamentarnych nowości normatywne staną się przedmiotem wnikliwej analizy[40].

5. Fundamentalne znaczenie dla omawianej kwestii ma rozróżnienie między „głębokością" a „szerokością" poprawek. Zdaniem Trybunału: „Głębokość ingerencji w rozwiązania proponowane w projekcie jest sprawą ustawodawcy tak samo zresztą, jak w dalszym etapie postępowania ustawodawczego, Senat może nawet całościowo przekształcić treści uchwalone przez Sejm, byle tylko poprawki Senatu nie wychodziły poza zakres spraw (materii), które zostały unormowane w ustawie uchwalonej przez Sejm"[41].

Odmiennie – podkreślił Trybunał – przedstawia się natomiast sytuacja, gdy poprawki do projektu ustawy wnoszone w toku prac sejmowych dotyczą materii, które w ogóle nie były regulowane w projekcie, a więc materii wykraczających poza szerokość regulacji zawartych w projekcie. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej, a tym samym istnieją pewne granice, poza które treść poprawek poselskich wykraczać nie może"[42]. Z przedstawionego rozróżnienia wynika, że „głębokość" poprawek w procesie legislacyjnym dotyczy materii zawartej w projekcie ustawy, natomiast „szerokość" należy odnosić do granic przedmiotowych regulowanej materii[43].

6. Stanowisko wyrażone oraz potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny, a dotyczące możliwości dokonywania zmian w przedłożonym projekcie ustawy w trakcie czytań, znalazło potwierdzenie w nielicznych jak dotąd komentarzach do art.

---

[40] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 3/98, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 52.

[41] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. Podobnie w kwestii „głębokości" poprawek Trybunał wypowiedział się w orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r., K 25/97, OTK ZU 1997, Nr 3-4, poz. 35.

[42] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r.

[43] Por. E. Popławska, Procedura ustawodawcza w Senacie a jakość prawa – wybrane problemy, „Przegląd Legislacyjny" Nr 2 (42)/2004, s. 62.

119 Konstytucji[44]. L. Garlicki zwrócił uwagę, iż z konstytucyjnego sformułowania stanowiącego treść art. 119 ust. 1 „Sejm rozpatruje..." wynika „daleko idąca możliwość wprowadzania do niego zmian, a zmiany te mogą polegać także na rozszerzaniu treści projektu i wprowadzaniu unormowań, których w projekcie w ogóle nie było"[45]. W tym zakresie pozycja prawnoustrojowa Sejmu różni się zdecydowanie od pozycji Senatu RP, który pracuje nie nad projektem ustawy, ale już nad ustawą uchwaloną przez Sejm.

7. Możliwość dokonywania zmian w ramach rozpatrywania przez Sejm ustawy w czytaniach **podlega ograniczeniom** m.in. ze względu na fundamentalne rozróżnienie inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji RP) i rozpatrywania projektu ustawy, czyli m.in. prawa wnoszenia poprawek przez określone podmioty (art. 119 Konstytucji RP). Oznacza to, że ustrojodawca nie utożsamia inicjatywy ustawodawczej z rozpatrywaniem projektu ustawy, skoro prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje grupie posłów, a prawo wnoszenia poprawek każdemu posłowi. Konstytucja RP z 1997 roku wpisuje się w ten sposób w tradycje polskiego parlamentaryzmu poprzez kolektywny charakter uprawnienia inicjatywy ustawodawczej i indywidualny uprawnienia wnoszenia poprawek.

8. **Zbyt szeroki zakres przedmiotowy** wnoszonych poprawek mógłby także oznaczać pominięcie istotnego etapu procesu legislacyjnego, **jakim jest inicjatywa ustawodawcza, o której mowa w art. 118 ustawy zasadniczej.**

W tym kontekście należy rozumieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż „prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej, a tym samym istnieją pewne granice, poza które treść poprawek poselskich **wyjść nie może**"[46].

Badając zakres przedmiotowy poprawki należy zatem uwzględnić tzw. kryterium stadium postępowania legislacyjnego (parlamentarnego), z którego wynika, iż

[44] Należy odnotować w tym miejscu, iż zdecydowanie częściej przedmiotem komentarzy był zakres możliwych zmian w projekcie ustawy dokonywanych na podstawie art. 121 Konstytucji przez Senat RP.

[45] L. Garlicki, Art. 119..., s. 7.

[46] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r.

dopuszczalny zakres poprawek ulega zmniejszeniu na kolejnych etapach procesu legislacyjnego w ramach czytań projektu ustawy w Sejmie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „Oznacza to konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. **Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach**"[47].

Z punktu widzenia przedłożonej sprawy sformułowania te mają trudne do przecenienia znaczenie. **W przypadku analizowanego projektu zmiany zostały wprowadzone właśnie w drugim czytaniu projektu ustawy (!)**[48].

Z przepisu art. 119 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że Marszałek Sejmu może proceduralnie ograniczyć prawo przedkładania poprawek, które nie były uprzednio przedłożone komisji. Natomiast z wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika, że dopuszczalny zakres poprawek jest ograniczony podczas drugiego czytania. Na ten temat Trybunał wypowiedział się także w wyroku z dnia 23 lutego 1999 roku, stwierdzając m.in.: „Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego. Daje temu wyraz art. 119 ust. 3 konstytucji pozwalający Marszałkowi Sejmu odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji; ale też na tym etapie postępowania sejmowego Trybunał Konstytucyjny uznał konieczność wyraźnego odróżnienia "poprawki" od "inicjatywy ustawodawczej" [49].

---

[47] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r.

[48] Por. Druk nr 1342 i 1342-A. Poprawka złożona w imieniu KP PO przez posła G. Dolniaka: „w art. 51: a) w ust. 1 nadać brzmienie: „1. Kierujący pojazdem jest obowiązany używać świateł mijania podczas jazdy w warunkach normalnej przejrzystości powietrza".

[49] We fragmencie wyroku, poprzedzającym cytowany w zasadniczym tekście, sędziowie TK orzekli:„W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (poza projektami rozpatrywanymi w trybie pilnym oraz projektami co do których wyłączność inicjatywy ustawodawczej należy do Rady Ministrów), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści

W dalszej części przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. stwierdzono: „Decydujące znaczenie mieć w tym zakresie musi przedmiot poprawki. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zwłaszcza w sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień art. 118 ust. 1 konstytucji. Bez wątpienia należy tu dopuścić znacznie większą swobodę modyfikowania treści pierwotnego projektu niż ma to miejsce w razie zastosowania trybu pilnego, czy - tym bardziej - w odniesieniu do poprawek Senatu. Istnieje jednak pewna granica, poza którą wykorzystywanie prawa poprawek nie może się przemieścić w żadnym z postępowań parlamentarnych. Trybunał Konstytucyjny uważa, że przekroczenie tej granicy następuje w szczególności w sytuacji, gdy poprawka stanowi projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu"[50].

Część IV

Skutki o których Sejm RP nie był doinformowany wynikające z przyjęcia kwestionowanych zapisów.

Obowiązek jazdy z włączonymi światłami mijania przez cały rok obowiązuje w Polsce od dnia 17 kwietnia 2007 roku. Dziś okazuje się, że wprowadzenie tego obowiązku było przedwczesne i nie poparte konkretnymi badaniami. Nie ma dotychczas jasnego dowodu na to, że jazda z włączonymi światłami mijania w ciągu dnia zwiększa bezpieczeństwo, zwłaszcza gdy nakaz ten obowiązuje wszystkie pojazdy samochodowe.

Wprowadzając obowiązek jazdy z włączonymi światłami mijania przez cały rok powoływano się m.in. na analizy Komisji Europejskiej ds. Energii i Transportu, według

---

zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Etap dokonywania tych modyfikacji jest na tyle wczesny, że nie brakuje czasu na refleksję, konsultację i poznanie reakcji opinii publicznej, a ochronę praw autora inicjatywy ustawodawczej gwarantuje art. 119 ust. 4 konstytucji, który pozwala wnioskodawcy na wycofanie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania". Podobnie w sprawach: K. 3/98 i K. 24/98.

[50] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r.

których stosowanie świateł non-stop przez cały rok może zmniejszyć liczbę wypadków. Tymczasem 27 listopada 2007 Komisja Europejska wycofała się z zamiaru rekomendowania państwom członkowskim wprowadzenia nakazu jazdy z włączonymi światłami mijania ze względu na potwierdzony niekorzystny wpływ takiej regulacji na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

W Austrii z dniem 1 stycznia 2008 wycofano nakaz jazdy z włączonymi światłami mijania przez cały rok. Trwają tam również prace nad wprowadzeniem zakazu używania świateł mijania w dzień podczas dobrej widoczności. Władze austriackie tłumaczą to względami bezpieczeństwa, gdyż przeprowadzone badania oraz statystyka wypadków w tym kraju potwierdziły negatywny wpływ nadużywania świateł mijania na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Obowiązująca od kwietnia 2007 r. ustawa nie przyczyniła się do spadku wypadków, a wręcz przeciwnie. Są informacje, że wiele osób zostało potrąconych na przejściach dla pieszych, ponieważ kierowców oślepiało światło pojazdu jadącego z naprzeciwka i nie widzieli pieszych. To samo dotyczy rowerzystów, którzy nie są już tak dobrze widoczni i stali się niejako ofiarami tej ustawy.

Jak wynika z danych Stowarzyszenia Rzeczoznawców Techniki Samochodowej i Ruchu Drogowego, pomimo obowiązku używania świateł, w 2007 r. wydarzyło się więcej wypadków niż w 2006 r., w tym przede wszystkim więcej zderzeń czołowych pojazdów.

Włączone w dzień światła mijania utrudniają dostrzeganie obiektów nie wyposażonych w światła, takich jak piesi, rowerzyści, zwierzęta, pojazdy zaprzęgowe, maszyny rolnicze czy nawet dziury w jezdni, ponieważ podnoszą próg widzialności, poniżej którego oko ludzkie nie reaguje lub reaguje z opóźnieniem. Kierowca widząc nadjeżdżający z przeciwka pojazd z włączonymi światłami mijania dłużej na niego patrzy, podświadomie chcąc dostrzec więcej szczegółów za źródłem światła, co powoduje wydłużenie czasu reakcji. Kierującemu trudniej również ocenić prędkość i odległość do nadjeżdżającego pojazdu, który ma włączone światła, ponieważ w takiej sytuacji oko rejestruje głównie poruszające się punkty świetlne, zamiast bryły zbliżającego się pojazdu. Co więcej, auta ze słabszymi światłami (starsze) będą wydawały się wolniejsze oraz bardziej oddalone niż w rzeczywistości.

Obowiązek jazdy z włączonymi światłami mijania w dzień negatywnie wpływa na bezpieczeństwo ludzi starszych, którzy wskutek starzenia się społeczeństwa stanowią również coraz większy odsetek wszystkich kierowców. Wraz ze starzeniem się ludzkiego organizmu, wzrasta ryzyko wystąpienia chorób oczu, przede wszystkim katarakty, która zwiększa wrażliwość oka na ostre światło, co jest stwierdzonym naukowo faktem. Badania pokazują także, że osoby, które poddały się coraz bardziej popularniej laserowej korekcji wzroku są również bardziej wrażliwe na światło.

Obowiązująca od niemal trzech lat regulacja oznacza zwiększenie kosztów eksploatacji samochodów. Jazda na światłach wpływa na zwiększenie zużycia paliwa, a także szybsze zużywanie się żarówek ksenonowych, akumulatorów, alternatorów i całej instalacji elektrycznej. Już podczas dyskusji w Komisji Infrastruktury w dniu 15 lutego 2007r. stwierdzono, że obowiązek bezwzględnej jazdy na światłach zwiększy obciążenie finansowe posiadaczy pojazdów samochodowych o 1 miliard złotych w skali roku. Włączone światła w jednym aucie to zapotrzebowanie energii na około 200 WAT.

Całoroczna jazda na włączonych światłach mijania oznacza zwiększenie zanieczyszczenia środowiska. Wzrost emisji dwutlenku węgla z tego powodu - po uwzględnieniu przejazdów tranzytowych - to aż 450 tys. ton. Wyższe spalanie powoduje zatrucie środowiska związkami nie tylko powodującymi efekt cieplarniany, ale również np. rakotwórczymi węglowodorami.

Wreszcie jazda na światłach, to także rozwiązanie szkodzące rozwojowi alternatywnych form napędzania samochodów w postaci napędów hybrydowych czy elektrycznych, ponieważ energia jest zużywana przez włączone światła mijania.

W USA przeprowadzono kampanię na rzecz wyłączania urządzeń będących w stanie tzw. "czuwania", które zużywa tylko 10W. U nas tymczasem, wbrew światowym tendencjom, wprowadzono „przymus antyekologiczny", z którym wiąże się zwiększenie kosztów eksploatacji samochodów, jak również zwiększenie wydatków na leczenie chorób spowodowanych szkodliwą emisją większej ilości spalin.

Uchylenie kwestionowanego przepisu spowoduje przywrócenie stanu prawnego obowiązującego przed dniem 17 kwietnia 2007 r. Zatem obowiązek jazdy z włączonymi światłami mijania przez całą dobę obejmować miałby wyłącznie okres pięciu miesięcy w roku kalendarzowym, tj. od początku października do końca lutego. Zmiana taka wpłynęłaby

pozytywnie na bezpieczeństwo w ruchu drogowym, ochronę środowiska oraz zmniejszyła koszty eksploatacji pojazdów.

Trwająca obecnie Emocjonalna dyskusja na forach internetowych np. niejako odzwierciedla nastroje Polaków w kontekście omawianego tematu. Większość z nich jest przeciwna obowiązkowej jeździe z włączonymi światłami mijania. Odczuwają we własnym budżecie konsekwencje wprowadzonych przepisów. Wymieniają dwa razy częściej żarówki i akumulatory w samochodach. Jaskrawe światło ogranicza ich zdolność widzenia i właściwego postrzegania otoczenia drogi. Nastroje Polaków potwierdzają liczne badania opinii publicznej. Nie bez znaczenia jest fakt, że taki przepis w większości państw Unii Europejskiej nie obowiązuje (w tym we Francji, Niemczech czy Wielkiej Brytanii), a Komisja Europejska wycofała się z proponowania dyrektywy w tej sprawie.

CZĘŚĆ V

Finalna konkluzja o uznaniu niezgodności z Konstytucją RP zaskarżonego przepisu Ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

1. Z przedstawionych rozważań na temat podstawowej funkcji Sejmu i Senatu, jaką jest stanowienie ustaw oraz pojęcia i zakresu poprawek zgłaszanych w trybie art. 119 ust. 2 i 3 Konstytucji RP wynikają następujące kryteria konstytucyjności poprawek[51]:

a). Poprawka to „doprowadzenie do poprawności, usunięcia usterki lub błędu, korekta, uzupełnienie, wprowadzenie uzasadnionej zmiany, modyfikacja".

b). Uprawnienie konstytucyjnie określonych podmiotów (art. 119 ust. 2 Konstytucji) do wnoszenia poprawek nie jest tożsame z prawem inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji) – wnoszenie poprawek nie jest i nie może być surogatem inicjatywy ustawodawczej.

c). Dopuszczalność i zakres wnoszonych poprawek zależy od etapu procesu legislacyjnego - **„Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego".**

[51] Na temat kryteriów konstytucyjności poprawek w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pisała m.in. B. Szepietowska, Proces ustawodawczy, (w:) Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, Z. Jarosz (red.), Warszawa 2006, s. 109-110.

2. Z materiału powstałego w procesie legislacyjnym (druki nr 1288, 1342, 1342-A oraz 1488) jasno wynika **nie konstytucyjność** poprawki do Ustawy – Prawo o ruchu drogowym zamieszonej w przepisie art. 51 „Kierujący pojazdem jest obowiązany używać świateł mijania podczas jazdy w warunkach normalnej przejrzystości powietrza".

Nie konstytucyjność przepisu spowodowana jest uchybieniem procedurze legislacyjnej, która wyraźnie określa kiedy i w jakich warunkach można zgłosić poprawki nowelizacyjne do ustawy, czemu w przypadku procesu nowelizacyjnego nad Ustawą – prawo o ruchu drogowym nie zadośćuczyniono.