

Warszawa, dnia 04 października 2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.19/2019

INFORMACJA O WYROKU

TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

Z DNIA 17 LIPCA 2019 R. W SPRAWIE O SYGN. AKT Kp 2/18¹

I. Problem konstytucyjny.

Wyrok z dnia 17 lipca 2019 r. został wydany przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku prewencyjnej kontroli norm, zainicjowanej wnioskiem Prezydenta RP z dnia 12 stycznia 2018 r., złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji. Wniosek dotyczył zbadania zgodności z wzorcami konstytucyjnymi art. 2 przedstawionej do podpisu Prezydenta RP ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarytelności, zwanej dalej „ustawą grudniową”. Zakwestionowany przepis przewidywał, że ustawa grudniowa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

We wniosku inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym Prezydent RP wskazał, że celem ustawy grudniowej było dokonanie zmian w przepisach ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarytelności², zwanej dalej „ustawą kwietniową”. Zmiany te zmierzały do odroczenia o 6 miesięcy (z 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r.) terminu wejścia w życie niektórych przepisów ustawy kwietniowej. Termin wejścia w życie ustawy grudniowej został wobec tego skorelowany z terminem wejścia w życie zmienianych przepisów ustawy kwietniowej.

Wnioskodawca podniósł, że ustawa grudniowa została przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu w dniu 22 grudnia 2017 r. Określony w art. 122 ust. 2 Konstytucji RP dwudziestojednodniowy termin na podpisanie tej ustawy upływał zatem dnia 12 stycznia

¹ Sentencja została ogłoszona dnia 25 lipca 2019 r. w M. P. pod poz. 713.

² Dz. U. poz. 933, z późn. zm.

2018 r., a więc już po dniu, który został wyznaczony przez ustawodawcę jako dzień jej wejścia w życie. W związku z tym Wnioskodawca postawił zakwestionowanemu przepisowi zarzut naruszenia konstytucyjnego terminu przysługującego Prezydentowi RP na podjęcie decyzji w przedmiocie podpisania ustawy. Wskazany w art. 2 ustawy grudniowej termin wejścia w życie tej ustawy prowadził bowiem w tym przypadku do faktycznego skrócenia terminu na złożenie przez głowę państwa podpisu pod ustawą. To zaś ograniczyło możliwość wykonania przez Prezydenta RP prerogatywy wskazanej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP, polegającej na podpisywaniu albo odmowie podpisania ustawy. Ponadto Wnioskodawca zauważył, że w przypadku podpisania ustawy grudniowej przez Prezydenta RP w pierwszym możliwym terminie, tj. w dniu 22 grudnia 2017 r., i jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw w tym samym dniu, okres pomiędzy ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie wyniósłby jedynie 9 dni. Zdaniem Wnioskodawcy podważyłoby to konstytucyjny obowiązek zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że problem konstytucyjny w rozpatrywanej sprawie dotyczył dopuszczalności przedłożenia Prezydentowi RP do podpisu ustawy, której klauzula prorogacyjna *de facto* ingeruje w konstytucyjny termin podjęcia przez głowę państwa decyzji w przedmiocie tego aktu normatywnego.

II. Wzorzec kontroli.

Jako wzorzec kontroli Wnioskodawca powołał art. 2 i art. 122 ust. 2 w zw. z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP. Trybunał, uwzględniając istotę wniosku Prezydenta RP oraz kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, jako wzorzec kontroli stanowiący podstawę rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie przyjął art. 2 w zw. z art. 122 ust. 2 i art. 126 ust. 2 Konstytucji RP.

III. Treść orzeczenia.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 ustawy grudniowej jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 122 ust. 2 i art. 126 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto Trybunał uznał, że przepis, którego niekonstytucyjność została stwierdzona wyrokiem, jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą. W pozostałym zakresie Trybunał postępowanie umorzył.

Uzasadniając poczynione rozstrzygnięcie Trybunał Konstytucyjny wskazał na art. 2 ustawy grudniowej jako przedmiot kontroli w rozpatrywanej sprawie oraz przywołał treść przepisów ww. ustawy. Trybunał zwięźle omówił także chronologię prac legislacyjnych nad

przedmiotową ustawą, przypominając m.in., że jej projekt został złożony do łaski marszałkowskiej przez grupę posłów w dniu 12 grudnia 2017 r. Wszystkie trzy czytania projektu odbyły się w dniu uchwalenia ustawy, tj. 14 grudnia 2017 r. Senat rozpatrzył ustawę na 53 posiedzeniu, w dniach 19 i 21 grudnia 2017 r., podejmując uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek. W dniu 22 grudnia 2017 r. ustawa grudniowa została przekazana Prezydentowi RP do podpisu.

Trybunał Konstytucyjny dokonał identyfikacji wzorców konstytucyjnych adekwatnych z punktu widzenia przedmiotu kontroli oraz szeroko omówił proces ewolucji przepisów konstytucyjnych w przedmiocie procedury podpisywania ustaw. W uzasadnieniu wyroku przypomniano, że w świetle przepisów obecnie obowiązującej Konstytucji podpisanie ustawy przez Prezydenta RP stanowi szczególną kompetencję należącą do systemu hamulców, pozwalających egzekutywie powstrzymać działania legislatywy. Głowa państwa ma bowiem możliwość podpisania ustawy, odmowy jej podpisania (weto zawieszające) albo skierowania ustawy przed podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego w celu kontroli tego aktu z Konstytucją pod względem materialnym lub formalnym. Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie, że akty podejmowane przez Prezydenta RP w stosunku do przedłożonej do podpisu ustawy stanowią osobiste prerogatywy głowy państwa, gdyż nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Jedynymi ograniczeniami dla Prezydenta RP w tym zakresie są wskazane przez ustrojodawcę zawite terminy na podjęcie decyzji, tj. dwadzieścia jeden dni lub siedem dni – w zależności od rodzaju ustawy, oraz zakaz stosowania weta zawieszającego wobec ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, podpisanie ustawy jest równoznaczne ze stwierdzeniem przez głowę państwa, że akt o danej treści został uchwalony przez parlament. Czynność ta nie ma jednak charakteru *stricte* „ceremonialnego”. Oznacza bowiem uznanie przez Prezydenta RP, że ustawa została uchwalona w sposób zgodny z Konstytucją i że nabiera ona mocy wiążącej. Przewidziany przez ustrojodawcę termin na podpisanie ustawy ma zatem umożliwić głowie państwa dokonanie analizy materialnoprawnej zgodności ustawy z Konstytucją, jak i sprawdzenie dochowania przez obie izby parlamentu przepisanej trybu ustawodawczego. Między innymi w ten sposób Prezydent RP wykonuje wynikające z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP zadanie czuwania nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej.

Odnosząc się do określonego na dzień 1 stycznia 2018 r. terminu wejścia w życie ustawy grudniowej Trybunał Konstytucyjny zauważył, że przepis § 45 ust. 1 pkt 4 Zasad

techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*³, dopuszcza formułę wskazania dnia wejścia w życie ustawy, jako dzień oznaczony kalendarzowo. Trybunał nie zakwestionował możliwości stosowania takiej formuły przez prawodawcę. Zauważył jednak, że wyznaczając datę wejścia w życie aktu normatywnego przez dzień oznaczony kalendarzowo, a przy tym nie zapewniając odpowiedniego czasu na podpisanie ustawy i jej ogłoszenie, ustawodawca ryzykuje, iż *vacatio legis* przewidziana w projekcie może – wbrew intencjom jego twórców – ulec niebezpiecznemu skróceniu, a w skrajnych okolicznościach termin wejścia ustawy w życie może zbiec się albo nawet poprzedzić dzień jej ogłoszenia. Określenie daty wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi RP terminu podjęcia decyzji w przedmiocie podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, że ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa prawnego w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Jednocześnie, odnosząc się szeroko do zasady zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że nie ma ona charakteru bezwzględnego, a odpowiedniość czy adekwatność *vacatio legis* stanowi kategorię zmienną, elastyczną, wymagającą zawsze rozważenia na tle charakteru prawnego danej regulacji i jej wpływu na sytuację prawną adresatów norm prawnych. Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* uzależniona jest zatem od treści i charakteru wchodzących w życie przepisów oraz ich kontekstu politycznego i społeczno-ekonomicznego. W wyjątkowych sytuacjach możliwe jest także odstępienie od *vacatio legis*. W uzasadnieniu wyroku wskazano przy tym również na dopuszczalność naruszenia zakazu retroakcji prawa – jednakże wyłącznie w drodze wyjątku, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że odstępstwo od przewidzianych w przepisach Konstytucji RP terminów na podpisanie ustawy przez głowę państwa jest dopuszczalne, ale tylko wyjątkowo, gdy w grę wchodzi dostatecznie wykazany przez inicjatora procesu ustawodawczego stan wyższej konieczności państwowej.

Dokonując rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że ustalając oznaczony kalendarzowo termin wejścia w życie ustawy grudniowej, ustawodawca nie wziął pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP dwudziestojednodniowego terminu na podjęcie decyzji przez Prezydenta RP. Zdaniem Trybunału nie zachodziły przy tym wyjątkowe okoliczności odstąpienia od tego terminu. Przebieg procesu legislacyjnego sprawił, że Prezydent RP, jako uczestnik tego procesu, został

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

postawiony w sytuacji, w której podpisując ustawę niezwłocznie, spowodowałby naruszenie standardowej *vacatio legis* albo – korzystając z przyznanego konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – doprowadziłby do naruszenia art. 2 Konstytucji RP i wywodzonej z niego zasady *lex retro non agit*. W każdym więc wypadku musiałyby dojść do naruszenia reguł tworzenia prawa. Takie działanie, polegające na stawianiu głowy państwa w sytuacji wyboru zachowań, z których każde jest naruszeniem prawa, Trybunał Konstytucyjny uznał za niedopuszczalne.

IV. Wskazówki dla ustawodawcy.

Mając na uwadze, że omawiany wyrok został wydany w wyniku prewencyjnej kontroli norm, a Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjny przepis art. 2 ustawy grudniowej za nierozdzielnie związany z całą ustawą, orzeczenie nie podlega wykonaniu przez władzę ustawodawczą. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że skutkiem orzeczenia jest zaktualizowanie się obowiązku Prezydent RP polegającego na odmowie podpisania ustawy grudniowej. Oznacza to w tym przypadku definitywne zakończenie postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy, która z dniem 1 stycznia 2018 r. stała się w całości bezprzedmiotowa ze względu na wejście w życie przepisów ustawy kwietniowej (ustawy zmieniającej).

Omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma istotne znaczenie praktyczne. Wskazuje on bowiem na konieczność respektowania konstytucyjnego terminu przysługującego Prezydentowi RP na podpisanie ustawy, co będzie miało znaczenie w przypadku redagowania przepisu o wejściu w życie ustawy z wykorzystaniem techniki polegającej na wskazaniu określonego dnia kalendarzowego. Odstępstwo od zasady zachowania odpowiedniego terminu na podpisanie ustawy dopuszczalne jest tylko wyjątkowo, gdy w grę wchodzi dostatecznie wykazany przez projektodawcę stan wyższej konieczności państwowej.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/