



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 26 lipca 2019 r.

Pozycja 39

## WYROK

z dnia 17 lipca 2019 r.

Sygn. akt Kp 2/18\*

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mariusz Muszyński – przewodniczący

Grzegorz Jędrejek

Zbigniew Jędrzejewski

Leon Kieres

Justyn Piskorski

Piotr Pszczółkowski

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Wojciech Sych

Piotr Tuleja

Michał Warciński

Jarosław Wyrembak

Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 lipca 2019 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z art. 2 i art. 122 ust. 2 w związku z art. 126 ust. 2, art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

### I

**Art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 122 ust. 2 i art. 126 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 25 lipca 2019 r. w M. P. poz. 713.

## II

**Przepis wymieniony w części I jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. We wniosku z 12 stycznia 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej też: Wnioskodawca) – w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (dalej: ustawa grudniowa) 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.

W uzasadnieniu wniosku Prezydent Rzeczypospolitej zwrócił uwagę, że wejście w życie ustawy grudniowej – zgodnie z zaskarżonym art. 2 – określone zostało datą dzienną, tj. z dniem 1 stycznia 2018 r. Jak wynika bowiem z uzasadnienia projektu zakwestionowanej przez Wnioskodawcę ustawy, jej zasadniczym celem było dokonanie zmiany w ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 933; dalej: ustawa kwietniowa) poprzez odroczenie o sześć miesięcy terminu wejścia w życie przepisów tej ustawy – z 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r. – w zakresie dotyczącym prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych (art. 22 pkt 2 i 3 ustawy kwietniowej). Zmiana terminu uruchomienia Rejestru Należności Publicznoprawnych uzasadniona została przez projektodawców koniecznością dokonania kompleksowej modernizacji systemów informatycznych użytkowanych przez naczelników urzędów skarbowych występujących jako wierzyciele, właściwych w zakresie poszczególnych kategorii należności pieniężnych podlegających wprowadzeniu do Rejestru. Z kolei termin wejścia w życie ustawy grudniowej – określony na dzień 1 stycznia 2018 r. – uzasadniony został koniecznością skorelowania dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy z dniem wejścia w życie przepisów zmienianej nią ustawy kwietniowej.

Wnioskodawca podniósł, że zgodnie z art. 2 ustawy grudniowej miała ona wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., a skoro została przedstawiona głowie państwa do podpisu 22 grudnia 2017 r., to określony w art. 122 ust. 2 Konstytucji termin podjęcia decyzji przez Prezydenta w przedmiocie podpisania ustawy upływał 12 stycznia 2018 r. Ustawodawca, ustalając datę wejścia w życie ustawy grudniowej w sposób określony w jej art. 2, nie wziął zatem pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 2 Konstytucji dwudziestojednodniowego terminu na podjęcie decyzji dotyczącej podpisania tej ustawy przez Prezydenta. Wnioskodawca podkreślił przy tym, że „(...) promulgacja nie ma charakteru automatycznego, gdyż Konstytucja wprost przyznaje Prezydentowi RP uprawnienie do zainicjowania kontroli ustawy przez Trybunał Konstytucyjny w trybie prewencyjnym (art. 122 ust. 3 Konstytucji) bądź przekazania ustawy Sejmowi z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5 Konstytucji)”.

Wnioskodawca, przedstawiając argumenty dotyczące konstytucyjnej roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procedurze ustawodawczej i powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w materii objętej przedmiotowym wnioskiem, podniósł, że działanie legislatywy w zakresie przyjęcia i przedstawienia głowie państwa do podpisu ustawy grudniowej stanowi naruszenie norm konstytucyjnych wskazanych w *petitum* wniosku. W ocenie Prezydenta Rzeczypospolitej nie można bowiem „(...) uznać za dopuszczalne działania ustawodawcy naruszającego konstytucyjny termin przyznany Prezydentowi RP w procedurze ustawodawczej. (...) Działanie parlamentu w sposób oznaczający faktyczne ograniczenie terminu wskazanego w art. 122 ust. 2 Konstytucji prowadzi bowiem do ograniczenia możliwości wykonywania przez Prezydenta RP prerogatywy wskazanej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji. Oznacza to więc ograniczenie działania konstytucyjnego organu państwa, podejmowanego w zakresie realizacji normy prawnej zawartej w art. 126 ust. 2 Konstytucji”. Wnioskodawca podniósł ponadto, że realizując konstytucyjne kompetencje Prezydent Rzeczypospolitej, zgodnie z art. 142 ust. 2 Konstytucji, wydaje postanowienia będące jedną z kategorii aktów urzędowych, a „[f]aktyczne ograniczenie przez ustawodawcę terminu do wydania przez Prezydenta RP aktu urzędowego w sprawie ustawy przedłożonej do podpisu może prowadzić do ograniczenia bądź nawet pozbawienia Prezydenta RP kompetencji konstytucyjnej. Niezależnie od okoliczności, jaką stanowi formalny brak postanowienia w przypadku realizacji kompetencji, o której mowa w art. 122 ust. 2 Konstytucji, również ten akt urzędowy Prezydenta RP mieści się w zakresie przedmiotowym normy prawnej zawartej w art. 142 ust. 2 Konstytucji”.

Prezydent Rzeczypospolitej zauważył także, że art. 2 ustawy grudniowej narusza wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady pochodne w postaci nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasady *lex retro non agit*. W razie bowiem niezwłocznego (w dniu przekazania) podpisania i publikacji ustawy grudniowej, okres pomiędzy jej ogłoszeniem a wejściem w życie wyniósłby maksymalnie dziewięć dni. Zdaniem Wnioskodawcy taka praktyka prowadziłaby do podważenia powszechnie obowiązującego standardu odpowiedniej *vacatio legis*, który w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523) powinien wynosić 14 dni, przy czym w przypadku ustawy grudniowej nie zaistniały sytuacje nadzwyczajne, które usprawiedliwiłyby jego skrócenie. Prezydent zaznaczył, że ograniczeniu okresu *vacatio legis* ustawodawca mógł zapobiec planując odpowiednio proces legislacyjny. Na poparcie argumentacji w tym zakresie powołał stanowisko pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego przedstawione w uzasadnieniu wyroku z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83).

Wnioskodawca stwierdził jednocześnie, że zaskarżona przez niego, w trybie kontroli prewencyjnej, regulacja art. 2 ustawy grudniowej jest nierozzerwalnie związana z całą ustawą. Upływ terminu wskazanego w tej ustawie jako dzień jej wejścia w życie oznacza bowiem, że bezprzedmiotowe stało się wejście w życie uchwalonej ustawy, gdyż od dnia 1 stycznia 2018 r. zaczęły obowiązywać regulacje wprowadzone ustawą kwietniową, które miały zostać zmienione ustawą grudniową.

2. W piśmie z 12 kwietnia 2018 r. (znak: BAS-WAKU-178/18), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o orzeczenie, że art. 2 ustawy grudniowej 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, a także, iż zakwestionowany przepis jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

3. W piśmie z 18 kwietnia 2018 r. (sygn. akt PK VIII TK 9.2018) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o orzeczenie, że art. 2 ustawy grudniowej jest niezgodny 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, a także, iż zakwestionowany przepis jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

## II

Na rozprawie w dniu 17 lipca 2019 r. pisemne stanowiska uczestników postępowania zostały podtrzymane przez ich umocowanych przedstawicieli.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

W niniejszej sprawie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej też: Wnioskodawca) zakwestionował konstytucyjność art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (dalej: ustawa grudniowa), stanowiącego, że akt ten wejdzie w życie 1 stycznia 2018 r.

Wobec zainicjowania, w trybie art. 122 ust. 3 ustawy zasadniczej, kontroli konstytucyjnej przez Wnioskodawcę w odniesieniu do przedmiotowego przepisu, do wejścia w życie ustawy grudniowej nie doszło.

### 2. Regulacja ustawy grudniowej.

2.1. Ustawa grudniowa składa się z dwóch artykułów, które *in extenso* stanowią, co następuje:

„Art. 1. W ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 933) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 16 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

«1. W odniesieniu do należności pieniężnej, która stała się wymagalna przed dniem 1 lipca 2018 r., wierzyciel, będący naczelnikiem urzędu skarbowego, o którym mowa w art. 18b § 1 ustawy zmienianej w art. 3, dokonuje, do dnia 31 grudnia 2020 r., wprowadzenia do Rejestru Należności Publicznoprawnych danych, o których mowa w art. 18b § 2 ustawy zmienianej w art. 3.»;

2) w art. 21:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

«1. Przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1c i ust. 3 oraz art. 28 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 11, w zakresie odnoszącym się do uzyskiwania, przetwarzania i ujawniania danych z Rejestru Należności Publicznoprawnych, oraz art. 28 ust. 1 pkt 6 tej ustawy stosuje się od dnia 1 lipca 2018 r.»;

b) uchyla się ust. 3;

3) w art. 22:

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

«2) art. 3, art. 5, art. 6 oraz art. 16, które wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2018 r.»;

b) uchyla się pkt 3.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.”.

2.2. Należy w tym miejscu zauważyć, że treść uchwalonej 14 grudnia 2017 r. ustawy w pełni pokrywa się z treścią jej projektu z 12 grudnia 2017 r. (Sejm VIII kad., druk sejmowy nr 2131).

### 3. Chronologia prac legislacyjnych nad ustawą grudniową.

W dniu 12 grudnia 2017 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności. Marszałek Sejmu 13 grudnia 2017 r. skierował przedmiotowy projekt do pierwszego czytania na 54. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 14 grudnia 2017 r., po czym niezwłocznie przystąpiono do drugiego czytania; w bloku głosowań odbyło się trzecie czytanie, w wyniku którego (przy 400 głosach za, 0 przeciw i 26 wstrzymujących) uchwalono ustawę grudniową (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 grudnia 2017 r. (trzeci dzień obrad)*, Warszawa 2017, s. 285-288 i 302). Ustawę tę przekazano do Senatu 15 grudnia 2017 r.

Marszałek Senatu 15 grudnia 2017 r. skierował ustawę do Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Mimo wątpliwości Biura Legislacyjnego Senatu odnośnie do konstytucyjności daty wejścia w życie ustawy grudniowej (zob. J. Zabielski, *Opinia do ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności*, 18 grudnia 2017 r., s. 2, [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k9/dokumenty/opinie/053/o/695o.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/dokumenty/opinie/053/o/695o.pdf)), Komisja jednogłośnie (zob. *Zapis stenograficzny. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych (116.) w dniu 18 grudnia 2017 r.*, s. 4) zarekomendowała przyjęcie ustawy grudniowej bez poprawek w sprawozdaniu z 18 grudnia 2017 r. (Senat IX kad., druk senacki nr 695A).

Senat IX kadencji rozpatrywał ustawę na swoim 53. posiedzeniu – 19 i 21 grudnia 2017 r., tego ostatniego dnia (przy 86 głosach za, 0 przeciw i 0 wstrzymujących) podejmując uchwałę o treści rekomendowanej przez Komisję (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 53. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 19, 20 i 21 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 64 i 238).

Ustawa grudniowa została przekazana Prezydentowi do podpisu 22 grudnia 2017 r.

### 4. Problem konstytucyjny.

Rozpatrywana sprawa dotyczy dopuszczalności przedkładania Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu ustawy, której klauzula prorogacyjna w istocie ingeruje w konstytucyjny termin podjęcia przez głowę państwa decyzji w przedmiocie tego aktu normatywnego.

5. Uwagi wstępne odnośnie do wzorców kontroli oraz częściowe umorzenie postępowania z powodu nieadekwatności niektórych z nich.

5.1. Jako punkty odniesienia przy kontroli konstytucyjności art. 2 ustawy grudniowej Prezydent Rzeczypospolitej wskazał następujące przepisy Konstytucji:

– art. 2 w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasady *lex retro non agit*;

– art. 122 ust. 2, statuujący ogólną regułę, że Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu dwudziestu jeden dni od dnia jej przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej;

– art. 126 ust. 2, stanowiący, iż Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium;



– art. 142 ust. 2, w myśl którego Prezydent Rzeczypospolitej wydaje postanowienia w zakresie realizacji swoich kompetencji, których forma nie została zastrzeżona dla rozporządzenia wykonawczego albo zarządzenia;

– art. 144 ust. 3 pkt 6, który jako prerogatywę głowy państwa wymienia decyzję w sprawie podpisania albo odmowy podpisania ustawy.

Z *petitum* oraz uzasadnienia wniosku wynika, że dwa pierwsze unormowania ustawy zasadniczej mają charakter wzorców „głównych” („podstawowych”), natomiast pozostałe – jako wzorce „związkowe” – służą li tylko „wzmocnieniu” argumentacji Wnioskodawcy.

5.2. Wziąwszy pod uwagę istotę wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej (tj. pominięcie przez ustawodawcę terminu konstytucyjnego na podjęcie przez głowę państwa decyzji w przedmiocie podpisania albo odmowy podpisania ustawy – w kontekście naruszenia standardów poprawnej legislacji) oraz treść zakwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powołane jako wzorce „związkowe” art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji nie są adekwatnymi punktami odniesienia przy kontroli art. 2 ustawy grudniowej. Należy bowiem przypomnieć, że pomiędzy przedmiotem kontroli konstytucyjności a wzorcem kontroli musi istnieć związek normatywny, tj. relacja wskazująca na to, iż przepis podkonstytucyjny ingeruje w materię konkretnego unormowania ustawy zasadniczej. Artykuł 2 ustawy grudniowej ani nie pozbawia Prezydenta jego prerogatywy (nie podważa uprawnień do podpisania albo odmowy podpisania ustawy), ani nie modyfikuje sposobu wykonywania przezeń kompetencji określonych w art. 142 ust. 2 Konstytucji. Tym samym postępowanie w zakresie badania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 142 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 6 ustawy zasadniczej podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.).

5.3. Ze względu na ścisły związek pomiędzy zarzutami odnośnie do naruszenia art. 2 (i wywodzonych z niego zasad) oraz art. 122 ust. 2 Konstytucji w kontekście art. 126 ust. 2 Konstytucji przez art. 2 ustawy grudniowej oraz okoliczności faktyczne dotyczące chronologii prac nad ustawą, a także kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał stwierdza, że badać będzie zgodność zaskarżonego przepisu z normą konstytucyjną wywodzoną z art. 2 w związku z art. 122 ust. 2 i art. 126 ust. 2 Konstytucji.

6. Podpisanie ustawy w polskim porządku konstytucyjnym w ujęciu historyczno-porównawczym.

#### 6.1. Uwaga wprowadzająca.

Odniesienie się przez Trybunał do zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawcę wymaga przypomnienia po krótko dotychczasowej ewolucji przepisów konstytucyjnych w przedmiocie procedury podpisania ustawy.

#### 6.2. Prowizorium konstytucyjne w 1918 r.

W 1918 r. na obszarze Królestwa Polskiego, okupowanym przez Cesarstwo Niemieckie oraz Cesarstwo Austro-Węgierskie, stosownie do art. II ust. 1 patentu z dnia 12 września 1917 r. o ustanowieniu władzy państwowej w Królestwie Polskim (Dz. Urz. Dep. Spr. T. R. S. K. P. Nr 5, s. 235) oraz art. 2 zdanie drugie dekretu Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. Pr. K. P. Nr 1, poz. 1) w związku z art. 23 ustawy z dnia 4 lutego 1918 r. o Radzie Stanu Królestwa Polskiego (Dz. Pr. K. P. Nr 2, poz. 2) ustawa dochodziła do skutku, gdy wniosek ustawodawczy przedłożony przez Radę Stanu (tymczasowy parlament) uzyskiwał sankcję Rady Regen-

cyjnej Królestwa Polskiego (kolegialnej, tymczasowej głowy państwa); nieudzielenie sankcji przez Radę Regencyjną miało charakter weta ostatecznego, a wniosek ustawodawczy Rady Stanu w tej samej materii mógł zostać ponownie przedłożony dopiero na jej następnej sesji.

Ustawy wydane w tym trybie opatrzone były arengą: „My, Rada Regencyjna Królestwa Polskiego, za zgodą Rady Stanu, postanowiliśmy i stanowimy, co następuje:” oraz podpisami członków Rady Regencyjnej i Prezydenta Ministrów.

### 6.3. Mała Konstytucja z 1919 r.

W okresie obowiązywania uchwały Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. Pr. P. P. Nr 19, poz. 226, ze zm.; dalej: Mała Konstytucja z 1919 r.), na mocy jej art. II pkt 1 zdanie pierwsze *in fine*, ustawy uchwalone przez Sejm Ustawodawczy były ogłaszane i podpisywane przez Marszałka Sejmu z kontrasygnatą Prezydenta Ministrów i właściwych ministrów.

### 6.4. Regulacja szczególna w latach 1921-1922.

Na mocy art. 1 ustawy przechodniej z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 44, poz. 268; dalej: ustawa majowa) regulacja art. II pkt 1 zdanie pierwsze *in fine* Małej Konstytucji z 1919 r. zachowała moc do czasu ukonstytuowania się parlamentu wybranego na zasadzie uchwalonej 17 marca 1921 r. Konstytucji.

### 6.5. Konstytucja marcowa.

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.; dalej: Konstytucja marcowa) rolę Prezydenta Rzeczypospolitej w procesie ustawodawczym określała w art. 35 oraz art. 44 ust. 1 i 4.

Artykuł 35 stanowił, co następuje:

„Każdy projekt ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia. Jeżeli Senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów – Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy. Na wniosek Senatu Prezydent Rzeczypospolitej może zarządzić ogłoszenie ustawy przed upływem 30 dni.

Jeżeli Senat postanowi projekt, uchwalony przez Sejm, zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowanymi zmianami.

Jeżeli Sejm zmiany, przez Senat proponowane, uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością 11/20 głosujących – Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonym ponowną uchwałą Sejmu”.

Z kolei zgodnie z art. 44 ust. 1 i 4:

„Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej.

(...)

Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność”.

Na mocy art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 442) wprowadzono do Konstytucji marcowej regulację szczególną (art. 25 ust. 10) dotyczącą ustawy w przedmiocie budżetu:

„Prezydent Rzeczypospolitej ogłasza budżet jako ustawę w brzmieniu:

a) przyjętem przez uchwałę Sejmu, jeżeli Sejm i Senat budżet w ustalonych terminach rozpatrzyły i Sejm bądź przyjął, bądź odrzucił poprawki Senatowi (art. 35 ust. 3);

b) przyjętem przez Sejm, albo przez Senat, jeżeli tylko Sejm, względnie Senat uchwalili budżet w oznaczonym terminie;

c) projektu rządowego, jeżeli ani Sejm ani Senat w oznaczonych terminach uchwał co do całości budżetu nie powzięły”.

Ustawy uchwalone w latach 1923-1935 opatrzone były arengą: „Na mocy art. 44 Konstytucji ogłaszam ustawę następującej treści:” oraz podpisami Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów.

#### 6.6. Konstytucja kwietniowa.

W Ustawie Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227; dalej: Konstytucja kwietniowa) rola Prezydenta Rzeczypospolitej w procesie ustawodawczym określona została w art. 54 i art. 14 oraz pośrednio w art. 13 ust. 2.

Artykuł 54 stanowił, co następuje:

„(1) Prezydent Rzeczypospolitej stwierdzi podpisem moc ustawy konstytucyjnie uchwalonej oraz zarządzi jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

(2) Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu trzydziestu dni od otrzymania projektu ustawy zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej niż na najbliższej sesji zwyczajnej.

(3) Jeżeli Izby Ustawodawcze większością ustawowej liczby posłów i senatorów uchwalą ponownie projekt bez zmian, Prezydent Rzeczypospolitej, stwierdziwszy podpisem moc ustawy, zarządzi jej ogłoszenie”.

Z kolei zgodnie z art. 14:

„(1) Akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają do swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra.

(2) Akty rządowe, wypływające z prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej, nie wymagają kontrasygnaty”.

Stosownie zaś do art. 13 ust. 2 *a contrario* Konstytucji kwietniowej podpisanie ustawy ani zwrócenie projektu Sejmowi nie stanowiło uprawnienia osobistego głowy państwa.

Ustawy uchwalone w latach 1935-1939 opatrzone były podpisami Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów.

#### 6.7. Prowizorium konstytucyjne w latach 1944-1947.

W latach 1944-1947 funkcję tymczasowego parlamentu pełniła Krajowa Rada Narodowa, do której kompetencji należało m.in. uchwalanie ustaw (art. 26 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz. U. Nr 5, poz. 22). Zgodnie zaś z ustawą z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Prezydenta Krajowej Rady Narodowej (Dz. U. Nr 5, poz. 23, ze zm.) Prezydent Krajowej Rady Narodowej, wykonujący uprawnienia Marszałka Sejmu (art. 1) oraz Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 2), upoważniony został do podpisywania ustaw wraz z odpowiednimi członkami Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (tymczasowego rządu) i zarządzania ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3 lit. a *in principio*).

Ustawy uchwalone w 1944 r. opatrzone były podpisami Prezydenta KRN oraz Przewodniczącego PKWN i kierowników właściwych resortów, a w latach 1945-1947 (w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 19, poz. 99) – Prezydenta KRN oraz Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów.



#### 6.8. Rozwiązanie epizodyczne w 1947 r.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 9, poz. 43; dalej: ustawa lutowa) w art. 14 stanowiła, że podpisana ma zostać przez Marszałka Sejmu, który zarządzi jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1) z kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów (ust. 2).

#### 6.9. Mała Konstytucja z 1947 r.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71, ze zm.; dalej: Mała Konstytucja z 1947 r.) w odniesieniu do kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej w procesie ustawodawczym odsyłała do art. 44 Konstytucji marcowej (art. 13), jednocześnie wprowadzając regulację szczególną względem ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, które Prezydent – za zgodą Rady Państwa – ogłaszał w brzmieniu przedłożonym przez Radę Ministrów, o ile nie zostały one uchwalone w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia ich Sejmowi (art. 8).

Ustawy uchwalone w latach 1947-1952 opatrzone były podpisami Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów.

#### 6.10. Konstytucja lipcowa.

6.10.1. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232, ze zm.; tekst jednolity: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.; dalej: Konstytucja lipcowa) ograniczała się w art. 20 (art. 25 – według nowej numeracji z 1976 r.) do stwierdzenia, że „[u]stawy uchwalone przez Sejm podpisują Przewodniczący Rady Państwa i jej Sekretarz”, a „[o]głoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw zarządza Przewodniczący Rady Państwa”.

Uchwalone w latach 1952-1989 ustawy opatrzone były podpisami Przewodniczącego Rady Państwa (lub jego zastępcy) oraz Sekretarza tej Rady.

6.10.2. Po zniesieniu Rady Państwa i wprowadzeniu urzędu Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (od 31 grudnia 1989 r. – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101), kompetencja głowy państwa w procesie legislacyjnym została określona w art. 27 ust. 3-5 Konstytucji lipcowej. W myśl tych przepisów:

– Prezydent podpisywał ustawę i zarządzał jej niezwłoczne ogłoszenie, jeżeli: Senat zawiadomił Prezydenta o braku zastrzeżeń do ustawy, Senat nie zgłosił w przewidzianym terminie propozycji dokonania w ustawie określonych zmian lub jej odrzucenia, Sejm uchwalił proponowane przez Senat zmiany lub odrzucił propozycje Senatu (ust. 3);

– przed podpisaniem ustawy Prezydent mógł wystąpić w ciągu miesiąca do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją (ust. 4);

– Prezydent mógł odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem w ciągu miesiąca przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia; po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością co najmniej dwu trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów Prezydent podpisywał ją i zarządzał niezwłoczne jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw (ust. 5).

Przepisy Konstytucji lipcowej literalnie nie wymagały współpodpisania ustawy przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Z drugiej jednak strony ówczesny ustrojodawca w art. 32f ust. 2 zdanie drugie nakazał określenie w ustawie aktów prawnych Prezydenta o istotnym znaczeniu, wymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów; ustawa

taka jednak nie została nigdy uchwalona, w związku z czym wszystkie kompetencje głowy państwa (w tym w przedmiocie podpisania ustawy) miały charakter prerogatyw.

Uchwalone w 1989 r. ustawy opatrzone były podpisem Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a w latach 1990-1992 – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

#### 6.11. Mała Konstytucja z 1992 r.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.; dalej: Mała Konstytucja z 1992 r.) kompetencję głowy państwa w procesie legislacyjnym określiła w art. 18. Zgodnie z tym przepisem:

– przyjętą przez Sejm i Senat ustawę Marszałek Sejmu przedstawiał Prezydentowi do podpisu (ust. 1);

– Prezydent podpisywał ustawę w ciągu trzydziestu dni od dnia przedstawienia i zarządzał jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 2); na mocy art. 1 pkt 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 9 listopada 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 150, poz. 729) wprowadzono dwudziestodniowy termin w odniesieniu do ustawy budżetowej;

– Prezydent mógł odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 2/3 głosów Prezydent w terminie siedmiu dni podpisywał ustawę i zarządzał jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego (ust. 3);

– przed podpisaniem ustawy Prezydent mógł wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wstrzymywało bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Prezydent nie mógł odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją (ust. 4).

Jednocześnie art. 16 ust. 4 Małej Konstytucji z 1992 r. przewidywał, że w przypadku ustaw, których projekty przedłożyła Rada Ministrów jako pilne, Prezydent miał tylko siedem dni na podjęcie decyzji w przedmiocie ich podpisania.

Uchwalone w latach 1992-1997 ustawy opatrzone były podpisem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

#### 6.12. Obowiązująca Konstytucja z 1997 r.

Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej kompetencję Prezydenta Rzeczypospolitej w procesie legislacyjnym określa w sposób następujący:

– po zakończeniu postępowania legislacyjnego, określonego w art. 121, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej (art. 122 ust. 1);

– Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu dwudziestu jeden dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 122 ust. 2). W przypadku ustawy, której projekt przedłożyła Rada Ministrów jako pilny, termin na podpisanie ustawy skraca do siedmiu dni (art. 123 ust. 3 *in fine*); analogiczny termin ustrojodawca przewiduje w odniesieniu do ustawy budżetowej oraz ustawy o przewozie budżetowym (art. 224 ust. 1 zdanie pierwsze);

– przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją (art. 122 ust. 3). Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania usta-

wy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4);

– jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5 zdanie pierwsze), jednakże nie dotyczy to ustawy budżetowej oraz ustawy o prowizorium budżetowym (art. 224 ust. 1 zdanie drugie). Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu siedmiu dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 5 zdanie drugie i trzecie);

– podpisanie ustawy, odmowa podpisania ustawy albo skierowanie ustawy do kontroli prewencyjnej przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowią prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9).

### 6.13. Wnioski.

6.13.1. Z dokonanego przeglądu przepisów wynika, że w polskich regulacjach ustrojowych przyjmowano następujące koncepcje dotyczące podpisania ustawy:

– po pierwsze – nie mogło być nigdy ustawy, która nie byłaby podpisana przez uprawnione do tego podmioty;

– po drugie – akt uchwalony przez parlament podpisywany był przez głowę państwa (prowizorium konstytucyjne w 1918 r., Konstytucja marcowa, Konstytucja kwietniowa, Mała Konstytucja z 1947 r., Konstytucja lipcowa po nowelizacji w 1989 r., Mała Konstytucja z 1992 r., Konstytucja z 1997 r.) lub wybrane osoby wchodzące w skład kolegalnej głowy państwa (Konstytucja lipcowa sprzed nowelizacji w 1989 r.) albo przez przewodniczącego jednoizbowego parlamentu (Mała Konstytucja z 1919 r., ustawa majowa, prowizorium konstytucyjne w latach 1944-1947, ustawa lutowa);

– po trzecie – podpisanie aktu uchwalonego przez parlament wymagało dla swej ważności kontrasygnaty szefa rządu (prowizorium konstytucyjne w 1918 r., ustawa lutowa) lub szefa rządu i właściwego ministra (Mała Konstytucja z 1919 r., ustawa majowa, Konstytucja marcowa, Konstytucja kwietniowa, prowizorium konstytucyjne w latach 1944-1947, Mała Konstytucja z 1947 r.), stanowiło osobistą prerogatywę głowy państwa (Konstytucja lipcowa po nowelizacji w 1989 r., Mała Konstytucja z 1992 r., Konstytucja z 1997 r.) albo było wyłączną kompetencją wybranych osób wchodzących w skład kolegalnej głowy państwa (Konstytucja lipcowa sprzed nowelizacji w 1989 r.);

– po czwarte – zawsze podpis głowy państwa (wybranych osób wchodzących w skład kolegalnej głowy państwa) na uchwalonym przez parlament akcie miał charakter sankcji, z tym że w okresie prowizorium konstytucyjnego w 1918 r., w Konstytucji marcowej, Konstytucji kwietniowej i Małej Konstytucji z 1947 r. czynność ta powodowała „powstanie” ustawy, zaś w Konstytucji lipcowej (przed, jak i po nowelizacji w 1989 r.), Małej Konstytucji z 1992 r. i Konstytucji z 1997 r. dotyczyła dojścia do skutku już uchwalonej (czyli istniejącej) ustawy oraz jej promulgacji;

– po piąte – głowa państwa wobec każdego aktu uchwalonego przez parlament mogła odmówić udzielenia sankcji (prowizorium konstytucyjne w 1918 r.) albo skorzystać z weta zawieszającego (Konstytucja kwietniowa, Konstytucja lipcowa po nowelizacji w 1989 r., Ma-

ła Konstytucja z 1992 r.), była w ogóle pozbawiona kompetencji do skorzystania z weta ustawodawczego (Konstytucja marcowa, Mała Konstytucja z 1947 r., Konstytucja lipcowa sprzed nowelizacji w 1989 r.) – analogicznie jak przewodniczący parlamentu (Mała Konstytucja z 1919 r., ustawa majowa, prowizorium konstytucyjne w latach 1944-1947, ustawa lutowa) albo nie była uprawniona do skorzystania z weta zawieszającego tylko w odniesieniu do niektórych kategorii ustaw (Konstytucja z 1997 r.);

– po szóste – głowa państwa (ewentualnie – przewodniczący parlamentu) albo nie była skrepowana żadnym terminem do podjęcia decyzji w przedmiocie aktu uchwalonego przez parlament (prowizorium konstytucyjne w 1918 r.), nawet gdy przepisy konstytucyjne nie przewidywały możliwości zastosowania weta ustawodawczego (Mała Konstytucja z 1919 r., ustawa majowa, Konstytucja marcowa, prowizorium konstytucyjne w latach 1944-1947, Mała Konstytucja z 1947 r., Konstytucja lipcowa sprzed nowelizacji w 1989 r.), albo musiała podjąć odpowiednią decyzję w przepisanych ramach czasowych (Konstytucja kwietniowa, Konstytucja lipcowa po nowelizacji w 1989 r., Mała Konstytucja z 1992 r., Konstytucja z 1997 r.).

6.13.2. Nie budzi wątpliwości, że zarówno podczas prowizorium konstytucyjnego w 1918 r. (formalna monarchia z ustanowioną kolegią regencją), jak i pod rządami Konstytucji kwietniowej (republikańska forma rządów z jednolitym systemem władzy państwowej przy supremacji Prezydenta Rzeczypospolitej), Konstytucji lipcowej po nowelizacji w 1989 r. (republikańska forma rządów z systemem parlamentarno-gabinetowym i silną pozycją Prezydenta) oraz Małej Konstytucji z 1992 r. (republikańska forma rządów z systemem parlamentarno-gabinetowym), rola głowy państwa (Rada Regencyjna, Prezydent Rzeczypospolitej) w procesie ustawodawczym nie miała wówczas charakteru czysto formalnego. Tak też Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. odnosi się obecnie do tej materii.

6.13.3. *De lege lata* podpisanie ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej stanowi szczególną kompetencję należącą do systemu hamulców, pozwalających egzekutywie (a ściślej – jednemu z jej elementów) 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.

Akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej w przedmiocie ustaw przedłożonych mu do podpisu zostały uregulowane w Konstytucji jako jedno z zasadniczych kompetencji głowy państwa, służące – stosownie do art. 126 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej – realizacji funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej i czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji. Akty rządowe Prezydenta – co do zasady – zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji wymagają dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Kontrasygnata jest instytucją konstytucyjną, a więc ustawa zwykła nie może określać, które akty rządowe podlegają współpodpisaniu, ani też nie może stanowić, które zwolnione są z tego wymogu (zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów rządowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 140). Kontrasygnata nie jest czynnością „ceremonialną”, lecz konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów – który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem – odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję. Kontrasygnata nie jest wymagana, gdy dotyczy aktów wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, w tym dotyczących zwieńczenia procesu ustawodawczego (pkt 6 i 9). Artykuł 144 ust. 3 ustawy zasadniczej jest jednym z kluczowych przepisów kształtujących ustrojową rolę Prezydenta Rzeczypospolitej w systemie konstytucyjnym. Określa on zakres uprawnień Prezydenta realizowanych poza systemem kontroli politycznej Sejmu, i w tym względzie Konstytucja nie dopuszcza odstępstw. Celem art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji było uniknięcie sytuacji, w której akt rządowy Prezydenta odnośnie do ustaw przedłożonych mu do podpisu każdorazowo musiałby uzyskiwać zgodę (podpis, kontrasygnatę) Prezesa Rady Ministrów.



Przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów posiada faktyczny wpływ na decyzję głowy państwa w przedmiocie uchwalonej ustawy, uzależniałoby Prezydenta Rzeczypospolitej od rządu (i jego zaplecza polityczno-parlamentarnego), a tym samym ograniczałoby jego ustrojową samodzielność.

Decyzja w przedmiocie ustawy przedłożonej Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu stanowi zatem – co należy podkreślić – jego osobistą prerogatywę; jedynym ogranicznikiem dla głowy państwa są zawite terminy wskazane przez ustrojodawcę, tj. dwadzieścia jeden dni lub siedem dni – w zależności od rodzaju ustawy oraz zakaz stosowania weta zawierającego wobec ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym.

Innymi słowy, porównawszy obecną Konstytucję z poprzednimi regulacjami ustrojowymi obowiązującymi w Polsce (zwłaszcza z Konstytucją marcową, Małą Konstytucją z 1947 r. i Konstytucją lipcową sprzed nowelizacji w 1989 r.), nie budzi wątpliwości, że Prezydenta Rzeczypospolitej w procesie ustawodawczym nie można sprowadzić do roli *sui generis* „notariusza”, obowiązanego wyłącznie – bez względu na okoliczności prawne i faktyczne – do podpisywania aktów ustawodawczych uchwalonych przez parlament.

6.13.4. Podsumowując, podpisanie ustawy – *in abstracto* – oznacza stwierdzenie przez konstytucyjnie określony organ, że akt o danej treści został uchwalony przez parlament. W świetle postanowień Konstytucji z 1997 r. czynność ta nie ma charakteru *stricte* „ceremonialnego” (jak np. sankcja monarchy w Wielkiej Brytanii i dominiach brytyjskich); przeciwnie – oznacza uznanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej (najwyższego przedstawiciela Państwa i gwaranta ciągłości władzy państwowej – art. 126 ust. 1), iż ustawa została uchwalona przez parlament w sposób zgodny z Konstytucją i że nabiera ona mocy wiążącej. Innymi słowy, dopiero podpisanie ustawy i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej przez głowę państwa, będące ostatnim aktem procesu ustawodawczego (o charakterze *conditio sine qua non*) i pierwszym aktem „wykonania” ustawy, potwierdza oficjalnie fakt istnienia tego aktu normatywnego, czyniąc go częścią porządku prawnego, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego.

7. Kompetencja czuwania przez Prezydenta Rzeczypospolitej nad przestrzeganiem Konstytucji.

7.1. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji, Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Z kolei art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, że Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium. W uzasadnieniu postanowienia pełnego składu z 20 maja 2009 r. o sygn. Kpt 2/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 126 ust. 2 Konstytucji wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed głową państwa, i określa w ten sposób granice oraz charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zadania i cele określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji nie mogą być realizowane przez Prezydenta w sposób dowolny; realizując te zadania, Prezydent może bowiem korzystać jedynie z kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach. Do art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji nawiązuje art. 126 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Z powyższego wynika, że Prezydent, jako najwyższy przedstawiciel państwa oraz gwarant ciągłości władzy państwowej, powinien czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, stać na straży suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności jego terytorium i niepodzielności tego terytorium, posługując się w celu realizacji tych zadań kompetencjami określonymi w Konstytucji i ustawach (zob. P. Sarnecki, uwaga 4 do art. 126 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007).



Czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji wpisuje się w funkcję prezydenckiego arbitrażu, a realizacja tego zadania oznacza, że głowa państwa ma być gwarantem konstytucyjnej aksjologii. Podobnie jak w przypadku gwarantowania ciągłości władzy, czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji ma aspekt pozytywny i negatywny. W pierwszym przypadku analiza sposobu funkcjonowania państwa może uzasadniać skorzystanie przez Prezydenta z inicjatywy ustawodawczej lub złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie hierarchicznej kontroli norm. Przykładem czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji w przypadku jej naruszenia jest skierowanie przez Prezydenta stosownych wniosków do TK w trybie kontroli następczej, do Trybunału Stanu w sprawie deliktu konstytucyjnego (por. P. Tuleja, K. Kozłowski, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 572), czy do Najwyższej Izby Kontroli w sprawie przeprowadzenia kontroli.

7.2. Czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji – co zostało już zasygnalizowane w punkcie 6.13.3 tej części niniejszego uzasadnienia – oddziałuje również na wykonywanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej jego funkcji w procesie ustawodawczym. Nie bez przyczyny ustrojodawca określił głowie państwa stosowne terminy na podjęcie decyzji w przedmiocie ustawy uchwalonej przez parlament, przyznając mu jednocześnie kompetencję do zastosowania weta zawieszającego albo skierowania ustawy do prewencyjnej kontroli jej konstytucyjności. Termin dwudziestu jeden albo siedmiu dni służyć ma bowiem zarówno analizie materialnoprawnej zgodności ustawy z Konstytucją, jak i sprawdzeniu dochowania przez obie izby parlamentu przepisane trybu ustawodawczego. Podpisując ustawę Prezydent Rzeczypospolitej stwierdza, że w jego przekonaniu ustawa została uchwalona zgodnie z prawem, a także iż nie narusza odnośnych postanowień konstytucyjnych. Z kolei kierując ją do Trybunału, Prezydent daje wyraz swoim wątpliwościom konstytucyjnym. Weto zawieszające może zaś być motywowane zarówno przyczynami natury konstytucyjnej, jak i *stricte* politycznej.

7.3. Elementem mechanizmu, o którym mowa w art. 126 ust. 2 Konstytucji, jest także prawidłowa realizacja kompetencji w zakresie zwieńczenia procesu ustawodawczego, polegająca na – co wymaga podkreślenia – skutecznym działaniu Prezydenta w terminie przepisanim, którego długość każdorazowo zależy od rodzaju ustawy przedłożonej mu do podpisu. Taka interpretacja pozwala na prawidłową realizację przez głowę państwa jej prerogatywy, umożliwiając dokonanie rzetelnej oceny uchwalonego przez parlament aktu. Jest spójna z poglądem, że Prezydent w procesie ustawodawczym dokonuje samodzielnej oceny ustaw i w konsekwencji może odmówić złożenia pod nimi podpisu, jeżeli jego zdaniem sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja.

## 8. Konstytucyjna zasada odpowiedniej *vacatio legis*.

8.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawodawca nie może określać terminu wejścia w życie aktu normatywnego w sposób arbitralny czy mechaniczny, gdyż jego swoboda jest ograniczona przez zasady i wartości konstytucyjne.

8.2. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny, obowiązek wprowadzenia odpowiedniej *vacatio legis*, choć niesformułowany wprost w tekście obowiązującej ustawy zasadniczej, znajduje uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jego przestrzeganie jest konieczne, by zapewnić takie wartości demokratycznego państwa prawnego, jak bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. Stosowania instytucji *vacatio legis* domagają się także wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana też zasadą lojalności państwa wobec obywateli) i rzetelnej (prawidłowej) legislacji (por.: wy-

roki pełnego składu TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6 oraz 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134, a także wyroki TK z: 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92; 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15 oraz 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 116; S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 2000, s. 347; J. Potrzebny, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 369).

8.3. Celem instytucji *vacatio legis* jest przede wszystkim zagwarantowanie podmiotom prawa czasu na zapoznanie się z nowymi rozwiązaniami i dostosowanie do nich, zwłaszcza w sytuacji gdy wchodzące w życie przepisy ingerują w sprawy w toku. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów (por.: wyroki pełnego składu TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138 oraz o sygn. K 1/12, a także wyroki TK z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16 oraz o sygn. P 29/13).

Trybunał zwracał jednak uwagę, że *vacatio legis* może też służyć samemu ustawodawcy, który ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych lub rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa (zob.: wyroki pełnego składu TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8 oraz 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61; W. Sokolewicz, uwaga 35 do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit.).

8.4. Podstawowy, czternastodniowy, termin *vacatio legis* wynika wprost z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, ze zm.), choć w określonych wypadkach przewidzianych przepisami tejże ustawy może być krótszy, a w szczególnych okolicznościach dana ustawa może wejść w życie nawet bez *vacatio legis* albo z mocą wsteczną, jeśli nie narusza to konstytucyjnej zasady państwa prawnego. W odniesieniu do tej kwestii Trybunał Konstytucyjny wskazywał na możliwość odstąpienia od *vacatio legis*, o ile dana ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty niepodlegające organom państwowym, a jej rychłe wprowadzenie w życie podyktowane jest ważnym interesem publicznym (zob. m.in. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92 OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6 oraz wyrok pełnego składu TK z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83).

8.5. 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 zawsze od treści i charakteru wchodzących w życie przepisów oraz ich kontekstu politycznego i społeczno-ekonomicznego (por. wyrok pełnego składu TK z 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93).

W doktrynie (por.: S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych...*, s. 343; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 75; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 111; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53) wskazuje się, że prawodawca, ustalając *vacatio legis*, powinien uwzględnić zwłaszcza takie czynniki, jak:

- skuteczność osiągnięcia celu wydania ustawy;
- harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, do którego dana ustawa zostaje włączona;

- niezaskakiwanie adresatów;
- czas na przygotowanie się do realizacji ustawy,
- okoliczności faktyczne, od których zależy prawidłowe działanie wydawanych norm.

Ponadto autorzy podnoszą, że stanowiąc przepisy dotyczące instytucji czy organów, prawodawca powinien mieć na względzie zwłaszcza konieczność zapewnienia im niezakłóconego funkcjonowania (por.: S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych...*, s. 343; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa...*, s. 53); jest on także zobowiązany zagwarantować czas na niezbędne przygotowania instytucjonalne i pełne zapoznanie się z treścią nowych przepisów (por. L. Morawski, *op.cit.*, s. 75).

Podobnie przesłanki określenia „odpowiedniej” *vacatio legis* są ujmowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki pełnego składu TK z: 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76 oraz 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102), w którym eksponowana jest zwłaszcza konieczność uwzględnienia:

- stopnia trudności nowych regulacji;
- stopnia, w jakim różnią się one od poprzednich unormowań;
- możliwości zapoznania się przez adresatów i inne podmioty zainteresowane z treścią nowych norm;
- realnej możliwości pokierowania przez adresatów i inne podmioty zainteresowane swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji.

8.6. Z kolei zasada nieretroaktywności prawa – w ocenie Trybunału – nie ma charakteru absolutnego i w szczególnie uzasadnionych wypadkach może być naruszona. Jej złamanie możliwe jest jedynie w sytuacjach wyjątkowych, a przemawiać za tym musi inna zasada prawnokonstytucyjna (zob. szerzej m.in.: orzeczenia pełnego składu TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8 i 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92, OTK w 1993 r., poz. 41; orzeczenia TK z 19 października 1993 r., sygn. K 14/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 35 i 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42; wyroki pełnego składu TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5 i 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

8.7. Trybunał uznał też, że pominięcie przez ustawodawcę czasu przewidzianego dla Prezydenta Rzeczypospolitej odnośnie do podjęcia decyzji w przedmiocie przedłożonej mu do podpisu ustawy jest równoznaczne z naruszeniem zasady odpowiedniej *vacatio legis* (por. wyrok pełnego składu TK o sygn. Kp 1/13).

## 9. Ocena konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

9.1. W niniejszej sprawie wejście ustawy grudniowej w życie zostało określone datą dzienną: 1 stycznia 2018 r.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy grudniowej, istota proponowanych zmian sprowadzała się do odroczenia o sześć miesięcy terminu wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarygodności (Dz. U. poz. 933; dalej: ustawa kwietniowa), tj. z 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r., w zakresie dotyczącym prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych (art. 22 pkt 2 i 3 ustawy kwietniowej). Konsekwencją zmiany terminu wejścia w życie tych przepisów byłyby zmiany w treści dwóch przepisów przejściowych ustawy kwietniowej, tj. w art. 16 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 i 3. Projektodawcy wskazywali, że „[z]miana 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”, a pierwotna data wejścia w życie części przepisów ustawy kwietniowej (czyli 1 stycznia 2018 r.) „nie uwzględnia wszystkich toczących się oraz projektowanych zmian w systemach informatycznych Ministerstwa Finansów, Krajowej Administracji Skarbowej oraz innych podmiotów. Niezbędne jest wykonanie dodatkowych prac, które pozwolą na kompletne dostosowanie funkcjonujących systemów informatycznych wierzycieli w celu udostępnienia funkcjonalności pozwalających na automatyczne wprowadzanie wskazanych w ustawie danych do Rejestru. Szacowana czasochłonność pełnego dostosowania systemów wierzycieli wynosi, według Ministerstwa Finansów – 5 miesięcy, dlatego też niezbędne jest przesunięcie terminu wejścia w życie przepisów konstytuujących powstanie Rejestru Należności Publicznoprawnych. Zmiana ta zagwarantuje stabilność i pełną funkcjonalność rozwiązania” (Sejm VIII kad., druk sejmowy nr 2131).

9.2. Prezydent Rzeczypospolitej w swoim wniosku podnosi, że wejście w życie ustawy grudniowej przewidziano na 1 stycznia 2018 r. w sytuacji, gdy konstytucyjny termin podjęcia przezeń decyzji w przedmiocie tego aktu normatywnego upływał 12 stycznia 2018 r. Tym samym legislatura przedstawiła głowie państwa ustawę do podpisu w tak krótkim terminie, że już samo skorzystanie przez Prezydenta z przyznanego mu w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu musiałyby spowodować działanie ustawy z mocą wsteczną. Ustalając termin wejścia ustawy grudniowej w życie, ustawodawca nie wziął zatem pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 2 ustawy zasadniczej dwudziestojednodniowego terminu na podjęcie decyzji przez Prezydenta. W uzasadnieniu wniosku zarzucono, że w razie niezwłocznego (w dniu przekazania) podpisania i publikacji ustawy grudniowej, okres pomiędzy jej ogłoszeniem a wejściem w życie wyniósłby maksymalnie dziewięć dni. Standard odpowiedniej *vacatio legis* zakłada zasadę dochowania tu terminu czternastodniowego, a – zdaniem Wnioskodawcy – w badanej sprawie nie aktualizują się okoliczności, które usprawiedliwiłyby jego skrócenie.

9.3. Należy zauważyć, że termin wejścia w życie ustawy grudniowej został wyznaczony zgodnie z formułą określoną w § 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” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), tj. w dniu oznaczonym kalendarzowo.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje dopuszczalności posługiwania się taką techniką wejścia ustawy w życie, jednakże uznaje za celowe przypomnieć, jakie wiążą się z tym problemy.

Wyznaczając datę wejścia w życie aktu normatywnego przez dzień oznaczony kalendarzowo, a przy tym nie zapewniając odpowiedniego czasu na podpisanie ustawy i jej ogłoszenie, ryzykuje się, że *vacatio legis* przewidziana w projekcie może – wbrew intencjom twórcy ustawy – ulec niebezpiecznemu skróceniu, a w skrajnych okolicznościach termin wejścia ustawy w życie może zbiec się albo nawet poprzedzić dzień jej ogłoszenia (por. wyroki pełnego składu TK z: 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209; 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66; 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4 oraz 24 lipca 2013 r. o sygn. Kp 1/13).

Z art. 122 ust. 2 Konstytucji wynika, że Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu dwudziestu jeden dni od dnia przedstawienia mu jej przez Marszałka Sejmu i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa grudniowa została zatem zaopatrzona w dziewięciodniową *vacatio legis*, przy przyjęciu założenia, że Prezydent



zdecydowałby się na jej podpisanie jeszcze w dniu, w którym ją otrzymał do podpisu (*in casu*: 22 grudnia 2017 r.), i że w tym też dniu zostałaby ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw.

Podzielając i rozwijając stanowisko sformułowane w wyroku pełnego składu o sygn. Kp 1/13, Trybunał w obecnym składzie podkreśla, że określenie daty wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi Rzeczypospolitej terminu podjęcia decyzji w przedmiocie podpisania ustawy (dwadzieścia jeden dni w art. 122 ust. 2 Konstytucji albo siedem dni w art. 123 ust. 3 Konstytucji) stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, że ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa prawnego w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Odstępstwo od przepisanych terminów konstytucyjnych jest dopuszczalne, ale – co należy podkreślić z całą stanowczością – tylko wyjątkowo, gdy w grę wchodzi stan wyższej konieczności państwowej (dostatecznie wykazany przez inicjatora procesu ustawodawczego). W badanej sprawie taka okoliczność nie zachodziła. Wobec zastosowania przez Sejm ryzykownego sposobu określenia dnia wejścia w życie ustawy grudniowej datą dzienną – 1 stycznia 2018 r., niepodpisanie przez Prezydenta do 31 grudnia 2017 r. ani po tej dacie przedmiotowej ustawy i zainicjowanie przezeń 12 stycznia 2018 r. kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie spowodowało, że właśnie 1 stycznia 2018 r. weszły w życie relewantne przepisy ustawy kwietniowej, których zmiany dotyczy ustawa grudniowa.

Trybunał zauważa także, że ustawa grudniowa nie zawiera sformułowania wskazującego na to, iż ustawodawca (a wcześniej – projektodawca) dążył do nadania jej przepisom mocy wstecznej. Analiza procesu legislacyjnego wskazuje, że zamiarem legislatywy nie było nadanie przepisom ustawy mocy retroaktywnej. Moc wsteczna ustawy byłaby jednak rezultatem interpretacji jej przepisu o wejściu w życie, dokonywanej w szczególnym kontekście sytuacyjnym, w którym przewidziany w ustawie termin jej wejścia w życie wyprzedził termin jej ogłoszenia. Innymi słowy, wyznaczony przez ustawę termin jej wejścia w życie byłby wcześniejszy od terminu jej ewentualnego podpisania przez Prezydenta oraz jej ogłoszenia i istotnie wcześniejszy od momentu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. W takiej sytuacji, ze względu na to, że ustawa nie mogłaby wejść w życie we wskazanym w niej terminie, jedyną konkluzją interpretacyjną byłoby przyjęcie, że działa od chwili wskazanej w przepisie o wejściu w życie, a więc z mocą wsteczną.

Przebieg procesu legislacyjnego sprawił, że Prezydent Rzeczypospolitej jako uczestnik tego procesu (którego rola determinowana jest przez art. 126 ust. 2 Konstytucji) został postawiony w sytuacji, w której podpisując ustawę niezwłocznie, spowodowałby naruszenie standardowej *vacatio legis* albo – korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – spowodowałby naruszenie art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady *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 uznaje za niedopuszczalne (tak też w wyroku pełnego składu TK o sygn. Kp 1/13).

9.4. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że art. 2 ustawy grudniowej jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 122 ust. 2 i art. 126 ust. 2 Konstytucji.

10. Nierozzerwalny związek art. 2 z całą ustawą grudniową.

10.1. W wyroku pełnego składu z 28 kwietnia 1999 r. o sygn. K 3/99 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 73) Trybunał stwierdził, że „[p]ojęcie nierozzerwalnego związku trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemoż-



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

10.2. Celem ustawy grudniowej było odłożenie w czasie (z 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r.) wejścia w życie przepisów o Rejestrze Należności Publicznoprawnych, wprowadzonych przez ustawę kwietniową do ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.), ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.) i ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2016 r. poz. 1541, ze zm.), oraz przepisów przejściowych w tym przedmiocie, zawartych w ustawie kwietniowej. Temu celowi podporządkowano treść art. 2 ustawy grudniowej. Wobec jednak niepodpisania ustawy grudniowej przez Prezydenta Rzeczypospolitej i skierowania jej do TK ustawa kwietniowa weszła w życie 1 stycznia 2018 r. w swoim pierwotnym brzmieniu, co implikuje bezprzedmiotowość całej ustawy grudniowej.

10.3. Z tego też powodu Trybunał stwierdza, że badany art. 2 jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą grudniową w rozumieniu art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji.

#### 11. Skutek wyroku.

Wobec treści obu części sentencji niniejszego wyroku Prezydent Rzeczypospolitej na podstawie art. 122 ust. 4 zdanie pierwsze i zdanie drugie *a contrario* Konstytucji ma obowiązek odmówić podpisania ustawy grudniowej. W konsekwencji oznacza to w tym przypadku definitywne zakończenie postępowania ustawodawczego.

Z przedstawionych powodów orzeczono jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2019 r., sygn. Kp 2/18.

1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 122 ust. 2 art. 126 ust. 2 Konstytucji. Wyjaśniając motywy rozstrzygnięcia Trybunał powtórzył tezę zawartą w wyroku z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83), zgodnie z którą określenie daty wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi Rzeczypospolitej 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*. Trybunał w niniejszej sprawie dopuścił wprawdzie odstępstwo od przypisanych terminów konstytucyjnych, gdy w grę wchodzi stan wyższej konieczności państwowej. Nie dostrzegł jednak, że w przypadku ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarytelności taka okoliczność zachodziła.

Mimo że wyrok Trybunału uelastyczył nieco sztywne stanowisko wyznaczone uzasadnieniem w sprawie o sygn. Kp 1/13, w praktyce ugruntował jednak takie podejście, zgodnie z którym, jeżeli Prezydent RP otrzyma do podpisu ustawę przewidującą jej wejście w życie w sposób nieuwzględniający terminu określonego w art. 122 ust. 2 Konstytucji, co do zasady ma obowiązek odmówić jej podpisania. W przeciwnym razie narazi się na zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a także naruszenie obowiązku czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, wynikającego z art. 126 ust. 2. W mojej ocenie tak postawione stanowisko Trybunału podważa założenia racjonalnego stanowienia prawa i może prowadzić do naruszenia innych konstytucyjnych zasad i wartości. Może być też powodem nadużywania prawa.

Zgadzam się przy tym z sędzią Markiem Zubikiem, który w zdaniu odrębnym do wyroku o sygn. Kp. 1/13 stwierdził, że „Zagwarantowany w art. 122 ust. 2 Konstytucji termin podpisania ustawy nie może być interpretowany jako absolutny i niepozostawiający odstępstw. Wykonywanie przez organy państwa ich kompetencji w sposób pozornie zgodny z przepisami, jednak sprzecznie z zasadami ustrojowymi czy wartościami konstytucyjnymi, jest faktycznie nadużyciem prawa. [...] W konsekwencji podobnie jak parlament nie powinien generalnie wykonywać swoich kompetencji w sposób ingerujący w kompetencje Prezydenta, Prezydent nie jest legitymowany, by swoją działalnością ograniczać podstawowe kompetencje Sejmu i Senatu w zakresie stanowienia prawa, ponad to, co jest ustrojowym założeniem art. 122 Konstytucji w demokratycznym państwie prawa z ustrojową zasadą współdziałania władz”.

**2.** Z powyższych względów nie zgadzam się z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Wprawdzie bezdyskusyjnie uznaję podmiotową rolę Prezydenta RP przy wykonywaniu przez niego jego konstytucyjnych uprawnień, jednak uważam, że określenie dnia wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy nie zawsze stanowi wystarczającą i samodzielną przesłankę stwierdzenia naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis* wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Co więcej uważam, że nakaz stosowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikający z art. 2 Konstytucji jest dyrektywą skierowaną do prawodawcy w związku z ukształtowaniem treści przepisu o wejściu w życie aktu normatywnego, natomiast sam przepis wprowadzający (tj. o wejściu w życie) nie jest treściowo relewantny do konstytucyjnej regulacji z art. 122 ust. 2 Konstytucji dotyczącej podpisu Prezydenta RP pod ustawą. Niezależnie od dotychczasowych twierdzeń Trybunału wyrażonych w uzasadnieniu wyroku o sygn. Kp 1/13, należy stwierdzić, że jeśli założeniem kontroli prewencyjnej jest zbadanie zgodności ustawy (jej przepisów) z Konstytucją przed jej podpisaniem (według kryteriów materialnych lub formalnych), to istnieje wątpliwość, czy zagadnienia dotyczące podpisu Prezydenta RP pod ustawą mogą być kwestionowane w tym trybie kontroli. Mają bowiem one charakter hipotetyczny, a nie faktyczny. Podczas ich analizy Trybunał ocenia w istocie skutki, jakie dla wejścia w życie ustawy mają wskazany w przepisie końcowym termin wejścia w życie aktu w związku z terminem, jaki konstytucyjnie i faktycznie ma Prezydent RP na podpisanie ustawy. Tyle

tylko, że ustawodawca nie ma wpływu na to, kiedy Prezydent RP podpisze ustawę i czy skorzysta z instrumentów przyznanych mu w art. 122 ust. 3 i 5 Konstytucji.

Ponadto uważam, że zarzut dotyczący ograniczenia Prezydenta RP w korzystaniu przez niego z 21-dniowego terminu na podpisanie ustawy i powiązanie go z naruszeniem odpowiedniej *vacatio legis* i niewypełnianiem obowiązku czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji ma charakter względny. W zależności bowiem od zachowania Prezydenta RP zarzut pierwszy mógłby stać się bezprzedmiotowy (gdyby Prezydent podpisał ustawę odpowiednio wcześniej, przed upływem 21 dni), a sprawę można byłoby analizować jedynie w odniesieniu do spełnienia przesłanki odpowiedniej *vacatio legis*.

**3.** Uważam, że w niniejszej sprawie Trybunał powinien był uwzględnić jej specyfikę i odnieść się odrębnie do zarzutu naruszenia uprawnień Prezydenta RP w procesie legislacyjnym i do zarzutu niezapewnienia odpowiedniej *vacatio legis*. Generalne podejście do niniejszej sprawy przez Trybunał i nieuwzględnienie tego, że Prezydent RP zakwestionował jedynie art. 2, a nie cały akt, doprowadziło do niewłaściwego rozstrzygnięcia. Dokonując oceny art. 2 kwestionowanej ustawy Trybunał powinien był wziąć pod uwagę treść uchwalonej nowelizacji i jej cel. Mimo że TK przeanalizował przebieg prac legislacyjnych i odwołał się do treści ustawy, nie wyciągnął z analizy właściwych wniosków. Przez to wyszedł poza kompetencje przyznaną mu w ramach prewencyjnej kontroli ustawy.

**4.** W mojej ocenie Trybunał powinien był rozważyć przede wszystkim, czy określenie wejścia w życie ustawy na 1 stycznia 2018 r. spełniało konstytucyjne standardy. Wziąwszy pod uwagę, że *ratio legis* nowelizacji było przesunięcie terminów realizacji określonych obowiązków związanych ze zbieraniem danych przez organy podatkowe w związku z koniecznością dostosowania systemów informatycznych do nowego stanu prawnego, należy uznać, że cel procedury legislacyjnej był specyficzny i skierowany na realizację ochrony adresatów zmienianej ustawy. Wynik głosowania w Sejmie i Senacie świadczył o tym, że nowelizacja nie budziła wątpliwości merytorycznych. Nie odnosiła się ona bowiem ani do zmiany zobowiązań podatkowych, ani do ich egzekwowania. Na pewno miała ona realizować uzasadnione cele demokratycznego państwa prawnego, by w związku z wdrażaniem nowych systemów informatycznych państwo mogło funkcjonować prawidłowo. W istocie przesunięcie wejścia w życie niektórych przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017 r. poz. 933, ze zm.; dalej: ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z kwietnia 2017 r.) miało przysłużyć się państwu i obywatelom.

Powyższe oznacza, że – uwzględniając konstytucyjne standardy odpowiedniej *vacatio legis* – można było uzasadnić, iż art. 2 kwestionowanej ustawy spełniał warunki wynikające z art. 2 Konstytucji. Należy pamiętać, że wymóg 14-dniowej *vacatio legis* wynika z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, ze zm.) i nie ma odpowiednika w Konstytucji. Wskazany w ustawie okres na pewno nie może być wzorcem kontroli w ocenie spełnienia wymogów *vacatio legis* w rozumieniu zasad poprawnej legislacji. Odpowiedniość *vacatio legis* ma związek z treścią aktu, jego obszernością i charakterem zmian wprowadzonych przez akt do systemu prawnego. Celem *vacatio legis* jest bowiem umożliwienie adresatom zapoznania się z tekstem aktu normatywnego i dostosowania do niego.

Skoro kwestionowana ustawa miała jedynie przesunąć moment wejścia w życie z 1 stycznia 2018 r. na 1 lipca 2018 r. niektórych przepisów ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z kwietnia 2017 r. dotyczących wprowadzenia określonych danych do Rejestru Należności Publicznoprawnych, w którym gromadzi się informacje o należnościach pieniężnych, podlegających egzekucji administracyjnej, dla

których wierzycielem jest naczelnik urzędu skarbowego albo jednostka samorządu terytorialnego, a nie zmienić prawa i obowiązki uczestników obrotu prawnego, to okres spoczywania ustawy krótszy niż 14-dni był jak najbardziej uzasadniony.

Charakter unormowań przewidzianych w kwestionowanej ustawie nie wymagał szczególnego dostosowania się do nich przez jej adresatów. Wręcz przeciwnie, wydłużał okres adaptacyjny do rozwiązań wprowadzanych ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z kwietnia 2017 r., a więc korygował niedoskonałości związane z nieodpowiednią *vacatio legis* przewidzianą w tamtej ustawie.

Moim zdaniem, gdyby kwestionowana przez Prezydenta ustawa została podpisana i ogłoszona przed 1 stycznia 2018 r. nie byłoby problemu konstytucyjnego, gdyż obiektywnie zarzut nieodpowiedniej *vacatio legis* w niniejszej sprawie nie jest uzasadniony. Nie można zatem twierdzić, że Prezydent RP nie mając 21 dni na zajęcie stanowiska odnośnie do ustawy został postawiony w sytuacji, w której nie miał możliwości podpisania ustawy bez narażenia się na naruszenie art. 2 Konstytucji i art. 126 ust. 2 Konstytucji. W sprawie tej istniały konstytucyjnie usprawiedliwione powody odstąpienia od ustawowej 14-dniowej *vacatio legis*.

5. Jeśli więc kwestia konstytucyjności przepisu nie ma charakteru obiektywnego, ale zależy od momentu podpisania ustawy przez Prezydenta RP, to znaczy, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie nie leżał w art. 2 kwestionowanej ustawy. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do korygowania działań organów władzy publicznej, jeśli problem konstytucyjny nie dotyczy wątpliwości co do hierarchicznej zgodności prawa. Wobec tego, w niniejszej sprawie Trybunał powinien był orzec o zarzucie dotyczącym odpowiedniej *vacatio legis*, a więc o zgodności art. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji uwzględniając konstytucyjne standardy wynikające z zasad poprawnej legislacji. W pozostałym zakresie, zwłaszcza dotyczącym kwestii oceny relacji między działaniem ustawodawcy a możliwym zachowaniem Prezydenta w związku z obowiązkiem podpisania ustawy postępowanie należało umorzyć.

6. Jestem świadomy, że Trybunał orzekając o zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją stworzyłby sytuację, w której Prezydent RP musiałby podpisać ustawę, która miała wejść w życie 1 stycznia 2018 r. Okoliczność, że Prezydent złożył wniosek niniejszej sprawie 12 stycznia 2018 r., wykluczyła możliwość rozpatrzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny przed tym terminem. Należy jednak pamiętać, że nie byłaby to pierwsza tego rodzaju sytuacja w postępowaniu przed TK. W sprawie zakończonej wyrokiem z 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66) Trybunał w kontroli prewencyjnej orzekł o zgodności jednego z kwestionowanych przepisów ustawy z art. 5 Konstytucji. Nie był to przepis o wejściu w życie. Po wyroku TK, Prezydent RP musiał podpisać ustawę, której termin wejścia w życie wskazany w przepisie końcowym upłynął. Trybunał wyjaśnił wówczas, że „W zaistniałej sytuacji, w której publikacja aktu prawnego (bez znaczenia pozostaje tu fakt, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności przepisu z Konstytucją, bo taka sama sytuacja miałaby miejsce, gdyby orzekł o jego niekonstytucyjności bez stwierdzenia nierozzerwalnego związku z całą ustawą) musi nastąpić po wyznaczonym przez ustawodawcę w treści tego aktu dniu jego wejścia w życie, przyjęć trzeba, że zastosowanie znajdzie zasada ogólna, sformułowana w art. 4 ust. 1 u.a.n., zgodnie z którą «Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy»”.

Uznanie konstytucyjności art. 2 ustawy i podpisanie jej przez Prezydenta RP po wyroku TK, skutkowałoby zaistnieniem w porządku prawnym przepisów *de nomine* retroaktywnych, ale faktycznie niewykonalnych i bezprzedmiotowych. Nie można bowiem zapominać, że treść przepisów, które miały być zmienione kwestionowaną ustawą polegała na przesunię-



ciu wejścia w życie określonych przepisów ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z kwietnia 2017 r. Ze względu na wniosek Prezydenta RP do Trybunału, zamierzony skutek kwestionowanej ustawy nie nastąpił, a określone przepisy ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności z kwietnia 2017 r. weszły w życie 1 stycznia 2018 r. Nie ma więc ryzyka, że ponownie zaczęłyby obowiązywać z mocą wsteczną, skoro ich wejście w życie nastąpiło niezależnie od treści kwestionowanej ustawy.

Co więcej, gdyby Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok o zgodności art. 2 ustawy z Konstytucją i zastosowana zostałaby reguła, o której była mowa w orzeczeniu o sygn. Kp 2/09 (czyli po podpisaniu ustawy przez Prezydenta RP ustawa weszłaby w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia), to w okresie *vacatio legis* Prezydent RP mógłby wystąpić z inicjatywą ustawodawczą polegającą na takiej zmianie spoczywającej ustawy, która dążyłaby do uchylecia jej jeszcze przed wejściem w życie. W tym wypadku, jeśli wszyscy uczestnicy procesu legislacyjnego podjęliby stosowne czynności i cel legislacyjny zostałby zrealizowany, bezprzedmiotowa ustawa w ogóle nie weszłaby w życie.

Tego rodzaju procedowanie stanowiłoby nie tylko uzewnętrznienie konstytucyjnej zasady współdziałania władzy, ale jednocześnie byłoby najbardziej prawidłowym postępowaniem organów państwa w tym konkretnym przypadku. Niniejszy wyrok, choć prowadzi do tego samego skutku co opisany przez mnie sposób działania, jest jednak środkiem niewłaściwym, ze względu na wady wskazane w niniejszym zdaniu odrębnym. Może też prowadzić (w aspekcie generalnym) do instrumentalnego posługiwania się wytworzonym przez niego standardem do uzasadniania naruszeń niektórych konstytucyjnych zasad i wartości. Nie można też wykluczyć, że na jego podstawie niektóre podmioty mogą nadużywać przysługującego im prawa występowania do TK, usiłując wyeliminować z obrotu prawnego szereg obowiązujących już aktów prawnych, zawierających w swej treści identyczną normę, jak uznana przez Trybunał za niekonstytucyjną.

7. Podsumowując stwierdzam, że Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie powinien był orzec o zgodności art. 2 ustawy z konstytucyjną zasadą odpowiedniej *vacatio legis*, zwłaszcza że skutki jego orzeczenia i podpisanie ustawy przez Prezydenta RP nie wywołałyby negatywnych konsekwencji. Określenie daty wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi Rzeczypospolitej terminu podjęcia decyzji w przedmiocie podpisania ustawy nie stanowi wystarczającej przesłanki stwierdzenia, że ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa prawnego w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Kwestię *vacatio legis* jako zagadnienie kontroli w aspekcie materialnym należy odróżnić od etapu procesu legislacyjnego, jakim jest podpisanie ustawy przez Prezydenta RP, który może być ewentualnie badany w kontekście dochowania trybu ustawodawczego, z tym że dyskusyjne pozostaje, czy powinien być badany w trybie kontroli prewencyjnej.