

Wyrok z 24 marca 2004 r., [K 37/03](#)
**POPRAWKI POSELSKIE W TOKU PRAC NAD PROJEKTEM USTAWY.
OGŁOSZENIE USTAWY PO DNIU JEJ WEJŚCIA W ŻYCIE**

Rodzaj postępowania: kontrola prewencyjna ustawy Inicjator: Prezydent RP	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 0
---	----------------------------------	----------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Zmiany kompetencyjno-organizacyjne wprowadzone w wyniku poprawek zgłoszonych przez posłów w pracach nad rządowym projektem ustawy – nie przewidywane w projekcie ustawy, dotyczącym innej materii [Przedłożona do podpisu Prezydentowi RP ustawa z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw: art. 2 pkt 1-7 i pkt 9-13 oraz art. 9 pkt 1 lit. b, pkt 3 lit. b i pkt 11]	Określenie podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej Zasada trzech czytań projektu ustawy w Sejmie Określenie podmiotów uprawnionych do wnoszenia poprawek w Sejmie [Konstytucja: art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i ust. 2]
Określenie wejścia w życie niektórych przepisów ww. ustawy na dzień 30 grudnia 2003 r., który nastąpił, zanim ustawa mogła zostać ogłoszona w Dzienniku Ustaw [Ustawa jw.: art. 19 <i>in fine</i>]	Zasada państwa prawnego Uzależnienie wejścia w życie aktu normatywnego od jego ogłoszenia [Konstytucja: art. 2 i art. 88 ust. 1]

Prezydent RP zakwestionował, w trybie kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji), fragmenty przedłożonej mu do podpisu ustawy (przepisy wskazane w punkcie 1 sentencji), które zostały do niej wprowadzone w wyniku poprawek zgłoszonych przez posłów przy rozpatrywaniu projektu Rady Ministrów. Według tego projektu treścią nowej ustawy miała być nowelizacja ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W wyniku zakwestionowanych poprawek nowelizacja objęłaby także zmianę statusu Głównego Geodety Kraju, będącego centralnym organem administracji rządowej, i przekształcenie go w organ pomocniczy ministra właściwego ds. budownictwa oraz gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Odmowa podpisania ustawy przez Prezydenta i skierowanie jej (22 grudnia 2003 r.) do Trybunału Konstytucyjnego spowodowały, że określony w art. 19 *in fine* dzień wejścia w życie niektórych przepisów tej ustawy – 31 grudnia 2003 r. – nastąpił przed zapadnięciem wyroku Trybunału, a tym samym przed podpisaniem ustawy (z pominięciem fragmentów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne) przez Prezydenta i ogłoszeniem jej w Dzienniku Ustaw. W związku z tym drugi zarzut Prezydenta dotyczył naruszenia konstytucyjnych wymagań niedziałania prawa wstecz i ogłaszania przepisów prawnych.

ROZSTRZYGNIĘCIE

1. Art. 2 pkt 1-7 i pkt 9-13 oraz art. 9 pkt 1 lit. b, pkt 3 lit. b i pkt 11 przedłożonej do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z 28 listopada 2003 r. są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Końcowy fragment art. 19 ww. ustawy jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji.

3. Przepisy wskazane w punktach 1 i 2 nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Oparta na art. 188 pkt 1 Konstytucji kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności ustawy z Konstytucją obejmuje nie tylko badanie treści ustawy, lecz także badanie, czy ustawa została wydana zgodnie z przepisami regulującymi postępowanie ustawodawcze (por. art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). W drugim wypadku istotną rolę w postępowaniu przed Trybunałem odgrywają ustalenia faktyczne dotyczące trybu rozpatrzenia zaskarżonej ustawy przez Sejm.
2. Unormowania konstytucyjne przesądzają o odrębności trzech instytucji: inicjatywy ustawodawczej (art. 118), poprawki do projektu ustawy wniesionej podczas rozpatrywania projektu przez Sejm (art. 119 ust. 2 i 3) oraz poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 121 ust. 2 i 3). Pojęcie poprawki – zarówno poprawki zgłaszanej na etapie prac sejmowych przez wnioskodawcę (autopoprawki) lub Radę Ministrów albo przez posłów, jak również poprawki zgłaszanej przez Senat do ustawy uchwalonej przez Sejm musi być interpretowane w taki sposób, aby nie doszło do zatarcia odrębności między poprawką a inicjatywą ustawodawczą, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, jakie Konstytucja wiąże z inicjatywą ustawodawczą.
3. Wynikającemu z Konstytucji uprawnieniu do inicjatywy ustawodawczej odpowiada ciążąca na Sejmie powinność rozpatrzenia wniesionego projektu. Co prawda Konstytucja nie wyznacza Sejmowi żadnych terminów, ale w świetle art. 119 w związku z art. 118 Konstytucji nie można przyjąć, jakoby Sejm miał prawo, a nie obowiązek rozpatrzenia złożonego projektu, tzn. mógł go rozpatrzeć albo pozostawić bez rozpoznania. Sejm powinien ustosunkować się do każdego złożonego prawidłowo projektu ustawy.
4. Skorzystanie przez uprawniony podmiot z inicjatywy ustawodawczej nie upoważnia Sejmu do wydania ustawy o treści dowolnie określonej w toku prac na wniesionym projektem. Z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze, w szczególności z art. 119 ust. 1 Konstytucji (zasada trzech czytań projektu ustawy w Sejmie) wynikają istotne wnioski co do dopuszczalnego zakresu i „głębokości” poprawek. Na każdym etapie Sejm powinien rozpatrywać ten sam projekt ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. W tak wyznaczonych granicach dopuszczalne są nawet poprawki całkowicie zmieniające kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą, muszą one jednak, co do zasady, mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy.

5. Samo pojęcie ustawy zakłada, że jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego i zbudowany w pewien usystematyzowany, racjonalny i logiczny sposób. Ustawa nie powinna być zatem aktem prawnym składającym się z oderwanych od siebie przepisów, zebranych w jednym akcie przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego (por. § 2 i § 3 ust. 2 i 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Wynika stąd generalny zakaz dowolnego „obudowywania” projektów ustaw w trakcie postępowania ustawodawczego rozwiązaniami nie związanymi z materią, której ustawa dotyczy.
6. Użycie w art. 119 ust. 2 Konstytucji wyrazu „posłowie” (w liczbie mnogiej) nie stoi na przeszkodzie uznaniu, zgodnie z tradycją parlamentarną sięgającą czasów międzywojennych, że prawo wnoszenia poprawek jest indywidualnym uprawnieniem każdego posła, a nie – jak w przypadku poselskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1) – uprawnieniem wykonywanym kolektywnie przez grupę posłów.
7. Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, wynikająca z art. 112 Konstytucji, nie oznacza, że organ ten uzyskał prawo do legalnej wykładni użytych w Konstytucji pojęć z zakresu prawa parlamentarnego.
8. Podstawą działania Głównego Geodety Kraju, będącego centralnym organem administracji rządowej, jest ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Przewidziana w ustawie z 28 listopada 2003 r. (badanej w niniejszej sprawie) zmiana statusu tego organu i związane z tym zmiany kompetencyjno-organizacyjne nie pozostają w jakimkolwiek istotnym związku formalno-prawnym lub treściowym z zaproponowanymi przez Radę Ministrów, jako projektodawcę, zmianami w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dodanie tych przepisów w wyniku poprawek zgłoszonych przez posłów na etapie prac sejmowych nad rządowym projektem ustawy nowelizującej stanowiło, w świetle art. 118 i 119 Konstytucji, eksces w postępowaniu ustawodawczym.
9. Przepis, który przewiduje, że wskazane w nim przepisy ustawy wchodzi w życie w dacie poprzedzającej jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż w oczywisty sposób narusza należącą do kanonu państwa prawnego zasadę nienadawania prawu mocy wstecznej, a także z art. 88 ust. 1 Konstytucji.
10. Według art. 19 badanej ustawy z 28 listopada 2003 r. ma ona wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem kilku przepisów (wymienionych w końcowym fragmencie tego artykułu), które miały wejść w życie 30 grudnia 2003 r. Taka regulacja kwestii daty wejścia w życie ustawy, choć zasługuje na krytykę z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, sama przez się nie jest niezgodna z Konstytucją. Jednakże w dacie rozpatrywania niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w trybie kontroli prewencyjnej ocena konstytucyjna wypada negatywnie, ponieważ dzień 30 grudnia 2003 r. już minął. Stan niezgodności wskazanego unormowania nie wynika wprost z brzmienia art. 19 ustawy, lecz ma charakter następczy – jest skutkiem skorzystania przez Prezydenta z przysługującej mu kompetencji do inicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy, co wstrzymuje bieg terminu do podpisania ustawy i do zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (art. 122 ust. 6 Konstytucji w związku z ust. 2 tego artykułu).
11. Wskutek stwierdzenia niezgodności z Konstytucją końcowej części art. 19, stanowiącej *lex specialis* w stosunku do normy generalnej wyrażonej w początkowej części tego przepisu, rozszerzeniu ulega zakres zastosowania normy generalnej. Wszystkie przepisy ustawy z 28 listopada 2003 r. wejdą zatem w życie po upływie trzech miesięcy od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

12. Nie jest poprawne używanie we wniosku kierowanym do Trybunału Konstytucyjnego (także w trybie kontroli prewencyjnej) formuły „o stwierdzenie zgodności z Konstytucją” kwestionowanej ustawy. Z uwagi na domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją zbędne byłoby bowiem żądanie stwierdzenia tej zgodności przez Trybunał. W art. 122 ust. 3 Konstytucja stanowi, że Prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem „w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją”. Analogicznie art. 188 Konstytucji przyznaje Trybunałowi kompetencję do orzekania „w sprawach zgodności ustaw i innych przepisów prawa z Konstytucją”. Orzekanie „w sprawie zgodności” zakłada możliwość różnych rozstrzygnięć, w szczególności orzeczenie o zgodności albo o niezgodności. Punktem wyjścia jest jednak zawsze przekonanie lub przynajmniej poważne i uzasadnione wątpliwości wnioskodawcy co do zgodności ustawy z Konstytucją. Wniosek „afirmatywny”, złożony wyłącznie w celu uzyskania potwierdzenia zajmowanego przez Prezydenta stanowiska, że ustawa jest zgodna z Konstytucją, byłby niedopuszczalny ze względu na art. 126 ust. 2 Konstytucji.
13. W niniejszej sprawie z wniosku Prezydenta RP wynika, że wnioskodawca uważa część ustawy za niezgodną z Konstytucją, dlatego żądanie „stwierdzenia zgodności” należy odczytywać jako żądanie zbadania konstytucyjności niektórych przepisów ustawy.
14. Trybunał Konstytucyjny bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę (por. art. 66 ustawy o TK) w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną, do której odnoszą się zarzuty wnioskodawcy. Jeżeli do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny, nie wskazany wyraźnie przez wnioskodawcę, fragment tej samej ustawy, to poddanie kontroli wszystkich przepisów, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna, nie oznacza wyjścia przez Trybunał poza granice wniosku.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 88. 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Art. 112. Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

Art. 118. 1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.

2. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.

3. Wnioskodawcy, przedstawiając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

Art. 119. 1. Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.

2. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów.

3. Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.

4. Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu.

Art. 121. 1. Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.

2. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

3. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 122. [...]2. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

3. 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 Konstytu-

cyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

4. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, 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 nierozdzielnie 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.

[...]

6. Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg, określonego w ust. 2, terminu do podpisania ustawy.

Art. 126. [...] 2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

Ustawa o TK

Art. 42. Orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy.

Art. 66. Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi.