

Robert Orłowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0001-8692-8739

robert.orlowski@umcs.pl

## Skutki prawne naruszenia terminów w postępowaniu legislacyjnym

### STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przybliżenie problematyki związanej z terminami wyznaczonymi poszczególnym organom władzy publicznej (Sejm, Senat, Prezydent RP) na wykonanie określonych czynności w ramach postępowania legislacyjnego. Terminy te należy obliczać według reguł konwencjonalnych, a więc od początku dnia następnego po dniu, w którym nastąpiła czynność, z którą przepisy prawa wiążą rozpoczęcie terminu. Czynność będzie jednak skuteczna również wtedy, gdy zostanie wykonana w tym samym dniu, w którym nastąpiło wspomniane zdarzenie. Naruszenie terminu w postępowaniu ustawodawczym ma zasadnicze znaczenie dla ustawy, jako aktu normatywnego, w zakresie jej obowiązywania. Trybunał Konstytucyjny, w ramach kontroli konstytucyjności prawa, dokonuje także badania prawidłowości postępowania, w którym doszło do jego ustanowienia. Według najnowszego orzecznictwa TK naruszenie terminów minimalnych, wymaganych przy dokonywaniu poszczególnych czynności, które zostały określone jedynie w regulaminie Sejmu, może stanowić samodzielną podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności całej ustawy. Stanowisko to odbiega znacząco od dotychczasowego, ugruntowanego stanowiska w tym przedmiocie. Skutki naruszenia terminów postępowania ustawodawczego można rozważać również na płaszczyźnie uprawnień poszczególnych organów, w ramach konkretnego postępowania. Podpisanie ustawy przez Prezydenta, po upływie konstytucyjnego terminu, powinno zostać uznane jako prawnie skuteczne. Należy rozważyć dopuszczalność wydawania przez Trybunał Konstytucyjny wyroków zakresowych w sytuacjach naruszenia reguł poprawnej legislacji, prowadzących do pominięcia lub skrócenia *vacatio legis*.

**Słowa kluczowe:** legislacja; postępowanie; termin; Trybunał Konstytucyjny; Sejm; Senat; ustawa

### WPROWADZENIE

Postępowanie ustawodawcze (zwane też trybem ustawodawczym lub procedurą ustawodawczą) to ogół czynności podejmowanych przez uprawnione podmioty, których celem i efektem końcowym jest uchwalenie i wejście w życie ustawy<sup>1</sup>. Celem postępowania jest wypowiedzenie się co do dalszych losów, złożonego w ramach wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej, projektu ustawy. Organami uczestniczącymi w postępowaniu ustawodawczym są przede wszystkim Sejm, Senat oraz Prezydent RP.

Procedurę ustawodawczą należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad ustrojowych. Przede wszystkim chodzi o zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP<sup>2</sup>) oraz zasadę praworządności (legalizmu; art. 7 Konstytucji RP). Z jednej strony czynności w ramach postępowania są realizacją kompetencji poszczególnych organów państwowych, przyznanych im przez przepisy Konstytucji. Z drugiej strony ustawa stanowi podstawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego, za pomocą którego możliwe jest ingerowanie w sytuację prawną poszczególnych podmiotów prawa (adresatów), w tym również osób fizycznych.

---

<sup>1</sup> Zob. hasło: *Postępowanie ustawodawcze*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016, s. 245.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP lub Konstytucja.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

Z zasady legalizmu wynika więc prawna reglamentacja działalności prawotwórczej. Każde działanie organów władzy publicznej w tym zakresie musi mieć swoją podstawę w przepisach Konstytucji albo w aktach prawnych podjętych na jej podstawie, które kreują kompetencję tego organu. Natomiast przekroczenie przez organ granic określonych przez Konstytucję utożsamiane jest z utratą przez taki organ legitymacji działania<sup>3</sup>.

Każde naruszenie przepisów proceduralnych jest przekroczeniem prawa i naruszeniem zasady legalizmu. Nie oznacza to jednak, że każde takie naruszenie będzie wywoływać skutki prawne ani że ewentualne skutki będą jednakowe w przypadku każdego naruszenia. W związku z powyższym zasadne jest prześledzenie ewentualnych skutków prawnych poszczególnych naruszeń proceduralnych. Skutki te można analizować z różnych punktów widzenia. Pierwszoplanowe wydają się jednak skutki, które odnoszą się do ustawy, jako aktu normatywnego, w zakresie jej obowiązywania. Ważne są też konsekwencje dla sfery uprawnień poszczególnych uczestników konkretnego postępowania ustawodawczego.

W ramach przepisów proceduralnych można wyróżnić regulację dotyczącą terminów procesowych. Problematyka ta jest o tyle warta uwagi, że przepisy Konstytucji RP nie formułują zasad obliczania powołanych tam terminów oraz nie wskazują wprost prawnych konsekwencji związanych z dokonanymi naruszeniami. Oznacza to, że można mieć wątpliwości nie tylko co do możliwych do przypisania skutków prawnych, lecz także tego, czy w danej sytuacji faktycznej naruszenie w ogóle nastąpiło. Niniejszy artykuł ma na celu rozważenie tych kwestii.

Przy badaniu problemu zastosowano metody właściwe dla analizy prawnodogmatycznej, koncentrującej się na egzegezie aktów normatywnych jako szczególnych wypowiedzi językowych, tj. wypowiedzi normatywnych. W tym zakresie zastosowano metody wykładni językowej, systemowej, celowościowej i funkcjonalnej. Dodatkowo przedmiotem badań był przebieg poszczególnych postępowań legislacyjnych jako rzeczywistych przejawów realizacji uprawnień (kompetencji) przez poszczególnych uczestników tych postępowań. Analizie poddano również rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi doktryny.

Kwestia naruszeń proceduralnych była już poruszana w doktrynie oraz przy okazji podejmowania rozstrzygnięć przez Trybunał Konstytucyjny. Koncentrowano się jednak najczęściej wokół wybranych problemów, takich jak np. zakres merytoryczny poprawek senackich i poselskich, formalna dopuszczalność stosowania trybu pilnego czy reguł dotyczących głosowania i ustalania jego wyników (w szczególności w odniesieniu do zachowania wymaganego prawem kworum).

Brakuje całościowego opracowania dotyczącego terminów w postępowaniu legislacyjnym. Warto zauważyć, że w ostatnich latach zapadły rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, które mogą zwiastować zmianę dotychczasowej linii orzeczniczej. Po raz pierwszy TK orzekł o niezgodności całej ustawy z Konstytucją (wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami) z uwagi na niedochowanie terminu postępowania ustawodawczego, mającego swoją normatywną podstawę jedynie w regulaminie Sejmu RP<sup>4</sup>. W związku z powyższym

---

<sup>3</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 77–78.

<sup>4</sup> Zob. wyrok TK z dnia 14 lipca 2020 r., Kp 1/19; wyrok TK z dnia 14 listopada 2018 r., Kp 1/18. Orzeczenia TK dostępne są na Internetowym Portalu Orzeczeń (IPO) pod adresem <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=1>.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

istnieje konieczność dokonania przeglądu wyrażanych wcześniej poglądów na temat uchybień terminów w postępowaniu legislacyjnym.

Wyniki badań mogą okazać się istotne dla podmiotów uczestniczących w postępowaniu legislacyjnym, uczestników postępowania przed TK, jak również dla poszczególnych jednostek będących adresatami ustanawianych norm prawnych.

## OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA TERMINÓW W POSTĘPOWANIU LEGISLACYJNYM

Realizacja uprawnień (kompetencji) oraz wykonywanie obowiązków prawnych mogą być określone w czasie. W tym kontekście terminy są normatywnym ujęciem czasu. W ramach postępowania legislacyjnego można wskazać szereg terminów procesowych, najczęściej bezwzględnie oznaczonych, wyznaczających odcinek czasu poprzez wskazanie liczby dni oraz miesięcy. Znajdują one swoją normatywną podstawę zarówno w Konstytucji RP, jak i w regulaminie Sejmu RP<sup>5</sup>, regulaminie Senatu RP<sup>6</sup> oraz w ustawach<sup>7</sup>. Można również dopatrywać się w zasadzie dyskontynuacji prac parlamentu szczególnego terminu końcowego, który nie znajduje wyrażonej podstawy prawnej<sup>8</sup>.

Należy mieć na uwadze, że w ramach procedury ustawodawczej można wyróżnić tryb zwykły<sup>9</sup> i tryb pilny<sup>10</sup>, a także tryb wymagany w przypadku postępowania w sprawie uchwalenia ustawy budżetowej<sup>11</sup> oraz ustawy w przedmiocie zmiany konstytucji<sup>12</sup>. W zależności od trybu wprowadzono pewne odmienności, które dotyczą również terminów procesowych (najczęściej powodują ich skrócenie).

Aby można było mówić o naruszeniu terminu, należy najpierw dokonać jego obliczenia. Oznacza to wyznaczenie jego punktu początkowego i końcowego, jeżeli rozważamy termin stanowiący pewien okres, lub też jednego punktu, jeżeli poszukujemy terminu stanowiącego punkt w czasie. Należy zaznaczyć, że istnieją dwa podstawowe sposoby obliczania terminów. Obliczanie biegu terminu co do dnia, godziny i minuty (*a momento ad momentum*) nosi w doktrynie nazwę *computatio naturalis*. Z kolei obliczanie terminu od dnia do dnia (*dies a quo*) nosi nazwę *computatio civilis*<sup>13</sup>. Do zalet tego drugiego należy wyłączenie potrzeby ustalenia dokładnej chwili, w której nastąpiło zdarzenie wyznaczające rozpoczęcie lub zakończenie biegu terminu. W praktyce przekłada się to na ograniczenie ewentualnych pro-

---

<sup>5</sup> Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (t.j. M.P. 2019, poz. 1028 ze zm.).

<sup>6</sup> Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (t.j. M.P. 2018, poz. 846 ze zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2120).

<sup>8</sup> M. Radajewski zebrał poglądy doktryny oraz orzecznictwa TK odnośnie do istoty i źródła obowiązywania zasady dyskontynuacji, a także wymienił kwestie wyłączone spod obowiązywania tej zasady. Zob. M. Radajewski, *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 155–170.

<sup>9</sup> Art. 118–122 Konstytucji RP.

<sup>10</sup> Art. 123 Konstytucji RP.

<sup>11</sup> Art. 219–225 Konstytucji RP.

<sup>12</sup> Art. 235 Konstytucji RP.

<sup>13</sup> Zob. zwłaszcza: I. Nowikowski, *O regułach obliczania terminów w procesie karnym (kwestie wybrane)*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011, s. 877–894.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

blemów dowodowych<sup>14</sup>. Ten sposób obliczania terminów ma charakter konwencjonalny, gdyż posługuje się pewnymi założeniami, które odrywają moment początkowy i końcowy od dokładnej chwili, w której nastąpiły zdarzenia prawnie istotne<sup>15</sup>.

W publikacjach rozważających problem obliczania terminów konstytucyjnych wskazuje się na najbardziej typowe metody obliczania terminów według *computatio civilis*<sup>16</sup>. Można dopatrywać się różnych źródeł obowiązywania tych reguł – od posłużenia się w treści przepisów konstytucyjnych charakterystycznymi zwrotami językowymi (wyznaczenie terminów poprzez wskazanie liczby miesięcy i dni zamiast liczbą godzin i minut), poprzez zastosowanie rozumowania *analogia iuris* lub *analogia legis*, aż do stosowania wprost przepisów ustawowych<sup>17</sup>.

Należy więc stwierdzić, że termin liczony w dniach kończy się wraz z upływem ostatniego dnia terminu (tj. o godz. 24.00). Jeżeli jego początkiem jest pewne zdarzenie, to bieg terminu rozpoczyna się wraz z rozpoczęciem kolejnego dnia (tj. o godz. 00.00). Jeżeli termin liczony jest w tygodniach, miesiącach lub latach, to kończy się wraz z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu lub miesiącu, który odpowiada swoją nazwą lub datą dniowi początkowemu. Gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było, termin kończy się wraz z upływem ostatniego dnia tego miesiąca<sup>18</sup>.

Nie znajduję jednak żadnego uzasadnienia dla kilku rozwiązań, które powszechnie występują w aktualnie obowiązujących postępowaniach administracyjnych i sądowych (w tym sądowno-administracyjnych). Dotyczy to zasady, w myśl której jeżeli koniec terminu wyznaczonego na dokonanie czynności przypada na dzień ustawowo wolny od pracy (ewentualnie także na sobotę), to termin ten upływa wraz z upływem najbliższego dnia powszedniego. Ponadto nie ma możliwości zawieszenia (poza sytuacją określoną w art. 122 ust. 6 Konstytucji RP) czy też przerwania biegu terminu, nie można go również przywrócić.

Na szczególną uwagę zasługuje sposób obliczenia końca kadencji Sejmu w kontekście zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Został on wyraźnie określony jako „dzień poprzedzający dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji” (art. 98 ust. 1 Konstytucji RP). Istnieje jednak ścisłe powiązanie tego punktu w czasie z terminem urzędowym wyznaczanym przez Prezydenta RP<sup>19</sup>. Pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu zwołuje bowiem Prezydent RP co do zasady na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów (art. 109 ust. 2 Konstytucji RP).

---

<sup>14</sup> Zob. M. Kulik, *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014, s. 222.

<sup>15</sup> Zob. R. Orłowski, *Calculation of Time Limits Resulting from the Constitution of the Republic of Poland from April 2, 1997 (Selected Issues)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 6, s. 322–323.

<sup>16</sup> Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 98 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 9.

<sup>17</sup> Więcej na temat obliczania terminów oraz prawnego uzasadnienia zastosowanych metod zob. R. Orłowski, *op. cit.*, s. 315–328.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 323.

<sup>19</sup> Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 98 Konstytucji...*, s. 10 oraz powołana tam literatura.

## NARUSZENIE PRZEPISÓW POSTĘPOWANIA A KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA

Ocena przebiegu postępowania legislacyjnego jest dokonywana w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w ramach kontroli konstytucyjności<sup>20</sup>. Rzeczywisty skutek prawotwórczy przypisuje się jedynie wyrokowi stwierdzającym niezgodność przedmiotu i wzorców kontroli (w tym tzw. wyrokowi prostym oraz wyrokowi zakresowemu). Polega on na wyeliminowaniu kwestionowanego przepisu jako jednostki redakcyjnej aktu normatywnego (wszystkich norm prawnych możliwych do wyinterpretowania z określonego przepisu – w przypadku wyroku prostego) lub określonej normy prawnej (jednej z norm prawnych możliwych do wyinterpretowania z określonego przepisu – w przypadku wyroku zakresowego)<sup>21</sup>.

Przyjmuje się, że orzeczenie TK rozstrzygające pytanie prawne<sup>22</sup> również ma charakter powszechnie obowiązujący. Oznacza to, że zgodnie z poglądem utrwalonym w nauce prawa każdy inny sąd, rozpoznając podobną sprawę do tej, której dotyczyło pytanie, powinien odmówić zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją<sup>23</sup>. Można więc stwierdzić, że skutek odnosi się nie do aspektu obowiązywania aktu normatywnego, lecz do możliwości jego stosowania.

Dla oceny skutków uchybień proceduralnych w ramach postępowania legislacyjnego decydujące znaczenia będą miały zasady postępowania przed Trybunałem. W szczególności chodzi o zasadę skargowości oraz domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją.

W myśl zasady skargowości uprawnionymi do zainicjowania postępowania są jedynie podmioty określone w przepisach Konstytucji<sup>24</sup>. Dodatkowo Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. Zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli)<sup>25</sup>. Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy<sup>26</sup>.

Zasadę domniemania konstytucyjności można rozpatrywać w dwóch aspektach. Z jednej strony należy ją utożsamiać z domniemaniem, w myśl którego ustawy niezakwestionowane ostatecznym rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego należy uznawać za zgodne z regulacją konstytucyjną (zasada ustrojowa domniemania konstytucyjności)<sup>27</sup>. Z drugiej

---

<sup>20</sup> Regulacja prawna dotycząca Trybunału Konstytucyjnego została ujęta w art. 188–197 Konstytucji RP oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2393).

<sup>21</sup> L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 198, 200–202.

<sup>22</sup> Podstawą prawną do wystąpienia przez sąd z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego jest art. 193 Konstytucji RP.

<sup>23</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 997, za: M. Safjan, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 16.

<sup>24</sup> Chodzi przede wszystkim o art. 191 i 79 Konstytucji RP.

<sup>25</sup> Art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

<sup>26</sup> Art. 68 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

<sup>27</sup> Zob. orzeczenie TK z dnia 24 lutego 1997 r., K 19/96.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

strony zasadę domniemania konstytucyjności można utożsamiać z zasadą procesową obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem. Zasada wiąże się z określeniem ciężaru argumentacji w postępowaniu przed TK i dotyczy wszelkich przedmiotów i wzorców kontroli. Nie chodzi przy tym o „obowiązek” wykazywania niezgodności danego aktu z aktem hierarchicznie wyższym, lecz o sposób postępowania TK w sytuacjach *non liquet*, gdy istnieją wątpliwości co do zgodności aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym, jednak nie są one na tyle poważne, aby jednoznacznie przesądzić o wadliwości badanego aktu<sup>28</sup>.

Wskazane wyżej zastrzeżenia są niezwykle istotne dla oceny skutków naruszenia terminów w postępowaniu legislacyjnym. W sytuacji gdy ustawa przeszła całą procedurę ustawodawczą, została opublikowana i stała się częścią porządku prawnego, stwierdzenie ewentualnych uchybień może być wiążąco stwierdzone jedynie w ramach specjalnie powołanej do tego procedury przez Trybunał Konstytucyjny. Z uwagi na ograniczoną liczbę podmiotów uprawnionych do wszczęcia takiego postępowania może się zdarzyć, że mimo oczywistych uchybień proceduralnych popełnionych w ramach procesu legislacyjnego kontrola konstytucyjności nie zostanie uruchomiona. Ponadto ewentualne uchybienia mogą zostać niezauważone podczas postępowania przed TK. Trzeba jednak zaznaczyć, że Trybunał ma obowiązek wszechstronnego zbadania sprawy, a prawidłowość postępowania legislacyjnego bada z urzędu, niezależnie od wniosków uczestników postępowania. Należy zaznaczyć, że skutek w zakresie obowiązywania aktu normatywnego nie będzie nigdy wynikał z samego faktu zaistnienia uchybienia w ramach procesu legislacyjnego.

Istota kontroli konstytucyjności prawa przesądza również o wzorcach kontroli. W przypadku ustawy, będącej przedmiotem kontroli, jej wzorcem kontroli będą przepisy Konstytucji RP. Można wyprowadzić z tego wniosek, że istotne znaczenie będą miały jedynie te naruszenia reguł proceduralnych, określonych w regulaminach izb, które będą jednocześnie prowadzić do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego<sup>29</sup> albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy<sup>30</sup>.

Przedstawione wyżej stanowisko, które można określić jako tradycyjne, było mocno ugruntowane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie TK. Wypada jednak zwrócić uwagę na najnowsze rozstrzygnięcia Trybunału, a mianowicie na wyrok z dnia 14 lipca 2020 r. (Kp 1/19) oraz wyrok z dnia 14 listopada 2018 r. (Kp 1/18). Trybunał stanął na stanowisku, że naruszenie reguł postępowania ustawodawczego, mających swoje źródło w regulaminie Sejmu, narusza zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Podkreślono, że poprzez uchwalenie regulaminu następuje samozwiązanie się Sejmu postanowieniami tego aktu. Sejm powinien więc stosować się do uchwalonych przez siebie przepisów prawa. Nie ma przy tym znaczenia, że izba jest władna w każdej chwili zmienić te przepisy poprzez podjęcie odpowiedniej uchwały. Sformułowano również katalog warunków, które należy rozważyć przed uznaniem, że naruszenie przepisów regulaminowych jest jednocześnie naruszeniem Konstytucji. Trzeba

<sup>28</sup> Odnosnie do poprzedniego stanu prawnego zob. L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, s. 95.

<sup>29</sup> Za istotne naruszenie procedury legislacyjnej stwierdzono chociażby głosowanie za przyjęciem poprawek Senatu (zamiast za ich odrzuceniem) oraz błędną interpretację wyniku głosowania nad tymi poprawkami (wyrok TK z dnia 5 października 2017 r., Kp 4/15) czy też przedstawienie prezydentowi przez Marszałka Sejmu ustawy o innej treści niż uchwalona w ramach prac parlamentarnych (wyrok TK z dnia 7 lipca 2003 r., SK 38/01).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

badać „wagę materii, której ustawa dotyczy, znaczenie naruszonych przepisów, etap prac legislacyjnych, na którym do naruszenia doszło, skutek ewentualnych nieprawidłowości oraz skalę i częstotliwość naruszeń”<sup>31</sup>.

Pojawiają się jednak wątpliwości co do prawidłowości przyjętego wzorca kontroli oraz możliwości formułowania różnych ocen prawnych w obliczu takiego samego stanu faktycznego (takich samych naruszeń w ramach postępowania legislacyjnego). Wskazano także, że nowe rozstrzygnięcia stanowią znaczące odejście od poprzednio przedstawianego stanowiska, co grozi naruszeniem pewności obrotu prawnego. Wiele ustaw doszło bowiem do skutku mimo popełnionych uchybień w ramach parlamentarnego etapu postępowania legislacyjnego, co wcześniej nie było wnikliwie badane<sup>32</sup>.

### SZYBKOŚĆ POSTĘPOWANIA USTAWODAWCZEGO

Jak pokazują badania statystyczne dotyczące faktycznego przebiegu postępowań legislacyjnych, mogą one różnić się znacząco co do czasu ich trwania, liczonego od momentu wykonania inicjatywy ustawodawczej, do momentu ich opublikowania w Dzienniku Ustaw<sup>33</sup>. Decydująca przy tym jest długość procedowania w Sejmie, zarówno w pierwszej fazie postępowania, prowadzącej do uchwalenia ustawy, jak i w przedmiocie wypowiedzenia się co do poprawek Senatu. W tym zakresie nie przewidziano żadnych wiążących terminów, rozumianych jako maksymalny czas, w którym Sejm miałby wykonać przysługujące mu uprawnienia.

Szczególnego rodzaju terminy, określające minimalny czas, jaki powinien upłynąć, aby przystąpić do określonego etapu postępowania legislacyjnego w Sejmie, znajdują swoją podstawę prawną w regulaminie Sejmu. Tradycyjnie wskazywało się, że mają one jedynie charakter instrukcyjny, a ich ewentualne skrócenie lub przedłużenie nie może stanowić podstawy do zakwestionowania legalności ustawy z przyczyn formalnych przez Trybunał Konstytucyjny<sup>34</sup>.

Jeżeli chodzi o zwykły tryb ustawodawczy, pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komi-

---

<sup>30</sup> Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06.

<sup>31</sup> Zob. wyrok TK z dnia 14 lipca 2020 r., Kp 1/19; wyrok TK z dnia 14 listopada 2018 r., Kp 1/18.

<sup>32</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego TK M. Muszyńskiego do wyroku TK z dnia 14 lipca 2020 r., Kp 1/19.

<sup>33</sup> Warto zwrócić uwagę chociażby na następujące opracowania: Z. Gromek, *Przebieg procedury ustawodawczej w Sejmie VIII kadencji – analiza ilościowa*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4, s. 31–62; D. Chrzanowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 31–69; D. Chrzanowski, W. Odrowąż-Sypniewski, P. Radziejewicz, *Analiza projektów ustaw Sejmu III kadencji (20 października 1997 r. – 20 października 1998 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1, s. 79–116; J. Lipski, R. Tymiński, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu w toku całej IV kadencji*, [w:] *Ustawy 2001–2005. Sejm IV kadencji*, red. T. Muś, Warszawa 2006, s. 9–64; J. Sokołowski, P. Poznański, *Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, red. J. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008, s. 237–280; O. Kazalska, J. Maśnicki, M. Żuralska, *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, Warszawa 2012; M. Żuralska, A. Brudnoch, K. Dąbrowska, M. Sierżputowska, *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VII kadencji*, Warszawa 2017.

<sup>34</sup> Wskazywali tak m.in. L. Garlicki, *Komentarz do art. 119 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 12; S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 77; Z. Gromek, *op. cit.*, s. 47. Inaczej: A. Szmyt, *Uwagi na marginesie trybu pilnego*, [w:] *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 229–230.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

sja postanowią inaczej<sup>35</sup>. Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej<sup>36</sup>. Przy okazji procedowania w przedmiocie poprawek Senatu rozpatrzenie sprawozdania komisji przez Sejm może odbyć się nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia posłom tego sprawozdania, chyba że Sejm postanowi inaczej<sup>37</sup>. Jeszcze inne terminy minimalne wprowadzono dla procedowania projektów ustaw w przedmiocie zmiany konstytucji oraz kodeksów<sup>38</sup>.

Na wskazane wyżej regulacje należy spojrzeć przez pryzmat ostatnich rozstrzygnięć TK. To właśnie w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. (Kp 1/19) Trybunał przesądził o niekonstytucyjności całej ustawy, gdyż nie dochowano terminów minimalnych ustanowionych w regulaminie Sejmu, właściwych dla zmiany kodeksów. Jednocześnie TK wskazał, że uchybienie polegające na procedowaniu projektu ustawy w niewłaściwym trybie może zostać sanowane, jeżeli tylko zostaną zachowane odpowiednie terminy właściwe dla trybu prawidłowego<sup>39</sup>.

Analizując cytowane wyżej regulacje, można wyprowadzić wniosek, że zwyczajny tryb procedowania przez Sejm powinien trwać nie krócej niż 14 dni lub 17 dni, jeżeli Senat uchwali poprawki do ustawy. Takie rozwiązanie ma zagwarantować możliwość czynnego udziału poszczególnych posłów w postępowaniu legislacyjnym. Samo zapoznanie się z dokumentami dotyczącymi konkretnego postępowania (projektem ustawy, jego uzasadnieniem, sprawozdaniem komisji) jest procesem czasochłonnym. Oczywiście dla zachowania wymogów proceduralnych nie ma żadnego znaczenia, czy dany poseł faktycznie zapoznał się z tymi dokumentami czy też posiadał podstawowe informacje na temat przedmiotu ustawy w chwili głosowania.

Jak pokazuje praktyka, postępowanie ustawodawcze może się rozpocząć i zakończyć tego samego dnia. Oznacza to, że w tym samym dniu zostało wykonane uprawnienie inicjatywy ustawodawczej, jak również uchwalona ustawa uzyskała podpis Prezydenta. W trakcie trwania VIII kadencji Sejmu sytuacja taka miała miejsce jeden raz, natomiast w pięciu kolejnych przypadkach cała procedura została zakończona w siedem dni<sup>40</sup>. Pierwsza ze wskazanych ustaw nie stała się przedmiotem postępowania przed Trybunałem. Nasuwają się jednak wątpliwości dotyczące przynajmniej dwóch aspektów.

Pierwszy dotyczy samego sposobu obliczania terminów konstytucyjnych metodą konwencjonalną, tj. zgodnie z zasadą, że termin określony w dniach zaczyna swój bieg z początkiem dnia następnego po dniu, w którym nastąpiło szczególne zdarzenie, z którym przepisy prawa wiążą początek tego terminu. W przedmiotowych rozważaniach byłyby to następujące zdarzenia: 1) przekazanie tekstu uchwalonej ustawy Senatowi przez Marszałka Sejmu, po jej uchwaleniu<sup>41</sup>; 2) przekazanie tekstu uchwalonej ustawy Prezydentowi przez Marszałka Sejmu, po zakończeniu parlamentarnego etapu postępowania<sup>42</sup>. Problem sprowadza się do

---

<sup>35</sup> Art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu RP.

<sup>36</sup> Art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu RP.

<sup>37</sup> Art. 54 ust. 5 regulaminu Sejmu RP.

<sup>38</sup> Art. 86i, 89 i 95 regulaminu Sejmu RP.

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia 14 lipca 2020 r., Kp 1/19.

<sup>40</sup> Z. Gromek, *op. cit.*, s. 39. W trakcie jednego dnia zakończone zostały prace dotyczące projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 2663, natomiast po siedmiu dniach zakończyły się postępowania dotyczące projektów ustaw zawartych w drukach sejmowych nr 10, 12, 793, 886 i 3398.

<sup>41</sup> Art. 121 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; art. 52 ust. 1 regulaminu Sejmu RP.

<sup>42</sup> Art. 122 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; art. 56 regulaminu Sejmu RP.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

tego, czy kolejne kroki zostały wykonane już po otwarciu terminu przeznaczanego na określoną czynność i czy należy takiemu działaniu przypisać prawną skuteczność.

Mimo że nie ma jednoznacznej wskazówki w tekście ustawy zasadniczej ani w regulaminach Sejmu i Senatu, należy przypisać prawną skuteczność również takim czynnościom, które zostały wykonane w tym samym dniu, jeżeli oczywiście zdarzenie wyznaczające początek terminu faktycznie nastąpiło. Nie ma więc konieczności czekania do początku dnia następnego<sup>43</sup>. Przyjęcie poglądu odmiennego prowadziłyby do nadmiernego formalizmu procesowego.

W związku z powyższym w przypadku ustawy, co do której postępowanie zakończyło się w ciągu jednego dnia, nie będziemy mieli do czynienia z naruszeniem konstytucyjnych terminów postępowania legislacyjnego. Należy jeszcze raz podkreślić, że „szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności”<sup>44</sup>. Takie procedowanie wzbudza jednak wątpliwości co do zagwarantowania posłom, senatorom oraz prezydentowi możliwości zapoznania się z dokumentami oraz czasu do namysłu niezbędnego do świadomego wykonywania swoich uprawnień.

Analizując rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, można dojść do przekonania, że możliwość zajęcia stanowiska wobec projektu (ustawy) została zagwarantowana, jeżeli podczas posiedzenia plenarnego oraz posiedzeń komisji umożliwiono wypowiedzenie się (zarówno co do meritum, jak i sposobu procedowania), co zostało utrwalone w sprawozdaniu. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, że w niektórych przypadkach byłaby to możliwość jedynie pozorna wobec braku odpowiedniego czasu na przemyślenie zgłaszanego stanowiska. Jednocześnie nie ma jasnego i obiektywnego kryterium oceny tej kwestii<sup>45</sup>.

Z szybkością postępowania ustawodawczego wiąże się tryb pilny oraz tzw. szybka ścieżka legislacyjna. Pierwsza z wymienionych instytucji prawnych ma swoją konstytucyjną podstawę w art. 123 Konstytucji RP. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów<sup>46</sup>. Najważniejszym skutkiem uznania projektu za pilny jest skrócenie konstytucyjnych terminów na zajęcie stanowiska wobec przysłej ustawy przez Senat (14 dni zamiast 30 dni) oraz Prezydenta (7 dni zamiast 21 dni). Ustrojodawca przesądza również, że regulaminy izb mają przewidywać odrębności dotyczące postępowania ustawodawczego w sprawie projektu pilnego.

Wskazane regulacje wprowadzają kilka terminów, które mają usprawnić procedowanie

---

<sup>43</sup> Jest to tendencja, która przyjęła się stopniowo (nie bez oporów) w ramach praktyki stosowania szeregu postępowań przewidzianych prawem, na kanwie składania przez strony środków zaskarżenia tego samego dnia, w którym nastąpiło doręczenie lub ogłoszenie kwestionowanego rozstrzygnięcia.

<sup>44</sup> Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06.

<sup>45</sup> Duża liczba prowadzonych postępowań ustawodawczych w ramach danej kadencji Sejmu z jednej strony przesądza o tym, że poszczególni posłowie i senatorowie mogą nie mieć obiektywnej możliwości wnikliwego zapoznania się z dokumentami dotyczącymi każdego z tych postępowań. Oznacza to, że zmuszeni są działać w zaufaniu do wniosków przedstawionych przez poszczególne komisje lub kluby parlamentarne, do których przynależą. Z drugiej strony wiedzę o planowanych rozwiązaniach prawnych mogą uzyskać jeszcze przed formalnym wykonaniem inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony podmiot w sytuacji, gdy najważniejsze założenia są szeroko dyskutowane w mediach.

<sup>46</sup> L. Garlicki słusznie wskazuje, że najwięcej problemów interpretacyjnych może nasuwać wyjątek dotyczący „ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych”. Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 123 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 7.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

oraz pewne usprawnienia w zakresie planowania organizacji pracy izb. Przede wszystkim nie wprowadzono nawet instrukcyjnego terminu, w którym Sejm miałby wypowiedzieć się co do projektu pilnego, tj. uchwalić ustawę bądź odrzucić projekt<sup>47</sup>.

Natomiast tzw. szybka ścieżka legislacyjna znajduje swoją podstawę jedynie w art. 51 regulaminu Sejmu. Istota tej instytucji polega w rzeczywistości na odstępieniu od terminów minimalnych, dotyczących procedowania na etapie sejmowym. W myśl przywołanego przepisu Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał przez: 1) przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu; 2) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego czytania, bez odsyłania projektu do komisji; 3) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji. W regulaminie Senatu nie ma odpowiednika cytowanego przepisu. Wynika to z tego, że regulamin Senatu nie posługuje się terminami minimalnymi, zarezerwowanymi dla poszczególnych czynności w postępowaniu legislacyjnym, więc nie ma konieczności wprowadzania od nich wyjątków. Dodatkowo wprowadzenie konstytucyjnych terminów maksymalnych dla prac Senatu działa wystarczająco mobilizująco.

Stosowanie „szybkiej ścieżki legislacyjnej” nie stanowi naruszenia (obejścia) normy wynikającej z art. 123 Konstytucji RP<sup>48</sup>. Należy zgodzić się z poglądem, w myśl którego odpowiednie współdziałanie między najważniejszymi organami państwa może doprowadzić do znacznie szybszego zakończenia postępowania legislacyjnego niż w przypadku zastosowania trybu pilnego<sup>49</sup>. Nie dziwi więc, że tryb pilny jest stosunkowo rzadko stosowany.

## SKUTKI NARUSZENIA TERMINÓW DLA UPRAWNIENÍ PODMIOTÓW POSTĘPOWANIA LEGISLACYJNEGO

Skutki uchybienia terminów w postępowaniu legislacyjnym można rozpatrywać również przez pryzmat skutków dotyczących uprawnień procesowych poszczególnych uczestników postępowania. Chodzi przede wszystkim o odpowiedź na pytanie, czy z upływem terminu następuje utrata uprawnienia (kompetencji) do dokonania określonej czynności w konkretnym postępowaniu.

Nie ulega wątpliwości, że przekroczenie przez Senat terminu konstytucyjnego (najczęściej 30 dni) na zajęcie stanowiska wobec ustawy powoduje utratę uprawnienia do późniejszego uchwalenia poprawek bądź podjęcia uchwały o odrzuceniu ustawy w całości. Z brakiem realizacji uprawnień Senatu w określonym czasie przepisy Konstytucji wiążą fikcję prawną – uznanie ustawy za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm<sup>50</sup>.

Prezydent, w określonym konstytucyjnie terminie (najczęściej 21 dni), ma obowiązek podpisania ustawy lub skorzystania z przysługującego mu prawa weta lub skierowania do

---

<sup>47</sup> Na ten aspekt w szczególności zwraca uwagę S. Patyra. Autor w związku z tym podaje w wątpliwość realne, praktyczne korzyści wynikające z zastosowania trybu pilnego. Wskazuje też na przykłady niewątpliwie przewlekłego postępowania wobec pilnych projektów na etapie sejmowym. Zob. S. Patyra, *op. cit.*, s. 77–78.

<sup>48</sup> Zob. wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06.

<sup>49</sup> S. Patyra, *op. cit.*, s. 77–78.

<sup>50</sup> Art. 121 ust. 2 Konstytucji RP.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

Trybunału Konstytucyjnego wniosku inicjującego kontrolę prewencyjną<sup>51</sup>. Nie ma jednoznacznego wskazania, jakie skutki prawne miałyby naruszenie tego terminu przez Prezydenta. Wydaje się jednak, że upływ terminu powoduje utratę możliwości skorzystania z przysługujących Prezydentowi uprawnień wobec ustawy, tj. skierowania wniosku do TK lub zastosowania prawa weta. W dalszym ciągu istniałby jednak obowiązek podpisania uchwalonej ustawy. Należy stwierdzić, że w takim przypadku przepisy nie formułują żadnej fikcji prawnej, czy to zakładającej uznanie przedkładanej ustawy za podpisaną, czy też polegającej na uznaniu, że Prezydent w dorozumiany sposób skorzystał z prawa weta. Nie ulega wątpliwości, że bez podpisania ustawy przez Prezydenta nie można jej opublikować w Dzienniku Ustaw, a co za tym idzie ustawa nie może wejść w życie.

W dotychczasowej praktyce nie zdarzyło się, aby Prezydent nie podjął żadnego działania wobec ustawy w przysługującym mu terminie. Sytuacja taka może jednak zdarzyć się w przyszłości na skutek zdarzeń losowych lub w efekcie poważnego kryzysu politycznego.

Moim zdaniem ewentualne podpisanie ustawy po terminie nie powinno skutkować stwierdzeniem niekonstytucyjności ustawy. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do sytuacji, w której Prezydent, poprzez zaniechanie, zależne jedynie od jego woli, mógłby przesądzić o istotnej wadliwości każdej ustawy. Istniałaby więc przesłanka dla jej późniejszego zakwestionowania i wyeliminowania z obrotu prawnego ze względów formalnych. Stałoby to w sprzeczności z celem art. 122 Konstytucji RP oraz naruszałoby uprawnienia pozostałych uczestników postępowania ustawodawczego.

Wykonywanie uprawnień po upływie terminu, z którego upływem wiąże się jego utrata w ramach konkretnego postępowania, będzie zawsze działaniem bez podstawy prawnej i powinno być kwalifikowane jako istotne naruszenie postępowania. Podpisanie ustawy jest obowiązkiem, a nie uprawnieniem Prezydenta.

Dyskusyjne jest zapatrywanie Trybunału Konstytucyjnego<sup>52</sup> dotyczące innego jeszcze rodzaju naruszenia terminu zarezerwowanego dla Prezydenta. Miałoby to nastąpić wtedy, gdy w momencie przekazania Prezydentowi uchwalonej ustawy do jej planowanego wejścia w życie pozostaje mniej niż 21 dni. Sytuacja taka może się zdarzyć w praktyce, gdy termin wejścia w życie został określony poprzez wskazanie daty kalendarzowej, natomiast samo postępowanie legislacyjne wobec tej ustawy uległo opóźnieniu. Po pierwsze, trudno wykazać, że każda tego rodzaju sytuacja powoduje naruszenie przepisów Konstytucji. Prezydent mógł mieć bowiem wolę podjęcia decyzji od razu, nie czekając do końca terminu. Po drugie, redakcja ustawy nie ma wpływu na uprawnienie Prezydenta, który w dalszym ciągu może wykonać swoje uprawnienia w przepisany terminie.

Należy jednak zgodzić się, że w niektórych przypadkach będzie to prowadzić do wadliwości ustawy w postaci naruszenia odpowiedniego *vacatio legis*. Należy także mieć na uwadze, że ustawa z określoną kalendarzowo datą wejścia w życie może być przedmiotem weta lub prewencyjnego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Procedury te również trwają określony czas. Może się więc okazać, że Prezydent będzie miał obowiązek podpisania ustawy, nawet jeżeli określony w niej termin wejścia w życie dawno upłynął. Oczywiście w takiej sytuacji nie upłynąłby termin na podjęcie decyzji przez Prezydenta, gdyż jego bieg byłby wtedy zawieszony.

---

<sup>51</sup> Art. 122 Konstytucji RP.

<sup>52</sup> Zob. wyrok TK z dnia 14 lipca 2019 r., Kp 1/19 wraz ze zdaniem odrębnym sędziego TK M. Muszyńskiego.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

Warto byłoby rozważyć teoretyczną możliwością wydania przez TK w analogicznych sprawach wyroków zakresowych, stwierdzających niekonstytucyjność przepisu stanowiącego o wejściu ustawy w życie w zakresie, w którym przewiduje obowiązywanie ustawy w okresie od daty w niej wskazanej do daty konkretnie określonej, w której ustawa powinna wejść w życie przy zachowaniu prawidłowego *vacatio legis*. Rozstrzygnięcie takie mogłoby jednocześnie zapewnić ochronę praw jednostki oraz ocalić akt normatywny, którego merytoryczna treść nie budziłaby wątpliwości konstytucyjnych. Wyroki zakresowe są obecnie wydawane w sprawach tzw. pominięć prawodawczych.

Szczególny termin końcowy jest związany z zasadą dyskontynuacji. Jej istotą jest zakaz kontynuowania przez parlament nowej kadencji postępowań niezakończonych w parlamencie kadencji poprzedniej<sup>53</sup>. Oczywiście, przewidziano szereg wyjątków<sup>54</sup>.

## PODSUMOWANIE

Jak wynika z przedstawionej analizy, problem terminów stanowi niezwykle istotną kwestię proceduralną w ramach postępowania legislacyjnego. Naruszenie terminów zarówno konstytucyjnych, jak i regulaminowych może doprowadzić do wyeliminowania całego aktu normatywnego z obrotu prawnego. Świadczą o tym najnowsze rozstrzygnięcia Trybunału konstytucyjnego, które mogą stać się w przyszłości stałą linią orzeczniczą, bardzo odbiegającą od dotychczasowych, utrwalonych poglądów. Rozpoznanie charakteru poszczególnych terminów oraz właściwe ich obliczenie ma więc decydujące znaczenie w procesie stanowienia prawa oraz dokonywania oceny jego zgodności z ustawą zasadniczą.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bosek L., *Komentarz do art. 98 Konstytucji, teza 9*, [w:] *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014.
- Chrzanowski D., Odrowąż-Sypniewski W., *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Chrzanowski D., Odrowąż-Sypniewski W., Radziejewicz P., *Analiza projektów ustaw Sejmu III kadencji (20 października 1997 r. – 20 października 1998 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 98 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 119 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 123 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Gromek Z., *Przebieg procedury ustawodawczej w Sejmie VIII kadencji – analiza ilościowa*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4.
- Kazalska O., Maśnicki J., Żuralska M., *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, Warszawa 2012.

---

<sup>53</sup> Zob. L. Bosek, *Komentarz do art. 98 Konstytucji, teza 9*, [w:] *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

<sup>54</sup> Zob. M. Radajewski, *op. cit.*, s. 155–170.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

- Kulik M., *Przedawnienie karalności i przedawnienie wykonania kary w polskim prawie karnym*, Warszawa 2014.
- Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016.
- Lipski J., Tymiński R., *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu w toku całej IV kadencji*, [w:] *Ustawy 2001–2005. Sejm IV kadencji*, red. T. Muś, Warszawa 2006.
- Nowikowski I., *O regulach obliczania terminów w procesie karnym (kwestie wybrane)*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011.
- Orłowski R., *Calculation of Time Limits Resulting from the Constitution of the Republic of Poland from April 2, 1997 (Selected Issues)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 6.
- Patyra S., *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Radajewski M., *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Safjan M., *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3.
- Sokołowski J., Poznański P., *Struktura procesu legislacyjnego w analizie ilościowej*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, red. J. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008.
- Szmyt A., *Uwagi na marginesie trybu pilnego*, [w:] *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001.
- Żuralska M., Brudnoch A., Dąbrowska K., Sierzputowska M., *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VII kadencji*, Warszawa 2017.

#### AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (t.j. M.P. 2019, poz. 1028 ze zm.).
- Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (t.j. M.P. 2018, poz. 846 ze zm.).
- Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999 r. (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2120).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2393).

#### ORZECZNICTWO

- Orzeczenie TK z dnia 24 lutego 1997 r., K 19/96.
- Wyrok TK z dnia 7 lipca 2003 r., SK 38/01.
- Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06.
- Wyrok TK z dnia 5 października 2017 r., Kp 4/15.
- Wyrok TK z dnia 14 listopada 2018 r., Kp 1/18.
- Wyrok TK z dnia 14 lipca 2020 r., Kp 1/19.