

21/3A/2004

WYROK

z dnia 24 marca 2004 r.

Sygn. akt K 37/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Teresa Dębowska-Romanowska
Adam Jamróż
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 marca 2004 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, o zbadanie zgodności:

art. 2 i art. 9 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w części dotyczącej zniesienia centralnego organu administracji rządowej – Głównego Geodety Kraju oraz urzędu go obsługującego – Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

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 dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 19 ustawy powołanej w punkcie 1 w części obejmującej umieszczone po przecinku słowa: „z wyjątkiem art. 2, 6, 7, 9 oraz 11, które wchodzi w życie z dniem 30 grudnia 2003 r.” jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 marca 2004 r. w M. P. Nr 15, poz. 247.

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

UZASADNIENIE:

I

1. Problem konstytucyjny stanowiący podstawę zarzutów zawartych w rozpatrywanym w niniejszej sprawie wniosku Prezydenta dotyczy kwestii dopuszczalności wprowadzenia do tekstu projektu ustawy na etapie prac sejmowych poprawek, które swą treścią wykraczają poza pierwotny zakres wniesionego do Sejmu projektu. Nie jest on tożsamy z kilkakrotnie już rozpatrywanym przez Trybunał Konstytucyjny problemem dopuszczalności wprowadzenia przez Senat poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm. Dodatkowym problemem, z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie, jest kwestia dopuszczalności określenia daty wejścia w życie przepisu na dzień przypadający przed jego ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw.

2. Wnioskiem z 22 grudnia 2003 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów art. 2 i art. 9 ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca u.g.n., ustawa nowelizująca u.g.n.). Wskazanim we wniosku przepisom, w zakresie, w jakim znoszą one centralny organ administracji rządowej – Głównego Geodetę Kraju oraz urząd go obsługujący – Główny Urząd Geodezji i Kartografii, wnioskodawca zarzucił sprzeczność z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez naruszenie podstawowych zasad procedury ustawodawczej w toku ich uchwalania.

Na poparcie sformułowanych we wniosku zarzutów powołano następujące argumenty:

Analiza procesu legislacyjnego dla projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw wskazuje, że kwestionowane we wniosku przepisy – ich merytoryczna zawartość – nie były objęte pierwotnym zakresem projektu. Rządowy projekt ustawy nie dotyczył kwestii związanych z funkcjonowaniem centralnego organu administracji rządowej – Głównego Geodety Kraju. Z uzasadnienia projektu wynika, że celem nowelizacji było uwzględnienie wniosków organów administracji i sądów, płynących z kilkuletniego doświadczenia w stosowaniu ustawy oraz doprecyzowanie jej postanowień w celu eliminacji rozbieżnych wariantów interpretacyjnych. Zagadnienie modyfikacji struktury organów administracji rządowej – we wskazanym wyżej kierunku – nie stało się także przedmiotem prac komisji sejmowej (Komisji Infrastruktury), do której projekt skierowano, w trakcie pierwszego czytania.

Podczas prac komisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia projektu ustawy zmieniającej u.g.n., tj. między pierwszym a drugim czytaniem, zakres przedmiotowy projektowanej ustawy został rozszerzony. Wprowadzono do niej regulację uchylającą przepisy likwidujące z dniem 31 grudnia 2003 r. urząd Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast – centralny organ administracji rządowej. Wnioskodawca nie kwestionuje legalności wskazanej zmiany, uznając, że została ona wprowadzona do projektu na właściwym etapie procesu ustawodawczego, tj. przed drugim czytaniem, podczas prac prowadzonych nad projektem w komisji sejmowej, a ponadto dotyczy kwestii związanej z pierwotną materią projektu ustawy.

Podobnego stwierdzenia nie sposób jednak odnieść do wprowadzonej do projektu podczas drugiego czytania poprawki przewidującej zniesienie centralnego organu administracji rządowej – Głównego Geodety Kraju i urzędu go obsługującego. Za niedopuszczalnością tej modyfikacji przemawiają: Po pierwsze, fakt, że będąca jej przedmiotem kwestia nie jest w sposób bezpośredni związana z pierwotnie zakreślonym przedmiotem i celem projektu. Po drugie, okoliczność, że została ona zgłoszona w końcowej fazie postępowania ustawodawczego. Zważywszy powyższe kwestie, nie spełnia ona ani konstytucyjnych wymagań statuowanych dla „poprawki do ustawy” (stanowi bowiem nowość normatywną), ani wymagań, jakie Konstytucja stawia „inicjatywie ustawodawczej” (skoro zgłoszona została w końcowej fazie procesu legislacyjnego). Sposób uchwalenia kwestionowanej ustawy jest przejawem tendencji zmierzającej do zatarcia odrębności między wskazanymi instytucjami, a tym samym stanowi jaskrawe naruszenie podstawowych reguł konstytucyjnych rządzących postępowaniem ustawodawczym. Wprowadzając wymaganie rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach Konstytucja nakazuje, aby podstawowe treści, które znajdują się w ustawie, przebyły pełną drogę procedury ustawodawczej. Sformalizowany tryb procesu legislacyjnego ma stanowić gwarancję tego, że przyjęte w ustawach rozwiązania zostaną gruntownie przemyślane, pozbawione cechy przypadkowości. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie instytucji poprawek, które umożliwi wprowadzenie do ustawy treści stanowiących nowość normatywną w końcowej fazie prac legislacyjnych Sejmu, a więc bez poddania ich pełnej procedurze ustawodawczej.

3. Sejm w piśmie swego Marszałka z 28 stycznia 2004 r. stwierdził, że zarzuty wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie są zasadne i wniósł o stwierdzenie zgodności zakwestionowanych w nim przepisów ustawy nowelizującej u.g.n. z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Stanowisko to zostało poparte następującą argumentacją:

Po pierwsze, brak jest normatywnych definicji pojęć: „poprawka” i „inicjatywa ustawodawcza”. W procesie ich interpretacji należy zatem kierować się zasadami: swobody ustawodawcy i autonomii Sejmu. Przepisy nie wyznaczają wprost dopuszczalnego zakresu poprawki. Granice te wyznaczone zostały w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że poprawki poselskie zgłoszone podczas drugiego czytania podlegają pewnym ograniczeniom. Każdy konkretny proces legislacyjny wymaga jednak indywidualnej oceny pod kątem tego, czy wprowadzane poprawki nie przekraczają tego dopuszczalnego zakresu, a więc czy nie stają się *de facto* surogatem inicjatywy ustawodawczej. W niniejszej sprawie z przypadkiem takim nie mamy do czynienia.

Po drugie, z przepisów Konstytucji, ani też z przepisów regulaminu Sejmu nie można wyprowadzić wniosku co do ewentualnego ograniczenia prawa do zgłaszania poprawek w trakcie drugiego czytania projektu ustawy. Wręcz przeciwnie, drugie czytanie projektu jest tym stadium procesu ustawodawczego, które jest przeznaczone do składania poprawek i do przeprowadzania debaty nad nimi. W przedmiotowej sprawie zgłoszona w trakcie drugiego czytania poprawka była następnie przedmiotem prac Komisji Infrastruktury, a zatem przedmiotem rzetelnej debaty. Ponadto o jej zasadności świadczy przychylenie się do niej projektodawcy – Rady Ministrów.

Po trzecie, nie można tracić z pola widzenia *ratio legis* przyjętych poprawek. Ich wprowadzenie podyktowane było koniecznością dokonania oszczędności w działaniu administracji rządowej „budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa” w celu urzeczywistnienia takich konstytucyjnie chronionych wartości jak: równowaga budżetowa i stan finansów publicznych.

Po czwarte, uchwalenie przez Sejm kwestionowanych we wniosku poprawek motywowane było względem racjonalności. Chodziło bowiem o szybkie (przed 1 stycznia 2004 r.) wejście w życie przepisów zmieniających niektóre zapisy ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw. Poprawki te konsumowały odrębny poselski projekt ustawy o zmianie wyżej wskazanej ustawy, a ich przyjęcie znacznie wyprzedziło w czasie ewentualne zakończenie procedury legislacyjnej w odniesieniu do tego projektu. Uchwalenie poprawek spowodowało wycofanie „konkurencyjnego” projektu przez wnioskodawcę.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 13 lutego 2004 r. stwierdził, że przepisy art. 2 i art. 9 ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w części dotyczącej zniesienia centralnego organu administracji rządowej – Głównego Geodety Kraju oraz urzędu go obsługującego – Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, są zgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny oparł uzasadnienie swojego stanowiska na następujących argumentach:

Po pierwsze, w przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia z przekroczeniem dopuszczalnego zakresu poprawek do projektu ustawy. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 119 ust. 2 Konstytucji wnoszenie poprawek do projektu jest możliwe „w czasie rozpatrywania go przez Sejm”, a więc do momentu przystąpienia przez Sejm do głosowania. Także z przepisów regulaminu Sejmu nie wynika jakiegokolwiek ograniczenie zakresu przedmiotowego poprawek wnoszonych podczas drugiego czytania projektu.

Instytucją poprawki wielokrotnie zajmował się Trybunał Konstytucyjny. Sformułował on wobec poprawki następujące wymagania: Po pierwsze, poprawka do ustawy musi się mieścić w przedmiotowych ramach projektu ustawy i po drugie, dopuszczalność i zakres poprawek zależy od etapu prac parlamentarnych, na którym zostają one wnoszone. Prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu istotnie jest bardziej ograniczone niż na etapie prac komisji między pierwszym a drugim czytaniem projektu. Analiza procesu legislacyjnego dla kwestionowanej we wniosku ustawy prowadzi do wniosku, że wskazane wyżej wymagania zostały spełnione. Zgłoszone w trakcie drugiego czytania poprawki, które do tekstu ustawy nowelizującej u.g.n. wprowadziły zakwestionowane przez Prezydenta przepisy art. 2 i art. 9, zostały zgłoszone na właściwym etapie procedury legislacyjnej, przeznaczonym do przeprowadzenia debaty nad sprawozdaniem komisji sejmowej i zgłaszania poprawek. Ponadto były one następnie (przed trzecim czytaniem projektu) przedmiotem obrad właściwej komisji sejmowej.

Niezasadne jest także twierdzenie, że zakwestionowana we wniosku regulacja stanowiła – w momencie zgłaszania do ustawy zmieniającej u.g.n. poprawek ją wprowadzających – nowość normatywną. Istotnie, ani rządowy projekt ustawy nowelizującej u.g.n., ani poprawki zgłoszone do niego w trakcie obrad Komisji Infrastruktury po pierwszym czytaniu projektu nie dotyczyły kwestii związanych z funkcjonowaniem urzędu Głównego Geodety Kraju. Jednakże już na etapie prac komisji sejmowej po pierwszym czytaniu zgłoszona została poprawka dotycząca organizacji i funkcjonowania centralnych organów administracji w ramach działu administracji rządowej obejmującego budownictwo oraz gospodarkę przestrzenną i mieszkaniową. Poprawka ta miała na celu uchylenie przepisów przewidujących likwidację Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Zgłoszona podczas drugiego czytania projektu ustawy poprawka, której celem było zniesienie Głównego Geodety Kraju, stanowiła konsekwentną realizację tej samej koncepcji przebudowy organów administracyjnych działających w

zakresie wskazanego wyżej działu administracji. Poza tym, ocena tego, czy dana poprawka zawiera nowość normatywną nie może być dokonywana w oderwaniu od stanowiska podmiotu inicjującego postępowanie ustawodawcze. To on bowiem najlepiej ocenić może kwestię zgodności proponowanych poprawek z celem i charakterem wniesionego przezeń do Sejmu projektu.

Ponadto, dla oceny niniejszej sprawy nie bez znaczenia pozostaje fakt, że kwestionowane poprawki poselskie, zgłoszone do projektu ustawy nowelizującej podczas drugiego czytania, zyskały poparcie projektodawcy (Rady Ministrów). Jest tak zwłaszcza, gdy uwzględnić treść art. 119 ust. 4 Konstytucji, który przyznaje podmiotowi wykonującemu inicjatywę ustawodawczą (projektodawcy) daleko idące uprawnienie do dysponowania projektem, czego wyrazem jest przysługujące projektodawcy prawo do wycofania projektu do czasu zakończeniu drugiego czytania projektu.

II

Podczas rozprawy uczestnicy postępowania podtrzymali wnioski i argumentację zawarte w pismach procesowych.

Pełnomocnik wnioskodawcy sprecyzował zakres wniosku, wyjaśniając, że jego przedmiotem są przepisy art. 2 i art. 9 ustawy z 28 listopada 2003 r. w zakresie, w jakim dotyczą one zmiany statusu Głównego Geodety Kraju, polegającej na wykluczeniu tego urzędu z grupy centralnych organów administracji rządowej.

Uczestnicy postępowania przedstawili stanowisko co do art. 19 ustawy z 28 listopada 2003 r. ustalającego (kalendarzowo) datę wejścia w życie pięciu wymienionych w nim przepisów na dzień 30 grudnia 2003 r. Pełnomocnik wnioskodawcy podniósł, że Prezydent nie mógłby podpisać ustawy przewidującej wejście w życie kilku jej przepisów w dacie poprzedzającej ogłoszenie ustawy. Nie oznaczałoby to bowiem nic innego, jak tylko naruszenie zasady *lex retro non agit*. Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że nie może do tej kwestii merytorycznie się ustosunkować, gdyż jest to jego zdaniem sprawa o charakterze precedensowym. Zastępca Prokuratora Generalnego oświadczył, że pozostawienie w tekście ustawy art. 19 w obecnym brzmieniu doprowadziłoby do paradoksalnej sytuacji, bowiem wymienione w nim przepisy weszłyby w życie z datą wsteczną. Dodał, że w przypadku stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją kwestionowanych we wniosku przepisów, powinien znaleźć zastosowanie przepis art. 122 ust. 4 Konstytucji. Natomiast w razie nieprzychylenia się przez Trybunał do argumentów zawartych we wniosku, kwestia wejścia w życie przepisów wskazanych w końcowej części art. 19 musiałaby być rozstrzygnięta przez odwołanie do zasady ogólnej, wynikającej z przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 31). W konsekwencji weszłyby one w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia ustawy.

III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. W dniu 1 grudnia 2003 r. zakwestionowana ustawa po zakończeniu postępowania ustawodawczego w Sejmie i Senacie została przedstawiona do podpisu Prezydentowi. Prezydent skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego 22 grudnia 2003 r., a więc z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 122 ust. 2 Konstytucji. W sprawie spełnione są wymagania ustanowione przez art. 122 Konstytucji w stosunku do wniosków Prezydenta składanych w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw.

Wniosek Prezydenta zasadniczo spełnia także wymagania formalne określone w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zwrócić należy jedynie uwagę, że żądanie wniosku „o stwierdzenie zgodności z Konstytucją” sformułowane zostało niezgodnie z treścią uzasadnienia wniosku. Po pierwsze, uznać należy, że z uwagi na domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją bezprzedmiotowe są wnioski o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności ustawy (szerzej: aktu normatywnego) z Konstytucją. Art. 122 ust. 3 Konstytucji 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” niesie w sobie możliwość różnych rozstrzygnięć, w szczególności orzeczenie o zgodności albo o niezgodności. Oznacza to, że Prezydent występuje do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli w jego ocenie ustawa jest w części lub w całości niezgodna z Konstytucją albo kiedy ma on poważne i uzasadnione wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją. „Wniosek afirmatywny” (złożony np. wyłącznie dla potwierdzenia zajmowanego przez Prezydenta stanowiska, że ustawa jest zgodna z Konstytucją) uznać należy za niezgodny z art. 126 ust. 2 Konstytucji, a zatem niedopuszczalny. Po drugie, z całego wniosku jednoznacznie wynika, że Prezydent uważa ustawę (a przynajmniej jej część) za niezgodną z Konstytucją, dlatego żądanie „stwierdzenia zgodności” należy odczytywać jako żądanie zbadania zgodności ustawy, (a ściślej – niektórych jej przepisów) z Konstytucją. Takie sformułowanie znalazło się zresztą w końcowej części uzasadnienia wniosku (s. 6).

Na marginesie zaznaczyć jeszcze trzeba, że w uzasadnieniu wniosku w sposób niekonsekwentny dokonano powołania dowodów na poparcie zawartego w nim opisu stanu faktycznego spraw. Wnioskodawca w jednym miejscu (s. 1) powołuje się na druk sejmowy, ale gdy powołuje się na sprawozdanie komisji, to już tego nie czyni. Nie wskazuje też dowodów na poparcie niektórych twierdzeń np. dotyczących rozszerzenia zakresu zmian w projekcie zakwestionowanej ustawy w trakcie prac podkomisji nadzwyczajnej dla rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny zgodnie z art. 19 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oparł się na dokumentach sejmowych, które z urzędu dopuścił jako dowody.

2. Kwestią wstępną, której rozstrzygnięcie jest konieczne dla prawidłowego rozpatrzenia wniosku, jest ustalenie, jaka część aktu normatywnego jest kwestionowana we wniosku stanowiącym podstawę wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Chodzi więc o określenie tzw. przedmiotu zaskarżenia oraz tzw. wzorców kontroli, czyli norm (przepisów) Konstytucji, których naruszenie – zdaniem wnioskodawcy – nastąpiło. Wniosek rozpatrywany przez Trybunał niniejszej sprawie w sposób nie w pełni precyzyjny i jednoznaczny określa przedmiot zaskarżenia. Z jednej strony w *petitum* wniosku mowa jest o żądaniu stwierdzenia zgodności z Konstytucją ustawy (w domyśle: całej ustawy) uchwalonej przez Sejm 28 listopada 2003 r. Z drugiej strony wnioskodawca formułuje zarzut niezgodności z Konstytucją tylko co do art. 2 i art. 9 tej ustawy i to jedynie „w części dotyczącej zniesienia centralnego organu administracji rządowej – Głównego Geodety Kraju oraz urzędu go obsługującego – Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii”. W świetle uzasadnienia wniosku przyjąć należy, że zakres zaskarżenia wyznaczony jest przez sformułowany zarzut niezgodności z Konstytucją, a zatem wyrażone w przepisach ustawy z 28 listopada 2003 r. normy dotyczące innych kwestii nie są nim objęte. Należy podkreślić, że zakresem zaskarżenia nie są też objęte

przepisy dotyczące kwestii zniesienia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz likwidacji Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Dodatkowe problemy rodzi pewna niezgodność między określeniem zaskarżonych przepisów za pomocą wskazania jednostek systematyki ustawy, a sprecyzowaniem normy prawnej, której zgodność z Konstytucją podważa Prezydent. Chodzi po pierwsze o to, że art. 2 kwestionowanej ustawy w ogóle nie dotyczy „zniesienia” (likwidacji, rozwiązania) organu państwowego pod nazwą Główny Geodeta Kraju oraz „obsługującego go urzędu”. Zmiany, które miałyby być wprowadzone przez art. 2 pkt 1-7 i pkt 9-13 ustawy z 28 listopada 2003 r. do ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.), wyraźnie zakładają bowiem dalsze istnienie organu pod taką nazwą, choć o zmienionym statusie prawnym i kompetencjach. Z zestawienia art. 2 i art. 9 ustawy z 28 listopada 2003 r. wynika, że w art. 2 dokonano tylko zmian w statusie Głównego Geodety Kraju, który utracił charakter centralnego organu administracji przekształcony został w organ pomocniczy ministra właściwego ds. budownictwa oraz gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Zmiany, które wprowadzone miały zostać do porządku prawnego przez art. 2 pkt 8 zaskarżonej ustawy, nie dotyczą w ogóle funkcjonowania Głównego Geodety Kraju.

Po drugie, zwrócić należy uwagę, że „zniesienia” Głównego Geodety Kraju oraz „urzędu go obsługującego” nie dotyczy cały art. 9 ustawy, gdyż skutek ten wynika wyłącznie z pkt 1 lit. b, pkt 3 lit. b oraz związanego z nimi pkt 11. Przepisy te wprowadzają zmiany do ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253 ze zm.), w szczególności do art. 1, który przewiduje zniesienie określonych w nim centralnych organów administracji rządowej. Pozostała część art. 9 ustawy z 28 listopada 2003 r. dotyczy Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz jego Prezesa, a nie Głównego Geodety Kraju.

Interpretując wniosek Prezydenta przez pryzmat jego uzasadnienia, a ponadto mając na uwadze doprecyzowanie granic wniosku podczas rozprawy, stwierdzić należy, iż w istocie we wniosku kwestionowane są tylko normy prawne, które dokonać mają nie tyle zniesienia (*sensu stricto*) Głównego Geodety Kraju i „urzędu go obsługującego”, ile zmiany statusu tego organu, polegającej na jego wyeliminowaniu z grupy centralnych organów administracji rządowej. Zmiany statusu Głównego Geodety Kraju są jednak tak głębokie, że zasadne jest stwierdzenie, iż wskutek ich wejścia w życie mielibyśmy do czynienia z nowym organem, zupełnie innym od tego, który funkcjonuje obecnie, choć o tej samej nazwie. W tym stanie rzeczy przedmiot postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowią przepisy art. 2 pkt 1-7 i pkt 9-13 oraz art. 9 pkt 1 lit. b, pkt 3 lit. b i pkt 11 ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Określenie przedmiotu zaskarżenia przez wskazanie konkretnych przepisów zakwestionowanej ustawy sprawia, że w razie stwierdzenia niezgodności tych przepisów z Konstytucją możliwe będzie podpisanie przez Prezydenta ustawy z pominięciem tych przepisów. Możliwość ta nie istniałaby, gdyby uznana za niezgodną z Konstytucją część ustawy została oznaczona w taki sposób, jaki został zastosowany we wniosku.

Prezydent wskazuje jako wzorzec kontroli art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji. Istota zarzutu Prezydenta sprowadza się do stwierdzenia, że na skutek przekroczenia zakresu przedmiotowego poprawek dopuszczalnych na etapie II czytania projektu ustawy w Sejmie doszło do naruszenia art. 119 ust. 2 Konstytucji dotyczącego instytucji poprawki do projektu ustawy, a przez to do naruszenia zasady rozpatrywania

przez Sejm projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1) oraz do obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1).

Dodatkowo w uzasadnieniu wniosku podniesiono, że w związku z przebiegiem procesu ustawodawczego doszło do naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i prawa, ponieważ wprowadzenie „tego rodzaju zmian” powinno następować „ze znacznym wyprzedzeniem”. Jednakże wnioskodawca nie formułuje *expressis verbis* we wniosku zarzutu naruszenia zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) przez naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz braku wymaganej *vacatio legis*, ale stara się wykazać, że kwestionowane z uwagi na tryb ustanowienia przepisy dotyczą problematyki przestrzegania istotnych zasad konstytucyjnych.

3. Oparta na art. 188 pkt 1 Konstytucji kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności ustawy z Konstytucją obejmuje nie tylko badanie ustawy pod względem treści, ale i pod względem tego, czy została ona wydana zgodnie z przepisami regulującymi postępowanie ustawodawcze (por. art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Z uwagi na charakter sformułowanych w rozpatrywanym wniosku zarzutów zadaniem Trybunału w niniejszej sprawie nie jest zestawienie z sobą treści normy ustawowej i normy konstytucyjnej, ale zbadanie zgodności procedury uchwalenia zakwestionowanych przepisów ustawy z wymaganiami wynikającymi ze wskazanych we wniosku przepisów Konstytucji. Dlatego istotną rolę w tej sprawie odgrywają ustalenia faktyczne dotyczące trybu rozpatrywania przez Sejm zaskarżonej ustawy.

a) projekt będący podstawą prac ustawodawczych został złożony w Sejmie przez Radę Ministrów 12 marca 2003 r. i przedstawiony posłom w druku sejmowym nr 1421. Projekt przewidywał wprowadzenie licznych zmian do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami a także do przepisów czterech innych ustaw pozostających w ścisłym związku z regulacjami ustawy o gospodarce nieruchomościami. W projekcie rządowym nie było przepisów przewidujących zniesienie instytucji Głównego Geodety Kraju i obsługującego go urzędu. Na marginesie rozważań zauważyć trzeba techniczno-legislacyjną „nieporadność” zastosowanego w kwestionowanych przepisach sformułowania „urząd go obsługujący”, zważywszy na to, że ma on nazwę własną – Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Choć w projekcie przewidywano również – zgodnie z jego tytułem – zmiany w innych ustawach (art. 6-9 projektu), nie było w nim propozycji przepisów dotyczących zmiany ustawy z 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw. Projektowane zmiany nie miały dotyczyć ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, która stanowi podstawę funkcjonowania i kompetencji Głównego Geodety Kraju.

Jak słusznie stwierdza wnioskodawca, z uzasadnienia tego projektu wynika, że zamiarem (intencją) projektodawcy była nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie „wniosków wynikających z kilkuletnich doświadczeń w jej stosowaniu przez organy administracji i sądy”, a nie dokonywanie zmian w systemie centralnych organów administracji rządowej. Analiza propozycji zmian innych ustaw wyraźnie wskazuje, iż były one ściśle związane z gospodarką nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, gmin lub innych instytucji publicznoprawnych (art. 6, 7 i 9) oraz problematyką licencji zawodowych w dziedzinie rzeczoznawstwa majątkowego i licencji zawodowych w dziedzinie pośrednictwa w obrocie i zarządzania nieruchomościami (art. 8 projektu). Można więc ogólnie stwierdzić, że Rada Ministrów jako projektodawca ustawy nie tylko nie proponowała zniesienia Głównego Geodety Kraju, ale także nie objęła swoją inicjatywą zmiany jego statusu prawnego, zasad działania oraz kompetencji.

Należy tu podkreślić, iż regulacja przewidziana w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wiąże się w bezpośredni sposób z podstawowym zakresem działania Głównego Geodety Kraju.

b) pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych ustaw odbyło się na posiedzeniu sejmowej Komisji Infrastruktury 1 kwietnia 2003 r. Podczas debaty nie zgłaszano propozycji dotyczących zniesienia Głównego Geodety Kraju, ani zmiany statusu prawnego tego organu (sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Infrastruktury, Biuletyn nr 1685/IV).

c) propozycja likwidacji Głównego Geodety Kraju pojawiła się podczas prac podkomisji nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami. We wniosku i w zebranych materiałach brak jest bezpośrednich dowodów obrazujących przebieg prac podkomisji. Propozycja ta nie została sformułowana w formie stosownej poprawki poselskiej i nie została włączona do projektu przedłożonego Komisji Infrastruktury. Nie była zatem ani przedmiotem rozważań, ani tym bardziej przedmiotem głosowania samej Komisji Infrastruktury. Brak więc tego rodzaju rozwiązań w załączonym do sprawozdania komisji projekcie ustawy (druk sejmowy nr 2151).

d) jak wynika z wypowiedzi posła J. Polaczka wygłoszonej na posiedzeniu Komisji Infrastruktury z 28 października 2003 r. (sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia w Biuletynie nr 2424/IV), rozwiązania będące wyrazem propozycji likwidacji Głównego Geodety Kraju, związane były z projektowanymi zmianami dotyczącymi funkcjonowania Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Nadzwyczajna podkomisja zdecydowała bowiem o włączeniu do tekstu projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisów uchylających przepisy ustawy z 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych w części przewidującej zniesienie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Prezesa tego Urzędu (art. 7 projektu). W ten sposób zakres przedmiotowy rozpatrywanej ustawy został wówczas „poszerzony” o nowelizację ustawy z 1 marca 2002 r., jak również szeregu innych ustaw.

Ponadto – jak wynika z wspomnianej wyżej wypowiedzi posła J. Polaczka – propozycja likwidacji Głównego Geodety Kraju związana była z koncepcją „komasacji” kompetencji tego organu i kompetencji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w rękach jednego organu, tj. Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Propozycja ta znalazła swój wyraz w odrębnym projekcie ustawy złożonym Marszałkowi Sejmu przez grupę posłów. Istotnie 21 października 2003 r. do Marszałka Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 2161, tytuł cytowany dosłownie według projektu). W samym tym projekcie nie ma jednak propozycji przepisów dotyczących likwidacji Głównego Geodety Kraju, a jedynie w uzasadnieniu jest mowa o rozważeniu takiej koncepcji.

e) niezależnie od tego podczas II czytania projektu ustawy na 61. posiedzeniu Sejmu 12 listopada 2003 r. zgłoszona została przez posła W. Okońskiego poprawka (a raczej szereg poprawek) do art. 7 projektu w wersji przedłożonej przez komisję. Poprawki te miały na celu doprowadzenie do zniesienia Głównego Geodety Kraju.

f) jak wynika z powołanego przez Marszałka Sejmu stanowiska Prezesa Rady Ministrów wyrażonego w piśmie z 12 listopada 2003 r. (jednakże bez przedłożenia kopii samego pisma). Rząd pozytywnie odniósł się do propozycji likwidacji Głównego Geodety Kraju i przekazania jego zadań Ministrowi Infrastruktury. Ze sprawozdań z prac Komisji

Infrastruktury wynika również, że przedstawiciele Rady Ministrów biorący udział w pracach nad projektem nie zgłaszali zastrzeżeń wobec takiej propozycji.

g) komisja Infrastruktury w głosowaniu na posiedzeniu 13 listopada 2003 r. postanowiła zarekomendować Sejmowi przyjęcie poprawek, przewidujących likwidację Głównego Geodety Kraju (sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Infrastruktury, Biuletyn nr 2500/IV i dodatkowe sprawozdanie Komisji Infrastruktury, druk sejmowy nr 2151 – A).

Na 61. posiedzeniu Sejmu 14 listopada 2003 r. doszło do uchwalenia ustawy wraz ze zgłoszonymi przez posła W. Okońskiego i zarekomendowanymi przez komisję poprawkami przewidującymi zniesienie Głównego Geodety Kraju i obsługującego go urzędu.

h) w dniu 20 listopada 2003 r. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw został wycofany przez wnioskodawców.

i) zakwestionowana ustawa została rozpatrzona na posiedzeniu Senatu 21 listopada 2003 r. Senat zaproponował wniesienie do tekstu poprawek, z tym, że nie uchwalił żadnych poprawek dotyczących zniesienia Głównego Geodety Kraju (uchwała Senatu z 21 listopada 2003 r., opis w Diariuszu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nr 51, z 5 grudnia 2003 r.).

j) po rozpatrzeniu przez Sejm poprawek Senatu 28 listopada 2003 r. ustawa została 1 grudnia 2003 r. przedstawiona Prezydentowi do podpisu.

4. Rozstrzygnięcie problemu zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przez Prezydenta przepisów zakłada konieczność uwzględnienia tych regulacji konstytucyjnych, które przesadzają o odrębności trzech instytucji, a mianowicie: inicjatywy ustawodawczej, poprawki do projektu ustawy wniesionej podczas rozpatrywania projektu przez Sejm oraz poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm. Wszystkie wymienione wyżej instytucje służą „docelowo” wprowadzeniu zmian do obowiązującego stanu prawnego. Instytucją o podstawowym znaczeniu dla procesu ustawodawczego jest niewątpliwie inicjatywa ustawodawcza (zwana dawniej „początkowaniem ustaw”), ona bowiem otwiera postępowanie, którego końcowym efektem ma być wejście w życie nowej ustawy. Nic więc dziwnego, że została ona w przepisach Konstytucji uregulowana szerzej i dokładniej niż dwie pozostałe instytucje. Natomiast wnoszenie poprawek – tak „sejmowych”, jak „senackich” – jest możliwe wyłącznie w przypadku uprzedniego skorzystania przez uprawniony podmiot z prawa inicjatywy ustawodawczej, a ponadto tylko w określonych fazach procesu ustawodawczego (w Sejmie i w Senacie). Są to więc instytucje nie tylko odrębne od instytucji inicjatywy ustawodawczej, ale i spełniające wobec niej rolę uboczną, wtórną. Z powyższych względów wykładnia przepisów regulujących instytucję poprawki „sejmowej” i poprawki „senackiej” musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między instytucjami inicjatywy ustawodawczej i poprawek, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, jakie Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 23 listopada 1993 r., K. 5/93, OTK 1993 r., cz. II, poz. 39, i z 22 września 1997 r., K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35).

Konstytucja w art. 118 ust. 1 i 2 określa wyczerpująco katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej, wymagając ponadto (w ust. 3), aby każdy z nich, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawił także skutki finansowe jej wykonania. Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez

konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw (np. w zakresie systematyki, sposobu numeracji poszczególnych części projektu).

Wynikającemu z Konstytucji uprawnieniu do inicjatywy ustawodawczej odpowiada ciężąca 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 tylko prawo do rozpatrzenia złożonego projektu, tzn. mógł go rozpatrzyć albo pozostawić bez rozpoznania. Użyta w art. 119 ust. 1 Konstytucji formuła „rozpatruje projekt ustawy” oznacza, że Sejm powinien ustosunkować się do każdego złożonego prawidłowo projektu ustawy. Powinność Sejmu nie idzie tak daleko, by musiał on rozpatrywać odrębnie każdy z przepisów zawartych w projekcie, niemniej jednak skorzystanie przez uprawniony podmiot z inicjatywy ustawodawczej nie jest tylko impulsem uruchamiającym działania Sejmu, których efektem miałyby być wydanie ustawy o dowolnie określonej przez Sejm treści. Konstytucja z 1997 r. dokonała znacznego sformalizowania postępowania ustawodawczego i nie znosząc uprawnienia Sejmu do swobodnego – choć uwarunkowanego wymogiem zgodności z Konstytucją i umowami międzynarodowymi – kształtowania treści ustaw, ograniczyła to uprawnienie przez odpowiednie regulacje proceduralne.

5. Z tego, że wykonanie inicjatywy ustawodawczej polega na wniesieniu do Sejmu projektu nadającego się (zdatnego) do uchwalenia nie wynika, że wykluczona jest jego modyfikacja podczas rozpatrywania projektu przez izby ustawodawcze. Konstytucja nie zakazuje dokonywania w toku prac ustawodawczych zmian w tekście wniesionego projektu, co więcej – prawo do wnoszenia poprawek do projektu jest zakotwiczone w samej Konstytucji. Błędna jednak byłaby teza, że realizacja kompetencji do uchwalenia ustawy musi zawsze łączyć się z przekształceniem tekstu pochodzącego od podmiotu wykonującego inicjatywę ustawodawczą.

Istotne znaczenie dla rekonstrukcji konstytucyjnej koncepcji poprawki do projektu ustawy ma wykładnia art. 119 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten upoważnia wnioskodawcę, posłów i Radę Ministrów do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie jego rozpatrywania przez Sejm. Uprawnienie do wnoszenia poprawek oznacza *prima facie* prawo składania wniosków, które polegają na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy. Wprawdzie ani Konstytucja, ani inne obowiązujące akty normatywne nie zawierają legalnej definicji poprawki do projektu ustawy, jednak nie oznacza to, że pojęcia poprawki nie można zrekonstruować w drodze wykładni przepisów Konstytucji. Jednocześnie podkreślić należy raz jeszcze założenie utrwalone w dotychczasowym orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego pojęciom użytym przez ustawodawcę konstytucyjnego nie należy automatycznie przypisywać takiego znaczenia, jakie mają one w aktach normatywnych niższej rangi (np. w regulaminie Sejmu). 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. Nie umniejszając znaczenia tej zasady stwierdzić należy, że obowiązuje ona tylko poza zakresem regulowanym bezpośrednio przez Konstytucję i że to do Trybunału Konstytucyjnego należy ostateczna i wiążąca interpretacja przepisów konstytucyjnych, która dokonywana jest w ramach procesu kontroli konstytucyjności prawa.

Zamieszczone w Konstytucji wyliczenie podmiotów uprawnionych do wnoszenia poprawek ma charakter taksatywny, uprawnienie to nie przysługuje zatem innym osobom

uczestniczącym w pracach Sejmu. Wykładnia art. 119 ust. 2 Konstytucji w tej części nie budzi większych wątpliwości. Jednakże zwrócić należy uwagę na jedno zagadnienie istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy. Chodzi tu o ustalenie, czy prawo wnoszenia poprawek przysługuje zbiorowo pewnej grupie posłów czy też jest to również indywidualne uprawnienie każdego posła. Wątpliwości wynikają z użycia w art. 119 ust. 2 Konstytucji słowa „posłowie” w liczbie mnogiej, co sugeruje, że jest to uprawnienie, które może być wykonywane tylko zbiorowo. Należy tu również zwrócić uwagę na art. 118 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej m. in. posłom, a w tym przypadku regulamin Sejmu wymaga wniosku zbiorowego co najmniej 15 posłów. Jednak analizując inne przepisy Konstytucji dotyczące statusu i uprawnień posłów przyjęć można, iż użycie w art. 119 ust. 2 słowa: „posłom”, a nie słów: „każdemu posłowi”, nie przesądza samo przez się zagadnienia indywidualnego albo zbiorowego charakteru prawa do wnoszenia poprawek. Autorzy tekstu Konstytucji używali bowiem słowa „poseł” w odpowiedniej liczbie kierując się raczej względami stylistycznymi niż merytorycznymi i brak przesłanek pozwalających na formułowanie stanowczych wniosków tylko na tej podstawie. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że prawo do wnoszenia poprawek traktowane było już od okresu międzywojennego również jako uprawnienie indywidualne każdego z posłów (L. Garlicki w: K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, teza 7 do art. 119), nie ma zaś dostatecznych podstaw, aby uznać, iż ustawodawca konstytucyjny zmierzał w tym punkcie do zmiany utrwalonej w Polsce praktyki parlamentarnej. Zajęcie takiego stanowiska oznacza jednak, że analogiczny zwrot językowy ma w art. 118 ust. 1 odmienne znaczenie jak w art. 119 ust. 2 Konstytucji.

Na marginesie podkreślić należy, że prawo zgłaszania poprawek do projektu ustawy przysługujące posłom musi być wykonywane osobiście i nie może być przez nich przekazywane innym osobom (np. uczestniczącym w pracach komisji sejmowych, tzw. ekspertom).

6. Punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy powinna być interpretacja art. 119 ust. 2 Konstytucji i rekonstrukcja pojęcia poprawki. Jak już wskazano, w sensie technicznym poprawka ma postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi. Takie, czysto techniczne ujęcie nie wskazuje, jaki może być zakres przedmiotowy zgłoszonej przez uprawniony podmiot poprawki, a dokładniej rzecz ujmując, czy są – a jeśli tak, to jakie – granice uzupełniania treści projektu przez zgłaszanie poprawek polegających na uzupełnianiu go o nowe wyrazy, zdania lub dodatkowe jednostki systematyczne tekstu aktu normatywnego.

Interpretację pojęcia „poprawka” należy rozpocząć od ustalenia językowego znaczenia tego terminu. Odwołać się tu można do dwóch znaczeń tego słowa, które określane jest jako „doprowadzenie do poprawności, usunięcie usterki, błędu, korekta” oraz w innym znaczeniu jako „uzupełnienie, wprowadzenie uzasadnionej zmiany, modyfikacja” (*Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 2000, s. 497). Oba te znaczenia zakładają związek poprawki z pewnym „elementem bazowym”, z tym, do czego się ona odnosi, a więc z projektem ustawy. Także treść art. 119 ust. 2 Konstytucji podkreśla ten związek mówiąc wyraźnie o poprawkach „do projektu”, a więc do określonego projektu konkretnej ustawy, który stanowi przedmiot rozpatrzenia przez Sejm. Oznacza to, że poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem. Należy tu podkreślić, że poprawkę można zgłosić tylko określając dokładnie, do którego projektu ustawy ma się ona odnosić. Nie wyczerpuje to

jednak związku między poprawką a projektem. Związek ten ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu.

Zagadnieniem bardziej skomplikowanym jest określenie, na czym polegać ma związek treści projektu i treści poprawki. Jeżeli odwołać się znów do wykładni językowej, przyjąć można dwa różne założenia. Po pierwsze, można uznać za konieczne istnienie tu „bliższego związku”, wówczas poprawka musiałaby mieć na celu wyłącznie usunięcie błędu lub usterki w projekcie. Oznacza to, że przedmiotem poprawki mogłoby być uzupełnienie projektu tylko o takie elementy, które służyć mają poprawieniu niewłaściwych rozwiązań prawnych, przyjętych w określonym projekcie. Ujęcie takie oznaczałoby, że każda poprawka winna mieścić się w ramach przedmiotowych ściśle określonych przez treść konkretnych przepisów i rozwiązań prawnych projektu. Po drugie, przyjąć można, że związek między treścią projektu a treścią poprawki nie musi być tak ścisły, gdyż wystarczy, że treść poprawki mieści się w zakresie całokształtu regulacji przyjętej w projekcie.

Sam art. 119 ust. 2 Konstytucji nie rozstrzyga, który ze wskazanych powyżej sposobów rozumienia pojęcia poprawki należy przyjąć. Rozstrzygnięcie wynika jednak z wykładni systemowej i funkcjonalnej przepisów Konstytucji, która w sposób dosyć dokładny uregulowała przebieg procesu ustawodawczego, ograniczając zakres autonomii izb ustawodawczych. Oznacza to jednocześnie, że pojęcie poprawki należy definiować w drodze wykładni systemowej i funkcjonalnej samej Konstytucji (z uwzględnieniem ustalonych zwyczajów i praktyki parlamentarnej), a nie na podstawie przepisów regulaminów izb ustawodawczych, niezależnie od tego, że ani w regulaminie Sejmu, ani w regulaminie Senatu takiej definicji nie ma.

Wyodrębnienie w Konstytucji prawa do przedłożenia w Sejmie projektu ustawy (art. 118 Konstytucji) oraz prawa do wnoszenia poprawek do projektu (art. 119 ust. 2 Konstytucji) musi prowadzić do wniosku, że prawa te mają odrębną treść i różne zakresy przedmiotowe. Skoro, jak już wcześniej stwierdzono, tylko inicjatywa ustawodawcza jest instytucją o charakterze całościowym, która spełnia funkcję inicjującą, a zarazem programową dla całego procesu legislacyjnego dotyczącego konkretnej ustawy, to wnoszone do projektu w toku prac parlamentarnych poprawki mają z założenia charakter „punktowy” i zakładają pozostawienie bez zmian tych części projektu ustawy, których nie dotyczą. Inaczej mówiąc, w sensie technicznym poprawki nie mają samodzielnego charakteru, ale z założenia mają charakter fragmentaryczny. Stąd też za naruszenie art. 119 ust. 2 w zw. z art. 118 ust. 1 i 2 uznać należałoby zgłoszenie poprawki, która przewidywałaby wykreślenie treści wszystkich dotychczasowych przepisów i wprowadzenie na to miejsce zupełnie nowych przepisów tak, że w istocie byłby to nowy, odmienny treściowo projekt ustawy.

Istotne ograniczenie zakresu przedmiotowego prawa do wnoszenia poprawek wynika z art. 118 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem jednocześnie z przedłożeniem Sejmowi projektu ustawy wnioskodawca ma obowiązek przestawić skutki finansowe wykonania ustawy. Wymaganie to powiązane jest z treścią art. 219 Konstytucji, z którego wynika, że dochody i wydatki państwa określa ustawa budżetowa lub w wyjątkowych przypadkach ustawa o prowizorium budżetowym. *Ratio legis* art. 118 ust. 3 Konstytucji jest zatem przede wszystkim dążenie do zapewnienia zgodności proponowanej ustawy z ustawą budżetową. Konstytucja nie wymaga natomiast, aby przy składaniu poprawek wnioskodawca był zobowiązany do przedstawienia skutków finansowych jej przyjęcia. Niezależnie od tego, że wymaganie, o którym mowa w art. 118 ust. 3 Konstytucji, nie może być traktowane w sposób nadmiernie drobiazgowy, tj. jako

obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń skutków wykonania każdego z przepisów ustawy, stwierdzić należy, że ogólne określenie tych skutków przez wnioskodawcę stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy. Wyznacza ono „ramy finansowe” projektu ustawy, które mają istotny wpływ na wyznaczenie ram przedmiotowych projektu.

7. Jednakże najistotniejsze elementy dla interpretacji konstytucyjnego pojęcia poprawki do projektu ustawy wynikają z art. 119 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z *ratio legis* tego przepisu, którą bez wątpienia było dążenie do dalej idącego sformalizowania procesu ustawodawczego i wyeliminowanie możliwości wprowadzenia w drodze regulaminowej znanego w polskim prawie parlamentarnym mniej skomplikowanego systemu dwóch czytań. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy, że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od „projektu wyjściowego”, że jest to w istocie inny projekt ustawy. Istotny dla wykładni art. 119 ust. 2 jest natomiast wynikający z interpretacji art. 119 ust. 1 Konstytucji wniosek, polegający na tym, że prawo do zgłaszania poprawek do projektu ustawy widzieć należy jako podstawę do wprowadzania modyfikacji projektu ustawy w trakcie prac w Sejmie. Jest to zatem w pewnym sensie *lex specialis* wobec art. 119 ust. 1 Konstytucji, w tym znaczeniu, że podstawą ewentualnych zmian w treści projektu mogą być tylko wniesione poprawki. Przepisy wyjątkowe podlegają jednak z reguły interpretacji ścisłej, co potwierdza, że w drodze poprawek nie można proponować dowolnych zmian. Z podstawowej dla procedury ustawodawczej zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać 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. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce 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. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu.

Problematyki poprawek dotyczy również art. 119 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza odstępstwo od zasady wynikającej z art. 119 ust. 2 Konstytucji. Nie ulega

wątpliwości, iż konsekwencją prawa do wnoszenia poprawek jest spoczywający na Sejmie obowiązek ich rozpatrzenia (ustosunkowania się do nich), a w szczególności ich przyjęcia albo odrzucenia w głosowaniu. Art. 119 ust. 3 upoważnia Marszałka Sejmu do odmowy poddania pod głosowanie poprawki – nawet prawidłowo wniesionej – o ile nie była ona uprzednio przedłożona komisji. Co prawda Konstytucja nie wymaga, aby projekty ustaw były przedmiotem rozpatrzenia przez komisje sejmowe (powołane na podstawie art. 110 ust. 3 Konstytucji), ale art. 119 ust. 3 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że analiza zgłoszonych poprawek powinna odbywać się przede wszystkim w toku prac komisji. Należy tu podkreślić, że zgodnie z utrwaloną na długo przed wejściem w życie Konstytucji praktyką parlamentarną etap prac w komisjach ma miejsce między I a II czytaniem projektu ustawy. Należy tu bowiem zwrócić uwagę na to, że każde z trzech czytań projektu ustawy w Sejmie powinno mieć inne funkcje i znaczenie. Niezależnie od rozwiązań regulaminowych normujących przebieg poszczególnych czytań oraz tych faz postępowania, które mają miejsce między nimi, stwierdzić należy, iż regulacja ta nie jest bez znaczenia dla interpretacji art. 119 Konstytucji. Pewne instytucje prawa parlamentarnego miały bowiem w 1997 r. charakter tzw. pojęć zastanych i nie sposób przyjąć, że ustrojodawca mówiąc o trzech czytaniach projektu ustawy odwołał się do pewnego abstrakcyjnego modelu. Dlatego też utrwalony przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. kształt regulaminowy poszczególnych faz procesu ustawodawczego ma znaczenie dla określenia dopuszczalności zgłaszania poprawek w trybie art. 119 ust. 2 Konstytucji. Można więc uznać, że przyjmując art. 119 ust. 3 Konstytucji ustrojodawca w pełni świadomy długo funkcjonującej praktyki parlamentarnej dążył do ograniczenia możliwości wnoszenia poprawek dopiero w II czytaniu, choć możliwości tej całkowicie nie wykluczył.

8. Poza uregulowaniem problematyki wnoszenia poprawek do projektu ustawy podczas rozpatrywania go przez Sejm Konstytucja reguluje zagadnienie uchwalania poprawek przez Senat (art. 121 ust. 2). Problem ten ma jednak w znacznym stopniu inny charakter, ponieważ chodzi tu przede wszystkim o określenie relacji kompetencyjnych między oboma izbami ustawodawczymi. Dlatego pojęcia poprawki do uchwalonej przez Sejm ustawy oraz poprawki do rozpatrywanego przez Sejm projektu ustawy nie można traktować tak samo, choć oczywiście występują tu pewne analogie. W każdym razie dokonane przez Trybunał Konstytucyjny ustalenia dotyczące inicjatywy ustawodawczej także mają znaczenie w kontekście problematyki poprawki. Trudno ponadto podważyć założenie, w myśl którego poprawki Senatu powinny mieścić się w ramach przedmiotowych określonych przez ustawę uchwaloną przez Sejm. Niezależnie od problemu ustalenia kryteriów, które określają przedmiot regulacji ustawy uchwalonej przez Sejm, Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie konsekwentnie zajmował stanowisko, że poprawki Senatu muszą być związane z treścią ustawy przekazanej mu przez Marszałka Sejmu.

Należy tu jeszcze zwrócić uwagę, że w trakcie rozpatrywania przez Sejm stanowiska Senatu wobec określonej ustawy wykluczone jest wnoszenie jakichkolwiek poprawek (art. 121 ust. 3 Konstytucji). Nie ma takiej możliwości również w trakcie rozpatrywania wniosku Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Jedynie w sytuacji, gdy Prezydent zwróci Sejmowi ustawę, której niektóre przepisy zostały przez Trybunał Konstytucyjny uznane za niezgodne z Konstytucją, Konstytucja nie wyklucza takiej możliwości. Jest ona jednak ograniczona tylko do takich zmian, które mają na celu usunięcie stwierdzonej niezgodności (art. 122 ust. 4 zd. 2 *in fine* Konstytucji).

Ogólnie można więc stwierdzić, iż wykładnia systemowa przepisów Konstytucji prowadzi do wniosku, że generalnym założeniem, które zostało w nich przyjęte, jest stopniowe ograniczanie (gradacja) możliwości proponowania zmian w projektowanych rozwiązaniach prawnych (a w szczególności możliwości zgłaszania poprawek) w miarę „przechodzenia” projektu ustawy i uchwalonej przez Sejm ustawy do kolejnych faz postępowania ustawodawczego.

9. Niezależnie od podkreślenia roli i „swobody” izb ustawodawczych w kształtowaniu treści ustaw prawo do wnoszenia poprawek ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasady państwa prawnego, służy bowiem również zapewnieniu ustawom optymalnego kształtu, tak pod względem politycznym, jak techniczno-legislacyjnym. Oznacza to, że z istoty rzeczy poprawki służyć powinny „poprawieniu” projektu, a nie pogorszeniu jego jakości jako tekstu przyszłej ustawy. Warunkiem koniecznym dla możliwości stwierdzenia, że wniesiona poprawka rzeczywiście „poprawia” ustawę w sensie techniczno-legislacyjnym, a nie prowadzi do jej „popsucia”, jest wnikliwa i dokładna analiza treści poprawki. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na zagadnienie „doskonalenia” poprawek. W założeniu poprawka jako wniosek ustawodawczy powinna być zgłoszona w takiej formie, aby nadawała się wprowadzenia bez żadnych zmian do tekstu projektu ustawy. Jednakże powszechnie znane zjawisko skomplikowania systemu prawnego wymaga przy formułowaniu treści przepisów bardzo często specjalistycznej wiedzy (nie tylko prawniczej). Okoliczność ta powoduje, że ze względów celowościowych należałoby dążyć do regulacji, która zakłada możliwość wnoszenia poprawek na wczesnym etapie postępowania ustawodawczego, a ograniczać tę możliwość w późniejszych fazach.

Zauważyć również należy, że samo pojęcie ustawy zakłada, że jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego. Ustawa nie powinna być zatem aktem prawnym składającym się z oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym (por. § 2 i § 3 ust. 2 i 3 zasad techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz. U. Nr 100, poz. 908). Wynika stąd generalny zakaz dowolnego „obudowywania” projektów ustaw w trakcie postępowania ustawodawczego rozwiązaniami niezwiązanymi z materia, której ustawa dotyczy. Zgodnie bowiem z elementarnym wręcz rozumieniem pojęcia ustawy jest to akt prawny regulujący pewną dziedzinę życia społecznego zbudowany w pewien usystematyzowany i w założeniu racjonalny i logiczny sposób. Tak więc stwierdzić można, że ograniczenia zakresu przedmiotowego pojęcia poprawki do ustawy wynikają również z samej koncepcji ustawy.

10. Prawo do wnoszenia poprawek nie jest wreszcie bez znaczenia z punktu widzenia zasady państwa demokratycznego. Patrząc na tę kwestię z politycznego punktu widzenia, stwierdzić można, że zapewnia ono przede wszystkim deputowanym należącym do opozycji parlamentarnej możliwość prezentowania własnego programu politycznego, przede wszystkim możliwość konstruktywnej krytyki projektów zgłoszonych przez rząd przez wskazywanie „lepszyc” rozwiązań prawnych, niezależnie od szansy na ich przyjęcie przez większość. Moment realizacji prawa do wniesienia poprawek nie jest również obojętny z punktu widzenia jawności i dostępności informacji o pracy Sejmu dla opinii publicznej. Im jest on wcześniejszy, tym dłuższa, a zatem i pełniejsza może być dyskusja publiczna dotycząca proponowanych rozwiązań ustawodawczych. Poza tym pamiętać należy o uprawnieniu różnego rodzaju instytucji do wypowiedania się (opiniowania) co do projektów ustaw dotyczących określonych dziedzin życia

społecznego. Gdyby projekt ustawy podlegał opiniowaniu w wersji złożonej przez wnioskodawcę, ale potem jego zakres mógłby być dowolnie rozszerzony, prowadziłyby to do faktycznego odebrania uprawnienia do zajęcia stanowiska.

Patrząc na instytucję poprawek zgłaszanych w trakcie II czytania projektu ustawy w Sejmie z funkcjonalnego punktu widzenia zwrócić należy również uwagę na regulację wynikającą z art. 119 ust. 4 Konstytucji. Prokurator Generalny słusznie podnosi, że celem tego przepisu jest zapewnienie wnioskodawcy możliwości wycofania projektu, który we wcześniejszej fazie procesu ustawodawczego uległ tak daleko idącym zmianom, że stał się dla wnioskodawcy nie do zaakceptowania. Jednakże koniecznym warunkiem racjonalnej decyzji wnioskodawcy jest możliwość oceny, czy zgłoszone poprawki mają szansę na uchwalenie przez Sejm, a jeżeli tak, to jak bardzo jest to prawdopodobne. Z politologicznego punktu widzenia oczywistym jest, że rozstrzygnięcie komisji choć ma walor wstępny i nieostateczny – jest istotną wskazówką co do zachowania się posłów należących do poszczególnych klubów czy kół poselskich. Natomiast poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania, nie będące wcześniej przedmiotem debaty i głosowania w komisji (komisjach) mogą uniemożliwić wnioskodawcy racjonalną i przemyślaną decyzję co do wycofania projektu. Jeżeli bowiem – w krańcowym przypadku – istotne „nowe” poprawki zgłosi ostatni z zapisanych do głosu mówców, to wnioskodawca nie tylko nie będzie znał stanowiska komisji wobec nich, ale również nieznaną dla niego pozostanie stanowisko przedstawicieli klubów i kół poselskich, którzy przemawiali wcześniej. W takiej sytuacji cel uprawnienia do wycofania projektu ustawy wydaje się być w istotny sposób podważony.

Można więc powiedzieć, że wykładnia funkcjonalna w pełni potwierdza ogólny wniosek, że treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy. Naruszałoby to powinność Sejmu do rozpatrzenia złożonego projektu, jak również naruszałoby uprawnienia podmiotów legitymowanych do wykonania inicjatywy ustawodawczej. Poza tym względy celowościowe przemawiają również za przyjęciem założenia, w myśl którego zakres dopuszczalnych poprawek, w szczególności zakres wprowadzonej przez nie „nowości normatywnej” powinien się zmniejszać w miarę coraz większego zaawansowania procesu ustawodawczego. Jednak pamiętać należy, że ewentualne ograniczenia uprawnienia do wnoszenia poprawek nie mogą prowadzić do faktycznego pozbawienia go posłów, zwłaszcza należących do opozycji parlamentarnej.

Podsumowując można stwierdzić, że zarówno wykładnia językowa, jak systemowa i funkcjonalna prowadzą do wniosku, że uprawnienie do wnoszenia poprawek nie ma nieograniczonego pod względem przedmiotowym zakresu. Zakres dopuszczalnych poprawek nie jest jednakowy w trakcie całego postępowania, ale częściowo uzależniony jest od stadium rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie podziela więc w pełni swoje stanowisko wyrażone w wyrokach z: 24 czerwca 1998 r. (K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, s. 314) i 21 października 1998 r. (K. 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97, s. 518), które znalazło również akceptację w doktrynie prawa konstytucyjnego (L. Garlicki, *op. cit.*, art. 119 Konstytucji).

11. Jednakże stwierdzenie, że norma, w myśl której wniesiona poprawka powinna pozostawać w związku z treścią projektu, zakłada konieczność sprecyzowania i wskazania kryteriów istotnych dla ustalenia takiego związku lub jego braku. Podkreślić należy po pierwsze, że związek ten zachodzić powinien między poprawką a projektem pierwotnym, tj. projektem złożonym w Sejmie, a nie kolejną zmienioną jego wersją. Dotyczy to również

poprawek zgłaszanych przez wnioskodawcę, (czyli tzw. autopoprawek). Nawiasem mówiąc – właśnie w tej sytuacji widać najlepiej możliwość obejścia przepisów Konstytucji dotyczących inicjatywy ustawodawczej i wymagania trzech czytań przy przyjęciu nieograniczonego pod względem przedmiotowym zakresu dopuszczalnych poprawek. Wnioskodawca mógłby bowiem najpierw przedłożyć Sejmowi w projekcie określone rozwiązania, a następnie „zaskoczyć” posłów i opinię publiczną zupełnie nowymi propozycjami zgłoszonymi w końcowych stadiach procesu ustawodawczego w Sejmie. Stanowisko wnioskodawcy może mieć jedynie posiłkowe znaczenie, jeśli chodzi o ocenę faktycznej założonej przez niego koncepcji regulacyjnej i przyjętych celów i zamierzonego zakresu regulacji. Po drugie, stwierdzić należy, iż zgodnie z art. 118 Konstytucji istotną okolicznością dla określenia ram przedmiotowych ustawy jest określenie skutków finansowych jej wykonania. Jeżeli proponowane poprawki powodują, że w istotny sposób wzrosną koszty wykonania ustawy przewidziane przez określenie w projekcie koniecznych wydatków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub środków będących w dyspozycji instytucji publicznych, uznać należy, że propozycja taka nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej. Po trzecie, stwierdzić należy, iż dla oceny związku poprawki z projektem, będącym podstawą prac Sejmu, nie ma znaczenia tytuł ustawy, ale przedmiot jej regulacji. Ustalenie tego przedmiotu winno odbywać się w pierwszej kolejności przez analizę projektu wraz z uzasadnieniem określającym cel ustawy.

Należy również podkreślić, iż założenie, w myśl którego zasady dotyczące zgłaszania poprawek odnoszą się również do wnioskodawcy projektu, powoduje, że nie jest istotna jego zgoda lub brak zgody na wprowadzenie określonych poprawek.

12. Sformułowane powyżej warunki dopuszczalności wnoszenia poprawek mają w pełni zastosowanie do trybu uchwalenia ustawy nowelizującej inną ustawę lub ustawy. Zakres dopuszczalnych poprawek wyznacza wówczas projekt nowelizacji, a nie ramy przedmiotowe ustawy nowelizowanej. Z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji ideałem byłoby objęcie jedną ustawą zmieniającą tylko jednej ustawy. Odstąpienie od powyższego postulatu jest uzasadnione w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub gdy do zrealizowania zamysłu prawodawcy niezbędne jest jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.

13. Odnosząc powyższe stwierdzenia do ustalonego stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, stwierdzić należy, iż poprawka, której wynikiem było przyjęcie przez Sejm kwestionowanych przepisów, wykraczała poza dopuszczalne ramy przedmiotowe poprawek, które mogą być wnoszone w czasie rozpatrywania ustawy przez Sejm. Dokonywanie zmian w systemie centralnych organów administracji nie było objęte ani treścią konkretnych przepisów, ani ogólną „koncepcją regulacji”, którą w uzasadnieniu projektu sformułował wnoszący go organ.

Likwidacja Głównego Geodety Kraju i „urzędu go obsługującego” nie pozostaje w jakimkolwiek istotnym związku formalno-prawnym lub treściowym z zaproponowanymi przez wnioskodawcę projektu przepisami. W projekcie ustawy nie było przepisów dotyczących zmian w kompetencjach tego organu i nie proponowano zmian w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne, będącej podstawą działania Głównego Geodety Kraju. Ustawa o gospodarce nieruchomościami, choć związana w pewnym stopniu ze sprawami geodezji i kartografii, nie wykazuje merytorycznego związku z określonym w Prawie geodezyjnym i kartograficznym systemem organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. Wykonanie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie należy do zadań Głównego Geodety Kraju. Można więc stwierdzić, że zostały przekroczone bezwzględne

granice dopuszczalności poprawek, a więc nastąpił wyraźny eksces w postępowaniu ustawodawczym.

Konkluzję tę potwierdza dodatkowo fakt, że zagadnienia, które stanowiły przedmiot kwestionowanych we wniosku poprawek, stanowiły przedmiot odrębnej inicjatywy ustawodawczej w postaci projektu wniesionego do Sejmu przez grupę posłów. Projekt ten nie został jednakże poddany pierwszemu czytaniu, ponieważ został wycofany po wprowadzeniu przedmiotowych poprawek do ustawy z 28 listopada 2003 r. W sytuacji, kiedy rozwiązania zawarte w złożonym w Sejmie projekcie ustawy, co do którego nie przeprowadzono pierwszego czytania, przenosi się do innej ustawy w drodze poprawek zgłoszonych w końcowej fazie prac sejmowych nad projektem ustawy (na etapie drugiego czytania), można więc z pełnym przekonaniem mówić o naruszeniu przepisów Konstytucji dotyczących zarówno inicjatywy ustawodawczej, jak zasady trzech czytań.

Należy podkreślić, iż nie jest uzasadnione stanowisko Prokuratora Generalnego opierające się na założeniu, w myśl którego o związku treściowym poprawki z projektem istotny wpływ miałaby klasyfikacja wynikająca z ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.). Po pierwsze, zwrócić należy uwagę, że kwestia istnienia Głównego Geodety Kraju i obsługującego urzędu leży na pograniczu działu budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa oraz działu administracja publiczna, chodzi tu bowiem również o reformę struktur administracji publicznej oraz organizację urzędów administracji publicznej. Po drugie, ustawa o działach administracji rządowej wyraźnie wskazuje na odrębne kompleksy spraw należących do działu budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. Mimo przynależności do jednego działu odrębnie wymienione zostały sprawy geodezji i kartografii oraz gospodarki nieruchomościami. Niezależnie od tego, nie ma dostatecznych podstaw, aby w ogóle zakres dopuszczalnych poprawek uzależniać od zawartej w ustawie zwykłej klasyfikacji administracji rządowej, której najważniejszym celem jest zapewnienie klarownego podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi ministrami. Ponadto ustawa ta tylko w sposób czysto pośredni powiązana jest z działalnością Sejmu i nie może decydująco oddziaływać na tryb jego prac.

Istotnego znaczenia dla dopuszczalności poprawek, które stały się podstawą wprowadzenia do ustawy zakwestionowanych przepisów, z punktu widzenia art. 118 i 119 Konstytucji nie ma również ich akceptacja przez Radę Ministrów i jej Prezesa. W odróżnieniu od problematyki finansów publicznych Konstytucja nie wprowadza monopolu inicjatywy ustawodawczej Rządu w zakresie struktury i organizacji podległej mu administracji. Wynika stąd, że i poprawki dotyczące tej dziedziny mogą być wnoszone na zasadach ogólnych. Kompetencje Rady Ministrów do kierowania, koordynowania i kontrolowania administracji rządowej (art. 146 ust. 3 i ust. 4 pkt 3 Konstytucji) oraz zasada podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji) dają pewną podstawę do przyjęcia szczególnej roli Rządu w trakcie trybu uchwalania ustaw dotyczących tej dziedziny spraw, ale nie oznacza to ani wyłączności jego inicjatywy ustawodawczej, ani prawa weta, ani konieczności akceptacji poprawek zgłoszonych przez inne uprawnione podmioty. Unormowanie takie mogłoby jednak funkcjonować w praktyce jako zwyczaj konstytucyjny, mający oparcie we wskazanych wyżej przepisach Konstytucji.

Nawiasem mówiąc wskazać tu można, że przepisy dotyczące wyłączności Rady Ministrów na składanie inicjatywy ustawodawczej w pewnych dziedzinach (art. 221 Konstytucji) stanowią równocześnie ograniczenie zakresu dopuszczalnych poprawek do ustaw dotyczących innych dziedzin życia społecznego. Wprowadzanie bowiem na wniosek posłów, Senatu lub Prezydenta poprawek o treści wkraczającej w dziedzinę monopolu inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów do tekstów ustaw z innych dziedzin, choć z tą problematyką związanych, byłoby obejściem, a więc naruszeniem Konstytucji.

Wobec tego stwierdzić należy, że art. 2 pkt 1-7 i pkt 9-13 oraz art. 9 pkt 1 lit. b, art. 9 pkt 3 lit. b i art. 9 pkt 11 ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw są niezgodne z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że wniesione poprawki, których przedmiotem były wskazane wyżej przepisy ustawy z 28 listopada 2003 r., wykraczały poza dopuszczalny zakres poprawek, a moment ich wniesienia spowodował, że istotny element ustawy nie podlegał rozpatrzeniu przez Sejm w trzech czytaniach.

Należy jednocześnie podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając o zasadności wniosku Prezydenta brał pod uwagę wyłącznie naruszenie określonego przez Konstytucję trybu uchwalania ustaw (trybu ustawodawczego), nie dokonywał natomiast merytorycznej oceny zakwestionowanych we wniosku przepisów. Problem organizacji aparatu administracji rządowej pozostaje całkowicie poza zakresem zainteresowania Trybunału, a niniejszy wyrok nie wyraża jakiegokolwiek stanowiska co do kwestii potrzeby lub braku potrzeby istnienia organu Głównego Geodety Kraju i Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

14. Trybunał zbadał również zgodność z Konstytucją przepisu art. 19 ustawy z 28 listopada 2003 r., a ściślej rzecz ujmując tej jego części, która dotyczy odmiennego od przewidzianego dla większości przepisów tej ustawy terminu wejścia w życie przepisów art. 2, 6, 7, 9 i 11.

Zasadą jest wprawdzie, że Trybunał bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną, do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jednakże w sytuacji kiedy 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 poza granice wniosku (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 1996 r., K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52).

Przepis określający datę wejścia w życie ustawy (podobnie jak przepisy określające zakres jej zastosowania pod względem czasowym) stanowi integralną część zawartej w tej ustawie regulacji prawnej. Dlatego badając zgodność z Konstytucją wskazanych przez wnioskodawcę przepisów (art. 2 i art. 9 ustawy z 28 listopada 2003 r.) Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę także dotyczący daty ich wejścia w życie art. 19. W końcowej części tego przepisu ustawodawca wskazał jako datę wejścia w życie kilku wymienionych w nim przepisów dzień 30 grudnia 2003 r. (a więc datę oznaczoną kalendarzowo), a co do pozostałych przepisów – dzień, w którym upłynie termin trzech miesięcy od daty ogłoszenia ustawy. Taka regulacja kwestii daty wejścia w życie ustawy, określająca odmiennie tę datę co do poszczególnych przepisów ustawy, aczkolwiek budząca krytykę z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, sama przez się nie jest niezgodna z Konstytucją.

Jednakże w dacie rozpatrywania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny ocena wskazanej regulacji przedstawia się odmiennie ze względu na to, że termin wskazany w końcowej części artykułu 19 ustawy z 28 listopada 2003 r. już minął.

Przepis, który przewiduje, że wskazane w nim przepisy ustawowe wchodzą w życie w dacie poprzedzającej jego ogłoszenie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż w oczywisty sposób narusza należącą do kanonu państwa prawnego zasadę zakazującą nadawania prawu mocy wstecznej. Taki przepis jest także nie do pogodzenia z art. 88 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym koniecznym warunkiem wejścia w życie ustawy jest

ogłoszenie jej tekstu we właściwy sposób (czyli w Dzienniku Ustaw), który to warunek powinien być spełniony przed datą wejścia w życie tej ustawy.

Stan niezgodności unormowania przewidzianego w końcowej części art. 19 zaskarżonej ustawy z Konstytucją nie jest spowodowany wyłącznie jego treścią. Niezgodność ta ma charakter następczy, powstała bowiem w związku z upływem czasu i stanowi w konkretnej sprawie następstwo skorzystania przez Prezydenta z przysługującej mu zgodnie z Konstytucją 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 w zw. z ust. 2 Konstytucji). Wniosek, który został skierowany przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego 22 grudnia 2003 r., zarówno z przyczyn faktycznych, jak prawnych (związanych z treścią przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) nie mógł być rozpoznany przed 30 grudnia 2003 r.

Dodać jeszcze należy, że wskutek stwierdzenia niezgodności z Konstytucją końcowej części art. 19, wyrażającego normę stanowiącą *lex specialis* w stosunku do normy generalnej wyrażonej w początkowej części tego przepisu, rozszerzeniu ulega zakres zastosowania normy generalnej. Tym samym wszystkie przepisy ustawy z 28 listopada 2003 r., wejdą w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia tej ustawy w Dzienniku Ustaw.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.