

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.22>

dr hab. Aleksandra SYRYT, prof. UKSW

<https://orcid.org/0000-0002-7501-0786>

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: a.syryt@uksw.edu.pl

Konstytucyjne terminy w procesie legislacyjnym: rozważania w świetle standardów demokratycznego państwa prawnego

Streszczenie

Proces legislacyjny jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego, zapewniającym przejrzystość, przewidywalność i zgodność z zasadami praworządności, co buduje zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Kluczową rolę w tym procesie odgrywają terminy konstytucyjne, które regulują tempo działań ustawodawczych i zapewniają równowagę między efektywnością a jakością stanowionego prawa. Terminy te przeciwdziałają nadużyciom władzy, umożliwiają konsultacje społeczne i wzmacniają kontrolę między organami państwowymi, jednocześnie wspierając zasady sprawiedliwości proceduralnej, legalizmu i proporcjonalności.

Pomimo korzyści, niewłaściwie ustalone lub nadmiernie sztywne terminy mogą prowadzić do pośpiesznych lub opóźnionych decyzji, obniżając jakość prawa. Wobec tego konieczne jest zachowanie równowagi, uwzględnienie zasad demokratycznych i odpowiedzialne działanie organów państwowych. Analiza pokazuje, że skuteczność terminów konstytucyjnych zależy od kultury prawnej oraz właściwego przestrzegania zasad demokratycznego państwa prawnego.

Słowa kluczowe: proces ustawodawczy, standardy, państwo prawne, konstytucja, terminy, ramy czasowe, legislacja.

Wstęp

Proces legislacyjny stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Jego przejrzystość, przewidywalność oraz zgodność z zasadami praworządności odgrywają kluczową rolę w budowaniu i utrzymywaniu zaufania obywateli do instytucji publicznych. Jest to jeden z najistotniejszych procesów regulowanych przez Konstytucję RP¹, ponieważ jego wytworem jest prawo, które bezpośrednio wpływa na funkcjonowanie państwa oraz społeczeństwa.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm., (dalej Konstytucja RP albo Konstytucja).

Proces ustawodawczy charakteryzuje się złożonością i rozciągnięciem w czasie, co wiąże się z koniecznością dotrzymywania określonych terminów. Ustrojodawca, projektując konstytucyjne ramy tego procesu, zdecydował się na zróżnicowane podejście: podczas gdy dla niektórych etapów procedury ustawodawczej wprowadzono ściśle określone terminy, inne pozostawiono w większym stopniu elastycznym, opierając się na domniemaniu racjonalności działania organów państwa, swobodzie prawodawcy i domniemaniu legalności.

Celem niniejszego opracowania jest analiza konstytucyjnych terminów w procesie legislacyjnym, ich znaczenia oraz wpływu na realizację zasady demokratycznego państwa prawnego. W szczególności uwaga zostanie skupiona na roli, jaką terminy te odgrywają w zapewnieniu przejrzystości i przewidywalności procesu tworzenia prawa oraz w przeciwdziałaniu potencjalnym nadużyciom władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rozważania opierają się przede wszystkim na analizie przepisów Konstytucji RP, wzbogaconej odniesieniami do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz w ograniczonym zakresie do literatury przedmiotu związanej z zasadą demokratycznego państwa prawnego i procesem legislacyjnym.

Warto zaznaczyć, że w zakresie niniejszej analizy wyłączono terminy procesu legislacyjnego wynikające z regulacji wewnętrznych, takich jak Regulamin Sejmu², Regulamin Senatu³ czy Regulamin pracy Rady Ministrów⁴. Skupiono się wyłącznie na normach konstytucyjnych, które stanowią fundament dla zrozumienia roli czasu w procesie legislacyjnym w świetle zasad państwa prawnego.

Uzasadnienie uregulowania określonych terminów w Konstytucji RP

Czas i terminy w prawie odgrywają rolę o wielowymiarowym charakterze, będąc jednym z fundamentów organizacji i funkcjonowania systemu prawnego. Ich analiza może dotyczyć zarówno zagadnień związanych z wejściem w życie oraz obowiązywaniem prawa, jak i praktycznego stosowania przepisów⁵. Terminy stanowią bowiem czasowe punkty odniesienia, precyzujące moment, w którym określone działania muszą zostać podjęte, aby wywołać przewidziane skutki prawne.

² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.

³ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 Listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2024 r., poz. 10.

⁴ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2024 r., poz. 806. Chodzi tu np. o odniesienie do rządowej inicjatywy ustawodawczej czy możliwość działania wobec projektu ustawy w Sejmie.

⁵ Por. B. Lackoroński, *Skutki czynności prawnych w czasie*, Warszawa 2019, s. 11.

Wyznaczanie terminów przez prawodawcę jest nieodłącznym elementem treści prawa. Pełni ono funkcję porządkującą i stabilizującą w relacjach prawnych. Terminy są obecne we wszystkich gałęziach prawa, ale szczególne znaczenie przypisuje się im w przepisach proceduralnych. W takich przypadkach pełnią kluczową rolę, określając ramy czasowe na dokonanie określonych czynności procesowych, co z kolei wiąże się z konkretnymi konsekwencjami prawnymi. Zapewniają w ten sposób właściwy przebieg postępowania i stanowią gwarancję realizacji praw i obowiązków wynikających z norm prawnych.

Co istotne, terminy mogą dotyczyć zarówno podmiotów spoza systemu organów władzy publicznej, takich jak obywatele czy osoby prawne, jak i samych organów. Regulacje te mają na celu zapewnienie efektywności działań instytucji publicznych, ale także ochronę interesów jednostek, zapobiegając przewlekłości postępowania i arbitralności.

W kontekście systemowym terminy prawne mogą być analizowane pod kątem ich funkcji gwarancyjnej, która wzmacnia pewność prawa i przewidywalność działań w przestrzeni publicznej. Mają one także charakter organizacyjny. Ułatwiają harmonizowanie działań różnych podmiotów w ramach systemu prawnego. Wreszcie, wyznaczanie terminów w prawie odzwierciedla zasady sprawiedliwości proceduralnej, przyczyniając się do równowagi między szybkością działania a ochroną praw podmiotowych.

Tym samym, czas i terminy w prawie nie są jedynie technicznym aspektem regulacji, ale ważnym elementem zapewniającym sprawiedliwość, przejrzystość i skuteczność systemu prawnego.

Określone prawem terminy można podzielić na procesowe i materialne. Pierwsze odnoszą się do czynności proceduralnych dokonywanych przed sądami i innymi organami władzy publicznej. Są to między innymi terminy do dokonania czynności procesowej przez podmiot sprawujący jurysdykcję, terminy dokonania czynności przez stronę, terminy dokonania czynności przez innych uczestników postępowania. Terminy materialne można znaleźć w ustawach nie dotyczących postępowań sądowych, ale kształtujących materialne uprawnienia lub obowiązki określonych podmiotów⁶. Odnoszą się do okresów, w których uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów prawa materialnego mogą być realizowane. Ich upływ może prowadzić do powstania, zmiany lub wygaśnięcia określonych praw podmiotowych.

Również w Konstytucji RP pojawiają się różne terminy. Są one związane między innymi z kadencjami poszczególnych organów⁷, czasem na powołanie Rady

⁶ Por. np. M. Wincenciak, *Funkcje terminów materialnych w prawie budowlanym próba rekonstrukcji dóbr prawem chronionych*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 386–387, 390.

⁷ Zob. np. art. 98 ust. 2 i 5, art. 128, art. 183, art. 185, art. 187 ust. 3, art. 209 ust. 1 Konstytucji RP.

Ministrów⁸, egzekwowaniem odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów⁹, momentem nabycia praw wyborczych¹⁰, czasem trwania stanów nadzwyczajnych¹¹.

Wyznaczenie terminów w Konstytucji ma na celu zapobieganie nadużyciom władzy oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania organów państwowych. W ten sposób wspierana jest realizacja zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, która wynika z preambuły Konstytucji RP¹². Wyraźnie określone terminy pozwalają eliminować sytuacje, w których organy władzy publicznej mogłyby dowolnie manipulować czasem trwania poszczególnych etapów procesu legislacyjnego. Dzięki temu możliwe jest unikanie zarówno uchwalania prawa w pośpiechu, jak i celowego opóźniania wprowadzenia w życie określonych rozwiązań legislacyjnych.

Należy jednak zauważyć, że pomimo licznych zalet, wyznaczanie terminów konstytucyjnych może nieść ze sobą również pewne ryzyka. Przesadnie sztywne lub niewłaściwie dostosowane terminy mogą paradoksalnie prowadzić do dysfunkcji w procesie ustawodawczym, takich jak wymuszanie działań pod presją czasu, co z kolei może negatywnie wpływać na jakość uchwalanego prawa. Ponadto precyzyjne określenie terminów może być w niektórych przypadkach wykorzystywane przez organy władzy publicznej do celów politycznych, co może prowadzić do nowych form nadużyć.

W świetle powyższego podczas kształtowania treści konstytucyjnych przepisów zawierających terminy należy zachować równowagę między zapewnieniem efektywności funkcjonowania organów i prowadzonych przez nie procesów a unikaniem jego nadmiernego formalizmu. Wprowadzenie terminów konstytucyjnych powinno być przemyślane i uwzględniać zarówno potrzebę ochrony interesu publicznego, jak i konieczność dostosowania do realiów funkcjonowania organów państwowych. Analiza skutków stosowania terminów konstytucyjnych powinna również uwzględniać różnorodność sytuacji, które mogą wystąpić w praktyce, aby w pełni zabezpieczyć celowość i efektywność działania państwa prawa.

Konstytucyjne przepisy o postępowaniu ustawodawczym

Ustrojodawca zaplanował proces ustawodawczy ogólnie, ale jego elementy są wyraźne. Proces ten charakteryzuje się sekwencyjnością i wieloetapowością, co wynika z jego precyzyjnie określonej struktury. Analiza przepisów Konstytucji RP

⁸ Zob. art. 154 i art. 155 Konstytucji RP.

⁹ Art. 158 Konstytucji RP.

¹⁰ Art. 62 Konstytucji RP.

¹¹ Art. 230–232 Konstytucji RP.

¹² O tej zasadzie w szerszym kontekście zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego (TK) z: 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK Z.U. 2004, seria A, nr 1, poz. 1; 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK Z.U. 2005, seria A, nr 10, poz. 111; 22 września 2006 r., U 4/06, OTK Z.U. 2006, seria A, nr 8, poz. 109; 12 marca 2007 r., OTK Z.U. 2007, seria A, nr 3, poz. 25; 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK Z.U. 2009, seria A, nr 1, poz. 3.

pozwała wyróżnić pięć zasadniczych etapów tego postępowania, z zastrzeżeniem, że w procedurach szczególnych nie zawsze obecne są wszystkie etapy¹³. Pierwszym krokiem jest wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej, co oznacza zgłoszenie projektu ustawy przez uprawnione podmioty. Następnie odbywa się etap sejmowy, podczas którego projekt jest szczegółowo rozpatrywany i w wyniku prac parlamentarnych dochodzi do jego uchwalenia. Kolejnym etapem jest rozpatrzenie ustawy przez Senat, który może wnieść poprawki, odrzucić ustawę w całości lub zaakceptować ją bez zmian¹⁴. W przypadku wniesienia poprawek lub uchwały o odrzuceniu ustawy dochodzi do powtórnego etapu sejmowego, podczas którego Sejm podejmuje decyzję w sprawie stanowiska Senatu. Ostatecznym elementem procesu jest etap prezydencki, w którym Prezydent dokonuje podpisania ustawy, może zgłosić weto lub skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego¹⁵. Ten uporządkowany i wielostopniowy proces umożliwia prowadzenie działań legislacyjnych w zgodzie z innymi zasadami konstytucyjnymi, w tym z zasadą podziału i równowagi władzy.

Lektura przepisów dotyczących postępowania ustawodawczego pokazuje, że różne jego etapy i różne odmiany zawierają albo nie zawierają terminów.

W przypadku inicjatywy ustawodawczej termin przewidziano jedynie dla projektu ustawy budżetowej. Art. 222 Konstytucji RP nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu¹⁶. Wskazany termin ma gwarantować, że tworzenia ustawy budżetowej rozpocznie się wystarczająco wcześnie, aby umożliwić jej dokładne przeanalizowanie i debatę. Jest to tym bardziej istotne, że ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym¹⁷. Uznaje się, że dany model pozwala na lepsze planowanie i zarządzanie finansami publicznymi.

Jeśli chodzi o drugi etap postępowania, a więc postępowanie w Sejmie z projektem ustawy, to terminy są na poziomie konstytucyjnym przewidziane tylko w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Artykuł 235

¹³ Chodzi o postępowanie w sprawie ustawy o zmianie Konstytucji RP, w którym nie ma ponownego etapu sejmowego, podczas którego Sejm zajmuje się stanowiskiem Senatu.

¹⁴ W przypadku ustawy o zmianie Konstytucji nie jest możliwe ani wprowadzanie poprawek, ani odrzucenie ustawy w całości (zob. art. 235 ust. 2 Konstytucji RP). W odniesieniu do ustawy budżetowej nie można projektu odrzucić w całości (zob. art. 223 Konstytucji RP).

¹⁵ Nie może zawetować ustawy budżetowej, ani ustawy o zmianie Konstytucji. Zob. w sprawie możliwości skierowania przez Prezydenta RP ustawy o zmianie Konstytucji RP do Trybunału Konstytucyjnego E. Gierach, A. Syryt, *Ustawa o zmianie konstytucji – wybrane problemy związane z kontrolą konstytucyjności*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 221–234.

¹⁶ Zob. szerzej: W. Miemieć, K. Sawicka, *Komentarz do art. 222*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis.

¹⁷ Art. 109 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530).

ust. 3 Konstytucji stanowi, że pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy¹⁸. Termin przeprowadzenia pierwszego czytania po 30 dniu od wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą służy zapewnieniu posłom możliwości dokładnego zapoznania się z projektem ustawy, a także daje czas na przeprowadzenie konsultacji społecznych. Rozwiązanie to ma na celu zagwarantowanie, że zmiana Konstytucji RP będzie wynikiem starannie przeemyślanej decyzji. Jest to szczególnie istotne z perspektywy ochrony wartości konstytucyjnych, stabilności ustroju państwowego oraz zapewnienia pewności i bezpieczeństwa prawnego.

Oprócz terminu na pierwsze czytanie ustrojodawca przewidział dodatkowe ramy czasowe dla sejmowego etapu postępowania ustawodawczego. Zgodnie z art. 235 ust. 5 Konstytucji uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisów rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Określenie 60-dniowego terminu po pierwszym czytaniu dla uchwalenia zmian dotyczących istotnych dla kształtu systemu ustrojowego państwa rozdziałów Konstytucji, a zatem przepisów odnoszących się do zasad ustroju państwa, statusu jednostki w państwie oraz trybu zmiany Konstytucji, ma zapewnić dodatkowy czas na refleksję i debatę nad proponowanymi zmianami. Ma to stanowić gwarancję przed podejmowaniem nieprzemyślanych decyzjami, które mogłyby mieć daleko idące konsekwencje dla ustroju państwa oraz wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela.

Etapowi senackiemu procesowi legislacyjnemu ustrojodawca przypisał wyraźne terminy, zarówno w zwykłym procesie legislacyjnym, jak i w szczególnych trybach ustawodawczych.

Art. 121 Konstytucji RP nakłada na Senat obowiązek rozpatrzenia ustawy w ciągu 30 dni od dnia jej przekazania przez Marszałka Sejmu. Senat w tym czasie może przyjąć ustawę bez zmian, uchwalić poprawki lub odrzucić ustawę w całości. Brak decyzji w terminie 30 dni skutkuje uznaniem ustawy za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Skutek ten jest wyraźnie przewidziany przez ustrojodawcę.

W przypadku projektu pilnego Senat ma na zajęcie stanowiska 14 dni. Na decyzję w sprawie ustawy budżetowej przeznaczono Senatowi 20 dni. Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat¹⁹.

Określony termin 30 dni dla Senatu ma na celu zapobieżenie przedłużaniu procesu legislacyjnego. Zapewnia to ciągłość i dynamikę w tworzeniu prawa, eliminując ryzyko stagnacji, która mogłaby wynikać z długotrwałych debat w izbie

¹⁸ Zob. szerzej: P. Tuleja, B. Szczurowski, *Komentarz do art. 235*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis, Nb 38.

¹⁹ Art. 235 ust. 2 Konstytucji RP.

wyższej parlamentu. Ustalony termin umożliwia także planowanie i przewidywalność w procesie legislacyjnym, co ma znaczenie dla stabilności prawnej i funkcjonowania państwa. Skrócenie terminów w razie ustawy uchwalanej w trybie pilnym pozwala na przyspieszenie procesu legislacyjnego w sytuacjach wymagających niezwłocznej reakcji prawodawczej²⁰. W przypadku ustawy budżetowej krótszy termin ułatwia spełnienie wymogów konstytucyjnych dotyczących uchwalenia tej ustawy.

Termin uchwalenia ustawy w ciągu 60 dni dla Senatu w przypadku ustawy o zmianie Konstytucji zapewnia, że proces zmiany Konstytucji nie będzie przeciągany. Ograniczenie czasowe ma zmobilizować senatorów do terminowego rozpatrzenia projektu ustawy i zapewnić wystarczający czas na debatę o celowości dokonywania zmian w ustroju państwa.

Ustrojodawca nie przewidział również terminu dla Sejmu, do którego wróciło stanowisko Senatu w sprawie ustawy (o odrzuceniu ustawy w całości albo proponującego poprawki).

Gdy ustawa zostanie skierowana do podpisania do Prezydenta RP, ten ma wyraźnie określone terminy do działania. Wynikają one z art. 122 Konstytucji RP. Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121²¹ Marszałek Sejmu przekazuje uchwaloną ustawę Prezydentowi, który ma co do zasady 21 dni na jej podpisanie. W przypadku ustawy budżetowej i ustawy uchwalonej w trybie pilnym ma 7 dni²². Prezydent RP może przed upływem tego terminu wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją. Wniosek taki zawiesza konstytucyjny termin na podpisanie ustawy, a zatem zawiesza cały proces ustawodawczy. Co istotne, TK co do zasady nie ma konstytucyjnie wyznaczonego terminu na rozpoznanie wniosku prezydenckiego. Wyjątek stanowi sytuacja kontroli prewencyjnej ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym. W takim wypadku, zgodnie z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP, Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale. *Ratio* tego rozwiązania jest to, by państwo nie pozostawało bez ustawy regulującego jego przychody i wydatki, a przez to by mogło funkcjonować w sposób stabilny. Należy jednak zaznaczyć, że ustrojodawca nie przewidział rozwiązań na wypadek braku działania TK w tym zakresie, co z jednej strony stanowi wyraz poszanowania zasady podziału i równowagi władzy, ale z drugiej strony może być niebezpieczne z punktu widzenia stabilności finansów publicznych i funkcjonowania państwa.

²⁰ O osobliwościach trybu pilnego zob. szerzej w M. Wróblewska, *Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2024.

²¹ A zatem związanego z działaniami Senatu i Sejmu z ustawą.

²² Art. 224 ust. 1 Konstytucji RP. Siedmiodniowy termin na podpisanie ustawy budżetowej przez Prezydenta ma znaczenie dla zapewnienia terminowości wprowadzenia budżetu państwa w życie w odpowiednim czasie.

Prezydent RP może też przed upływem terminu na podpisanie ustawy wystąpić z wetem i zwrócić ustawę do Sejmu z uzasadnionym wnioskiem. W przypadku weta prezydenckiego ustawa wraca do Sejmu, który może ją ponownie uchwalić większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Po takim ponownym uchwaleniu Prezydent ma 7 dni na podpisanie ustawy.

Terminy 21 dni na podpisanie ustawy i 7 dni po ponownym uchwaleniu przez Sejm zapewniają, że proces legislacyjny nie będzie przeciągany. Wyznaczony czas na decyzję Prezydenta RP wymusza efektywność i odpowiedzialność w wykonywaniu jego uprawnień. Jednocześnie jest mechanizmem równoważenia władzy. Dodatkowo, możliwość skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego oraz weto prezydenckie są mechanizmami kontroli procedowanego aktu normatywnego.

Obok wyżej omówionych przepisów dotyczących procesu legislacyjnego należy zwrócić uwagę na zagadnienia, które mają z tym procesem ścisły związek i odnoszą się również do terminów.

Pierwszy dotyczy konsekwencji nieprzedłożenia Prezydentowi RP ustawy budżetowej w wyznaczonym konstytucyjnie terminie. Art. 225 Konstytucji RP przewiduje, że jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu, Prezydent może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Termin czterech miesięcy na przedstawienie ustawy budżetowej do podpisu Prezydentowi stanowi zabezpieczenie przed nadmiernym przedłużaniem procesu legislacyjnego. Możliwość skrócenia kadencji Sejmu jest mechanizmem nacisku, który ma na celu zmotywowanie parlamentarzystów do terminowego uchwalenia budżetu, co jest kluczowe dla funkcjonowania państwa.

Drugie zagadnienie odnosi się do referendum zatwierdzającego zmiany w Konstytucji. Art. 235 ust. 6 Konstytucji RP stanowi, że w przypadku zmian dotyczących rozdziału I, II lub XII, podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany Konstytucji mogą zażądać przeprowadzenia referendum zatwierdzającego w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat. Marszałek Sejmu zarządza przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. To wydłuża proces ustawodawczy i odsuwa w czasie jej przekazanie do podpisu do Prezydenta RP.

Termin 45 dni na złożenie wniosku o referendum oraz 60 dni na jego przeprowadzenie po złożeniu wniosku zapewnia, że obywatele mają realną możliwość wyrażenia swojej opinii na temat fundamentalnych zmian w Konstytucji. Referendum jest ważnym elementem demokracji bezpośredniej, który wzmacnia legitymację zmian konstytucyjnych.

Powyższe pokazuje, że terminy w procesie legislacyjnym lub ich brak mogą wpływać na głębokość i rzetelność analizy projektów ustaw, możliwość przeprowadzenia debat oraz konsultacji społecznych, co ma na celu ochronę wartości konstytucyjnych i stabilność ustroju. Mechanizmy kontrolne, takie jak weto

prezydenckie czy możliwość skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, wzmacniają odpowiedzialność i równowagę władzy. Jednakże, mimo określonych w konstytucji ram czasowych niektórych etapów postępowania, proces ustawodawczy w Polsce wiąże się z pewnymi ryzykami. Przedłużające się debaty parlamentarne, brak działań Trybunału Konstytucyjnego w wyznaczonym czasie czy zbyt skrócone terminy w trybach pilnych mogą prowadzić do uchwalenia aktów prawnych o niskiej jakości lub niezgodnych z Konstytucją. Dodatkowo, brak terminów dla niektórych etapów, np. ponownego rozpatrzenia ustawy w Sejmie po stanowisku Senatu, może powodować opóźnienia i destabilizować proces legislacyjny. Wpływa to na realizację standardów demokratycznego państwa prawnego.

Wybrane standardy demokratycznego państwa prawnego w procesie ustawodawczym a terminy konstytucyjne

Demokratyczne państwo prawne opiera się na kilku podstawowych zasadach, które muszą być respektowane w całym procesie legislacyjnym. W kontekście konstytucyjnych terminów są to w szczególności zasada legalizmu, proporcjonalności i adekwatności oraz zasada sprawiedliwości proceduralnej. Nie bez znaczenia są też ważne z punktu widzenia budowania zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady transparentności oraz partycypacji.

Legalizm nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a to znaczy, że organy są obowiązane do przestrzegania terminów konstytucyjnych dotyczących procesu legislacyjnego, ale i terminów wynikających z innych przepisów prawa.

Punktem wyjścia do analizy standardów demokratycznego państwa prawnego w przypadku procesu legislacyjnego jest jednak przede wszystkim art. 2 Konstytucji, w którym zawiera się jednak zasada legalizmu (praworządność w ujęciu formalnym). Z przepisu tego można wywieść zasadę budowania zaufania obywateli (czy innych jednostek/podmiotów) do państwa i stanowionego przez nie prawa²³. Tak ukształtowana zasada lojalności zakłada zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania²⁴. W orzecznictwie TK ukształtowało się stanowisko, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa i bezpieczeństwie prawnym²⁵. Choć Trybunał

²³ Zob. szerzej o zasadach poprawnej legislacji i zasadzie lojalności J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13, s. 11–47.

²⁴ Wyroki TK z dnia 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, OTK Z.U. 2008, seria A, nr 9, poz. 157; 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK Z.U. 2015, seria A, nr 10, poz. 163.

²⁵ Por. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK Z.U. 2001, nr 2, poz. 29.

skupia się w swoich analizach na treści prawa, które ma spełniać wskazany standard, nie ma wątpliwości, że ma on związek także z właściwym ukształtowaniem przepisów dotyczących trybu uchwalenia ustawy, w tym terminów na dokonywanie poszczególnych czynności mających znaczenie w procesie legislacyjnym. Problemem jest to, że dane terminy w ramach postępowania ustawodawczego wynikają w pierwszej kolejności z Konstytucji RP. Zatem by realizować standardy konstytucyjne, przepisy te należy interpretować według konstytucyjnego standardu wywodzonego z art. 2.

W tym wypadku pomocne jest odniesienie do zasady adekwatności i zasady proporcjonalności. Zgodnie ze stanowiskiem utrwalonym w orzecznictwie TK, na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności ma charakter ściśle związany z ochronną funkcją konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela²⁶. Statuuje ją w sposób w pełni samodzielny i całościowy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie znaczy to jednak zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami²⁷. Możliwe jest bowiem odwoływanie się do art. 2 Konstytucji RP w kontekście adekwatności ingerencji prawodawczej. Potwierdził to Trybunał, stwierdzając że „przywołanie art. 2 Konstytucji jako bezpośredniej podstawy zasady proporcjonalności jest dopuszczalne w sytuacji, gdy nie można przeprowadzić testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak możliwości przeprowadzenia takiego testu wynikał z tego, że kwestionowana regulacja ograniczała wprowadzenie prawa lub wolności jednostki (osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego), ale zagwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo też wprowadzała ograniczenia w zakresie praw różnie rozumianych podmiotów publicznych (najczęściej jednostek samorządu terytorialnego)”²⁸.

Ponownie należy podkreślić, że choć proporcjonalność i adekwatność odnoszą się przede wszystkim do treści prawa, nie mogą być one jednak oderwane od procesu ustawodawczego, tym bardziej, że formalnym wymogiem tak proporcjonalności, jak i adekwatności jest działanie w formie ustawy, a zatem także poprzez rzetelnie przeprowadzony proces legislacyjny. To znaczy, że terminy procesu ustawodawczego muszą być odpowiednio wyważone, tak aby zapewnić zarówno efektywność legislacyjną, jak i możliwość gruntownej analizy projektów ustaw. Nie mogą być one ani zbyt krótkie, co uniemożliwiłoby rzetelną debatę, ani zbyt długie, co mogłoby prowadzić do nieuzasadnionych opóźnień.

Wskazane wyżej zasady muszą być uwzględniane w procesie legislacyjnym zwłaszcza wtedy, gdy ustrojodawca nie przewidział wprost terminu na dokonanie

²⁶ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK Z.U. 2013, seria A, nr 1, poz. 7.

²⁷ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK Z.U. 1999, nr 1, poz. 2. Zob. też np. wyrok TK z dnia 6 marca 2012 r., K 15/08, OTK Z.U. 2012, seria A, nr 3, poz. 24.

²⁸ Wyrok TK z dnia 11 lutego 2014 r., P 24/12, OTK Z.U. 2014, seria A, nr 2, poz. 9 i przywołane tam orzecznictwo dotyczące wskazanego zagadnienia.

określonych czynności. Mogą one pomóc w ustaleniu tempa prac legislacyjnych, zwłaszcza na etapie prac sejmowych, a także podczas oceny konstytucyjności ustawy skierowanej do TK przed podpisaniem jej przez Prezydenta RP.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej a proces legislacyjny

Jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada sprawiedliwości proceduralnej. Trybunał Konstytucyjny przywołuje ją przede wszystkim w związku z prawem do sądu oraz postępowaniem przed innymi organami władzy publicznej, w tym organami administracji publicznej²⁹. Należy jednak stwierdzić, że zasada ta ma wymiar szerszy, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania przed organami władzy publicznej.

Wydaje się, że sprawiedliwość proceduralna w procesie legislacyjnym obejmuje takie elementy, które mają na celu zapewnienie, że proces ten jest przeprowadzany w sposób uczciwy i rzetelny. W szczególności jest to transparentność procesu, a zatem wymóg, by jego wszystkie etapy od inicjatywy ustawodawczej po uchwalenie i ogłoszenie ustawy, były jawne i dostępne dla publiczności. Ponadto sprawiedliwość proceduralna gwarantuje udział podmiotów zainteresowanych w tym procesie. Chodzi o umożliwienie udziału różnych grup społecznych, ekspertów i organizacji pozarządowych w tworzeniu prawa, gdyż to pozwala ustalić różne perspektywy i interesy, które muszą być uwzględnione przy tworzeniu prawa, zarówno w kontekście doboru właściwych metod osiągnięcia celów prawodawczych, jak i w wyznaczeniu konsekwencji rozwiązań prawnych.

Nie bez znaczenia dla sprawiedliwości proceduralnej w procesie ustawodawczym mają wyraźnie określone zasady formalne i proceduralne, wśród których jest także określenie terminów na dokonywanie czynności. W razie braku tych terminów standardy sprawiedliwości proceduralnej powinny być wzięte pod uwagę w kontekście zapewnienia przebiegu procesu bez zbędnej zwłoki, ale jednocześnie przy zapewnieniu wysokich standardów merytorycznych i rzetelności prac legislacyjnych.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że konstytucyjna zasada sprawiedliwości proceduralnej odgrywa istotną rolę w procesie ustawodawczym, a terminy ułatwiają jej realizację, gdyż zapewniają równowagę między szybkością działania a koniecznością dokładnej analizy projektów ustaw i przeprowadzenia konsultacji społecznych, co stanowi wyraz rozwijania zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej wymaga, aby każdy uczestnik procesu miał realną możliwość zapoznania się z projektem, zgłoszenia uwag i przeprowadzenia debaty, a to wymaga czasu. Jednocześnie zasada ta odnosi się do

²⁹ Zob. np. wyroki TK z 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK Z.U. 2007, seria A, nr 6, poz. 53; 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK Z.U. 2008, seria A, nr 4 poz. 61.

ochrony praw mniejszości parlamentarnej, która musi mieć zapewnione odpowiednie warunki do wyrażenia swojego stanowiska i prowadzenia dyskusji. Sprawiedliwość proceduralna działa również jako mechanizm budujący zaufanie obywateli czy też innych podmiotów do procesu legislacyjnego, gdyż umożliwia jego transparentność i odpowiedzialność. W kontekście terminów oznacza to unikanie ich arbitralnego skracania lub wydłużania, które mogłoby prowadzić do naruszenia równowagi interesów lub destabilizacji procesu prawotwórczego.

Wreszcie, zasada sprawiedliwości proceduralnej przeciwdziała nadmiernej koncentracji władzy w rękach jednego organu w procesie ustawodawczym poprzez czasowe ograniczenia i mechanizmy kontroli, takie jak weto prezydenckie czy możliwość skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. W ten sposób sprawiedliwość proceduralna chroni zarówno jakość prawa, jak i integralność procesu ustawodawczego.

Pomimo istotnej roli sprawiedliwości proceduralnej w procesie legislacyjnym istnieją również pewne wyzwania i ograniczenia. Proces legislacyjny może być podatny na wpływy różnych grup interesu, co może prowadzić do uchwalania przepisów korzystnych dla wąskich grup kosztem interesu publicznego. Złożoność i techniczny charakter niektórych przepisów prawnych mogą utrudniać szerokie konsultacje społeczne i zrozumienie procesu przez obywateli. W niektórych sytuacjach, takich jak pilne potrzeby legislacyjne, może być trudne przeprowadzenie pełnych konsultacji społecznych i zapewnienie całkowitej transparentności procesu. W takich wypadkach terminy konstytucyjne lub ich brak mogą być wykorzystywane przez grupy interesów do realizacji partykularnych celów i tworzenia prawa wbrew zasadom konstytucyjnym.

Podsumowanie

Wnioski z analizy procesu legislacyjnego i roli terminów konstytucyjnych w Polsce wskazują na istotność ich precyzyjnego określenia w budowaniu standardów demokratycznego państwa prawnego. Terminy, zarówno te wyraźnie przewidziane, jak i te pozostawione do swobodnej interpretacji, pełnią kluczową rolę w zapewnieniu przejrzystości, efektywności i przewidywalności procesu ustawodawczego. Regulacje czasowe mają fundamentalne znaczenie dla harmonijnego funkcjonowania organów władzy publicznej, pozwalając na zachowanie równowagi między dynamiką prac legislacyjnych a potrzebą dokładnej analizy i konsultacji społecznych.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej, jako istotny element demokratycznego państwa prawnego, podkreśla znaczenie zapewnienia uczciwego i rzetelnego przebiegu procesu legislacyjnego. Precyzyjne terminy wspierają realizację tej zasady, umożliwiając udział wszystkich zainteresowanych stron w procesie oraz chroniąc prawa mniejszości parlamentarnej. Jednocześnie regulacje czasowe

przeciwdziałają arbitralności i nadmiernej koncentracji władzy, wzmacniając równowagę pomiędzy Sejmem, Senatem i Prezydentem RP.

Pomimo zalet, niewłaściwie ustalone lub zbyt sztywne terminy mogą prowadzić do dysfunkcji procesu legislacyjnego, takich jak uchwalanie prawa pod presją czasu lub celowe opóźnienia. Dlatego konieczne jest zachowanie równowagi między zapewnieniem efektywności działań ustawodawczych a unikaniem nadmiernego formalizmu i potencjalnych nadużyć. Analiza procesu legislacyjnego dowodzi, że terminy konstytucyjne są kluczowe dla ochrony wartości konstytucyjnych, ale ich skuteczność zależy od odpowiedzialności organów państwowych i przestrzegania zasad demokratycznych, a także od właściwej kultury prawnej.

Bibliografia

Literatura

- Gierach E., Syryt A., *Ustawa o zmianie konstytucji – wybrane problemy związane z kontrolą konstytucyjności*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Lackoroński B., *Skutki czynności prawnych w czasie*, Warszawa 2019.
- Miemiec W., Sawicka K., *Komentarz do art. 222*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Tuleja P., Szczurowski B., *Komentarz do art. 235*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Wincenciak M., *Funkcje terminów materialnych w prawie budowlanym próba rekonstrukcji dóbr prawem chronionych*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014.
- Wróblewska M., *Pilny projekt ustawy w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2024.
- Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK Z.U. 1999, nr 1, poz. 2.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK Z.U. 2001, nr 2, poz. 29.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK Z.U. 2004, seria A, nr 1, poz. 1.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK Z.U. 2005, seria A, nr 10, poz. 111.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK Z.U. 2006, seria A, nr 8, poz. 109.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK Z.U. 2007, seria A, nr 3, poz. 25.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK Z.U. 2007, seria A, nr 6, poz. 53.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK Z.U. 2008, seria A, nr 4, poz. 61.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK Z.U. 2009, seria A, nr 1, poz. 3.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK Z.U. 2008, seria A, nr 9, poz. 157.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK Z.U. 2013, seria A, nr 1, poz. 7.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK Z.U. 2014, seria A, nr 2, poz. 9.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK Z.U. 2015, seria A, nr 10, poz. 163.

Wyrok TK z dnia 6 marca 2012 r., sygn. K 15/08, OTK Z.U. 2012, seria A, nr 3, poz. 24.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2024 r., poz. 1530.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2024 r., poz. 10.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2024 r., poz. 806.

Constitutional terms in the legislative process: considerations in light of the standards of a democratic state ruled by law

Abstract

The legislative process is a cornerstone of a democratic state ruled by law, ensuring transparency, predictability, and compliance with the principles of legality, thereby fostering public trust in governmental institutions. Constitutional timeframes and dates play a crucial role in this process, regulating the pace of legislative actions and balancing efficiency with the quality of enacted laws. These timeframes and dates prevent abuses of power, facilitate public consultations, and strengthen checks and balances among state organs, while also upholding principles of procedural fairness, legality, and proportionality.

Despite their benefits, improperly defined or overly rigid timeframes or dates can lead to rushed or delayed decisions, compromising the quality of legislation. Therefore maintaining balance, respecting democratic principles, and ensuring responsible action by state bodies is essential. The analysis reveals that the effectiveness of constitutional timeframes depends on the legal culture and strict adherence to the principles of a democratic state ruled by law.

Keywords: legislative process, standards, rule of law, constitution, dates, timeframes, legislation.