



Warszawa, 25 października 2018 r.

**Opinia do ustawy o ustanowieniu Święta Narodowego z okazji Setnej Rocznicy  
Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej**

**(druk nr 978)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest ustanowienie dnia 12 listopada 2018 r. uroczystym Świętem Narodowym z okazji Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

Dzień 12 listopada 2018 r. będzie dniem wolnym od pracy, przy czym w tym dniu nie będą obowiązywały zasady dotyczące ograniczenia handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w placówkach handlowych w niedziele i święta, o których mowa w ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. Ponadto w tym dniu będą udzielane świadczenia opieki zdrowotnej w szpitalach i świadczenia opieki zdrowotnej w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej przez świadczeniodawcę, który zawarł umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Świadczenia będą udzielane w godzinach ich udzielania według zaplanowanej na ten dzień kolejności zgłoszenia.

Apteka ogólnodostępna, która zapewnia dostępność świadczeń na terenie powiatu w dni wolne od pracy, będzie obowiązana zapewnić tę dostępność także w dniu 12 listopada 2018 r.

Ustawa nie zawiera innych niż wskazane przepisów przejściowych i dostosowujących.

Ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## II. Uwagi szczegółowe

W związku z tym, że Sejm uchwalił opiniowaną ustawę dopiero dnia 24 października 2018 r. oraz mając na względzie dalszy kalendarz prac nad ustawą (rozpatrzenie ustawy przez Senat, ewentualnie stanowisko Sejmu w odniesieniu do stanowiska Senatu, czas dla Prezydenta na podpisanie ustawy i zarządzenie jej ogłoszenia oraz czas na publikację aktu), można mieć uzasadnione wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją, a przede wszystkim z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny wywiódł z zasady demokratycznego państwa prawnego m.in.:

- 1) zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa (zasada bezpieczeństwa prawnego);
- 2) zasadę ochrony praw nabytych i interesów w toku;
- 3) nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (odpowiedniego okresu dostosowawczego);
- 4) nakaz przestrzegania reguł poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów prawa.

Zasada bezpieczeństwa prawnego jest równoznaczna zasadzie lojalności państwa wobec obywateli. Opiera się ona na założeniu określonej pewności prawa, przewidywalnym postępowaniu organów państwa oraz poszanowaniu przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. W związku z tym, że opiniowany akt został uchwalony późno, co więcej w sposób zaskakujący dla adresatów, nie daje im tym samym możliwości dostosowania podjętych już decyzji (organizacyjnych, prawnych, biznesowych) do zmieniającej się okoliczności prawnej. Zasada lojalności zajmuje w systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego miejsce nadrzędne i ma charakter wiążący dla ustawodawcy – odstępianie od tej zasady możliwe jest jedynie w sytuacji szczególnej konieczności uzasadnionej interesem publicznym (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r.). Zasada ta wyraża się m.in.: nakazem stanowienia i stosowania prawa w taki sposób, by nie stawało się ono „pułapką” dla adresatów (żaden z nich nie miał możliwości przewidzieć sytuacji, w której dzień 12 listopada 2018 r. będzie – w następstwie ustawy – dniem wolnym od pracy, ze wszystkimi tego konsekwencjami). Zasada lojalności to również zakaz „zaskakiwania” przez prawodawcę adresatów norm prawnych (wyrok z 25 listopada 1997 r., K 26/97) oraz nakaz stanowienia i stosowania prawa w taki sposób, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r.,

K 34/98). Skoro wszelkie stosunki w państwie układane były w sposób uwzględniający, że 12 listopada 2018 r. jest dniem roboczym, zmiana tej zasady *de facto* w przededniu tego dnia, skutkować będzie trudnymi do oszacowania skutkami prawnymi, społecznymi i finansowymi po stronie uczestników obrotu prawnego oraz ingerencją w ukształtowane już stosunki prawne. Koszty ustanowienia nowego Świąta Narodowego zostaną w zasadniczej części przerzucone na uczestników obrotu prawnego.

Zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 25 czerwca 2002 r., K 45/01) odstępianie od zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady ochrony interesów w toku, dopuszczalne jest jedynie w razie kolizji wartości zawartych w podstawach tej zasady z innymi wartościami konstytucyjnymi i pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych, które w danej sytuacji mają pierwszeństwo. Co więcej, działania ustawodawcy w tym zakresie muszą być proporcjonalne tzn. muszą one: ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla jednostki, wprowadzać rozwiązania, które ułatwiają dostosowanie się do nowej sytuacji oraz wchodzić w życie z zastosowaniem odpowiedniej *vacatio legis*.

Odnosząc się do *vacatio legis* należy zauważyć, iż jest to instytucja, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych, umożliwienie im zapoznania się z nową normą oraz dostosowania do niej swoich zachowań. Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego adresaci muszą mieć czas na przystosowanie się do zmienionej sytuacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania, szczególnie gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej (orzeczenie TK K 2/94). Nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale też nadanie jej odpowiedniego wymiaru czasowego (np. orzeczenie TK P 1/95). Wymiar ten powinien być dostosowany do zakresu regulacji i kręgu adresatów. Im szerszy zakres spraw, których dotyczy ustawa oraz im szerszy krąg jej adresatów tym okres dostosowawczy powinien być dłuższy. Opiniowana ustawa dotyczyła będzie wszystkich w Polsce, a więc jej zakres podmiotowy jest najszerszy z możliwych. Będzie ona miała również wpływ na większość stosunków w państwie. W związku z tym, *vacatio legis* ustawy musi być odpowiednio długie.

Opiniowana ustawa przewiduje formalnie kilkugodzinny okres dostosowawczy, funkcjonalnie będzie on trwał do 11 listopada 2018 r. Trudno uznać, że okres ten będzie wystarczający. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, mogą wchodzić

w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Zarówno w przypadku skrócenia okresu dostosowawczego, jak i rezygnacji z niego, fakt ten musi być każdorazowo oceniany przez pryzmat zasadności. Wzorcem kontroli będzie w tym przypadku zasada demokratycznego państwa prawnego.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, przepisy muszą odpowiadać powszechnie uznanym regułom postępowania legislacyjnego (zasada przyzwoitej legislacji). Oznacza to w szczególności, nakaz udzielenia przez ustawodawcę odpowiedzi na wszelkie pytania intertemporalne związane z wprowadzanymi regulacjami (jaki jest wpływ aktu na stosunki, zdarzenia albo okoliczności, które zaistniały albo zostały zainicjowane na gruncie dotychczasowych regulacji, a będą kontynuowane albo wywrą skutek w nowej rzeczywistości prawnej; dotyczy to np. stosunków pracy, urlopów, ekwiwalentów z tytułu niewykorzystania urlopu, okresów rozliczeniowych, umów cywilnych, realizacji zobowiązań publicznoprawnych, dostępu do służby zdrowia, transportu, urzędów, sądów, itp.). Ustawodawca jest obowiązany w szczególności zamieścić w akcie przepisy przejściowe. Rozwiązania te powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiać im możliwość przystosowania się do nowej sytuacji.

Naruszeniem reguł poprawnej legislacji jest również wadliwa, niedokładna, w wysokim stopniu nieokreślona i niejasna redakcja przepisu, która uniemożliwia precyzyjne ustalenie treści zawartej w nim regulacji oraz powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Wątpliwości takie budzi art. 4 w zakresie świadczenia opieki zdrowotnej. W gruncie rzeczy nie wiadomo, na jakich zasadach w dniu 12 listopada 2018 r. opieka zdrowotna będzie świadczona.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w sytuacji gdy Prezydent zdecydowałby się wykorzystać na analizę ustawy cały przysługujący mu czas – 21 dni, mogłoby to prowadzić do tego, że ustawa zostałaby opublikowana po dniu 12 listopada 2018 r., a więc że byłaby ona bezprzedmiotowa. Należy przy tym pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny negatywnie odniósł się do praktyki parlamentu, polegającej na ograniczaniu Prezydentowi realnego czasu na

dokonanie analizy ustawy. Określenie momentu wejścia w życie ustawy jest wprawdzie każdorazowo pozostawione uznaniu ustawodawcy, ale przy podejmowaniu decyzji w tej kwestii nie posiada on zupełnej swobody. Swobodę tę ogranicza m.in. wynikający z art. 2 Konstytucji nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

*Jakub Zabielski*

*Główny legislator*