

Warszawa, 16 sierpnia 2001 r.

### **Opinia prawna**

#### **w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2001 r., skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.28/01)**

Stosownie do zlecenia z dnia 31 lipca 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Prezydenta RP o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo działalności gospodarczej. Prezydent RP, zarzucając niezgodność art. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji, stwierdza, że przepis ten stanowi próbę przywrócenia z mocą wsteczną przepisów, które już nie obowiązują. Oznacza to pogorszenie sytuacji prawnej podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, na których od dnia 1 lipca 2001 r. nie ciążył już obowiązek uzyskania koncesji lub zezwolenia.

#### **Zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu jest zasadny.**

Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 30 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Gospodarczym (...), ciężący na podmiotach gospodarczych obowiązek uzyskania koncesji wygasa z mocy prawa, jeżeli w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nie zostaną ustawowo określone zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej oraz udzielania koncesji, o których mowa w art. 14, jak też nie zostaną wskazane informacje i dokumenty wymagane do złożenia wniosków o wydanie koncesji. Wygasa z mocy prawa także obowiązek uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 96 ust. 2 ustawy oraz w ustawach odrębnych, jeżeli w tym samym terminie nie zostaną ustawowo określone zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej oraz wydawania zezwoleń i nie zostaną wskazane informacje i dokumenty wymagane do złożenia wniosków o wydanie zezwolenia (art. 98 ust. 2 ustawy).

Ustawa – Prawo działalności gospodarczej weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. (art. 100). Termin sześciomiesięczny realizacji dyspozycji art. 98 ust. 1 i 2 upływał więc z dniem 30 czerwca 2001 r. Okazało się, że był on niewystarczający do dokonania stosownych zmian w ustawodawstwie gospodarczym, zgodnych z ową dyspozycją.

W tej sytuacji, z inicjatywy Rady Ministrów, w dniu 22 czerwca 2001 r. Sejm uchwalił kolejną nowelizację przepisów art. 98 ust. 1 i 2 ustawy, polegającą na przedłużeniu terminu realizacji określonych w nim zadań legislacyjnych do 12 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy. Ustawa ta została przedłożona Prezydentowi RP do podpisu dopiero w dniu 6 lipca 2001 r., a więc już po wygaśnięciu z mocy prawa obowiązku uzyskiwania koncesji i zezwoleń.

**Należy stwierdzić, że ewentualne wejście w życie ustawy (o której wyżej mowa) z dniem 1 lipca 2001 r. naruszałoby zasadę niedziałania prawa wstecz, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.** W okresie po dniu 1 lipca 2001 r. nie istnieje już bowiem obowiązek uzyskiwania koncesji lub zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Przedłużenie obecnie terminu realizacji zadań ustawodawczych określonych w przepisach art. 98 ustawy - Prawo działalności gospodarczej oznacza zmianę tych przepisów, dokonaną z mocą wsteczną. W ten sposób został przywrócony obowiązek, który wygasł z mocy prawa z dniem 30 czerwca 2001 r.

Trafne jest spostrzeżenie Wnioskodawcy, że przewidziane wejście w życie zakwestionowanej ustawy z dniem 1 lipca 2001 r. stanowi próbę przywrócenia przepisów, które już nie obowiązują. **Przepisy art. 98 ust. 1 i 2 Prawa działalności gospodarczej miały bowiem charakter przepisów przejściowych, które utraciły moc z dniem 30 czerwca 2001 r.** Ustawodawca wprowadził do tych, nie obowiązujących po 1 lipca 2001 r., przepisów zmianę polegającą na przedłużeniu o sześć miesięcy terminu określenia zakresu i warunków wykonywania działalności gospodarczej. Z treści art. 2 ustawy wynika, że zmiana ta weszłaby w życie z naruszeniem zasady „*lex retro non agit*”.

Jest oczywiste, że przywrócenie obowiązku, o którym mowa, z mocą wsteczną, jest równoznaczne z pogorszeniem sytuacji prawnej podmiotów gospodarczych, które po 1 lipca 2001 r. już nie były zobowiązane do uzyskiwania koncesji lub zezwoleń.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony został kierunek orzekania, zgodnie z którym zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę

porządku prawnego. Kształtuje ona zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. U podstaw tej zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego. W jednym z orzeczeń TK stwierdził, że dla ustalenia, „czy sposób wprowadzenia w życie ustawy jest zgodny z art. 2 Konstytucji, podstawowe znaczenie ma między innymi odpowiedź na pytanie, czy ustawa nie została wprowadzona w życie z mocą wsteczną oraz czy ustalone zostało dla niej odpowiednie *vacatio legis* (OTK ZU nr 5-6 z 1997 r., s. 511).

**W konkluzji należy stwierdzić, że art. 2 kwestionowanej przez Prezydenta RP ustawy pozostaje w opozycji do art. 2 Konstytucji.** Kwestionowany przepis narusza także reguły „przyzwoitej legislacji”, w których znajduje wyraz ogólna zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. J. Oniszczyk: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 138).

*Sporządził: Witold Pawełko*