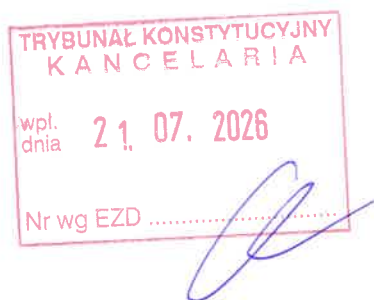




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 12 lipca 2026 r.



Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Chrystiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

W N I O S E K

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 475) – z **art. 2 Konstytucji RP** w zakresie jakim przepis art. 2 ustawy z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym narusza zakaz retroakcji prawa oraz art. 1 tej ustawy narusza zasady poprawnej legislacji.

U Z A S A D N I E N I E

Ustawą z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 475), zwanej dalej „nowelizacją”, dokonano zmiany przepisów obowiązującej ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 285, 1173 i 1843), zwanej dalej „ustawą o PTZ”.

Celem uchwalonej przez Sejm ustawy było wprowadzenie do ustawy o PTZ jednego przepisu (art. 81a), który dokonał przesunięcia terminu obowiązku stosowania kas fiskalnych przez pasażerskich przewoźników kolejowych lub operatorów transportu kolejowego z dnia 1 stycznia 2026 r. na dzień 1 kwietnia 2027 r. Uchwalona w dniu 27 lutego 2026 r. nowelizacja nie ma charakteru wdrażającego przepisy Unii Europejskiej.

Projekt nowelizacji był projektem poselskim (druk sejmowy nr 2245) i został wniesiony do Sejmu w dniu 13 lutego 2026 r. W dniu 20 lutego 2026 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Infrastruktury. Komisja, po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 24 lutego 2026 r., wniosła o uchwalenie przez Sejm projektu ustawy w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2255).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 52. posiedzeniu Sejmu w dniu 25 lutego 2026 r., Sejm uchwalił ustawę na tym samym posiedzeniu w dniu 27 lutego 2026 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 233 posłów, przy 200 głosach przeciw i bez głosów wstrzymujących się.

Senat RP na 54. posiedzeniu w dniu 12 marca 2026 r. nie zgłosił poprawek do tej ustawy. W dniu 13 marca 2026 r. ustawa została przekazana do podpisu Prezydenta RP. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 7 kwietnia 2026 r. pod poz. 475 i weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2026 r.

Obowiązek stosowania kas rejestrujących przez przewoźników drogowych i kolejowych, którym przysługuje dopłata, o której mowa w art. 55 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wynika z art. 55 ust. 8 pkt 2 oraz ust. 11 pkt 2 w zw. z art. 57 ust. 1 tej ustawy, gdyż określenie kwoty dopłat z budżetu państwa do przewozów w podziale na poszczególne kategorie ulg ustawowych uzależnione jest od potwierdzenia transakcji przez urządzenia rejestrujące obrót. Pierwotnie obowiązek ten miał zostać wprowadzony jeszcze z dniem 1 stycznia 2017 r., a następnie przepis art. 81a ustawy o PTZ był wielokrotnie nowelizowany na przestrzeni 10 lat (9 zmian). Ostatnia zmiana została dokonana przez art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1720), kiedy to znowelizowano art. 81 ustawy o PTZ i przesunięto termin stosowania kas rejestrujących z dnia 1 stycznia 2024 r. na dzień 1 stycznia 2026 r.

W ocenie Prezydenta, uchwalona ustawa o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie realizuje żadnego, dającego się racjonalnie zidentyfikować celu poza kolejnym wydłużeniem terminu rozpoczęcia stosowania kas fiskalnych przez pasażerskich

przewoźników kolejowych lub operatorów transportu kolejowego. Przy czym żaden z przewoźników ani operatorów nie zgłaszał publicznie takiego problemu. Warto podkreślić, że przepis art. 81 ustawy PTZ miał pierwotnie wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. i w ocenie wnioskodawcy okres 15 lat – licząc od daty uchwalenia samej ustawy o PTZ w 2010 r. – był wystarczająco długim okresem na przygotowanie się do obowiązku stosowania kas fiskalnych przez pasażerskich przewoźników kolejowych lub operatorów transportu kolejowego.

Podstawowym jednak zastrzeżeniem wobec uchwalonej ustawy jest wskazany w art. 2 termin wejścia jej w życie, tj. z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2026 r. z datą publikacji ustawy w dniu 7 kwietnia 2026 r. przy jednoczesnym braku uchylecia art. 81 ustawy o PTZ w jej dotychczasowym brzmieniu. Jakkolwiek zakaz retroakcji nie ma charakteru bezwzględny, a Trybunał Konstytucyjny dopuszcza wsteczne działanie normy o ile spełnione zostaną określone kryteria (zob. M. Grzesik-Kulesza, *Zasada lex retro non agit w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 6, s. 98 i nast.), to jednak wsteczne działanie prawa jest obwarowane rygorystycznymi przesłankami, a które powinien wykazać projektodawca.

W zakresie kryteriów dopuszczalności wstecznego działania przepisów prawnych – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK – należy wskazać, po pierwsze, ochronę konkretnych wartości konstytucyjnych wówczas, gdy zapewnienie ich realizacji nie jest możliwe bez wprowadzenia przepisów o charakterze retroaktywnym. Chodzi tutaj jednak o takie wartości, które zajmują szczególne miejsce wśród wartości chronionych i są ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r. w sprawie o sygn. akt P 4/99 uznał za taką zasadę np. sprawiedliwość społeczną.

Działanie prawa z mocą wsteczną jest także dopuszczalne, gdy miałyby to poprawić sytuację prawną adresatów nowo ustanowionej normy prawnej. Trybunał w wyroku z dnia 25 września 2000 r. w sprawie o sygn. akt K 26/99 podkreślił, że w przypadku, gdy skutkiem retroaktywnego działania normy jest polepszenie sytuacji grupy adresatów przy jednoczesnym utrzymaniu takiego samego stanu prawnego (niepogorszeniu) pozostałych adresatów, to ustanowienie takiej normy nie może być uznane za naruszenie zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zakaz retroakcji odnosi się zatem do przepisów pogarszających sytuację obywatela biorąc pod uwagę zbilansowanie sumy praw i obowiązków jednostki przed i po dokonaniu zmiany regulacji prawnych. Przy czym, jak podkreśla się w doktrynie – fakt poprawy sytuacji prawnej obywatela nie może być traktowany jako warunek definiujący retroaktywność, ale może być jedynie argumentem uzasadniającym dopuszczenie odstępstwa

od zasady niedziałania prawa wstecz (zob. T. Zalasinski, *Definiowanie retroaktywności w polskiej doktrynie prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 4, s. 54).

Trybunał Konstytucyjny wykluczył ponadto możliwość stanowienia przepisów działających z mocą wsteczną w aktach rangi podstawowej (orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 r. sygn. akt U 1/86) a także w obrębie prawa karnego (zob. m.in. wyrok TK z dnia 2 września 2008 r. sygn. akt K 35/06; 21 października 2015 r. sygn. akt.32/12; 26 listopada 2003 r. sygn. SK 22/02; 20 lutego 2001 r. sygn. akt. P 2/00).

Istotnym kryterium dopuszczającym działanie prawa wstecz jest ponadto zasada proporcjonalności. Jej istotą jest zapewnienie właściwej proporcji pomiędzy chronioną wartością konstytucyjną (która otrzymała pierwszeństwo przed zakazem retroakcji) a negatywnymi skutkami ingerencji prawodawcy w daną dziedzinę stosunków społecznych w związku z wprowadzeniem przepisów o charakterze retroaktywnym. Proporcjonalność w tym znaczeniu miałyby sprowadzać się to tego, by racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością, równoważyły jej negatywne skutki (zob. wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r. sygn. akt P 66/07). W przedmiotowej sprawie taką wartością konstytucyjną, która może doznawać uszczerbku wskutek retroaktywności zaskarżonego przepisu jest wynikająca z art. 22 Konstytucji zasada swobody działalności gospodarczej. Przewoźnicy kolejowi świadczący usługi przewozu osób (przewozy pasażerskie) niewątpliwie prowadzą działalność gospodarczą na terenie Polski i obowiązkiem władz publicznych jest powstrzymywanie się od ingerencji – zarówno jeśli chodzi o działania legislacyjne, jak i działania faktyczne – w sferę swobody prowadzonej działalności gospodarczej. W kontekście konstytucyjnym przepis art. 22 formuje dwa typy przesłanek dla wprowadzania ograniczeń w swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. W aspekcie formalnym ograniczenia te muszą wynikać z przepisów ustawowych, zaś w aspekcie materialnym ograniczenia te powinny być uzasadniane „ważnym interesem publicznym” – por. wyroki TK w sprawach o sygn. akt: U 7/00, K 2/02 i SK 15/02.

W przypadku niniejszej nowelizacji trudno ustalić, dlaczego należało odsunąć w czasie stosowanie obowiązku stosowania kas fiskalnych oraz wskazać konkretnego beneficjenta ustawy. Obowiązek stosowania urządzeń rejestrujących był znany przewoźnikom kolejowym od lat. W okresie pomiędzy dniem 1 stycznia 2026 r. a dniem uchwalenia ustawy (27 lutego 2026 r.) żaden z podmiotów objętych tą regulacją prawną, tj. pasażerskich przewoźników kolejowych lub operatorów transportu kolejowego, nie informował publicznie o istnieniu jakichkolwiek trudności w stosowaniu przepisów o kasach fiskalnych, o trudnościach w sprzedaży biletów kolejowych czy w sprzedaży innych usług przewozowych lub towarzyszących przewozom.

Także Ministerstwo Infrastruktury ani Ministerstwo Finansów w toku debaty parlamentarnej nie wskazywały żadnego podmiotu (przewoźnika kolejowego krajowego czy zagranicznego), który oczekiwałby wydłużenia terminu obowiązku stosowania kas fiskalnych, np. z powodu utrudnień związanych z prowadzoną działalnością przewozową. Do Kancelarii Prezydenta RP nie wpłynęły też żadne apele czy też wystąpienia w sprawie tego projektu ustawy, które by kwestionowały samo istnienie obowiązku lub wskazywały na inne zagrożenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez przewoźników kolejowych z tego konkretnie powodu. Media nie przekazywały też informacji, by pasażerowie mieli jakąkolwiek trudność w nabyciu biletów kolejowych lub innych usług objętych obowiązkiem stosowania kas fiskalnych.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie powinno budzić wątpliwości, że dopuszczalne prawnie jest wprowadzanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego z mocą wsteczną, jednak ustawodawca powinien zadbać o to, by tego rodzaju regulacja miała jednoznacznie korzystny cel dla adresatów norm oraz leżała w interesie publicznym – por. w/w wyrok TK z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt Kp 1/12. Obie te perspektywy oceny normy retroaktywnej powinny występować łącznie, gdyż tylko w ten sposób możliwe jest wykazanie, że analizowana regulacja prawna jest obiektywnie korzystna i – *a contrario* – nie jest niekorzystna społecznie. Na taki sposób oceny przepisów retroaktywnych wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie o sygn. akt P 44/10 podnosząc, że: „Jednostka musi, w każdym czasie, liczyć się ze zmianą regulacji prawnych i uwzględniać, podczas planowania przyszłych działań, ryzyko zmian prawodawczych, uzasadnionych zmianą warunków społecznych. Na gruncie obowiązującej Konstytucji RP nie można całkowicie wykluczyć stanowienia regulacji prawnych o charakterze retroaktywnym, a tym bardziej – regulacji o charakterze retrospektywnym. Ustawodawca musi jednak wyważyć uzasadniony interes jednostki i interes publiczny, stanowiąc nowe regulacje.”.

Powyższa analiza wskazuje, że z perspektywy wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady braku retroaktywności przepisów prawa, jako istotnego składnika zasady państwa prawnego, kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy uchwalona w dniu 27 lutego 2026 r. ustawa zagraża pewności i stabilności porządku prawnego, czy też taką pewność oraz stabilność porządku prawnego gwarantuje oraz czy może być traktowana jako forma ochrony interesów przedsiębiorców (przewoźników kolejowych). Zarówno adresaci norm, jak i organy kontrolujące stosowanie prawa i w dalszej kolejności sądy orzekające na podstawie takich przepisów powinny być w stanie wyprowadzić stosowne reguły postępowania w konkretnej

i jednostkowej sprawie. Treść uchwalonej ustawy budzi jednak wątpliwości czy ustawodawca w prawidłowy sposób dokonał wprowadzenia do systemu prawnego retroaktywnej normy.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ustawodawca nie usunął z treści ustawy o PTZ art. 81 oraz go nie zmienił, tak jak to czyniono przy dotychczasowych nowelizacjach tego przepisu i jednocześnie wprowadził do ustawy równolegle prawie identycznie brzmiący art. 81a ust. 1, który różni się jedynie datą rozpoczęcia jego stosowania. W konsekwencji w tej samej ustawie obowiązują jednocześnie art. 81 i art. 81a ust. 1 ustawy o PTZ, które przy tej samej dyspozycji przewidującej obowiązek stosowania kas fiskalnych przez pasażerskich przewoźników kolejowych lub operatorów transportu kolejowego odmiennie regulują datę wejścia w życie tego obowiązku. Art. 81 ustawy o PTZ wskazuje na datę 1 stycznia 2026 r., a art. 81a ust. 1 tej ustawy na datę 1 kwietnia 2027 r. Zaistniała sprzeczność da się wyjaśnić i usunąć przy pomocy reguły kolizyjnej *lex posterior derogat legi priori* przyznając pierwszeństwo stosowania przepisowi art. 81a ust. 1 ustawy o PTZ wprowadzonego art. 1 nowelizacji jednocześnie uznając, że przepis art. 81 ustawy o PTZ został domyślnie uchylony mimo braku formalnego przepisu uchylającego. Okoliczność ta powinna mieć też znaczenie dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu art. 1, gdyż nie tylko wszedł on w życie z mocą wsteczną, zgodnie z przepisem art. 2 nowelizacji, ale także dokonał uchylenia innego przepisu bez wyraźnej dyspozycji, co wprost narusza § 86 Zasad techniki prawodawczej. Postanowienie to wprost stanowi, że: „Zmiana ustawy nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana)”. Nowelizacja dorozumiana jest zatem techniką, w której zmienia się treść dotychczasowego przepisu, ale nie robi się tego w formie przepisu zmieniającego a charakter zmiany jest materialnie „nowelizacyjny”.

Zasady Techniki Prawodawczej stanowią kanon nie tylko poprawnej legislacji, ale też są elementem szeroko rozumianej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 marca 2001 r. w sprawie o sygn. akt K 24/00 „Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym правилам, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. Niewątpliwie ZTP stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego.”.

Analizując wskazany powyżej przepis przez pryzmat wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa należy w tym miejscu przywołać również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie formułował wymogi stawiane przepisom z punktu

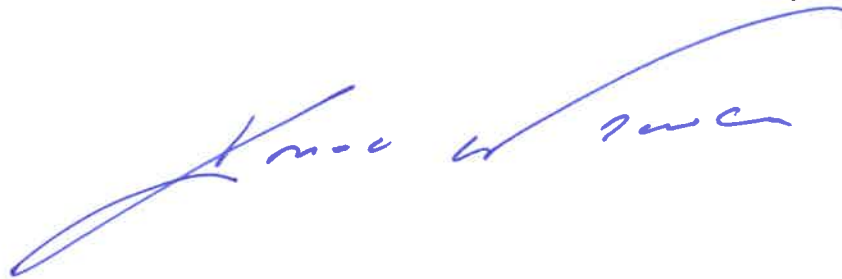
widzenia ich poprawności legislacyjnej, m.in. w wyroku z dnia 28 października 2009 r. w sprawie o sygn. akt Kp 3/09 wskazując, że: „(...) wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, choć jest szczególnie adresowany do regulacji kształtujących pozycję człowieka i obywatela. Szerokiemu zakresowi stosowania wspomnianego wymogu odpowiada złożona konstrukcja zasady określoności. Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. (...) na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji”.

Dodatkowo w wyroku z dnia 30 października 2001 r. w sprawie o sygn. akt K 33/00, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że: „(...) Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa.”

Mając na względzie powyższe argumenty, należy podkreślić, że w ocenie Prezydenta uchwalona w dniu 27 lutego 2026 r. ustawa o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym narusza art. 2 Konstytucji zarówno przez niedające się racjonalnie wytłumaczyć nadanie ustawie mocy wstecznej, co wyraża się m.in. w braku możliwości ustalenia rzeczywistego adresata norm i tym samym beneficjenta retroaktywności oraz brak wskazania ważnego interesu publicznego dla tego typu rozwiązania po 15 latach od uchwalenia obowiązku stosowania urządzeń rejestrujących dla przewoźników kolejowych. Naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa jest także brak uchylenia art. 81 ustawy o PTZ w sytuacji wprowadzenia niemal identycznie brzmiącego art. 81a ust. 1 ustawy o PTZ, co doprowadziło do sytuacji, w której w tym samym akcie prawnym obowiązują dwa przepisy odmiennie regulujące ten sam stan faktyczny. Uchybieniem ustawodawcy w zakresie zasad poprawnej legislacji jest też brak przepisów przejściowych regulujących sytuację podmiotów prawa obowiązanych do stosowania art. 81 ustawy o PTZ w okresie pomiędzy 1 stycznia

2026 r. a 7 kwietnia 2027 r., tj. dniem opublikowania w Dzienniku Ustaw zaskarżonej nowelizacji, co godzi w zasady poprawnej legislacji wiążące Sejm RP.

Mając na względzie wątpliwości podniesione w uzasadnieniu wniosku wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'K' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

