



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 sierpnia 2020 r.

Pozycja 36

WYROK

z dnia 14 lipca 2020 r.

Sygn. akt Kp 1/19*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Leon Kieres
Mariusz Muszyński – II sprawozdawca
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski – I sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 lipca 2020 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw w całości z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm,
- 3) art. 1 pkt 37 lit. c ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 lipca 2020 r. w M. P. poz. 647.

(Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.), w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. b, z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

- 4) art. 1 pkt 37 lit. c ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d, z art. 42 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw jest w całości niezgodna z art. 7 w związku z art. 112 oraz z art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 28 czerwca 2019 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, Wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca). Ustawie tej zarzucił w całości niezgodność z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji, niezgodność art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm, niezgodność art. 1 pkt 37 lit. c, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.; dalej: kodeks karny, k.k.), w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. b, z art. 32 ust. 1 Konstytucji, oraz niezgodność art. 1 pkt 37 lit. c, w części obejmującej zmiany art. 115 § 19 k.k., w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d, z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Uzasadniając wniosek, Prezydent w pierwszej kolejności wskazał, że 14 maja 2019 r. Marszałek Sejmu skierował projekt ustawy, zgłoszony przez Radę Ministrów (druk sejmowy nr 3451/VIII kadencja), na posiedzenie Sejmu, z pominięciem czternastodniowego terminu wymaganego od doręczenia posłom projektu do pierwszego czytania w przypadku projektu zmian kodeksu. W ten sposób ostatecznie rozstrzygnął, że projekt ustawy nie będzie rozpoznawany w trybie kodeksowym, o którym mowa w art. 87 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2019 r. poz. 1028; dalej: regulamin Sejmu). Zaznaczył, że jest to obszerna ustawa, prezentująca nową politykę karną, zwiększająca surowość represji karnej, zwłaszcza wobec sprawców przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności seksualnej i własności oraz zmieniająca dyrektywy wymiaru kary w celu zaznaczenia jej funkcji represyjnej i odstraszałającej. Ustawa ta przewiduje zmianę 108 spośród 363 artykułów kodeksu karnego, 2 artykułów ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821), 1 artykułu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88

poz. 554, ze zm.), 23 artykułów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.) i 19 artykułów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.), a także przepisów 13 innych ustaw. W ocenie Prezydenta, „ostateczne rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu o tym, że projekt «nie jest kodeksem» (...) abstrahowało od materialnej treści projektu, którą odzwierciedlał jego tytuł”. Prezydent zaznaczył również, że zaskarżona ustawa przeszła przez trzy czytania w Sejmie w ciągu dwóch dni. W jego ocenie, sama okoliczność tak szybkiego przeprowadzenia procedury nie narusza wprawdzie zasady trzech czytań projektu ustawy, jednakże niedochowanie trybu kodeksowego uzasadnia stwierdzenie niezgodności ustawy z zasadą legalizmu zobowiązującą Sejm i jego organy do działania na podstawie i w granicach wyznaczonych przepisami regulaminu Sejmu, podczas realizacji funkcji ustawodawczej (art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji). Prezydent zaznaczył również, że projektowi kodeksu Rada Ministrów nie może nadać klauzuli pilności (stosownie do art. 123 ust. 1 Konstytucji), zaś przedmiotowa ustawa była rozpatrywana i uchwalana w czasie jeszcze krótszym niż przewidziany dla trybu pilnego. Ponadto powołana Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach nie mogła skorzystać względem projektu z przyznanych jej kompetencji polegających na wystąpieniu – w każdym czasie – do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu ustawy (art. 90 ust. 3 regulaminu Sejmu), utworzeniu podkomisji stałej do szczegółowego rozpatrzenia projektu oraz zespołów roboczych, także w ramach podkomisji (art. 91 ust. 1 regulaminu Sejmu), powołaniu zespołu stałych ekspertów, w 1/3 wskazanych przez wnioskodawcę projektu (art. 92 ust. 1 regulaminu Sejmu), przedstawieniu Sejmowi sprawozdania w formie zestawienia przyjętych przez siebie poprawek, odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców (art. 93 ust. 1, ze szczególnym uwzględnieniem wymagań stawianych wnioskom mniejszości, o których mowa w art. 93 ust. 2-4 regulaminu Sejmu).

1.2. Drugi z przedstawionych zarzutów Prezydent uzasadniał, wskazując, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm. Poprawki Senatu mogą mieć wprawdzie charakter zarówno formalno-legislacyjny, jak i merytoryczny, muszą jednak dotyczyć wprost materii regulowanej w tekście, który został przekazany Senatowi. W wypadku gdyby zaistniała potrzeba wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, komisja senacka wraz ze sprawozdaniem dotyczącym tej ustawy może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy. W ocenie Prezydenta, poprawki Senatu nr 26 (część pierwsza) oraz 32 i 34 (część druga) obejmujące art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy zmieniającej wykraczają poza unormowania zawarte w pierwotnym projekcie ustawy. Senat, wprowadzając poprawki do ustawy innej niż przekazana przez Marszałka Sejmu, nie zastosował się do przepisów Konstytucji dotyczących inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1), trzech czytań projektu w Sejmie (art. 119 ust. 1), a także prawa Senatu do wnoszenia poprawek (art. 121 ust. 2). Zaznaczył ponadto, że działalność ustawodawcza izb musi mieścić się w granicach prawa, toteż należy stwierdzić, że przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji stanowi naruszenie statuowanej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu, która wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych. Prezydent zaznaczył również, że przyjęcie niedopuszczalnych poprawek senackich przez Sejm nie prowadzi do konwalidacji naruszonego trybu postępowania legislacyjnego.

1.3. W zakresie trzeciego zarzutu, Prezydent wskazał, że projektowany w ustawie zmieniającej art. 115 § 19 pkt 4 lit. b k.k. przewiduje, że za osobę pełniącą funkcję publiczną uważa się członka zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, prezesa, dyrektora lub jego zastępcę, prokurenta, głównego księgowego lub skarbnika w spółce handlowej, w której

udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej przekracza łącznie albo w odniesieniu do każdego z tych podmiotów 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. W ocenie Prezydenta, tak określone kryterium różnicujące ma charakter arbitralny. Nie można w żadnym razie przyjąć, że wprowadzenie tego progu prowadzi do prawidłowego ograniczenia zakresu pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną” w stosunku do pierwotnego przedłożenia, szczególnie jeżeli istnieje możliwość wprowadzenia bardziej precyzyjnego rozróżnienia, opartego na bardziej racjonalnych kryteriach niż procentowy udział Skarbu Państwa. Zdaniem Prezydenta, wskazana regulacja budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.4. W ostatnim z zarzutów Prezydent podniósł, że na skutek przyjętego w znowelizowanym art. 115 § 19 pkt 4 lit. d k.k. określenia osoby pełniącej funkcję publiczną mogą występować problemy z dekodowaniem treści normy prawnej przez organy stosujące prawo. Szczególne wątpliwości dotyczyły pojęcia „organizacji krajowej”, w którego kontekście Wnioskodawca dostrzegł daleko idące trudności interpretacyjne. Prezydent zaznaczył, że nie istnieje definicja legalna pojęcia „organizacji krajowej” oraz że nie ma zgodności w doktrynie co do jego znaczenia w kontekście występowania w treści art. 230 i art. 230a k.k. W ocenie Prezydenta, regulacja zawiera pojęcia o nieokreślonych desygnatach i narusza w ten sposób zasadę określoności czynu zabronionego wywodzoną z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2. W stanowisku z 24 października 2019 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji, art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy zmieniającej są niezgodne z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji i nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą, art. 1 pkt 37 lit. c ustawy zmieniającej, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 k.k., w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. b tego przepisu, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz że art. 1 pkt 37 lit. c ustawy zmieniającej, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 k.k., w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d tegoż przepisu, jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że konstatacja o procedowaniu projektu niezgodnie z treścią przepisów regulaminu Sejmu, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie przesądza jeszcze o naruszeniu ustawy zasadniczej. Zaznaczył, że projekt był wniesiony przez podmiot uprawniony, procedowany w trzech czytaniach, a decyzja o jego uchwaleniu podjęta została wymaganą większością w obecności, wymaganej Konstytucją, ustawowej liczby posłów. Niezachowanie regulaminowego trybu jego procedowania, w tym terminu możliwości przeprowadzenia pierwszego czytania, nie przesądza wszak, że owego czytania w ogóle nie było lub że można je uznać za nieistniejące. Skoro Konstytucja nie przesądza samodzielnie terminu, w jakim może zostać przeprowadzone pierwsze czytanie, licząc od dnia wpłynięcia projektu do Sejmu, ani co powinno ono obejmować, pozostawiając tę materię regulaminowi Sejmu, a jednocześnie wszystkie materialne przesłanki składające się na regulaminową zawartość „pierwszego czytania” zostały spełnione, to nie sposób uznać, że doszło do uchybienia, które mogłoby skutkować uznaniem procedowania ustawy zmieniającej za niezgodne z ustawą zasadniczą. W kwestii procedowania projektu przez inną komisję niż Komisja Nadzwyczajna Prokurator Generalny argumentował, że właściwość komisji sejmowych i obowiązek procedowania projektów ustaw z ich udziałem, oprócz art. 119 ust. 3, nie ma wyraźnego umocowania w ustawie zasadniczej. Wskazał, że wskutek niedopatrzeń w przyjętym procedowaniu nie doszło do sytuacji, w której posłowie nie mieliby możliwości wypowiedzenia się co do treści głosowanej ustawy, oraz że nie można dopatrywać się istnienia łącznika pomiędzy

uchybieciem przez Sejm przepisów regulaminu Sejmu a wadliwością treściową przyjętej ustawy.

2.2. Odnosząc się do drugiego z zarzutów wskazanych we wniosku, Prokurator Generalny wskazał, że propozycje senackich poprawek, aczkolwiek mające na celu dostosowanie przepisów ustaw do idei leżących u podstaw projektu, przedmiotowo wykraczały poza zamysł projektodawcy, procedowany przez Sejm. Zaznaczył, że nawet cel harmonizacji systemu prawa nie może stanowić usprawiedliwienia ominięcia konstytucyjnego wymogu trzech czytań. Tym samym w ocenie Prokuratora Generalnego, art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy zmieniającej są niezgodne z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Wskazał jednocześnie, że kwestionowane przepisy nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Bez tych przepisów możliwa jest zatem realizacja pozostałych unormowań ustawy zmieniającej i jej zasadniczego celu; ich usunięcie nie skutkuje wtórną niekonstytucyjnością pozostałych zapisów ustawy.

2.3. W przedmiocie zarzutu nieuzasadnionego zróżnicowania spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa prowadzącego do odmiennych skutków w zakresie kryminalizacji zachowań osób pełniących funkcję członków zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, prezesów, dyrektorów lub ich zastępców, prokurentów, głównych księgowych lub skarbników w takich spółkach, Prokurator Generalny stwierdził, że osąd Wnioskodawcy jest nietrafny. Wskazał, że posiadanie ponad 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji wiąże się z prawem do decydowania o substracie osobowym organów reprezentujących spółkę, jak również o pozostałych sprawach związanych z działalnością spółki, co pozwala utożsamiać działania spółki i członków jej organów z działaniami państwa lub samorządu. Prokurator Generalny zaznaczył, że zarówno wprowadzenie, jak i niewprowadzenie tego kryterium prowadziłyby do zróżnicowania w zakresie prawnokarnej ochrony spółek handlowych. Jednakże za wprowadzeniem takiego kryterium przemawiają względy wynikające między innymi z zasady proporcjonalności.

2.4. W zakresie ostatniego z zarzutów Prokurator Generalny podniósł, że sformułowanie „organizacja krajowa” występujące w kwestionowanym przepisie występuje również w obecnie obowiązujących art. 230 i art. 230a k.k., penalizujących dwie odmiany płatnej protekcji i obejmujących powoływanie się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi. Zaznaczył, że chociaż w orzecznictwie i doktrynie nie wykształcono jednolitego znaczenia pojęcia „organizacja krajowa”, na gruncie językowym nie można mówić o jego niejednoznaczności czy też nieokreśloności. Zauważył również, że termin użyty w projektowanym przepisie nie wykazuje różnic w stosunku do innych użytych w k.k. zwrotów obejmujących słowo „organizacja”. Jednocześnie Prokurator Generalny wskazał, że w jego ocenie, Prezydent chce w istocie zaskarżyć przewidziane w przepisie rozszerzenie zakresu kryminalizacji wynikające z użycia tego pojęcia. Zaznaczył jednak, że ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjnej i przyjętej polityki karnej, mająca wprawdzie swoje ograniczenia, jednakże wynikające z innych wzorców, niż te określone we wniosku Prezydenta.

3. W piśmie z 29 maja 2020 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji, art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy zmieniającej są niezgodne z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji i nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą, art. 1 pkt 37 lit. c ustawy zmieniającej, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 k.k., w zakresie doty-

czącym pkt 4 lit. b tego przepisu, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz że art. 1 pkt 37 lit. c ustawy zmieniającej, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 k.k., w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d tego przepisu, jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności wskazał, że ustawa zmieniająca mogła być uznana za zmianę kodeksu oraz że tym samym tryb uchwalenia ustawy zmieniającej był „w pewnym zakresie sprzeczny” z regulaminem Sejmu. Zwrócił jednak uwagę, że skierowanie projektu do Komisji Nadzwyczajnej ma zgodnie z art. 90 ust. 1 regulaminu charakter fakultatywny oraz że znaczna część członków Komisji Ustawodawczej wchodziła również w skład Komisji Nadzwyczajnej, co w jego ocenie, ma przełożenie na ocenę wagi naruszenia. Zaznaczył ponadto, że odnośnie czternastodniowego terminu przewidzianego w art. 95 ust. 1 regulaminu Sejmu, znajduje on zastosowanie tylko do sytuacji, w której doszło do powołania Komisji Nadzwyczajnej. Tym samym, w przypadku skierowania projektu kodeksu do prac w Komisji Ustawodawczej zastosowanie znajdują terminy ogólne wynikające z rozdziału 1 działu II regulaminu Sejmu.

Wskazał ponadto, że ewentualne nieprawidłowości nie uzasadniają oceny, że doszło do wadliwości procesu legislacyjnego. Reguły dotyczące terminu czytań nie wynikają, w jego ocenie, z Konstytucji i nie dają się powiązać treściowo z jej art. 119 ust. 1. Równocześnie Marszałek Sejmu podniósł, że nie można dopatrywać się wpływu usterek procedury legislacyjnej na treść ustawy. Wskazał, że „Prezydent nie sformułował twierdzeń i nie przytoczył dowodów na okoliczność, że uchwalona ustawa nie zachowuje wysokiego poziomu techniki legislacyjnej, spójnej aksjologii oraz że niewłaściwie dobiera środki represji karnej związane zamierzonymi celami”. Pominięcie trybu właściwego dla zmian kodeksów, jako mające na celu zapewnienie odpowiedniej jakości stanowionego prawa, nie może stanowić wyłącznej przyczyny uznania niezgodności ustawy zmieniającej z art. 7 Konstytucji. Marszałek Sejmu wskazał również, że art. 123 Konstytucji, pozwalający na nadanie projektom ustaw charakteru pilnego, nie może być traktowany nawet pomocniczo jako kryterium oceny, czy naruszenia regulaminu Sejmu miały charakter tak poważny, że cała ustawa została uchwalona w sposób sprzeczny z Konstytucją.

3.2. W przedmiocie drugiego zarzutu Marszałek Sejmu podniósł, że kwestionowane przez Wnioskodawcę poprawki Senatu nie odpowiadały dopuszczalnym granicom poprawek zarówno na „szerokość, jak i głębokość”. Tym samym stwierdził, że art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy zmieniającej są niezgodne z przywołanymi we wniosku wzorcami. Jednocześnie, podobnie jak Prokurator Generalny, w stanowisku wskazano, że przepisy te nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

3.3. Odnosząc się do trzeciego zarzutu, Marszałek Sejmu wskazał, że przedstawiona przez Wnioskodawcę argumentacja nie uzasadnia wystarczająco sformułowanego zarzutu. Zaznaczył, że kryterium udziału Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i państwowej osoby prawnej w co najmniej połowie kapitału zakładowego lub liczby akcji stanowi uzasadnione kryterium wyodrębnienia. Określenie progu jest zaś szczególnie trafne w kontekście specyficznych funkcji prawa karnego. Zaangażowanie na tym poziomie oznacza, że podstawowe decyzje związane z działalnością spółki nie mogą zostać podjęte bez udziału Skarbu Państwa.

3.4. W kwestii ostatniego zarzutu Marszałek Sejmu stwierdził, że pojęcie „organizacji krajowej” może być jednoznacznie rozumiane przy użyciu kryterium wykładni literalnej. Wskazał, że kontekst, w jakim pojęcie zostało użyte, pozwala na ustalenie jego znaczenia na podstawie słownika języka polskiego czy słownika wyrazów obcych. Zaznaczył ponadto, że

Wnioskodawca nie uczynił przedmiotem wniosku zbyt szerokiego zakresu pojęcia, ale jedynie poprawność legislacyjną tego rozwiązania. W ocenie Marszałka Sejmu, treść pojęcia może zostać ustalona w oparciu o podstawowe metody wykładni.

II

Na rozprawie 14 lipca 2020 r. pisemne stanowiska uczestników postępowania zostały podtrzymane przez ich umocowanych przedstawicieli.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zarzuty proceduralne.

1.1. Procedura ustawodawcza ustawy zmieniającej.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, Wnioskodawca), w trybie kontroli prewencyjnej przewidzianej w art. 122 ust. 3 Konstytucji, zwrócił się z wnioskiem do Trybunału o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca).

Specyfika trybu kontroli prewencyjnej dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny na wniosek Prezydenta, poza kwestiami proceduralnymi, jak na przykład obowiązkowym rozpoznaniem sprawy w pełnym składzie, polega zasadniczo na dokonywaniu wszystkich ustaleń względem aktu, który nie wszedł jeszcze w życie. Trybunał kontroluje przy tym ustawę w granicach zaskarżenia, a więc odnosi się do zarzutów konstytucyjnych skierowanych wobec konkretnych, wskazanych przez Wnioskodawcę unormowań. Jedyne wyjątek w tym względzie stanowi badanie kwestii proceduralnych. Jak bowiem wskazał Trybunał w wyroku z 14 listopada 2018 r. sygn. Kp 1/18 (OTK ZU A/2019, poz. 4), „o ile w przypadku aktów uchwalonych na długo przed wniesieniem przez wnioskodawcę wniosku (skargi) tryb ich uchwalenia nie podlega tak szczegółowej analizie, a stwierdzenie ewentualnych uchybień mogłoby mieć poważne skutki dla systemu prawnego, o tyle w kontroli prewencyjnej Trybunał bardziej niż w każdym innym przypadku zobowiązany jest zadbać o to, by do obrotu prawnego nie weszły akty normatywne, które formalnie nimi nie są”. Podobne wnioski zostały wyrażone również w wyroku TK z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08 (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9).

Orzeczenie Trybunału zapadłe w następstwie zainicjowania kontroli prewencyjnej ma charakter wiążący. Oznacza to, że w wypadku stwierdzenia przez Trybunał niezgodności przedłożonej ustawy z Konstytucją, Prezydent musi odmówić jej podpisania, co powoduje, że postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu, a ustawa nie dochodzi do skutku. W razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją tylko niektórych przepisów kontrolowanej ustawy, o ile nie są one w myśl orzeczenia nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent ma wybór – może albo podpisać ustawę z pominięciem przepisów, wobec których niezgodność została stwierdzona, albo też zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia tych niezgodności. Jeśli przedstawiona ustawa okaże się zgodna z Konstytucją, Prezydent jest zobowiązany do jej podpisania i nie przysługuje mu w takim przypadku prawo do ponownego skierowania ustawy na posiedzenie Sejmu.

Prezydent w pierwszej kolejności podniósł zarzuty dotyczące niezgodności całości ustawy ze wskazanymi wzorcami Konstytucji wskutek nieprawidłowości w toku procesu legislacyjnego. Z tego względu konieczne stało się prześledzenie przebiegu prac nad objętą wnioskiem ustawą.

Rada Ministrów 14 maja 2019 r. złożyła w Sejmie projekt ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 3451/VIII kadencja). Projekt zakładał między innymi zmianę katalogu kar poprzez usunięcie kary 25 lat pozbawienia wolności i umożliwienie wymierzenia kary określonej w latach na czas do lat 30, modyfikację dyrektyw wymiaru kary z art. 53 § 1 k.k., a także zmiany w zakresie odpowiedzialności karnej nieletnich czy podwyższenie dolnych granic kar nieizolacyjnych. W uzasadnieniu projektu Rada Ministrów wskazała, że celem jego przedłożenia było wzmocnienie „ochrony prawnokarnej w zakresie czynów godzących w tak fundamentalne dobra prawne jak życie i zdrowie człowieka, wolność seksualna czy własność” i realizowanie celów prawa karnego poprzez „odpowiednie ukształtowanie rodzaju i wysokości sankcji karnej grożącej za dany typ przestępstwa, uwzględniające potrzebę surowej represji wobec sprawców tych czynów, które budzą silną społeczną potrzebę odpłaty i napiętnowania”. Tego samego dnia Marszałek Sejmu skierował sprawę na posiedzenie Sejmu do pierwszego czytania. Ustawa nie była procedowana w trybie przewidzianym dla zmiany kodeksu przez uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2019 r. poz. 1028; dalej: regulamin Sejmu). 15 maja 2019 r. odbyło się pierwsze czytanie, po którym w głosowaniu przyjęto projekt i skierowano go do pracy w Komisji Ustawodawczej. W głosowaniu wzięło udział 367 posłów, za przyjęciem głosowało 217, przeciw – 148, 2 wstrzymało się od głosu.

Komisja Ustawodawcza po obradach 15 maja 2019 r. wniosła o uchwalenie ustawy z przyjętymi poprawkami (druk sejmowy nr 3466/VIII kadencja). W toku pracy komisji jej członkowie zwracali uwagę na zbyt szybkie tempo pracy nad projektem i niemożność zapoznania się z głosowaną regulacją.

16 maja 2019 r. na posiedzeniu Sejmu miało miejsce drugie czytanie projektu, po którym projekt skierowano ponownie do Komisji Ustawodawczej. W toku prac Komisji 16 maja 2019 r. zauważono, że ustawa ingerująca w kodeks karny w takim zakresie, jak ustawa zmieniająca, powinna być rozpatrywana w trybie przewidzianym dla kodeksów przez regulamin Sejmu (Protokół z posiedzenia Komisji Ustawodawczej z 16 maja 2019 r., s. 4.). W toku prac komisja przyjęła część poprawek (druk sejmowy nr 3466-A/VIII kadencja).

Również 16 maja 2019 r. odbyło się trzecie czytanie projektu w Sejmie. W jego toku uchwalono ustawę z poprawkami. W głosowaniu wzięło udział 269 posłów, 263 głosowało za, 3 przeciw, 3 wstrzymało się od głosu. Następnego dnia ustawę przekazano Marszałkowi Senatu, a 20 maja 2019 r. – Prezydentowi. 24 maja 2019 r. Marszałek Senatu przekazał Marszałkowi Sejmu poprawki przyjęte przez Senat, zaznaczając, że „przyjęcie poprawek Senatu może spowodować konieczność zmiany oznaczeń jednostek systematyzacyjnych, redakcyjnych lub ich fragmentów, w celu zachowania ciągłości numeracji albo ciągłości alfabetycznej, oraz w konsekwencji konieczność odpowiedniej korekty odesłań” (druk sejmowy nr 3473/VIII kadencja). Przyjęte przez Senat poprawki obejmowały między innymi treść art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy zmieniającej.

28 maja 2019 r. ustawę ponownie skierowano do Komisji Ustawodawczej celem pracy nad stanowiskiem Senatu. W toku prac zwracano uwagę, że poprawki Senatu wykraczają poza granice projektu przyjętego przez Sejm (protokół z posiedzenia Komisji Ustawodawczej z 11 czerwca 2019 r., s. 4-6). Ponadto zwrócono również uwagę, że projekt z uwagi na szeroki charakter zmian w kodeksie karnym powinien być procedowany w trybie przewidzianym dla zmiany kodeksów przez regulamin Sejmu (tamże, s. 4). Zgłaszane uwagi dotyczyły również definicji pojęcia „osoby pełniącej funkcję publiczną” w kontekście poprawki zaproponowanej w tym zakresie przez Senat (tamże, s. 8). Podczas posiedzenia Komisji Ustawodawczej nie był obecny przedstawiciel Senatu.

W sprawozdaniu Komisja wniosła o przyjęcie części poprawek (druk sejmowy nr 3504/VIII kadencja). W głosowaniu 13 czerwca 2019 r. Sejm nie odrzucił części poprawek Senatu, a 14 czerwca przedstawiono ustawę do podpisu Prezydentowi.

1.2. Specyfika procesu legislacyjnego przewidzianego dla zmiany kodeksów.

Konstytucja nie zawiera szczegółowych postanowień dotyczących procedury ustawodawczej. W art. 119 ust. 1 przewiduje jedynie, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.

Bardziej szczegółowe uregulowania zostały przeniesione do regulaminu Sejmu, uchwalonego w oparciu o upoważnienie wyrażone w art. 112 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, „organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”.

Ponadto Konstytucja pozwala również na uznanie niektórych projektów za pilne. Zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji, „Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów”. Specyfika pilnego projektu, o którym mowa w cytowanym przepisie, polega na skróceniu terminów przewidzianych w zwykłym trybie ustawodawczym. Zgodnie z art. 123 ust. 3, termin rozpatrzenia przez Senat projektu uznanego za pilny wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

W rozdziale 4 działu II regulaminu Sejmu przewidziano szczególny sposób procedowania projektów kodeksów, mający zastosowanie również do projektów zmian kodeksów i przepisów wprowadzających kodeksy oraz ich zmian. Ostateczne rozstrzygnięcie, czy projekt powinien być rozpoznawany w tym trybie, leży w gestii Marszałka Sejmu, o czym stanowi art. 87 ust. 2 regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 89 ust. 2 regulaminu Sejmu, pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Do rozpatrzenia wskazanych projektów, zgodnie z treścią art. 90 ust. 1 regulaminu Sejmu, może zostać powołana Komisja Nadzwyczajna. Stosownie do art. 95 ust. 1 regulaminu Sejmu, drugie czytanie projektu, o którym mowa w art. 87 ust. 1, może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej. Art. 95 ust. 2 stanowi ponadto, że w przypadku zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki albo wniosku projekt kieruje się ponownie do Komisji Nadzwyczajnej.

1.3. Tryb uchwalania kodeksów w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na szczególne miejsce kodeksów w systemie prawa. Jeszcze przed uchwaleniem obecnej Konstytucji w orzecznictwie wskazywano, że choć kodeksom nie przysługuje „szczególne miejsce w hierarchii źródeł prawa”, to jednak mają one „szczególne miejsce w systemie prawa ustawowego. Istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa (...), kodeksy przygotowywane i uchwalane są w odrębnej, bardziej złożonej procedurze niż «zwyczajne» ustawy, istotą kodeksu jest dokonanie kodyfikacji danej gałęzi prawa”. Trybunał wskazał również, że „zasady prawidłowej legislacji wymagają (...), by ustawodawca nader rozważnie podejmował nowelizację kodeksów (...). Jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa” (orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., poz. 36).

Na szczególną rolę kodeksu Trybunał Konstytucyjny wskazywał również w wyroku z 19 września 2008 r., sygn. K 5/07 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124). W tym orzeczeniu Trybunał zwrócił uwagę, że „Konstytucja nie definiuje kodeksów wprost, ale jednak wyraźnie akcentuje ich swoisty charakter. W jedynym, dotyczącym tego rodzaju aktów normatywnych przepisie, tj. art. 123 ust. 1 *in fine* Konstytucja poddaje bowiem proces uchwalania kodeksów

pewnemu ograniczeniu – zakazuje stosowania wobec nich trybu pilnego”. Oznacza to, że już na poziomie norm konstytucyjnych podkreślona została szczególna waga regulacji o randze kodeksowej. W tym samym wyroku Trybunał wskazał również, że „Potrzeba obowiązywania szczególnych reguł procedowania z projektami kodeksów oraz ich zmian uzasadniana jest ich doniosłością w kształtowaniu systemu prawnego. W ocenie S. Wronkowskiej wszystkie te przyjęte w regulaminie Sejmu rozwiązania «mają na celu zapobieżenie pochopnym decyzjom legislacyjnym oraz zapewnienie udziału specjalistów w postępowaniu, ponieważ opracowanie projektu kodeksu wymaga bardzo rozległej i głębokiej wiedzy prawniczej» (S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2000, s. 79-80)(...). Z kolei według M. Kudeja, odrębne postępowanie sejmowe, poświęcone tego rodzaju ustawom, wystarczająco uzasadnione jest cechami charakterystycznymi projektów kodeksów oraz faktyczną specyfiką ich rozpatrywania (tenże, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 79)”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że poprzez uchwalenie regulaminu Sejmu nastąpiło samozwiązanie się Sejmu postanowieniami tego aktu. Pomimo iż parlamentarzyści mogą w każdej chwili zmienić swój regulamin, to jednak do czasu wprowadzenia takich zmian musi być przestrzegany w takiej formie, w jakiej został uchwalony. „Zasada legalności w działalności ustawodawczej parlamentu nie może być – zdaniem Trybunału – zawężona jedynie do skonstatowania generalnej legitymacji do sprawowania władzy ustawodawczej, czy też do przestrzegania wyłącznie konstytucyjnych reguł stanowienia prawa, ale wiąże się z potrzebą dotrzymania całokształtu obowiązujących «reguł gry» związanych z procedurą tworzenia prawa”. Trybunał skonstatował, że w związku z powyższym, również regulaminy parlamentarne mogą stanowić punkt odniesienia podczas orzekania.

Trybunał wskazywał także na szczególne znaczenie prawidłowości trybu legislacyjnego w stosunku do kodeksów. Na przykład w wyroku z 7 lipca 2003 r. (sygn. SK 38/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61) wskazano, że „[b]ezwzględne przestrzeganie trybu ustawodawczego stanowi gwarancję praworządności, a nadanie obowiązującym w tym zakresie regulacjom rangi konstytucyjnej wzmacnia tę funkcję. Znaczenie poszczególnych stadiów i czynności procesu ustawodawczego, określonych przez prawo parlamentarne, podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Nawiązując wielokrotnie do tezy sformułowanej w wyroku z 23 listopada 1993 r., Trybunał podniósł, że władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się przy pomocy sformalizowanego prawa ustawodawczego, składającego się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań mających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań (czynności) posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może także podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa (K 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 389, wyrok z 24 czerwca 2002 r., K. 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45)”.

W kwestii tempa prac nad ustawą, Trybunał wskazywał wprawdzie, że co do zasady szybkość procedowania nie musi przekładać się jeszcze na niezgodność aktu z Konstytucją. Na przykład w wyroku z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06 (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32), Trybunał wskazywał, że szybkość postępowania ustawodawczego „[m]oże być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji

w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy. Istnieje wprawdzie prawdopodobieństwo, że ustawa pośpiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy, ale nie może to przesądzać oceny zgodności ustawy z Konstytucją”. Powyższe rozważania zostały potwierdzone również w wyroku z 18 listopada 2014 r. (sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113).

Jednakże w kwestii procedury uchwalania kodeksów Trybunał zajmował zdecydowanie bardziej rygorystyczne stanowisko. W dotyczącym kwestii zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm., obecnie Dz. U. z 2019 r. poz. 684, ze zm.) wyroku z 20 lipca 2011 r. (sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61) Trybunał wskazał na przykład, że „nadzwyczajne tempo prac nad ustawą, która dotyka między innymi istotnej wolności osobistej i politycznej, (...) nie znajduje usprawiedliwienia w żadnych szczególnych okolicznościach sprawy. Uchwalenie ustawy w takim pośpiechu nie sprzyja namysłowi i refleksji, m. in. co do zgodności uchwalonego prawa z ustawą zasadniczą”. Z powyższego wynika zatem, że dla regulacji kodeksowych wymogi dotyczące tempa prac są zdecydowanie bardziej istotne niż w przypadku zwykłych ustaw. W szczególności należy mieć również na uwadze, że ustrojodawca zdecydował się wyłączyć możliwość zastosowania do kodeksów i zmian kodeksów trybu pilnego, o którym mowa w art. 123 Konstytucji. Tym samym uznał, że szybki tryb procedowania w przypadku zmian o tak istotnym charakterze jest dla stabilności porządku prawnego do tego stopnia niebezpieczne, że należy taką możliwość ograniczyć – i to na poziomie norm konstytucyjnych. Jak wskazywał Trybunał w orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r. (sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1) oraz potwierdził w wyroku z 28 listopada 2013 r. (sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125), „w demokratycznym państwie prawnym (...) stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. (...) Urzeczywistnieniu tych dyrektyw pełniej służy zwykły tryb ustawodawczy”. Wyjątki niepozwalające na zastosowanie trybu pilnego, przewidziane w art. 123 Konstytucji, nie mogą być interpretowane rozszerzająco (co również podkreślił Trybunał w obu przywołanych orzeczeniach).

Trybunał w wyrokach o sygn. P 35/12 (z 13 czerwca 2013 r., OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59) oraz o sygn. K 4/06 wskazał, że art. 123 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli w sytuacji, w której Rada Ministrów nie wniosła o uznanie złożonego przez nią projektu za pilny, nawet jeśli ustawa była rozpoznawana w tempie szybszym, niż przewidziany dla tego szczególnego trybu. Jednakże na uwagę zasługuje, dlaczego wskazany artykuł Konstytucji wyłącza stosowanie trybu pilnego w stosunku do określonego zakresu przedmiotowego.

Zamiarem ustawodawcy było zapobieżenie stosowania trybu pilnego w przypadku materii o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, zwłaszcza z perspektywy zasady podziału władz oraz materii kompleksowo regulujących daną dziedzinę stosunków społecznych (kodeksów). Zapewnienie na poziomie konstytucyjnym, że uchwalenie bądź zmiana kodeksu nie mogą być procedowane w trybie pilnym, w ocenie Trybunału dodatkowo podkreśla istotną rangę przedmiotową tych regulacji oraz potrzebę dochowania szczególnie wysokiego standardu legislacyjnego w ich przypadku. Przepis ten wprawdzie nie stanowi wzorca kontroli w przedmiotowej sprawie, jednakże jest wyraźną dyrektywą w zakresie poziomu staranności, jaka jest wymagana od władzy ustawodawczej podczas uchwalania i zmieniania ustaw o randze kodeksu.

1.4. Ocena prawidłowości procedury ustawodawczej.

Uwzględniając przedstawione powyżej ustalenia oraz dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego do okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, iż osta-

teczną decyzję o trybie postępowania z projektem ustawy (w szczególności nadania jej trybu właściwego dla kodeksu) podejmuje Marszałek Sejmu. Nie oznacza to jednak, że jego decyzja może mieć charakter arbitralny i zostać podjęta w wyniku zastosowania dowolnych dyrektyw oraz że nie podlega kontroli z punktu widzenia prawidłowości, szczególnie z uwagi na fakt, że – jak wskazano powyżej – Sejm jest związany treścią uchwalonego przez siebie regulaminu dopóty, dopóki nie podejmie decyzji o jego zmianie. Nawet przy jak najwęższym rozumieniu treści art. 87 i nast. regulaminu Sejmu nie można przyjąć, że pojęcie „zmiany kodeksu”, którym posłużył się uchwałodawca, nie obejmuje projektu przewidującego znowelizowanie jednej trzeciej kodeksu karnego oraz kilku przepisów z pozostałych ustaw składających się na szeroko pojmowany system prawa karnego. Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że proces ustawodawczy w sprawie ustawy zmieniającej powinien przebiegać zgodnie z przepisami rozdziału 4 działu II regulaminu Sejmu. Do takich samych wniosków prowadzi zresztą wypowiedź przedstawiciela projektodawcy w osobie Ministra Sprawiedliwości, który na posiedzeniu Sejmu 15 maja 2019 r. wskazał, że „Kodeks karny, który tutaj przedstawiamy, obejmuje bardzo szerokie zmiany w zakresie polityki karnej” (Sprawozdanie Stenograficzne z 81 posiedzenia Sejmu RP w dniu 15 maja 2019 r., s. 55), tym samym jednoznacznie wskazując, jaki charakter ma ustawa zmieniająca. Była to prezentacja nowego kodeksu karnego, a nie częściowych zmian w kodeksie obowiązującym.

Trybunał dostrzega równocześnie – podobnie jak miało to miejsce w sprawie o sygn. K 5/07 – że pomimo nieuznania przez Marszałka Sejmu przedłożenia za projekt zmiany kodeksu, możliwe byłoby konwalidowanie procesu ustawodawczego w wypadku zachowania przez Sejm tempa prac wymaganego przepisami regulaminu Sejmu w tego rodzaju procedurze.

Analizując proces legislacyjny ustawy zmieniającej, Trybunał zwrócił uwagę, że projekt ustawy procedowany był w niezwykle szybkim tempie. Od wniesienia projektu ustawy do jej przedstawienia do podpisu Prezydentowi upłynął zaledwie miesiąc. Pierwsze czytanie odbyło się niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu (do czego w zwykłym trybie uprawnia art. 51 pkt 1 regulaminu Sejmu). Dla przypomnienia, Trybunał ponownie zaznacza, że art. 89 ust. 2 regulaminu Sejmu wymaga w przypadku zmiany kodeksu co najmniej czteronastodniowego odstępu pomiędzy doręczeniem posłom druku projektu a pierwszym czytaniem. Co więcej, po wypowiedziach Prezesa Rady Ministrów i Ministra Sprawiedliwości, bezpośrednio wskazujących na obszerność zmian oraz (co wprost wskazał Prezes Rady Ministrów) na potrzebę ich pilnego przegłosowania, Marszałek Sejmu zarządził wysłuchanie zaledwie 5-minutowych oświadczeń w imieniu klubów i kół, bardzo ograniczonych, mając na uwadze zakres projektowanych zmian. Powyższe oznacza, że wymagane przepisami prawa terminy nie zostały zachowane.

Trybunał zauważył również, że projekt ustawy został skierowany nie do specjalnie w tym celu powołanej Komisji Nadzwyczajnej, ale do Komisji Ustawodawczej. Należy mieć na uwadze, że językowa wykładnia art. 90 ust. 1 regulaminu Sejmu nie prowadzi jeszcze do przekonania o obligatoryjności powołania takiej Komisji. Przepis ten wprost wskazuje, że „Do rozpatrzenia projektów (...) można powołać Komisję Nadzwyczajną”. Z powyższego wynika zatem, że sam brak jej powołania nie może jeszcze świadczyć o niedochowaniu wymogów właściwych dla trybu kodeksowego. Trzeba jednak pamiętać, że w dotychczasowej praktyce przy każdej większej nowelizacji k.k. czy innych ustaw w randze kodeksu taka komisja była powołana (tak np. w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2557/VIII kadencja, rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3137/VIII kadencja, a także rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 207/VIII kadencja). Oznacza to, że jakkolwiek niepowołanie Komisji Nadzwyczaj-

nej stanowiło akt niestaranności i odstąpienie od utrwalonej praktyki, nie może być jeszcze uznane za naruszenie regulaminu Sejmu z uwagi na literalne brzmienie jego art. 90 ust. 1. Nie zmienia to jednak faktu, że chociaż przedłożenie rządowe miało charakter zmiany kodeksu, to było procedowane w trybie niewłaściwym dla zmiany kodeksu i bez zachowania wymaganych dla tego trybu terminów.

W związku z ustaleniem przez Trybunał powyższej okoliczności, konieczne było jej skonfrontowanie z wzorcami wskazanymi we wniosku Prezydenta.

1.4.1. Zgodność z art. 7 w związku z art. 112 Konstytucji.

W pierwszej kolejności Trybunał dokonał ustaleń w zakresie zgodności ustawy zmieniającej z art. 7 Konstytucji. Zgodnie z nim, „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Jak Trybunał wskazywał w dotychczasowym orzecznictwie, art. 7 Konstytucji zawiera jedynie dyrektywę skierowaną do organów władzy państwowej, mających obowiązek działania w granicach przewidzianych prawem kompetencji (por. np. wyroki z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; z 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113; z 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18, OTK ZU A/2019, poz. 4). Warto w tym miejscu przypomnieć rozważania Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu w sprawie o sygn. K 9/14 z 4 listopada 2015 r. (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170): „(...) w świetle orzecznictwa TK, nie ma wątpliwości, że punktem odniesienia kontroli w tym zakresie mogą być nie tylko unormowania konstytucyjne, lecz także zasady zawarte w regulaminach Sejmu i Senatu i ustawach zwykłych oraz wynikające z prawa międzynarodowego, w tym w szczególności prawa Unii Europejskiej – jednak pod warunkiem, że doprecyzowują one i rozwijają «konstytucyjne elementy procesu ustawodawczego» (a więc te elementy procesu legislacyjnego, które przesądzają o dojściu ustawy do skutku – por. np. wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Bardziej kontrowersyjną była kwestia oceny poprawności legislacyjnej przez pryzmat samoistnych uregulowań pozakonstytucyjnych, pozbawionych bezpośredniego zakotwiczenia w ustawie zasadniczej”. W kwestii tej Trybunał nie wypracował jednolitego stanowiska. „Z jednej strony, można wskazać stosunkowo liczną grupę orzeczeń, dopuszczających taką możliwość z uwagi na zasadę legalizmu z art. 7 Konstytucji i zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji (por. np. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52 i 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56, a w kontekście wymogów wynikających z prawa UE – powołany wyrok o sygn. P 4/14). Z drugiej zaś (...) Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że tylko obraza konstytucyjnych zasad trybu legislacyjnego ma charakter na tyle istotny, iż uzasadnia uchylenie danej ustawy (por. np. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1, a po wejściu w życie obecnej Konstytucji – np. powołane wyroki o sygn. K 4/06, K 31/12, Kp 4/08 oraz wyrok z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134), a odwołanie do zasad pozakonstytucyjnych jest niedopuszczalnym żądaniem «kontroli poziomej» (tak wprost – wyrok z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121)”.

Należy mieć w tym miejscu na uwadze, że nie każde naruszenie pozakonstytucyjnych unormowań dotyczących przebiegu procedury ustawodawczej musi wiązać się ze stwierdzeniem niezgodności z art. 7 Konstytucji. Uwzględniając ustalenia dokonane w przywoływanej już sprawie o sygn. Kp 1/18, należy podkreślić, że aby naruszenia przepisów ustawowych w przebiegu prac nad ustawą stały się jednocześnie naruszeniem art. 7 Konstytucji, wymagane jest spełnienie określonych warunków. Trybunał wskazał tam, że oprócz dokonania podstawowej analizy prawidłowości przebiegu procesu legislacyjnego, w takiej sytuacji weryfikuje także: wagę materii, której ustawa dotyczy, znaczenie naruszonych przepisów, etap prac legislacyjnych, na którym do naruszenia doszło, skutek ewentualnych nieprawidłowości oraz skalę i częstotliwość naruszeń. W przypadku kontroli prewencyjnej bez znaczenia pozostaje ostatnie kryterium – czasu, który upłynął od wejścia ustawy w życie (tak też w przywołanych

w wyroku w sprawie o sygn. Kp 1/18 orzeczeniach TK: postanowienie sygn. K 9/14; wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Przywołany wyżej art. 7 Konstytucji w niniejszej sprawie można zestawić z jej art. 112. Zgodnie z nim, „[o]rganizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. „[R]egulamin Sejmu nie jest aktem wykonawczym w stosunku do ustawy. Jest aktem samoistnym wydawanym wprost w oparciu o Konstytucję i w tym znaczeniu traktować go można również jako akt wykonawczy do Konstytucji” (orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92, OTK w 1993 r., poz. 2, zob. też postanowienie TK z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55, wyrok z 8 listopada 2004 r., sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104). Przyznanie Sejmowi (oraz również Senatowi, na mocy art. 124 Konstytucji) uprawnienia do uchwalenia własnego regulaminu realizuje zasadę autonomii parlamentu. Autonomia ta oznacza nie tylko uprawnienie do samodzielnego określenia reguł postępowania, ale również przestrzegania ich w zakresie stosowania tych reguł. Prawo uchwalenia regulaminu nie oznacza bowiem dowolności w stosowaniu jego postanowień. Jak już zaznaczono, na skutek uchwalenia regulaminu następuje bowiem samozwiązanie się Sejmu postanowieniami tego aktu prawnego. Chociaż parlamentarzyści mogą w każdej chwili zmienić swój regulamin bądź uchwalić nowy, to dopóki on obowiązuje, musi być bezwzględnie przestrzegany, a ewentualne powołanie się na zasadę autonomii nie może usprawiedliwiać obejścia i niestosowania postanowień regulaminowych. Sejm może przyznać sobie uprawnienie do odstąpienia od uchwalonych procedur, zarówno w treści samego regulaminu, jak i wyjątkowo w formie uchwały mającej charakter epizodyczny. Sejm może w ten sposób korygować jedynie wąskie aspekty regulaminu – co ma na celu wyeliminowanie przypadkowości procedury i tworzenia równoległe obowiązujących regulaminów.

Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15 (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186)., „[r]ozwiązania przyjmowane w tym zakresie w regulaminie izby muszą (...) uwzględniać zarówno konstytucyjnie zdeterminowane stadia procesu ustawodawczego, jak i uprawnienia organów konstytucyjnie upoważnionych do udziału w tym procesie. Co więcej, rozwiązania regulaminowe muszą uwzględniać te normy, zasady i wartości konstytucyjne, które wprost do postępowania ustawodawczego się nie odnoszą, lecz wyznaczają ogólne standardy demokratycznego państwa prawnego, które w postępowaniu tym muszą być uwzględniane”. Jednocześnie Trybunał wskazywał również, że zasada autonomii parlamentu nie może być rozumiana jako uprawnienie do naruszania konstytucyjnie określonych zasad procesu legislacyjnego. Nie może prowadzić do zacierania poszczególnych faz procesu ustawodawczego ani do wykraczania poza kompetencje przyznane każdej z izb przez Konstytucję (tak z kolei w wyroku z 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43).

Jak wskazywał Trybunał, „[n]ie każde jednak uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06).

Jak już uprzednio wskazano, sposób procedowania ustawy zmieniającej pozostawał w sprzeczności z regulaminem Sejmu. Pomimo iż stanowił projekt zmiany kodeksu karnego, był procedowany w trybie właściwym dla zwykłej ustawy ale w tempie, które byłoby ade-

kwatne wobec regulacji przyjmowanych w trybie pilnym, o którym mowa w art. 123 Konstytucji.

Powyższa analiza dotychczasowego orzecznictwa prowadzi jednakże do wniosku, że do uznania niezgodności z art. 7 w związku z art. 112 Konstytucji w przypadku ustawy zmieniającej nie jest wystarczające samo stwierdzenie nieprawidłowości w procesie ustawodawczym. Nieprawidłowości pochodzą bowiem nie z niezgodności z przepisem Konstytucji, ale z regulaminem Sejmu. Konieczne było zatem jeszcze przebadanie pięciu dalszych kryteriów oraz równoczesne ustalenie, że uchybienia regulaminowi Sejmu miały taki charakter, że naruszają konstytucyjne elementy procesu ustawodawczego albo też są do tego stopnia nasilone, że uniemożliwiają posłom zajęcie stanowiska w sprawie procedowanych norm.

W pierwszej kolejności należało zatem dokonać oceny wagi materii, której dotyczy ustawa. Skala zmian wprowadzanych w przedłożeniu Rady Ministrów nakazywała procedowanie projektu nie tylko z uwzględnieniem trybu przewidzianego w rozdziale 4 działu II regulaminu Sejmu, ale również z najwyższą starannością wymaganą przez obszerność zmian oraz ich represyjny charakter. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że zmiany dotyczyły prawa karnego, stanowiącego najsilniejszą ingerencję w prawa jednostki, a to narzuca obowiązek zachowania szczególnej rozwagi i rozsądku przy jego stanowieniu. Tym samym należało uznać, że waga materii ma istotny charakter.

Drugim kryterium oceny było znaczenie naruszonych przepisów. W tej kwestii należy pamiętać, że przepisy rozdziału 4 działu II regulaminu Sejmu spełniają przede wszystkim funkcję gwarancyjną. Celem wprowadzenia bardziej rygorystycznego trybu legislacyjnego w sprawach projektów kodeksów, ich zmian oraz przepisów wprowadzających było zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu tych norm, w szczególności pod względem ich skutków oraz możliwości poprawnego stosowania. Kodeksy, jako akty prawne o szczególnym (choć nie wynikającym z Konstytucji) znaczeniu, muszą zawierać normy o bardzo wysokiej jakości legislacyjnej, zapewniające stabilność całemu systemowi. Pośpiech nie służy stanowieniu norm o takim charakterze. Tak uważa ustrojodawca, który w art. 123 Konstytucji wyłączył możliwość stosowania trybu przyspieszonego do projektów kodeksów. Nie jest zatem dopuszczalne, aby projekt tego rodzaju był przez Sejm procedowany w tempie szybszym niż przewidziany dla konstytucyjnego trybu pilnego, bez zachowania wymogów dotyczących możliwości realnego uczestniczenia przez posłów i senatorów w procesie legislacyjnym. Naruszenie to oznacza bowiem, że w istocie posłowie nie mieli możliwości aktywnego uczestniczenia w procesie tworzenia prawa, co należy przeciwieństwo do ich głównych zadań.

Odnośnie trzeciej przesłanki (etap prac legislacyjnych) należy mieć na uwadze, że naruszenie zasad procedowania miało miejsce już na samym początku procedury ustawodawczej. Pomimo istnienia oczywistych przesłanek skierowania projektu do pracy w trybie właściwym dla kodeksu, a także pomimo sprzeciwów posłów, Marszałek Sejmu skierował ustawę zmieniającą do procedowania w trybie zwykłym oraz dopuścił do sytuacji, w której zmiana znacznej części kodeksu karnego została przeprowadzona w rekordowym wręcz tempie. Nieprawidłowość, do której doszło już na samym początku procedury, miała później przełożenie na dalsze nieprawidłowości procesu legislacyjnego.

Co do oceny skutków nieprawidłowości Trybunał stwierdził, że tempo prac ma bezpośredni wpływ na wprowadzenie do systemu prawa karnego norm prawnych, które nie zostały w sposób dostateczny przemyślane i mogących wywołać efekty, których nawet sam projektodawca nie był świadom na etapie dokonywania przedłożenia. Nie wchodząc w merytoryczną ocenę postanowień ustawy zmieniającej, należy pamiętać, że jeden z zarzutów wniosku dotyczył zakresu poprawek przyjętych w Senacie i ich potencjalnego przekroczenia dopuszczalnego na tym etapie zakresu modyfikacji. Samo pojawienie się tego rodzaju głosów oznacza, że pośpiech w toku prac legislacyjnych (wynikający z niedochowania norm przewidzianych w rozdziale 4 działu II regulaminu Sejmu) może prowadzić do wprowadzenia do obrotu nie-

dopracowanych norm prawnych, o niskiej jakości legislacyjnej, nie nadających się do stosowania bez szerokiego wsparcia ze strony orzecznictwa i doktryny. Potencjał nieprawidłowości, szczególnie na gruncie prawa karnego, jest zatem wystarczająco doniosły, by uznać że i ta przesłanka została spełniona.

Ostatnim kryterium jest skala i częstotliwość naruszeń. W tym zakresie Trybunał ponownie zwraca uwagę, że dotychczasowa praktyka legislacyjna nie pozwala na przyjęcie, by kodeksy były zmieniane w trybie właściwym dla zwykłej ustawy. Jak już wskazano, zarówno kodeks karny, jak i inne ustawy w randze kodeksu były zmieniane z zachowaniem właściwego trybu, przewidzianego w rozdziale 4 działu II regulaminu Sejmu. Co więcej, każdej z większych nowelizacji kodeksów towarzyszyło powołanie Komisji Nadzwyczajnej.

Podsumowując powyższe stwierdzenia należało uznać, że przebieg procesu legislacyjnego w sprawie ustawy zmieniającej prowadzi do wniosku, że naruszenie unormowań rangi niższej niż konstytucyjne w przypadku ustawy zmieniającej skutkuje jej niezgodnością z art. 7 Konstytucji. Trybunał uznał, że tego rodzaju naruszenia, jakie miały miejsce w toku prac nad ustawą zmieniającą, nie mogą być uznane za nieistotne i w związku z tym pominięte, a co za tym idzie – mają kwalifikowany charakter, którego wymagał Trybunał wobec uznania niezgodności z art. 112 Konstytucji. Tym samym Trybunał doszedł do przekonania, że ustawa zmieniająca jest w całości niezgodna z art. 7 w związku z art. 112 Konstytucji.

1.4.2. Zgodność z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Zasada trzech czytań.

W świetle tak daleko idących nieprawidłowości w toku procesu legislacyjnego, Trybunał postanowił dokonać również ustaleń w zakresie zgodności z zasadą trzech czytań wyrażoną w art. 119 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Przepis ten, podobnie jak trzy dalsze ustępy art. 119 w sposób fragmentaryczny i ramowy kształtują postępowanie ustawodawcze, pozostawiając szersze uregulowanie procedury aktom wewnątrznie obowiązującym, w szczególności regulaminowi Sejmu uchwalanemu na podstawie art. 112 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że zasada ta „nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu (...). 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” (wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07 OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27; 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121; 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15)

Trybunał wskazywał również, że rozpatrywanie projektu ustawy w trzech czytaniach powinno się przejawiać co najmniej na cztery sposoby. Po pierwsze, musi ono obejmować sekwencję ściśle określonych czynności, podejmowanych przez organy Sejmu i zmierzających do możliwie dokładnego rozważenia potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych. Po drugie, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm wymaga stworzenia odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Z tego powodu w regulaminie Sejmu przystąpienie do kolejnych czytań jest zależne od pozostawienia posłom czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz przygotowanie się do prac planowanych na dalszych etapach. Po trzecie, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm w ramach trzech czytań wymaga uwzględnienia pluralistycznego charakteru parlamentu. Trybunał wielokrotnie wskazywał na konieczność badania, czy „przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska” (wyrok o sygn. K 4/06, por. także wyrok o sygn.

K 35/15 i wyrok z 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). Z uwagi na to, że Sejm zasadniczo uchwała ustawy zwykłą większością głosów, rozpatrywanie ich projektów w ramach trzech czytań wymaga poszanowania przez tę większość praw mniejszości. Owe prawa obejmują nie tylko możliwość przedłożenia własnych wniosków i poprawek do projektu ustawy, ale również możliwość żądania ich rzeczywistego rozpatrzenia przez Sejm, a zatem rzetelnego przeanalizowania z uwzględnieniem opinii niezależnych ekspertów i opinii organów władzy publicznej uprawnionych do jej wyrażenia. Po czwarte, rozpatrywanie projektu ustaw w trzech czytaniach wymaga stworzenia przestrzeni dla realnej, a nie jedynie potencjalnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa, w tym jego zgodności z Konstytucją. Podmiotami uprawnionymi do udziału w tej dyskusji w ramach postępowania ustawodawczego są – poza autorami projektu ustawy – wszyscy posłowie i senatorowie, a ponadto podmioty uprawnione do przedłożenia Sejmowi opinii o projekcie ustawy. Rozpatrzenie projektu ustawy wymaga nie tylko zapewnienia możliwości przedstawienia stanowiska przez jedną stronę sporu politycznego czy prawnego, jeśli taki istnieje, ale również możliwości rozważenia i przedyskutowania tego stanowiska przez drugą stronę takiego sporu.

Powyższe zasady należy odnosić w szczególności do procesu legislacyjnego w sprawach projektów kodeksów bądź zmian kodeksów. Jak już wskazano, rozdział 4 działu II regulaminu Sejmu zawiera szczególne uregulowania, które nie tylko określają minimalne długości poszczególnych faz postępowania, ale przede wszystkim zmierzają do pełniejszego urzeczywistnienia reguł wywodzonych z zasady trzech czytań. Czternastodniowy termin, o którym mowa w powołanym już wielokrotnie art. 89 ust. 2 regulaminu Sejmu, ma na celu zagwarantowanie, by każdy z posłów miał możliwość dokładnego zapoznania się z projektem, ustalenia zasadności proponowanych zmian i rozważenia możliwości wprowadzenia ewentualnych ulepszeń. Pozostałe etapy procedury powinny zaś być w ten sposób ukształtowane, by umożliwić rzeczywistą dyskusję nad projektem, w szczególności pozwalając na dłuższe niż pięciminutowe wystąpienia. Powołanie Komisji Nadzwyczajnej, o której mowa w art. 90 ust. 1 regulaminu Sejmu, również ma prowadzić do dokładniejszej analizy projektowanych przepisów i zapewnienia dodatkowego pola do dyskusji, także w gronie fachowców, czemu służy między innymi obligatoryjne (w myśl art. 92 ust. 1 regulaminu Sejmu) powołanie zespołu stałych ekspertów. Ponadto drugie czytanie projektu również nie może się odbyć wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej. Także ta regulacja służyć ma zapewnieniu odpowiednich warunków uchwalania kodeksu.

Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że powyższe reguły nie znalazły zastosowania w toku uchwalania ustawy zmieniającej. Co więcej – namowy do takiego przyspieszonego, naruszającego zasady konstytucyjne działania były dodatkowo kierowane ze strony przedstawicieli władzy wykonawczej. Jak słusznie zauważył Marszałek Sejmu w przedstawionym stanowisku, Prezes Rady Ministrów podczas pierwszego czytania ustawy zmieniającej oświadczył, iż prosi „(...) o przyjęcie w tym trybie, pilnym trybie, bardzo dobrych zmian (...)” (Sprawozdanie Stenograficzne z 81 posiedzenia Sejmu RP w dniu 15 maja 2019 r., s. 54). Okoliczność ta dodatkowo uwidacznia, jak dalece naruszone zostały zasady przywołane dwa akapity wcześniej.

Opisane już warunki uchwalania ustawy zmieniającej prowadzą do wniosku, że tak rozumiany wymóg trzech czytań nie został przez ustawodawcę dochowany. Narzucone tempo procedowania, w połączeniu z niemożnością dokładnego zapoznania się z treścią projektu przez posłów i senatorów, czy wreszcie ograniczenie czasu wystąpień przedstawicieli klubów do pięciu minut w odniesieniu do projektu wprowadzającego fundamentalną zmianę w dotychczasowym systemie polityki karnej państwa, było nie tylko naruszeniem dyspozycji art. 7 Konstytucji, ale również bezpośrednio godziło w wyrażoną w art. 119 ust. 1 Konstytucji zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Jak wynika z przywołanego wyżej orzecznictwa, zasada ta nie stanowi wyłącznie technicznego wymogu przeprowadzenia trzech

czytań projektu, ale wyraża szereg innych reguł, mających na celu zapewnienie odpowiedniego standardu procesu legislacyjnego – w tym przede wszystkim umożliwienia zapoznania się z projektem, zgłoszenia poprawek czy skutecznego zakomunikowania uwag. Tego standardu postępowanie ustawodawcze w sprawie ustawy zmieniającej stanowczo nie spełniało. W związku z tym Trybunał uznał, że ustawa w całości jest niezgodna również z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

2. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Dokonane ustalenia doprowadziły do uznania niezgodności całości ustawy zmieniającej z dwoma z przywołanych wzorców. Z tych względów dokonywanie dalszej oceny zgodności ustawy z Konstytucją stało się zbędne. Trybunał postanowił o umorzeniu postępowania w zakresie badania zgodności ustawy zmieniającej w zakresie jej art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 z art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji, art. 1 pkt 37 lit. c, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 k.k., w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. b, z art. 32 ust. 1 Konstytucji, oraz art. 1 pkt 37 lit. c, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 k.k. w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d, z art. 42 ust. 1 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) ze względu na zbędność wydania orzeczenia. Niezgodność z art. 7 w związku z art. 112 oraz z art. 119 ust. 1 Konstytucji z uwagi na tryb procedowania znajduje przełożenie na całość ustawy, a tym samym, ze względu na rozpoznawanie sprawy w trybie kontroli prewencyjnej, nie pozwala na jej wejście w życie. W związku z powyższym rozpoznawanie dalszych zarzutów, w tym także odnoszących się do merytorycznych postanowień ustawy nie było już konieczne. Jednocześnie Trybunał zaznacza, że umorzenie postępowania nie oznacza, że kontrola merytoryczna treści przepisów ustawy zmieniającej nie będzie możliwa w razie jej ponownego uchwalenia – w tym także w trybie kontroli prewencyjnej, na wniosek Prezydenta.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 lipca 2020r., sygn. akt Kp 1/19

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. Kp 1/19.

1. Wyrok z sprawie o sygn. Kp 1/19 jest – obok wydanego rok temu, także w pełnym składzie, wyroku z 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18 (OTK ZU A/2019, poz. 4) – kolejnym orzeczeniem, w którym w ostatnim czasie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat kontroli trybu uchwalenia ustawy. Również tu Trybunał orzekł o niekonstytucyjności całej ustawy uznając, że procedura legislacyjna była obarczona szeregiem wad.

Niniejszy wyrok, tak jak poprzedni, oceniam krytycznie. Trybunał popełnił w nim szereg błędów zarówno w kwestii metodologii działania, jak i sposobu oraz logiki argumentacji. Ponadto przywołując instytucję kontroli trybu uchwalenia ustawy, Trybunał odwołał się do nieodpowiedniego orzecznictwa. To przywołane byłoby adekwatne do problemu konstytucyj-

nego podniesionego w rozpoznawanej sprawie, ale tylko w sytuacji, gdyby Trybunał zajął się zarzutem wnioskodawcy dotyczącym zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu (zob. w szczególności wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124, który dotyczył konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy w kontekście poprawek prowadzonych przez Senat). A ten problem konstytucyjny Trybunał akurat pominął.

Dlatego moje zdanie odrębne dotyczy nie tylko przyjętego przez Trybunał kierunku rozstrzygnięcia uwidocznionego w sentencji wyroku, ale też sposobu jego działania.

2. W sprawie znaczące jest to, że głównym powodem stwierdzenia niezgodności z Konstytucją jest – zdaniem Trybunału – naruszenie przez ustawodawcę zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) poprzez uchybienia związane z niezastosowaniem niektórych przepisów uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2020 r. poz. 476; dalej: Regulamin Sejmu) odnoszących się do procedury uchwalania kodeksów lub ich nowelizacji.

Zaprezentowane przez Trybunał podejście do skutków uchybień Regulaminu Sejmu w procesie ustawodawczym, *nota bene* zgodne ze stanowiskiem wnioskodawcy, nie tylko wykracza znacząco poza przyjętą dotychczas w TK linię procedowania, ale jest też zbyt swobodne merytorycznie, a nawet instrumentalne i niekonsekwentne (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; por. też P. Radziejewicz, *W sprawie proceduralnej kontroli konstytucyjności ustawy i wad czynności ustawodawczych*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 276). Relatywizuje kryterium kontroli, o którym mowa w art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), tj. kryterium dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu. Tym samym prowadzi do arbitralnej ingerencji w kompetencje władzy ustawodawczej. Narusza więc konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władzy, a także zasadę autonomii parlamentu.

Niepokojące jest, że Trybunał wydaje się nie dostrzegać, że proceduralne kryterium kontroli konstytucyjności ustawy to nie wzorzec kontroli, ale sposób, w jaki Trybunał powinien postępować orzekając w sprawie zgodności aktu. Badanie dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu, tak samo jak badanie kryteriów materialnoprawnych, jest elementem, który umożliwia Trybunałowi stwierdzenie, czy doszło do naruszenia konstytucyjnych wzorców kontroli (zob. np. wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45). Skoro bowiem, zgodnie z art. 188 pkt 1 i art. 122 ust. 3 i 4 Konstytucji, podczas orzekania o konstytucyjności ustawy wzorcem kontroli może być jedynie Konstytucja, to tylko w takich ramach Trybunał może dokonywać kontroli. Także wówczas, gdy zarzutem jest naruszenie trybu ustawodawczego. Wzorcem kontroli, a zatem przepisem, który decyduje o niekonstytucyjności nie może być akt tego samego rzędu (np. ustawa) ani tym bardziej akt niższego rzędu (np. uchwała Sejmu lub Senatu, a takimi są regulaminy tych dwóch izb).

Owszem, można rozważać konstytucyjność trybu ustawodawczego (tj. uchwalenia całej ustawy lub jej poszczególnych przepisów), którego elementy są doprecyzowane w aktach niższego rzędu, poprzez analizę uchybień tych aktów. Jednak – ze względu na charakter procesu ustawodawczego, którego elementy i etapy zostały wyraźnie uregulowane w Konstytucji – nie można zgadzać się z tezą, że każde uchybienie procesu legislacyjnego, zwłaszcza to dotyczące aktów wewnętrznych (np. regulaminów izb parlamentu) stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji, które powoduje, że uchwalona ustawa jest niekonstytucyjna. Gdyby bowiem przyjąć założenie, że uchybienie przepisom regulaminowym dotyczącym uchwalania ustawy zawsze będzie oznaczało niekonstytucyjność ustawy ze względu na art. 7 Konstytucji, to – nawet w oparciu o zwykłą logikę – trzeba byłoby stwierdzić, że znakomita większość ustaw

funkcjonujących dziś w obrocie prawnym jest niekonstytucyjna. Ponadto z tej perspektywy trzeba byłoby wówczas badać także pierwszy etap procesu legislacyjnego, a zatem sposób wykonania inicjatywy ustawodawczej, w tym dość szczegółowe wymogi regulaminowe dotyczące projektu ustawy i jego uzasadnienia. Jaki byłby skutek tego badania, nie trzeba nikomu wyjaśniać.

Z tego względu do zagadnienia dochowania trybu uchwalenia ustawy wymaganego przepisami prawa Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie musi podchodzić jako do kryterium kontroli, a nie jako do wzorca kontroli. W szczególności musi mieć na uwadze, że orzeka o czynności prawotwórczej, ale nadal w ramach kompetencji do badania hierarchicznej zgodności prawa, a nie w ramach odrębnej kompetencji do oceny legalności zachowań organów stosujących prawo. *Nota bene*, gdyby było inaczej, tak kompetencja Trybunału nie miałaby konstytucyjnego umocowania.

Dlatego też, instrumentalne i niczym nieograniczone powoływanie się na naruszenie przepisów regulaminowych jako argumentu za naruszeniem konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy należy uznać za naganne. Istotność naruszenia trybu legislacyjnego zachodzi o tyle, o ile uchybienia poszczególnym przepisom znajdują podstawy (potwierdzenie) w konstytucyjnym modelu procesu ustawodawczego (zob. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56 i przywołane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału). Wykazanie, że wadliwe zastosowanie przepisów regulaminów izb parlamentu stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji wymaga każdorazowo uzasadnienia, w jaki sposób dane rozwiązanie normatywne w akcie podkonstytucyjnym (zwłaszcza w Regulaminie Sejmu lub Regulaminie Senatu) wpływa na konstytucyjne normy dotyczące trybu uchwalenia ustawy. Dokonując oceny konstytucyjności ustawy Trybunał nie może też pomijać zasady podziału i równowagi władzy oraz zasady autonomii parlamentu. Nie może też wyjaśniać treści przepisów konstytucyjnych aktami niższego rzędu, w tym Regulaminu Sejmu czy Regulaminu Senatu, bo stanowi to naruszenie zasady nadrzędności Konstytucji wyrażonej w art. 8 ust. 1 Konstytucji (o specyfice wykładni pojęć konstytucyjnych zob. np. wyroki TK z: 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76; 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59).

W tym względzie należy też mieć na uwadze, że Regulaminy Sejmu i Senatu (mimo że wielokrotnie nowelizowane) są aktami uchwalonymi przed wejściem w życie Konstytucji, a zatem powstawały w innych warunkach konstytucyjnych, także tych dotyczących standardów procesu ustawodawczego i tworzenia prawa. Nie bez przyczyny w swoim wcześniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozróżniał: 1) naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej, które może stanowić podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją oraz 2) naruszenie regulacji dotyczących nieistotnych elementów procesu legislacyjnego, które nie powoduje niezgodności z Konstytucją. Trybunał podkreślał też, że dla oceny konsekwencji naruszenia procedury prawotwórczej, znaczenie ma to, jaka jest ranga prawna przepisów normujących taką procedurę. Trybunał zazwyczaj nie uznawał niekonstytucyjności ustawy w całości jedynie ze względu na uchybienia przepisom regulaminów parlamentarnych (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06).

3. Mając na względzie powyżej wskazane uwagi ogólne, w odniesieniu do sprawy o sygn. Kp 1/19 dotyczącej nowelizacji Kodeksu karnego oraz niektórych innych ustaw Trybunał powinien uwzględnić to, że:

1) Konstytucja nie przewiduje jako odrębnego źródła prawa aktu normatywnego o nazwie „kodeks”. Mimo swojej doniosłości wynikającej z obszerności i rodzaju regulowanej materii, którą jest kompleksowe uregulowanie stosunków społecznych należących do jednej gałęzi prawa, kodeks jest ustawą, która ma taką samą moc jak każda inna ustawa, a konstytucyjna procedura jego uchwalenia nie różni się od procedury uchwalenia innych ustaw; wobec

tęgo z punktu widzenia Konstytucji, która jest wzorcem kontroli przy zarzucie naruszenia trybu ustawodawczego nie można różnicować skutków uchybień uchwalenia ustaw i kodeksów; trybunalskie argumenty wskazujące, że ze względu na treść ustawy, uchybienia w procedurze uchwalania tzw. ustaw ważniejszych (np. kodeksów) mają dalej idące skutki co do uznania ich konstytucyjności niż ustaw mniej ważnych, są nadużyciem. W przypadku kryterium proceduralnego, Trybunał powinien stosować jednolity standard ochrony konstytucyjności, w tych przypadkach, w których Konstytucja nie różnicuje trybów uchwalenia określonych ustaw. Zarzuty co do treści poszczególnych ustaw w odniesieniu do kwestii ściśle legislacyjnych mogłyby być ewentualnie podnoszone w związku z naruszeniem zasad poprawnej legislacji czy szerzej z naruszeniem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wtedy jednak jako wzorzec kontroli należałoby wskazać art. 2 Konstytucji, a argumenty za niekonstytucyjnością trzeba byłoby połączyć z poszczególnymi rozwiązaniami merytorycznymi skarżonej ustawy.

2) W Konstytucji odrębnymi od zwykłego trybu uchwalenia ustawy są:

- tryb uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 Konstytucji);
- tryb uchwalenia ustawy, którą Rada Ministrów uznała za pilny (art. 123 Konstytucji); w tym przypadku należy pamiętać, że chodzi tu o konstytucyjny tryb pilny, a nie o faktyczne dążenie podmiotu mającego inicjatywę legislacyjną, czy nawet prowadzącego postępowanie ustawodawcze do szybkiego procedowania projektu ustawy;
- tryb uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na przekazanie kompetencji na podstawie art. 90 Konstytucji
- tryb uchwalenia ustawy budżetowej (art. 222-224 Konstytucji).

Tylko w ramach czterech wyżej wskazanych rodzajów postępowań ustawodawczych, w granicach określonych Konstytucją, można różnicować kryteria uznania trybu legislacyjnego za niezgodny z przepisami Konstytucji.

Tymczasem należy podkreślić, że oprócz tego, że Konstytucja zakazuje uchwalania ustawy o nazwie „kodeks” w trybie pilnym w rozumieniu art. 123, to nie przewiduje ona odrębnego trybu uchwalenia kodeksu niż ten, który jest przeznaczony dla ustawy. Stąd wszelkie inne regulaminowe różnicowania procedury uchwalenia ustawy o nazwie kodeks i ustawy zwykłej nie znajdują bezpośredniego odzwierciedlenia w konkretnym przepisie Konstytucji. Ich naruszenie należałoby ewentualnie badać jako naruszenie proceduralnych elementów zasady państwa prawnego, a nie zasady legalizmu. I to powinno również być punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy.

3) odwołanie się do zasady trzech czytań, o której mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji nie może zmierzać do tego, że zasadzie tej będzie się nadawać znaczenie poprzez przepisy, które czytań nie dotyczą.

Trybunał wskazywał już w swoich orzeczeniach, że art. 119 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę trzech czytań projektu ustawy. Służy ona możliwie najbardziej dokładnemu i wnikliwemu rozpatrzeniu projektu ustawy oraz wyeliminowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Zasada ta oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym czy formalnym. Konstytucja nie determinuje jednak kształtu poszczególnych czytań, ani ich terminu, gdyż kwestie te w ramach swojej autonomii, która ma umocowanie w art. 112 Konstytucji, może określić Sejm w regulaminie. Zasada trzech czytań gwarantuje, że projekt ustawy będzie procedowany podczas trzech czytań i to jest treścią wzorca z art. 119 ust. 1 Konstytucji (zob. w szczególności wyrok z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121). Stąd nawet naruszenie wymagań regulaminu np. co do kolejności i miejsca czytań (plenarne czy w komisji), czy ich terminów, nie jest jeszcze – co do zasady – naruszeniem Konstytucji, ale tylko Regulaminu Sejmu.

Sam nieregulaminowy sposób przeprowadzenia poszczególnych czytań mógłby również być ewentualnie przedmiotem analizy konstytucyjności, ale także z perspektywy art. 2 Konstytucji, i to o ile – abstrahując od braku takiego wzorca we wniosku – wykazano by, że treści regulaminowe dotyczące przebiegu czytań mają wpływ na normatywną treść wzorca konstytucyjnego. To jednak nie miało miejsca, a Trybunał bezrefleksyjnie i bezpodstawnie zaadoptował sobie do tego inne wzorce.

4. W sprawie o sygn. Kp 1/19 Prezydent RP w trybie kontroli prewencyjnej postawił ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw zarzuty proceduralne i materialne. Wśród zarzutów proceduralnych znalazły się takie, które dotyczyły całej ustawy, ale też uchwalenia niektórych jej przepisów. Wydając wyrok o niekonstytucyjności całej ustawy, Trybunał pominął istotną część zarzutów odnośnie do przekroczenia zakresu poprawek Senatu i omięcia inicjatywy ustawodawczej przez Senat w postępowaniu legislacyjnym. Tymczasem to ten zarzut związany z uchybieniami trybu ustawodawczego, mający bezpośrednio swoje skonkretyzowane normatywnie źródło w Konstytucji, powinien być przede wszystkim rozważony i oceniony przez Trybunał.

Kontrola trybu ustawodawczego, by nie stała się arbitralnym instrumentem działalności Trybunału wkraczającym w zasadę podziału i równowagi władzy oraz autonomię parlamentu, musi być bowiem oparta w pierwszej kolejności na wzorcach konstytucyjnych, które dotyczą szczegółowych przepisów o procesie ustawodawczym. Dopiero, gdy wskazanie takich wzorców w danym przypadku nie jest możliwe, można odwołać się do przepisów ogólnych dotyczących państwa prawnego i legalizmu działania organów władzy publicznej (art. 2 i 7 Konstytucji) i – w granicach wyznaczonych Konstytucją, określających kompetencje poszczególnych organów władzy – dokonać oceny, czy nie zostały naruszone istotne elementy procesu legislacyjnego wyznaczone aktami podkonstytucyjnymi. Zawsze jednak trzeba wykazać związek tych uchybień z naruszeniem przepisów konstytucyjnych i to nie tylko formalnie, ale poprzez wyjaśnienie tego związku przynajmniej w uzasadnieniu wyroku TK. Mimo bowiem swoistości kontroli trybu stanowienia prawa, w ukształtowanym w Polsce modelu kontroli konstytucyjności prawa, nie można jako wzorca kontroli przyjmować przepisów, które stoją w hierarchii źródeł prawa na tym samym lub niższym poziomie niż kontrolowany akt (lub jego przepisy).

W sprawie o sygn. Kp 1/19 Trybunał dokonał działania odwrotnego, gdyż w pierwszej kolejności stwierdzając uchybienia przepisów Regulaminu Sejmu w procesie legislacyjnym uznał, że ustawa naruszyła art. 7 Konstytucji. Wprawdzie orzekł też o niezgodności ustawy z art. 119 ust. 1 Konstytucji, ale dokonał tego niejako na marginesie, co spowodowało, że taka formuła sentencji jest niezrozumiała. Inna jest bowiem materia stwierdzonego naruszenia, którego punktem odniesienia uczyniono art. 7 Konstytucji, a inne treści wynikają z konstytucyjnego wzorca dotyczącego obowiązku przeprowadzenia trzech czytań w Sejmie. Uważam, że Trybunał błędnie utożsamił zarzut dotyczący naruszenia przepisów Regulaminu Sejmu związanych z postępowaniem w sprawach projektów kodeksów z zasadą trzech czytań określoną w art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, zupełnie obok problemu konstytucyjnego, który można wywodzić z art. 119 ust. 1 Konstytucji, Trybunał zrekonstruował treść przepisu konstytucyjnego nie w oparciu o Konstytucję i istotę procesu legislacyjnego, ale o przepisy Regulaminu Sejmu (i to niedotyczące kwestii czytań), co jest niedopuszczalne w świetle zasady hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa w Polsce.

W konsekwencji nie jest zrozumiałe, dlaczego przy uchwalaniu ustawy z 13 czerwca 2019 r. doszło do naruszenia zasady trzech czytań, kiedy czytania te odbyły się, a skrócono jedynie ich terminy, zmieniając dynamikę prac. Trybunał nie wyjaśnił, w jaki sposób normatywna treść przepisów Regulaminu Sejmu dotyczących trybu i terminów uchwalania kodek-

sów wpływa na konstytucyjną zasadę trzech czytań, a przez to na jej naruszenie. Trybunał nie wskazał, że art. 119 ust. 1 i art. 112 Konstytucji są zdeterminowane art. 87 ust. 2 Regulaminu Sejmu, a zwłaszcza, że decyzja, czy dany projekt będzie procedowany w trybie regulaminowym właściwym dla kodeksów zapada podczas nadania biegu procedurze ustawodawczej, a to jest inne zagadnienie niż czytania i ich przebieg. Wobec tego w mojej ocenie Trybunał nie wyjaśnił, na czym polegało naruszenie zasady trzech czytań. Jego twierdzenia w rzeczywistości nie odnoszą się do tego wzorca, ale do innych zasad konstytucyjnych, w tym tych związanych ze ogólnymi standardami legislacyjnymi, które należy brać pod uwagę przy stanowieniu prawa, wywodzonymi art. 2 Konstytucji. Mamy więc do czynienia z błędną subsumpcją. Inną rzeczą jest, że wnioskodawca nie przedstawił we wniosku art. 2 Konstytucji jako wzorca konstytucyjnego.

Metodologia analizowanej sprawy o sygn. Kp 1/19 budzi też zastrzeżenia ze względu na to, że Trybunał swoim działaniem ugruntowuje stanowisko co do względności wad procesu legislacyjnego i ich znaczenia dla konstytucyjności prawa. Brak koniecznej w tej płaszczyźnie powściągliwości Trybunału, a jednocześnie niekonsekwencja działania (zob. np. kierunek rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. K 31/12, w której wady wynikające z Regulaminu Sejmu, dotyczące wprost czytań w procesie ustawodawczym, nie zostały uznane za naruszające zasadę państwa prawnego i zasadę legalizmu) pogłębia proces relatywizacji oceny wad procesu legislacyjnego i przypisywanie tym samym wadom różnej rangi w różnych okolicznościach (tj. w różnych sprawach). Tymczasem kompetencja do orzekania w sprawie zgodności z aktami wyższego rzędu (w tym kompetencja kontroli trybu uchwalenia ustawy) nie może być wykonywana w sposób arbitralny i relatywny. Albo należy uznać, że dane uchybienie jest zgodne, albo niezgodne z Konstytucją, a nie w zależności od sytuacji różnie podchodzić do tego samego naruszenia prawa.

Z argumentacji Trybunału wynika, że głównym powodem uznania trybu ustawodawczego za niekonstytucyjny w całości było nie tyle naruszenie regulaminowych przepisów dotyczących uchwalania kodeksów, ile tempo prac legislacyjnych, bo w ocenie Trybunału odbyło się to za szybko. W moim sprzeciwie przeciwko temu wyrokowi nie chodzi już nawet o to, że nie ma gwarancji, że długie procedowanie zapewni idealną jakość stanowionego prawa, ale o to, że nie mogą się zgodzić na relatywizację kryteriów, którymi w tym przypadku kieruje się Trybunał. W ten sposób wykracza on bowiem poza swe konstytucyjne kompetencje, a przez jego działanie tworzy się niebezpieczny instrument. Owszem, zgadzam się z poglądem, że ocena trybu stanowienia prawa jest ważnym zadaniem Trybunału. Co więcej, badanie trybu stanowienia prawa było w istocie jedną z głównych podstaw powstania sądownictwa konstytucyjnego, co podnosił już Georg Jellinek, zwracając uwagę na znaczenie reguł proceduralnych, określających sposób stanowienia prawa, i konieczność ich przestrzegania, a także utworzenia specjalnego sądu, który kontrolując to, ukróciłby parlamentarne bezprawie (zob. szerzej G. Jellinek, *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, Wiedeń 1885, s. 18 i n.). Jednak sąd konstytucyjny – jak każdy inny organ władzy publicznej, nie jest wyjęty spod prawa i nie może wykraczać poza swoje kompetencje wyznaczone ramami Konstytucji. Musi przy tym szanować zasady konstytucyjne.

5. Niniejszy wyrok stanowi kolejne już w działalności Trybunału, instrumentalne podejście do proceduralnego kryterium kontroli (zob. także wyrok TK z 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18), co nie służy ani realizacji konstytucyjnych zasad i wartości, ani kształtowaniu relacji między organami państwa w duchu podziału, równowagi i współdziałania władzy, ani też budowaniu autorytetu Trybunału. Przeciwnie, jest to sygnał, że w różnych okolicznościach przy podobnych uchybieniach procesu ustawodawczego Trybunał może zachować się w różny sposób. Poniekąd ma to swoją logikę, bo gdyby Trybunał trzymał się standardu wytworzonego swoim ostatnim orzecznictwem, powinien byłby uchylić jako niekonstytucyjną

(naruszającą tryb uchwalenia) praktycznie prawie każdą ustawę obowiązującą obecnie. W szczególności dotyczyłoby to ustaw uchwalonych w ostatnim okresie ustawodawczym, m.in. tych związanych ze zwalczaniem skutków epidemii COVID-19, których procedowanie odbywało się w sposób – mówiąc bardzo łagodnie - dość niestandardowy i nieregulaminowy. Konsekwencje tego byłoby trudno sobie nawet wyobrazić. I stąd wypływa konieczność dokonywania przez Trybunał różnicowania ocen, która jednak pokazuje z drugiej strony nieobliczalność (nieprzewidywalność) kontrolnego zachowania Trybunału. Po wyroku o sygn. Kp 1/19 ustawodawca nie będzie już miał pewności, jak jego działania legislacyjne zostaną przez Trybunał ocenione. Czy będą podważone, czy może – np. ze względu na materię ustawy – zaakrobowane jako zgodne z Konstytucją. Czy może – jeśli dane uchybienie procesowi legislacyjnemu zostanie wniesione do Trybunału w ramach kontroli prewencyjnej, będzie ono uwzględnione, a w ramach kontroli następczej już nie będzie? A może wynik kontroli Trybunału zależał będzie od podmiotu ją uruchamiającego i kontrola ustaw wniesionych przez Prezydenta RP będzie bardziej rygorystyczna, a przez grupę posłów łagodniejsza? Może niektóre ustawy, procedowane w identyczny sposób, ze względu na ważniejszą – jego zdaniem - materię regulacji Trybunał uzna za zgodne z Konstytucją, a inne? To stwierdzenie może brzmieć ironicznie, ale ma na celu podkreślenie, że w ten sposób – i to wskutek działania Trybunału – do procesu legislacji wkracza niepewność, względność i pozaprawne kryterium oceny.

Sytuacja staje się w ten sposób nie do zaakceptowania. I nie chodzi tu tylko o sprzeczność takiego działania Trybunału z wynikającym z art. 2 Konstytucji nakazem budowania zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, czy kształtowania działalności organów władzy publicznej tak, by charakteryzowały się przewidywalnością i zapewniały pewność prawa. Głównym problemem wynikającym z instrumentalizacji z jednego obowiązujących kryteriów kontroli jest sprowadzenie niebezpieczeństwa z punktu widzenia ustrojowego, bo rozchwianie i zrelatywizowanie tego kryterium może w przyszłości pozwolić na jego wykorzystywanie wbrew rzeczywistemu przeznaczeniu. Nawet jeśli dziś Trybunał robi to w dobrej wierze.