



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 26 października 2022 r.

Pozycja 61

## POSTANOWIENIE z dnia 12 października 2022 r. Sygn. akt P 5/22

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Wojciech Sych – sprawozdawca  
Jarosław Wyrembak  
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 października 2022 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Tomaszowie Mazowieckim:

czy art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086) jest zgodny z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W postanowieniu z 8 czerwca 2022 r. (sygn. akt II K 9/22) Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim II Wydział Karny (dalej: sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie (w oryginale: zatwierdzeniu) układu w związku z wystąpieniem (w oryginale: występowaniem) COVID-19 (Dz. U. poz. 1086; dalej: ustawa z 19 czerwca 2020 r.) jest zgodny z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Popelnione przez sąd pytający błędy w tytule zakwestionowanego aktu prawnego Trybunał uznał za oczywiste omyłki pisarskie.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z toczącą się przed sądem pytającym sprawą o wydanie wyroku łącznego wobec mężczyzny skazanego czterema prawomocnymi wyrokami Sądu Rejonowego w Tomaszowie Mazowieckim: z grudnia 2020 r. (orzeczona tym wyrokiem kara została wykonana w 2021 r.), z maja 2021 r. (w 2022 r. tenże sąd zarządził wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności za orzeczoną wymienionym wyrokiem karę ograniczenia wolności), z grudnia 2021 r. oraz z lutego 2022 r. W ocenie sądu pytającego, z zestawienia rodzajów kar orzeczonych tymi wyrokami wynika, że zachodzą podstawy do wydania wyroku łącznego, a do rozstrzygnięcia w tej sprawie konieczne jest zastosowanie art. 85 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138; dalej: k.k.).

1.2. Tymczasem, jak wywodzi sąd pytający, brzmienie art. 85 k.k. wprowadzone ustawą z 19 czerwca 2020 r. różni się od poprzedniego, obowiązującego przed jej wejściem w życie. „Różnica (...) jest na tyle zasadnicza i istotna, że rozstrzygnięcie o zgodności art. 38 pkt 3 ustawy [z 19 czerwca 2020 r.] (zmieniającej treść art. 85 kk) z Konstytucją spowoduje, że w niniejszej sprawie będzie możliwe zastosowanie właściwego sposobu łączenia kar” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 2).

Sąd pytający argumentował następnie, że procedowanie w sprawie kwestionowanej regulacji niewątpliwie stanowi nowelizację k.k. Podczas uchwalania zmian w kodeksach obowiązujących odrębności wynikające z przepisów uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2021 r. poz. 483, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu), zgodnie z którymi pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Tymczasem projekt ustawy wpłynął do Marszałka Sejmu 22 maja 2020 r., jego pierwsze czytanie odbyło się 27 maja 2020 r., a 19 czerwca 2020 r. Sejm rozpatrzył poprawki Senatu, uchwalając tym samym ustawę w tym dniu. Sąd pytający zwrócił także uwagę, że projekt w trakcie prac legislacyjnych był kierowany nie do specjalnie powołanej w tym celu Komisji Nadzwyczajnej, lecz do Komisji Finansów Publicznych.

Wyżej wyrażone wątpliwości sądu pytającego są wynikiem analizy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2020 r., sygn. Kp 1/19, w którym Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją m.in. przepisu wprowadzającego art. 85 k.k. w takim brzmieniu jak ustanowione przez zakwestionowany art. 38 pkt 3 ustawy z 19 czerwca 2020 r. Sąd pytający stwierdził, że „w pełni podziela argumenty przytoczone w tymże orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego i przez to za zbyt liczne uznaje przytaczanie ich w tym miejscu” (*ibidem*). Wskazał, że argumentacja Trybunału „wydaje się aktualna również co do zmiany art. 85 kk wprowadzonej ustawą [z 19 czerwca 2020 r.]” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 3).

Zdaniem pytającego sądu, „uchwalając przepisy dotyczące warunków orzekania kary łącznej, nie działano zgodnie z art. 7 Konstytucji na podstawie i w granicach prawa oraz rażąco naruszono postanowienia Regulaminu Sejmu, a w konsekwencji art. 112 Konstytucji” (*ibidem*). Art. 85 k.k. należy do przepisów represyjnych, tak więc, w ocenie pytającego sądu, procedura przyjęcia jego zmian musi być bezwzględnie przestrzegana, w przeciwnym razie podważona zostaje zasada zaufania obywateli do państwa.

2. W piśmie z 14 lipca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) poinformował, że zgłasza udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie przedstawionego pytania prawnego, i zajął stanowisko, że art. 38 pkt 3 ustawy z 19 czerwca 2020 r. jest niezgodny z art. 7 i art. 112 Konstytucji.

2.1. W ocenie Rzecznika, pytanie prawne spełnia przesłanki formalne warunkujące dopuszczalność jego merytorycznego rozpoznania.

2.2. Uzasadniając niezgodność kwestionowanej regulacji z konstytucyjnymi wzorcami, Rzecznik odwołał się do złożonego przez siebie wniosku w sprawie o sygn. K 22/20, którym objął m.in. przepis będący przedmiotem niniejszego pytania prawnego, oraz do swoich stanowisk zajętych w sprawach o sygn. P 2/22, P 3/22 i P 4/22. Następnie przedstawił przebieg prac legislacyjnych nad zakwestionowaną regulacją i szczegółowo omówił wynikające z Konstytucji oraz regulaminu Sejmu zasady procesu ustawodawczego, z uwzględnieniem odrębności dotyczących postępowania z projektami kodeksów oraz projektami zmian w kodeksach. Przywołał także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące omawianej materii.

2.3. Odnosząc przedstawione zasady do niniejszej sprawy, Rzecznik wskazał, że art. 38 pkt 3 ustawy z 19 czerwca 2020 r. stanowi bezsprzecznie nowelizację k.k. Zestawienie dat wpływu, dat poszczególnych czytań oraz dat uchwalenia kwestionowanego przepisu przez Sejm, w ocenie Rzecznika, jednoznacznie wskazuje, że naruszone zostały regulacje działu II rozdziału 4 regulaminu Sejmu, zawierającego odrębności w postępowaniu z projektami kodeksów. Zdaniem Rzecznika, nie ulega wątpliwości, że Sejm, procedując nad art. 38 pkt 3 ustawy z 19 czerwca 2020 r., nie działał zgodnie z art. 7 Konstytucji, a więc na podstawie i w granicach prawa, a poprzez rażące naruszenie postanowień regulaminu Sejmu naruszył też art. 112 Konstytucji. Nie ma jednocześnie podstaw do przyjęcia, że zmiany w k.k. były uzasadnione sytuacją wywołaną rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W ocenie Rzecznika, w tym przypadku można mówić o „instrumentalnym wykorzystaniu sytuacji związanej z epidemią (...) do przeprowadzenia zmian, które w normalnym, spełniającym standardy konstytucyjne procesie legislacyjnym, musiałyby być [poddane] dogłębnej analizie i refleksji” (pismo procesowe, s. 18).

Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że waga materii, której dotyczy zakwestionowany przepis, „nie tylko nakazywała procedowanie z uwzględnieniem trybu przewidzianego w rozdziale 4 działu II regulaminu Sejmu, ale również z najwyższą starannością wymaganą w przypadku kodyfikacji karnych w związku z ich represyjnym charakterem” (pismo procesowe, s. 19). Naruszone przez ustawodawcę przepisy spełniają przede wszystkim funkcję gwarancyjną i mają zapewnić odpowiednio wysoki poziom stanowionych norm. Pośpiech nie służy stanowieniu norm o takim charakterze. Nie jest zatem dopuszczalne, aby projekt zmian w kodeksie był procedowany przez Sejm w tempie szybszym niż przewidziany dla konstytucyjnego trybu pilnego, bez zachowania wymogów dotyczących możliwości realnego uczestniczenia posłów i senatorów w procesie legislacyjnym.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

4. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytanie prawne jest jedną z form inicjowania procedury konkretnej kontroli norm. Na podstawie art. 193 Konstytucji pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego może skierować każdy sąd. Powołany przepis Konstytucji oraz art. 52 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ustanawiają podstawowe warunki, od których spełnienia Trybunał uzależnia wydanie wyroku zawierającego odpowiedź na pytanie prawne.

W tym miejscu Trybunał zwraca uwagę, że w uzasadnieniu, jako podstawę wystąpienia z pytaniem prawnym, oprócz art. 193 Konstytucji, Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim II Wydział Karny (dalej: sąd pytający) wskazał art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Trybunał wyjaśnia, że ustawa ta utraciła moc obowiązującą 30 sierpnia 2015 r. Obecnie ustawową podstawą instytucji pytania prawnego jest powołany wyżej art. 52 u.o.t.p.TK.

1.1. Pytanie prawne musi spełniać trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną.

Przesłanka podmiotowa wskazuje na sąd jako jedyny podmiot uprawniony do przedstawienia pytania prawnego.

Przedmiotem pytania może być tylko kwestia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmiotowa).

Wreszcie, sąd może zadać pytanie prawne jedynie wówczas, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed tym sądem (zob. art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.t.p.TK oraz np. postanowienia TK z: 9 lutego 2021 r., sygn. P 15/19, OTK ZU A/2021, poz. 7 i 30 marca 2022 r., sygn. P 12/19, OTK ZU A/2022, poz. 21 oraz powołane tam orzecznictwo i literaturę).

1.2. Pytanie prawne, tak jak każde pismo procesowe inicjujące postępowanie przed Trybunałem, musi spełniać określone wymagania formalne, które zostały sprecyzowane w art. 52 u.o.t.p.TK. Pytanie prawne musi mieć zatem formę postanowienia (art. 52 ust. 1 u.o.t.p.TK) zawierającego: wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy, wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny, określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, oraz wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione (art. 52 ust. 2 u.o.t.p.TK). Do pytania prawnego dołącza się akta sprawy, w związku z którą zostało zadane (art. 52 ust. 3 u.o.t.p.TK).

1.3. Powołane wyżej przepisy konstytucyjne i ustawowe nakładają na sąd występujący z pytaniem prawnym określone wymagania, warunkujące skuteczne zainicjowanie postępowania w tym trybie. Trybunał nie może w tym zakresie zastępować sądu. Nie ma on też upoważnienia do zwolnienia profesjonalnego organu, jakim jest sąd, z wypełnienia ustawowych wymogów związanych ze skierowaniem pytania prawnego (zob. postanowienie TK z 11 lipca 2019 r., sygn. P 18/17, OTK ZU A/2019, poz. 50). Innymi słowy, to na sędzię pytającym ciąży bezwzględny obowiązek wskazania kwestionowanego przepisu, sformułowania zarzutu niezgodności z aktem prawnym wyższego rzędu, uzasadnienia tego zarzutu, z powołaniem stosownych argumentów i dowodów, a także wyjaśnienia, w jakim zakresie odpowiedź na zadane pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało przedstawione.

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność starannego przedstawienia przez sąd pytający argumentów wskazujących na niezgodność kwestionowanego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli oraz wykazanie wpływu wyroku Trybunału na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem. „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie kon-

stytucyjności przepisu. Pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). W postanowieniu z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72), Trybunał wskazał, że „[s]koro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli”. W tym kontekście Trybunał podkreśla, że jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (art. 69 u.o.t.p.TK). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie (w tym przypadku sąd pytający). Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyta staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 52 u.o.t.p.TK.

Trybunał w obecnym składzie, w ślad za swoim dotychczasowym orzecznictwem, podkreśla jednakże, że sama relewantność relacji między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd nie wystarcza, aby uznać pytanie prawne za dopuszczalne. Jest ono bowiem instytucją, która opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, a potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd przedstawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne.

Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek kontroli w trybie pytania prawnego stanowi przeszkodę formalną w prowadzeniu merytorycznego badania zgodności zaskarżonych norm z powołanymi wzorcami kontroli. Powstaje wtedy konieczność umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z: 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101 i powołane tam orzecznictwo).

2. Analizę przedstawionego pytania prawnego Trybunał rozpoczął od zbadania, czy spełnia ono konstytucyjne i ustawowe wymogi.

2.1. Wątpliwości Trybunału nie budziło spełnienie przesłanki podmiotowej – pytanie prawne pochodzi od sądu w rozumieniu art. 175 Konstytucji.

2.2. Przedmiotem kontroli sąd pytający uczynił art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086, obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 171, ze zm.; dalej: ustawa z 19 czerwca 2020 r.).

Przepis ten znowelizował art. 85 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.; dalej: k.k.), zmieniając przesłanki wymierzania kary łącznej, ustalone poprzednio przez ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396). Zgodnie z art. 85 k.k. w brzmieniu nadanym przez przepis będący przedmiotem pytania prawnego: „Jeżeli sprawca popełnił dwa lub więcej przestępstw, zanim zapadł pierw-

szy wyrok, chociażby nieprawomocny, co do któregośkolwiek z tych przestępstw i wymierzono za nie kary tego samego rodzaju albo inne podlegające łączeniu, sąd orzeka karę łączną, biorąc za podstawę kary z osobna wymierzone za zbiegające się przestępstwa” (§ 1). „Karą łączną nie obejmuje się kar orzeczonych wyrokami, o których mowa w art. 114a” (§ 2).

Przedmiotem pytania prawnego może być każdy przepis mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez sąd pytający sprawą, a zarazem będący podstawą jej rozstrzygnięcia. Może to być więc zarówno przepis prawa proceduralnego, określający tryb danego postępowania, jak i przepis prawa materialnego, mogą to być również przepisy kompetencyjne i ustrojowe. W niniejszej sprawie sąd pytający wskazał przepis nowelizujący przepis, który zamierza zastosować w sprawie, w związku z którą zadał pytanie prawne, zarzucając naruszenie trybu ustawodawczego podczas jego uchwalania. Trybunał uznał, że sąd pytający prawidłowo określił przedmiot kontroli (art. 52 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK), spełniając w ten sposób przesłankę przedmiotową pytania prawnego.

2.3. W *petitum* pytania prawnego został sformułowany zarzut niezgodności art. 38 pkt 3 ustawy z 19 czerwca 2020 r. z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Zasadnicze wątpliwości Trybunału budzi spełnienie warunku formalnego w postaci uzasadnienia tak postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 52 ust. 2 pkt 4 *in fine* u.o.t.p.TK).

Uzasadnienie analizowanego pytania prawnego jest nader skrótowe, z czego część zajmuje opis sprawy, w związku z którą pytanie zostało zadane. Przedstawiwszy ową sprawę, sąd pytający zwrócił uwagę, że obowiązujące brzmienie art. 85 k.k., który będzie stanowił podstawę wydania wyroku łącznego, nadane temu przepisowi przez kwestionowany art. 38 pkt 3 ustawy z 19 czerwca 2020 r., różni się zasadniczo od dotychczasowej treści tego przepisu, a następnie wskazał tę różnicę. Tę część wywodu zakończył konstatacją, że „[r]óżnica między tymi przepisami jest na tyle zasadnicza i istotna, że rozstrzygnięcie o zgodności art. 38 pkt 3 ustawy [z 19 czerwca 2020 r.] (...) z Konstytucją spowoduje, że w niniejszej sprawie będzie możliwe zastosowanie właściwego sposobu łączenia kar (uzasadnienie pytania prawnego, s. 2). Zestawiając powyższe wywody uzasadnienia z powołanymi w *petitum* pytaniami wzorcami kontroli, Trybunał ocenił, że nie mają one ze sobą związku. Sąd zdaje się bowiem kwestionować nowe brzmienie art. 85 k.k. *in meriti* (co więcej – sam dokonuje oceny zgodności z Konstytucją, pisząc o możliwości zastosowania „właściwego” sposobu łączenia kar, gdy Trybunał orzeknie o niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przez niego przepisu), podczas gdy powołane w *petitum* pytania prawnego wzorce dotyczą zupełnie innej materii. niespójność argumentacji i brak logicznego związku między zarzutem sformulowanym w *petitum* a jego uzasadnieniem pogłębione zostały przez stwierdzenie, że „wyrażane wątpliwości (...) są między innymi wynikiem analizy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z (...) 14 lipca 2020 [r.] sygn. akt (...) Kp 1/19, gdzie Trybunał rozpoznał wniosek Prezydenta (...) o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 czerwca 2019 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw w zakresie trybu jej uchwalania i zakresu poprawek senackich, obejmującego między innymi (...) art. 85 kk w brzmieniu takim, jak ten wprowadzony ustawą powołaną w pytaniu” (*ibidem*). Wyrok Trybunału w sprawie o sygn. Kp 1/19 (OTK ZU A/2020, poz. 36) nie dotyczył merytorycznej treści art. 85 k.k. ani ustawy z 19 czerwca 2020 r., nie może zatem stanowić podstawy do formułowania wątpliwości tak, jak uczynił to sąd pytający.

Sąd pytający podjął próbę uzasadnienia niezgodności art. 38 pkt 3 ustawy z 19 czerwca 2020 r. z powołanymi w *petitum* pytaniami wzorcami kontroli, to jest zarzutu naruszenia trybu legislacyjnego podczas uchwalania kwestionowanej regulacji. Uzasadnienie w tym zakresie także nie spełnia, w ocenie Trybunału, warunków formalnych:

Po pierwsze, sąd pytający w zasadzie ograniczył swą argumentację do stwierdzenia, że „w pełni podziela argumenty przytoczone w [wyroku o sygn. Kp 1/19] i przez to za zbyteczne uznaje przytaczanie ich w tym miejscu” (*ibidem*). Taki sposób uzasadnienia zarzutu Trybunał uznał za niedopuszczalny. Jak już bowiem Trybunał wskazał (zob. pkt 1.3 tej części uzasadnienia), dopóki podmiot inicjujący postępowanie nie przedstawi argumentacji podważającej domniemanie zgodności zaskarżonej regulacji z Konstytucją, Trybunał musi uznawać ją za zgodną z Konstytucją. Trybunał ponownie przypomina, że ciążący na sądzie konstytucyjnym obowiązek zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu jej wszechstronnego wyjaśnienia nie oznacza w żadnym razie zwolnienia podmiotu inicjującego postępowanie z obowiązku udowodnienia postawionego zarzutu ani przerzucenia ciężaru dowodu na Trybunał. Niedopuszczalne jest zatem stwierdzenie sądu pytającego o zbyteczności przedstawienia argumentacji, nawet jeśli miałyby ona być powtórzeniem tez zawartych w orzeczeniu Trybunału, które jest mu znane z urzędu.

Po drugie, kwestionując zgodność z Konstytucją trybu uchwalenia przepisu, czyli sfery faktycznej, przede wszystkim należy szczegółowo przedstawić przebieg prac legislacyjnych nad zakwestionowaną regulacją. Sąd pytający ograniczył się do przywołania daty wniesienia projektu do łaski marszałkowskiej, daty pierwszego czytania i daty uchwalenia ustawy zawierającej zakwestionowany przepis oraz wskazania, że projekt był kierowany, zamiast do specjalnie powołanej w tym celu Komisji Nadzwyczajnej, do Komisji Finansów Publicznych.

Po trzecie, szczegółowej analizy wymagają również wskazane w *petitum* wzorce konstytucyjne, których naruszenia dotyczy zarzut. W uzasadnieniu pytania prawnego nie została nawet przytoczona ich treść. Ponadto sąd pytający, twierdząc, że ustawodawca „rażąco [naruszył] postanowienia Regulaminu Sejmu, a w konsekwencji art. 112 Konstytucji” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 3), nie powołał adekwatnych przepisów uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2021 r. poz. 483, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu), z których wynikają szczególne zasady procedowania w sprawie projektów zmian kodeksów, ani nie wyjaśnił, dlaczego przepisy regulaminu Sejmu mogą stanowić punkt odniesienia oceny prawidłowości przebiegu procesu legislacyjnego w niniejszej sprawie.

Reasumując dotychczasową część rozważań, Trybunał Konstytucyjny ocenił, że sposób uzasadnienia zarzutu sformułowanego przez sąd pytający nie czyni zadość wymogom wynikającym z art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, a zatem czyni niedopuszczalnym merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego.

2.4. Podobnie przedstawia się ocena w odniesieniu do uzasadnienia występowania w sprawie przesłanki funkcjonalnej. Zdaniem Trybunału, pytanie prawne nie spełnia warunku, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.t.p.TK.

Uzasadnienie przesłanki funkcjonalnej analizowanego pytania prawnego sprowadza się do stwierdzenia, że rozstrzygnięcie o zgodności kwestionowanego przepisu spowoduje, iż w sprawie toczącej się przez sądem pytającym „będzie możliwe zastosowanie właściwego sposobu łączenia kar” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 2).

Trybunał przypomina, że obowiązek uzasadnienia, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione, nie zostaje zrealizowany przez powtórzenie ogólnej reguły ustawowej (w analizowanym pytaniu sąd pytający nie uczynił nawet tego minimum), lecz wymaga wykazania, że *in casu*, spełniony jest konstytucyjny (i ustawowy) warunek dopuszczalności pytania prawnego. Na sądzie pytającym ciąży obowiązek stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób jego rozstrzygnięcie by się zmieniło wskutek stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją przepisu będącego przedmiotem pytania prawnego (zob. postanowienie TK o sygn. P 12/19 i powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie sąd pytający nie spełnił wskazanych wyżej wymogów. Trybunał w szczególności zwraca uwagę, że sąd zakwestionował przepis nowelizujący regulację, którą zamierzał zastosować w toczącej się przed nim sprawie. W takiej sytuacji konieczne jest wykazanie, jakie przepisy zamierza zastosować w sytuacji, gdy utraciłby moc obowiązującą przepis nowelizujący, oraz wyjaśnienie, na czym opiera przekonanie, że w takiej sytuacji nie-jako automatycznie „odżyją” przepisy w brzmieniu sprzed nowelizacji (bo takie zdaje się być założenie sądu pytającego). Co więcej, ustawa z 19 czerwca 2020 r. zawierała także przepisy intertemporalne, dotyczące zasad stosowania art. 85 k.k. w brzmieniu sprzed i po nowelizacji. Sąd pytający nie zakwestionował tej regulacji, nie odniósł się również do jej wpływu na sprawę, w związku z którą przedstawił pytanie prawne.

W ocenie Trybunału, przesłanka funkcjonalna pytania prawnego nie została uzasadniona również z tego powodu, że sąd pytający w momencie formułowania pytania prawnego był już przekonany o „niewłaściwości” zmiany wprowadzonej przez kwestionowany przepis (por. cytowane już sformułowanie na s. 2 uzasadnienia pytania prawnego o możliwości zastosowania „właściwego sposobu łączenia kar”), a oczekiwany przezeń wyrok Trybunału Konstytucyjnego miał tylko to przekonanie potwierdzić. W ten sposób zainicjowane przez sąd postępowanie przed Trybunałem miało stanowić jedynie środek do osiągnięcia założonego celu, co pozostaje w rażącej sprzeczności z istotą instytucji pytania prawnego określonej w art. 193 Konstytucji. Ta ostatnia wszak opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny ze wskazanym wzorcem kontroli, zatem nie może być instrumentalnie stosowana przez sąd dążący do zmiany przepisu prawa.

Trybunał podkreśla także, że podniesiona przez sąd pytający okoliczność, iż inny sąd, przed którym zawisła sprawa dotycząca wydania wyroku łącznego na podstawie przepisu wprowadzonego przez zakwestionowaną w niniejszej sprawie regulację, także ma wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją i skierował do Trybunału pytanie prawne (sprawa o sygn. P 4/22), nie świadczy o spełnieniu przesłanki funkcjonalnej przez pytanie prawne w sprawie niniejszej, nawet jeśli ma ono niemalże identyczną treść jak pytanie, na które się powołuje.

3. Trybunał zwraca również uwagę, że przyłączenie się do postępowania w niniejszej sprawie Rzecznika Praw Obywatelskich i zajęcie przez niego stanowiska o niezgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją nie sanuje braków formalnych pytania prawnego. Trybunał przypomina także, że Rzecznik Praw Obywatelskich zainicjował postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności m.in. art. 38 pkt 3 ustawy z 19 czerwca 2020 r. m.in. z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji (sygn. K 22/20).

4. Reasumując, w niniejszej sprawie sąd pytający nie spełnił wymogu uzasadnienia zarzutu z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie oraz nie wyjaśnił, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Nie spełnił zatem wymogów formalnych wynikających z art. 52 ust. 2 pkt 4 i 5 u.o.t.p.TK. Powoduje to konieczność umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.



**Zdanie odrębne**  
sędziego TK Andrzeja Zielonackiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z 12 października 2022 r., sygn. akt P 5/22

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; dalej: uotpTK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 2022 r. (sygn. P 5/22) oraz do jego uzasadnienia.

**I**

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, że w niniejszej sprawie zachodziła podstawa do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK. W mojej ocenie należało merytorycznie rozpoznać pytanie prawne – i to w pełnym składzie – oraz wydać wyrok, uznający art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086; dalej: ustawa czerwcowa) za niezgodny z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**II**

1. W pierwszej kolejności zwracam uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w wyrokach wydanych w pełnym składzie – choćby z: 20 lipca 2011 r. o sygn. K 9/11 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61), 14 listopada 2018 r. o sygn. Kp 1/18 (OTK ZU A/2019, poz. 4), 17 lipca 2019 r. o sygn. Kp 2/18 (OTK ZU A/2019, poz. 39) oraz 14 lipca 2020 r. o sygn. Kp 1/19 (OTK ZU A/2020, poz. 36) – w różnym zakresie, ale kategorycznie ocenił jako naruszające Konstytucję takie działania ustawodawcy, które uchybiały procedurze legislacyjnej. Co istotne, sformułowane w tych orzeczeniach poglądy mają charakter wiążący dla pozostałych składów Trybunału na zasadzie – obowiązujących kolejno – art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. e (w pierwotnym brzmieniu) ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.), art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f *in fine* ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) oraz art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* uotpTK. Tym samym w sprawie P 5/22 Trybunał – ze względu na uwagi poczynione w uzasadnieniu postanowienia z 12 października 2022 r. (o czym niżej) – umarzając postępowanie powinien był procedować w pełnym składzie.

2. Nie zgadzam się ze stwierdzeniem Trybunału, że uzasadnienie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Tomaszowie Mazowieckim jest „skrótowe”, wskazuje tylko daty poszczególnych zdarzeń w postępowaniu legislacyjnym oraz poprzestaje na odesłaniu do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego z wyroku pełnego składu w sprawie Kp 1/19, a także nie podaje relewantnych przepisów Regulaminu Sejmu, które miały zostać naruszone (zob. cz. II pkt 3.2 uzasadnienia).

W myśl art. 52 ust. 2 pkt 4 uotpTK pytanie prawne zawiera sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. W żadnej jednostce redakcyjnej art. 52 uotpTK ani w jakimkolwiek innym przepisie dotyczącym postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma regulacji określającej „limit dolny” objętości uzasadnienia pytania prawnego, od którego uzależnione byłoby rozpoznanie merytoryczne tego środka prawnego przez Trybunał. *Nota bene* w orzeczeniach dotyczących skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny już wyraźnie zwrócił uwagę, że „o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu (...). Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy” (wyroki z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU A/2021, poz. 2 oraz 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46). Stanowisko to *mutatis mutandis* można odnieść także do pytania prawnego, zwłaszcza że Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim – właśnie w myśl zasady *iura novit curia* – odwołał się do powszechnie znanego, opublikowanego na piśmie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kp 1/19. Zbyteczne było przy tym cytowanie tegoż stanowiska w uzasadnieniu pytania prawnego, gdy powinno ono być znane z urzędu każdemu składowi orzekającemu Trybunału.

Odnosząc się jeszcze do „skrótowości” uzasadnienia pytania prawnego, warto także przypomnieć, że w myśl art. 68 uotpTK, orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy. I tu jako przykład należy podać wyrok z 16 kwietnia 2009 r. o sygn. P 11/08 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49), wydany w następstwie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Krakowie, w którym podano w wątpliwość zgodność art. 148 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363), z:

- art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji;
- art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 118 ust. 1 oraz z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu tamtego pytania prawnego *gros* argumentów zostało poświęconych materialnej niezgodności nowej regulacji art. 148 § 2 k.k. z Konstytucją, natomiast wątpliwości co do procedury ustawodawczej zostały sformułowane niejako „na marginesie”. Trybunał Konstytucyjny – działając z urzędu na podstawie ówczesnie obowiązującego art. 42 ustawy o TK z 1997 r. (którego treść powtarza dosłownie art. 68 uotpTK) – zbadał samodzielnie przebieg postępowania legislacyjnego odnośnie do nowelizacji art. 148 § 2 k.k. oraz orzekł, że „[a]rt. 1 pkt 15 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363) jest niezgodny z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania”, a umorzył postępowanie w pozostałym zakresie z powodu zbędności orzekania.

Ponadto – wbrew twierdzeniom Trybunału – Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim na s. 2 pytania prawnego wyraźnie zaznaczył, że – jego zdaniem – procedura legi-

slacyjna uchybiała postanowieniom art. 87 i art. 90 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2021 r. poz. 483, ze zm.).

Podsumowując, uzasadnienie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Tomaszowie Mazowieckim było bardzo zwięzłe, ale nie znaczy to, że nie zawierało elementów koniecznych do jego merytorycznego rozpoznania, a także iż nie było zasadne. Przeciwnie – wskazywało ważny problem prawny i przedstawiało istotne informacje na poparcie wątpliwości konstytucyjnych. Trybunał mógł więc – w oparciu o przedstawione pytanie oraz na podstawie art. 68 uotpTK – wydać wyrok w niniejszej sprawie.

**3.** Nie zgadzam się ze stwierdzeniem Trybunału, że uzasadnienie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Tomaszowie Mazowieckim nie spełniało wymogu tzw. przesłanki funkcjonalnej (cz. II pkt 2.4 uzasadnienia) oraz powiązanego z nim poniższego wyводу:

„Przedstawiwszy ową sprawę, sąd pytający zwrócił uwagę, że obowiązujące brzmienie art. 85 k.k., który będzie stanowił podstawę wydania wyroku łącznego, nadane temu przepisowi przez kwestionowany art. 38 pkt 3 ustawy z 19 czerwca 2020 r., różni się zasadniczo od dotychczasowej treści tego przepisu, a następnie wskazał tę różnicę. Tę część wyводу zakończył konstatacją, że »[r]óżnica między tymi przepisami jest na tyle zasadnicza i istotna, że rozstrzygnięcie o zgodności art. 38 pkt 3 ustawy [z 19 czerwca 2020 r.] (...) z Konstytucją spowoduje, że w niniejszej sprawie będzie możliwe zastosowanie właściwego sposobu łączenia kar« (uzasadnienie pytania prawnego, s. 2). Zestawiając powyższe wywody uzasadnienia z powołanymi w *petitum* pytania wzorcami kontroli, Trybunał ocenił, że nie mają one ze sobą związku. Sąd zdaje się bowiem kwestionować nowe brzmienie art. 85 k.k. *in meriti* (co więcej – sam dokonuje oceny zgodności z Konstytucją, pisząc o możliwości zastosowania »właściwego« sposobu łączenia kar, gdy Trybunał orzeknie o niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przez niego przepisu), podczas gdy powołane w *petitum* pytania prawnego wzorce dotyczą zupełnie innej materii” (cz. II pkt 2.3 uzasadnienia).

Powyższe świadczy o całkowitym niezrozumieniu czytanego tekstu przez Trybunał. Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim, na zasadzie art. 52 ust. 2 pkt 5 uotpTK, miał obowiązek wyjaśnić, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione, i to też uczynił na s. 2 swojego pytania. Wyjaśnił bowiem różnicę pomiędzy art. 85 k.k. w brzmieniu sprzed i po nowelizacji ustawą czerwcową oraz wyraźnie zaznaczył, że od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie konstytucyjności art. 38 pkt 3 ustawy czerwcowej (którym znowelizowano art. 85 k.k.) zależeć będzie, która wersja art. 85 k.k. zostanie zastosowana w zawisłej przed nim sprawie, a zatem na podstawie jakiej regulacji Sąd ten będzie mógł orzec o karze łącznej.

### III

Na zakończenie zwracam uwagę, że w ostatnich latach (a zwłaszcza po marcu 2020 r., czyli w ramach tzw. ustawodawstwa COVID-owego) praktyka legislacyjna polskiego parlamentu w dużej liczbie przypadków rażąco narusza standardy konstytucyjne, a zakwestionowany art. 38 pkt 3 ustawy czerwcowej jest tego kolejnym, ewidentnym dowodem. Nowelizacja art. 85 k.k. została dokonana „przy okazji” ustawą, której przedmiotem były – z jednej strony – zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych wynikających z rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 oraz działań podejmowanych w celu zapobiegania i przeciwdziałania

im oraz ich zwalczania, a z drugiej – zasady prowadzenia uproszczonego postępowania o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem choroby COVID-19.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.