Warszawa, 14.07.22 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Marcin Wiącek

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 15. 07. 2022
Nr wg EZD .....

II.510.592.2022.MT

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie

sygn. akt P 5/22

Przystąpienie do postępowania
i stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z uzasadnieniem

W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2022 r. (doręczone w dniu 23 czerwca 2022 r.) informuję, że działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.; dalej jako: ustawa o TK) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.; dalej jako: ustawa o RPO), **zgłaszam udział w postępowaniu** przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Tomaszowie Mazowieckim II Wydział Karny rozpoznawanej pod sygn. P 5/22.

Przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku

z występowaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086; dalej jako: Tarcza 4.0) <u>jest niezgodny</u> z art. 7 i 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

1. Stan faktyczny sprawy.

Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim II Wydział Karny po rozpoznaniu w dniu 8 czerwca 2022 r. podjętej z urzędu sprawy D M o sygn. akt – w przedmiocie wydania wyroku łącznego na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: „czy art. 38 punkt 3 Ustawy z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami C0VID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzeniu układu w związku z występowaniem C0VID-19 (Dz.U. poz. 1086) jest zgodny z art. 7 i 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".

Ww. sąd na podstawie art. 22 § 1 k. p. k. zawiesił postępowanie w sprawie do czasu rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny.
Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim II Wydział Karny wskazał, iż: „[o]becne brzmienie art. 85 kk wprowadzone zostało ustawą z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami C0VID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem C0V1D-19 (Dz.U. poz.1086), zwaną dalej „Tarcza 4.0". W sposób zasadniczy różni się od tego obowiązującego poprzednio, to jest przed dniem 24 czerwca 2020 roku, kiedy weszła w życie w/w ustawa. Poprzednia treść art. 85 kk nie uzależniała możliwości wydania wyroku łącznego od kolejności skazań. Natomiast wprowadzony powołaną ustawą art. 85 kk determinuje tą możliwość kolejnością skazań wskazując, że wydanie wyroku łącznego jest możliwe, jeżeli sprawca popełnił dwa lub więcej przestępstw zanim zapadł pierwszy wyrok. Dalej przed zmianą łączeniu podlegały skazania podlegające wykonaniu, natomiast po

zmianie wykonanie kary, jeśli nie zachodzą inne przeszkody, nie czyni niemożliwym wydanie wyroku łącznego. Różnica między tymi przepisami jest na tyle zasadnicza i istotna, że rozstrzygnięcie o zgodności art. 38 pkt 3 ustawy powołanej w pytaniu (zmieniającej treść art. 85 kk) z Konstytucją spowodowuje, że w niniejszej sprawie będzie możliwe zastosowanie właściwego sposobu łączenia kar. Niewątpliwie procedowanie ustawodawcy w sprawie między innymi art. 38 ust. 3 ustawy „Tarcza 4.0" (dotyczące art. 85 kk), co wynika z dalszych artykułów tej ustawy, stanowi nowelizację Kodeksu karnego. Przy uchwalaniu zmian kodeksowych obowiązuje jednak, między innymi, art. 87 oraz art. 90 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, iż pierwsze czytanie projektu kodeksu może odbyć się nie wcześniej niż 14-go dnia od doręczenie posłom druku projektu. Tymczasem w przypadku przepisu powołanego w pytaniu, w dniu 22 maja 2020 roku do Marszałka Sejmu wysłano druk sejmowy numer 382, zawierający projekt wskazanej ustawy oraz w dniu 27 maja 2020 roku odbyło się pierwsze czytanie projektu, (druk sejmowy numer 390), w ramach którego wniesiono poprawki, a dnia 19 czerwca 2020 roku Sejm rozpatrzył poprawki Senatu uchwalając tym samym ustawę. W międzyczasie projekt ustawy był kierowany nie do specjalnie w tym celu powołanej Komisji Nadzwyczajnej, lecz do Komisji Finansów Publicznych. Wyżej wyrażane wątpliwości Sądu Rejonowego w Tomaszowie Mazowieckim są między innymi wynikiem analizy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 roku sygn. akt I Kp 1/19, gdzie Trybunał rozpoznał wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 czerwca 2019 roku o zmianie ustawy — Kodeks kamy oraz niektórych innych ustaw w zakresie trybu jej uchwalania i zakresu poprawek senackich, obejmującego między innymi przepis art. 85 kk w brzmieniu takim, jak ten wprowadzony ustawą powołaną w pytaniu[1].

[1] Cytat z uzasadnienia postanowienia Sądu Rejonowego w Tomaszowie Mazowieckim II Wydział Karny z 8 czerwca 2022 r., sygn. akt II K 9/22.

2. Dopuszczalność pytania prawnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Przepis ten formułuje zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie jest konieczne dla dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego:

a) podmiotową - zgodnie z którą może to uczynić sąd rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy;

b) przedmiotową - która oznacza, że przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;

c) funkcjonalną - która warunkuje dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego od tego, czy od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą wystąpiono z tym pytaniem (zob. postanowienia z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 7)[2].

W realiach niniejszej sprawy nie budzi żadnych wątpliwości wypełnienie przesłanki podmiotowej i przedmiotowej. Co do przesłanki funkcjonalnej, również uważam ją za zrealizowaną. W kontekście analizowanej sprawy, istotna jest teza zawarta w orzeczeniu o sygn. P 8/20[3], iż: „w przeciwieństwie do skargi konstytucyjnej pytanie prawne pełni funkcję prewencyjną. Na gruncie art. 193 Konstytucji nie chodzi bowiem o kontrolę zastosowanego już przepisu, ale o zapobieżenie rozstrzygnięciu sprawy na podstawie przepisu, co do którego pojawiają się uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej (por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). W tym kontekście istotne jest, że w momencie wystąpienia z pytaniem

---

[2] Zob. postanowienie TK z 16 października 2012 r., P 29/12, OTK A 2012, nr 9, poz. 116.
[3] Postanowienie TK z 16 grudnia 2020 r., P 8/20, OTK-A 2020, nr 75.

prawnym nie jest jeszcze ukształtowana normatywna podstawa rozstrzygnięcia" oraz konstatacja, że: „[p]rzesłanka [funkcjonalna] jest bowiem nakazem, aby rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem było zależne od odpowiedzi, jakiej udzieli Trybunał Konstytucyjny. Musi zatem zachodzić ścisły związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Zależność ta powinna mieć charakter bezpośredniego, merytorycznego i prawnie istotnego związku ze sprawą rozpoznawaną przez sąd stawiający pytanie. (...) [P]ytanie prawne w trybie art. 193 Konstytucji może dotyczyć nie tylko przepisów stanowiących bezpośrednią podstawę prawną rozstrzygnięcia (choćby potencjalną) w sprawie, która stała się kanwą pytania prawnego, ale także przepisów, od których może jedynie zależeć treść rozstrzygnięcia, w tym przepisów kompetencyjnych, procesowych i ustrojowych".

W sprawie objętej pytaniem prawnym sądu niewątpliwie wydanie wyroku łącznego zależy od rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny zagadnienia legalności procesu legislacyjnego, w wyniku którego do obrotu prawnego zostały wprowadzone przepisy, które mają stanowić podstawę orzekania przez sąd.

3. **Uzasadnienie faktyczne dotyczące niezgodności 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) z art. 7 i art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

W dniu 22 maja 2020 roku do Marszałka Sejmu wpłynął druk sejmowy nr 382 zawierający rządowy projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zaś w dniu 26 maja 2020 roku wpłynął druk sejmowy nr 382-A zawierający autopoprawkę do tego projektu.

Co istotne, w druku sejmowym nr 382 w Rozdziale 7 - Przepisy zmieniające znajdował się art. 33 zawierający polecenie nowelizacyjne odnoszące się do ustawy z dnia

6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568 i 875) i wskazujące m.in., że:

(...) art. 85 otrzymuje brzmienie: „Art. 85. § 1. Jeżeli sprawca popełnił dwa lub więcej przestępstw, zanim zapadł pierwszy wyrok, chociażby nieprawomocny, co do któregokolwiek 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. § 2. Karą łączną nie obejmuje się kar orzeczonych wyrokami, o których mowa w art. 114a.";

W dniu 27 maja 2020 roku odbyło się pierwsze czytanie projektu oraz prace w komisjach po pierwszym czytaniu - sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych zostało przedstawione w druku sejmowym nr 390. W czasie pierwszego czytania wprowadzono szereg poprawek, w wyniku których zmianie uległa treść przepisów relewantnych z punktu widzenia tej sprawy.

Zmianie uległ art. 33 zawierający polecenie nowelizacyjne odnoszące się do art. 85 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568 i 875) i wskazujące, że wprowadza się m.in. następujące zmiany:

„(...) art. 85 otrzymuje brzmienie: „Art. 85. § 1. Jeżeli sprawca popełnił dwa lub więcej przestępstw, zanim zapadł pierwszy wyrok, chociażby nieprawomocny, co do któregokolwiek 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. § 2. Karą łączną nie obejmuje się kar orzeczonych wyrokami, o których mowa w art. 114a.";

W dniu 28 maja 2020 roku odbyło się drugie czytanie projektu. W dniu 3 czerwca 2020 roku miały miejsce prace w komisjach po drugim czytaniu zakończone sprawozdaniem Komisji Finansów Publicznych (druk sejmowy nr 390-A). W dniu 4 czerwca 2020 roku odbyło się trzecie czytanie projektu. Po trzecim czytaniu art. 33 przyjął numer 37.

W dniu 5 czerwca 2020 roku ustawa została przekazana Marszałkowi Senatu. W dniu 18 czerwca 2020 roku Senat zajął stanowisko (druk sejmowy nr 427), w którym w punkcie 37 zaproponowano skreślenie art. 37 ustawy. W dniu 19 czerwca 2020 roku odbyły się prace w komisjach nad stanowiskiem Senatu (sprawozdanie Komisji

Finansów Publicznych - druk sejmowy nr 441) i jeszcze tego samego dnia Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu. Poprawka Senatu nr 37 została odrzucona.
W dniu 22 czerwca 2020 roku ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu i tego samego dnia Prezydent ustawę podpisał. W dniu 23 czerwca 2020 roku ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw pod poz. 1086. Zgodnie z art. 103 ustawy, w dniu następującym po dniu ogłoszenia obowiązywać zaczęły relewantne dla niniejszego stanowiska przepisy w brzmieniu:
Art. 38 W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568 i 875) wprowadza się następujące zmiany:
(...) 3) „Art. 85. § 1. Jeżeli sprawca popełnił dwa lub więcej przestępstw, zanim zapadł pierwszy wyrok, chociażby nieprawomocny, co do któregokolwiek 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.
§ 2. Karą łączną nie obejmuje się kar orzeczonych wyrokami, o których mowa w art. 114a".

4. **Uzasadnienie prawne w zakresie niezgodności przepisu art. 38 pkt 3 ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem COVID-19 z art. 7 i art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Z uwagi na tożsamość problemu, przedstawiona argumentacja pozostaje zbieżna z zaprezentowaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w dotychczas nie rozpoznanej sprawie o sygn. K 22/20 oraz ze stanowiskami zajętymi w sprawach zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. P 2/22, P 3/22, P 4/22, również dotychczas nie rozpoznanymi.
Zgodnie z art. 7 Konstytucji, „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Trybunał Konstytucyjny wykładając wskazane unormowanie wskazywał w dotychczasowym orzecznictwie, że art. 7 Konstytucji zawiera jedynie

dyrektywę skierowaną do organów władzy państwowej, mających obowiązek działania w granicach przewidzianych prawem kompetencji (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 maja 2002 r., ozn. sygn. K 20/01[4] z dnia 18 listopada 2014 r., ozn. sygn. K 23/12[5]; z dnia 14 listopada 2018 r., ozn. sygn. Kp 1/18[6]).

W postanowieniu z dnia 4 listopada 2015 r., ozn. sygn. K 9/14[7], Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „(...) 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 przesądzając dojściu ustawy do skutku)»".

Na wstępie zatem tej części rozważań przypomnieć należy, że do postępowania z projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian stosuje się przepisy Działu II Rozdziału 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej („Postępowanie z projektami ustaw i uchwał"), Rozdziału la („Wysłuchanie publiczne") i Rozdziału 14 („Posiedzenia komisji sejmowych") z odrębnościami wynikającymi z Rozdziału 4, tj. „Postępowanie z projektami kodeksów"[8]. Zarówno w związku z literalnym brzmieniem ww. przepisu, jak i uwzględniając liczne poglądy doktryny należy uznać, iż ustawy nowelizujące powinny dochodzić do skutku w takim samym trybie jak ustawy pierwotne[9], zatem do prac nad projektem nowelizacji kodeksu należy stosować przepisy ww. rozdziału Regulaminu Sejmu RP, który dotyczy postępowania z projektami kodeksów[10], będącego szczególnym rodzajem procedury ustawodawczej[11].

---

[4] LEX nr 54068.
[5] LEX nr 1548281.
[6] LEX nr 2575644.
[7] LEX nr 1949737.
[8] Art. 87 ust. 1 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: M.P. z 2019 r., poz. 1028); dalej jako: Regulamin Sejmu RP.
[9] S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 roku* [w:] Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2011, Nr 1, s. 68.
[10] P. Sarnecki, *O pojęciu „kodeks" i procedurze rozstrzygania o jego zakresie oraz w sprawie trybu nowelizacji kodeksów* [w:] Przegląd Sejmowy, 1996, Nr 2, s. 92-96.
[11] L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2012, s. 249.

Celem wprowadzenia przez ustawodawcę tego szczególnego porządku postępowania jest zapewnienie spójności wypracowanych przez specjalistów uregulowań kodeksowych i wyeliminowanie możliwości przypadkowej nowelizacji kodeksu przy uchwalaniu ustaw szczególnych[12], która to nowelizacja mogłaby zostać przeprowadzona za pomocą pochopnych i dezintegrujących projekt poprawek poselskich[13]. Chociaż polskie przepisy prawne nie formułują definicji kodeksu, w doktrynie nie kwestionuje się poglądu, że chodzi o ustawę, która w sposób całościowy reguluje zagadnienia jednej gałęzi prawa. Z takim pojmowaniem tego pojęcia dobrze korespondują regulacje prawa cywilnego (materialnego i procesowego), prawa karnego (materialnego i procesowego), prawa pracy oraz postępowania administracyjnego, którym nadano postać kodeksu[14]. Również zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[15] określenie przedmiotu ustawy rozpoczynające się od wyrazów „Kodeks", „Prawo" albo „Ordynacja" pisane wielką literą powinno być używane, gdy ustawa wyczerpująco reguluje obszerną dziedzinę spraw[16].
Inicjatywa ustawodawcza, jak w przypadku każdej ustawy, przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów, a także grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu[17]. Poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt[18]. Wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania[19] (a także wskazują źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego[20]). Projekt ten składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do

---

[12] Ibidem, s. 249-250.
[13] T. J. Zieliński, *Obowiązki strony państwowej i wyznaniowej w procesie realizacji art. 25 ust. 5 Konstytucji w parlamencie*. Rocznik Teologiczny, 2011, Tom 53, Nr 1-2, s. 166 167.
[14] L. Garlicki, *op. cit.*, s. 249-250.
[15] Dz. U. z 2016 r., poz. 283.
[16] § 19 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej.
[17] Art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 32 Regulaminu Sejmu RP.
[18] Art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP.
[19] Art. 118 ust. 3 Konstytucji RP.
[20] Art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu RP.

reprezentowania go w pracach nad nim[21]. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie[22], które powinno spełnić szereg warunków określonych w art. 34 Regulaminu Sejmu RP (m.in. powinno wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym, przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne[23]). Wnioskodawca do czasu zakończenia drugiego czytania może wycofać wniesiony przez siebie projekt[24].

Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach[25]. Postępowanie dotyczące projektów „ważniejszych" ustaw[26], w tym zmian kodeksów, przeprowadza się wyłącznie na posiedzeniu Sejmu[27]. W razie wątpliwości to Marszałek Sejmu rozstrzyga ostatecznie[28], czy dany projekt jest projektem kodeksów, projektem zmian kodeksów lub projektem przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmiany[29]. Taka sytuacja nie będzie mieć miejsca, gdy projekt ustawy (lub ustawa zmieniana) nosi nazwę „kodeks", wtedy bezdyskusyjnie podlega rozpatrzeniu w trybie Działu II Rozdziału 4 Regulaminu Sejmu RP[30].

Pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu[31]. Obejmuje ono uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy[32]. Pierwsze czytanie kończy się skierowaniem projektu do komisji (chyba że Sejm na skutek złożonego wniosku odrzuci projekt w całości)[33], które

---

[21] B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2015, s. 144.
[22] Art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP.
[23] B. Banaszak, *op. cit.*, s. 144.
[24] Art. 119 ust. 4 Konstytucji RP oraz 36 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP.
[25] Art. 36 ust. Regulaminu Sejmu RP.
[26] B. Banaszak, *op cit.*, s. 147.
[27] Art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP.
[28] Art. 87 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP.
[29] G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu* [w:] Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2012, Nr 1, s. 13-27.
[30] L. Garlicki, *op. cit.*, s. 249 250.
[31] Art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP.
[32] Art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP.
[33] Art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP.

rozpatrują projekt zgodnie z art. 40-42 Regulaminu Sejmu RP, a następnie przedstawiają Sejmowi sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o: przyjęcie projektu bez poprawek albo przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu albo odrzucenie projektu[34]. W ramach rozpatrywania projektów kodeksów lub zmian kodeksów należy wskazać istotne odrębności od wskazanej tu procedury[35], w szczególności możliwość powołania Komisji Nadzwyczajnej[36], w ramach której tworzy się podkomisje i zespoły robocze[37]. Komisja Nadzwyczajna powołuje zespół stałych ekspertów, z których jedną trzecią wskazuje wnioskodawca projektu kodeksu[38], natomiast w jej prace nie jest włączona Komisja Ustawodawcza[39]. Komisja Nadzwyczajna może w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu kodeksu[40] oraz przedstawić Sejmowi sprawozdanie w formie zestawienia przyjętych przez nią poprawek odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców[41]. Drugie czytanie obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy lub sprawozdania poprawionego, a także przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie wniosków i poprawek, które powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu ustawy. Drugie czytanie projektu zmian kodeksu może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej[42]. W przypadku zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki albo wniosku projekt kieruje się ponownie do Komisji Nadzwyczajnej[43]. Trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie, jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji[44]. Obejmuje ono przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub - jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji - przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas

---

[34] Art. 43 Regulaminu Sejmu RP.
[35] L. Garlicki, *op. cit.*, s. 249-250.
[36] Art. 90 Regulaminu Sejmu RP.
[37] Art. 91 Regulaminu Sejmu RP.
[38] Art. 92 Regulaminu Sejmu RP.
[39] Art. 81 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP.
[40] Art. 90 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP.
[41] Art. 93 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP.
[42] Art. 95 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP.
[43] Art. 95 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP.
[44] Art. 48 Regulaminu Sejmu RP.

drugiego czytania oraz głosowanie[45] według porządku, o którym stanowi art. 50 Regulaminu Sejmu RP.

Tekst ustawy uchwalonej przez Sejm (potwierdzony swoim podpisem) Marszałek Sejmu przekazuje niezwłocznie Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi. Marszałek Senatu kieruje ją do rozpatrzenia do komisji senackich właściwych merytorycznie, które mogą zaproponować przyjęcie ustawy bez poprawek, przyjęcie jej z poprawkami albo odrzucenie jej w całości. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm[46]. Uchwałę Senatu zawierającą poprawki Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez wcześniej zajmujące się nią komisje, które przedstawiają Sejmowi sprawozdanie i wnioskują o uchwalenie proponowanych przez Senat zmian w całości albo w części albo o ich nieprzyjęcie[47].

Sejm, na wniosek Marszałka Sejmu, może rozpatrzyć poprawki zawarte w uchwale Senatu bez uprzedniego skierowania jej do komisji[48]. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu, uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów[49].

Niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu, Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi Rzeczypospolitej tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem[50]. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej[51]. Przed jej podpisaniem Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie

---

[45] Art. 49 Regulaminu Sejmu RP.
[46] B. Banaszak, *op. cit.*, s. 154-155.
[47] Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, LEX nr 30763.
[48] Art. 54 ust. 8 Regulaminu Sejmu RP.
[49] B. Banaszak, *op. cit.*, s. 155.
[50] Art. 56 Regulaminu Sejmu RP.
[51] Art. 122 ust. 2 Konstytucji RP.

zgodności ustawy z Konstytucją. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpi w wyżej opisanym trybie do Trybunału Konstytucyjnego, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia[52].

Ocena konstytucyjności trybu nowelizacji kodeksu w przypadku zawarcia przepisów nowelizujących w odrębnej ustawie wymaga przeprowadzenia wnikliwej i wszechstronnej analizy. Powinna ona objąć kwestię materialnej jednorodności (bliskości) danej ustawy i stanowiących jej element przepisów nowelizujących, jak i sam przebieg parlamentarnej procedury legislacyjnej. Należy ustalić m.in. czy senackie poprawki mieściły się w konstytucyjnie dopuszczalnym zakresie[53]. Trzeba również zaznaczyć, iż wobec kodeksów istnieje zakaz stosowania możliwości uznania przez Radę Ministrów przyjętego przez siebie projektu ustawy za "projekt pilny"[54]. Tryb ten z założenia przewidziany jest do stosowania w przypadku projektów ustaw o mniej skomplikowanej konstrukcji zarówno pod względem objętości, jak i proponowanych w nich rozwiązań normatywnych[55].

Zaznaczyć należy, że o ile szczegółowe uregulowania zostały zawarte w regulaminie Sejmu, uchwalonym w oparciu o upoważnienie wyrażone w art. 112 Konstytucji, który wskazuje, że „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", tak zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego Sejm jest związany treścią uchwalonego przez siebie regulaminu dopóty, dopóki nie podejmie decyzji o jego zmianie. Tym samym proces ustawodawczy w sprawie ustawy zmieniającej kodeks powinien przebiegać zgodnie z przepisami rozdziału 4 działu 11 Regulaminu Sejmu. Wprawdzie Konstytucja pozwala na uznanie niektórych projektów za pilne, jednak, 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

---

[52] B. Banaszak, *op. cit.*, s. 164-165.
[53] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07, LEX nr 439111.
[54] Art. 123 Konstytucji RP.
[55] S. Patyra, *op. cit.*, s. 67.

Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów", W tym kontekście podkreślenia wymaga, że 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. Powtórzyć należy, że 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 wart. 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.

W wyroku z dnia 14 lipca 2020 r., ozn. sygn. akt Kp 1/19[56] Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w swoim dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na szczególne miejsce kodeksów w systemie prawa. W orzeczeniu tym Trybunał dokonał swoistego podsumowania swojego orzecznictwa dotyczącego zasad rządzących procesem legislacyjnym w odniesieniu do kodeksów i ich zmian.

I tak, 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

[56] LEX nr 3028994.

unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa" (orzeczenie z dnia 18 października 1994 r., ozn. sygn. K 2/94[57]).

Na szczególną rolę kodeksu Trybunał Konstytucyjny wskazywał również w wyroku z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07[58]. 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". We wspomnianym wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. (sygn. akt Kp 1/19), Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze 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. W wyroku z dnia 7 lipca 2003 r., sygn. akt SK 38/01[59], Trybunał wskazał na szczególne znaczenie prawidłowości trybu legislacyjnego w stosunku do kodeksów, podkreślając, że „bezwzględne przestrzeganie trybu ustawodawczego stanowi gwarancję

[57] LEX nr 25215.
[58] LEX nr 439111.
[59] LEX nr 80204.

praworządności, a nadanie obowiązującym w tym zakresie regulacjom rangi konstytucyjnej wzmacnia tę funkcję". W wyroku z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02[60] Trybunał podniósł ponadto, 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". Wreszcie, w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11[61], Trybunał wskazał, 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".
W wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. (sygn. akt Kp 1/19) Trybunał Konstytucyjny podkreślił wielokrotnie, 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". W wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12[62], Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „w demokratycznym państwie prawnym (...) stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu

---

[60] LEX nr 54905.
[61] LEX nr 936458.
[62] LEX nr 1413370.

ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. (...) Urzeczywistnieniu tych dyrektyw pełniej służy zwykły tryb ustawodawczy".

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wyrażonej w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. (sygn. akt Kp 1/19) „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".

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem COVID-19 stanowi bezsprzecznie nowelizację Kodeksu karnego. Jednocześnie zestawienie daty wpływu, dat poszczególnych czytań w Sejmie oraz dat uchwalenia ustaw przez Sejm wskazuje jednoznacznie, że naruszone zostały przepisy Rozdziału 4 Regulaminu Sejmu, w szczególności art. 89 ust. 2, oraz unormowania odnoszące się do Komisji Nadzwyczajnej.

Wskazać należy, że w przypadku zaskarżonego przepisu, w dniu 22 maja 2020 roku do Marszałka Sejmu wpłynął druk sejmowy nr 382 zawierający projekt wskazanej tam ustawy oraz w dniu 27 maja 2020 roku odbyło się pierwsze czytanie projektu - druk sejmowy nr 390, w ramach którego zostały wniesione poprawki, które winny zostać objęte nową inicjatywą ustawodawczą, a w dniu 19 czerwca 2020 roku Sejm rozpatrzył poprawki Senatu i tym samym ustawę uchwalił.

Nie ulega wątpliwości, że Sejm procedując nad art. 38 pkt 3 „Tarczy 4.0" nie działał zgodnie z art. 7 Konstytucji, a więc na podstawie i w granicach prawa, poprzez rażące naruszenie postanowień regulaminu Sejmu naruszył też art. 112 Konstytucji. Brak jest jednocześnie podstaw do przyjęcia, że zmiany w Kodeksie karnym były uzasadnione

sytuacją wywołaną rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W przypadku ww. zmiany kodeksu uchwalonej w zaskarżonym przepisie można wręcz mówić o instrumentalnym wykorzystaniu sytuacji związanej z epidemią choroby Covid-19 do przeprowadzenia zmian, które w normalnym, spełniającym standardy konstytucyjne procesie legislacyjnym, musiałyby być podane dogłębnej analizie i refleksji. Jednocześnie wprowadzone art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem COVID-19 zmiany są tożsame z tymi, które zawierała ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, o niezgodności której z art. 7 w związku z art. 112 oraz z art. 119 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzekł w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r., ozn. sygn. Kp 1/19.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15[63] przyjął, że „autonomia parlamentarna nie oznacza jednak całkowitej swobody i dowolności w kształtowaniu poszczególnych elementów procesu ustawodawczego. Rozwiązania przyjmowane w tym zakresie w regulaminie izby muszą bowiem 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. Innymi słowy, postępowanie ustawodawcze regulowane przez parlament w ramach jego autonomii ma być tak ukształtowane, by służyło realizacji norm, zasad i wartości konstytucyjnych wymagających poszanowania w państwie demokratycznym".

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „art. 7 Konstytucji wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych" (wyrok z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02[64]). Przekroczenie granic poprawek wnoszonych w trybie art.

---

[63] LEX nr 1939545.

[64] LEX nr 54903.

118 ust. 1 Konstytucji nie może być sanowane przez fakt ich uchwalenia. Konstytucyjnie uregulowane zasady trybu ustawodawczego, jako proceduralne gwarancje stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji), nie mieszczą się w zakresie autonomii Sejmu i Senatu nie mogą stanowić podstawy dla ustawodawczej „drogi na skróty", albowiem stanowią „ważną gwarancję dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym (...) stanowienia prawa ze szczególną rozwagą, przy istnieniu i przestrzeganiu instytucjonalnych warunków wszechstronnego rozważenia zgłaszanych propozycji legislacyjnych, zanim staną się one obowiązującym prawem" (wyrok z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02). Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto w tym orzeczeniu, że jest niewątpliwe, że autonomia parlamentu nie może być rozumiana jako kompetencja do naruszania konstytucyjnie określonych zasad procesu legislacyjnego. Autonomia nie może prowadzić do dowolnego i do arbitralnego przekształcania inicjatywy ustawodawczej w „poprawkę", nie może prowadzić też do zacierania poszczególnych faz procesu ustawodawczego.

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. Konieczne jest zbadanie dalszych kryteriów oraz 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 wskazać należy, że waga materii, której dotyczy zaskarżony art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem COVID-19, 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.

Drugim kryterium oceny jest znaczenie naruszonych przepisów. 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 kodeksy było zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu tych norm, w szczególności pod względem ich skutków oraz możliwości poprawnego stosowania. Kodeksy, jako akty prawne o szczególnym znaczeniu, muszą zawierać normy o bardzo wysokiej jakości legislacyjnej, zapewniające stabilność całemu systemowi prawnemu. Pośpiech nie służy stanowieniu norm o takim charakterze (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt Kp 1/19). 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 przecież do ich głównych zadań. Tempo prac ma bezpośredni wpływ na wprowadzenie do systemu prawa norm prawnych, które nie zostały w sposób dostateczny przemyślane i mogących wywołać efekty, których nawet sam projektodawca nie był świadom na etapie dokonywania przedłożenia. Potencjał nieprawidłowości, szczególnie na gruncie prawda karnego, jest zatem wystarczająco doniosły, by uznać, że i ta przesłanka została spełniona. Podsumowując, przebieg procesu legislacyjnego w sprawie przepisu art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem COVID-19 prowadzi do wniosku, że naruszenie w tym przypadku reguł stanowienia prawa doprowadziło do niezgodności z art. 7 Konstytucji. Należy bowiem uznać, że tego rodzaju naruszenia, jakie miały miejsce w toku prac nad tą regulacją, przy braku merytorycznego związku zmian w kodeksie z ustawami dotyczącymi problematyki związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, nie mogą być uznane za nieistotne. Mają one kwalifikowany charakter, który uzasadnia stwierdzenie także niezgodności objętego pytaniem prawnym przepisu z art. 112 Konstytucji.

Ze wskazanych powodów przepis art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem COVID-19 jest niezgodny z art. 7 i art. 112 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w *petitum.*