



Warszawa, dnia 24 listopada 2022 r.

**1001-8.TK.105.2022**

**K 12/22**

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności art. 11 i art. 16 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 807) z art. 149 ust. 1 oraz z art. 118 ust. 1 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**1) art. 11 i art. 16 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 807) są zgodne z art. 118 ust. 1 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

**2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 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 niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca lub Rzecznik) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 11 i art. 16 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 807; dalej: ustawa zmieniająca lub zaskarżona ustawa) z art. 149 ust. 1 oraz z art. 118 ust. 1 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Na mocy art. 11 ustawy zmieniającej wprowadzono zmiany we wskazanych w punkcie 1 tego artykułu przepisach ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. z 2020 r., poz. 1861 ze zm.; dalej: ustawa o NCBR). Konsekwencją tych zmian jest przekazanie nadzoru nad Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (dalej: NCBR) ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w miejsce ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Ponadto, również na mocy art. 11 pkt 1 ustawy zmieniającej, przedstawiciel ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a nie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, wchodzić będzie w skład Komitetu Sterującego (art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o NCBR). Dodatkowo, zgodnie z art. 11 pkt 2 lit. a ustawy zmieniającej, poszerzono skład Rady NCBR o członka wskazanego przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o NCBR). Konsekwencją tej ostatniej zmiany jest uchylenie art. 12 ust. 3 pkt 7 ustawy o NCBR (art. 11 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej), który przewidywał udział w pracach Rady NCBR, z głosem doradczym, przedstawiciela ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Artykuł 16 ustawy zmieniającej wprowadza zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.; dalej: p.s.w.n.). Zgodnie z nadanym tym przepisem brzmieniem art. 370 pkt 2 p.s.w.n., minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki przekazuje NCBR środki finansowe przeznaczone na zadania finansowane

z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej albo z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), albo z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a także na zadania finansowane przez NCBR, w tym badania naukowe i prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (tj. środki finansowe, o których mowa w art. 365 pkt 9 i 11 p.s.w.n.). Pozbawiono natomiast tego ministra przysługującej mu wcześniej kompetencji do przekazywania NCBR środków na inwestycje związane z obsługą realizacji zadań tej instytucji oraz na bieżące koszty jej działalności (tj. środki finansowe, o których mowa w art. 365 pkt 4 lit. c i pkt 13 lit. b p.s.w.n.). Uprawnienie do przekazywania środków wymienionych w ostatnich dwóch przepisach przyznano ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego (art. 370a ust. 1 dodany do p.s.w.n. na mocy art. 16 pkt 2 ustawy zmieniającej).

Wnioskodawca wskazuje, że NCBR jest agencją wykonawczą powołaną do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej państwa, o której mowa w art. 6 ust. 1 p.s.w.n. (art. 1 ust. 2 ustawy o NCBR). Jest też instytucją działającą na rzecz szkolnictwa wyższego i nauki (art. 7 ust. 2 pkt 2 p.s.w.n.). Przekazanie nadzoru nad nią ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego – przy uwzględnieniu całokształtu przepisów regulujących status, zadania i kompetencje oraz finansowanie NCBR – oznaczać będzie pozbawienie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki wpływu na istotny instrument realizacji polityki naukowej państwa, jakim są programy strategiczne, a tym samym pozbawienie go narzędzia służącego realizacji polityki naukowej państwa.

Zarzucając niezgodność art. 11 i art. 16 ustawy zmieniającej z art. 149 ust. 1 Konstytucji, Wnioskodawca podkreśla, że, zgodnie z tym wzorcem kontroli, ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów, a zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy.

Zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministrów kierujących poszczególnymi działami określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 1893 ze zm.; dalej: ustawa o działach administracji). W art. 5 tej ustawy wyszczególniono m. in. dział „rozwój regionalny” (art. 5 pkt 18a) oraz dział „szkolnictwo wyższe i nauka” (art. 5 pkt 21).

Wnioskodawca stwierdza, że, mając na uwadze cel, jakiemu służy Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, tj. realizację zadań z zakresu polityki naukowej państwa, powierzenie ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nadzoru nad tą instytucją należy uznać za niebudzące wątpliwości z perspektywy zakresów działów administracji rządowej.

Obowiązująca ustawa o działach administracji rządowej nie przewiduje właściwości ministra do spraw rozwoju regionalnego w materii dotyczącej rozwoju polskiej nauki, a zmiany w tym zakresie wymagałyby nowelizacji tej ustawy. „W konsekwencji, w ocenie Rzecznika, art. 11 ustawy nowelizującej w sposób niezgodny z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP przekazuje nadzór nad NCBR ministrowi, który nie jest właściwy do spraw nauki” (wniosek, s. 10).

Zauważyć w tym miejscu należy, że powyższa ocena ogranicza się do art. 11 ustawy zmieniającej, mimo że zarzut niezgodności z art. 149 ust. 1 Konstytucji obejmuje również art. 16 ustawy zmieniającej.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 11 i art. 16 ustawy zmieniającej z art. 118 ust. 1 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji, Wnioskodawca wskazuje, że projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1515/IX kad.; wszystkie druki sejmowe powoływane w niniejszym stanowisku pochodzą z IX kadencji Sejmu i w dalszej części uzasadnienia będą oznaczane jedynie numerem), w swojej pierwotnej wersji stanowił kompleksową nowelizację ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1467; dalej: k.s.h. lub Kodeks spółek handlowych).

Zaskarżone przepisy zostały zgłoszone jako poprawki podczas drugiego czytania projektu ustawy, a przyjęte przez Sejm podczas trzeciego czytania. Zdaniem Rzecznika, poprawki te, po pierwsze, nie pozostają w żadnym związku (tematycznym, merytorycznym czy funkcjonalnym) z treścią projektowanej ustawy i winny być objęte osobnym przedłożeniem legislacyjnym. Z uwagi na całkowity brak powiązania tematycznego przyjętych poprawek ustawodawczych z projektem ustawy, bez znaczenia pozostaje etap prac legislacyjnych, na jakim zostały zgłoszone. Ich uwzględnienie byłoby niedopuszczalne nawet w przypadku zgłoszenia na wcześniejszym etapie procedowania. Po drugie, fakt przyjęcia poprawek zgłoszonych podczas drugiego czytania projektu – mając na uwadze ich wagę – uzasadnia zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady stanowiącej o rozpatrywaniu projektu ustawy w trzech czytaniach.

Powyższe okoliczności świadczą, w ocenie Wnioskodawcy, o uchybieniu w procesie uchwalania zaskarżonych przepisów wzorcowi kontroli rekonstruowanemu z art. 118 ust. 1 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W analizowanym wniosku Rzecznik sformułował dwa zarzuty. Jeden, w zakresie prawa materialnego, dotyczący treści przepisów art. 11 oraz art. 16 ustawy zmieniającej i ich zgodności z art. 149 ust. 1 Konstytucji. Drugi, o charakterze proceduralnym, obejmujący zastrzeżenia do legislacyjnego trybu uchwalenia zaskarżonych przepisów i zgodności tego trybu z art. 118 ust. 1 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Wstępną kwestią prawną wymagającą rozważenia jest dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na przesłanki określone w art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 4-6 i ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, wniosek musi zawierać określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,

wskazanie wzorca kontroli oraz uzasadnienie, w którym konieczne jest wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie Trybunał Konstytucyjny przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej. Trybunał jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku i nie może, wychodząc poza określone w nim granice, zastępować wnioskodawcy, korygując czy uzupełniając argumentację odnoszącą się do hierarchicznej zgodności prawa. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Argumentacja konstytucyjna bywa mniej lub bardziej przekonująca, może też ostatecznie okazać się nietrafna lub niekompletna, ale zawsze musi być weryfikowalna i możliwa do rozpoznania przez Trybunał. Nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli. Wnioskodawca powinien wskazać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli, który ma znaczenie konstytucyjne, to znaczy może być uwzględniony w toku kontroli konstytucyjności prawa (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Rzecznik pierwszym wzorcem kontroli uczynił art. 149 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi: „Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy.”.

Wnioskodawca stwierdza, że uregulowanie z art. 11 ustawy zmieniającej nie jest zgodne z określonymi w ustawie o działach administracji zakresami działu

„rozwój regionalny” i działu „szkolnictwo wyższe i nauka”. Wskazuje zatem na rozbieżność między przepisami aktów prawnych tej samej rangi. Konstatuje przy tym, że usunięcie tej rozbieżności wymagałoby nowelizacji ustawy o działach administracji.

Stwierdzenia powyższe nie świadczą o naruszeniu wzorca kontroli z art. 149 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika obowiązek prawodawcy określenia zakresu działania ministra kierującego działem administracji rządowej **w drodze ustaw**. Wnioskodawca nie przedstawia żadnych dowodów dotyczących braku hierarchicznej zgodności zaskarżonego uregulowania z tym wzorcem kontroli. Ustawa zmieniająca jest aktem prawnym o randze przewidzianej w art. 149 ust. 1 Konstytucji, a przy tym powołany przepis Konstytucji nie wymaga, by zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określała kompleksowo tylko jedna ustawa, a mianowicie ustawa o działach administracji. O naruszeniu tego wzorca kontroli można by mówić np. w przypadku zmiany zakresu działania ministra „resortowego” na podstawie zarządzenia premiera.

W uzasadnieniu zarzutu Rzecznik pomija ponadto jakiegokolwiek odniesienia do zakwestionowanego w *petitum* wniosku art. 16 ustawy zmieniającej.

Dlatego postępowanie w zakresie badania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 149 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, z powodu oczywistych braków uzasadnienia wniosku w tym zakresie.

Dla oceny zarzutu proceduralnego konieczne jest natomiast prześledzenie procesu legislacyjnego zakończonego uchwaleniem zaskarżonych przepisów.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw wpłynął do Sejmu 23 sierpnia 2021 r. (druk sejmowy nr 1515, wszystkie dokumenty sejmowe powoływane w niniejszym stanowisku dostępne są na stronie: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)). Główną część projektu stanowiły

zmiany w Kodeksie spółek handlowych (zawarte w 49 punktach art. 1 projektu – około 200 jednostek redakcyjnych nowych przepisów). Projekt przewidywał ponadto w art. 2 – art. 6 wprowadzenie zmian w pięciu innych ustawach: – w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.; dalej: Kodeks postępowania cywilnego); – w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2021 r., poz. 425; dalej: ustawa o komercjalizacji); – w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 112 oraz z 2020 r., poz. 2320; dalej: ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym); – w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2020 r., poz. 1228 i 2320 oraz z 2021 r., poz. 1080 i 1177; dalej: Prawo upadłościowe); – w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 735 oraz z 2021 r., poz. 159 i 255; dalej: ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym). W uzasadnieniu projektu wyjaśniono, że podstawowym celem nowelizacji jest wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa przepisów prawa holdingowego (prawa grup spółek, prawa koncernowego), które – w szerokim znaczeniu doktrynalnym – regulują relacje prywatnoprawne między spółką dominującą a jej spółkami zależnymi. Podkreślono przy tym, że nowe przepisy dotyczą jedynie sfery prywatnoprawnej i nie mają wpływu na obowiązywanie norm prawa publicznego, w tym norm prawa podatkowego. Proponowane w projekcie zmiany w wymienionych wyżej pięciu ustawach pozostawały w ścisłym związku z nowelizacją Kodeksu spółek handlowych i potrzebę ich wprowadzenia omówiono w uzasadnieniu projektu.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się na 38. posiedzeniu Sejmu 1 października 2021 r. Prezentujący uzasadnienie projektu sekretarz stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych Maciej Małecki wskazał, że jest to największa od 20 lat reforma Kodeksu spółek handlowych, a nowe przepisy mają dać nowe narzędzia polskim spółkom i m.in. otworzyć spółkom dominującym



możliwość efektywnego zarządzania spółkami zależnymi (zob. Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej).

Po pierwszym czytaniu projekt skierowano do rozpatrzenia w Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (dalej też: Komisja).

Zasadnicze prace prowadzono w Podkomisji Stałej do spraw nowelizacji prawa cywilnego, która przedstawiła swoje sprawozdanie o projekcie 7 grudnia 2021 r. Zostało ono przyjęte przez Komicję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach i znalazło swój wyraz w jej sprawozdaniu z 15 grudnia 2021 r. (druk sejmowy nr 1845). W zakresie zmian w pięciu ustawach wyszczególnionych w art. 2 – art. 6 projektu dokonano jedynie kosmetycznych modyfikacji. Nie dodano przepisów innych ustaw podlegających zmianom. Komisja wniosła o uchwalenie przez Sejm tak opracowanego projektu ustawy.

Drugie czytanie projektu odbyło się na 48. posiedzeniu Sejmu 8 lutego 2022 r. Prezentujący sprawozdanie Komisji poseł sprawozdawca Janusz Kowalski zaproponował, aby kwestia dotycząca prawa gospodarczego prywatnego była wyjęta spod sporu politycznego, gdyż w projekcie ustawy zawarta jest fundamentalna, ważna regulacja pisana dla przedsiębiorców i przez przedsiębiorców, pierwsza tak wielka od 20 lat. Na zakończenie swojego wystąpienia zapowiedział złożenie kilku poprawek do projektu.

Jak wynika ze sprawozdania stenograficznego z 48. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w dniu tego posiedzenia przedstawiono posłom poprawki do projektu ustawy zmieniającej zawierające w swej treści zaskarżone przez Rzecznika przepisy.

Podczas drugiego czytania projektu nie było dyskusji dotyczącej poprawek zgłoszonych przez posła sprawozdawcę. Jedyne Barbara Dolniak wyraziła wątpliwość, czy rozpatrywanie poprawek odnoszących się m.in. do ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju lub ustawy o działach administracji rządowej jest pracą nad Kodeksem spółek handlowych.

W związku ze zgłoszeniem w czasie drugiego czytania projektu ustawy poprawek oraz wniosku o odrzucenie projektu został on skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach celem przedstawienia sprawozdania (zob. Sprawozdanie stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej).

Posiedzenie Komisji odbyło się 9 lutego 2022 r. W jego trakcie podniesiono kwestię naruszenia konstytucyjnego wymogu trzech czytań w odniesieniu do zgłoszonych poprzedniego dnia poprawek oraz braku ich związku z nowelizacją Kodeksu spółek handlowych i koniecznością ujęcia materii zawartej w poprawkach w odrębnym projekcie ustawy.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, przewodniczący Komisji Piotr Sak zwrócił się Biura Legislacyjnego o stanowisko oraz do Ministerstwa Finansów o przedstawienie łączności podmiotowej, przedmiotowej i „funkcjonalności” proponowanych zmian w korelacji do Kodeksu spółek handlowych.

Legislator z Biura Legislacyjnego Adam Niewęglowski zauważył, że „wszystkim poprawkom, od czwartej w zestawieniu, w których wprowadzamy zmiany w ustawach, które nie były objęte sprawozdaniem Komisji można postawić zarzut wyjścia poza zakres przedłożenia. W konsekwencji jest też pewne ryzyko tego, że można postawić zarzuty ominięcia konstytucyjnej zasady trzech czytań, ale jak pan przewodniczący powiedział, biuro tego nie rozstrzyga, ale jest od tego, aby poinformować o pewnych ryzykach i to właśnie uczyniło” (Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach <nr 23> z dnia 9 lutego 2022 r.).

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Jan Sarnowski, odpowiadając przewodniczącemu Komisji, stwierdził, że „zmiany dotyczące ustaw leżących w kompetencjach Ministerstwa Finansów są zmianami dotyczącymi sytuacji przedsiębiorców, podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, tak więc przedmiotowo pokrywają się z zakresem niniejszego

przedłożenia. Co więcej, to zmiany postulowane przez przedsiębiorców, na ich korzyść” (*ibidem*).

Kwestia łączności poprawek, których treść znalazła się ostatecznie w zaskarżonych przez Rzecznika art. 11 i art. 16 ustawy zmieniającej, z przepisami nowelizującymi Kodeks spółek handlowych nie była w toku posiedzenia Komisji omawiana i nie została wyjaśniona. Jedynie przewodniczący Komisji w końcowej części posiedzenia zasygnalizował, że projekt k.s.h. „niedawno został suplementowany pewnymi dodatkami w ramach Polskiego Ładu”. Nie sprecyzował jednak, których poprawek ta uwaga dotyczy i jaki jest związek owego „suplementowania” z reformą Kodeksu spółek handlowych.

Komisja w głosowaniu przyjęła wszystkie poprawki zgłoszone przez posła Janusza Kowalskiego i przedłożyła Sejmowi dodatkowe sprawozdanie o projekcie ustawy, w którym wniosła o ich przyjęcie również przez Sejm (druk sejmowy nr 1845-A).

Sejm na 48. posiedzeniu 9 lutego 2022 r. przyjął powyższe poprawki i uchwalił zaskarżoną ustawę (zob. Sprawozdanie stenograficzne z 48. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej).

Senat na 38. posiedzeniu 11 marca 2022 r. podjął uchwałę o odrzuceniu uchwalonej 9 lutego 2022 r. ustawy zmieniającej. W uzasadnieniu uchwały stwierdzono, że „[w]niesiony do łaski marszałkowskiej w Sejmie projekt ustawy nie budził zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Niemniej w trakcie prac nad projektem, poprawkami zgłoszonymi w drugim czytaniu, zdecydowanie rozszerzono zakres przedłożenia, wykraczając tym samym poza dopuszczalny konstytucyjnie zakres poprawki sejmowej. (...) Zmiany dokonywane ustawą w następstwie poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu stanowią «nowość normatywną» i wykraczają tym samym poza przedmiot i cel projektu ustawy. Ze względu na wymogi konstytucyjne kształtujące parlamentarny proces stanowienia prawa, tego rodzaju propozycje legislacyjne powinny stanowić przedmiot odrębnych inicjatyw ustawodawczych (w zasadzie dwóch)” (uchwała

Senatu, druk nr 2087/X kad., wszystkie dokumenty senackie powoływane w niniejszym stanowisku dostępne są na stronie: [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl)).

Praca nad stanowiskiem Senatu odbyła się 23 marca 2022 r. na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Po krótkiej dyskusji Komisja w głosowaniu podjęła decyzję o negatywnym zaopiniowaniu uchwały Senatu i przedłożyła Sejmowi stosowne sprawozdanie (druk sejmowy nr 2097).

Sejm na 51. posiedzeniu 24 marca 2022 r. uchwałę Senatu odrzucił.

W analizowanym wniosku Rzecznik formułuje zarzut naruszenia w toku opisanego wyżej procesu legislacyjnego standardu wynikającego z wzorca kontroli rekonstruowanego z art. 118 ust. 1 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 118 jest pierwszym z przepisów Konstytucji określających konstytucyjne zasady procedury ustawodawczej. Uregulowano w nim kluczową instytucję prawną z zakresu tego postępowania, tj. inicjatywę ustawodawczą. Zgodnie z ustępem 1 tego artykułu, inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów. Wyliczenie to ma charakter enumeratywny, a więc żaden inny podmiot nie może zostać wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej ani takiej inicjatywy wykonywać, chyba że wynikać to będzie z odrębnego unormowania konstytucyjnego (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, uwaga 12).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r., poz. 483 ze zm.) stanowi w art. 32 ust. 2, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

W art. 119 Konstytucji uregulowano w podstawowym zakresie przebieg sejmowego etapu postępowania ustawodawczego, tj. oparto go na zasadzie trzech

czytań projektów ustaw (ust. 1). Ponadto wyróżniono dwie istotne instytucje prawne występujące na tym etapie postępowania: poprawkę (ust. 2 i 3) oraz wycofanie projektu (ust. 4). Przedmiot tego artykułu mieści klasyczną materię dotyczącą procedury ustawodawczej określaną zwykle w regulaminie parlamentarnym, a fakt jej konstytucjonalizacji świadczy o wadze, jaką ustrojodawca przywiązuje do sformalizowania wprost, przez przepisy konstytucyjne, procesu legislacyjnego, niepozostającego bez wpływu na jakość przyjmowanych przez Sejm ustaw. Przeniesienie tej materii na poziom konstytucyjny wskazuje na ustrojowe znaczenie zagwarantowania prawidłowego przebiegu sejmowych prac ustawodawczych (zob. P. Chybalski, komentarz do art. 119, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 480).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepisy Konstytucji dotyczące procesu legislacyjnego wyróżniają trzy instytucje: inicjatywę ustawodawczą, poprawki do projektu ustawy wniesione podczas rozpatrywania projektu przez Sejm oraz poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm. Wszystkie służą wprowadzeniu zmian do obowiązującego stanu prawnego. Wnoszenie poprawek – zarówno „sejmowych”, jak i „senackich” – jest możliwe wyłącznie w przypadku uprzedniego skorzystania przez uprawniony podmiot z prawa inicjatywy ustawodawczej, a ponadto tylko w określonych fazach procesu ustawodawczego (w Sejmie i w Senacie). Są to więc instytucje nie tylko odrębne od instytucji inicjatywy ustawodawczej, ale także spełniające wobec niej funkcję uboczną, wtórną. Z powyższych względów wykładnia przepisów regulujących poprawki „sejmowe” i „senackie” musi być dokonywana w taki sposób, by nie prowadziło to do zatarcia odrębności między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami, a w konsekwencji – do obchodzenia wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej (zob. wyrok z 18 listopada 2014, sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113 i powołane tam wyroki).

Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw. Nie wynika z tego, że wykluczona jest jego modyfikacja podczas rozpatrywania projektu przez izby ustawodawcze. Konstytucja nie zakazuje dokonywania w toku prac ustawodawczych zmian w tekście wniesionego projektu, co więcej – prawo do wnoszenia poprawek do projektu jest zakotwiczone w samej Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21).

Istotne znaczenie dla rekonstrukcji konstytucyjnej koncepcji poprawki do projektu ustawy ma wykładnia art. 119 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten upoważnia wnioskodawcę, posłów i Radę Ministrów do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie jego rozpatrywania przez Sejm. Uprawnienie do wnoszenia poprawek oznacza *prima facie* prawo składania wniosków, które polegają na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy. Wprawdzie ani Konstytucja, ani inne obowiązujące akty normatywne nie zawierają legalnej definicji poprawki do projektu ustawy, jednak nie oznacza to, że pojęcia poprawki nie można zrekonstruować w drodze wykładni przepisów Konstytucji. Interpretację pojęcia „poprawka” należy rozpocząć od ustalenia językowego znaczenia tego terminu. Odwołać się tu można do dwóch znaczeń tego słowa, które określane jest jako „doprowadzenie do poprawności, usunięcie usterki, błędu, korekta” oraz w innym znaczeniu jako „uzupełnienie, wprowadzenie uzasadnionej zmiany, modyfikacja”. Oba te znaczenia zakładają związek poprawki z pewnym „elementem bazowym”, z tym, do czego się ona odnosi, a więc z projektem ustawy. Także treść art. 119 ust. 2 Konstytucji podkreśla ten związek, mówiąc wyraźnie o poprawkach „do projektu”, a więc do określonego projektu konkretnej

ustawy, który stanowi przedmiot rozpatrzenia przez Sejm. Oznacza to, że poprawki, które polegają na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, z samej swej istoty powinny pozostawać w związku ze złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę projektem. Zasada trzech czytań wynikająca z art. 119 ust. 1 Konstytucji oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. Z zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. „Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu” (*ibidem*).

Powyższe poglądy doktryny oraz Trybunału Konstytucyjnego stanowią podstawę oceny zarzutu naruszenia trybu procedowania wynikającego z art. 118 ust. 1 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Analiza treści poprawek poselskich zgłoszonych w trakcie drugiego czytania projektu ustawy zmieniającej prowadzi do jednoznacznego wniosku, że materia zawarta w zakwestionowanych przez Rzecznika przepisach stanowiła nowość normatywną w stosunku do procedowanego w Sejmie projektu nowelizacji Kodeksu spółek handlowych i kilku ustaw z tą nowelizacją związanych i – jako taka – co do zasady (modelowo) nie powinna być przedmiotem poprawek, lecz odrębnej inicjatywy ustawodawczej. Odnotowania wymaga także brak związku przedmiotu poprawek z treścią procedowanej ustawy.

W prowadzonej ocenie konieczne jest jednak uwzględnienie wagi i skutków przyjętych poprawek. Przede wszystkim przeniesienie nadzoru nad NCBR z jednego do drugiego ministerstwa w najmniejszym stopniu nie wpływa

na prawa i obowiązki obywateli. Poprawki skutkują jedynie przesunięciem kompetencji w ramach administracji rządowej.

Z uwagi na treść zdania drugiego art. 149 ust. 1 Konstytucji zmiany zakresu działania ministra kierującego działem administracji rządowej nie mogą być wprowadzane zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, lecz wymagają przyjęcia aktu normatywnego rangi ustawy. Procedowanie rządowych projektów ustaw wiąże się z koniecznością dokonania często długotrwałych uzgodnień międzyresortowych oraz przebycia kolejnych etapów prac parlamentarnych. W przypadku materii niemających związku z realizacją praw i wolności obywateli, a dotyczących zakresu obowiązków i organizacji prac członków rządu, szybkie zapewnienie sprawności ich działania może stanowić istotniejszą wartość niż ściśle przestrzeganie modelowej procedury ustawodawczej.

Wartość w postaci pragmatyzmu działania przy stanowieniu prawa stanowi zaś dodatkową przesłankę przemawiającą za dopuszczalnością uproszczenia procedury w przypadku regulowania kwestii w istocie o technicznym charakterze i niebudzących kontrowersji w społeczeństwie.

Dokonując oceny w powyższym zakresie, nie można tracić z pola widzenia faktu, iż *de lege lata* brak jest wyraźnego ustalenia treściowych granic poprawek do projektu ustawy oraz pełnego unormowania instytucji poprawek. Dla procedury zgłaszania poprawek podstawowe znaczenia ma wskazanie, że mogą one być wnoszone w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm. Stylistyka art. 119 ust. 3 Konstytucji pozwala przyjąć, że każdy projekt musi znaleźć się w komisji sejmowej i akcentuje podstawowy charakter prac komisyjnych. W praktyce tylko bowiem na tym etapie prac parlament dysponuje realnymi możliwościami pracy nad projektem.

Kwestionowane w analizowanej sprawie poprawki – których treść znalazła się ostatecznie w zaskarżonych przez Wnioskodawcę przepisach – po ich zgłoszeniu w trakcie drugiego czytania projektu ustawy zostały wraz z tym projektem skierowane do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian



w kodyfikacjach. Okoliczność ta umożliwiła posłom merytoryczne rozważenie poprawek w Komisji i uniknięcie pośpiesznego przyjęcia niedopracowanych lub błędnych propozycji, minimalizując tym samym zagrożenia wynikające z dodania na etapie drugiego czytania projektu ustawy przepisów stanowiących nowość normatywną w stosunku do pierwotnego projektu.

Dlatego, mimo pewnego odstępstwa od zasad wynikających z art. 118 ust. 1 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji – wobec braku wpływu zaskarżonych przepisów na zakres przysługujących obywatelom praw i wolności oraz możliwości korzystania z owych praw i wolności, a także z uwagi na regulowanie przez te przepisy materii dotyczącej jedynie podziału obowiązków członków rządu oraz szeroko rozumianej wewnętrznej organizacji Rady Ministrów – istnieją podstawy do przyjęcia, że kwestionowane uregulowania nie naruszają powołanego wzorca kontroli.

Dlatego wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Ziemiński*  
Zastępca Prokuratora Generalnego