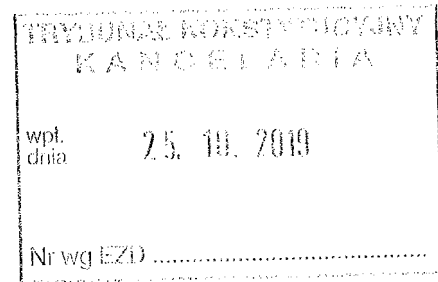




PK VIII TK 63.2019

(Kp 1/19)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw w całości z art. 7 i art. 112 w zw. z art. 119 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy wymienionej w pkt 1) z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji z uwagi na to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm;
- 3) art. 1 pkt 37 lit. c ustawy wymienionej w pkt 1), w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. b powyższej ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 4) art. 1 pkt 37 lit. c ustawy wymienionej w pkt 1), w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d powyższej ustawy z art. 42 ust. 1 Konstytucji

- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072)

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw jest zgodna z art. 7 i art. 112 w zw. z art. 119 ust. 1 Konstytucji;**
- 2) art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy wymienionej w pkt 1) są niezgodne z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji i nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą;**
- 3) art. 1 pkt 37 lit. c ustawy wymienionej w pkt 1), w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1600 ze zm.), w zakresie dotyczącym pkt 4 lit b tegoż przepisu, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;**
- 4) art. 1 pkt 37 lit. c ustawy wymienionej w pkt 1), w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d tegoż przepisu, jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.**

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 28 czerwca 2019 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub Wnioskodawca) wystąpił w trybie kontroli prewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

- 1) ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (dalej: „nowelizacja” lub „ustawa nowelizująca”) w całości z art. 7 i art. 112 w zw. z art. 119 ust. 1 Konstytucji;

- 2) art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy nowelizującej z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji z uwagi na to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm;
- 3) art. 1 pkt 37 lit. c ustawy nowelizującej, w części obejmującej zmieniający art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1600 ze zm.; dalej: „k.k.”), w zakresie dotyczącym pkt 4 lit b powyższej ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 4) art. 1 pkt 37 lit. c ustawy nowelizującej, w części obejmującej zmieniający art. 115 § 19 k.k., w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d powyższej ustawy z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Prezydent zaznaczył, że nie kwestionuje rozwiązań ustawy z tego powodu, że zmierzają one do zaostrzenia odpowiedzialności karnej i ukształtowania prawa karnego odpowiadającego wymogom sprawiedliwości. Wątpliwości Wnioskodawcy ogniskują się wokół prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą, przez pryzmat doniosłości zmian jakie są nią wprowadzane dla sytuacji prawnej jednostki, a zwłaszcza jej bezpieczeństwa prawnego.

W ramach pierwszego zarzutu Wnioskodawca przybliżył wybrane unormowania uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.; dalej: „Regulamin Sejmu”) i oddał przebieg prac parlamentarnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, przedłożonym przez Radę Ministrów Marszałkowi Sejmu VIII. kadencji w dniu 14 maja 2019 r. (druk sejmowy Sejmu VIII. kadencji, nr 3451; dalej: „projekt nowelizacji” lub „projekt”).

W dalszej kolejności Prezydent podkreślił rolę kodeksów w normatywnym porządku Rzeczypospolitej i przywołał treść orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a także stanowisko doktryny w tym przedmiocie. Następnie przywołał wykładnię art. 7 Konstytucji i opisał charakter Regulaminu Sejmu

w kontekście tegoż wzorca, jak również w związku z art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Prezydent doszedł do wniosku, że skoro pierwsze czytanie projektu ustawy, obejmującej wszak nowelizację ustaw kodeksowych, odbyło się w dniu 15 maja 2019 r., oznacza to, że Marszałek Sejmu, poprzez swoje rozstrzygnięcie co do zakwalifikowania projektu, pominął stosowanie art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu, który wymaga aby czytanie takie odbyło się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Rzeczone rozstrzygnięcie Marszałka spowodowało także, że kolejne etapy prac nad projektem kształtowane były przepisami rozdziału 1. Regulaminu Sejmu, właściwego dla ustaw zwykłych. Dodatkowo Sejm zdecydował o skróceniu postępowania z projektem w oparciu o art. 51 pkt 1 i 3 Regulaminu Sejmu. Tym samym pominięto także wymóg wynikający z art. 95 ust. 1 Regulaminu Sejmu, gdyż drugie czytanie projektu nowelizacji odbyło się w dniu 16 maja 2019 r., w sytuacji kiedy Komisja Ustawodawcza ukończyła nad nim prace w dniu 15 maja 2019 r. Prezydent zwrócił również uwagę na fakt, że głosowaniem Sejmu, podjętym z propozycji Marszałka, zdecydowano o przekazaniu projektu nowelizacji właśnie do Komisji Ustawodawczej, a nie jak tego wymaga Regulamin Sejmu, do Komisji Nadzwyczajnej, która powstała w tej kadencji Sejmu. Uniemożliwiło to Komisji Nadzwyczajnej skorzystanie z uprawnień przewidzianych w Regulaminie Sejmu. W ocenie Prezydenta, powyższe uchybienia *w połączeniu z przedstawioną argumentacją oraz ścisłym związkiem i bezpośrednim wpływem uchybienia regulaminowemu trybowi postępowania z projektami zmian w kodeksach na ocenę zgodności zaskarżonej ustawy z Konstytucją, uzasadnia wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o dokonanie kontroli konstytucyjności ustawy, w zakresie wyznaczonym w pkt 1 petitum złożonego wniosku* (uzasadnienie wniosku, s. 10).

Jeśli zaś chodzi o drugi zarzut, Wnioskodawca przywołał treść art. 69 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. –

Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r., poz. 846; dalej: „Regulamin Senatu”) oraz przytoczył rozważania z wyroków Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do zagadnienia dopuszczalnego zakresu senackich poprawek do przedłożeń ustawodawczych.

Prezydent zauważył, że uchwalone przez Sejm, w dniu 16 maja 2019 r., brzmienie ustawy nowelizującej nie obejmowało przepisów zmieniających ustawę z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2019 r., poz. 628; dalej: „u.o.p.z.”), ustawę z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych (Dz. U. z 1983 r., Nr 48, poz. 223 ze zm.; dalej: „u.o.s.k.”), ani też nie dotyczyło art. 502 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeksu postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.; dalej: „k.p.k.”). Odnośnie do tego ostatniego przepisu, ustawa przyjęta przez Sejm przewidywała co prawda zmiany w zakresie k.p.k., jednak – jak wskazuje Wnioskodawca – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Senat nie może proponować alternatywnych rozwiązań w zakresie ustawy nowelizowanej.

Konkludując Prezydent stwierdził, że zaproponowane przez Senat zmiany miały charakter samoistnych przedłożeń legislacyjnych i zgłoszenie ich w formie poprawek do ustawy nowelizacyjnej spowodowało naruszenie przepisów ustawy zasadniczej dotyczących inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji), trzech czytań projektu w Sejmie (art. 119 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa Senatu do wnoszenia poprawek (art. 121 ust. 2 Konstytucji), a przez to także zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Trzeci i czwarty zarzut Wnioskodawcy skierowane są już wobec zawartości normatywnej ustawy nowelizującej, a nie wobec trybu jej uchwalenia przez parlament.

W pierwszej kolejności, Prezydent dąży do poddania kontroli zgodności art. 1 pkt 37 lit nowelizacji, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Naprzód Wnioskodawca zwraca uwagę na aktualne brzemienie tego przepisu i zakres jego zastosowania w obrębie części szczególnej k.k. Następnie przytacza brzmienie kwestionowanego unormowania przewidziane w projekcie ustawy przedłożonym przez Radę Ministrów i wskazuje na genezę oraz powody zmiany, która wynikała z poprawki Senatu. Prezydent dostrzega także rozdźwięk między przyjętym brzemieniem przepisu a regulacją art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1182 ze zm.) oraz art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799). Po przybliżeniu wykładni art. 32 ust. 1 Konstytucji, Wnioskodawca doszedł do wniosku, że wprowadzenie progu 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jeśli chodzi o udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej w spółce prawa handlowego, w której pełnienie określonej tym przepisem funkcji należałoby traktować jako pełnienie funkcji publicznej w rozumieniu k.k., nie jest dostatecznie uzasadnione i prowadzi do arbitralnego (niezgodnego z art. 32 ust. 1 Konstytucji) zróżnicowania spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa. Kryterium to – zdaniem Prezydenta – jest szczególnie wątpliwe w odniesieniu do spółek o strategicznym znaczeniu dla Skarbu Państwa, w których nie jest ono spełnione.

W ostatnim zarzucie Prezydent kwestionuje konstytucyjność art. 1 pkt 37 lit. c ustawy nowelizującej, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 k.k., w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d tegoż przepisu, z punktu widzenia wymogu określoności prawa karnego, wynikającego z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej. W ocenie Wnioskodawcy, pojęcie „organizacja krajowa” generuje wątpliwości interpretacyjne, które w konsekwencji nie pozwalają uznać, że spełniony jest konstytucyjny standard określoności zmianom typów czynów zabronionych, w których używane jest znamię „pełnienia funkcji publicznej”. Prezydent wskazuje na brak definicji legalnej kwestionowanego pojęcia, pomimo jego występowania w systemie prawnym. Dodatkowo zauważa, że także doktryna

prawa ma problem z ustaleniem znaczenia tego sformułowania i przywołuje w tym kontekście trudności występujące na gruncie art. 230 i 230a k.k. Wnioskodawca podnosi także, że rozumienie kwestionowanego sformułowania ma istotne konsekwencje, jeśli idzie o możliwość rozszerzenia podmiotowego zakresu czynności podejmowanych w ramach kontroli operacyjnej. Prezydent wskazuje również konsekwencje zmiany omawianej definicji w kontekście penalizacji typu czynu z art. 296a k.k.

Projekt nowelizacji, jako przedłożenie Rady Ministrów, wpłynął do Sejmu VIII. kadencji w dniu 14 maja 2019 r. i tego samego dnia został skierowany do I. czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się w dniu 15 maja 2019 r. Projekt nie obejmował zmian u.o.p.z. ani u.o.s.k. Jeśli zaś idzie o propozycje zmian w k.p.k. to miały one następujące brzmienie:

Art. 5. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 150 i 679) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 49a dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu:

„§ 2. Pokrzywdzony może aż do zamknięcia przewodu sądowego na rozprawie głównej złożyć wniosek, o którym mowa w art. 41a § 1a Kodeksu karnego.”;

2) w art. 213 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. W postępowaniu należy ustalić tożsamość oskarżonego, jego numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL), a w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL - numer i nazwę dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz nazwę organu, który wydał dokument, a także wiek oskarżonego, jego stosunki rodzinne i majątkowe, wykształcenie, zawód wyuczony i zawody wykonywane, a także miejsca pracy i źródła dochodu, dane

o jego karalności, a w miarę możliwości numer telefonu lub adres poczty elektronicznej umożliwiające kontaktowanie się z oskarżonym oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP). Odnośnie do oskarżonego będącego funkcjonariuszem publicznym w chwili popełnienia czynu lub w czasie postępowania należy ponadto zebrać dane dotyczące przebiegu służby publicznej, wyróżnień oraz ukarań dyscyplinarnych.”;

3) *po art. 318 dodaje się art. 318a w brzmieniu:*

„Art. 318a. § 1. W sprawach o występki z art. 244c § 1 Kodeksu karnego w razie wyznaczenia podejrzanemu terminu do wykonania obowiązku na podstawie art. 244c § 3 Kodeksu karnego prokurator zawiesza postępowanie.

§ 2. Prokurator podejmuje postępowanie zawieszony na podstawie § 1 po upływie terminu do wykonania obowiązku.”;

4) *w art. 569 § 1 otrzymuje brzmienie:*

„§ 1. Jeżeli zachodzą warunki do orzeczenia kary łącznej w stosunku do osoby prawomocnie skazanej wyrokami różnych sądów, właściwy do wydania wyroku łącznego jest sąd, który wydał ostatni wyrok skazujący w pierwszej instancji, orzekający kary podlegające łączeniu.”;

5) *w art. 575 uchyla się § 3.*

Z kolei propozycja zmiany w obrębie art. 115 § 19 k.k. brzmiała:

Art. 1. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 i 2077 oraz z 2019 r. poz. 730, 858 i 870) wprowadza się następujące zmiany:

(...)

36) *w art. 115:*

(...)

c) § 19 otrzymuje brzmienie:

„§ 19. Osobą pełniącą funkcję publiczną jest:

- 1) funkcjonariusz publiczny;*
 - 2) członek organu samorządowego;*
 - 3) osoba zatrudniona w:
 - a) krajowej lub zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi,*
 - b) organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska**
- chyba że osoba ta wykonuje wyłącznie czynności usługowe;*
- 4) członek zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, prezes, dyrektor lub jego zastępca, prokurent, główny księgowy lub skarbnik w:
 - a) przedsiębiorstwie państwowym,*
 - b) spółce handlowej z udziałem Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej,*
 - c) spółdzielni,*
 - d) organizacji krajowej;**
 - 5) inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.”,*

Decyzją izby, powziętą w głosowaniu, projekt został skierowany do Komisji Ustawodawczej, która pracowała nad nim w dniu 15 maja 2019 r.

W ramach II. czytania projektu na plenum Sejmu, w dniu 16 maja 2019 r. złożono sprawozdanie z prac Komisji (druk sejmowy nr 3466). Z uwagi na zgłoszenie poprawek do projektu w trakcie debaty, Sejm ponownie skierował projekt do Komisji Ustawodawczej, w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania. Komisja Ustawodawcza przeprowadziła prace i przedstawiła sprawozdanie dodatkowe (druk sejmowy nr 3466-A) tego samego dnia. Zostało

ono objęte porządkiem obrad, w ramach których odbyło się głosowanie nad poprawkami oraz całością ustawy.

W dniu 17 maja 2019 r. przekazano uchwaloną ustawę Marszałkowi Senatu (druk senacki nr 1184). Tekst ustawy przyjętej przez Sejm także nie zawierał zmian w u.o.p.z. ani u.o.s.k. W toku prac niższej izby parlamentu nie zgłaszano również poprawek do objętych projektem zmian w obrębie k.p.k. i w art. 115 § 19 k.k.

Prace w Senacie zostały powierzone Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (druk senacki nr 1184). Komisje, na posiedzeniu Senatu w dniu 24 maja 2019 r., zaproponowały Senatowi przyjęcie uchwały z poprawkami do ustawy nowelizującej (druk senacki nr 1184 A). Jeśli idzie o poprawki i przepisy objęte wnioskiem Prezydenta, w toku prac zgłoszono i poparto następujące propozycje:

15)

w art. 1 w pkt 36 w lit. c, w § 19 w pkt 4 lit. b otrzymuje brzmienie:

„b) spółce handlowej, w której udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej przekracza łącznie albo w odniesieniu do każdego z tych podmiotów 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,”;

(...)

25)

dodaje się art. 2a–2c w brzmieniu:

„Art. 2a. W ustawie z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych (Dz. U. z 1983 r. poz. 223, z późn. zm.) w art. 2 w ust. 1:

1) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) do 15 lat – 600 zł,”;

2) dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

„7) powyżej 15 lat – 1000 zł.”.

(...)

31)

w art. 5 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) w art. 502 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Wyrokiem nakazowym można orzec karę ograniczenia wolności lub grzywnę w wysokości do 300 stawek dziennych albo do 300 000 złotych.”;”;

(...)

33)

dodaje się art. 7a i 7b w brzmieniu:

(...)

Art. 7b. W ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2019 r. poz. 628) w art. 16 w ust. 1 w pkt 1 w lit. a wyrazy „art. 297–306” zastępuje się wyrazami „art. 297–306c”. ”;

W toku 79. posiedzenia Senatu, w dniu 24 maja 2019 r., senatorowie złożyli wnioski o charakterze legislacyjnym, które zostały przekazane do ustosunkowania się Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Wnioski nie dotyczyły jednak treści kwestionowanych przez Prezydenta poprawek i przepisów (druk senacki nr 1184 Z). Jeszcze w toku tego samego posiedzenia Senat przegłosował poprawki, a następnie podjął uchwałę w sprawie przyjęcia ustawy ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek.

Uchwała Senatu została przekazana do Sejmu, a w dniu 28 maja 2019 r. do jego Komisji Ustawodawczej w celu rozpatrzenia poprawek Senatu. Komisja, po rozpatrzeniu uchwały Senatu, opowiedziała się za przyjęciem 41 spośród 42 poprawek Senatu, za wyjątkiem poprawki dotyczącej *vacatio legis* ustawy (druk sejmowy nr 3504).

Na 82. Posiedzeniu Sejmu, w dniu 13 czerwca 2019 r., Sejm rozpatrzył poprawki Senatu. Tym samym parlament zakończył prace legislacyjne nad

ustawą nowelizującą i w dniu 14 czerwca 2019 r. przekazał ją do podpisu Prezydentowi. Ustawa nowelizująca, w kwestionowanym – w zarzutach II-IV – przez Prezydenta zakresie, ma następujące brzmienie:

Art. 1. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 i 2077 oraz z 2019 r. poz. 730, 858 i 870) wprowadza się następujące zmiany:

(...)

37) w art. 115:

(...) c) § 19 otrzymuje brzmienie:

„§ 19. Osobą pełniącą funkcję publiczną jest:

1) funkcjonariusz publiczny;

2) członek organu samorządowego;

3) osoba zatrudniona w:

a) krajowej lub zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi,

b) organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska

– chyba że osoba ta wykonuje wyłącznie czynności usługowe;

4) członek zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, prezes, dyrektor lub jego zastępca, prokurent, główny księgowy lub skarbnik w:

a) przedsiębiorstwie państwowym,

b) spółce handlowej, w której udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej przekracza łącznie albo w odniesieniu do każdego z tych podmiotów 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,

c) spółdzielni,

d) organizacji krajowej;

5) inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.”,

(...)

Art. 3. W ustawie z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych (Dz. U. z 1983 r. poz. 223, z 1995 r. poz. 443, z 2003 r. poz. 2272, z 2011 r. poz. 1431 oraz z 2013 r. poz. 1247) w art. 2 w ust. 1:

1) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) do 15 lat – 600 zł.”;

2) dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

„7) powyżej 15 lat – 1000 zł.”.

(...)

Art. 8. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 150 i 679) wprowadza się następujące zmiany:

(...)

6) w art. 502 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Wyrokiem nakazowym można orzec karę ograniczenia wolności lub grzywnę w wysokości do 300 stawek dziennych albo do 300 000 złotych.”;

(...)

Art. 13. W ustawie z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2019 r. poz. 628) w art. 16 w ust. 1 w pkt 1 w lit. a wyrazy „art. 297–306” zastępuje się wyrazami „art. 297–306c”.

Artykuł 7 Konstytucji stanowi, że [o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się najczęściej, że art. 7 wyraża dwie zasady: *legalizmu wymagającego działania na podstawie prawa oraz praworządności wymagającej przestrzegania prawa* (P. Tuleja, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, C. H. Beck, Warszawa 2016, s. 305). Jednym z aspektów zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, jest obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwowe, które uczestniczą w procesie stanowienia podstawowych aktów prawnych w państwie demokratycznym, jakimi są ustawy (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186 oraz z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121). Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, *dochowanie trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, zaś działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, *op. cit.*, a także powołane tam orzecznictwo).

Konstytucja RP nie reguluje jednak w całości postępowania legislacyjnego z projektami ustaw – normuje tylko zagadnienia o podstawowym znaczeniu. Zgodnie zatem z art. 118 ust. 1 Konstytucji *[i]nicyjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów*. Inicyjatywa ustawodawcza (dawniej zwana również „początkowaniem ustaw”) jest instytucją o podstawowym znaczeniu dla procesu prawodawczego, otwierającą postępowanie, którego efektem ma być wejście w życie nowej ustawy. Z przyznaniem uprawnienia do wniesienia projektu ustawy wiąże się konstytucyjny obowiązek parlamentu do jego rozpatrzenia (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 12). Jako projekt ustawy rozumie się tekst w wersji, która może być przedmiotem

uchwalenia, a więc zbiór przepisów prawa, nie zaś pomysł czy postulat uregulowania danej kwestii w zamierzonym kształcie (zob. P. Chybalski, komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck 2016, teza 20). Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że *[r]ealizacja 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 (np. w zakresie systematyki, sposobu numeracji poszczególnych części projektu)*[wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23]. Systematyka ustawy zasadniczej wskazuje, że projekt ustawy wnosi się do Sejmu. Jakkolwiek ustrojodawca przewidział fundamenty instytucji inicjatywy ustawodawczej, szczegóły wykonywania tego uprawnienia regulują już akty ustrojowe właściwe dla podmiotów posiadających omawianą kompetencję. Także jednak w tym wypadku nie jest przy tym tak, że szczegółowa regulacja tych aktów może niejako „automatycznie” determinować kształt instytucji konstytucyjnej, zwłaszcza jeśli idzie o znaczenie pojęć, których używa ustrojodawca (zob. wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, *op. cit.*). W szczególności *wyprowadzanie z ustaw zwykłych ograniczeń prawa inicjatywy ustawodawczej poszczególnych podmiotów stanowiłoby w istocie naruszenie zasady podziału władzy* (B. Banaszak, komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck 2012, teza 1).

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji *Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach*. Podniesiona do rangi konstytucyjnej zasada trzech czytań wyraża dążenie ustrojodawcy do możliwie najbardziej dokładnego i wnikliwego rozpatrzenia projektu ustawy, a zarazem wyeliminowania ryzyka przypadkowości lub niedopracowania w toku prac prawodawczych. Nie chodzi przy tym tylko

o trzykrotne rozpatrzenie tego samego projektu ustawy w sensie technicznym, ale jego rozpatrzenie merytoryczne, gdyż stanowi to *gwarancję poprawności prac legislacyjnych tak, aby efekt uchwalonej regulacji był poprawny oraz wewnętrznie i zewnętrznie spójny* (wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK ZU nr 4A/2009, poz. 49). Oznacza to, że musi zachodzić zakresowa tożsamość pomiędzy poszczególnymi wersjami rozpatrywanego projektu (zob. wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21). Terminowi „czytanie” nie nadaje się przy tym znaczenia z języka powszechnego, uznając go za techniczne pojęcie języka prawnego, oznaczające etap sejmowych prac ustawodawczych (zob. P. Chybalski, komentarz do art. 119, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243, op. cit.*, teza 19). Konstytucja nie wskazuje przy tym co obejmują czytania, ani jak należy do nich przechodzić, pozostawiając te zagadnienia regulaminowi Sejmu (B. Banaszak, komentarz do art. 119, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, op. cit.*, teza 3). Zgodnie jednak ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego *każde z trzech czytań projektu ustawy w Sejmie powinno mieć inne funkcje i znaczenie. Niezależnie od rozwiązań regulaminowych normujących przebieg poszczególnych czytań oraz tych faz postępowania, które mają miejsce między nimi, stwierdzić należy, iż regulacja ta nie jest bez znaczenia dla interpretacji art. 119 Konstytucji. Pewne instytucje prawa parlamentarnego miały bowiem w 1997 r. charakter tzw. pojęć zastanych i nie sposób przyjąć, że ustrojodawca mówiąc o trzech czytaniach projektu ustawy odwołał się do pewnego abstrakcyjnego modelu* (zob. wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, *op. cit.*).

Zgodnie zaś z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP, *Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości*. Artykuł 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP określa zatem uprawnienia Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Wskazane wyżej wymagania, dotyczące technicznych

aspektów wnoszonego projektu oraz zasada tożsamości zakresowej rozpatrywanego projektu w poszczególnych czytaniach nie oznaczają, że wykluczona jest modyfikacja procedowanego projektu ustawy. Sposób modyfikacji został jednak podniesiony przez ustrojodawcę do rangi konstytucyjnej, czemu została poświęcona instytucja poprawki i czego wyrazem jest m. in. omawiany w tym miejscu wzorzec kontroli. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że instytucja poprawki ma rolę uboczną (wtórną) wobec instytucji inicjatywy ustawodawczej (zob. wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, *op. cit.*). Z tego względu (...)wykładnia przepisów regulujących instytucję poprawki „sejmowej” i poprawki „senackiej” musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między instytucjami inicjatywy ustawodawczej i poprawek, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, jakie Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 23 listopada 1993 r., K. 5/93, OTK 1993 r., cz. II, poz. 39, i z 22 września 1997 r., K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35)[*Ibidem*].

Punktem wyjścia do dalszych rozważań musi więc być rekonstrukcja pojęcia „poprawka”. Nie chodzi przy tym jedynie o rozumienie czysto techniczne, w ujęciu którego jest to propozycja skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu innymi (zob. P. Chybalski, komentarz do art. 119, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243, op. cit.*, teza 24). Zdecydowanie istotniejsze znaczenie mają granice takich modyfikacji, czyli jak szeroki czy głęboki może być zakres proponowanych uzupełnień, w szczególności dodawania nowych wyrazów, zdań czy też całych jednostek redakcyjnych. W wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się element definicji pojęcia poprawki jakim jest konieczny związek z „elementem bazowym”, którym w tym wypadku jest projekt ustawy (zob. wyroki TK z dnia: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, *op. cit.*; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009,

poz. 27). Przedmiotowy związek (...)ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do modyfikacji treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu (wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, *op. cit.*). Za takim ujęciem przemawiać ma systematyka ustawy zasadniczej. Trybunał wyprowadza dopuszczalny zakres poprawek z zasady trzech czytań. Przyjmuje, że [p]oprawki 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. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu (*Ibidem*).

Przesądzenie, że związek z treścią projektu ustawy jest elementem definicyjnym konstytucyjnego pojęcia poprawki, zakłada konieczność określenia kryteriów pozwalających ustalić taki związek lub stwierdzić jego brak. W cytowanym już orzeczeniu (wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, *op. cit.*) wskazano, że po pierwsze, związek ten zachodzić powinien między poprawką a projektem pierwotnym, tj. projektem złożonym w Sejmie, a nie kolejną zmienioną jego wersją. Poprawkę można bowiem zgłosić tylko określając dokładnie, do którego projektu ustawy ma się ona odnosić. Po drugie, analizie należy poddać skutki finansowe proponowanej zmiany. Znaczący wzrost kosztów

wykonania ustawy przemawia za oceną charakteru poprawki, jako „zamaskowanej” inicjatywy ustawodawczej. Po trzecie, ustalenia wymaga przedmiot regulacji objętej pierwotnym projektem, co nie może ograniczać się do tytułu ustawy, ale analizy poszczególnych unormowań wraz z uzasadnieniem określającym cel ustawy. Trybunał uznał jednocześnie, że stanowisko wnioskodawcy projektu w przedmiocie poprawki może mieć jedynie posiłkowe znaczenie, albowiem nie jest wykluczona sytuacja, kiedy w pierwotnym projekcie ustawy, z jakiś względów, celowo pomija się pewne propozycje, żeby następnie część z nich wprowadzić na etapie, kiedy realia procedowania powodują, że mogą one ująć uwadze podmiotów zainteresowanych, w tym posłów lub adresatów regulacji.

Szczególne miejsce w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zajmuje kwestia poprawek senackich. Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. o sygn. K 33/11, *[o] ile ramy inicjatywy ustawodawczej w zakresie przedmiotu i celu regulacji zależą wyłącznie od inicjatora, o tyle ramy poprawki są wyznaczone przez treść ustawy, do której została zgłoszona. Skoro – zgodnie z treścią art. 119 ust. 1 Konstytucji – Sejm rozpatruje ustawy w trzech czytaniach, należy przyjąć, że im bardziej jest zaawansowany proces legislacyjny, tym mniejsze pole do wprowadzania poprawek. Szczególnie ograniczone jest zatem wnoszenie poprawek przez Senat. Uzasadnione jest to przede wszystkim zaawansowanym stadium prac parlamentarnych nad ustawą, ale ponadto – przyjętym przez ustrojodawcę modelem dwuizbowości polskiego parlamentu* (OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40).

Przedstawione powyżej rozumienie dopuszczalnej granicy wnoszenia poprawek senackich do ustawy przyjęte jest od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i akceptowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego. Podstawowe stanowisko Sądu Konstytucyjnego w materii poprawek senackich wypracowano w wyrokach Trybunału z dnia: 13 stycznia 1998 r., sygn. K. 5/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 3; 23 lutego 1999 r., sygn. K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999,

poz. 23; 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61; 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, *op. cit.*

Trybunał Konstytucyjny w przywołanych orzeczeniach podkreślał przede wszystkim, że:

- ograniczony zakres poprawek senackich wynika także stąd, że są one wnoszone na końcowym etapie postępowania ustawodawczego;
- poprawki senackie mogą dotyczyć wyłącznie ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi. Związanie Senatu materią ustawy przekazanej do rozpatrzenia oznacza, że izba ta nie może uchwalić poprawek „rozszerzających” materię ustawy do granic przewidzianych w pierwotnym projekcie ani też zastąpić treści ustawy zupełnie inną treścią;
- poprawki senackie, w granicach materii objętej ustawą, mogą przewidywać rozwiązania alternatywne, jednakże owa alternatywność (przeciwstawność) materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi.

Powyższe reguły znajdują również zastosowanie do ustaw nowelizujących. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *[z]akres dopuszczalnych poprawek wyznacza wówczas projekt nowelizacji, a nie ramy przedmiotowe ustawy nowelizowanej. Z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji ideałem byłoby objęcie jedną ustawą zmieniającą tylko jednej ustawy. Odstąpienie od powyższego postulatu jest uzasadnione w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub gdy do zrealizowania zamysłu prawodawcy niezbędne jest jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach* (wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, *op. cit.*).

Niemniej, jak już wyżej sygnalizowano, konkretyzacja zasady legalizmu i konstytucyjnych zasad regulujących procedowanie z projektami ustaw, w odniesieniu do organu państwa jakim jest Sejm, i mająca wpływ na ich wykładnię, nastąpiła poprzez realizację konstytucyjnej normy kompetencyjnej –

art. 112 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym *[o]rganizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.*

Aktualnie wypełnienie powyższej normy stanowi przywoływana już uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Z powyższego nie wynika jednak, że można postawić znak równości pomiędzy dochowaniem postanowień unormowań Regulaminu Sejmu a przestrzeganiem zasady legalizmu, czy też innych konstytucyjnych zasad rządzących trybem uchwalania ustaw. Oceniając znaczenie naruszenia w procesie ustawodawczym dla kwestii konstytucyjności uchwalonej ustawy zmieniającej, trzeba odwołać się do dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym tego rodzaju naruszeń. W wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., wydanym w pełnym składzie Trybunału w sprawie o sygn. K 31/12 (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121), Trybunał przypomniał, że *regulaminy parlamentarne nie mogą stanowić podstawy dla kontroli treści norm ustawowych, ponieważ w hierarchii źródeł prawa nie zajmują wyższego miejsca od ustaw (...) Trybunał Konstytucyjny (...) dokonuje oceny przestrzegania norm Regulaminu Sejmu w zakresie, w jakim wpływają one na realizację konstytucyjnych uwarunkowań procesu ustawodawczego. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, o niezgodności z Konstytucją w razie naruszenia Regulaminu Sejmu można mówić w dwóch sytuacjach: po pierwsze, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia elementów procesu ustawodawczego unormowanych w Konstytucji; po drugie, gdy naruszenia regulaminu występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji sejmowych i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. W tym samym wyroku Trybunał sformułował kilka tez podsumowujących dotychczasowe stanowisko Trybunału co do znaczenia norm Regulaminu Sejmu dla oceny zgodności ustaw z Konstytucją:*

- po pierwsze, naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji;

- po drugie, badając zasadność zarzutu naruszenia Konstytucji, Trybunał analizuje przestrzeganie tych postanowień Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji;

- po trzecie – oceniając wagę naruszeń Regulaminu Sejmu, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności procedury legislacyjnej z Konstytucją, Trybunał opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej następnie ustawy;

- po czwarte, Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły.

Przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego bywały również przypadki uchybień w procedowaniu projektów obejmujących zmiany w kodeksach. Także w tym wypadku Trybunał – pomimo, na co wskazał Prezydent, uznania za wzorzec kontroli unormowań Regulaminu Sejmu w zw. z art. 112 Konstytucji – przyjął, że nie każde naruszenie dowolnego elementu trybu postępowania w sprawie uchwalenia zmiany kodeksu będzie skutkowało koniecznością stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy nowelizującej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12). Co jednak najbardziej istotne, zarówno w powyższym judykacie, jak i w – odmiennym co do kierunku rozstrzygnięcia – przywołanym przez Prezydenta, wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., (sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008 poz. 124), Trybunał za każdym razem badał wpływ uchybienia regulaminowej procedurze, właściwej dla uchwalania zmian kodeksów, na treść ustawy zmieniającej. Nie może również zniknąć z pola widzenia, że w obydwu powyższych orzeczeniach naruszenie Regulaminu Sejmu, w zakresie procedowania zmian kodeksowych, było niejako wtórne do analizy ewentualnego uchybienia procedury w zakresie

dopuszczalności poprawek senackich. Ta ostatnia kwestia miała pierwszorzędne znaczenie, wobec bezpośredniej regulacji konstytucyjnej i została już szeroko omówiona wyżej.

Jak już wyżej wskazywano, zarzuty Prezydenta dotyczą nie tylko trybu procedowania ustawy nowelizującej przed parlamentem, ale także jej materialnej zawartości. W tym kontekście Wnioskodawca przywołuje dwa wzorce kontroli – art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji stanowi, że *[w]szyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.*

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości *polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących* (wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK z 1988 r., Nr 1, poz. 1). Konstytucyjna zasada równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Stwierdzenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz ustalenia, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości, innymi słowy, czy podmioty te należą do tej samej klasy. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Rezultat taki będzie osiąganym zawsze wtedy, kiedy klasa podmiotów zostanie błędnie wyznaczona za szeroko, gdyż na pewnym poziomie ogólności zawsze będzie można znaleźć cechę wspólną (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016,

s. 109). Z tego względu w sytuacjach wątpliwych w orzecznictwie Trybunału jest tendencja do głębszego poszukiwania wyróżnika danej klasy podmiotów (*Ibidem*).

Nie zawsze jednak odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmiennosc tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści, a przy tym wprowadzane różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. wyroki TK z dnia: 29 czerwca 2001 r. sygn. K. 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz.60; 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 117).

Adresatem obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 Konstytucji są „władze publiczne”. W pierwszej kolejności będą to zatem organy władzy ustawodawczej, na których ciąży ten aspekt zasady równości, który można opisać jako nakaz tworzenia takich regulacji prawnych, które czynią zadość wymogowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych (tzw. równość w prawie)[zob. W. Borysiak, L. Bosek, komentarz do art. 32 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 833)].

Co istotne z punktu widzenia przedmiotowego postępowania, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada równości może być odnoszona do osób prawnych oraz innych podmiotów konstytucyjnych praw i wolności. Trybunał zauważył, że *art. 32 Konstytucji nie ogranicza kręgu podmiotów, któremu przysługuje prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a więc także przez ustawodawcę, tylko do osób fizycznych* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTZ ZU nr 3/2000, poz. 89).

Z kolei art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że *[o]dpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego*.

Powyższa zasada, uznawana za element systemu praw człowieka, należy do kanonów państwa prawnego od czasów oświecenia i jest traktowana jako jedna z najważniejszych, odwiecznych gwarancji praw i wolności jednostki, której zadaniem jest zapewnienie ochrony przed samowolą państwa, arbitralnością oraz nadużyciami władzy publicznej (zob. T. Sroka, komentarz do art. 42, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*, s. 1008). Claus Roxin uzasadniając tę zasadę wskazywał, że państwo prawne *powinno chronić jednostkę nie tylko za pomocą prawa karnego, ale także przed prawem karnym* (zob. R. Dębski, *Jeszcze o gwarancyjnej funkcji nakazu określoności czynu karalnego*, [w:] *Między nauką a praktyką prawa karnego. Księga jubileuszowa Profesora Lecha Gardockiego*, red. Z. Jędrzejewski, M. Królikowski, Z. Wiernikowski i S. Żółtek, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2014, s. 20).

W polskim ustawodawstwie źródła zasady *nullum crimen sine lege* można upatrywać już w art. 98 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267), który stanowił w zdaniu

trzecim [ś]ciganie obywatela i wymierzenie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy. Zasada ta została również wyrażona w art. 68 zd. 4 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227), który brzmiał: *Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega, ani karany za czyn, niezabroniony przez prawo przed jego popełnieniem, ani też zatrzymany bez nakazu sądu dłużej niż czterdzieści osiem godzin.* Nie została natomiast ustanowiona w przepisach Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36), ze względu na ówczesną sytuację społeczno-polityczną, jednakże ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444) nadano nową treść art. 1, zgodnie z brzemieniem którego Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada demokratycznego państwa prawnego – do momentu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. – stanowiła zatem podstawę do wyinterpretowania zasady *nullum crimen sine lege*.

Poszanowanie przez ustawodawcę tej fundamentalnej zasady – na co wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny – wynika jednakże nie tylko z Konstytucji, ale też z prawa narodów i aktów prawa międzynarodowego, w tym z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu, a także Konwencji o Ochronie Praw Człowieka oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (zob. wyroki TK z dnia: 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 20; 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125).

Konstytucyjna zasada *nullum crimen sine lege* została wyrażona również we wszystkich obowiązujących w Polsce kodeksach karnych, a mianowicie rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571 ze zm.; dalej jako: Kodeks karny z 1932 r.); ustawie

z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94); a także w k.k.

Wacław Makowski, wyjaśniając znaczenie *nullum crimen sine lege* – jako fundamentalnej zasady Kodeksu karnego z 1932 r. – pisał: *W myśl tej zasady przedmiotem karzącej represji może być tylko taki czyn, którego ustawa wyraźnie zakazuje; sama zaś represja odpowiadać musi formom również w ustawie oznaczonym. Ponieważ zasada ta nie zawsze była równie bezsporna, ale przeciwnie wyłoniła się dopiero wskutek rozwoju ogólnych norm życia społecznego i ujęcia tego życia we trwałe zasady porządku prawnego, pośród tych zasad figuruje także twierdzenie, że nikt nie może być ukarany za czyn przez prawo niezabroniony. (...) Zakaz karny jest cechą zasadniczą przestępstwa, zarówno w znaczeniu pozytywnym, t.j., że ten, kto postępowaniem swoim taki zakaz przekracza, ponosi odpowiedzialność w myśl ustawy, jak i w znaczeniu negatywnym, t.j. że czyn, który nie zawiera w sobie cech pogwałcenia ustawy, nie może być podstawą do odpowiedzialności karnej. Ten absolutny charakter ustawy jest czynnikiem składowym ładu społecznego, gwarancją dla obywatela, że w granicach, przez ustawę karną niezastrzeżonych, może się poruszać swobodnie i że, gdyby wszedł w kolizję z nakazami ustawy karnej, nie mogą go spotkać inne skutki, oprócz określonych w tej ustawie.*(W. Makowski, *Kodeks karny 1932, Komentarz, Część ogólna*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1932, s. 16 i 20).

Przywołane poglądy, wyznaczające podstawy współczesnego rozumienia zasady *nullum crimen sine lege*, zostały pogłębione i rozwinięte w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i rozważaniach doktryny ostatnich kilkudziesięciu lat.

Już w 1991 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *w demokratycznym państwie prawa funkcją prawa karnego nie jest tylko ochrona państwa i jego instytucji, nie jest także tylko ochrona społeczeństwa lub poszczególnych jednostek przed przestępstwami, ale także, w nie mniejszym stopniu, ochrona jednostki przed samowolą państwa. Prawo karne stwarza dla władzy*

w demokratycznym państwie prawa barierą, poza którą obywatel powinien czuć się bezpieczny w tym sensie, że bez przekroczenia pola zabronionego pod groźbą kary nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Prawo karne ma wyznaczać wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym co jest zabronione. Bariera, o której tu mowa, nie powinna być usuwana dla żadnych celów politycznych lub innych. Prawo karne nie jest bowiem instrumentem mającym służyć zachowaniu władzy, lecz jest właśnie tej władzy ograniczeniem. Z powyższych założeń wynika, że w demokratycznym państwie prawa prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz na zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*lex severior retro non agit*) (postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, OTK nr 1/1991, poz. 34).

Trybunał Konstytucyjny i przedstawiciele doktryny (zob. T. Sroka, *op. cit.*, s. 1027-1028 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i literatura przedmiotu tam przywołane) przyjmują również, że z zasady *nullum crimen sine lege* wynikają następujące reguły szczególne:

- 1) *nullum crimen sine lege scripta* – czyn zabroniony musi być określony w ustawie;
- 2) *nullum crimen sine lege certa* – czyn zabroniony musi być określony w sposób maksymalnie dokładny;
- 3) *nullum crimen sine lege stricta* – niedopuszczalne jest stosowanie analogii i wykładni rozszerzającej;
- 4) *nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit* – ustawa wprowadzająca odpowiedzialność karną nie może działać wstecz;
- 5) *nullum crimen sine culpa* – czynem zabronionym pod groźbą kary może być tylko zachowanie dające możliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia kary (reguła ta jest wynikiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ostatnich lat – zob. wyroki z dnia: 3 listopada

2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; 8 stycznia 2008 r., sygn. P 35/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 1; 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162).

W literaturze przedmiotu podkreśla się jednocześnie, że te poszczególne reguły szczegółowe – wynikające z zasady *nullum crimen sine lege* – posiadają autonomiczny status i wymagają odrębnej, szczegółowej analizy (zob. W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze 2003, s. 104-105).

Istotnym elementem zasady *nullum crimen sine lege* jest reguła określoności czynów zabronionych przez ustawę pod groźbą kary (*nullum crimen sine lege certa*).

W doktrynie podnoszono, że celem tej reguły jest zapobieganie dowolności w działalności organów władzy publicznej, w tym dowolności orzekania i sposobu wykonywania następstw czynów zabronionych oraz niewspółmierności tych następstw do winy i karygodności czynu (zob. K. Buchała. A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 50).

Zasada *nullum crimen sine lege certa* wymaga zatem, by podstawowe znamiona czynu zabronionego sformułowane zostały w sposób na tyle poprawny, jednoznaczny i precyzyjny, aby ryzyko karalności było rozpoznawalne dla adresatów normy i aby w praktyce stosowania prawa i jego wykładni wykluczona była możliwość rozszerzenia zakresu odpowiedzialności karnej na czyny, które nie zostały zabronione w ustawie pod groźbą kary (zob. T. Sroka, *op. cit.*, s. 1033). O tym zaś, czy prawo jest, czy nie jest jasne, decyduje zarówno prawodawca z jego umiejętnościami kształtowania tekstu prawnego, jak i stan doktryny wypracowującej dyrektywy interpretacji prawa i wnioskowań prawniczych (S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, Państwo i Prawo, Nr 10/1976, s. 23). Reguła określoności posiada więc kardynalne znaczenie na gruncie prawa karnego, dlatego właśnie, że w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca

nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w praktyce orzeczniczej. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic (L. Gardocki, Prawo karne, 9. wydanie, Warszawa 2003, s. 16).

W tym samym duchu wyjaśniał znaczenie konstytucyjnego standardu określoności regulacji prawnokarnych Trybunał Konstytucyjny, wskazując, iż przepisy prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz poprawność legislacyjna, która gwarantuje ich komunikatywność wobec adresatów. W wyroku z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, Trybunał szczególnie trafnie wywiódł treść tej reguły podkreślając, że nakazuje ona ustawodawcy *takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i dla organów stosujących prawo i dokonujących „odkodowania” treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie in concreto wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji* (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97; tezy tego wyroku przywołane zostały również w wyrokach z dnia: 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87; 13 maja 2008 r., sygn. P 50/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 58; 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12, *op. cit.* oraz 6 października 2015 r., sygn. SK 54/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 142).

Trzeba jednak zdecydowanie zaakcentować, że konieczności zapewnienia przez ustawodawcę określoności ujęcia znamion typu czynu zabronionego nie należy traktować jako wymogu totalnej ich precyzji. Wymaganie od ustawodawcy, aby w ustawie opisał każde możliwe zachowanie realizujące znamiona typu czynu zabronionego prowadziłyby bowiem do zaprzeczenia

abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. Jak bowiem trafnie ujęła to S. Wronkowska, *język, którym posługują się prawodawcy formułując teksty prawne jest rezultatem kompromisu nie tylko między dążeniami do precyzji (jednoznaczności) wypowiedzi oraz ich komunikatywności dla największej liczby osób, ale nadto dążeniem do maksymalnej zwięzłości wypowiedzi* (S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 20).

W odniesieniu do powyższego zagadnienia Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że konstytucyjnie wyznaczony standard określoności przepisów prawnych nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę w obrębie prawa karnego pewnym marginesem swobody regulacyjnej. Standard ten bowiem, w zakresie regulacji penalnej, *jakkolwiek stawiający wyższe wymagania ustawodawcy, nie wymaga jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego w stopniu absolutnym* (wyrok TK z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. K 15/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 16).

W przywoływanym już orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się także, że użycie zwrotu niedookreślonego lub nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o tym wypełnieniu (zob. wyroki TK: z dnia 19 lipca 2011 r., K 11/10, *op. cit.*; z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. SK 65/12, *op. cit.*). Również w piśmiennictwie podnosi się, że posługiwanie się takimi pojęciami przez ustawodawcę powinno prowadzić do zapewnienia, w toku rozpatrywania odpowiedzialności karnej, szczególnych gwarancji w zakresie realizacji prawa do sądu (T. Sroka, *op. cit.*, s. 1036).

Konfrontując treść przytoczonych przepisów z opisanym wyżej przedmiotem kontroli rozpocząć należy od zarzutu najdalej idącego, skierowanego wobec całości ustawy nowelizującej.

W toku prac sejmowych projekt ustawy nowelizującej powinien być procedowany zgodnie z postanowieniami Regulaminu Sejmu dotyczącymi postępowania z projektami kodeksów, a więc na podstawie przepisów działu II („Postępowanie w Sejmie”) rozdziału 1., 1a. i 14. tego aktu normatywnego z odrębnościami wynikającymi z rozdziału 4. („Postępowanie z projektami kodeksów”). Regulacje te mają zastosowanie nie tylko do projektów kodeksów, ale także do projektów zmian kodeksów (art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Ów projekt zawierał nowelizację nie tylko k.k., ale i innych kodeksów oraz przepisów wprowadzających k.k. oraz wcześniejszych nowelizacji kodeksów, a także trzech ustaw niemających formalnie charakteru kodeksów. Zakres zmian w kodeksach dominuje w tym projekcie i nie ma w tej sytuacji podstaw do innej kwalifikacji druku nr 3451 niż uznanie go za projekt nowelizacji kodeksów w rozumieniu Regulaminu Sejmu. Co prawda, art. 87 ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowi, że to *Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi, rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z projektów ustaw, o których mowa w ust. 1*, ale decyzja Marszałka nie może abstrahować od zawartości normatywnej danego projektu, a tym bardziej pozostawać w oczywistej opozycji do tej zawartości. Oczywiście sam tytuł projektu też jest istotny, gdyż powinien oddawać intencje jego autora, ale nie musi być decydujący dla ostatecznej kwalifikacji projektu – w przeciwieństwie do jego treści. Uprawnienie Marszałka, o którym mowa w przytoczonym wyżej przepisie, dotyczy zatem tylko takich sytuacji w jakich wątpliwe jest, czy dany projekt jest projektem kodeksu lub zmiany kodeksu (zob. M. Granat, komentarz do art. 87, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 466).

Zgodnie zaś z art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu, *[p]ierwsze czytanie projektu zmian kodeksu (...) może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu*.

Powyższe oznacza, że – w konsekwencji skorzystania przez Marszałka z uprawnienia wynikającego z art. 87 ust. 2 tegoż Regulaminu – procedowanie projektu odbyło się wbrew treści art. 89 ust. 2 Regulaminu, a to wobec przeprowadzenia I. czytania projektu ustawy nowelizującej następnego dnia po wpłynięciu projektu do Sejmu, zamiast – najwcześniej – czternastego dnia od doręczenia posłom druku tego projektu. Podkreślić jednak należy, że w omawianej sytuacji nie ma jednak zastosowania art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu, zawarty w rozdziale 1. („Postępowanie z projektami ustaw i uchwał”) działu II. tego aktu normatywnego. Ów art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu stanowi: *Pierwsze czytanie może odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej.* Jest to przepis ogólny, dotyczący postępowania z projektami ustaw w ogólności, a odmienne unormowania zawarte są ust. 1 i 2 art. 89 Regulaminu Sejmu, które – w takiej sytuacji – mają pierwszeństwo z mocy art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

Nie można jednak podzielić argumentu Wnioskodawcy, że doszło do naruszenia art. 95 ust. 1 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z tym przepisem, *[d]rugie czytanie projektu, o którym mowa w art. 87 ust. 1 {a więc także projektu zmian w kodeksie – przypis własny}, może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej.*

W VIII. kadencji Sejmu powołano Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach (powołanie takiej Komisji jest fakultatywne, co wynika z art. 90 Regulaminu Sejmu). Zgodnie zatem z art. 40 ust. 1 Regulaminu Sejmu, z uwagi na wskazywaną już zawartość projektu, powinien on zostać skierowany do tej właśnie Komisji. Można jednak przyjąć, że skoro Sejm nie przekazał projektu do prac w Komisji Nadzwyczajnej, to nie było obowiązku stosowania terminu z art. 95 ust. 1 Regulaminu Sejmu, określonego tylko w odniesieniu do sprawozdania tejże Komisji Nadzwyczajnej. W tym stanie rzeczy można by rozważać kwestię naruszenia jedynie wspomnianego art. 40 ust. 1 Regulaminu Sejmu, poprzez pominięcie właściwości Komisji Nadzwyczajnej.

Niemniej, konstatacja o procedowaniu projektu niezgodnie z treścią wskazanych przepisów Regulaminu Sejmu, w świetle przywołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie przesądza jeszcze o naruszeniu ustawy zasadniczej. Zauważyć przeto należy, że – co dotyczy także wniosku Prezydenta – nie sposób wykazać związku przedmiotowego uchybień z brakiem realizacji konstytucyjnych uwarunkowań procesu ustawodawczego. Dopiero bowiem naruszenie tych przepisów Regulaminu Sejmu, które doprecyzowują wymogi wynikające z Konstytucji mogłoby być rozważane w takich kategoriach.

Tymczasem projekt był wniesiony przez podmiot uprawniony, procedowany w trzech czytaniach, a decyzja o jego uchwaleniu podjęta została wymaganą większością przy obecności, wymaganej Konstytucją, ustawowej liczby posłów. Niezachowanie regulaminowego trybu jego procedowania, w tym terminu co do możliwości przeprowadzenia pierwszego czytania nie przesądza wszak, że owego czytania tego w ogóle nie było lub że można je uznać za nieistniejące. W szczególności, w analizowanym procedowaniu wystąpiły wszystkie elementy, jakie Regulamin Sejmu (zob. art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu) przewiduje w odniesieniu do pierwszego czytania, a więc: uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debata w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy (zob. sprawozdanie stenograficzne z 81. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 maja 2019 r., www.sejm.gov.pl, s. 52-79). Skoro zatem Konstytucja nie przesądza samodzielnie terminu, w jakim może zostać przeprowadzone pierwsze czytanie, licząc od dnia wpłynięcia projektu do Sejmu, ani co powinno ono obejmować, pozostawiając tę materię Regulaminowi Sejmu, a jednocześnie wszystkie materialne przesłanki składające się na regulaminową zawartość „pierwszego czytania” zostały spełnione, to nie sposób uznać, że doszło do uchybienia, które mogłoby skutkować uznaniem procedowania ustawy nowelizującej za niezgodne z ustawą zasadniczą. Rzecz przedstawia się analogicznie co do pozostałych czytań

projektowi ustawy nowelizującej, tym bardziej, że w odniesieniu do nich nie można już w ogóle mówić o naruszeniu Regulaminu Sejmu.

Co do zaś procedowania projektu przez inną komisję niż Komisja Nadzwyczajna, wskazać należy, że właściwość komisji sejmowych i obowiązek procedowania projektów ustaw z ich udziałem, oprócz art. 119 ust. 3, nie ma wyraźnego umocowania w ustawie zasadniczej, stąd wniosek o związku uchybienia w zakresie art. 40 ust. 1 Regulaminu Sejmu z naruszeniem konstytucyjnego trybu procedowania ustaw jest zbyt daleko idący.

Nie sposób również wykazać, że skutek stwierdzonych niedopatrzeń w przyjętym przez Sejm procedowaniu, doszło do takiego wypaczenia modelu postępowania, że uniemożliwiło to posłom wyrażenie, w toku prac komisji sejmowych lub obrad plenarnych, stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów, jak i całości ustawy. Wniosku takiego nie potwierdza w szczególności lektura sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu i Komisji Ustawodawczej.

Wreszcie, w przedmiotowej sprawie nie występuje żaden łącznik pomiędzy uchybieniem przez Sejm przepisów Regulaminu Sejmu a jakąś wadliwością treściową przyjętej ustawy. Ewentualne mankamenty, o charakterze li tylko technicznym, były przedmiotem poprawek na etapie prac w Sejmie, a także Senacie i na obecnym etapie nie sposób dostrzec negatywne skutki w materialnej warstwie nowelizacji. Co wymaga podkreślenia, wątpliwości zgłaszane przez Prezydenta w zarzucie III. *petitum* jego wniosku, nawet jeśli uznać je za zasadne, są wynikiem procedowania ustawy w Senacie, więc nie mogą wynikać z naruszenia art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Z kolei, wątpliwości Wnioskodawcy opisane w zarzucie IV. *petitum* wniosku nie okazały się uzasadnione, co będzie przedmiotem dalszych uwag zawartych w niniejszym stanowisku.

Z powyższych względów należy dojść do wniosku, że przedstawiona Prezydentowi do podpisu ustawa nowelizująca jest zgodna z art. 7 i art. 112 w zw. z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Analizę drugiego zarzutu Prezydenta należy rozpocząć od dostrzeżenia niejednorodnego charakteru kwestionowanych poprawek senackich. Poprawka, która przybrała postać art. 8 pkt 6 ustawy nowelizującej różni się tym od pozostałych dwóch (art. 3 i 13 ustawy nowelizującej), że obejmuje ustawę zmienianą także w brzmieniu ustawy przyjętym ostatecznie przez Sejm. Propozycja zmiany przepisów k.p.k. była bowiem objęta pierwotnym przedłożeniem Rady Ministrów (zob. art. 5 projektu). Niemniej, to co łączy wszystkie poprawki i co przede wszystkim wpływa na konstytucyjną dopuszczalność ich wprowadzenia, to ich związek z zakresem przedmiotowym pierwotnego projektu.

Przedłożenie Rady Ministrów, jak już wyżej wskazywano, nie obejmowało zmian u.o.p.z. czy też u.o.s.k., a także zmian w rozdziale 53. k.p.k. Poprawki senackie nie dotyczyły zatem kierunków proponowanych rozwiązań legislacyjnych, czy też głębokości zmiany przepisów poddanych nowelizacji w pierwotnym projekcie. Były to propozycje, które, jakkolwiek opiewały na dostosowanie przepisów u.o.p.z., u.o.s.k. i k.p.k. do idei leżących o podstaw projektu, wykraczały przedmiotowo poza zamysł projektodawcy, który był procedowany przez niższą izbę parlamentu.

Niewykluczone, że w Senacie trafnie zdiagnozowano potrzebę dalej idących zmian dostosowawczych wynikających z przyjętego przez Sejm brzmienia ustawy nowelizującej. Świadczy o tym również fakt, że analizowane poprawki objęte były akceptacją ze strony przedstawiciela projektodawcy (zob. zapis przebiegu 100. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VII Kadencji, www.sejm.gov.pl, s. 3). Z jednej strony, optymalizują one bowiem pierwotny projekt pod względem operatywności w stosowaniu nowych przepisów. Taki

charakter ma poprawka zmierzająca do umożliwienia stosowania instytucji wyroku nakazowego do kar, które mają być odtąd surowsze (poprawka objęta art. 8 pkt. 6 ustawy nowelizującej). Z drugiej zaś, zgłoszone propozycje miały zapewnić spójność i konsekwencję w polityce karania, wynikające z rozwiązań przyjętych w innych miejscach projektu (tak można zakwalifikować poprawkę objętą art. 13 nowelizacji). Wreszcie poprawka wynikająca z art. 3 ustawy nowelizującej, mająca charakter typowo techniczny i zmierzająca do zmiany nieobjętego pierwotnym przedłożeniem przepisu tak, aby jego literalne stosowanie nie prowadziło do skutków, które są nie do pogodzenia z założeniem o racjonalności ustawodawcy. Taki mógłby być bowiem efekt stosowania art. 2 ust. 1 pkt 6 u.o.s.k. w aktualnym brzmieniu, po wejściu w życie ustawy nowelizującej, gdyby organy stosujące prawo nie uwzględniły reguł wykładni systemowej i celowościowej.

Niemniej jednak, nawet słuszność co do kierunku poprawek, czy też konieczność zachowania – poprzez ich wprowadzenie – konsekwencji w ramach danej gałęzi prawa, nie może skutkować niejako ominięciem „recenzji” nowych koncepcji, która odbywa się poprzez procedowanie projektu zgodnie z konstytucyjnym wymogiem trzech czytań. Normatywnym wyrazem powyższego spostrzeżenia jest treść art. 69 ust. 1 Regulaminu Senatu, zgodnie z którym *[j]eżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz ze sprawozdaniem dotyczącym tej ustawy może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy*. Przyjęcie odmiennego punktu widzenia – biorąc pod uwagę uprawnienia Sejmu względem poprawek senackich – sprawiłoby, że rola niższej izby parlamentu zostałaby zredukowana, w stosunku do uprawnień, które przewidziała dla Sejmu ustawa zasadnicza.

W tym stanie rzeczy, opowiedzieć się należy za niezgodnością art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy nowelizującej z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Należy przy tym jednak zauważyć, że nie mamy do czynienia z tego rodzaju sytuacją, że kwestionowane przepisy są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Przypomnieć wypada, że według Trybunału Konstytucyjnego *[p]ojęcie nierozzerwalnego związku trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy* (wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

Tymczasem kwestionowane przepisy, po pierwsze, stanowią niewielką część całej ustawy nowelizującej i – jak już wskazywano – mają charakter dostosowawczy w stosunku do zmian ujętych w jej art. 1. Bez tych przepisów możliwa jest zatem realizacja pozostałych unormowań ustawy nowelizującej i jej zasadniczego celu. Po drugie, nie jest tak, że ponowne przyjęcie ustawy bez zakwestionowanych poprawek doprowadzi niejako do wtórnej niekonstytucyjności w systemie prawa, wynikającej bądź to z aksjologii ustawy zasadniczej, bądź też z zasady poprawnej legislacji. *Prima facie* wątpliwości tego rodzaju mogłyby pojawić się na gruncie art. 2 ust. 1 pkt 6 u.o.s.k. Niemniej jednak, niemożność obciążenia opłatą skazanego na karę przekraczającą 15 lat

pozbawienia wolności (przyjąć należy, że kara 25 lat pozbawienia wolności wymieniona w tym przepisie jest inną rodzajowo karą, która zostałaby usunięta wobec wejścia w życie ustawy nowelizującej, co pociągałoby za sobą niemożność nałożenia opłaty przy wymierzeniu 25 lat tzw. terminowej kary pozbawienia wolności), nie jest *per se* niekonstytucyjna, skoro ustawodawca przewiduje aktualnie brak takiego obowiązku w odniesieniu do skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności. Wymagałoby to szczegółowego badania dopuszczalności takiego zróżnicowania, w tym jego uzasadnienia, co przekracza jednak ramy przedmiotowej sprawy.

Wobec powyższego zasadne jest stanowisko, że art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą nowelizującą.

Trzeci zarzut Prezydenta zasadza się na twierdzeniu o nieuzasadnionym (zob. uzasadnienie wniosku, s. 19) lub niedostatecznie uzasadnionym (zob. uzasadnienie wniosku, s. 21) zróżnicowaniu spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, które prowadzi do odmiennych skutków w zakresie kryminalizacji zachowań osób pełniących funkcję członków zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, prezesów, dyrektorów lub ich zastępców, prokurentów, głównych księgowych lub skarbników w takich spółkach. Treść uzasadnienia wniosku Prezydenta wskazywałaby zatem na ograniczenie zarzutu względem *petitum* tegoż wniosku i sugeruje, że nie generuje wątpliwości Wnioskodawcy takie samo zróżnicowanie w zakresie spółek handlowych z udziałem samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej. Względem tego drugiego zróżnicowania Prezydent nie formułuje zresztą argumentów na poparcie swojego stanowiska. Niemniej jednak, ostatni akapit uzasadnienia wniosku poświęconego omawianemu zarzutowi nie pozostawia wątpliwości, że wolą Prezydenta było zaskarżenie zmienianego art. 115 § 19 k.k. w zakresie dotyczącym całego jego pkt 4 lit b. Przechodząc zatem nad dostrzeżoną

nieścistością do merytorycznej oceny zarzutu, nie sposób podzielić wątpliwości Wnioskodawcy.

Naprzód zgodzić się należy, że na skutek kwestionowanej nowelizacji może dojść do prawnego zróżnicowania spółek handlowych z udziałem jednostek Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej. Będziecie do zróżnicowanie na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w zakresie poziomu ochrony przysługującej takim spółkom na mocy przepisów szczególnych, w tym tych wskazanych przez Prezydenta. Po drugie, z punktu widzenia piastunów funkcji członków zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, prezesów, dyrektorów lub ich zastępców, prokurentów, głównych księgowych lub skarbników w takich spółkach, w zakresie grożącej im (na mocy tychże przepisów) odpowiedzialności karnej. Przedmiotem zarzutu Prezydenta jest jedynie pierwszy z wymienionych aspektów, a to właśnie niedostrzeżenie drugiego – jak się zdaje – doprowadziło Wnioskodawcę do sformułowania nietrafnego osądu.

Jak już wyżej wskazywano i co dostrzega także Prezydent, zróżnicowanie przez ustawodawcę sytuacji podmiotów podobnych musi znaleźć uzasadnienie, bądź to w celu regulacji prawnej, bądź też w innej wartości konstytucyjnej. Przypomnieć w tym miejscu należy, że wartością konstytucyjną jest zasada proporcjonalności i to w rozumieniu wynikającym aktualnie zarówno z art. 2, jak i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Konsekwencją zaś tej zasady jest korzystanie z prawa karnego w ostateczności, gdy inne środki polityki społecznej okazują się niewystarczające (prawo karne jako *ultima ratio*). W obrębie prawa karnego, zasada ta nakazuje z kolei stopniowanie sankcji karnej w zależności od karygodności zachowania i jego ujemnych skutków dla społeczeństwa lub dobra prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, a także uwzględniając drugi ze wskazanych aspektów omawianego zróżnicowania, stwierdzić należy, że ustawodawca uznał, iż zwiększenie dolegliwości karnej uzasadnia posiadanie ponad 50% kapitału

zakładowego lub 50% liczby akcji w spółce prawa handlowego przez Skarb Państwa, samorząd terytorialny lub państwowej osoby prawnej. Nie jest to – wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy – kryterium zupełnie arbitralne, albowiem typowo to właśnie z posiadaniem udziału lub akcji o takim wolumenie wiąże się zarówno prawo do decydowania o substancie osobowym organów reprezentujących spółkę, jak również o pozostałych sprawach związanych z prowadzeniem działalności przez taką spółkę. Pozwala to, w odbiorze zewnętrznym, utożsamiać działania spółki i członków jej organów z działaniami Państwa lub samorządu. Z uwagi na taką strukturę własnością, podmioty te nie kierują się też wyłącznie regułami ekonomicznymi w ramach prowadzonej działalności (np. rachunkiem zysków i strat). Popęlnienie przestępstwa w ramach działania w tego rodzaju spółce, bądź przeciwko niej, jest zatem bliższe atakowi na dobro prawne chronione przez przepisy rozdziału XXIX k.k., niżli prywatne interesy uczestników obrotu lub obrót gospodarczy *in gremio*, podlegające ochronie w oparciu o przepisy rozdziału XXXVI k.k.

Z drugiej strony zauważyć należy, że konsekwentne stosowanie poglądu Wnioskodawcy, to znaczy zrezygnowanie z wprowadzonych senacką poprawką kryteriów i pozostawienie wersji pierwotnie projektowanej, nakazywałoby w ogóle pytać o dopuszczalność różnicowania sankcji karnej np. za łapownictwo, zależnie od tego na czyją szkodę popełnione byłoby przestępstwo. Z punktu widzenia zupełnie prywatnych podmiotów gospodarczych i stojących za nimi udziałowców lub akcjonariuszy można bowiem pytać dlaczego mają oni podlegać słabszej ochronie prawnokarnej tylko dlatego, że Skarb Państwa, samorząd terytorialny lub państwowa osoba prawna posiada w innej spółce nawet minimalny procent udziałów lub niewielki wolumen akcji. Innymi słowy, zarówno wprowadzenie przez senacką poprawkę kwestionowanego przez Wnioskodawcę kryterium, jak i jego niewprowadzenie, generuje różnicowanie w zakresie prawnokarnej ochrony spółek handlowych, w stosunku do aktualnie obowiązującego stanu prawnego. Niemniej, o ile za jego wprowadzeniem

przemawiają chociażby względy wynikające z zasady proporcjonalności, o tyle za rezygnacją z tegoż argumenty nie są już tak przekonujące.

Wobec powyższego przyjąć należy, że art. 1 pkt 37 lit. c ustawy nowelizującej, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 k.k., w zakresie dotyczącym jego pkt 4 lit b, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Analiza ostatniego zarzutu Wnioskodawcy powinna zostać przeprowadzona z dużą ostrożnością, a to z tego względu, że mamy do czynienia z kwestionowaniem określoności przepisu, który nie wszedł jeszcze w życie i jako taki, nie doczekał się rozwoju orzecznictwa, czy też opracowań ze strony nauki prawa. Przesądzenie na obecnym etapie (to jest w toku kontroli prewencyjnej), że ustawodawca posłużył się zwrotem niedookreślonym musiałoby oznaczać, iż nie widać szans na to, aby w praktyce stosowania prawa, z wykorzystaniem powszechnych reguł wykładni, doszło do ukształtowania się jednoznacznego rozumienia kwestionowanego sformułowania. Przypomnieć należy, że wypracowanie określonego sposobu rozumienia pojęć prawnych jest procesem dynamicznym oraz czasochłonnym, a dopiero trwała niemożność wypracowania akceptowalnego stopnia ich dookreśloności albo ukształtowanie się jednolitego ich rozumienia, które jest nie do pogodzenia z ustawą zasadniczą, daje podstawę do interwencji Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81). Trzeba także dostrzec pewną niekonsekwencję Wnioskodawcy, który kwestionuje użycie tego sformułowania w nowelizowanym art. 115 § 19 pkt 4 lit. b k.k., a nie kwestionuje takiego samego zwrotu w nowelizowanym art. 230 § 1 pkt 2 k.k. (zob. art. 1 pkt 81 ustawy nowelizującej).

Niezależnie jednak o powyższego, nie podobna uznać, że użyty przez ustawodawcę zwrot „organizacja krajowa” wykazuje taki stopień

niedookreśloności, który dyskwalifikowałby możliwości jego użycia jako znamię typu czynu zabronionego, z uwagi na wymogi art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zauważyć przeto należy, co jedynie sygnalizuje Wnioskodawca, że kwestionowane sformułowanie występuje obecnie w k.k. w art. 230 i 230a. Przepisy te, penalizując dwie odmiany płatnej protekcji, obejmują powoływanie się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi. W piśmiennictwie występuje dwugłós w zakresie tego, czy termin „krajowej” należy odnosić do organizacji, czy też jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi (za pierwszym ujęciem opowiada się R.A. Stefański, *Przestępstwo czynnej płatnej protekcji (art. 230a k.k.)*, Prok. i Pr. 2004, Nr 5, s. 12; odmiennie m.in. L. Gardocki, komentarz do art. 230, [w:] *System Prawa Karnego. Tom 8. Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym.*, [red.] L. Gardocki, C.H. Beck 2018, Nb. 180). Drugie podejście zyskało akceptację Sądu Najwyższego (zob. wyrok z dnia 7 października 2009 r., IV KK 174/09, Prokuratura i Prawo – wkład nr 3/2010, poz. 5). Zgodzić się jednak należy z A. Barczak-Oplustil i M. Iwańskim, którzy wskazują, że *[z]asady syntaktyczne języka polskiego stanowią jednoznacznie (...), że objęcie omawianym przepisem krajowych jednostek organizacyjnych dysponujących środkami publicznymi wymagałoby zamieszczenia przyimka „w” nie przed słowem „zagranicznej”, ale przed wyrazem „krajowej”* (komentarz do art. 230, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212-277d*, [red.] A. Zoll, W. Wróbel, WKP 2017, teza 12a). Z tego względu cytowani autorzy wyodrębniają i objaśniają (za pomocą odwołania do języka powszechnego) pojęcie „organizacji krajowej”, które zostało przywołane przez Prezydenta.

Skoro jednak dla kwestionowanego wyrażenia nie istnieje definicja legalna, a z uwagi na kontekst w jakim zostało użyte w art. 230 i art. 230a k.k., nie wypracowano takiego rozumienia w doktrynie prawa, które można byłoby uznać za jednolite (zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. III rozszerzone, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 333), należy ustalić znaczenie całości zwrotu na podstawie znaczenia słownikowego, a w jego braku – w ten sam sposób – na podstawie znaczenia poszczególnych zwrotów składowych („organizacja”; „krajowy”), pomijając jednak te znaczenia, które kontekstowo nie pasują do pozostałych zwrotów składowych. Z uwagi na to, że także te zwroty nie mają w obrębie gałęzi prawa karnego definicji legalnych, należy poszukać czy nie przyjęto dla nich znaczenia w języku prawniczym.

Okazję ku ustalenia takiego znaczenia dla zwrotu „organizacja” stanowiłoby powszechnie jego użycie w obrębie k.k. Mowa w nim bowiem o „organizacji społecznej” (np. art. 67 § 1 k.k. i art. 73 § 1 k.k.), „organizacji międzynarodowej” (np. art. 115 § 20 pkt 2 i 3 k.k., art. 228 § 6 k.k.), „zagranicznej organizacji” (art. 129 k.k.), „organizacji wojskowej” (np. art. 141 § 1 k.k.), czy też po prostu „organizacji” (art. 118a k.k., art. 252 k.k.). Najbardziej adekwatne będzie poszukiwanie znaczenia tego terminu na gruncie dwóch ostatnich przepisów. Także i tutaj jednak trudno szukać jednolitego stanowiska doktryny. Prób definicyjnych podejmują się poszczególni przedstawiciele nauki prawa karnego. I tak, A. Herzog przyjmuje, że *"[o]rganizacja" to stowarzyszenie, fundacja, każde inne zrzeszenie osób fizycznych czy prawnych oraz podmiotów życia gospodarczego. Nie ma tu żadnych wymogów dotyczących prawnej rejestracji organizacji, podmiotem oddziaływania może być każda organizacja faktycznie istniejąca. Należą do tego zakresu także organizacje międzynarodowe i zagraniczne, niezależnie od tego, czy mają w Polsce swoją filię czy przedstawicielstwo (por. ...)*[A. Herzog, komentarz do art. 252, (w:) *Kodeks*

karny. Komentarz, (red.) R. Stefański, C. H. Beck, SIP Legalis, teza 23]. Z kolei, M. Budyn-Kulik sugeruje, że pojęcie to (...) *należy interpretować (...) szeroko, zarówno jako jakąkolwiek zorganizowaną grupę lub związek mający na celu popełnianie przestępstw (por. uwagi do art. 258), jak i organizację działającą całkowicie legalnie, a także całkowicie nieformalnie; w szczególności nie ma tu znaczenia, czy mamy do czynienia z tzw. organizacją rządową czy pozarządową, krajową czy międzynarodową* (M. Budyn-Kulik, komentarz do art. 118a [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, [red.] M. Mozgawa, WK 2015, SIP Lex, teza 4). Część komentatorów posiłkuje się znaczeniami słownikowymi, podkreślając jedynie potrzebę szerokiego rozumienia tego terminu (zob. Z. Cwiakalski, komentarz do art. 252, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212-277d*, *op. cit.*, teza 16 oraz A. Michalska-Warias, komentarz do art. 252, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do artykułów 222–316*, [red.] M. Królikowski, R. Zawłocki, C.H. Beck 2017, SIP Legalis, nb. 21).

Na gruncie języka powszechnego, jakkolwiek jest to termin wieloznaczny, to jedyne znaczenie, jakie może wchodzić w rachubę to: *grupa osób lub państw, które wspólnie prowadzą jakąś działalność, by osiągnąć określone cele* (*Wielki Słownik Języka Polskiego*, red. P. Źmigrodzki, Instytut Języka Polskiego Polskiej Akademii Nauk, dostęp online: <http://www.wsjp.pl/> w dniu 19 lipca 2019 r.); *grupa ludzi lub państw mających ustaloną strukturę i działających razem, aby osiągnąć wspólne cele* (*Słownik Języka Polskiego*, Polskie Wydawnictwa Naukowe, dostęp online: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/organizacja.html> w dniu 19 lipca 2019 r.).

Z kolei, jeśli chodzi o zwrot „krajowy”, to brak użycia tego słowa w innych miejscach k.k. (poza wspomnianym art. 230 i art. 230a k.k.) powoduje, że należy od razu odwołać się do jego słownikowego znaczenia, gdzie rozumiany jest jako

związany z krajem – terytorium (Wielki Słownik Języka Polskiego, op. cit.; podobnie Słownik Języka Polskiego, op. cit.).

Powyższe uwagi skłaniają do dwóch konkluzji. Po pierwsze, na gruncie językowym nie sposób mówić o niejednoznaczności czy też niedookreśloności użytego przez ustawodawcę terminu. Jeśli dodać do tego fakt, że termin ten odnoszony jest do osób pełniących funkcję członków zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, prezes, dyrektorów lub ich zastępców, prokurentów, głównych księgowych lub skarbników w takich spółkach, to dodatkowo następuje zawężenie organizacji krajowych do tych, które mają tego rodzaju stanowiska w ramach swoich struktur.

Po drugie, użyty przez ustawodawcę termin nie wykazuje różnicy w charakterystyce w porównaniu do innych używanych przez ustawodawcę w k.k. zwrotów, w tym tych które wykorzystują określenie „organizacja”. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że z uwagi na kontekst w jakim sformułowanie to jest używane w art. 115 § 19 k.k., następuje tu dalej idące doprecyzowanie niżli ma to miejsce np. w art. 252 k.k.

Dodatkowo, nie można tracić z pola widzenia tego, że przedmiotem analizy jest przepis prawa karnego, a więc reżimu odpowiedzialności, gdzie występują najdalej idące gwarancje w stosowaniu litery prawa w stosunku do obywatela, i to zarówno wynikające z prawa materialnego (zob. tzw. komponenta intelektualna strony podmiotowej – art. 9 k.k.; kontratyp błędu co do znamion – art. 28 § 1 k.k.), jak i prawa procesowego.

Z drugiej strony, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że u podstaw zarzutu Prezydenta leży nie tyle warstwa redakcyjna kwestionowanej definicji, a rozszerzenie zakresu kryminalizacji zeń wynikające (zob. uzasadnienie wniosku, s 26). Rzeczywiście bowiem, analizowany sposób zredagowania definicji osoby pełniącej funkcję publiczną rozszerza katalog desygnatów

w stosunku do stanu *lex lata*. Niemniej jednak to, jaki zakres penalizacji chce wprowadzić ustawodawca podlega zasadniczo jego decyzji, w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej i przyjętej polityki karnej. Nie jest oczywiście tak, że swoboda ta nie doznaje konstytucyjnych ograniczeń, a wynikają one z zasady proporcjonalności, mającej jednak swoje źródło w art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie zaś jej art. 42 ust. 1. Przepisy te nie zostały jednak wskazane przez Prezydenta jako wzorce kontroli. W tym stanie rzeczy uznać należy, że art. 1 pkt 37 lit. c ustawy nowelizującej, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 k.k., w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d tegoż przepisu, jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Wobec powyższego wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego