



Warszawa, 16 grudnia 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

3528

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 30 września 2020 r. (sygn. akt K 22/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 2, art. 13, art. 14, art. 15, art. 26 i art. 27 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568) **są zgodne** z art. 7 i art. 112 Konstytucji;
- 2) art. 101 ustawy wymienionej w pkt. 1 w zakresie, w jakim dotyczy jej art. 2, art. 13 i art. 14 i nie zawiera *vacatio legis* **jest zgodny** z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 14, art. 27 i art. 29 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695) **są zgodne** z art. 7 i art. 112 Konstytucji;
- 4) art. 1, art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875) **są zgodne** z art. 7 i art. 112 Konstytucji;
- 5) art. 26 pkt 1, art. 38 pkt 3, 4, 5, 6 i 7 oraz art. 39 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym

postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 1086) **są zgodne** z art. 7 i art. 112 Konstytucji;

- 6) art. 26 pkt 2, art. 38 pkt 1, 2, 8, 9 i 10 ustawy wymienionej w pkt 5 **są zgodne** z art. 2, art. 7, art. 112, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 15 października 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej także jako: wnioskodawca lub Rzecznik) z 30 września 2020 r. (sygn. akt K 22/20). Przedmiotem kontroli są: art. 2, art. 13, art. 14, art. 15, art. 26 i art. 27 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568; dalej: ustawa z dnia 31 marca 2020 r.), art. 101 tejże ustawy w zakresie w jakim dotyczy jej art. 2, art. 13 i art. 14 i nie zawiera *vacatio legis*; art. 14, art. 27 i art. 29 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695; dalej: ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r.); art. 1, art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875; dalej: ustawa z dnia 14 maja 2020 r.); art. 26 pkt 1, 2; art. 38 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 i 10 oraz art. 39 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 1086; dalej: ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r.).

2. Kwestionowane przepisy ustawy z dnia 31 marca 2020 r. mają następujące brzmienie:

„Art. 2. W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821 i 1238) po art. 65 dodaje się art. 65a w brzmieniu:

«Art. 65a. Kto umyślnie, nie stosując się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, na podstawie prawa, poleceń określonego zachowania się, uniemożliwia lub istotnie utrudnia wykonanie czynności służbowych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.».

Art. 13. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 161 otrzymuje brzmienie:

«Art. 161. § 1. Kto, wiedząc, że jest zarażony wirusem HIV, naraża bezpośrednio inną osobę na takie zarażenie,
podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Kto, wiedząc, że jest dotknięty chorobą weneryczną lub zakaźną, ciężką chorobą nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu, naraża bezpośrednio inną osobę na zarażenie taką chorobą,

podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 2 naraża na zarażenie wiele osób, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Ściganie przestępstwa określonego w § 1 i 2 następuje na wniosek pokrzywdzonego.»;

2) art. 190a otrzymuje brzmienie:

«Art. 190a. § 1. Kto przez uporczywe nękanie innej osoby lub osoby jej najbliższej wzbudza u niej uzasadnione okolicznościami poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia lub istotnie narusza jej prywatność,

podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto, podszywając się pod inną osobę, wykorzystuje jej wizerunek, inne jej dane osobowe lub inne dane, za pomocą których jest ona publicznie identyfikowana, w celu wyrządzenia jej szkody majątkowej lub osobistej.

§ 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1 lub 2 jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie, sprawca

podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 4. Ściganie przestępstwa określonego w § 1 lub 2 następuje na wniosek pokrzywdzonego.».

Art. 14. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30 i 413) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 232a dodaje się art. 232b w brzmieniu:

«Art. 232b. § 1 W stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii zajęte przedmioty mające znaczenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, można nieodpłatnie przekazać podmiotom leczniczym, Państwowej Straży Pożarnej, Siłom

Zbrojnym Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej oraz instytucjom państwowym i samorządowym. Art. 192 Kodeksu karnego wykonawczego stosuje się odpowiednio.

§ 2. Postanowienie o neodpłatnym przekazaniu przedmiotów wydaje w postępowaniu przygotowawczym prokurator, a po wniesieniu aktu oskarżenia sąd właściwy do rozpoznania sprawy.

§ 3. Na postanowienie, o którym mowa w ust. 2, przysługuje zażalenie. Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego postanowienia.»;

2) po art. 258 dodaje się art. 258a w brzmieniu:

«Art. 258a. Jeżeli oskarżony uniemożliwia lub utrudnia wykonywanie zastosowanego wobec niego środka zapobiegawczego lub umyślnie naruszył obowiązek lub zakaz związany ze stosowaniem takiego środka, sąd lub prokurator jest zobowiązany zastosować środek zapobiegawczy gwarantujący skuteczną realizację celów jego stosowania.»;

3) po art. 276 dodaje się art. 276a w brzmieniu:

«Art. 276a. § 1. Tytułem środka zapobiegawczego można orzec wobec oskarżonego o przestępstwo popełnione w stosunku do członka personelu medycznego, w związku z wykonywaniem przez niego czynności opieki medycznej lub osoby przybranej personelowi medycznemu do pomocy w związku z wykonywaniem tych czynności, zakaz zbliżania się do pokrzywdzonego na wskazaną odległość, zakaz kontaktów lub zakaz publikacji, w tym za pośrednictwem systemów informatycznych lub sieci telekomunikacyjnych treści godzących w prawnie chronione dobra pokrzywdzonego.

§ 2. Zakazy, o których mowa w § 1, mogą być połączone z określeniem poręczenia majątkowego. Do poręczenia majątkowego zastosowanie mają przepisy art. 266–270, z tym że stanowiące przedmiot poręczenia wartości majątkowe lub zobowiązania ulegają przepadkowi albo ściągnięciu również w razie niezastosowania się do zakazów o których mowa w § 1.

§ 3. Zakaz publikacji treści godzących w prawnie chronione dobra pokrzywdzonego, o którym mowa w § 1, obejmuje zakaz publikowania i innego udostępniania tych treści niezależnie od tego, czy zostały wytworzone przez oskarżonego czy inną osobę, za pośrednictwem internetowych portali, stanowiących usługę świadczoną drogą elektroniczną w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

§ 4. Czas stosowania zakazów o których mowa w § 1, określa się przy uwzględnieniu potrzeb w zakresie zabezpieczenia prawidłowego biegu postępowania karnego oraz zapewnienia odpowiedniej ochrony pokrzywdzonemu lub osobom dla niego najbliższym.

§ 5. Przedłużenie stosowania zakazu na dalszy okres, przekraczający łącznie 6 miesięcy, w postępowaniu przygotowawczym może dokonać, na wniosek prokuratora, sąd rejonowy, w okręgu którego prowadzone jest postępowanie.».

Art. 15. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, 679, 1694, 2020 i 2070) w art. 43la:

1) w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

«1) wobec skazanego orzeczono karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą jednego roku i 6 miesięcy, a nie zachodzą warunki przewidziane w art. 64 § 2 Kodeksu karnego;»;

2) § 6 otrzymuje brzmienie:

«§ 6. Przepisy § 1–5 stosuje się odpowiednio do skazanego, któremu wymierzono dwie lub więcej niepodlegających łączeniu kar pozbawienia wolności, które skazany ma odbyć kolejno, nieprzekraczających w sumie jednego roku i 6 miesięcy.».

Art. 26. W ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2020 r. poz. 19) w art. 16 § 4 otrzymuje brzmienie:

«§ 4. Zawiadomienie wnosi się na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej albo ustnie do protokołu. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym i wnosi za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w tym przez portal podatkowy, o którym mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.).».

Art. 27. W ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505, 1543, 1655, 1798, 2217 oraz z 2020 r. poz. 288) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 208 po § 5 dodaje się § 51–53 w brzmieniu:

«§ 51. W posiedzeniu zarządu można uczestniczyć przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, chyba że umowa spółki stanowi inaczej.

§ 52. Zarząd może podejmować uchwały w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, chyba że umowa spółki stanowi inaczej.

§ 53. Członkowie zarządu mogą brać udział w podejmowaniu uchwał zarządu, oddając swój głos na piśmie za pośrednictwem innego członka zarządu, chyba że umowa spółki stanowi inaczej.»;

2) w art. 222:

a) po § 1 dodaje się § 11 w brzmieniu:

«§ 11. W posiedzeniu rady nadzorczej można uczestniczyć przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, chyba że umowa spółki stanowi inaczej.»,

b) § 3 i 4 otrzymują brzmienie:

«§ 3. Członkowie rady nadzorczej mogą brać udział w podejmowaniu uchwał rady nadzorczej, oddając swój głos na piśmie za pośrednictwem innego członka rady nadzorczej, chyba że umowa spółki stanowi inaczej. Oddanie głosu na piśmie nie może dotyczyć spraw wprowadzonych do porządku obrad na posiedzeniu rady nadzorczej.

§ 4. Rada nadzorcza może podejmować uchwały w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, chyba że umowa spółki stanowi inaczej. Uchwała jest ważna, gdy wszyscy członkowie rady zostali powiadomieni o treści projektu uchwały oraz co najmniej połowa członków rady wzięła udział w podejmowaniu uchwały. Umowa spółki może przewidywać surowsze wymagania dotyczące podejmowania uchwał w trybie określonym w zdaniu pierwszym.»,

c) uchyla się § 5;

3) art. 234¹ otrzymuje brzmienie:

«Art. 234¹ § 1. Udział w zgromadzeniu wspólników można wziąć także przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, chyba że umowa spółki stanowi inaczej. O udziale w zgromadzeniu wspólników w sposób, o którym mowa w zdaniu pierwszym, postanawia zwołujący to zgromadzenie.

§ 2. Udział w zgromadzeniu wspólników, o którym mowa w § 1, obejmuje w szczególności:

1) dwustronną komunikację w czasie rzeczywistym wszystkich osób uczestniczących w zgromadzeniu wspólników, w ramach której mogą one wypowiadać

się w toku obrad zgromadzenia wspólników, przebywając w innym miejscu niż miejsce obrad zgromadzenia wspólników, i

2) wykonywanie osobiście lub przez pełnomocnika prawa głosu przed lub w toku zgromadzenia wspólników.

§ 3. Rada nadzorcza, zaś w jej braku wspólnicy, określą w formie regulaminu szczegółowe zasady udziału w zgromadzeniu wspólników przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Regulamin nie może określać wymogów i ograniczeń, które nie są niezbędne do identyfikacji wspólników i zapewnienia bezpieczeństwa komunikacji elektronicznej. Przyjęcie regulaminu może nastąpić uchwałą wspólników bez odbycia zgromadzenia, jeżeli wspólnicy reprezentujący bezwzględną większość głosów wyrażą na piśmie zgodę na treść tego regulaminu.»;

4) w art. 238 dodaje się § 3 w brzmieniu:

«§ 3. W przypadku, gdy udział w zgromadzeniu wspólników następuje przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, w zawiadomieniu należy dodatkowo zamieścić informacje o sposobie uczestniczenia w tym zgromadzeniu, wypowiedania się w jego trakcie, wykonywania na nim prawa głosu oraz wniesienia sprzeciwu od podjętej wówczas uchwały bądź uchwał.»;

5) w art. 371 po § 3 dodaje się § 31–33 w brzmieniu:

«§ 31. W posiedzeniu zarządu można uczestniczyć również przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, chyba że statut spółki stanowi inaczej; przepis art. 4065 § 3 stosuje się odpowiednio.

§ 32. Zarząd może podejmować uchwały w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, chyba że statut spółki stanowi inaczej.

§ 33. Członkowie zarządu mogą brać udział w podejmowaniu uchwał zarządu, oddając swój głos na piśmie za pośrednictwem innego członka zarządu, chyba że statut spółki stanowi inaczej.»;

6) w art. 388:

a) po § 1 dodaje się § 11 w brzmieniu:

«§ 11. W posiedzeniu rady nadzorczej można uczestniczyć również przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, chyba że statut spółki stanowi inaczej; przepis art. 4065 § 3 stosuje się odpowiednio.»;

b) § 2 i 3 otrzymują brzmienie:

«§ 2. Członkowie rady nadzorczej mogą brać udział w podejmowaniu uchwał rady nadzorczej, oddając swój głos na piśmie za pośrednictwem innego członka rady nadzorczej, chyba że statut spółki stanowi inaczej. Oddanie głosu na piśmie nie może dotyczyć spraw wprowadzonych do porządku obrad na posiedzeniu rady nadzorczej.

§ 3. Rada nadzorcza może podejmować uchwały w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, chyba że statut spółki stanowi inaczej. Uchwała jest ważna, gdy wszyscy członkowie rady zostali powiadomieni o treści projektu uchwały oraz co najmniej połowa członków rady wzięła udział w podejmowaniu uchwały. Statut spółki może przewidywać surowsze wymagania dotyczące podejmowania uchwał w trybie określonym w zdaniu pierwszym.»,

c) uchyla się § 4;

7) art. 406⁵ otrzymuje brzmienie:

«Art. 406⁵ § 1. Udział w walnym zgromadzeniu można wziąć również przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, chyba że statut spółki stanowi inaczej. O udziale w walnym zgromadzeniu w sposób, o którym mowa w zdaniu pierwszym, postanawia zwołujący to zgromadzenie.

§ 2. Udział w walnym zgromadzeniu, o którym mowa w § 1 obejmuje w szczególności:

1) dwustronną komunikację w czasie rzeczywistym wszystkich osób uczestniczących w walnym zgromadzeniu, w ramach której mogą one wypowiadać się w toku obrad walnego zgromadzenia, przebywając w innym miejscu niż miejsce obrad walnego zgromadzenia, i

2) wykonywanie osobiście lub przez pełnomocnika prawa głosu przed lub w toku walnego zgromadzenia.

§ 3. Rada nadzorcza określi w formie regulaminu szczegółowe zasady udziału w walnym zgromadzeniu przy wykorzystywaniu środków komunikacji elektronicznej. Regulamin nie może określać wymogów i ograniczeń, które nie są niezbędne do identyfikacji akcjonariuszy i zapewnienia bezpieczeństwa komunikacji elektronicznej.

§ 4. Spółka publiczna zapewnia transmisję obrad walnego zgromadzenia w czasie rzeczywistym. Nie narusza to obowiązków informacyjnych określonych w przepisach o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych.

§ 5. W przypadku wykonywania prawa głosu przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej spółka niezwłocznie przesyła akcjonariuszowi elektroniczne potwierdzenie otrzymania głosu.

§ 6. Na wniosek akcjonariusza, złożony nie później niż po upływie trzech miesięcy od dnia walnego zgromadzenia, spółka przesyła akcjonariuszowi lub jego pełnomocnikowi potwierdzenie, że jego głos został prawidłowo zarejestrowany oraz policzony, chyba że takie potwierdzenie zostało przekazane akcjonariuszowi lub jego pełnomocnikowi wcześniej.

§ 7. W przypadku gdy potwierdzenie, o którym mowa w § 6, otrzyma pośrednik, o którym mowa w art. 68i ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 89, 284 i 288) lub podmiot, o którym mowa w art. 68i ust. 2 tej ustawy, niezwłocznie przekazuje on potwierdzenie akcjonariuszowi lub jego pełnomocnikowi. Przepis art. 68k ust. 6 tej ustawy stosuje się odpowiednio.»

Zgodnie z art. 101 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. Przytoczne powyżej przepisy zaczęły obowiązywać w dniu jej ogłoszenia.

3. Kwestionowane przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. mają następujące brzmienie:

„Art. 14. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256) po art. 392 dodaje się art. 393 w brzmieniu:

«Art. 393. § 1. W przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożyła podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpiła do organu administracji publicznej o takie doręczenie lub nie wyraziła zgody na doręczanie pism w taki sposób.

§ 2. Wydruk pisma, o którym mowa w § 1, zawiera:

1) informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną;

2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane.

§ 3. Wydruk pisma, o którym mowa w § 1, może zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo.

§ 4. Wydruk pisma, o którym mowa w § 1, stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w formie dokumentu elektronicznego.».

Art. 27. W ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2020 r. poz. 19 i 568) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 53 § 41 otrzymuje brzmienie:

«§ 41. Interwenientem jest podmiot, który nie będąc podejrzanym lub oskarżonym w postępowaniu w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, zgłosił w tym postępowaniu roszczenie do przedmiotów podlegających przepadkowi, a zgłoszenie to zostało przyjęte.»;

2) w art. 122 w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

«1) przez wyrażenie „prokurator” w art. 18 § 2, art. 19 § 1 zdanie pierwsze, § 2 i 4, art. 20 § 1 i 1b, art. 23, art. 71 § 2, art. 87 § 3, art. 93 § 3, art. 135, art. 156 § 5, art. 158, art. 160 § 4, art. 192 § 2, art. 198 § 1, art. 215, art. 218 § 1 zdanie pierwsze, art. 231 § 1, art. 232 § 1, art. 232a § 2, art. 232b § 2, art. 236, art. 281, art. 282 § 1 pkt 1, art. 285 § 1a, art. 288 § 1, art. 290 § 1 i 2, art. 293 § 1 i 4, art. 299 § 3, art. 308 § 1, art. 317 § 2, art. 323 § 1 i 3, art. 324 § 1 i 2, art. 325e § 2 zdanie drugie, art. 327 § 1 i 3, art. 333 § 2, art. 336 § 1 i 3, art. 340 § 2, art. 341 § 1 i 2, art. 343a § 2 zdanie drugie, art. 387 § 2, art. 441 § 4, art. 446, art. 448, art. 505, art. 526 § 2, art. 527 § 1, art. 530 § 4 i 5, art. 545 § 2, art. 550 § 2, art. 570, art. 571 § 2, art. 611fs, art. 618 § 1 pkt 2 oraz art. 626a Kodeksu postępowania karnego rozumie się także „finansowy organ postępowania przygotowawczego»;”;

3) w art. 127:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

«§ 1. Interwencję zgłasza się na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej albo ustnie do protokołu. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej

opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym i wnosi za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu podatkowego, utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, 568 i ...) lub przez portal podatkowy, o którym mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Do zgłoszenia dołącza się dowody wskazujące na spełnienie warunków do wystąpienia z interwencją.»

b) po § 2 dodaje się § 2a i 2b w brzmieniu:

«§ 2a. W postępowaniu przygotowawczym, w razie zgłoszenia interwencji przez podmiot nieuprawniony lub przy braku podstaw do jej zgłoszenia, organ postępowania przygotowawczego lub prokurator wydaje postanowienie o odmowie jej przyjęcia.

§ 2b. Na postanowienie o odmowie przyjęcia interwencji przysługuje zażalenie do organu nadrzędnego, a gdy postępowanie prowadzi prokurator – do prokuratura nadrzędnego.»;

4) w art. 142 § 4 otrzymuje brzmienie:

«§ 4. Wniosek sprawcy, o którym mowa w § 1, może być złożony na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej albo ustnie do protokołu. Do wniosku dołącza się dowody wykonania czynności wymienionych w art. 143 § 1–3. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym i wnosi za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu podatkowego, utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne lub przez portal podatkowy, o którym mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.»

Art. 29. W ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505, 1543, 1655, 1798 i 2217 oraz z 2020 r. poz. 288 i 568) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 222 po § 4 dodaje się § 41 w brzmieniu:

«§ 41. Rada nadzorcza może podejmować uchwały w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość także w sprawach, dla których umowa spółki przewiduje głosowanie tajne, o ile żaden z członków rady nadzorczej nie zgłosi sprzeciwu.»;

2) w art. 388 po § 3 dodaje się § 31 w brzmieniu:

«§ 31. Rada nadzorcza może podejmować uchwały w trybie pisemnym lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość także w sprawach, dla których statut spółki przewiduje głosowanie tajne, o ile żaden z członków rady nadzorczej nie zgłosi sprzeciwu.»;

3) w art. 437:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

«§ 1. Zapis na akcje sporządza się w formie pisemnej na formularzu przygotowanym przez spółkę co najmniej w dwóch egzemplarzach na każdego subskrybenta; jeden egzemplarz przeznaczony jest dla subskrybenta, drugi dla spółki. Zapis na akcje w postaci elektronicznej wymaga wypełnienia formularza udostępnionego w systemie teleinformatycznym i opatrzenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Zapis subskrypcji powinien być złożony spółce albo osobie przez nią upoważnionej w terminie podanym w ogłoszeniu, prospekcie albo w liście poleconym, o którym mowa w art. 434 § 3.»,

b) po § 2 dodaje się § 21 w brzmieniu:

«§ 21. W przypadku złożenia zapisu na akcje w postaci elektronicznej przepisu § 2 pkt 4 nie stosuje się.»,

c) w § 3 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

«Przyjęcie zapisu w postaci elektronicznej wymaga poświadczenia przez podmiot przyjmujący zapis.»,

d) § 5 otrzymuje brzmienie:

«§ 5. Nieważne jest oświadczenie subskrybenta, które nie zawiera wszystkich danych, o których mowa w § 2, a w przypadku złożenia zapisu na akcje w postaci elektronicznej nieważne jest oświadczenie subskrybenta, które nie zawiera wszystkich danych, o których mowa w § 2 pkt 1–3 i 5, oraz nieopatrzone podpisem, o którym mowa w § 1 zdaniu drugim. Dodatkowe postanowienia nieprzewidziane w formularzu nie wywołują skutków prawnych.».

4. Kwestionowane przepisy ustawy z dnia 14 maja 2020 r. mają następujące brzmienie:

„Art. 1. W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 i 1495) po art. 387 dodaje się art. 3871 w brzmieniu:

«Art. 3871. Nieważna jest umowa, w której osoba fizyczna zobowiązuje się do przeniesienia własności nieruchomości służącej zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych w celu zabezpieczenia roszczeń wynikających z tej lub innej umowy niezwiązanej bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby, w przypadku gdy:

1) wartość nieruchomości jest wyższa niż wartość zabezpieczanych tą nieruchomością roszczeń pieniężnych powiększonych o wysokość odsetek maksymalnych za opóźnienie od tej wartości za okres 24 miesięcy lub

2) wartość zabezpieczanych tą nieruchomością roszczeń pieniężnych nie jest oznaczona, lub

3) zawarcie tej umowy nie zostało poprzedzone dokonaniem wyceny wartości rynkowej nieruchomości przez biegłego rzeczoznawcę.».

Art. 2. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.) po art. 952 dodaje się art. 952¹ w brzmieniu:

«Art. 952¹. § 1. Termin licytacji lokalu mieszkalnego lub nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, wyznacza się na wniosek wierzyciela.

§ 2. Wierzyciel jest uprawniony do złożenia wniosku, o którym mowa w § 1, jeżeli wysokość egzekwowanej należności głównej stanowi co najmniej równowartość jednej dwudziestej części sumy oszacowania.

§ 3. Jeżeli egzekucję z nieruchomości prowadzi kilku wierzycieli, termin licytacji nieruchomości, o której mowa w § 1, wyznacza się również w przypadku, gdy wnioski w tym przedmiocie złożyli wierzyciele, których łączna wysokość egzekwowanych należności głównych stanowi co najmniej równowartość jednej dwudziestej części sumy oszacowania.

§ 4. Przepisów § 2 i 3 nie stosuje się, jeżeli należność przysługuje Skarbowi Państwa, wynika z wyroku wydanego w postępowaniu karnym lub mimo niespełnienia warunków przewidzianych w tych przepisach zgodę na wyznaczenie terminu licytacji wyraził dłużnik, do którego nieruchomość należy, albo sąd. Sąd wyraża zgodę na wyznaczenie terminu licytacji na wniosek wierzyciela, jeżeli przemawia za tym wysokość i charakter dochodzonej należności lub brak możliwości zaspokojenia wierzyciela z innych składników majątku dłużnika. Na postanowienie sądu oddalające wniosek wierzyciela przysługuje zażalenie.

§ 5. Licytacji lokalu mieszkalnego lub nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, nie przeprowadza się w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz 90 dni po jego zakończeniu.».

Art. 8. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568) w art. 304 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 i 3 w brzmieniu:

«§ 2. Kto, w zamian za udzielone osobie fizycznej świadczenie pieniężne wynikające z umowy pożyczki, kredytu lub innej umowy, której przedmiotem jest udzielenie takiego świadczenia z obowiązkiem jego zwrotu, niezwiązanej bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby, żąda od niej zapłaty kosztów innych niż odsetki w kwocie co najmniej dwukrotnie przekraczającej maksymalną wysokość tych kosztów określoną w ustawie, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 3. Tej samej karze podlega, kto, w związku z udzieleniem osobie fizycznej świadczenia pieniężnego wynikającego z umowy pożyczki, kredytu lub innej umowy, której przedmiotem jest udzielenie świadczenia pieniężnego z obowiązkiem jego zwrotu, niezwiązanej bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby, żąda od niej zapłaty odsetek w wysokości co najmniej dwukrotnie przekraczającej stopę odsetek maksymalnych lub odsetek maksymalnych za opóźnienie, określonych w ustawie.»”.

5. Kwestionowane przepisy ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. mają następujące brzmienie:

„Art. 26. W ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821 i 1238 oraz z 2020 r. poz. 568 i 956) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 107 dodaje się art. 107a w brzmieniu:

«Art. 107a. § 1. Kto nie będąc do tego uprawnionym, włączając się w transmisję danych prowadzoną przy użyciu systemu teleinformatycznego, udaremnia lub utrudnia użytkownikowi tego systemu przekazywanie informacji, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 1000 złotych.

§ 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 używa słów powszechnie uznanych za obelżywe lub w inny sposób dopuszcza się nieobyczajnego wybryku,

podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo karze grzywny nie niższej niż 3000 złotych.»;

2) w art. 130 § 2 otrzymuje brzmienie:

«§ 2. Przepisu art. 119 nie stosuje się, jeżeli sprawca popełnia kradzież w sposób szczególnie zuchwały lub z włamaniem.».

Art. 38. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568 i 875) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 37a otrzymuje brzmienie:

«Art. 37a. § 1. Jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku, sąd może zamiast tej kary orzec karę ograniczenia wolności nie niższą od 3 miesięcy albo grzywnę nie niższą od 100 stawek dziennych, jeżeli równocześnie orzeka środek karny, środek kompensacyjny lub przepadek.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się do sprawców, którzy popełniają przestępstwo działając w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego oraz sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym.»;

2) po art. 57a dodaje się art. 57b w brzmieniu:

«Art. 57b. Skazując za przestępstwo określone w art. 12 § 1 sąd wymierza karę przewidzianą za przypisane sprawcy przestępstwo w wysokości powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia do podwójnej wysokości górnej granicy ustawowego zagrożenia.»;

3) art. 85 otrzymuje brzmienie:

«Art. 85. § 1. Jeżeli sprawca popełnił dwa lub więcej przestępstw, zanim zapadł pierwszy wyrok, chociażby nieprawomocny, co do któregośkolwiek z tych przestępstw i wymierzono za nie kary tego samego rodzaju albo inne podlegające łączeniu, sąd orzeka karę łączną, biorąc za podstawę kary z osobna wymierzone za zbiegające się przestępstwa.

§ 2. Karą łączną nie obejmuje się kar orzeczonych wyrokami, o których mowa w art. 114a.»;

4) w art. 86:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

«§ 1. Sąd wymierza karę łączną w granicach powyżej najwyższej z kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa do ich sumy, nie przekraczając jednak

810 stawek dziennych grzywny, 2 lat ograniczenia wolności albo 20 lat pozbawienia wolności. Jeżeli najwyższą z kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa jest kara 810 stawek dziennych grzywny, 2 lat ograniczenia wolności albo 20 lat pozbawienia wolności, dolną granicę kary łącznej przyjmuje się w tej wysokości. Karę pozbawienia wolności wymierza się w miesiącach i latach.”,

b) uchyla się § 4;

5) w art. 89a § 1 otrzymuje brzmienie:

«§ 1. Jeżeli chociażby jedną z kar podlegających łączeniu jest kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania orzeczona na podstawie art. 60 § 5, a kara ta nie podlega łączeniu z surowszą karą pozbawienia wolności, sąd może wymierzyć karę łączną pozbawienia wolności w wymiarze równym karze pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania orzeczonej na podstawie art. 60 § 5, o ile jednocześnie stosuje warunkowe zawieszenie wykonania kary łącznej.»;

6) w art. 91 § 2 otrzymuje brzmienie:

«§ 2. Jeżeli sprawca w warunkach określonych w art. 85 § 1 popełnia dwa lub więcej ciągów przestępstw określonych w § 1 lub ciąg przestępstw oraz inne przestępstwo, sąd orzeka karę łączną, stosując odpowiednio przepisy tego rozdziału.»;

7) po art. 91 dodaje się art. 91a w brzmieniu:

«Art. 91a. Wydaniu wyroku łącznego nie stoi na przeszkodzie, że poszczególne kary wymierzone za należące do ciągu przestępstw lub zbiegające się przestępstwa zostały już w całości albo w części wykonane. Przepis art. 71 § 2 stosuje się odpowiednio.»;

8) w art. 115 po § 9 dodaje się § 9a w brzmieniu:

«§ 9a. Kradzieżą szczególnie zuchwałą jest:

1) kradzież, której sprawca swoim zachowaniem wykazuje postawę lekceważącą lub wyzywającą wobec posiadacza rzeczy lub innych osób lub używa przemocy innego rodzaju niż przemoc wobec osoby, w celu zawładnięcia mieniem;

2) kradzież mienia ruchomego znajdującego się bezpośrednio na osobie lub w noszonym przez nią ubraniu albo przenoszonym lub przemieszczanym przez tę osobę w warunkach bezpośredniego kontaktu lub znajdującego się w przedmiotach przenoszonych lub przemieszczanych w takich warunkach.»;

9) po art. 278 dodaje się art. 278a w brzmieniu:

«Art. 278a. § 1. Kto dopuszcza się kradzieży szczególnie zuchwałej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Jeżeli kradzież szczególnie zuchwałą popełniono na szkodę osoby najbliższej, ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego.»;

10) w art. 294 § 1 otrzymuje brzmienie:

«§ 1. Kto dopuszcza się przestępstwa określonego w art. 278 § 1, 2 lub 5, art. 278a § 1, art. 284 § 1 lub 2, art. 285 § 1, art. 286 § 1 lub 2, art. 287 § 1, art. 288 § 1 lub 3, art. 290 § 1 lub w art. 291 § 1, w stosunku do mienia znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.».

Art. 39. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, 413 i 568) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 96 dodaje się art. 96a w brzmieniu:

«Art. 96a. Przepisy art. 374 § 3–8 i art. 517ea stosuje się odpowiednio do posiedzeń.»;

2) w art. 100 dodaje się § 10 w brzmieniu:

«§ 10. Podmiot lub stronę, która bierze udział w posiedzeniu przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, na którym wydano postanowienie albo zarządzenie, uznaje się za „obecną przy ogłoszeniu” postanowienia albo zarządzenia w rozumieniu § 4 lub 6.»;

3) w art. 177 po § 1a dodaje się § 1b w brzmieniu:

„§ 1b. W miejscu przebywania świadka przesłuchiwanego w sposób określony w § 1a, zamiast osób wskazanych w tym przepisie, może być obecny:

1) funkcjonariusz Służby Więziennej – jeżeli świadek przebywa w zakładzie karnym lub areszcie śledczym;

2) urzędnik konsularny – jeżeli świadek będący obywatelem polskim przebywa za granicą.»;

4) w art. 248 § 2 otrzymuje brzmienie:

«§ 2. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania go do dyspozycji sądu nie doręczono mu postanowienia o zastosowaniu wobec niego tymczasowego aresztowania albo nie ogłoszono mu tego postanowienia na posiedzeniu przeprowadzonym w sposób określony w art. 250 § 3b.»;

5) w art. 250 po § 3a dodaje się § 3b–3h w brzmieniu:

«§ 3b. Można odstąpić od przymusowego doprowadzenia do sądu podejrzanego, jeżeli zostanie zapewniony udział podejrzanego w posiedzeniu, w szczególności złożenie przez niego wyjaśnień, przy użyciu urządzeń technicznych, umożliwiających przeprowadzenie tego posiedzenia na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

§ 3c. W wypadku określonym w § 3b w posiedzeniu bierze udział w miejscu przebywania podejrzanego referendarz sądowy lub asystent sędziego zatrudniony w sądzie, w którego okręgu przebywa podejrzany lub funkcjonariusz Służby Więziennej, jeżeli podejrzany przebywa w zakładzie karnym lub areszcie śledczym.

§ 3d. obrońca bierze udział w posiedzeniu przeprowadzonym w sposób określony w § 3b w miejscu przebywania oskarżonego, chyba że obrońca stawi się w tym celu w sądzie lub sąd zobowiąże go do udziału w posiedzeniu w budynku sądu z uwagi na konieczność uchYLENIA ryzyka nierozstrzygnięcia wniosku w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania przed upływem dopuszczalnego czasu zatrzymania oskarżonego.

§ 3e. W wypadku, gdy obrońca bierze udział w posiedzeniu przebywając w innym miejscu niż oskarżony, sąd na wniosek oskarżonego lub obrońcy może zarządzić przerwę na czas oznaczony i zezwolić na telefoniczny kontakt obrońcy z oskarżonym, chyba że uwzględnienie wniosku może zakłócić prawidłowy przebieg posiedzenia lub stwarza ryzyko nierozstrzygnięcia wniosku w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania przed upływem dopuszczalnego czasu zatrzymania oskarżonego.

§ 3f. Przepisu § 3b nie stosuje się w wypadku oskarżonego, którego dotyczą okoliczności wskazane w art. 79 § 1 pkt 2.

§ 3g. Tłumacz może wziąć udział w posiedzeniu również w miejscu przebywania oskarżonego.

§ 3h. Przepisy art. 517ea stosuje się odpowiednio.»;

6) w art. 251 dodaje się § 4 w brzmieniu:

«§ 4. Postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania doręcza się oskarżonemu. Postanowienie o zastosowaniu innego środka zapobiegawczego doręcza się oskarżonemu, jeżeli nie był obecny przy ogłoszeniu tego postanowienia.»;

7) w art. 276a po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

«§ 1a. Środek zapobiegawczy, o którym mowa w § 1, można orzec również wobec oskarżonego o przestępstwo, o którym mowa w art. 190a ustawy z dnia

6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, popełnione z powodu wykonywanego przez pokrzywdzonego zawodu.”;

8) w art. 374 dodaje się § 3–9 w brzmieniu:

«§ 3. Przewodniczący, na wniosek prokuratora, wyraża zgodę na jego udział w rozprawie przy użyciu urządzeń technicznych, umożliwiających udział w rozprawie na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie względy techniczne.

§ 4. Przewodniczący może zwolnić z obowiązku stawiennictwa na rozprawie oskarżonego, oskarżyciela posiłkowego albo oskarżyciela prywatnego, którzy są pozbawieni wolności, jeżeli zostanie zapewniony udział tych stron w rozprawie przy użyciu urządzeń technicznych, umożliwiających udział w rozprawie na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

§ 5. W wypadku określonym w § 4 w rozprawie bierze udział w miejscu przebywania strony referendarz sądowy lub asystent sędziego, zatrudniony w sądzie, w którego okręgu strona przebywa.

§ 6. obrońca bierze udział w rozprawie przeprowadzanej w sposób określony w § 4 w miejscu przebywania oskarżonego, chyba że stawi się w tym celu w sądzie.

§ 7. W wypadku gdy obrońca bierze udział w rozprawie przebywając w innym miejscu niż oskarżony, sąd na wniosek oskarżonego lub obrońcy może zarządzić przerwę na czas oznaczony, w celu kontynuacji rozprawy w tym samym dniu, aby umożliwić telefoniczny kontakt obrońcy z oskarżonym, chyba że złożenie wniosku w sposób oczywisty nie służy realizacji prawa do obrony, a w szczególności zmierza do zakłócenia lub nieuzasadnionego przedłużenia rozprawy.

§ 8. Jeżeli zachodzi potrzeba udziału tłumacza w rozprawie przeprowadzanej w sposób określony w § 4, tłumacz bierze udział w rozprawie w miejscu przebywania oskarżonego niewładającego w wystarczającym stopniu językiem polskim lub w miejscu przebywania osoby, co do której zachodzą okoliczności określone w art. 204 § 1 pkt 1, chyba że przewodniczący zarządzi inaczej.

§ 9. Przepisy art. 517ea stosuje się odpowiednio.»;

9) w art. 568a w § 2 wyrazy «art. 575–577” zastępuje się wyrazami «art. 575 § 1 i 2, art. 576 i art. 577»;

10) 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.»;

11) w art. 575 uchyla się § 3.”

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł w zakresie zarzutów naruszenia art. 7 oraz art. 112 Konstytucji, że „wszystkie zaskarżone w punktach I., III., IV., V. oraz VI. wniosku przepisy, stanowią nowelizacje kodeksów. Jednocześnie zestawienie daty wpływu, dat poszczególnych czytań w Sejmie oraz dat uchwalenia ustaw przez Sejm wskazuje jednoznacznie, że naruszone zostały przepisy Rozdziału 4 Regulaminu Sejmu, w szczególności art. 89 ust. 2, oraz unormowania odnoszące się do Komisji Nadzwyczajnej. Wskazać należy, że w przypadku przepisów zaskarżonych w punkcie I. wniosku, w dniu 26 marca 2020 roku do Marszałka Sejmu wpłynął druk sejmowy nr 299 zawierający projekt wskazanej tam ustawy, a w dniu 31 marca 2020 roku Sejm ustawę uchwalił. W przypadku przepisów zaskarżonych w punkcie III. wniosku, w dniu 7 kwietnia 2020 roku do Marszałka Sejmu wpłynął druk sejmowy nr 330 zawierający projekt wskazanej tam ustawy, a w dniu 16 kwietnia 2020 roku Sejm rozpatrzył poprawki Senatu i tym samym ustawę uchwalił. W przypadku przepisów zaskarżonych w punkcie IV. wniosku, w dniu 28 kwietnia 2020 roku do Marszałka Sejmu wpłynął druk sejmowy nr 344 zawierający projekt wskazanej tam ustawy, a w dniu 14 maja 2020 roku Sejm rozpatrzył poprawki Senatu i tym samym ustawę uchwalił. W przypadku przepisów zaskarżonych w punkcie V. i VI. wniosku, w dniu 22 maja 2020 roku do Marszałka Sejmu wpłynął druk sejmowy nr 382 zawierający projekt wskazanej tam ustawy oraz w dniu 27 maja 2020 roku odbyło się pierwsze czytanie projektu - druk sejmowy nr 390, w ramach którego zostały wniesione poprawki, które winny zostać objęte nową inicjatywą ustawodawczą, a w dniu 19 czerwca 2020 roku Sejm rozpatrzył poprawki Senatu i tym samym ustawę uchwalił” (wniosek Rzecznika, s. 43). W ocenie wnioskodawcy taki sposób postępowania powoduje, że procedując „Sejm (...) nie działał zgodnie z art. 7 Konstytucji na podstawie i w granicach prawa oraz przez rażące naruszenie postanowień regulaminu Sejmu naruszył art. 112 Konstytucji” (*ibidem*). Wnioskodawca stawia również zarzut, że procedowane zmiany nie były związane z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, wobec czego można mówić o „instrumentalnym wykorzystaniu sytuacji związanej z chorobą Covid 19

wywoływaną przez tegoż wirusa do przeprowadzenia zmian w kodeksach” (wniosek Rzecznika, s. 43-44). Wnioskodawca podnosi wręcz, że w przypadku procedowania tych zmian w należyтым trybie legislacyjnym „najpewniej (...) nie zostałyby uchwalone, albo nie zostałyby uchwalone w przyjętym ostatecznie kształcie” (wniosek Rzecznika, s. 44). Po pierwsze, wnioskodawca zauważa, że podnoszone przezeń uchybienia w toku procesu legislacyjnego „pochodzą (...) nie z niezgodności z przepisem Konstytucji, ale z regulaminem Sejmu” (wniosek Rzecznika, s. 45). Sam przyznaje, że dla „uznania niezgodności z art. 7 w związku z art. 112 Konstytucji w przypadku ustawy zmieniającej nie jest wystarczające samo stwierdzenie nieprawidłowości w procesie ustawodawczym” (*ibidem*). Jednakże w jego ocenie nieprawidłowości miały tu kwalifikowany charakter. Wskazuje, że „waga materii (...) nie tylko nakazywała procedowanie z uwzględnieniem trybu przewidzianego w rozdziale 4 działu II regulaminu Sejmu, ale również z najwyższą starannością wymaganą przez obszerność zmian oraz, w przypadku kodyfikacji karnych, ich represyjny charakter” (*ibidem*). Po drugie, powołuje się na to iż „[p]rzepisy rozdziału 4 działu II regulaminu Sejmu spełniają przede wszystkim funkcję gwarancyjną. Celem wprowadzenia bardziej rygorystycznego trybu legislacyjnego w sprawach projektów kodeksów, ich zmian oraz przepisów wprowadzających kodeksy było zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu tych norm, w szczególności pod względem ich skutków oraz możliwości poprawnego stosowania. Kodeksy, jako akty prawne o szczególnym znaczeniu, muszą zawierać normy o bardzo wysokiej jakości legislacyjnej, zapewniające stabilność całemu systemowi prawnemu. Pośpiech nie służy stanowieniu norm o takim charakterze (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt Kp 1/19). Nie jest zatem dopuszczalne, aby projekt tego rodzaju był przez Sejm procedowany w tempie szybszym niż przewidziany dla konstytucyjnego trybu pilnego, bez zachowania wymogów dotyczących możliwości realnego uczestniczenia przez posłów i senatorów w procesie legislacyjnym. Naruszenie to oznacza bowiem, że w istocie posłowie nie mieli możliwości aktywnego uczestniczenia w procesie tworzenia prawa, co należy przecież do ich głównych zadań” (*ibidem*). Rzecznik podnosi, iż „[t]empo prac ma bezpośredni wpływ na wprowadzenie do systemu prawa norm prawnych, które nie zostały w sposób dostateczny przemyślane i mogących wywołać efekty, których nawet sam projektodawca nie był świadom na etapie dokonywania przedłożenia. Potencjał nieprawidłowości, szczególnie na gruncie prawa karnego, jest zatem wystarczająco

doniosły, by uznać, że i ta przesłanka została spełniona” (wniosek Rzecznika, s. 45-46). Ostatecznie Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że „tego rodzaju naruszenia, jakie miały miejsce w toku prac nad tymi ustawami, przy braku merytorycznego związku zmian w kodeksach z ustawami dotyczącymi problematyki związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, nie mogą być uznane za nieistotne i w związku z tym pominięte, a co za tym idzie – mają kwalifikowany charakter” (wniosek Rzecznika, s. 46), który – w jego ocenie – uzasadniania ich niezgodność z art. 7 i art. 112 Konstytucji.

2. Wnioskodawca w zakresie zarzutów odnoszących się do niezgodności art. 26 pkt 2, art. 38 pkt 1, 2, 8, 9 i 10 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. z art. 2, art. 7, art. 112, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji wskazał, iż „warunki uchwalania ustawy zmieniającej prowadzą do wniosku, że tak rozumiany wymóg trzech czytań nie został przez ustawodawcę dochowany. Narzucone tempo procedowania, w połączeniu z niemożnością dokładnego zapoznania się z treścią projektu przez posłów i senatorów, a także fakt, że do projektu wprowadzającego bardzo istotne zmiany dotyczące dotychczasowej treści Kodeksu karnego, stanowi nie tylko naruszenie dyspozycji art. 7 Konstytucji, ale również bezpośrednio godziło w wyrażoną w art. 119 ust. 1 Konstytucji zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach i zasady związane z kształtem inicjatywy ustawodawczej z art. 118 ust. 1 Konstytucji” (wniosek Rzecznika, s. 54-55).

Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że kwestionowane przepisy zostały uchwalone w następstwie przyjęcia poprawek zgłoszonych do projektu oznaczonego drukami nr 382 i nr 382-A w dniu 27 maja 2020 roku (zob. sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych, druk sejmowy nr 390), jednakże „nie stanowią [one – dopisek własny] poprawek w rozumieniu art. 119 ust. 2 Konstytucji, a stanowią nową inicjatywę ustawodawczą w rozumieniu art. 118 ust. 1 Konstytucji i tym samym winny być zgłoszone jako nowa inicjatywa ustawodawcza i, zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji, rozpatrywane w trzech czytaniach” (wniosek Rzecznika, s. 55). Wnioskodawca wskazuje na istnienie odrębności merytorycznej „nowelizacji Kodeksu wykroczeń i Kodeksu karnego, od nowelizacji w tych kodeksach zaproponowanych w projekcie oznaczonym drukami sejmowymi nr 382 i nr 382-A” (*ibidem*), stąd winny być „one (...) objęte nową inicjatywą ustawodawczą, a zgłoszenie ich w trybie poprawek stanowi naruszenie art. 118 Konstytucji. Wyodrębnienie w Konstytucji prawa do przedłożenia

w Sejmie projektu ustawy (art. 118 Konstytucji) oraz prawa do wnoszenia poprawek do projektu (art. 119 ust. 2 Konstytucji) musi prowadzić do wniosku, że prawa te mają odrębną treść i różne zakresy przedmiotowe” (*ibidem*). Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi również, że także w tym przypadku naruszono przewidziany w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (aktualny t.j. M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu lub R.S.) tryb procedowania zmian w kodeksach. Wreszcie wskazuje, że „[u]stawa z dnia 19 czerwca 2020 r. w tym zakresie nie tylko powieliła w części treść ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, co do sprzeczności której w całości z art. 7 w związku z art. 112 oraz z art. 119 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzekł w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r., ozn. sygn. Kp 1/19, ale również powieliła wady dotyczące trybu jej uchwalania” (wniosek Rzecznika, s. 55-56). Wnioskodawca wskazuje, że część kwestionowanych przezeń ze względu na tryb procedowania przepisów stanowi powtórzenie przepisów zakwestionowanych z przyczyn proceduralnych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 lipca 2020 r. (sygn. akt Kp 1/19), są to zmiany dotyczące: „instytucji z art. 37a k.k., czynu ciągłego – art. 57b k.k., kary łącznej – art. 85, 86 § 1, 89a § 1, 91a k.k. oraz kradzieży szczególnie zuchwałej – art. 115 § 9a, art. 278a § 1 i 2 i art. 294 § 1 k.k.” (wniosek Rzecznika, s. 56). Powoduje to, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, niezgodność przepisów, o których mowa w pkt. VI jego wniosku z art. 7 i art. 112 w związku z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, gdyż tryb ich procedowania rażąco naruszał postanowienia Regulaminu Sejmu. Rzecznik wskazuje też, że kwestionowane przezeń przepisy wniesione jako poprawki „nie zostały w żaden sposób uzasadnione, co stoi w rażącej sprzeczności z zasadą lojalności państwa wobec obywateli leżącą u podstaw zasady demokratycznego państwa prawnego wynikającej z art. 2 Konstytucji” (*ibidem*). Podnosi również brak ich związku merytorycznego z materiają ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r., która jest ustawą o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19, przy czym poprawki te „nie łączyły się także w żaden sposób merytorycznie z materiają zmian w Kodeksie karnym zaproponowanych w druku sejmowym nr 382 (zmiany dotyczące kary łącznej – art. 85, 86 § 1, 89a § 1, 91a k.k.) zawierającym projekt ustawy, a tym samym stanowiły odrębną materiają ustawową, która winna zostać zgłoszona w trybie inicjatywy ustawodawczej z art. 118 ust. 1 Konstytucji, w tym winna zostać właściwie

uzasadniona” (wniosek Rzecznika, s. 56-57). Wnioskodawca stawia w związku z tym zarzut instrumentalnego wykorzystywania „sytuacji epidemicznej COVID-19 do wprowadzenia nieprzemyślanych zmian w systemie orzekania kar, a tym samym rażące naruszenie zasady prawidłowej legislacji leżącej u podstaw zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Taki tryb procedowania, szczególnie w zakresie zmian w kodyfikacjach, musi być oceniony jednoznacznie krytycznie z punktu widzenia jakości procesu legislacyjnego” (wniosek Rzecznika, s. 57).

3. W przedmiocie niezgodności art. 101 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. w zakresie, w jakim dotyczy art. 2, art. 13, art. 14 i art. 15 tejże ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że „zgodnie z art. 101 ustawy, w zakresie przepisów z zakresu prawa karnego *sensu largo* zaczęła ona obowiązywać bez zachowania *vacatio legis* w dniu 31 marca 2020 r. o godzinie 22:41:53” (wniosek Rzecznika, s. 58). Wnioskodawca wskazuje, że „z uwagi na treść zmian w Kodeksie karnym, Kodeksie wykroczeń oraz Kodeksie postępowania karnego, brak jest ważnego interesu państwa, który wymagał natychmiastowego wejścia w życie art. 2, art. 13 i art. 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568), a zasady demokratycznego państwa prawnego stały temu na przeszkodzie, gdyż unormowania karnoprawne w sposób najbardziej dotkliwy ograniczają prawa i wolności obywatelskie. Brak *vacatio legis* w tym przypadku stanowi rażące naruszenie standardów wynikających z art. 88 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Samo formalne ogłoszenie zaskarżonych przepisów, bez upływu odpowiedniej ilości czasu, pomimo istnienia technik informatycznych, nie pozwala obywatelom zapoznać się z treścią promulgowanych norm prawnych. Uzasadnia to niekonstytucyjność art. 101 ustawy we wskazanym w *petitum* wniosku zakresie”. (wniosek Rzecznika, s. 61)

III. Analiza formalnoprawna

1. W art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze

zm.; dalej ustawa o TK) zostały określone wymogi dotyczące pism procesowych (wniosków, skarg konstytucyjnych, pytań prawnych), inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednym z wymogów warunkujących skuteczne zainicjowanie kontroli jest odpowiednie uzasadnienie sformułowanych zarzutów dotyczących hierarchicznej zgodności norm wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie (zob. art. 47 ust. 2 pkt 6 ustawy o TK).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że: „[p]rzesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Wskazuje się ponadto, że nie jest wystarczające sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Zdaniem Trybunału: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Obowiązek odpowiedniego uzasadnienia zarzutu związany jest w sposób szczególny z domniemaniami konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą kontrydiktoryjności, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak wskazywał Trybunał: „[k]ontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. 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 Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

2. Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12). Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). W opinii Trybunału: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt

K 13/13). Należy ponadto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej jednak zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione.

Odnosząc się do postępowania zainicjowanego wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich należy uznać, że spełnienie wymogu rzetelnego uzasadnienia zarzutów niezgodności w odniesieniu do wskazanych we wniosku wzorców kontroli może budzić pewne wątpliwości. W szczególności nie przedstawiono wpływu podnoszonych usterek procedury legislacyjnej na treść kwestionowanych przepisów. Rzecznik nie sformułował zatem w tym względzie zarzutów merytorycznych poza ogólnie ujętym stwierdzeniem, że ze względu na reżim czasowy, w którym kwestionowane zmiany były procedowane, mogą być one „nieprzemysłane”. Rzecznik nie przytoczył dowodów na okoliczność, że uchwalone zmiany nie zachowują wysokiego poziomu techniki legislacyjnej oraz spójnej aksjologii oraz że – w przypadku przepisów prawnokarnych – ustawodawca niewłaściwie dobrał środki represji karnej, co w efekcie mogłoby utrudnić albo nawet wykluczyć realizację zamierzonych celów. Mimo wskazanych niedostatków, którymi odznacza się uzasadnienie zawarte we wniosku Rzecznika Sejm stoi na stanowisku, że spełnia ono wymogi konstytucyjne odnoszące się do uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją. Oznacza to, że przesłanki warunkujące wydanie wyroku w niniejszym postępowaniu zostały spełnione.

IV. Analiza merytoryczna

1. Wzorce kontroli

1. Zasada legalizmu zawarta w art. 7 Konstytucji nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z tym przepisem, kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać ani też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę (zob. wyroki TK z: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02 i 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). Pojęcie „władzy publicznej” użyte w analizowanym wzorcu obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym, a więc władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą.

Z kolei, precyzując użyte w art. 7 Konstytucji pojęcie „działanie organu władzy publicznej” Trybunał Konstytucyjny wskazał, że pojęcie to „nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie «zaniechania» władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej” (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00).

Ze statuowanego w art. 7 Konstytucji obowiązku działania organów władzy na podstawie i w granicach prawa wynika konieczność jednoznacznego i precyzyjnego określenia kompetencji tych podmiotów w przepisach prawa. Stąd wszelkie działania organów władzy publicznej powinny mieć podstawę prawną, natomiast – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05). Podobnie w orzeczeniu z 4 października 2011 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 7 Konstytucji nakłada na organ władzy publicznej powinność „przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki” (postanowienie TK z 4 października 2011 r., sygn. akt P 9/11). Wreszcie, z art. 7 Konstytucji wynika domniemanie, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Domniemanie to może zostać obalone w przewidzianych przez prawo formach, w szczególności poprzez stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia przez organ władzy publicznej art. 7 Konstytucji.

Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszania przez organ prawodawczy przepisów określających procedurę tworzenia prawa. W odniesieniu do ustaw należy podkreślić, że dochowanie trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, natomiast działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. akt

K 20/01; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15). Niezachowanie elementów procedury tworzenia prawa może być zawsze – w tym kontekście – rozpatrywane w kategoriach naruszenia art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

Przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia prawa (władztwa prawodawczego) towarzyszy równocześnie określony system kontroli, przede wszystkim co do legalności działania w tym zakresie (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Ewentualne stwierdzenie niedochowania konstytucyjnych warunków procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanych przepisów, powoduje ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i czyni kontrolę merytoryczną bezprzedmiotową (wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07). Niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów zawartych w aktach o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje z uchybieniem, w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych, trybowi ustawodawczemu polegającego na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego (zob. orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95).

2. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wyrażona w tym przepisie formuła demokratycznego państwa prawnego nie ma ostrych konturów i pozostaje otwarta na wykładnię dokonywaną przez organy bezpośrednio stosujące Konstytucję. Na jej konstrukcję składają się nie tylko komponenty wymienione w art. 2 (tj. zasady państwa: demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego społecznie), ale także niektóre inne, odrębnie wyrażone zasady ustrojowe oraz wywodzone z jednych i drugich tzw. zasady pochodne (por. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, uwaga 6 i 9).

Poza podstawowymi zasadami pochodnymi wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, a więc zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawidłowej legislacji (aczkolwiek podkreślić należy, że dokonywana w piśmiennictwie klasyfikacja wydobywanych i formułowanych

przez Trybunał Konstytucyjny zasad pochodnych jest zróżnicowana), wskazać można szereg dalszych zasad wyprowadzanych z dwu wyżej wspomnianych. Wymieniona przez wnioskodawcę, jako punkt odniesienia dla oceny zakwestionowanych regulacji, zasada odpowiedniego kształtowania *vacatio legis* stanowi przykład właśnie tego rodzaju zasady pochodnej drugiego stopnia. Z uwagi na jej niesamodzielny charakter, celowe jest przypomnienie istotnych elementów zasady, z której jest ona wyrodzona, tj. zasady ochrony zaufania od państwa i prawa.

Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. W wyroku z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że zasada ta wyraża się: „(...) w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (por. także wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97).

Podobne stanowisko zostało wyrażone w wydanym w pełnym składzie wyroku TK z 25 kwietnia 2001 r. (sygn. akt K 13/01), w którym – podtrzymując wcześniejsze wypowiedzi – stwierdzono, że analizowana zasada opiera się na: „[...] pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągać za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistnia się wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty

(...). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach (...). Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe”.

Gdy idzie o istotną w niniejszej sprawie zasadę pochodną drugiego stopnia wywodzoną z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czyli o nakaz stosowania odpowiedniego *vacatio legis*, warto przypomnieć, że: „Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie odpowiednio długim okresem czasu. Zachowanie takiego okresu, określanego zazwyczaj nazwą *vacatio legis* (polskie terminy «spoczywanie ustawy» i «okres dostosowawczy» nie rozpowszechniły się). Ma na celu umożliwienie adresatom aktu normatywnego zapoznanie się z treścią nowych unormowań i dostosowanie do nich swych przyszłych zachowań. Podstawą ciężącego na prawodawcy obowiązku zachowania stosownej *vacatio legis* Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie upatruje w przepisie określającym Rzeczpospolitą Polską jako państwo prawne (zob. np. wyrok z 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 64). Stanowisko to w całej pełni zachowuje aktualność na gruncie art. 2 obecnie obowiązującej Konstytucji. Ocena czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych” (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99). Co do zasady „odpowiedniość” okresu dostosowawczego powinno się ustalać i oceniać w odniesieniu do każdego aktu normatywnego osobno, nie zaś według uniwersalnych, spetryfikowanych reguł.

3. Artykuł 112 Konstytucji wymienia sprawy, które stanowią materię normowaną na poziomie Regulaminu Sejmu, zaliczając do nich: 1) organizację wewnętrzną

i porządek prac Sejmu; 2) tryb powoływania i działalności organów Sejmu; 3) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Wyliczenie zawarte w art. 112 Konstytucji (oraz uzupełniająco – w art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 Konstytucji) ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że materie wykraczające poza tak wyznaczony zakres nie powinny być regulowane w tym akcie.

Przekazanie wymienionych materii do unormowania samodzielnie przez Sejm w drodze uchwały stanowi przejaw tzw. zasady autonomii izb parlamentarnych (por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 112, s. 21). Zgodnie z tą zasadą izbie przysługuje – w zakresie określonym Konstytucją – samodzielność w wymiarze organizacyjnym oraz co do określenia wewnętrznych zasad działania. Sprawy te nie mogą natomiast podlegać regulacji w innego rodzaju aktach normatywnych, w szczególności wyłączone jest ich normowanie na poziomie ustawowym. Regulamin Sejmu jest uchwalany przez Sejm w formie uchwały (art. 120 Konstytucji). Obecnie obowiązujący regulamin został ustanowiony uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Artykuł 88 ust. 1 Konstytucji stanowi, że warunkiem wejścia w życie powszechnie obowiązującego aktu normatywnego jest jego ogłoszenie. W wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. akt K 4/99) Trybunał przeprowadził szersze rozważania na temat warunków i skutków ogłoszenia aktu normatywnego w rozumieniu art. 88 ust. 1 Konstytucji: „[p]rzepis ten uzależnia wejście w życie ustawy od jej ogłoszenia. Warunek ten dotyczy zresztą nie tylko ustaw, ale także innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, a mianowicie rozporządzeń i aktów prawa miejscowego, jak również umów międzynarodowych. Wprowadzając tę regulację ustrojodawca nawiązał do tradycyjnej, sformułowanej już w dekrete Gracjana, zasady: *leges instituuntur cum promulgantur*. Zasada ta podyktowana jest zarówno przez postulat aksjologiczny, oparty na wartościach moralno-politycznych będących immanentnym składnikiem pojęcia państwa prawnego, jak i postulat pragmatyczny związany z dążeniem do uczynienia przepisów prawnych instrumentem skutecznego oddziaływania na zachowania adresatów zawartych w nich norm. Ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści aktu normatywnego jego adresatom”.

5. Artykuł 118 ust. 1 Konstytucji określa krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów ustaw (inicjatywa ustawodawcza), zaliczając do niego posłów, Senat, Prezydenta oraz Radę Ministrów. Katalog ten, zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji, obejmuje ponadto grupę co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą może wnieść projekt obejmujący dowolne materie, chyba że w danym przypadku inicjatywa ustawodawcza jest zastrzeżona na rzecz Rady Ministrów (por. art. 221 Konstytucji).

Określenie na szczeblu konstytucyjnym podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej wywołuje dwie istotne implikacje. Po pierwsze, tylko podmioty wskazane w art. 118 ust. 1-2 Konstytucji mogą skutecznie inicjować postępowanie ustawodawcze (które zawsze rozpoczyna się w Sejmie); przedłożenia zawierające propozycje przepisów, ale pochodzące od innych podmiotów, nie mogą być traktowane jako projekty wszczynające postępowanie ustawodawcze (por. np. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 18 listopada 2014 r., sygn. akt K 23/12 oraz P. Chybalski [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. II, komentarz do art. 118 nb 22, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 118 nb 1). Po drugie, realizacja inicjatywy ustawodawczej aktualizuje po stronie Sejmu obowiązek rozpatrzenia wniesionego projektu, co jednak nie jest tożsame ani z samym uchwalaniem ustawy, ani też z jej uchwaleniem w treści zgodnej z wniesionym projektem (por. wyrok TK z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11).

6. Przepisy konstytucyjne nie regulują procesu ustawodawczego w sposób całościowy. Konstytucja ustanawia jedynie zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne. Zgodnie z powołanym przez wnioskodawcę związkowo z art. 119 ust. 1 Konstytucji, Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Wymóg ten ma charakter bezwzględny. Uchwalenie jakiegokolwiek ustawy jest warunkowane przeprowadzeniem trzech czytań. Ani Regulamin Sejmu ani jakiegokolwiek rozstrzygnięcia podjęte przez izbę w trakcie procedury legislacyjnej nie mogą uchylić tego wymogu (tak np. P. Chybalski [w:] *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 485). Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach przez Sejm nie może być rozumiane tylko formalnie, jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego tekstu, ale służy przede wszystkim możliwie dokładnej i wnikliwej analizie projektu ustawy,

a w konsekwencji zminimalizowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań (zob. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15 oraz 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15). Norma konstytucyjna nakazująca rozpatrzenie projektu w trzech czytaniach ma zapobiec pośpiesznemu rozpatrywaniu projektu ustawy oraz uniemożliwić rezygnację z tych środków działania i procedur sejmowych, które pozwalają wszechstronnie objaśnić i krytycznie ocenić proponowane rozwiązania prawne, co ma być proceduralną gwarancją jakości ustawodawstwa (por. wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15). Pojęcie czytania zostało użyte w Konstytucji w specyficznym, technicznym znaczeniu znajdującym zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do procesu legislacyjnego. Przez pojęcie czytania rozumie się sformalizowaną fazę rozpatrywania projektu legislacyjnego (por. A. Preisner, *Pierwsze, drugie i trzecie czytanie [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 170; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 229.). Szczegółowa regulacja proceduralna poszczególnych czytań została pozostawiona w gestii Regulaminu Sejmu. Kształtowanie tego modelu w Regulaminie nie jest jednak całkowicie dowolne zarówno ze względu na cel zasady trzech czytań, jak również ze względu na historyczny model ich regulaminowej regulacji, który należy uznać za punkt odniesienia dla interpretacji tego przepisu konstytucyjnego (por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03).

Zgodnie z zasadą autonomii Sejmu i Senatu, kwestie szczegółowe dotyczące sposobu procedowania aktów ustawodawczych zostały pozostawione do unormowania w regulaminach tych izb. W stosunkowo wąskim zakresie także regulacje ustawowe określają niektóre zagadnienia procedury legislacyjnej, np. wprowadzając obowiązek uzyskania opinii określonych podmiotów. Skutki niezachowania przepisów ustaw i regulaminu izb, które równocześnie nie stanowiły naruszenia elementów procedury uregulowanej w Konstytucji, było wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. W świetle utrwalonego stanowiska uchybienia procedury prawotwórczej unormowanej na poziomie Regulaminu Sejmu stanowią jednocześnie naruszenie Konstytucji tylko wtedy, gdy prowadzą do: „naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (wyrok

TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03). Za niezgodne z Konstytucją może zostać uznane naruszenie przepisu ustawy lub regulaminu, gdy dotyczy istotnego, fundamentalnego elementu procedury ustawodawczej (zob. np. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; por. także wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Podsumowania znaczenia naruszeń Regulaminu Sejmu dla oceny konstytucyjności uchwalonych ustaw dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny sformułował następujące zasady:

- „- 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”.

2. Analiza zgodności

1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażane jest jednolite stanowisko co do zakresu dopuszczalnej kontroli przez sąd konstytucyjny kwestii dochowania procedury uchwalania ustaw, określonej na poziomie regulaminów izb parlamentarnych. Polski sąd konstytucyjny podkreślał, że kontrola ta przybiera ograniczony charakter: „[t]rybunał ocenia stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego i w związku z tym «nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji». O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska

w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, wyrok ten *in extenso* powtarzał ustalenia zawarte w wyrokach TK z: 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 i 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06). Oznacza to, że – zdaniem sądu konstytucyjnego – jedynie naruszenie tych przepisów Regulaminu Sejmu, które znajdują zakotwiczenie w przepisach Konstytucji, może prowadzić do niekonstytucyjności uchwalonej w ten sposób ustawy.

Powyższe oznacza, że w przypadku sformułowanego przez Rzecznika we wniosku inicjującym niniejsze postępowanie zarzutu naruszenia konstytucyjnych zasad postępowania ustawodawczego nie została spełniona przesłanka sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanym orzecznictwie, w świetle której ocena konstytucyjności dopuszczalna jest jedynie w przypadku naruszenia tych przepisów regulaminowych, które znajdują zakotwiczenie na poziomie ustawy zasadniczej.

1.1. Podstawą zarzutu niekonstytucyjności skarżonych przepisów, podniesionego przez Rzecznika jest twierdzenie, że Sejm nie zastosował w stosunku do nich trybu właściwego dla uchwalenia ustaw kodeksowych. Tryb ten został wprowadzony uchwałą Sejmu z 22 grudnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1996 r. nr 1, poz. 3). W myśl przepisów Regulaminu Sejmu odrębne regulacje prawne stosuje się do postępowania z projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmiany. O tym, czy dany projekt ustawy należy do jednej z wymienionych kategorii rozstrzyga ostatecznie Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi.

Regulamin Sejmu przewiduje dla wymienionych rodzajów projektów ustaw szereg odrębności proceduralnych wyszczególnionych we wniosku inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie. Ustalenia faktyczne poczynione przez wnioskodawcę w zakresie różnic między procedurą legislacyjną zastosowaną przez Sejm przy uchwalaniu kwestionowanych przepisów a procedurą przewidywaną przez Regulamin Sejmu dla uchwalania kodeksów oraz ich nowelizacji są trafne i nie są przedmiotem sporu. Dotyczy to w szczególności różnic w zakresie kalendarza prac legislacyjnych. Sejm nie kwestionuje tych twierdzeń wnioskodawcy.

Sejm przyznaje, że wskazane we wniosku projekty ustaw zawierały również zmiany odnoszące się do ustaw o charakterze kodeksowym. Jednakże, na żadnym

etapie prac legislacyjnych zmiana kodeksów nie była przeważającą materią zakwestionowanych przez Rzecznika aktów prawnych, jak też nie stanowiła przeważającego przedmiotu prac i analiz dotyczących uchwalenia projektów. Sejm stoi w związku z tym na stanowisku, że kwestionowane regulacje nie mogą być w zaskarżonym zakresie zakwalifikowane jako ustawy zmieniająca kodeksy w rozumieniu art. 87 ust. 1 R.S. Sejm podziela równocześnie stanowisko wyrażone w literaturze, zgodnie z którym decyzja Marszałka Sejmu podjęta na podstawie art. 87 ust. 2 R.S. nie może mieć charakteru arbitralnego. Zastosowanie trybu postępowania legislacyjnego właściwego dla regulacji kodeksowych nie pozostaje w sferze uznania Marszałka Sejmu. O kwalifikacji projektu ustawy decyduje jego treść. Istotą decyzji, o której mowa w art. 87 ust. 2 R.S. jest dokonanie subsumpcji abstrakcyjnej normy wynikającej z art. 87 ust. 1 R.S. (zob. M. Granat, *komentarz do art. 87, [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 466). W analizowanym przypadku przeważająca treść tych projektów ustaw przesądza o tym, że nie mogą być one uznane za projekty kodeksów, zaś dokonane w następstwie wejścia w życie kwestionowanych ustaw zmiany w kodeksach miały charakter incydentalny.

1.2. Tylko w razie uznania, że kwestionowane ustawy należałoby kwalifikować jako ustawy zmieniające kodeksy, które to stanowisko ze względów wskazanych powyżej Sejm odrzuca, można by uznać, że tryb prac nad nimi w pewnym zakresie nie realizował wymogów wynikających z Regulaminu Sejmu. Na tym tle powołać trzeba by art. 89 ust. 2 R.S., zgodnie z którym pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu. W rzeczywistości, w przypadku każdej z kwestionowanych w niniejszym postępowaniu ustaw, ich pierwsze czytanie odbyło się w krótszym terminie. Jednak nawet w takim przypadku nieuzasadnione byłoby twierdzenie, że skierowanie projektów do Komisji Finansów Publicznych zamiast do Komisji Nadzwyczajnej nie pozostawało w zgodzie z art. 40 ust. 1 R.S., w myśl którego projekty ustaw kieruje się do właściwej komisji, bowiem uwzględniając treść tych projektów ustaw komisją właściwą była Komisja Finansów Publicznych. Oprócz tego samo powołanie Komisji Nadzwyczajnej ma charakter fakultatywny (zob. art. 90 ust. 1 R.S.). Na tym tle trzeba zauważyć, że powołanie w IX kadencji Sejmu uchwałą z 23 stycznia 2020 r. Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian

w kodyfikacjach mogłoby wskazywać, że projekt zmian kodyfikacji powinien zostać skierowany do tej właśnie komisji. Jednak biorąc pod uwagę przeważającą materię kwestionowanych projektów ustaw, Komisja Finansów Publicznych była – jak już wspomniano – w największym stopniu właściwa do ich rozpatrzenia. Wpływa to zdaniem Sejmu na ocenę wagi podnoszonego przez wnioskodawcę naruszenia, a w szczególności na istnienie ewentualnego wpływu naruszenia przepisów o właściwości komisji na treść ustawy. Trzeba bowiem zauważyć, że art. 95 R.S. odnosi się do zmian kodeksów, ale nie rozstrzyga jednoznacznie, jak należy potraktować projekt, który tylko „incydentalnie” w stosunku do całości treści ma prowadzić do zmiany kodeksów. Uznać należy, że w takiej sytuacji zastosowanie trybu kodeksowego prowadziłyby do naruszenia przepisów ogólnych Regulaminu Sejmu o właściwości komisji sejmowych.

Nie można też zgodzić się z zarzutem naruszenia art. 95 ust. 1 R.S. przewidującym, że drugie czytanie projektu kodeksu lub nowelizacji kodeksu może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się, że czternastodniowy termin właściwy dla drugiego czytania projektu kodeksu ma charakter terminu minimalnego i nie może zostać skrócony (wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07 oraz M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 80). Należy jednak przypomnieć, że powołanie Komisji Nadzwyczajnej jest w postępowaniu z projektami kodeksów fakultatywne. Jeżeli komisja została powołana i przygotowała sprawozdanie, to przepisem właściwym dla określenia terminu drugiego czytania jest art. 95 ust. 1 R.S. Hipoteza przepisu została sformułowana w sposób jasny i przejrzysty. Nie obejmuje ona jednak przypadków, w których Komisji Nadzwyczajnej nie powierzono prac nad kodeksem. W takim przypadku – także w procedurze objętej zakresem rozdziału 4 działu II Regulaminu Sejmu – zastosowanie znajdują ogólne terminy wynikające z rozdziału 1 działu II Regulaminu (art. 87 ust. 1 *in fine* R.S.). Kluczową normą jest wtedy art. 44 ust. 3 R.S., zgodnie z którym drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej. Art. 44 ust. 3 R.S. jest zatem podstawą do zastosowania krótszego terminu drugiego czytania w tych przypadkach, w których prac nad kodeksem nie prowadziła Komisja Nadzwyczajna.

1.3. W dalszej kolejności Sejm zwraca uwagę, iż nie każde uchybienie zasadom określonym w Regulaminie Sejmu może być uznane za naruszenie standardów konstytucyjnych. O naruszeniu standardów konstytucyjnych można bowiem mówić dopiero wtedy, gdy uchybienia Regulaminowi Sejmu mają charakter kwalifikowany i prowadzą do pogwałcenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego, w sposób uniemożliwiający posłom wyrażenie w toku prac parlamentarnych (komisyjnych i plenarnych) stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy, kolidując z zasadą demokratycznego państwa prawnego (za taką sytuację można by przykładowo uznać zwołanie posiedzenia komisji w sposób, który skutkowałby brakiem możliwości wzięcia udziału w nim określonej grupy posłów). Tylko stwierdzenie takiego stanu rzeczy może być kwalifikowane jako naruszenie prawa, skutkujące uznaniem niekonstytucyjności procedury stanowienia ustaw.

Zdaniem Sejmu, nawet gdyby traktować wyżej opisany przebieg prac ustawodawczych jako naruszenie niektórych postanowień Regulaminu Sejmu – przy zastrzeżeniu, że naruszenia te występują wyłącznie w razie uznania, że kwestionowane ustawy powinny być procedowane w trybie przewidzianym dla kodeksów – nie byłaby uzasadniona ocena, że doszło do wadliwości procesu legislacyjnego, która w świetle kryteriów sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12) powodowałaby niezgodność z Konstytucją.

Po pierwsze należy stwierdzić, że nie doszło do naruszenia konstytucyjnego wymogu trzech czytań jako niezbędnego elementu procedury uchwalenia ustawy. Trzy czytania stanowiły element procedury uchwalenia każdej z kwestionowanych ustaw i konstytucyjny wymóg w tym względzie został zrealizowany. Fakt odbycia trzech czytań nie ulega zatem wątpliwości. Ewentualna sprzeczność zastosowanej procedury z Regulaminem Sejmu dotyczyć może co najwyżej terminu przeprowadzenia czytań. Jednakże, o ile liczba czytań stanowi normę wynikającą wprost z Konstytucji, to reguły dotyczące ich terminu ani nie wynikają z Konstytucji, ani nie dają się powiązać treściowo z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Jest to element procedury ustawodawczej, który należy uznać za sferę autonomii Sejmu. Zastosowanie zaś w toku prac Sejmu przepisów regulaminowych zezwalających na skrócenie okresu między poszczególnymi czytaniem projektu nie może być „automatycznie” oceniane jako naruszające normy Konstytucji.

Podobnie, procedowanie projektu w Komisji Finansów Publicznych zamiast w Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian kodyfikacji należy uznać za okoliczność niepowiązaną z przepisami Konstytucji. Konstytucja nie reguluje powoływania oraz zakresu kompetencji komisji sejmowych, z wyjątkiem komisji śledczej. Należy także zauważyć, że na gruncie Regulaminu Sejmu powołanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian kodyfikacji nie jest obligatoryjne. Skierowanie prac legislacyjnych do niewłaściwej komisji nie może być w związku z tym uznane za takie naruszenie Regulaminu Sejmu, które dotyczy normy wynikającej albo powiązanej z Konstytucją. Sam wnioskodawca przyznaje zresztą, że ani szczególna procedura legislacyjna w odniesieniu do kodeksów ani samo pojęcie kodeksu nie wywodzą się z przepisów Konstytucji.

Po drugie, nie można doparzyć się wpływu wskazanych wyżej usterek procedury legislacyjnej na treść kwestionowanych przepisów. Wnioskodawca nie przedstawia wobec dokonanych zmian przekonujących zarzutów merytorycznych poza ogólnie ujętym twierdzeniem, że ze względu na tryb procedowania mogą być one „nieprzemysłane”. Rzecznik nie sformułował argumentów i nie przytoczył dowodów na okoliczność, że uchwalone zmiany nie zachowują wysokiego poziomu techniki legislacyjnej oraz spójnej aksjologii oraz że – w przypadku przepisów prawnokarnych – niewłaściwie dobierają środki represji karnej związane z zamierzonymi celami. Sejm zauważa, że to na wnioskodawcy spoczywa ciężar wykazania okoliczności przemawiających za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanego aktu prawnego. Tymczasem pismo inicjujące postępowanie w niniejszej sprawie nie konkretyzuje w jaki sposób naruszenia proceduralne miałyby wywrzeć wpływ na treść uchwalonych ustaw w zakresie objętym wnioskiem.

Po trzecie nie sposób przyjąć, że omówione wyżej sprzeczności zastosowanej procedury uchwalenia zaskarżonych przepisów z postanowieniami Regulaminu Sejmu zniweczyły cel, któremu służyły naruszone przepisy. Pierwsze czytania kwestionowanych ustaw zawierały wszystkie elementy wymagane dla pierwszego czytania przez art. 39 ust. 1 R.S., to jest: uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania postów i odpowiedzi wnioskodawcy. Należy także przyjąć, że postępowanie przed Komisją Finansów Publicznych nie zniweczyło celu, dla którego uchwalono przepisy o odrębnej procedurze legislacyjnej dotyczącej zmiany kodeksów. Celem tej procedury jest oddanie kompetencji do prac nad projektem kodeksu lub projektem jego zmiany

komisji składającej się z posłów mających doświadczenie i kompetencje potrzebne do prac nad złożonymi aktami normatywnymi, mającymi istotne znaczenie dla funkcjonowania całego systemu prawnego. W tym względzie należy stwierdzić, że zadania Komisji Finansów Publicznych nie obejmują wprowadzenia prac nad kodyfikacjami. Obejmują one natomiast sprawy, które stanowiły przeważającą materię kwestionowanych projektów. Należy wobec tego przyjąć, że wprowadzenie komisja, której powierzono prace nad projektem była formalnie zakresowo niewłaściwa w przypadku niektórych przepisów, to jednak nie naruszało to kluczowego celu przepisów Regulaminu Sejmu o pracach legislacyjnych nad zmianami kodeksów, jakim jest powierzenie tych prac komisji, której członkowie mają wiedzę i doświadczenie potrzebne do oceny i kształtowania skomplikowanych aktów normatywnych, mających istotny wpływ na funkcjonowanie ważnych obszarów życia społecznego oraz spójność systemu prawnego.

Można uznać, że pominięcie trybu legislacyjnego właściwego dla dokonywania zmian w kodyfikacjach – ze względu na to, że tego typu przepisy znalazły się w szerszych zakresowo projektach – doprowadziło do znacznego skrócenia procedowania nad tymi incydentalnymi zmianami. Zdaniem Sejmu, samo wydłużenie prac legislacyjnych nad uchwaleniem lub zmianą kodeksów nie może być jednak zakwalifikowane jako samoistny cel naruszonych przepisów Regulaminu Sejmu. Jest to wyłącznie środek, który ma służyć zapewnieniu odpowiedniej staranności prac Sejmu. W kontekście zasad sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12) nie można zatem przyjąć, że samo tylko naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu, które doprowadziło do przyspieszenia tempa prac nad zmianą kodeksu może stanowić podstawę do uznania sprzeczności uchwalonej ustawy z art. 7 Konstytucji. Do takiej konkluzji potrzebne byłoby wykazanie, że prace nad zmianą kodeksu były rzeczywiście prowadzone w sposób niedbały, który uniemożliwiał właściwe ukształtowanie przepisów uchwalanej ustawy. Wnioskodawca generalnie nie formułuje jednak zastrzeżeń dotyczących jakości kwestionowanych przepisów. Z kolei to właśnie jakość ustawy należy uznać za cel, któremu służyło ustanowienie odrębnej procedury znajdującej zastosowanie przy pracach legislacyjnych nad kodyfikacjami. Sejm wskazuje w tym kontekście, że jakość procedury legislacyjnej nie może być oceniana w oderwaniu od jej efektu. Trudno uznać za wartościową procedurę prowadzącą do uchwalenia ustawy wadliwej z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Z drugiej strony brak jest podstaw do

zakwestionowania jakości procedury w sytuacji, w której nie występują zastrzeżenia co do jej końcowego efektu. Należy podkreślić, że Rzecznik nie wnosi zasadniczych zastrzeżeń co do materii zaskarżonych przepisów, ograniczając się do wskazania rozwiązań proceduralnych, które nie mogły zostać zastosowane w pracach nad zmianami dotyczącymi kodeksów ze względu na niezastosowanie trybu kodeksowego. Zarzut ten formułuje jednak czysto teoretycznie. Nie podnosi, że ich zastosowanie było potrzebne w pracach nad tymi abstrakcyjnie, w oderwaniu od kwestionowanych w niniejszym postępowaniu ustaw. Wnioskodawca nie podnosi także, że nieskorzystanie z rozwiązań proceduralnych określonych rozdziale Regulaminu Sejmu poświęconym trybowi rozpatrywania kodeksów miało wpłynąć na treść konkretnych przepisów uchwalonych ustaw. Zastosowanie wymienionych przez wnioskodawcę specyficznych instytucji postępowania w sprawie uchwalenia lub zmiany kodyfikacji ma, z zastrzeżeniem art. 90 ust. 1 Regulaminu Sejmu, charakter fakultatywny. Komisja nadzwyczajna może, ale nie musi posłużyć się narzędziami wskazanymi w art. 90 ust. 3, art. 91 ust. 1, art. 92 ust. 2-3, art. 93 ust.1 R.S. (przepisy te przewidują możliwość m.in. wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu kodeksu, tworzenia podkomisji stałych oraz zespołów roboczych, jak również zespołu stałych ekspertów). Nie ma pewności, że Komisja Nadzwyczajna wykorzystałaby którąkolwiek z wymienionych przez wnioskodawcę możliwości. Rzecznik Praw Obywatelskich przytacza jedynie w sposób abstrakcyjny możliwość zastosowania wymienionych przez siebie rozwiązań proceduralnych. Nie wskazuje jednak na to, które z nich byłyby – jego zdaniem – konieczne przy uchwaleniu kwestionowanych ustaw, a jednocześnie jakie skutki wynikają z odstąpienia od ich zastosowania. Prowadzi to do wniosku, że zastrzeżenia wnioskodawcy w przeważającym zakresie mają charakter teoretyczny i nie dowodzą one ani wpływu naruszenia Regulaminu Sejmu na treść zaskarżonej ustawy, ani też niezachowania należytej staranności w parlamentarnej refleksji nad jej treścią. Należy w związku z tym uznać, że brak jest podstaw dla stwierdzenia, że sprzeczność przyjętej ścieżki postępowania przy uchwaleniu kwestionowanych przez Rzecznika przepisów z Regulaminem Sejmu prowadzi do wniosku o niezgodności całej ustawy z art. 7 Konstytucji oraz art. 112 Konstytucji.

1.4. Na koniec należy odnieść się do sformułowanych przez wnioskodawcę zarzutów dotyczących tempa postępowania ustawodawczego, w jakim uchwalono

kwestionowane w niniejszym postępowaniu ustawy. Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi, że skoro zmiany kodyfikacji nie można uchwalić w trybie pilnym, co wynika z art. 123 ust. 1 Konstytucji, to tym bardziej sprzeczne z art. 7 Konstytucji jest uchwalenie ustawy formalnie w trybie, który takim nie jest, ale w rzeczywistości, w którym zastosowano terminy krótsze niż w trybie pilnym.

Odnosząc się do tych zarzutów należy przypomnieć kluczowe elementy dorobku judykatury TK oraz doktryny dotyczące art. 123 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Pilny tryb prac nad przedłożeniem ustawodawczym jest jednym z trzech przewidzianych w ustawie zasadniczej szczególnych trybów ustawodawczych. Pozostałe dwa to postępowanie w sprawie projektu ustawy budżetowej (art. 222–224 Konstytucji) oraz postępowanie w sprawie projektu zmiany Konstytucji (art. 235 Konstytucji). Istotą pilnego trybu ustawodawczego jest „faktyczne uprzywilejowanie danego projektu ustawy, polegające na priorytetowym traktowaniu go w porównaniu z innymi projektami, a także znaczne przyspieszenie całego postępowania ustawodawczego” (por. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 82 oraz A. Szmyt, *Jeszcze w sprawie trybu pilnego*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 280, S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011 r., nr 1, s. 65, M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 220). Analogiczny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r. (sygn. akt K 18/95) zauważył, że regulacja trybu pilnego „cehuje się istotnym przyspieszeniem i pewnym uproszczeniem procedury ustawodawczej. Podmioty uczestniczące w postępowaniu ustawodawczym toczącym się w trybie pilnym mają mniej sposobności i mniej czasu na rozważenie i przedyskutowanie zagadnień związanych z daną materią ustawodawczą, niż miałyby w zwykłym trybie ustawodawczym”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że „ustrojodawca dopuszcza taki stan tylko wówczas i o tyle, o ile jest to uzasadnione pilną potrzebą regulacji ustawodawczej przedłożonej Sejmowi przez Radę Ministrów”. W orzeczeniu tym Trybunał

Konstytucyjny wykluczył m.in. możliwość zgłaszania poprawek do projektu ustawy pilnej, których materia obejmowałaby kwestie wyłączone przez normę konstytucyjną spod procedowania w trybie pilnym. Ten pogląd został przez Trybunał Konstytucyjny powtórzony w kolejnych wyrokach (por. m.in. wyroki TK z: 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11; 15 lipca 2012 r., sygn. akt K 7/12; 13 czerwca 2013 r., sygn. akt P 35/12).

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że art. 123 Konstytucji odnosi się przede wszystkim do relacji między władzą wykonawczą a ustawodawczą. Kompetencja Rady Ministrów do nadania przedłożeniu ustawodawczemu klauzuli pilności zobowiązuje Sejm i Senat do pracy nad projektem w szybszym tempie. Ingerencja w autonomię władzy ustawodawczej może być uznana za stosunkowo ograniczoną, skoro odrębności pilnego procedowania każdej z izb nie zostały określone w Konstytucji, ale pozostawiono je do uregulowania w regulaminach Sejmu i Senatu.

Trybunał Konstytucyjny z jednej strony podkreśla znaczenie czasu w procedurze legislacyjnej, z drugiej strony wyraźnie wskazuje, że nie w każdym przypadku przyspieszone tempo prac ustawodawczych jest zarezerwowane jedynie dla trybu pilnego, o którym mowa w art. 123 Konstytucji. W cytowanym już wyżej orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r. (sygn. akt K 18/95) Trybunał wyraził pogląd, że „w demokratycznym państwie prawnym (...) stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tego wymagają (...) dyrektywy: demokratyzmu stanowienia prawa, który nie wyczerpuje się w samym przegłosowaniu projektu ustawy większością głosów oraz racjonalności stanowienia prawa. Urzeczywistnieniu tych dyrektyw pełniej służy zwykły tryb ustawodawczy niż tryb pilny, który w stanowieniu prawa powinien być traktowany jako rozwiązanie, do którego sięga się z umiarem i tylko w przypadkach uzasadnionych”. Trybunał Konstytucyjny podkreśla także, że w ramach autonomii władzy ustawodawczej może ona decydować o przyspieszeniu prac legislacyjnych także bez wniosku Rady Ministrów, a więc poza pilnym trybem prac ustawodawczych, który wynika z art. 123 Konstytucji. Zdaniem Trybunału szybkie rozpatrywanie przez parlament zwykłego (niepilnego) projektu ustawy – nawet z maksymalnym skróceniem wszelkich terminów – jest dopuszczalne, a niekiedy wręcz konieczne i nie jest równoznaczne z nadaniem takiemu projektowi klauzuli pilności (por. wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. akt P 35/12). Przypomina też, że „Sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia

tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego. Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności” (por. wyroki TK z 22 lutego 2006 r., sygn. akt K 4/06 oraz 13 czerwca 2013 r., sygn. akt P 35/12). Warto też zwrócić uwagę, że Regulamin Sejmu przewiduje w ramach przyspieszenia prac nie tylko możliwość skrócenie terminów, ale również odstępianie od etapu prac komisjach (zob. art. 51 pkt 2 R.S.)

Z powyższych wywodów wynikają następujące wnioski. Po pierwsze, skoro objętym wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich projektem ustaw Rada Ministrów nie nadała klauzuli pilności, to nie można ich oceniać – jak czyni to wnioskodawca – przez pryzmat dopuszczalności stosowania trybu pilnego. Po drugie, wyłączenia kodyfikacji z pilnego trybu prac legislacyjnych wynikające z art. 123 ust. 1 Konstytucji należy traktować jako zakaz skierowany do władzy wykonawczej. Nie może ona zobowiązać Sejmu i Senatu do przyspieszonego trybu prac nad kodyfikacją. Zakaz ten nie ogranicza jednak w jakikolwiek sposób autonomii władzy ustawodawczej, która w granicach wyznaczonych regulaminami Sejmu i Senatu może decydować o przyspieszeniu takich prac, co odnosi się także do projektów zawierających przepisy zmieniające normy kodeksowe. Art. 123 ust. 1 Konstytucji nie może być w związku z tym traktowany – nawet pomocniczo – jako kryterium oceny, czy naruszenia Regulaminu Sejmu, które miały miejsce w związku z uchwalaniem kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów mają charakter na tyle poważny, aby prowadziło to do wniosku, że zostały uchwalone w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji).

1.5. Uwzględniając przedstawioną powyżej argumentację Sejm wnosi o stwierdzenie, że:

- art. 2, art. 13, art. 14, art. 15, art. 26 i art. 27 ustawy z dnia 31 marca 2020 r.;
- art. 14, art. 27 i art. 29 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r.;
- art. 1, art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 14 maja 2020 r.;
- art. 26 pkt 1, art. 38 pkt 3, 4, 5, 6 i 7 oraz art. 39 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r.

są zgodne z art. 7 i art. 112 Konstytucji.

2. Jak wynika z uzasadnienia zarzutów podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wobec art. 26 pkt 2, art. 38 pkt 1, 2, 8, 9 i 10 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. dotyczą one również – obok rozpatrzonych już w pkt 1 zagadnień – wykorzystywania prawa do wnoszenia poprawek do projektu ustawy jako swoistego substytutu kolejnej inicjatywy ustawodawczej. Uprzedzając zasadnicze rozważania należy jednak podkreślić, że także w przypadku tych przepisów nie można doparzyć się wpływu podniesionych uchybień związanych z tempem prac nad tymi zmianami na treść kwestionowanych przepisów. Rzecznik stawia im jedynie dość ogólny zarzut wprowadzania „do systemu prawa norm prawnych, które nie zostały w sposób dostateczny przemyślane i mogących wywołać efekty, których nawet sam projektodawca nie był świadom na etapie dokonywania przedłożenia” (wniosek Rzecznika, s. 45), formułuje również w tym zakresie zarzut, że powtarzane są unormowania zawarte w ustawie uprzednio uznanej przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją ze względu na uchybienia, którymi dotknięta procedura ustawodawcza. Ponownie należy zauważyć, że to na wnioskodawcy spoczywa ciężar wykazania okoliczności przemawiających za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanego aktu prawnego, a uwagi czynione przez wnioskodawcę nie mogą być za takie uznane, są bowiem w istocie hasłowe.

2.1. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Z powyższego przepisy wynika, że wymóg trzech czytań odnosi się do każdego projektu ustawy złożonego w Sejmie przez jeden z podmiotów określonych w art. 118 ust. 1 Konstytucji. Kontrola procesu legislacyjnego z punktu widzenia art. 119 ust. 1 oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji winna zatem – w pierwszym rzędzie – prowadzić do ustalenia, czy odbyły się trzy czytania tego samego projektu ustawy oraz czy wniesione poprawki są poprawkami mieszczącymi się w zakresie pojęcia „poprawka do projektu ustawy”. Innymi słowy, zarówno wymóg trzech czytań, jak i wymogi dotyczące poprawek związane są ściśle z respektowaniem tożsamości projektu ustawy, który winien przejść drogę trzech czytań i zachować swoją materialną tożsamość, określoną przez zakres materialny projektu ustawy oraz jej cele. Tożsamości tej nie mogą w szczególności naruszyć poprawki, które swoim charakterem, wynikającym z zakresu lub konsekwencji normatywnych, wychodzą poza funkcje poprawki do określonego projektu ustawy.

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach dotyczących kontroli konstytucyjnej trybu legislacyjnego ustaw analizował treść normatywną przepisów konstytucyjnych, określających tryb legislacyjny. W szczególności Trybunał wyjaśnił treść normatywną pojęcia „poprawka do projektu ustawy” oraz związek istoty poprawki z koniecznością respektowania tożsamości projektu ustawy. W wyroku z 24 marca 2004 r. (sygn. akt K 37/03) Trybunał stwierdził między innymi: „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» (*Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 2000, s. 497). 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. Należy tu podkreślić, że poprawkę można zgłosić tylko określając dokładnie, do którego projektu ustawy ma się ona odnosić. Nie wyczerpuje to jednak związku między poprawką a projektem. Związek ten 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”.

Podkreślając, że z samego art. 119 ust. 2 Konstytucji nie wynika treść normatywna poprawki, lecz winna ona być ustalona w drodze wykładni systemowej, z uwzględnieniem art. 118 Konstytucji, a zwłaszcza jej art. 119 ust. 1, Trybunał stwierdził też w przywołanym wyżej wyroku z 24 marca 2004 r. (sygn. akt K 37/03), że „najistotniejsze elementy dla interpretacji konstytucyjnego pojęcia poprawki do projektu ustawy wynikają z art. 119 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z *ratio legis* tego przepisu, którą bez wątplenia było dążenie do dalej idącego sformalizowania

procesu ustawodawczego i wyeliminowanie możliwości wprowadzenia w drodze regulaminowej znanego w polskim prawie parlamentarnym mniej skomplikowanego systemu dwóch czytań. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy, że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować «zakresowa tożsamość» rozpatrywanego projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od «projektu wyjściowego», że jest to w istocie inny projekt ustawy”.

Akcentując znaczenie art. 119 ust. 1 Konstytucji dla sprecyzowania treści pojęcia „poprawka do projektu ustawy” oraz dla ustalenia związku poprawki z wniesionym projektem ustawy Trybunał przypomniał swoje stanowisko, zgodnie z którym dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, natomiast może pogłębiać ten zakres (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Jeśli natomiast poprawki wychodzą poza zakres projektu, to muszą przejść wszystkie etapy procesu legislacyjnego (a więc również powinny być poddane pierwszemu czytaniu), a treść poprawki winna pozostawać w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy. „Z podstawowej dla procedury ustawodawczej 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. 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” (wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03). Oznaczałoby to w rezultacie nie tylko naruszenie art. 119 ust. 1 i 2, ale także art. 118 ust. 1 Konstytucji.

2.2. W świetle stanowiska znajdującego wyraz w powołanym orzecznictwie sądu konstytucyjnego przekroczenie granicy pomiędzy inicjatywą ustawodawczą, o której mowa w art. 118 Konstytucji, a poprawką, do wniesienia której upoważnia art. 119 ust. 2 ustawy zasadniczej, następuje w szczególności w sytuacji, gdy poprawka stanowi projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu (por. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98 oraz 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02). Za konstytucyjnie w pełni dopuszczalne należy zatem uznać zgłaszanie poprawek do projektu ustawy zarówno w toku prac komisji sejmowej, do której projekt ten został skierowany po pierwszym czytaniu, jak i w drugim jego czytaniu w Sejmie – jeżeli poprawki te mieszczą się w zakresie przedmiotowym projektu poddanego pierwszemu czytaniu. Również art. 119 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza możliwości wnoszenia poprawek nawet w drugim czytaniu. Trybunał Konstytucyjny wskazywał zarazem w swoim orzecznictwie, że poprawki odnoszące się do projektu ustawy muszą pozostawać z nim w związku formalnym i merytorycznym. Mogą nawet całkowicie zmieniać kierunek rozwiązań przyjętych przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą, lecz co do zasady muszą się mieścić w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu (por. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 111/08;).

Ocena zgodności zaskarżonych przepisów z wzorcami konstytucyjnym określającymi dopuszczalny zakres poprawek wymaga na wstępie zrekonstruowania przebiegu prac nad uchwaleniem kwestionowanej ustawy. Na tym tle należy wskazać, że w dniu 22 maja 2020 r. do Marszałka Sejmu wpłynął druk sejmowy nr 382 zawierający rządowy projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom

dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zaś w dniu 26 maja 2020 r. wpłynął druk sejmowy nr 382-A zawierający autopoprawkę do tego projektu. W druku sejmowym nr 382 w Rozdziale 7 – Przepisy zmieniające znajdował się art. 25 zawierający przepis nowelizujący odnoszący się do ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.). W tym samym rozdziale ustawy znajdował się również art. 33 zawierający przepis nowelizujący odnoszący się do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.), jak również art. 34 zawierający przepis nowelizujący odnoszący się do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.). W dniu 27 maja 2020 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu, a następnie przystąpiono do rozpatrzenia tego projektu w Komisji Finansów Publicznych, które to zakończyło się sporządzeniem przez komisję sprawozdania zawartego w druku sejmowym nr 390. W czasie pierwszego czytania wprowadzono pewne poprawki, które uzupełniały treść – kwestionowanych w części przez Rzecznika Praw Obywatelskich – przepisów. W dniu 28 maja 2020 r. odbyło się drugie czytanie projektu. W dniu 3 czerwca 2020 r. miały miejsce prace w komisjach po drugim czytaniu, zakończone dodatkowym sprawozdaniem Komisji Finansów Publicznych (druk sejmowy nr 390-A). W dniu 4 czerwca 2020 r. odbyło się trzecie czytanie projektu. Po trzecim czytaniu, w następstwie przyjętych poprawek zmieniła się numeracja przepisów objętych niniejszym wnioskiem w ten sposób, że art. 25 przyjął numer 26, art. 33 przyjął numer 37, a art. 34 przyjął numer 38. W dniu 5 czerwca 2020 r. ustawa została przekazana Marszałkowi Senatu. W dniu 18 czerwca 2020 r. Senat zajął stanowisko (druk sejmowy nr 427), w którym w pkt 21 zaproponowano skreślenie art. 26, a w pkt 37 i 38 zaproponowano skreślenie odpowiednio art. 37 i art. 38 ustawy. W dniu 19 czerwca 2020 r. Komisja Finansów Publicznych rozpatrzyła uchwałę Senatu (sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych – druk sejmowy nr 441) i jeszcze tego samego dnia Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu. Poprawki Senatu nr 21, 37 i 38 zostały odrzucone. W dniu 22 czerwca 2020 r. ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu i tego samego dnia Prezydent ustawę podpisał. W dniu 23 czerwca 2020 r. ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw pod poz. 1086. Zgodnie z art. 103 ustawy, w dniu następującym po dniu ogłoszenia obowiązywać zaczęły kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy.

W świetle powyższego należy uznać, że poprawki zgłoszone w trakcie pierwszego czytania, których wynikiem było przyjęcie przez Sejm kwestionowanych

przepisów, nie wykraczały poza dopuszczalne ramy przedmiotowe poprawek, które mogą być wnoszone w czasie rozpatrywania ustawy przez Sejm. Dokonywanie zmian w kodeksach było objęte już uprzednio treścią konkretnych przepisów. Zmiany zgłoszone w wyniku tych poprawek pozostawały w istotnym związku formalno-prawnym oraz treściowym z zaproponowanymi przez wnioskodawcę projektu przepisami, przy czym tylko uzupełniały pierwotny tekst projektu ustawy o pewne nowe rozwiązania. Nie można więc stwierdzić, że zostały przekroczone bezwzględne granice dopuszczalności poprawek, a więc nastąpił wyraźny eksces w postępowaniu ustawodawczym. Wobec tego stwierdzić należy, że art. 26 pkt 2, art. 38 pkt 1, 2, 8, 9 i 10 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. nie wykraczają poza dopuszczalny zakres poprawek, a moment ich wniesienia nie spowodował, że istotny element ustawy nie podlegał rozpatrzeniu przez Sejm w trzech czytaniach. Wprowadzenie tych poprawek nie naruszyło wobec tego reguł art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz nie doprowadziło do obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji), a tym samym nie naruszyło również art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz – ze względu na nie relewantność innych uprzednio omówionych uchybień procesu ustawodawczego – również nie pozostają w sprzeczności z art. 112 Konstytucji.

Sejm wnosi wobec tego o stwierdzenie, że art. 26 pkt 2, art. 38 pkt 1, 2, 8, 9 i 10 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. **są zgodne** z art. 2, art. 7, art. 112, art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

3. Obowiązek zachowania przez prawodawcę odpowiedniej *vacatio legis* nie wynika wprost z Konstytucji. Nie budzi jednak żadnych wątpliwości w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów doktryny prawa, że jest on elementem składowym zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz związanej z nią zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istota tego obowiązku polega na tym, że zmianę prawa powinno poprzedzać zachowanie odpowiedniej *vacatio legis*, bowiem adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02; 13 maja 2008 r., sygn. akt SK 91/06 oraz wyrok pełnego składu TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, w myśl którego: „Ocena konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów wymaga zawsze rozważenia, jaki okres dostosowawczy jest odpowiedni, i wskazania okoliczności, które o tym decydują. Ustawa nie określa górnej granicy *vacatio legis*, pozostawiając ten problem decyzji prawodawcy działającego w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonej pojęciem «odpowiedniości». Tu należy wskazać przede wszystkim, że jest to uzależnione od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowania przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od dotychczasowych unormowań. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* umożliwić ma zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji. W zakresie posługiwania się *vacatio legis* ustawodawcy służy stosunkowo znaczny margines swobody decyzji. Nie może być to jednak arbitralność niezajdująca dostatecznego wyjaśnienia w motywach legislatora i okolicznościach sprawy” (wyrok pełnego składu TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08; por. także wyrok TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07).

3.1. Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji zasady i tryb ogłaszania ustaw i innych wymienionych w nim aktów normatywnych określa ustawa. Z innych postanowień Konstytucji, tj. art. 122 ust. 2 i ust. 5 oraz art. 144 ust. 3 pkt 7 wynika, że ogłoszenie ustawy następuje przez publikację jej tekstu w Dzienniku Ustaw. Konstytucyjną zasadę stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis* dookreśla art. 4 ust 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), ustanawiając nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia aktu normatywnego (wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01). Wspomniany przepis określa, że dla wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące przewidziany jest czternastodniowy „okres spoczynku”. Od tej podstawowej zasady możliwe są jednak odstępstwa – w myśl art. 4 ust. 2 powołanej ustawy „w uzasadnionych przypadkach akty normatywne [...] mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być

dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”. Zasada ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* nie ma więc charakteru bezwzględnie obowiązującego, odstępianie od niej wymaga jednak zaistnienia dostatecznie przekonujących argumentów. „Ocena, czy w konkretnym wypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych” (wyrok pełnego składu TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09; podobnie m.in. wyroki TK z: 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99 i 30 czerwca 2009 r., sygn. akt K 14/07 oraz postanowienie TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99).

Kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy nie weszły w życie z mocą wsteczną, co pozostawałoby w sprzeczności z zasadą nieretroakcji w prawie karnym. „Generalna zasada niedziałania prawa wstecz ma szczególne znaczenie w dziedzinie prawa karnego. Związek tej zasady z prawem karnym wyraża art. 42 ust. 1 Konstytucji (zasada *nullum crimen sine lege*). Zasada ta oznacza, iż nie ma przestępstwa bez ustawy obowiązującej w czasie popełnienia przestępstwa, nie ma kary bez przewidującej jej ustawy oraz że prawo nie działa wstecz, a zatem, że można orzekać tylko na podstawie prawa obowiązującego w chwili popełnienia czynu. Zasada *lex retro non agit* stwarza gwarancję bezpieczeństwa, iż działanie nie będące przestępstwem nie stanie się nim po jakimś czasie, a jeżeli jest karalne, to jest zagrożone dokładnie określoną karą” (wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06).

3.2. Nie ma wątpliwości, że na aprobatę zasługuje praktyka wprowadzania w życie aktów normatywnych z odległymi terminami wchodzenia w życie. Stwarza ona realną gwarancję przygotowania się adresatów do realizacji postanowień takich aktów. W orzecznictwie Trybunału utrwalony został pogląd, w myśl którego „Badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi zawsze na materialnym określeniu jaki okres dostosowawczy ma charakter odpowiedni. Odpowiedniość *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości

adaptacyjnych” (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98, 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01; 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09; 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10). Ocena, czy długość okresu *vacatio legis* jest należyta, powinna być uzależniona od całokształtu okoliczności, w tym od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach. Wpływ na ocenę ma także to, jak dalece nowe unormowania różnią się od dotychczasowych. Nie można też tracić z pola widzenia stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie akcentował, że nakaz odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru absolutnego, zaś ustawodawca może wręcz z niego zrezygnować, jeżeli przemawia za tym właśnie ważny interes publiczny czy też społeczny (m.in. wyroki TK: z 1 czerwca 2004 r., sygn. akt U 2/03; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09).

3.3. W opinii Sejmu przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym zawarte w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. przepisy z zakresu prawa karnego *sensu largo* zaczęły obowiązywać bez zachowania *vacatio legis*, jako że weszły one w życie w dniu 31 marca 2020 r. o godzinie 22:41:53, nie stanowi naruszenia standardu konstytucyjnego. Przede wszystkim brak jest jakichkolwiek podstaw dla przyjęcia, że ustawa została wprowadzona z mocą wsteczną. Oznacza to, że nie doszło – wbrew twierdzeniom Rzecznika Praw Obywatelskich – do naruszenia konstytucyjnego standardu związanego tak z zakazem retroakcji, jak i minimalnej *vacatio legis*. Wprawdzie ustawa z dnia 31 marca 2020 r. jest nowym aktem normatywnym, jednak twierdzenie to nie jest miarodajne dla oceny prawidłowości wprowadzenia przewidzianych w niej zmian w życie. Zwrócić bowiem należy uwagę, że w zakresie dotyczącym art. 2, art. 13 oraz art. 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. zawarte w nich zmiany powiązane były treściowo z sytuacją powstałą w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 oraz stanowiły przede wszystkim nieznaczną zmianę istniejącego stanu prawnego, a w niektórych przypadkach opierały się na zastosowaniu bardziej kazuistycznego podejścia poprzez wyodrębnienie czynu uprzednio zabronionego w ramach przepisu ogólnego w nowym przepisie szczególnym. W takiej sytuacji ustawodawca – ze względów na ówczesne okoliczności związane z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 – mógł jako zasadną uznać konieczność jak najszybszego wprowadzenia ich do systemu prawnego, co wymusiło maksymalne skrócenie okresu spoczywania ustawy. Nie podlega natomiast żadnej dyskusji, acz pozostaje bez

związku z niniejszą sprawą, iż „w przypadku wprowadzenia do systemu prawnego norm prawnokarnych, wkraczających w sferę zachowań dotychczas uznawanych za legalne, obowiązek opatrzenia tych norm stosowną *vacatio legis* ma charakter wymogu konstytucyjnego” (W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 215).

3.4. Sejm pragnie przypomnieć pogląd Trybunału, w myśl którego ustalenie właściwej *vacatio legis* przy uwzględnieniu charakteru ustawy oraz warunków społecznych i gospodarczych, w jakich ma ona funkcjonować, jest kompetencją Sejmu (m.in. wyrok TK z 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02 oraz postanowienie TK z 18 lipca 2006 r., sygn. akt K 34/05). W ocenie Sejmu przyjęty w ocenianej ustawie termin nie był terminem optymalnym, ale był dopuszczalny uwzględniając ówczesne okoliczności. Należy zwrócić uwagę, że wprowadzane przepisy nie wymagają podjęcia żadnych działań przez od adresatów, do których musieliby się oni przygotować (np. dostosować model prowadzonej przez siebie działalności, uwzględnić wprowadzone ograniczenia i zakazy). Kwestionowane przepisy owszem wprowadzały nowe typy czynów zabronionych, jednakże rodzajowo były one – w zakresie przepisów materialnych – bliskie do tych, które już obowiązywały. Natomiast jeżeli chodzi o przepisy proceduralne to wprowadzane zmiany mają na celu ochronę dobra konstytucyjnego jakim jest zdrowie publiczne, zaś odroczenie w czasie ich wejścia w życie utrudniło by realizację tego obowiązku (dotyczy to przykładowo przepisów umożliwiających przeznaczenie zajętych środków medycznych na potrzeby walki z pandemią lub przepisów umożliwiających zdalne wykonywanie niektórych czynności w zakresie, w jakim wcześniej wymagany był kontakt bezpośredni). Stąd też ustawodawca był w analizowanej sprawie uprawniony do przyjęcia, że wejście w życie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. nastąpi z momentem jej opublikowania. Trzeba zauważyć, że także wnioskodawca nie ma wątpliwości, że o ile okres *vacatio legis* został maksymalnie zredukowany, to w żaden sposób nie prowadziło to jednak do nadania kwestionowanym przepisom mocy wstecznej. Rzecznik podkreślił w tym względzie, że „[b]rak jest jakichkolwiek podstaw aby przyjąć, że ustawa została wprowadzona z mocą wsteczną. Podstawy dla takiego twierdzenia nie dostarcza w szczególności zaskarżony art. 101. Nadto, wprowadzenie ustawy, w tym przepisów z zakresu prawa karnego *sensu largo*, w życie z mocą wsteczną wymaga wyraźnego unormowania tej kwestii w przepisach intertemporalnych. Art. 101 ustawy zawiera

unormowania intertemporalne nadające niektórym wymienionym w jego ramach przepisom moc obowiązującą przed wejściem rzeczonyj ustawy w życie, ale jednocześnie nie zawiera takiego unormowania odnośnie do przepisów dotyczących Kodeksu karnego, Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu postępowania karnego” (wniosek Rzecznika, s. 58).

Przeprowadzona analiza nakazuje uznać, że art. 101 ustawy z dnia 31 marca 2020 r., w zakresie w jakim dotyczy jej art. 2, art. 13 i art. 14 i nie zawiera *vacatio legis* **jest zgodny** z art. 2 oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK EJMU

Elżbieta Witek