



Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
ANDRZEJ DUDA

Warszawa, dnia **28** czerwca 2019 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa



WNIOSEK

Na podstawie **art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją **ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.**

Ustawie tej zarzucam:

- I. w całości, niezgodność z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji,
- II. niezgodność art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm,
- III. niezgodność art. 1 pkt 37 lit. c, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. b, z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- IV. niezgodność art. 1 pkt 37 lit. c, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d, z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

W dniu 14 czerwca 2019 r. Marszałek Sejmu, na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Ustawa jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 3451, przedłożonym Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 14 maja 2019 r.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw nowelizuje przepisy 18 ustaw. Jest to obszerna nowelizacja, która prezentuje nową politykę karną. Zakłada ona zwiększenie surowości represji karnej, zwłaszcza wobec sprawców przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności seksualnej i własności. Ustawa przewiduje zaostrzenie sankcji karnych, rozszerzenie instytucji nadzwyczajnego zaostrzenia kary oraz modyfikację w zakresie dyrektyw wymiaru kary w celu zaznaczenia jej funkcji represyjnej i odstraszającej. W tym zakresie ustawa nie budzi moich zastrzeżeń. Zrozumiałe jest dążenie ustawodawcy do stanowienia prawa karnego odpowiadającego wymogom sprawiedliwości.

Analiza przebiegu procedury ustawodawczej budzi jednak wątpliwości, które uzasadniają konieczność zbadania zgodności tej ustawy z Konstytucją. Tryb postępowania z zaskarżoną ustawą rodzi poważne zastrzeżenia co do dochowania konstytucyjnych standardów procesu legislacyjnego. Mając na uwadze tak doniosłe zasady, jak zaufanie obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, a także obowiązek współdziałania Sejmu i Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej, niezbędne jest, by prawo było uchwalane w procedurze niedającej podstaw do sformułowania jakichkolwiek zarzutów. Bezpieczeństwo prawne jednostki wymaga, by każdy akt normatywny, w szczególności rangi ustawowej, został przyjęty zgodnie z procedurą przewidzianą w Konstytucji. Naruszenie konstytucyjnego trybu legislacyjnego przez organ państwa zagraża temu bezpieczeństwu. Uwadze nie może umknąć fakt, że ze względu na swój represyjny charakter przepisy karne mają w systemie źródeł prawa o tyle wyjątkową pozycję, iż w stosunku do nich stawiane są szczególnie wysokie wymagania proceduralne. Wynika to przede wszystkim z funkcji gwarancyjnej prawa karnego i powiązanej z nią zasady *nullum crimen sine lege*.

W moim przekonaniu, zastrzeżenia, które pojawiły się w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, uzasadniają poddanie ich ocenie Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej.

Ad. I. Zarzut niezgodności ustawy powołanej w *petitum* wniosku z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, z późn. zm.), dalej „regulamin Sejmu”, w Dziale II „Postępowanie w Sejmie” wyróżnia tzw. zwykły tryb ustawodawczy (rozdział 1) oraz tryby szczególne, które określają: postępowanie z pilnymi projektami ustaw (rozdział 2), projektami ustaw o zmianie Konstytucji (rozdział 3a), projektami kodeksów (rozdział 4), projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej (rozdział 5a), projektami ustaw budżetowych (rozdział 6).

Fundamentalne znaczenie w sprawie objętej niniejszym wnioskiem mają przepisy rozdziału 4 regulaminu Sejmu, zwłaszcza art. 87 ust. 1, zgodnie z którym „Do postępowania z projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian stosuje się przepisy działu II rozdziału 1, 1a i 14, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej” (ust. 1), a także art. 87 ust. 2 stanowiący: „Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi, rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z projektów ustaw, o których mowa w ust. 1”.

W dniu 14 maja 2019 r. Rada Ministrów wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3451), dalej „projekt ustawy”, „projekt ustawy kodeksowej” lub „projekt”. Marszałek Sejmu w dniu 14 maja 2019 r. skierował projekt ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Nadając bieg projektowi, rozstrzygnął tym samym ostatecznie, że projekt nie będzie rozpatrywany w trybie kodeksowym, o którym mowa w art. 87 ust. 1 regulaminu Sejmu. Skoro bowiem pierwsze czytanie projektu stało się punktem porządku dziennego 81. posiedzenia Sejmu w dniu 15 maja 2019 r., to Marszałek Sejmu pominął stosowanie art. 89 ust. 2 regulaminu Sejmu, w myśl którego „Pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu (...) może się odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu”.

Rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu przyniosło ten skutek, że kolejne etapy trybu postępowania z projektem były kształtowane przez przepisy rozdziału 1 regulaminu Sejmu, właściwe dla uchwalania ustaw w trybie zwykłym. Co więcej, uznano, że istnieje uzasadniony wypadek skrócenia postępowania z projektami ustaw rozpatrywanymi w trybie zwykłym i przystąpiono do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu (art. 51 pkt 1 regulaminu Sejmu).

Dyskusja nad projektem ustawy w ramach pierwszego czytania ograniczyła się do 5-minutowych oświadczeń w imieniu klubów i kół. Wicemarszałek Sejmu poinformowała, że „Marszałek Sejmu na podstawie art. 87 ust. 2 regulaminu Sejmu podjął decyzję o rozpatrywaniu tego projektu ustawy w trybie niekodeksowym” (Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu RP w dniu 15 maja 2019 r., s. 77). Wyjaśniła też, że „Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, proponuje, aby Sejm skierował rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, zawarty w druku nr 3451, do Komisji Ustawodawczej w celu rozpatrzenia” (Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu RP w dniu 15 maja 2019 r., s. 78). Wobec tej propozycji kilkoro posłów zgłosiło sprzeciw.

Przed przystąpieniem do głosowania dwoje posłów zwróciło się do Marszałka Sejmu o udzielenie odpowiedzi, dlaczego – wbrew regulaminowi Sejmu – projekt ustawy o zmianie kodeksu jest przez niego kierowany do Komisji Ustawodawczej zamiast do komisji kodeksowej (Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu RP w dniu 15 maja 2019 r., s. 78).

Marszałek Sejmu wyjaśnił: „(...) po wzięciu pod uwagę przesłanek społecznych, wielkiego oczekiwania (...) wszyscy się zgadzają, że trzeba ten problem [*walki z pedofilią*] (...) rozwiązać – a po drugie, wniosku rządu, który poprosił o szybką pracę, pilną pracę w myśl tej przesłanki społecznej, uznałem, że będę mógł skorzystać z art. 87 ust. 2, który nadaje marszałkowi taką możliwość, że marszałek rozstrzyga ostatecznie. Rozstrzygnąłem, że to nie będzie tryb kodeksowy, i stąd, proszę państwa, nie ma głosowania dotyczącego komisji kodeksowej. Jest sprzeciw wobec skierowania do Komisji Ustawodawczej z propozycją skierowania do komisji sprawiedliwości. Proszę państwa, generalnie rzecz biorąc, to Sejm podejmie decyzję. Ja przedstawiłem propozycję, proszę państwa, na posiedzeniu Prezydium Sejmu i Prezydium Sejmu przychyliło się większością głosów do tego, żeby zajęła się tym Komisja Ustawodawcza (...). Być może znajdzie receptę. Przypominam, że w załączniku do uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. jest określony przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych. W zakresie działania Komisji Ustawodawczej jest m.in. rozpatrywanie projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym, znacznym stopniu złożoności legislacyjnej itd., itd. To się mieści, moim zdaniem, w tych kategoriach. Proszę państwa, ten zakres działania komisji świadczy o tym, że komisja może zająć się tym projektem ustawy, ale powtarzam: to Sejm będzie rozstrzygał. To jest moje wyjaśnienie” (Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu RP w dniu 15 maja 2019 r., s. 79).

W głosowaniu za skierowaniem projektu ustawy do Komisji Ustawodawczej wzięło udział 367 posłów: 217 posłów głosowało za, 148 posłów przeciw, a 2 posłów wstrzymało się od głosu.

Komisja Ustawodawcza w tym samym dniu, tzn. 15 maja 2019 r. nie tylko podjęła dalsze prace nad projektem ustawy, ale również je zakończyła przyjęciem sprawozdania (druk sejmowy nr 3466). Wykluczenie stosowania art. 95 ust. 1 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym drugie czytanie projektu zmian kodeksu może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej, umożliwiło przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji. Ponownie uznano, że istnieje uzasadniony wypadek skrócenia postępowania z projektami ustaw rozpatrywanymi w trybie zwykłym (art. 51 pkt 3 regulaminu Sejmu).

Po przeprowadzeniu, w dniu 16 maja 2019 r., drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu, podczas którego zostały zgłoszone poprawki, projekt ustawy został ponownie skierowany do Komisji Ustawodawczej w celu przedstawienia sprawozdania dodatkowego. Komisja Ustawodawcza w sprawozdaniu dodatkowym (druk numer 3466-A) z dnia 16 maja 2019 r. rekomendowała Sejmowi przyjęcie części poprawek.

W dniu 16 maja 2019 r. odbyło się trzecie czytanie projektu ustawy. W głosowaniu nad całością projektu ustawy wzięło udział 269 posłów: 263 posłów głosowało za, 3 posłów było przeciw, a 3 posłów wstrzymało się od głosu.

Zaskarżona ustawa, oprócz zmiany 108 spośród 363 artykułów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, z późn. zm.), nowelizuje też 2 artykuły ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821), 1 artykuł ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. poz. 554, z późn. zm.), 23 artykuły ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, z późn. zm.) i 19 artykułów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, z późn. zm.), a także przepisy 13 innych ustaw. W mojej ocenie, ustawa ta spełnia kryteria stawiane ustawie zmieniającej kodeks (art. 87 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Z wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczących kodeksów, w tym ich specyfiki przejawiającej się w zawartości normatywnej, budowie wewnętrznej oraz roli systemowej, aktualność zachowuje pogląd wyrażony w orzeczeniu z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94, zgodnie z którym „kodeksom przysługuje szczególne miejsce w systemie prawa ustawowego. Istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa (...), kodeksy

przygotowywane i uchwalane są w odrębnej, bardziej złożonej procedurze niż «zwyczajne» ustawy, istotą kodeksu jest dokonanie kodyfikacji danej gałęzi prawa. Dlatego terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemuje się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie». Trybunał Konstytucyjny przypominał też, że „zarówno aksjologia, jak i technika tworzenia prawa traktuje kodeksy w sposób szczególny. Zasady prawidłowej legislacji wymagają więc, by ustawodawca nader rozważnie podejmował nowelizację kodeksów, a w każdym razie, by powstrzymywał się od nowelizowania ich drogą pośrednią, gdy pozornie niezmienny tekst kodeksu zostaje wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych. Jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa».

Zdaniem przedstawicieli nauki prawa, wyjątkowa rola kodeksów polega „nie tylko na wyczerpującym uregulowaniu obszernej dziedziny spraw, ale i na usystematyzowaniu poszczególnych działów prawa, ustaleniu ich przewodnich zasad, a także stabilizacji stanu prawnego w danej dziedzinie, a w konsekwencji – umocnieniu zaufania i szacunku obywateli do prawa” (M. Kępiński, M. Seweryński, A. Zieliński, *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 95).

Mimo że Konstytucja nie definiuje pojęcia „kodeks”, to jednak terminu tego używa w art. 123 ust. 1 *in fine* dla wskazania szczególnego rodzaju (typu) ustawy, którego rozpatrzenie przez Sejm i Senat nie może nastąpić w trybie pilnym. Jakkolwiek Konstytucja nie wymaga określenia w regulaminie Sejmu odrębności trybu ustawodawczego w odniesieniu do prac nad kodeksem lub jego zmianą, to zasadne jest w tym miejscu przypomnienie, że od dnia 5 stycznia 1996 r. w znowelizowanym regulaminie Sejmu obowiązują przepisy zawierające szczególne rozwiązania, które normują tryb uchwalania kodeksów, a także ich zmian (obecnie w rozdziale 4).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07, zwrócił uwagę na potrzebę obowiązywania szczególnych reguł postępowania z projektami kodeksów i ich zmian, którą uzasadnia ich doniosłość w kształtowaniu systemu prawnego. Przywołał pogląd S. Wronkowskiej, zgodnie z którym wszystkie te przyjęte w regulaminie Sejmu rozwiązania „mają na celu zapobieżenie pochopnym decyzjom legislacyjnym oraz zapewnienie udziału specjalistów w postępowaniu, ponieważ opracowanie projektu kodeksu wymaga bardzo rozległej i głębokiej wiedzy prawniczej” (S. Wronkowska, *W sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 79-80). Z kolei za M. Kudejem Trybunał Konstytucyjny

argumentował, że odrębne postępowanie sejmowe, poświęcone tego rodzaju ustawom, wystarczająco uzasadnione jest cechami charakterystycznymi projektów kodeksów oraz faktyczną specyfiką ich rozpatrywania (M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 79).

„Z brzmienia art. 7 Konstytucji wynika wprost ustrojowa zasada prawna legalizmu nakładająca określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo, jak i te, które je tworzą, też zresztą w oparciu o odpowiednie przepisy kompetencyjne, proceduralne i materialne. Obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązkiem prawodawcy (najczęściej ustawodawcy) jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy” (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7, teza 6 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, red. nauk. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01, wyjaśnił, że art. 7 Konstytucji stanowi ważną dyrektywę interpretacyjną, która nakazuje m.in. ścisłą wykładnię przepisów kompetencyjnych, a przede wszystkim niestosowanie do organów władzy publicznej zasady, że co nie jest zakazane, jest im dozwolone, lecz stosowanie zasady odwrotnej – co nie jest im dozwolone, jest zakazane. W szczególności, postępowanie prawotwórcze, z ustawodawczym włącznie, powinno być prowadzone według określonych w prawie reguł proceduralnych. Jest to jeden z najważniejszych aspektów konstytucyjnej zasady legalizmu. W wyroku z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Procedury te zapewniają bowiem uwzględnienie w procesie tworzenia prawa wartości nadających temu procesowi charakter demokratyczny i wolnościowy. Stąd działania prowadzące do skrócenia którejś z faz postępowania legislacyjnego, jeżeli nie są wyraźnie przewidziane obowiązującym prawem, mogą ograniczyć realizację wspomnianych wyżej wartości i dlatego kolidują z sensem art. 7, są przeto niedopuszczalne”.

Zasada legalizmu wymaga ustalenia znaczenia pojęcia „prawo”, na podstawie i w granicach którego działają Sejm i jego organy. Prawem – obok aktów zawierających przepisy powszechnie obowiązujące (m.in. Konstytucji, ustaw, rozporządzeń) – będą też akty zawierające przepisy wewnątrznie obowiązujące, w szczególności regulamin Sejmu, o uchwaleniu którego przez Sejm *explicite* stanowi art. 112 Konstytucji.

Regulamin Sejmu, przyjmowany w formie uchwały, pozostaje w zgodności z zasadą „autonomii regulaminowej izby”, która stanowi gwarancję samodzielnego normowania przez

Sejm m.in. „organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu”. Zatem wyznaczenie zakresu, reguł i odrębności kształtujących procedurę uchwalania ustaw zależy od uznania (woli) posłów.

Niemniej, Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku z dnia 19 września 2008 r. podkreślił, że „poprzez uchwalenie regulaminu następuje samozwiązanie się Sejmu postanowieniami tego aktu prawnego. Tym samym, chociaż parlamentarzyści mogą w każdej chwili zmienić (częściowo lub całkowicie) swój regulamin, to tak długo jak on wiąże, tak długo musi być przestrzegany. Zasada legalności w działalności ustawodawczej parlamentu nie może być – zdaniem Trybunału – zawężona jedynie do skonstatowania generalnej legitymacji do sprawowania władzy ustawodawczej, czy też do przestrzegania wyłącznie konstytucyjnych reguł stanowienia prawa, ale wiąże się z potrzebą dotrzymania całokształtu obowiązujących »reguł gry« związanych z procedurą tworzenia prawa”.

Skoro zarzuty niniejszego wniosku koncentrują się na niedochowaniu przez Sejm trybu postępowania z projektem zmiany kodeksu, który został określony w regulaminie Sejmu, to należy przypomnieć judykaty Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie potwierdzające to, że w toku kontroli norm realizowanej w aspekcie proceduralnym, również regulaminy parlamentarne mogą być punktem odniesienia dla polskiego sądu konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, wskazał m.in.: „Nie wdając się w tym miejscu w rozważania nad pełnym zakresem znaczeniowym formuły «przepisy prawa», (...) dają też one podstawę do badania przez Trybunał Konstytucyjny pełnego dochowania tych wszystkich elementów procedury prawodawczej, które w szczególności sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych. Unormowania przyjęte w art. 42 [*kryteria kontroli*] obecnej ustawy o TK były bowiem pomyślane jako rozszerzenie, a nie zwężenie dotychczasowych kryteriów kontroli”. Obowiązujące kryterium dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu normatywnego wyznacza art. 68 *in fine* ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, z późn. zm.).

Co więcej, w wyroku z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, Trybunał Konstytucyjny potwierdził powyższe stanowisko. Analizując pytanie prawne, wprost stwierdził, że „Pozostałe zarzuty proceduralne (...) dotyczą naruszenia procedur parlamentarnych, w szczególności regulaminu Sejmu, co dawałoby podstawę do uwzględnienia jako wzorca kontroli uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (...) w związku z art. 112 Konstytucji”. Podobnie w kwestii tej wypowiadają się przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego (m.in:

P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 15-16; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112*, teza 8 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, red. nauk. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 143-144 oraz A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997-2007)*, Gdańsk 2008, s. 229).

Zasada trzech czytań projektu ustawy jest wyrazem powszechnie przyjętego na świecie modelu procedury ustawodawczej, polegającego na kilkakrotnym poddawaniu projektu ustawy rozpatrzeniu przez izbę, zanim zostanie on uchwalony w ostatecznym kształcie (L. Garlicki, *Komentarz do art. 119*, teza 4 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, red. nauk. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001).

Zaskarżonej ustawie nie można zarzucić tego, że procedura legislacyjna, w której została uchwalona, naruszała powyższą zasadę, choć Sejm potrzebował tylko dwóch dni na rozpatrzenie tej ustawy w trzech czytaniach. Jednakże niedochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do uchwalenia ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw uzasadnia stwierdzenie niezgodności tej ustawy z zasadą legalizmu, która zobowiązuje Sejm i jego organy do działania na podstawie i w granicach wyznaczonych przepisami regulaminu Sejmu, podczas realizacji funkcji ustawodawczej (art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji).

Zarówno treść normatywna projektu ustawy, jak i jego tytuł uzasadniały, po pierwsze to, że projekt należy do kategorii projektów zmieniających kodeksy, a w konsekwencji, po drugie, prowadzenie postępowania ustawodawczego na zasadach wyznaczonych przez rozdział 4 regulaminu Sejmu, który określa szczególny tryb postępowania z projektami zmian kodeksów.

Ostateczne rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu o tym, że projekt „nie jest kodeksem” (art. 87 ust. 2 regulaminu Sejmu) abstrahowało od materialnej treści projektu, którą odzwierciedlał jego tytuł.

Marszałek Sejmu wyjaśnił zmianę trybu prac nad projektem, z kodeksowego na zwykły (*notabene* w trybie zwykłym nastąpiło skrócenie terminów na podstawie art. 51 regulaminu Sejmu), „wnioskiem rządu, który poprosił o szybką pracę, pilną pracę”.

Należy powtórzyć, że w myśl art. 123 ust. 1 Konstytucji, Rada Ministrów nie może nadać klauzuli pilności uchwalonemu przez siebie projektowi kodeksu. Tymczasem, na przeprowadzenie trzech czytań, a więc na rozpatrzenie projektu i uchwalenie ustawy

wystarczyły Sejmowi dwa dni, co oznacza, że zastosowany tryb był pod względem terminów zdecydowanie „szybszy” od trybu pilnego, którego stosowania zabroniła Konstytucja.

Dyskrecjonalne rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu o nieprocedowaniu projektu zmiany kodeksu zgodnie z wymogami rozdziału 4 regulaminu Sejmu oznacza, że nie dochowano terminów – zarówno 14-dniowego do przeprowadzenia pierwszego czytania w Sejmie (art. 89 ust. 2 regulaminu Sejmu), jak i 14-dniowego do przeprowadzenia drugiego czytania w Sejmie (art. 95 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Co więcej, mimo powołania w obecnej kadencji Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach (art. 90 ust. 1 regulaminu Sejmu), nie stała się ona komisją właściwą w pracach nad projektem tej ustawy. Komisja nie mogła zatem korzystać z przyznanych jej w regulaminie Sejmu kompetencji polegających na:

- 1) wystąpieniu – w każdym czasie – do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu ustawy (art. 90 ust. 3),
- 2) utworzeniu podkomisji stałej do szczegółowego rozpatrzenia projektu oraz zespołów roboczych, także w ramach podkomisji (art. 91 ust. 1),
- 3) powołaniu zespołu stałych ekspertów, w 1/3 wskazanych przez wnioskodawcę projektu (art. 92 ust. 1),
- 4) przedstawieniu Sejmowi sprawozdania w formie zestawienia przyjętych przez siebie poprawek, odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców (art. 93 ust. 1, ze szczególnym uwzględnieniem wymagań stawianych wnioskowi mniejszości, o których mowa w art. 93 ust. 2-4).

Podobnie, Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej nie mógł skorzystać z uprawnienia do powołania doraźnie ekspertów do opracowania poszczególnych zagadnień (art. 92 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Zastosowanie zwykłego trybu ustawodawczego, w którym pierwsze czytanie projektu zmiany kodeksu odbyło się następnego dnia po wniesieniu projektu ustawy, a drugie czytanie – następnego dnia po sporządzeniu przez Komisję Ustawodawczą sprawozdania, w połączeniu z przedstawioną argumentacją oraz ścisłym związkiem i bezpośrednim wpływem uchybienia regulaminowemu trybowi postępowania z projektami zmian w kodeksach na ocenę zgodności zaskarżonej ustawy z Konstytucją, uzasadnia wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o dokonanie kontroli konstytucyjności ustawy, w zakresie wyznaczonym w pkt I *petitum* złożonego wniosku.

Ad. II. Zarzut niezgodności art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy wskazanej w *petitum* wniosku z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zakres uchwalonych przez Senat poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm

Problematyka zakresu uprawnień Senatu w procesie legislacyjnym, wynikająca z art. 121 ust. 2 Konstytucji, była wielokrotnie analizowana w orzecznictwie. Z ustaleń dokonanych przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że poprawki Senatu mają wyraźnie ograniczony zakres. Choć mogą mieć one charakter zarówno formalno-legislacyjny, jak i merytoryczny, muszą jednak dotyczyć wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tekście, który został przekazany Senatowi (wyrok z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02).

Granice dopuszczalnych poprawek określa również uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2018 r. poz. 846), który w art. 69 stanowi, że jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz ze sprawozdaniem dotyczącym tej ustawy może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy.

W uzasadnieniu projektu ustawy kodeksowej stwierdzono, że zasadniczym założeniem, które legło u podstaw prac legislacyjnych, była potrzeba wzmocnienia ochrony prawnokarnej w zakresie czynów godzących w tak fundamentalne dobra prawne, jak: życie i zdrowie człowieka, wolność seksualna czy własność. Nie wskazano tam jednak konieczności ingerencji ustawodawcy w treść ustawy z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych (Dz. U. z 1983 r. poz. 223, z późn. zm.), jak również ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2019 r. poz. 628). Nie przewidziano również zmiany wysokości kwoty orzekanej wyrokiem nakazowym, o którym mowa w art. 502 § 1 Kodeksu postępowania karnego.

W toku dyskusji, toczącej się podczas drugiego czytania projektu ustawy, nie zgłaszano poprawek odnoszących się do regulacji zawartych w kwestionowanych przepisach. Zgodnie z obowiązującym trybem postępowania legislacyjnego, tekst ustawy uchwalonej w dniu 16 maja 2019 r. został przekazany do Senatu. Nowelizacja z dnia 16 maja 2019 r. nie obejmowała zatem przepisów zmieniających ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, ustawę o opłatach w sprawach karnych, ani też nie dotyczyła art. 502 § 1 Kodeksu postępowania karnego.

Mimo to, do uchwalonego przez Sejm tekstu ustawy Senat wprowadził poprawki – nr 26 (część pierwsza), 32 i 34 (część druga) – wykraczające poza unormowania zawarte w tekście ustawy przekazanej do Senatu (uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw). W sprawozdaniu o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, sejmowa Komisja Ustawodawcza wniosła o przyjęcie wszystkich poprawek Senatu, w tym poprawek nr 26, 32 i 34 (druk sejmowy nr 3504). Ostatecznie, w głosowaniu nad odrzuceniem poprawek, które odbyło się w dniu 13 czerwca 2019 r., Sejm – wobec nieuzyskania bezwzględnej większości głosów – poprawki Senatu przyjął.

Ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawką Senatu, czy też z propozycją nowej regulacji prawnej, wykraczającej poza zakres ustawy nowelizującej, możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do ustawy. W wyroku z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał następujące zasady dekodowane z treści art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji:

- „– poprawki mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ ta może być wyłącznie przedmiotem nowej inicjatywy ustawodawczej;
- należy rozróżniać <<głębokość>> od <<szerokości>> poprawki, z uwzględnieniem tego, że <<głębokość>> poprawki dotyczy materii zawartej w uchwalonej przez Sejm ustawie, zaś <<szerokość>> poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii;
- poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne wobec treści przyjętej przez Sejm), z tym że owa alternatywność materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi;
- obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji;
- w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek, ich nieodrzućenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji takiego uchybienia;
- art. 7 Konstytucji wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych, a zatem przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji należy kwalifikować także jako naruszenie tego przepisu Konstytucji”.

Nie można także zapominać, że Senat dysponuje inicjatywą ustawodawczą, będącą narzędziem właściwym do wprowadzania zmian wykraczających poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm. Zwracał na to uwagę Trybunał Konstytucyjny: „Trybunał podkreśla, że Senat dysponuje możliwością wprowadzenia nawet daleko idących zmian legislacyjnych, w sytuacji gdy – rozpatrując ustawę uchwaloną przez Sejm – dostrzeże taką konieczność. Właściwym trybem w takiej sytuacji powinna być jednak inicjatywa ustawodawcza Senatu podjęta na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji. Taką drogę przewiduje wprost także art. 69 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741, ze zm.), zgodnie z którym, jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja senacka dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały o przyjęciu uchwalonej przez Sejm ustawy bez poprawek albo wprowadzeniu do jej tekstu poprawek, albo odrzuceniu ustawy, komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy” (wyrok z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11).

Mając na uwadze ujęte w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądy i przedstawioną na ich poparcie argumentację, należy dokonać oceny trybu ustawodawczego, zastosowanego w Senacie, w procesie stanowienia art. 3, art. 8 pkt 6 i art. 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r.

W art. 8 pkt 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. ustawodawca wprowadza nowe brzmienie art. 502 § 1 Kodeksu postępowania karnego, podwyższając kwotę grzywny, jaka może zostać orzeczona wyrokiem nakazowym – z 200 do 300 stawek dziennych albo z 200 000 do 300 000 złotych. W uzasadnieniu uchwały Senatu z dnia 24 maja 2019 r. stwierdzono, że poprawka „zmierza do dostosowania przepisów proceduralnych dotyczących wyroku nakazowego do zmian wprowadzonych w obrębie prawa materialnego, w zakresie orzekanych grzywien w taki sposób, aby utrzymać proporcjonalny do istniejącego obecnie zakres orzekania w tych sprawach w sposób uproszczony”. Oceniając przedmiotową poprawkę z formalnego punktu widzenia, należy zauważyć, że dotyczy ona ustawy nowelizowanej przez ustawę nowelizującą, uchwaloną przez Sejm. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym, Senat może proponować alternatywne rozwiązania tylko w zakresie uchwalonej ustawy, nie zaś w zakresie ustawy nowelizowanej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/05).

W tym zakresie istotny jest fakt, że zmiana dotyczy aktu prawnego mającego rangę kodeksu. Potrzeba obowiązywania szczególnych reguł procedowania z projektami kodeksów –

jako szczególnych rodzajów ustaw, wyodrębnionych już na szczeblu konstytucyjnym (art. 123 ust. 1 *in fine* Konstytucji) – oraz ich zmian, uzasadniona jest doniosłością w kształtowaniu systemu prawnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07). Tym bardziej uzasadniona jest wątpliwość co do zgodności z Konstytucją wprowadzania zmian kodeksowych poprzez poprawki senackie, wykraczające poza ustawę Sejmu.

Poprawka Senatu, wprowadzająca zmiany do ustawy z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych, również wykracza poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm. Zmiana dokonywana w art. 2 ust. 1 ustawy o opłatach w sprawach karnych polega na ustaleniu opłaty, jaką skazany w pierwszej instancji obowiązany jest uiścić w razie skazania na karę pozbawienia wolności. Opłata ta, w razie skazania na karę pozbawienia wolności powyżej 15 lat, wynosić będzie 1000 zł. Nie negując potrzeby zmiany przepisów w tym zakresie, forma ich wprowadzenia narusza procedurę legislacyjną. Instytucja poprawek Senatu nie może być wykorzystywana do niwelowania luk lub błędów przepisów ustaw, które nie zostały uwzględnione w regulacjach przyjmowanych przez Sejm w formie ustawy.

Zmiana ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary polega na rozszerzeniu zakresu odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Podmiot zbiorowy nie może odpowiadać za wszystkie przestępstwa, a jedynie za te, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 16 ustawy. Katalog przestępstw, za które podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jest bardzo obszerny, zawiera kilkadziesiąt różnych typizacji, które ulegają ciągłym zmianom. Wskutek przyjęcia przez Sejm poprawki Senatu, podmiot zbiorowy podlegać będzie odpowiedzialności na podstawie ustawy, jeżeli osoba, o której mowa w art. 3 tej ustawy, popełni przestępstwo określone w dodawanych (nowych) przepisach prawa karnego materialnego, tj. w art. 306b i 306c Kodeksu karnego (art. 1 pkt 104 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r.). Zgodnie z uzasadnieniem do uchwały Senatu, poprawka dotycząca ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych ma charakter redakcyjny i zapewnia ustawie konsekwencje w zakresie wprowadzanych przez nią nowych rozwiązań prawnych.

Należy podważyć zasadność twierdzenia, że proponowana przez Senat zmiana ma charakter redakcyjny. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych na gruncie ustawy ma bezdyskusyjnie charakter represyjny, a postępowanie prowadzone przeciwko podmiotowi zbiorowemu toczy się w większości według zasad określonych w Kodeksie postępowania karnego. Wskazać należy również, że wobec podmiotu zbiorowego można orzec kary uregulowane w ustawie, do wykonania których stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu

karnego wykonawczego. Penalizacja zachowań adresatów prawa karnego nie ma charakteru redakcyjnego i upraszczającego, i to bez względu na to, czy dotyczy zachowań jednostki, czy podmiotu zbiorowego.

Dodawany do Kodeksu karnego art. 306b zastrza sankcję wobec sprawcy niektórych przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym (rozdział 36 Kodeksu karnego – art. 296 § 1 lub 2, art. 296a § 1, art. 297 § 1 lub 2, art. 298 § 1, art. 299 § 1 lub 2, art. 303 § 1), który dopuścił się przestępstwa w stosunku do mienia o wartości większej niż pięciokrotność albo większej niż dziesięciokrotność kwoty określającej mienie wielkiej wartości albo powodując szkodę w rozmiarach odpowiadających takiej wartości. Natomiast art. 306c penalizuje zabór tablicy rejestracyjnej pojazdu mechanicznego, umożliwiając dopuszczenie tego pojazdu do ruchu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie odrębnych przepisów, albo podrabianie lub przerabianie takiej tablicy.

Pomijając ocenę zasadności rozszerzenia zakresu odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, wprowadzone przez Senat zmiany mają charakter samoistnego przedłożenia legislacyjnego. Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale powinien to zrobić w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm. Niezbędne jest, by Senat ograniczał się do wnoszenia poprawek tylko do ustawy nowelizującej, tj. do tekstu, który został mu przekazany do rozpatrzenia. Wyjście poza ten tekst nie może być uznane za poprawkę do ustawy. Poprawka senacka nie może bowiem dotyczyć spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm. Wyjątkiem od tej zasady będzie sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K 5/93). Natomiast obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji.

Przyjęcie przez Sejm, w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji, niedopuszczalnych poprawek zaproponowanych przez Senat – wobec nieodrżucenia ich bezwzględną większością głosów – nie prowadzi do konwalidacji naruszonego trybu postępowania legislacyjnego. Możliwość konwalidacji prowadziłaby do ograniczenia roli Sejmu w procesie stanowienia prawa, skoro Sejm nie może wprowadzić zmian do poprawek Senatu, a jedynie przyjąć je albo odrzucić.

W orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że Sejm nie może uchylić się od rozpatrzenia poprawek zgłoszonych przez

Senat, choćby wykraczały one poza zakres pojęcia „poprawek do ustawy”. Ocenę zaś, czy Senat wykroczył poza te ramy, przeprowadza wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Zestawienie art. 121 ust. 2 Konstytucji z regulaminem Senatu (art. 69) wskazuje na potrzebę oddzielnego traktowania dwóch odrębnych instytucji, jakimi są uchwała w przedmiocie inicjatywy ustawodawczej Senatu oraz uchwała zawierająca poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm. Konieczne jest odwołanie się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, w którym jednoznacznie stwierdzono, że w sytuacji uchwalania przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej wykluczone jest modyfikowanie materii zawartej w ustawie nowelizowanej, której wyrażnie nie normuje ustawa nowelizująca.

Senat, wprowadzając poprawki do ustawy innej niż przekazana przez Marszałka Sejmu, nie zastosował się do przepisów Konstytucji dotyczących inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1), trzech czytań projektu w Sejmie (art. 119 ust. 1), a także prawa Senatu do wnoszenia poprawek (art. 121 ust. 2). Oczywiście jest, że działalność ustawodawcza izb musi mieścić się w granicach prawa, toteż należy stwierdzić, że przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji stanowi naruszenie, statuowanej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu, która wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych.

Przestrzeganie standardów procedury ustawodawczej wyznaczonych przez Konstytucję oraz regulaminy izb jest zasadniczym warunkiem tworzenia prawa. Wskazane wyżej uchybienia w procesie legislacyjnym uzasadniają wątpliwości co do zgodności trybu uchwalenia ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Ad. III. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 37 lit. c ustawy powołanej w *petitum* wniosku, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. b, z art. 32 ust. 1 Konstytucji

W art. 1 pkt 37 lit. c ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. nadano nowe brzmienie art. 115 § 19 Kodeksu karnego, zgodnie z którym przez osobę pełniącą funkcję publiczną należy rozumieć:

- 1) funkcjonariusza publicznego;
- 2) członka organu samorządowego;
- 3) osobę zatrudnioną w:

- a) krajowej lub zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi,
 - b) organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska – chyba że osoba ta wykonuje wyłącznie czynności usługowe;
- 4) członka zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, prezesa, dyrektora lub jego zastępcę, prokurenta, głównego księgowego lub skarbnika w:
- a) przedsiębiorstwie państwowym,
 - b) spółce handlowej, w której udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej przekracza łącznie albo w odniesieniu do każdego z tych podmiotów 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,
 - c) spółdzielni,
 - d) organizacji krajowej;
- 5) inną osobę, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem art. 115 § 19 Kodeksu karnego, osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Artykuł 115 Kodeksu karnego wprowadza tzw. słowniczek ustawowy. Zawiera on definicje określeń używanych w ustawie. W konsekwencji, za każdym razem, kiedy ustawodawca posługuje się pojęciem osoby pełniącej funkcję publiczną w obrębie prawa karnego, należy rozumieć je zgodnie z definicją wskazaną w art. 115 § 19 Kodeksu karnego. W Kodeksie karnym odwołanie do pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną pojawia się w następujących przepisach:

- 1) art. 213 § 2 pkt 1 Kodeksu karnego - od rozumienia omawianego pojęcia zależy zakres kontratypu wyłączającego bezprawność zniesławienia,
- 2) art. 228 i 229 Kodeksu karnego – przekupstwo bierne i przekupstwo czynne,
- 3) art. 230a Kodeksu karnego – płatna protekcja czynna;
- 4) art. 265 § 3 Kodeksu karnego – ujawnianie informacji niejawnych.

Ostateczne brzmienie art. 1 pkt 37 lit. c ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. zostało ukształtowane wskutek poprawki uchwalonej przez Senat. W pierwotnym przedłożeniu Rady Ministrów przepis ten miał następujące brzmienie:

„§ 19. Osobą pełniącą funkcję publiczną jest:

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

Różnica pomiędzy pierwotnym brzmieniem i ostatecznie uchwalonym dotyczy § 19 pkt 4 lit. b. Senat zdecydował się na zawężenie rozumienia pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną tylko do tych spółek handlowych, w których udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej przekracza łącznie albo w odniesieniu do każdego z tych podmiotów 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Zgodnie z uzasadnieniem tej poprawki przedstawionym przez legislatora w dniu 23 maja 2019 r. podczas wspólnego posiedzenia senackich Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji: „Chodzi o to, że są przestępstwa, do których znamion należy działanie przez osobę pełniącą funkcję publiczną. I tutaj w punkcie 4 wskazuje się, że taką osobą jest członek zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej, prezes, dyrektor lub zastępca, prokurent, główny księgowy lub skarbnik. W brzmieniu przyjętym w ustawie było napisane, że chodzi o takie osoby, które pełnią te funkcje w spółce handlowej, i okazywało się, że nawet gdyby był tam niewielki udział Skarbu Państwa, 1 czy 2%, to również wtedy te osoby byłyby uważane za pełniące funkcje publiczne. Dlatego ten przepis został, można powiedzieć, zracjonalizowany – dodaje się tutaj, że ten udział Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej powinien wtedy przekraczać łącznie albo w odniesieniu do każdego z tych podmiotów 50% kapitału zakładowego lub 50% akcji”

(Stenogram ze wspólnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 23 maja 2019 r., rozpatrzenie poprawki nr 13).

Zasadniczą wątpliwość z perspektywy zasady równości wobec prawa, statuowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, budzi arbitralne rozstrzygnięcie dotyczące zakresu pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, będące skutkiem zmian wprowadzonych do ustawy uchwałą Senatu. Przyjęcie, że w przypadku spółki handlowej konieczny jest udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej, przekraczający łącznie albo w odniesieniu do każdego z tych podmiotów 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, powoduje, że dochodzi do nieuzasadnionego zróżnicowania spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa. Od uznania danej osoby za osobę pełniącą funkcję publiczną zależy zakres jej odpowiedzialności karnej, a więc zwłaszcza możliwość przypisania jej odpowiedzialności za czyny zabronione opisane w art. 228 i 229 Kodeksu karnego. Niespełnienie tych kryteriów powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 296a Kodeksu karnego, przewidującego łagodniejszą sankcję.

Arbitralność kryterium wprowadzonego w art. 115 § 19 pkt 4 lit. b Kodeksu karnego zauważalna jest zwłaszcza w kontekście spółek, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1182, z późn. zm.). Nie wszystkie z tych spółek mieszczą się w zakresie wyznaczanym przez art. 115 § 19 pkt 4 lit. b Kodeksu karnego, a jednocześnie są one uważane za strategiczne z perspektywy interesów Skarbu Państwa, co mogłoby sugerować zasadność objęcia członków ich zarządów, rad nadzorczych, prezesów, dyrektorów, ich zastępców, prokurentów oraz głównych księgowych kryminalizacją wynikającą z posłużenia się znamieniem podmiotu *osoba pełniąca funkcję publiczną*.

Należy także zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2018 r. poz. 1799) nie różnicuje ograniczenia, w zakresie posiadania przez posłów i senatorów, pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych (art. 34 ust. 4). Zasadnicze znaczenie ma fakt posiadania udziałów lub akcji w spółce prawa handlowego przez państwową lub komunalną osobę prawną a nie ich wartość. Niezależnie od różnic pomiędzy regulacją zawartą w zakwestionowanym przepisie oraz regulacją zawartą w art. 34 ust. 4 ustawy z dnia 9 maja 1996 r., wspólnym celem regulacji jest ochrona interesów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Przepis ten wskazuje na dwa aspekty

równości wobec prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01, „Zasada ta oznacza przede wszystkim, że wszyscy są równi <<w godności, wolności i prawach>>, o których w innych przepisach mówi Konstytucja, i że nie jest dopuszczalna dyskryminacja w realizacji tych wolności i praw. Równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Równość nie oznacza jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na <<jednakowym uzdolnieniu do rozmaitych praw>> (A. Esmein, Prawo konstytucyjne, tłum. W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 1921, s. 427). Art. 32 ust. 1 Konstytucji odnosi się przy tym zarówno do stosowania prawa (wszyscy są równi wobec prawa), jak i stanowienia prawa (prawo do równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez władzę ustawodawczą). Pierwszy aspekt zagadnienia pozostaje poza zakresem niniejszej sprawy, istotny jest tu problem naruszenia zasady równości przez prawodawcę”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że obowiązek określony w art. 32 Konstytucji ma charakter prawny. Jednocześnie nie oznacza to, że nie jest możliwe jakiegokolwiek różnicowanie jednostek. Nie może być ono jednak oparte na kryteriach arbitralnych. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 września 1997 r., sygn. akt K 15/97, zauważa, że „równość wobec prawa, to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa”. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, „zasada ta polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej lub faktycznej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią

przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02).

W świetle powyższych okoliczności, konieczne jest rozważenie, czy uzasadnione jest kryterium różnicujące, wprowadzone w art. 115 § 19 pkt 4 lit. b Kodeksu karnego, a więc próg udziału Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej przekraczający łącznie albo w odniesieniu do każdego z tych podmiotów 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Jak wynika z przywołanego wcześniej uzasadnienia tej zmiany, wprowadzenie tego progu miało na celu ograniczenie zakresu pojęcia osoba pełniąca funkcję publiczną w stosunku do pierwotnego przedłożenia. Nie można jednak w żadnym razie przyjąć, że jest to dostateczne uzasadnienie wprowadzenia kryterium różnicującego odwołującego się do liczby akcji. Do ograniczenia zakresu doszłoby także wskutek wprowadzenia innych progów. Nie ma zatem wątpliwości, że konieczne byłoby inne, merytoryczne uzasadnienie takiej zmiany, tym bardziej, że kryterium 50% staje się szczególnie wątpliwe, biorąc pod uwagę spółki o znaczeniu strategicznym dla Skarbu Państwa, o których była już mowa wyżej.

Podsumowując, powyższe zróżnicowanie sytuacji prawnej osób, zajmujących stanowiska określone w zdaniu wstępnym art. 115 § 19 pkt 4 Kodeksu karnego w spółce handlowej, w której udział Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowej osoby prawnej, budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności art. 115 § 19 pkt 4 lit. b z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ad. IV. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 37 lit. c ustawy powołanej w *petitum* wniosku, w części obejmującej zmieniany art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, w zakresie dotyczącym pkt 4 lit. d, z art. 42 ust. 1 Konstytucji

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nakaz określoności przepisów karnych należy widzieć w kontekście ogólnego nakazu określoności przepisów prawnych, który znajduje swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, statuowanej w art. 2 Konstytucji. W rozumieniu szerokim, „określoność prawa” oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy

rozumieć wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji), za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów. Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Niejasność przepisu oznacza w praktyce niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo.

Zasada określoności czynu zabronionego pod groźbą kary była przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Już w orzeczeniu z dnia z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, Trybunał podkreślił konieczność uregulowania w ustawie zakresu osób, które są adresatami przepisu karnego: ustawa musi więc w sposób kompletny wyznaczać kategorie osób, które mogą ponosić odpowiedzialność za dany czyn. W wyroku z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00, Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do przywołanego orzeczenia z 1995 r., wskazał na konieczność ustawowego określenia dobra chronionego i – w konsekwencji – strony przedmiotowej przestępstwa oraz podmiotu i strony podmiotowej.

Regulacja zawierająca pojęcia o nieokreślonych desygnatach narusza zasadę określoności prawa, w tym jej szczególną postać, jaką jest zasada *nullum crimen sine lege certa*. Norma karna, co do zasady, powinna wskazywać w sposób jednoznaczny osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. W przypadku, gdy wszystkie te elementy znajdują się w przepisie karnym, mamy do czynienia z tzw. zupełnym przepisem karnym (J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 328)

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt K 1/18, odwołując się do ustaleń nauki prawa, wskazał, że „nieokreśloność przestępstwa może też polegać na świadomym posługiwaniu się przez ustawodawcę opisem w sprawie osób, które mogły je popełnić, wprawdzie precyzyjnym, ale tak szerokim, że jego dosłowne stosowanie nie jest możliwe i wybór przypadków, w których dochodzi do odpowiedzialności karnej pozostawia się organom ścigania i sądom (...). Jest oczywiste, że w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w drodze orzecznictwa SN. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli

sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic” (L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 16).

Z wzorcem kontroli konstytucyjności, z którego wynikają wskazane wyżej dyrektywy, skonfrontować należy regulację zakwestionowaną w pkt IV *petitum* wniosku. Stanowi ona element definicji legalnej pojęcia używanego w kodeksie karnym. Jak wskazuje doktryna: „definicje te nie tylko wyznaczają zawartość treściową norm prawa karnego, lecz także określają ramy wykładni tych pojęć. Słowniczek jest bowiem rodzajem wykładni autentycznej, a więc obowiązującej w obrębie dziedziny prawa lub ustawy, której dotyczy. Nieprzestrzeganie definicji legalnej jest naruszeniem przepisu ustawy. Stąd istotne znaczenie gwarancyjne art. 115 Kodeksu karnego, gdyż poza granice treściowe nadane w tym przepisie ujętym w nim pojęciom nie może wyjść ani kodeksowe, ani pozakodeksowe prawo karne oraz orzecznictwo w ramach wykładni przepisów (R. Zawłocki, *Komentarz do art. 115 k.k.* [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 1371)

Trudności ze wskazaniem desygnatów występują w przypadku podmiotu, jakim jest organizacja krajowa, wskazanego w przepisie zakwestionowanym w pkt. IV *petitum* wniosku (pełne brzmienie art. 115 § 19 przytoczone jest wyżej), mimo że pojęcie to występuje w systemie prawnym. Tytułem przykładu można wskazać: art. 12 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1027) oraz art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122). Odnotować także należy fakt występowania w systemie prawnym pojęcia „krajowa organizacja”. Pojęcie to występuje m.in. w art. 19 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2017 r. poz. 1153), na mocy którego wypełniając funkcje religijne kościoły i inne związki wyznaniowe mogą powoływać krajowe organizacje międzykościelne. Przywołać w tym miejscu należy również ustawę z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263), zgodnie z którą związki zawodowe mają prawo tworzyć ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych (art. 11 ust. 1), a ogólnokrajowe związki zawodowe i zrzeszenia związków zawodowych mogą tworzyć ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje). Niezależnie od różnic terminologicznych, podmioty, o których stanowi w art. 11 ustawy o związkach zawodowych, zaliczyć należy do grupy podmiotów stanowiących organizacje krajowe. Organizacjami krajowymi mogą być również podmioty o charakterze branżowym (por. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych /Dz. U. z 2017 r. poz. 2160/).

Pojęcie organizacji krajowej w ustawodawstwie karnym nie doczekało się swojej własnej definicji. W literaturze wskazuje się, że „za organizację krajową należy uznać zrzeszenie osób fizycznych lub grup społecznych posiadające wspólny program działania, poglądy i cele zawarte w statucie” (M. Kulik, *Komentarz do art. 230* [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Lex). Organizacje krajowe „to grupa ludzi mających wspólny plan, program, zadania (...). Zasięg działania takiego zrzeszenia musi obejmować teren całego kraju” (A. Barczak-Oplustil, M. Iwański, *Komentarz do art. 230* [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, Warszawa 2017).

Warto przy tym wskazać, że przywołane wyżej definicje zostały sformułowane w kontekście wątpliwości dotyczących rozumienia art. 230 i 230a Kodeksu karnego. Nieprecyzyjna redakcja tych przepisów nie rozstrzyga definitywnie, czy mowa w nich o organizacji krajowej, czy też o krajowej jednostce organizacyjnej, dysponującej środkami publicznymi (tak m.in. J. Lachowski, *Komentarz do art. 230* [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, Warszawa 2013, s. 140; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2009 r., sygn. IV KK 174/09). Z zaprezentowanych wyżej definicji może wynikać, że jedynym obiektywnym kryterium, pozwalającym uznać daną jednostkę organizacyjną za organizację krajową, jest ogólnokrajowy zasięg jej działania. Mogłoby to oznaczać, że organizacjami krajowymi są wszystkie osoby prawne oraz ułomne osoby prawne wykazujące ogólnopolski zasięg swojej działalności.

Mając na uwadze, że zakres tego pojęcia współdecyduje o zakresie wskazanych wyżej typów czynów zabronionych, nie można nie dostrzec problemu niedookreśloności znamion tych typów czynów zabronionych. Ustawodawca powinien był precyzyjnie zdefiniować pojęcie organizacji krajowej lub posłużyć się pojęciem, które nie budzi takich wątpliwości. Niezrozumiałe wydaje się również uzależnienie przyznania danemu podmiotowi przymiotu osoby pełniącej funkcję publiczną w zależności od kryterium geograficznego zakresu działalności danej organizacji. Wystarczy bowiem, że jakakolwiek część terytorium zostanie wyłączona z zakresu działania danej organizacji, a członek jej zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, prezes, dyrektor lub jego zastępca, prokurent, główny księgowy lub skarbnik nie będą mogli być uznani za osoby pełniące funkcję publiczną. Być może, ustawodawca przez organizację krajową rozumiał każdą organizację działającą na terenie kraju, niezależnie od zakresu jej działania. Biorąc pod uwagę stanowiska występujące w doktrynie, znane w dniu uchwalenia ustawy, ustawodawca powinien tak sformułować brzmienie tego przepisu, aby nie wywoływało ono trudności interpretacyjnych.

Ustawodawca, wprowadzając zmiany w definicji legalnej osoby pełniącej funkcję publiczną, nie zdecydował się na dookreślenie pojęcia organizacji krajowej. Definicja zawarta w art. 115 § 19 pkt 4 lit. d Kodeksu karnego jest definicją zakresową, która powinna mieć charakter pełny ze względu na to, że obejmuje wszystkie elementy definiowanego pojęcia. Definicja zawarta w kwestionowanym przepisie budzi wątpliwości, a w procesie dekodowania jej treści nie można odwołać się do ustaleń będących założeniem projektodawcy – w uzasadnieniu projektu zawartym w druku nr 3451 brak jest bowiem wyjaśnienia zakresu podmiotowego wprowadzanej regulacji. Kwestia ta nie była również przedmiotem analizy w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie.

Skutkiem przyjętego w art. 115 § 19 pkt 4 lit. d Kodeksu karnego sposobu określenia osoby pełniącej funkcję publiczną mogą być trudności z dekodowaniem przez organy stosujące prawo (organy ścigania oraz sądy) treści normy prawnej związane z wyborem między wzajemnie „konkurującymi” sposobami jej rozumienia. Trybunał Konstytucyjny, w uchwale z dnia 7 marca 1995 r., sygn. W 9/94, wskazał, że tego rodzaju wątpliwości – zwane niekiedy „luzami interpretacyjnymi” – są niejako ubocznym, niezamierzonym przez ustawodawcę, produktem działalności legislacyjnej. Posłużenie się pojęciami niedookreślonymi przesuwając obowiązek konkretyzacji normy na etap stosowania prawa i w związku z tym dającą sądom pewną swobodę decyzyjną (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02).

Taki sposób tworzenia norm prawnych w zakresie prawa karnego budzi wątpliwości konstytucyjne. W świetle konstytucyjnych standardów tworzenia prawa, nie można bowiem zaakceptować prawa, którego rezultatem jest niepewność co do elementu podmiotowego, który obejmuje określenie osób będących adresatami przepisu karnego. Przepis został uchwalony w brzmieniu, które utrudnia zrekonstruowanie zakresu pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, co przekłada się na poważne trudności w ustaleniu zakresu kryminalizacji w przypadku wspomnianych wyżej typów czynów zabronionych, a więc art. 212, 228, 229, 230a i art. 265 Kodeksu karnego.

W świetle dotychczasowych ustaleń warto też zauważyć, że wraz z rozszerzeniem zakresu pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, dochodzi nie tylko do poszerzenia zakresu kryminalizacji, ale także do innych związanych z tym konsekwencji, przede wszystkim rozszerzenia podmiotowego zakresu czynności podejmowanych w ramach kontroli operacyjnej, które mogą być prowadzone na podstawie innych ustaw (zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji /Dz. U. z 2019 r. poz. 161, z późn. zm./, zarządzenie kontroli operacyjnej jest możliwe także przy wykonywaniu czynności operacyjno-

rozpoznawczych, podejmowanych przez Policję w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw określonych w art. 228 i 229 Kodeksu karnego). Do takich wniosków prowadzi uwzględnienie uchwalonego brzmienia art. 115 § 19 Kodeksu karnego oraz art. 296a Kodeksu karnego, który również znajduje się w katalogu typów czynów zabronionych, uzasadniających prowadzenie czynności z zakresu kontroli operacyjnej.

Nowy katalog podmiotów zyskujących status osoby pełniącej funkcję publiczną wykracza poza zakres dotychczasowy oraz zakres podmiotów, które objęte są odpowiedzialnością na podstawie art. 296a Kodeksu karnego. Jeżeli przyjąć, że w zakresie pojęcia „organizacja krajowa” mieści się także ogólnopolskie stowarzyszenie nieprowadzące działalności gospodarczej, to – na gruncie obowiązujących obecnie przepisów – prezes takiego stowarzyszenia nie ponosi odpowiedzialności na podstawie art. 228, ani też art. 296a Kodeksu karnego. W przypadku takiej osoby dojdzie do rozszerzenia granic kryminalizacji jej zachowań oraz możliwości prowadzenia wobec niej czynności z zakresu kontroli operacyjnej.

Nie ma wątpliwości, że prowadzenie czynności z zakresu kontroli operacyjnej jest w wielu przypadkach koniecznym środkiem pozwalającym na walkę z przestępczością. Ważne jest jednak, aby znamiona typów czynów zabronionych były tak dookreślone, żeby obywatel mógł dekodować, jaka jest grożąca odpowiedzialność karna, a także możliwość prowadzenia wobec niego przez organy państwa czynności z zakresu kontroli operacyjnej.

Problemy związane z ustaleniem zakresu pojęcia organizacja krajowa, zawartego w zakwestionowanym przepisie, których bezpośrednim skutkiem są trudności z określeniem strony podmiotowej przestępstwa, uzasadniają wątpliwości co do zgodności art. 115 § 19 pkt 4 lit. d z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, w zakresie określonym w *petitum* wniosku.

