

Zasady stanowienia prawa a uchwalanie zmian w kodyfikacjach karnych w latach 2020–2022



Agnieszka Pilch

Doktor nauk prawnych, adiunkt
w Katedrze Prawa Karnego na
Wydziale Prawa i Administracji Uni-
wersytetu Jagiellońskiego, sędzia Sądu
Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia
w Wydziale Karnym.

✉ agnieszka.pilch@uj.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-0586-2449>

Principles of Law-Making and the Adoption of Amendments to Criminal Codifications in 2020–2022

The purpose of the article is to present selected issues concerning the principles that should be observed when creating universally binding acts, with particular emphasis on distinct procedural elements related to the enactment of amendments to codifications. In what follows, the author describes the cases of violations that occurred during the procedure of work on bills to amend the codes, evaluates these violations, and indicates proposals for legislative changes in the procedure of working on bills amending the codifications that should be adopted by the legislator.

Słowa kluczowe: zasady prawidłowej legislacji, zasady stanowienia prawa, zmiany kodyfikacji karnych, proces ustawodawczy, Marszałek Sejmu, Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach

Key words: principles of proper legislation, principles of law-making, changes in criminal codifications, legislative process, Speaker of the Sejm, Extraordinary Committee for amendments in codifications

<https://doi.org/10.32082/fp.3.2024.1263>

1. Wprowadzenie

W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podnosił, że ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), nakładająca na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, a jednym z aspektów tej zasady jest zakaz naruszeń

prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego¹.
Bezwzględne przestrzeganie trybu

¹ Wyrok TK z 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002/3/34, Lex nr 54068; wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006/3/32, Lex nr 182500; wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998/4/52, LEX nr 33153.

ustawodawczego stanowi bowiem gwarancję praworządności, a nadanie obowiązującym w tym zakresie regulacjom rangi konstytucyjnej wzmacnia tę funkcję².

Co więcej, przestrzeganie zasad stanowienia prawa – zarówno formalnych, jak i materialnoprawnych – umożliwi stworzenie spójnego systemu praw-

zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący⁷. Wywodzone są z niej również zasady prawidłowej legislacji, które tworzą system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw wskazujących, jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym⁸. Wymienione zasady mają ważne znaczenie



Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są między innymi z zasady prawidłowej legislacji, które tworzą system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw wskazujących, jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym.

nego i służy ochronie podstawowych wartości systemu opartego na zasadach konstytucjonalizmu i demokracji³. W toku procesu ustawodawczego każde z działań realizowane przez jego poszczególnych uczestników ma określony cel i prowadzi do określonych konsekwencji⁴. W rezultacie tego – jak trafnie zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny – „[p]osłuszenie się jakąś czynnością niezgodnie z przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może także podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa”⁵.

Z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nie tylko zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa⁶, w myśl której adresaci norm prawnych mogą oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie

i powinny być przestrzegane szczególnie restrykcyjnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki

w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 129, nt. 31.

- 7 M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2*, s. 128, nt. 30; zob. wyrok TK z 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK-A 2015/10/163, Lex nr 1866595; wyrok TK z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, OTK-A 2008/9/157, Lex nr 462811; wyrok TK z 21 lutego 2006 r., K 1/05, OTK-A 2006/2/18, Lex nr 182470.
- 8 M. Florczak-Wątor, *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 33–34, nt. 6; M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2*, s. 144, nt. 40; S. Bułajewski, *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2015, nr 29, s. 31–42; S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 671–689; J. Węglińska, *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „*Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne*” 2020, t. 42, s. 169–187; wyrok TK z 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003/8/83, Lex nr 81788.

2 Wyrok TK z 7 lipca 2003 r., SK 38/01, OTK-A 2003/6/61, Lex nr 80204.

3 Wyrok TK z 24 czerwca 2002 r., K 14/02, OTK-A 2002/4/45, Lex nr 54905.

4 Orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1993/2/39, Lex nr 25420; wyrok TK z 24 czerwca 2002 r., K 14/02, OTK-A 2002/4/45, Lex nr 54905.

5 Orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., K 5/93, cyt. wyżej.

6 Zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999/7/165, LEX nr 39237; M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2*,

wobec państwa⁹. Trybunał Konstytucyjny, konsekwentnie podkreślając istotną rolę, jaką odgrywają zasady poprawnej legislacji, zwraca uwagę, że nakaz ich przestrzegania przez ustawodawcę jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego¹⁰. Od ustawodawcy zwykłego należy zatem wymagać starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji.

Doniosłe znaczenie zasad stanowienia prawa z perspektywy oceny konstytucyjności wprowadzanych regulacji prawnych – z jednej strony – i dające się zauważyć w ostatnich latach systematyczne naruszanie trybu procedowania z projektami zmian w kodyfikacjach – z drugiej strony – stanowiły impuls do podjęcia tego tematu w niniejszej publikacji.

Ze względu na obszerność i wieloaspektowość omawianej problematyki w pierwszej części artykułu zostaną przedstawione jedynie w zarysie wybrane kwestie dotyczące zasad, które powinny być przestrzegane podczas tworzenia aktów powszechnie obowiązujących. Stanowiąc one będą *sui generis* wprowadzenie do rozważań podjętych w części drugiej – poświęconej odrębnościom proceduralnym odnoszącym się do uchwalania zmian w kodyfikacjach – i trzeciej – będącej swoistym studium przypadków naruszeń, do których doszło w trakcie procedowania nad wybranymi projektami dotyczącymi zmian w kodeksach. W dalszej kolejności przedstawione zostaną propozycje zmian legislacyjnych, których wprowadzenie do porządku prawnego, zdaniem autorki, pozwoliłoby na wyeliminowanie bądź ograniczenie części ze wskazanych na łamach niniejszego opracowania naruszeń.

2. Zasady stanowienia prawa – wybrane problemy

2.1. Zasady zawarte w Konstytucji RP i Regulaminie Sejmu

Jak wskazano we wstępie, gwarancje odpowiedniego procedowania wchodzą w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego¹¹ i wraz z zasadami poprawnej legislacji stanowią kanon wyznaczający ramy realizowania uprawnień organów władzy ustawodawczej do tworzenia obowiązujących norm prawnych. Konstytucja RP formułuje jedynie pewne zasady ogólne związane z przebiegiem procedury ustawodawczej i przesądza rozwiązania w kwestiach szczególnie istotnych. Natomiast szczegółowe regulacje odnoszące się do przebiegu procesu ustawodawczego zawarte są w Regulaminie Sejmu¹², uchwalanym na mocy upoważnienia zawartego w art. 112 Konstytucji¹³. Artykuł 119 ust. 1 Konstytucji zawiera nakaz, by każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm po przeprowadzeniu trzech czytań, natomiast art. 119 ust. 2 upoważnia wnioskodawcę, posłów i Radę Ministrów do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie jego rozpatrywania przez Sejm. Z kolei art. 123 Konstytucji zezwala na uznanie przez Radę Ministrów niektórych uchwalanych przez nią projektów za pilne, co wiąże się ze skróceniem terminów przewidzianych w zwykłym trybie ustawodawczym. Niebagatelną rolę z perspektywy procesu legislacyjnego odgrywa również unormowanie zawarte w art. 110 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne.

9 Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002/6/83, Lex nr 57092.

10 Wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A 2004/1/1, Lex nr 82910; wyrok TK z 21 lutego 2006 r., K 1/05, cyt. wyżej; wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK-A 2009/4/51, Lex nr 489375; uchwała TK z 8 marca 1995 r., W 13/94, OTK 1995/1/21, Lex nr 25544; wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000/1/2, Lex nr 39281; wyrok TK z 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005/8/92, Lex nr 165332.

11 Zob. wyrok TK z 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK-A 2002/4/43, Lex nr 54903.

12 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.), dalej jako: Regulamin lub Regulamin Sejmu.

13 Stosownie do brzmienia tego przepisu Regulamin Sejmu określa organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak również sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Przepis ten stosuje się odpowiednio w odniesieniu do Senatu.

2.1.1. Zasada trzech czytań

Procedura trzech czytań stanowi istotną gwarancję ustrojową, zapewniającą jawność, merytoryczną poprawność i rozwagę podejmowanych decyzji ustawodawczych. Wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie uchwalanych regulacji i zajęcie wobec nich stanowiska. Cel, któremu służy zasada trzech czytań, stanowi wnikliwe i dokładne rozpatrzenie projektu ustawy, zmierzające do wyeliminowania ryzyka niedopracowania przyjmowanych rozwiązań¹⁴. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odnosząc się do zasady trzech czytań, zasadnie zwraca

przygotowanie się do prac planowanych na dalszych etapach, czyli stworzenia przestrzeni dla realnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa. Rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm w ramach trzech czytań wymaga również uwzględnienia pluralistycznego charakteru parlamentu, co oznacza, że przebieg prac parlamentarnych nie może pozbawić określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia swojego stanowiska w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego¹⁵.

Mając to na uwadze, w Regulaminie Sejmu (art. 37–51) szczegółowo określono kolejne etapy prac nad projektem ustawy (tj. procedurę trzech czytań)¹⁶. I tak, pierwsze czytanie przeprowadza się bądź na posiedzeniu Sejmu¹⁷, bądź na posiedzeniu właściwej komisji, do której projekt ustawy zostaje skierowany



Procedura trzech czytań stanowi istotną gwarancję ustrojową, która powinna zapewniać jawność, merytoryczną poprawność i rozwagę podejmowanych decyzji ustawodawczych.

się uwagę, że rozpatrywanie projektu ustawy musi obejmować sekwencję ściśle określonych czynności podejmowanych przez organy Sejmu, a zmierzających do wnikliwego rozważenia potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych. Nadto wymaga ono stworzenia odpowiednich ram czasowych adekwatnych do wagi i stopnia skomplikowania regulowanej materii, pozostawiających posłom czas na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz

(art. 37 ust. 1 Regulaminu), przy czym może się ono co do zasady odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu (art. 37 ust. 4).

14 Zob. wyrok TK z 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004/3/21, Lex nr 107954; wyrok TK z 24 marca 2009 r., K 53/07, OTK-A 2009/3/27, Lex nr 485866; wyrok TK z 16 kwietnia 2009 r., P 11/08, OTK-A 2009/4/49, Lex nr 488896; wyrok TK z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013/8/121, Lex nr 1393910; wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., K 35/15, OTK-A 2015/11/186, Lex nr 1939545.

15 Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, cyt. wyżej; wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., K 35/15, cyt. wyżej; wyrok TK z 18 listopada 2014 r., K 23/12, OTK-A 2014/10/113, Lex nr 1548281.

16 Zob. W. Skrzydło, *Art. 119, w: tegoż, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013, s. 150–152; W. Czaplą, *Drugie czytanie projektu ustawy w regulaminie Sejmu i praktyce parlamentarnej (II–V kadencja)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 274–306; P. Radziejewicz, *Art. 119, w: Konstytucja...*, Warszawa 2023, s. 379–381, nt. 2.

17 Jak wynika wprost z art. 37 ust. 2 Regulaminu, pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu jest zasadą w stosunku do projektów ustaw: o zmianie konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także dotyczących kodeksów.

W toku pierwszego czytania wnioskodawca przedstawia uzasadnienie projektu, po czym odbywa się debata w sprawie ogólnych zasad projektu, obejmująca pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy (art. 39). Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do właściwej komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości (art. 39 ust. 2). W trakcie prac w komisji sejmowej prowadzi się debatę z udziałem ekspertów, a jej zwińczenie stanowi przyjęcie sprawozdania, które komisja przedstawia Sejmowi (art. 43). W dalszej kolejności projekt kierowany jest do drugiego czytania, które – jeśli Sejm nie postanowi inaczej – może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji (art. 44 ust. 3).

Na początku drugiego czytania sprawozdawca komisji przedstawia stanowisko przyjęte przez komisję, po czym Sejm przystępuje do debaty, w ramach której wnioskodawcy, Komisji do Spraw Petycji, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła albo upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu (w imieniu klubu lub koła) oraz Radzie Ministrów przysługuje prawo do wnoszenia poprawek (art. 44–45 Regulaminu). W razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków lub w celu sporządzenia poprawionego sprawozdania projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały (art. 47). Jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji, trzecie czytanie może się odbyć bezpośrednio po nim (art. 48). Trzecie czytanie obejmuje przedstawienie kolejnego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz głosowanie (art. 49 Regulaminu).

2.1.2. Prawo do wnoszenie poprawek do projektu ustawy

Jakkolwiek realizacja inicjatywy ustawodawczej polegać powinna na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, by nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian, to realizacja tego założenia w praktyce stanowi ideał trudny do osiągnięcia. Mając to na względzie, Konstytucja zezwala na dokonywanie zmian w tekście wniesionego projektu w toku prac

ustawodawczych¹⁸. Uprawnienie to oznacza prawo do składania wniosków, które polegają na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy¹⁹. Niemniej jednak nie jest tak, by możliwość zgłaszania poprawek w toku procesu legislacyjnego była konstytucyjnie nieograniczona. Poprawki muszą bowiem pozostawać w związku formalnym i merytorycznym z projektem ustawy.

Odnosząc się do tej kwestii, Trybunał wielokrotnie podkreślał związek poprawek z respektowaniem materialnej tożsamości projektu ustawy, określonej przez zakres materialny projektu ustawy oraz jej cele. W ocenie Trybunału materialną tożsamość określonego projektu ustawy mogą w szczególności naruszyć poprawki, które swoim charakterem, wynikającym z zakresu lub konsekwencji normatywnych, wychodzą poza funkcje poprawki do tego projektu²⁰.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalna skala poprawek nie powinna wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, ale ma go pogłębiać²¹. W szczególności zaś treść poprawek zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że w konsekwencji stanowi projekt „innej” ustawy²².

Co do zasady art. 119 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza możliwości wnoszenia poprawek nawet na etapie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie, niemniej jednak muszą one spełniać standard konstytucyjny, tzn. pozostawać w zgodzie z materialem projektu, do którego się odnoszą²³. Natomiast jeśli poprawki wychodzą poza

18 Wyrok TK z 18 listopada 2014 r., K 23/12, cyt. wyżej.

19 Wyrok TK z 16 kwietnia 2009 r., P 11/08, OTK-A 2009/4/49, Lex nr 488896.

20 Wyrok TK z 24 marca 2009 r., K 53/07, cyt. wyżej.

21 Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, cyt. wyżej; wyrok TK z 24 marca 2009 r., K 53/07, cyt. wyżej.

22 Wyrok TK z 24 marca 2004 r., K 37/03, cyt. wyżej; wyrok TK z 21 grudnia 2005 r., K 45/05, OTK-A 2005/11/140, Lex nr 181627.

23 P. Chybalski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (sygn. akt P 11/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 154–160.

zakres projektu, to muszą przejść wszystkie etapy procesu legislacyjnego (również być poddane pierwszemu czytaniu). Przekroczenie zakresu przedmiotowego poprawek dopuszczalnych na etapie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie prowadziłoby bowiem nie tylko do naruszenia art. 119 ust. 2 Konstytucji, ale również wykraczałoby przeciwko określonymu w art. 119 ust. 1 Konstytucji wymogowi rozpatrywa-

problematyką²⁶. Została im nadana ranga konstytucyjna – Konstytucja w art. 110 wymienia je obok Marszałka Sejmu i wicemarszałków – jako że stanowią istotny element w realizacji przez parlament funkcji ustawodawczej. To one nadają kształt projektom ustaw, faktycznie decydując o konkretnych rozwiązaniach prawnych, jakie zostaną w nich przyjęte, oraz opracowują zgłoszone poprawki²⁷.



Dopuszczalna skala poprawek nie powinna wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, ale ma go pogłębiać.

nia przez Sejm projektu ustawy w trzech czytaniach i oznaczałoby obejście konstytucyjnych przepisów dotyczących inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji)²⁴. Mając na uwadze zagrożenia, jakie wiąże się z wnoszeniem poprawek na etapie znacznego zaawansowania prac nad projektem, zasadnie zwraca się uwagę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że „poprawka jest propozycją wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej, a prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”²⁵. Niejako na marginesie trzeba jednocześnie zaznaczyć, że chwila, w której dochodzi do realizacji prawa do wniesienia poprawek, ma istotne znaczenie również z punktu widzenia jawności i dostępności informacji o pracy Sejmu dla opinii publicznej.

2.1.3. Udział komisji sejmowych w procesie ustawodawczym

Niebagatelną rolę w procesie stanowienia prawa odgrywają komisje sejmowe – stałe i nadzwyczajne – grupujące posłów zainteresowanych określoną

Komisje stałe zostały enumeratywnie wymienione w Regulaminie Sejmu, w którym jednocześnie ustalono zakres przedmiotowy ich działania. Decyzją legislatora został im nadany wysoki stopień specjalizacji, mający w swym założeniu sprzyjać zapewnieniu odpowiedniego poziomu merytorycznego prowadzonych debat i w konsekwencji – wysokiej jakości stanowionego prawa. Jednocześnie przyjęto, że w sytuacji, gdy projekt wykraczałby poza specjalizację jednej komisji, prace nad nim powinny przebiegać w kilku komisjach.

Natomiast komisje nadzwyczajne powoływane są przez Sejm w razie zaistnienia takiej potrzeby. Wówczas Sejm określa ich cel, zasady i tryb działania (art. 19 ust. 1 Regulaminu), a także wybiera skład osobowy oraz dokonuje jego zmiany. Potrzeba utworzenia takich komisji może wynikać bądź z konieczności rozpatrzenia przez parlament sprawy niewchodzącej w zakres działania żadnej komisji stałej, bądź w celu usprawnienia prac legislacyjnych nad określonymi pakietami ustaw²⁸.

24 Zob. wyrok TK z 24 marca 2004 r., K 37/03, cyt. wyżej; wyrok TK z 16 kwietnia 2009 r., P 11/08, cyt. wyżej.

25 Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, cyt. wyżej; zob. też orzeczenie TK z 22 września 1997 r., K 25/97, OTK 1997/3-4/35, Lex nr 30763.

26 Zob. W. Skrzydło, *Art. 110, w: tegoż, Konstytucja..., s. 140–141.*

27 E. Gierach, *Parlamentarna kontrola konstytucyjności projektów uchwał Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 564.

28 W. Skrzydło, *Art. 110, s. 140–141.*

Pośród komisji nadzwyczajnych szczególną rolę odgrywa komisja nadzwyczajna powoływana w celu dokonywania zmian w kodyfikacjach. W przeciwieństwie do innych komisji nadzwyczajnych nie jest ona bowiem ustanawiana *ad hoc* w trybie art. 19 ust. 1 Regulaminu, lecz na podstawie art. 90 ust. 1 – czyli szczególnego przepisu zawartego w rozdz. 4 Regulaminu Sejmu, regulującym tryb postępowania z projektami kodeksów²⁹. Na rangę i znaczenie prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach wskazuje również fakt, że legislator wyłącznie w tym przypadku – wśród przepisów Regulaminu Sejmu odnoszących się do trybu prac nad projektami kodeksów, projektami zmian w kodeksach oraz projektami przepisów wprowadzających kodeksy –

z dnia 23 stycznia 2020 r.³¹ Natomiast od dnia 5 sierpnia 2020 r. pracę rozpoczęły: podkomisja stała do spraw nowelizacji prawa karnego, podkomisja stała do spraw nowelizacji prawa cywilnego, podkomisja stała do spraw nowelizacji Kodeksu pracy oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

2.1.4. Procedowanie w trybie pilnym

Pilny tryb ustawodawczy stanowi procedurę szczególną, odrębną w stosunku do zwykłego trybu ustawodawczego. Stosunek między normami regulującymi tryb zwykły a normami regulującymi tryb pilny jest taki jak między zasadą a wyjątkiem, co oznacza, że podstaw dopuszczalności stosowania trybu pilnego nie można interpretować i stosować



Pośród komisji nadzwyczajnych szczególną rolę odgrywa komisja nadzwyczajna powoływana w celu dokonywania zmian w kodyfikacjach. Ma ona status zbliżony do komisji stałej.

dopuszcza możliwość tworzenia podkomisji stałych (art. 91 ust. 1 Regulaminu). Jak wskazuje dotychczasowa „praktyka” sejmowa, Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach powoływana jest przez Sejm na początku każdej kadencji. To zaś uprawnia do postawienia jeszcze dalej idącej tezy, a mianowicie, że ma ona status zbliżony do komisji stałej³⁰.

Mając na uwadze zakres niniejszego opracowania, już w tym miejscu zwrócić należy uwagę, że Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach powołał i dokonał wyboru jej składu osobowego Sejm IX kadencji w trakcie 4. posiedzenia, na mocy uchwały

rozszerzająco³². Zgodnie z art. 123 ust. 3 Konstytucji termin rozpatrzenia przez Senat projektu uznanego za pilny wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej – 7 dni. Odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie

29 P. Kędziora, *Podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza*, w: *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 124–125.

30 Tamże.

31 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach.

32 Orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996/1/1, Lex nr 25522; wyrok TK z 15 lipca 2013 r., K 7/12, OTK-A 2013/6/76, Lex nr 1344386. Co znamienne, nawet gdyby parlament w toku rozpatrywania pilnego projektu uznał, że nie dostrzega potrzeby traktowania danego przypadku jako pilny, albo doszedł do przekonania, że wręcz przeciwnie – złożoność materii ustawy bardziej przemawia za powołnością niż pilnością jej rozpatrywania, to nie ma on możliwości dokonania zmiany stanowiska i nadal pozostaje związany wnioskiem Rady Ministrów (W. Skrzydło, *Art. 123*, w: tegoż, *Konstytucja...*, s. 158).

projektu pilnego określają przepisy Regulaminu Sejmu i Regulaminu Senatu (art. 123 ust. 2 Konstytucji). Możliwość procedowania w trybie pilnym nie dotyczy jednak w szczególności projektów kodeksów (art. 123 ust. 1 Konstytucji).

2.2. Regulaminy jako źródło prawa

Istotę Regulaminu Sejmu stanowi wyeliminowanie z aktywności tej izby parlamentu przypadkowości i nadanie jej działalności trwałych ram, opartych na stałych i przewidywalnych regułach postępowania. Zagadnienie znaczenia i statusu przepisów zawartych w regulaminach (Sejmu, Senatu i Rady Ministrów) wielokrotnie stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi doktryny³³. Ważkie znaczenie przepisów regulaminowych wynikało i wynika z faktu, że zawarte w nich unormowania wiążą się bezpośrednio z problematyką zakresu dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli trybu dojścia ustaw do skutku. Kwestię kontrowersyjną stanowiło, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – normy zawarte

o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³⁴. W myśl tego przepisu, „orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”. Nie wdając się w tym miejscu w szczególowe rozważania nad interpretacją pojęcia „przepisy prawa”, trzeba zwrócić uwagę, że regulacja ta stanowi powtórzenie unormowania zawartego w art. 42 Ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym³⁵, które pomyślane było jako rozszerzenie, a nie zwężenie dotychczasowych kryteriów kontroli³⁶. To zaś skłaniałoby do przyjęcia takiego kierunku interpretacji, w ramach którego – idąc w sukurs wnioskowi, do jakich prowadzi wykładnia językowa wyrażenia „przepisy prawa” – uznaje się, że zwrot ten obejmuje swoim zakresem wszelkie unormowania obowiązujące w porządku prawnym, niezależnie od formy aktu prawnego, w którym zostały one zawarte³⁷.



W toku kontroli norm realizowanej w aspekcie proceduralnym regulaminy parlamentarne mogą być dla Trybunału Konstytucyjnego punktem odniesienia.

w akcie prawnym mającym charakter uchwały mogą służyć za wzorce kontroli konstytucyjności.

Podjmując się próby odpowiedzi na pytanie, czy naruszenie norm rangi niższej niż zawarte w Konstytucji i ustawach może prowadzić do niezgodności stanowionego aktu z Konstytucją, w pierwszej kolejności wypadałoby wskazać na unormowanie zawarte w art. 68 Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r.

Zgodnie z opisanym powyżej tokiem rozumowania, tj. uznając, że w trakcie kontroli norm realizowanej w aspekcie proceduralnym regulaminy parlamentarne mogą być dla Trybunału Konstytucyjnego punktem odniesienia, w dalszej kolejności należałoby

33 Zob. P. Chybalski, *Głosa do wyroku TK z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 173 i n.; tenże, *Głosa do wyroku TK z dnia 16 kwietnia 2009...*, s. 154 i n.; P. Radziejewicz, *Art. 118, w: Konstytucja...*, Warszawa 2023, s. 376, nt. 1; L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 25–32.

34 Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r., poz. 2393).

35 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r., nr 102, poz. 643).

36 Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, cyt. wyżej; wyrok TK z 19 września 2008 r., K 5/07, OTK-A 2008/7/124, Lex nr 439111.

37 Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, cyt. wyżej; wyrok TK z 19 września 2008 r., K 5/07, cyt. wyżej.

odpowiedzieć na pytanie, jakie uchybienie zasadom regulaminowym w toku postępowania ustawodawczego może być uznane za naruszenie Konstytucji (np. jako złamanie art. 7 Konstytucji). W ramach prowadzonych rozważań zwrócić trzeba uwagę na dotychczasową linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. Syntezując stawiane przez Trybunał tezy, można by stwierdzić, że zasady zawarte w regulaminach stanowią punkt odniesienia kontroli Trybunału, o ile naruszenie przepisów proceduralnych oznacza równocześnie naruszenie konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego, tj. zasad określających konstytucyjne podstawy stanowienia prawa, w tym zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), zasady przedstawicielstwa (art. 4 ust. 2) i zasady państwa demokratycznego (art. 2)³⁸, albo naruszenia te występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy³⁹. Zdaniem Trybunału w trakcie tej analizy należałoby również uwzględnić kryterium wpływu naruszeń regulaminu na treść uchwalonej następnie ustawy i dokonać oceny, czy naruszenia te zniweczyły cel, któremu te przepisy regulaminu służyły⁴⁰.

2.3. Znaczenie zasad techniki prawodawczej dla oceny zgodności z Konstytucją aktu prawnego

Reguły postępowania legislacyjnego, którym powinny odpowiadać przepisy prawa powszechnie obowiązującego, zostały zawarte w załączniku do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴¹. Chociaż ten akt prawny nie wiąże bezpośrednio ustawodawcy, niemniej jednak powszechnie przyjmuje

się – i w tym kierunku konsekwentnie zmierza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – że ustawodawca, bez ważnych powodów, nie powinien odstępować od zawartych w nim zasad⁴², gdyż stanowią one prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez legislatora demokratycznego państwa prawnego⁴³. Z perspektywy niniejszego opracowania ważkie znaczenie ma również utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, że istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej – a zatem w sytuacji, gdy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje – stanowić będzie równocześnie złamanie konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji⁴⁴.

Pośród unormowań zawartych w powołanym wyżej załączniku istotną rolę odgrywa wynikający wprost z treści § 3 generalny zakaz dowolnego „obudowywania” projektów ustawy rozwiązaniami niezwiązanymi z materią, której ustawa ta dotyczy⁴⁵. Ustawa może zatem zmieniać lub uchylać tylko przepisy regulujące sprawę, które należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi wiążą⁴⁶. Natomiast

42 Orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK 1994/1/10, Lex nr 25098; zob. też wyrok TK z 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK-A 2003/9/97, Lex nr 82401.

43 Wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK-A 2009/4/51, Lex nr 489375; wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001/3/51, Lex nr 46863.

44 M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2*, s. 144, nt. 40; wyrok TK z grudnia 2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009/11/170, Lex nr 562826.

45 Wyrok TK z 24 marca 2004 r., K 37/03, cyt. wyżej. Stanowisko wyrażone przez TK idzie w sukurs również poglądom wypowiedianym w doktrynie, gdzie zwraca się uwagę, że „[u]stawy obejmujące przedmiotem swojej regulacji stosunkowo wąską dziedzinę spraw nie powinny zmieniać, a tym bardziej uchylać ustaw obejmujących szeroki zakres spraw” (P. Bielski, *Załącznik § 3*, w: T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 64–66, nr. 6–7). Zob. także G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, w: tegoż, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 64–65; J. Stelina, *Załącznik § 92*, w: T. Bąkowski i in., *Zasady...*, s. 357–358, nt. 2–4.

46 P. Bielski, *Załącznik § 3*, w: T. Bąkowski i in., *Zasady...*, s. 65, nt. 6.

38 Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., K 35/15, cyt. wyżej; wyrok TK z 7 listopada 2013 r., K 31/12 cyt. wyżej i stanowisko wyrażone przez sędziego P. Tuleję w zdaniu odrębnym do tego wyroku; P. Chybalski, *Glosa do wyroku TK z dnia 7 listopada 2013...*, s. 173 i n.; zob. postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., K 9/14, OTK-A 2015/10/170, Lex nr 1949737.

39 Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, cyt. wyżej.

40 Wyrok TK z 7 listopada 2013 r., K 31/12, cyt. wyżej; P. Chybalski, *Glosa do wyroku TK z dnia 7 listopada 2013...*, s. 173 i n.

41 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

nie powinna ona być regulacją składającą się z odebranych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym⁴⁷.

3. Specyfika kodeksów i jej wyraz w regulacjach stanowienia prawa

Chociaż szczególnie miejscu kodeksów w systemie prawa nie towarzyszy szczególne miejsce w hierarchii źródeł prawa, to zarówno aksjologia, jak i technika tworzenia prawa traktują kodeksy w sposób specjalny⁴⁸. Specyfika kodeksów przejawia się przede wszystkim w ich zawartości normatywnej, budowie wewnętrznej oraz roli systemowej. Wyjątkowa rola kodeksów polega nie tylko na wyczerpującym uregulowaniu obszernej dziedziny spraw, ale także na usystematyzowaniu określonego działu prawa i stabilizacji stanu prawnego w dziedzinie, której one dotyczą⁴⁹. Istotą kodeksu jest bowiem stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji danej gałęzi prawa⁵⁰. Doniosłość kodeksów w kształtowaniu systemu prawa implikuje potrzebę obowiązywania szczególnych reguł procedowania z ich projektami⁵¹.

Aczkolwiek parlament w ramach przyznanej mu autonomii ma swobodę wyboru tempa prac ustawodawczych, niemniej jednak – na gruncie Konstytucji – w przypadku uchwalania kodeksów swoboda ta jest ograniczona nie tylko sformułowanym w art. 119 ust. 1 Konstytucji wymogiem rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach⁵². Swoisty charakter kodeksów akcentuje Konstytucja także poprzez poddanie procesu ich uchwalania ograniczeniu, jakim jest zakaz stosowania trybu pilnego (art. 123 ust. 1 *in fine* Konstytucji)⁵³. W ten sposób

ustrojodawca niejako pośrednio sygnalizuje zagrożenie dla stabilności porządku prawnego, jakie wiąże się z szybkim trybem procedowania⁵⁴ w przypadku zmian odnoszących się do materii kodeksowej⁵⁵. Wyłączenie możliwości stosowania trybu pilnego do projektów kodeksów świadczy również o dostrzeżeniu przez ustrojodawcę konieczności zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu norm kodeksowych, któremu nie sprzyja procedowanie w przyspieszonym trybie. Nie budzi bowiem wątpliwości – na co słusznie zwraca się uwagę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – że podmioty, które biorą udział w postępowaniu legislacyjnym toczącym się w trybie pilnym, z racji jego charakteru mają mniej czasu i okazji na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów, czego urzeczywistnieniu w pełni służy zwykły tryb ustawodawczy⁵⁶. Analizując to zagadnienie, nie można również pominąć tego, że rezygnacja z utrudnień (stanowiących istotę procedowania w trybie zwykłym) powoduje powstanie ryzyka zwiększonej liczby uchyleń⁵⁷. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że regulacja zawarta w art. 123 ust. 1 Konstytucji jest jedynym przepisem odnoszącym się do tego rodzaju aktów normatywnych, jakimi są kodeksy⁵⁸.

Potrzeba ustanowienia odrębnej procedury ustawodawczej w odniesieniu do materii kodeksowej została

względem doniosłości dla ustrojodawcy znaczenie problematyki regulowanej w należących do niej subkonstytucyjnych aktach prawnych” (A. Ławniczak, *Art. 123, w: Konstytucja...*, Warszawa 2014, nt. 3).

54 Tamże, nt. 1.

55 Analizując kwestię tempa prac prowadzonych nad uchwalaniem kodeksów, Trybunał Konstytucyjny wręcz zastrzegł, że „nadzwyczajne tempo prac nad ustawą, która dotyka między innymi istotnej wolności osobistej i politycznej, [...] nie znajduje usprawiedliwienia w żadnych szczególnych okolicznościach sprawy. Uchwalenie ustawy w [...] pośpiechu nie sprzyja namysłowi i refleksji, m.in. co do zgodności uchwalonego prawa z ustawą zasadniczą” (wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011/6/61, Lex nr 936458).

56 Orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., K 18/95, cyt. wyżej; wyrok TK z 28 listopada 2013 r., K 17/12, OTK-A 2013/8/125, Lex nr 1413370; zob. też P. Radziejewicz, *Art. 123*, tezy 2–3, s. 396.

57 A. Ławniczak, *Art. 123*, nt. 2.

58 Wyrok TK z 19 września 2008 r., K 5/07, cyt. wyżej.

47 Wyrok TK z 24 marca 2004 r., K 37/03, cyt. wyżej.

48 Orzeczenie TK z 18 października 1994 r., K 2/94, OTK 1994/2/36, Lex nr 25215.

49 Wyrok TK z 19 września 2008 r., K 5/07, cyt. wyżej.

50 Orzeczenie TK z 18 października 1994 r., K 2/94, cyt. wyżej.

51 Wyrok TK z 19 września 2008 r., K 5/07, cyt. wyżej.

52 P. Radziejewicz, *Art. 123, w: Konstytucja...*, Warszawa 2023, s. 397, nt. 5.

53 Odnosząc się do treści regulacji zawartej w art. 123 ust. 1 Konstytucji, zasadnie akcentuje się w doktrynie, że przepis ten „tworzy wyodrębnioną strefę szczególnie chronionej legislacji, zabezpieczoną przed pospieszonymi zmianami ze

dostrzeżona również przez samych posłów⁵⁹. Szczegółowe regulacje dotyczące trybu postępowania legislacyjnego z projektami kodeksów i projektami zmian w kodeksach oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmiany przewidzieli oni w rozdz. 4 Regulaminu Sejmu (art. 87 i n.). Zawarte tam unormowania mają nie tylko gwarantować odpowiednio wysoki poziom merytoryczny wypracowanych rozwiązań, ale przede wszystkim zapobiegać pochopnym decyzjom legislacyjnym i zabezpieczać zarówno projekty kodeksów, jak i obowiązujące już kodeksy przed zmianami,

z perspektywy rozstrzygnięcia, czy przedłożony projekt ma status ustawy wprowadzającej zmiany do kodyfikacji, nie ma znaczenia, ilu przepisów projektowana zmiana kodeksu dotyczy i czy projektodawca informację o planowanych zmianach w regulacjach kodeksowych wskazuje w tytule projektu (tj. „ustawa o zmianie ustawy kodeks...”), czy zamieszcza ją w odnośniku do tego tytułu. Na przyjęcie takiego kierunku interpretacji wskazuje zarówno wykładnia językowa zwrotu „zmiana kodeksu” – z punktu widzenia językowego termin „zmiana” oznacza bowiem „fakt, że [...] coś



Doniosłość kodeksów w kształtowaniu systemu prawa implikuje potrzebę obowiązywania szczególnych reguł procedowania z ich projektami.

które mogłyby naruszyć ich spójność: konstrukcję, przejrzystość i język⁶⁰. I tak, oprócz tego, że do rozpatrzenia tych projektów w Regulaminie przewiduje się powołanie Komisji Nadzwyczajnej (art. 90 ust. 1 Regulaminu)⁶¹, to w ramach tej regulacji również przesądza się, że pierwsze czytanie projektu zawierającego propozycję zmian kodeksu może się odbyć nie wcześniej niż 14. dnia od doręczenia posłom druku projektu (art. 89 ust. 2 Regulaminu), a drugie czytanie – nie wcześniej niż 14. dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej (art. 95 ust. 1 Regulaminu).

O tym, czy konkretny projekt ustawy będzie procedowany w trybie określonym w rozdz. 4 Regulaminu – a zatem, czy powołane wyżej przepisy znajdują zastosowanie – rozstrzyga ostatecznie Marszałek Sejmu (art. 87 ust. 2 Regulaminu). Jego decyzja powinna zostać poparta konkretnymi racjami i podlega weryfikacji w toku kontroli konstytucyjności procedury ustawodawczej dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny⁶². Odnosząc się do tej kwestii, należy zwrócić uwagę, że

staje się inne niż dotychczas” oraz „zastąpienie czegoś czymś”⁶³ – jak i to, że przepisy Regulaminu w żaden sposób nie ograniczają zbioru desygnatów tego wyrażenia, pośrednio sugerując, że jego zakresem należałoby objąć każdą, nawet najmniejszą ingerencję w kodeksową materię⁶⁴. Wreszcie, na postawienie takiej tezy pozwalają przedstawione powyżej racje, które stanowią asumpt do wyodrębnienia specjalnego trybu procedowania w odniesieniu do kodyfikacji.

4. Uchwalanie zmian w kodyfikacjach karnych w latach 2020–2022 – wybrane problemy

4.1. Rodzaje naruszeń procesu legislacyjnego

Przeprowadzone powyżej analizy przekonują zarówno o randze przepisów kodeksowych, jak i o dostrzeżeniu wagi regulacji kodeksowych przez legislatora. W trzeciej części tego opracowania zamierzeniem autorki jest zasygnalizowanie, jakiego rodzaju naruszeń – mogących prowadzić do postawienia tezy

59 Tamże.

60 Tamże.

61 Szerzej na ten temat pkt 2.1.3. Udział komisji sejmowych w procesie ustawodawczym.

62 P. Radziejewicz, *Art. 123*, s. 398, nt. 5.

63 *Zmiana*, Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zmiana;2546666.html> (dostęp: 31.10.2023).

64 J. Góral, *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 49.

o niekonstytucyjności unormowań wprowadzonych do kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego – dopuścił się legislator w trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego wybranych aktów prawnych. Wybór aktów prawnych został dokonany przy uwzględnieniu kryterium, jakim z jednej strony była ranga uchybień, do jakich doszło w trakcie procesu ustawodawczego, a z drugiej strony – ich powtarzalność.

Mając to na względzie, szczegółowej analizie zostały poddane: Ustawa 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 ustaw⁶⁵; Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁶⁶; Ustawa 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-19⁶⁷; Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości⁶⁸; Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej⁶⁹

65 Ustawa 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. z 2020 r., poz. 568).

66 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695).

67 Ustawa 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. z 2020 r., poz. 1086).

68 Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości (Dz.U. z 2021 r., poz. 2447).

69 Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz.U. z 2022 r., 1726).

oraz Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁷⁰.

Przeprowadzone badania pozwoliły na wyróżnienie następujących naruszeń:

- Naruszenie zasady trzech czytań projektu lub zasady inicjatywy ustawodawczej w: Ustawie 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 ustaw⁷¹; Ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁷²; Ustawie 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-19⁷³;

70 Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 2600).

71 Szczegółowo na ten temat zob. R. Piotrowski, *Zakres zmian w polskim prawie karnym w dobie pandemii COVID-19 z perspektywy konstytucjonalisty*, w: *Prawo karne i postępowanie karne w dobie epidemii COVID-19. Doświadczenia polskie i wybranych państw europejskich*, red. S. Kowalski, M. Malolepszy, Warszawa 2022, s. 3–19; A. Barczak-Oplustil i in., *Stanowisko w sprawie uchwalonych w Sejmie dnia 28 marca 2020 r. ustaw o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, Krakowski Instytut Prawa Karnego, <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2021/08/stanowiskokoronawirus.pdf> (dostęp: 31.10.2023).

72 Szczegółowo na ten temat zob. R. Piotrowski, *Zakres...*, s. 3–19.

73 Wyczerpująco na ten temat: A. Barczak-Oplustil i in., *Opinia w sprawie uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 12 posiedzeniu ustawy z dnia 4 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 (druk senacki nr 142)*, Krakowski Instytut Prawa Karnego, <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2021/08/opiniakk2020.pdf> (dostęp: 31.10.2023); A. Barczak-Oplustil i in., *Niekonstytucyjna nowelizacja Kodeksu karnego w związku z epidemią COVID-19*, „Czasopismo

Ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości⁷⁴; Ustawie z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁷⁵.

- Zaniechanie skierowania projektu do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w trakcie prac nad projektem: 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 ustaw⁷⁶; Ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁷⁷; 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-19⁷⁸; Ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego

Biura Zwalczania Cyberprzestępczości⁷⁹; Ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej⁸⁰.

- Naruszenie ustalonego w Regulaminie Sejmu terminarza prac nad zmianami kodeksów w trakcie prac nad projektem: 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 ustaw⁸¹; Ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁸²; 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-19⁸³; Ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości⁸⁴.
- Naruszenie zasady tożsamości przedmiotowej ustawy (w tym poprzez zgłoszenie poprawek niepowiązanych z materialem ustawy) w: Ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁸⁵; Ustawie 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 związ-

Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2020, nr 2, s. 5 i n.; R. Piotrowski, *Zakres...*, s. 3–19; M. Małecki, *Rzeczy prawa kontra rzeczy niekonstytucyjnych przepisów karnych w czasie epidemii COVID-19 w Polsce*, w: *Prawo karne i postępowanie karne...*, s. 23–40.

74 Szerzej na ten temat A. Pilch, *Historia pewnej regulacji, czyli uwagi na marginesie art. 236b Kodeksu postępowania karnego*, w: *Prawo karne gospodarcze. Księga jubileuszowa profesora Zbigniewa Cwiągalskiego*, red. P. Kardas, M. Małecki, W. Wróbel, Kraków 2023, s. 277–289.

75 Zob. A. Barczak-Oplustil i in., *Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z dnia 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 762)*, Krakowski Instytut Prawa Karnego, <https://kipk.pl/ekspertyzy/populistyczna-nowelizacja-prawa-karnego/> (dostęp: 31.10.2023).

76 Na etapie prac Sejmu nie skierowano projektu do analizy przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach.

77 W pracach nad projektem brała udział Komisja Finansów Publicznych.

78 W trakcie prac legislacyjnych projektem zajmowała się Komisja Finansów Publicznych.

79 Procedowano z udziałem Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

80 Projekt został skierowany wyłącznie pod obrady Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

81 Szczegółowo na ten temat zob. R. Piotrowski, *Zakres...*, s. 3–19. A. Barczak-Oplustil i in., *Stanowisko...*, dz. cyt.

82 Szczegółowo na ten temat zob. R. Piotrowski, *Zakres...*, s. 3–19.

83 Wyczerpująco na ten temat zob. M. Małecki, *Rzeczy prawa...*, s. 23–40; A. Barczak-Oplustil i in., *Opinia...*, dz. cyt.

84 Szczegółowo na ten temat zob. A. Pilch, *Historia...*, s. 277–289.

85 Zob. R. Piotrowski, *Zakres...*, s. 3–19.

ku z wystąpieniem COVID-19⁸⁶; Ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości⁸⁷.

Powyższe zestawienie dało podstawy do wyróżnienia naruszeń o charakterze pierwotnym i o charakterze wtórnym. Cechę wspólną naruszeń o charakterze pierwotnym stanowi możliwość zainicjowania przez nie naruszeń o charakterze wtórnym. Natomiast naruszenia o charakterze wtórnym co do zasady stanowią konsekwencję uchybień o charakterze pierwotnym.

I tak, naruszenia o charakterze pierwotnym powstały: po pierwsze, w trakcie pisania projektu, poprzez obejmowanie jego zakresem przepisów kodeksowych w żaden sposób niezwiązanych z przedmiotem ustawy; po wtóre, na etapie dokonywanej przez Marszałka Sejmu selekcji przedłożonych projektów według kryterium przedmiotowego (tj. tego, co stanowi ich materię); po trzecie, na etapie prac Sejmu nad projektem, w trakcie dokonywania oceny charakteru wnoszonych poprawek, tj. decyzji o tym, czy wnoszone poprawki są zgodne z przedłożeniem. Z kolei do uchybień wtórnych należy zaliczyć: procedowanie z naruszeniem terminarza prac określonego w Regulaminie Sejmu, brak udziału Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w pracach na projektem, naruszenie zasady trzech czytań i inicjatywy ustawodawczej.

Kwestie związane z uchybieniami dotyczącymi zasady trzech czytań i inicjatywy ustawodawczej, naruszeniem zasady tożsamości przedmiotowej ustawy, przekroczeniem zakresu dopuszczalnych poprawek oraz niedopełnieniem regulaminowych wymogów wyznaczonych dla procedowania w przedmiocie zmian kodeksu (dotyczących terminów podejmowania kolejnych etapów procedury ustawodawczej) stały się przedmiotem rozlicznych komentarzy i opracowań⁸⁸. Stąd niniejsza praca ogranicza się jedynie do ich zasygnalizowania.

W dalszej części opracowania główny nacisk zostanie położony na dwa – cieszące się mniejszym zainteresowaniem doktryny, a blisko ze sobą powiązane – zagadnienia, a mianowicie realizację przez Marszałka Sejmu uprawnień polegających na dokonywaniu oceny, czy przedłożony projekt dotyczy zmiany kodeksu (art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu), oraz zaniechanie dopuszczenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach do udziału w pracach nad projektami ustaw o zmianie kodeksu. Należy bowiem podkreślić, że zarówno niewłaściwa ocena zawartości merytorycznej projektu (art. 87 ust. 2 Regulaminu), jak i niedopuszczenie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach do prac nad projektem ustawy zmieniającej kodyfikację w rezultacie prowadzą do procedowania z pominięciem przepisów regulujących przebieg postępowania z projektami kodeksów (art. 87–95 Regulaminu), czyli „ominięcia” „zabezpieczeń regulaminowych”, mających na celu zapobieżenie podejmowaniu pochopnych decyzji legislacyjnych jako zwiększających ryzyko wprowadzenia do porządku prawnego przepisów niespełniających standardów konstytucyjnych.

4.1.1. Selekcja przedłożonych projektów według kryterium przedmiotowego

Tytułem wstępu należy przypomnieć, że to właśnie Marszałek Sejmu – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu – nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 8 Regulaminu)⁸⁹. Do obowiązków Marszałka Sejmu należy również czuwanie nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów (art. 10 ust. 1 pkt 5)⁹⁰. Stosownie do brzmienia art. 87 ust. 2 Regulaminu Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi, rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z projektów ustaw,

86 Wyczerpująco na ten temat zob. A. Barczak-Oplustil i in., *Opinia...*, dz. cyt.; A. Barczak-Oplustil i in., *Niekonstytucyjna nowelizacja...*, s. 5 i n.

87 Szczegółowo na ten temat zob. A. Pilch, *Historia...*, s. 277–289.

88 A. Barczak-Oplustil i in., *Stanowisko...*, dz. cyt.; A. Barczak-Oplustil i in., *Opinia...*, dz. cyt.; A. Barczak-Oplustil i in., *Niekonstytucyjna nowelizacja...*, s. 5 i n.; R. Piotrowski,

Zakres..., s. 3–19; M. Małecki, *Rzeczy prawa...*, s. 23–40; A. Barczak-Oplustil i in., *Populistyczna nowelizacja...*, dz. cyt.; A. Pilch, *Historia...*, s. 277–289.

89 M. Kudej, *Zmiany w Regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 22; A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 36–37.

90 E. Gierach, *Parlamentarna...*, s. 555.

o których mowa w ust. 1, w tym w szczególności – czy dotyczy on zmiany kodeksu.

W kontekście przeprowadzonych w drugiej części tego opracowania rozważań na temat zbioru desygnatów wyrażenia „zmiana kodeksu” wydaje się nie budzić wątpliwości, że wykładnia tego sformułowania dokonywana na gruncie uchwały statuującej Regulamin Sejmu winna zmierzać w kierunku objęcia tym pojęciem wszelkich zmian ingerujących w materię kodeksową, niezależnie od tego, ilu przepisów zmiany te dotyczą i jakiego są charakteru⁹¹. Tymczasem przeprowadzone na kanwie niniejszej pracy analizy ustaw, takich jak: Ustawa 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 ustaw⁹²; Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁹³; Ustawa 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-19⁹⁴ oraz Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości⁹⁵, wskazują na faktyczny brak korelacji między zawartością merytoryczną przedłożonego projektu a podjętą przez Marszałka Sejmu decyzją o skierowaniu go do procedowania we właściwym trybie. Projekty te, mimo że zawierały propozycję zmian w kodyfikacjach, nie zostały uznane przez Marszałka Sejmu za akty prawne, do których znajduje zastosowanie art. 87 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Pociągnęło to za sobą dalsze naruszenia, przejawiające

się w pierwszej kolejności niedopełnieniem terminarza prac ustalonego w Regulaminie Sejmu dla procedowania w przedmiocie zmian kodeksów.

Rodzi się zatem pytanie, co determinowało decyzję Marszałka Sejmu o uznaniu, że zamieszczenie w opisanych wyżej projektach przepisów wprowadzających zmiany do kodyfikacji nie daje podstaw do procedowania z nimi w trybie przewidzianym w rozdz. 4 Regulaminu Sejmu (Postępowanie z projektami kodeksów). Podejmując się próby rozstrzygnięcia tej kwestii, w pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na dość specyficzną zależność. W dużej części przypadków, gdy tytuł⁹⁶ projektu wprost wskazywał – poprzez użycie sformułowania „ustawa o zmianie ustawy kodeks...” – że ustawa zawiera zmiany w kodyfikacjach, to Marszałek Sejmu projekt ten kierował do procedowania w regulaminowym trybie przewidzianym dla kodeksów. Natomiast w sytuacji, gdy uchwalany projekt dotyczył zmian w różnych ustawach – w tym zmian dokonywanych w kodeksie – i informacja o tych zmianach wskazana była wyłącznie „w odnośniku” do tytułu, projekt taki, co do zasady, był uznawany za ustawę, do której wymogi regulaminowe odnoszące się do postępowania z projektami zmian kodeksów nie znajdowały zastosowania. Jakkolwiek można by zarzucić tej analizie, że jest powierzchowna, a postawione wnioski zbyt uproszczone, niemniej jednak bazując na powołanych wyżej przykładach, nie sposób zaprzeczyć, że narzucają się one same.

Kolejną hipotezą, którą można by postawić, opierając się na treści poddanych analizie ustaw, jest uznanie, że faktorem decydującym – o całościowej ocenie przez Marszałka Sejmu zakresu przedmiotowego przedłożonego mu projektu ustawy – była proporcja przepisów zawierających propozycję zmian w kodyfikacjach do pozostałych przepisów objętych projektem⁹⁷. Dokonywanie takiej operacji matematycznej nie znajduje jednak żadnego uzasadnienia w treści obowiązujących przepisów prawnych.

91 Zob. pkt 3. Specyfika kodeksów i jej wyraz w regułach stanowienia prawa.

92 Szczegółowo na ten temat zob. A. Barczak-Oplustil i in., *Stanowisko...*, dz. cyt.

93 Szerzej na ten temat zob. R. Piotrowski, *Zakres...*, s. 3–19.

94 Wyczerpująco na ten temat zob. A. Barczak-Oplustil i in., *Opinia...*; A. Barczak-Oplustil i in., *Niekonstytucyjna nowelizacja...*, s. 5 i n.

95 Szczegółowo na ten temat zob. A. Pilch, *Historia...*, s. 277–289.

96 Odnośnie do rangi tytułu zob. A. Malinowski, *Nagłówki w tekście aktu normatywnego*, „*Studia Iuridica*” 2016, nr 66, s. 193–206; J. Stelina, *Załącznik § 96*, w: T. Bąkowski i in., *Zasady...*, s. 362–365, nt. 3.

97 Zob. Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości..., dz. cyt.

4.1.2. *Udział Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w procesie ustawodawczym*

Odnośząc się do przebiegu poszczególnych faz procesu legislacyjnego, w doktrynie zwraca się uwagę na obligatoryjność kierowania każdego projektu ustawy do komisji sejmowej jako etapu znajdującego zakotwiczenie w treści art. 119 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. Uważa się również, że teza taka pozwala się wyprowadzić z brzmienia art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu, wskazującego, że o ile Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem nie odrzuci projektu w całości, to pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji. To z kolei należy rozumieć jako konieczność powierzenia prac nad projektem komisji właściwej, czyli tej, która zakresem swojej specjalizacji obejmuje problematykę stanowiącą przedmiot projektu (art. 40 ust. 1 Regulaminu)⁹⁸.

w kodyfikacjach pozwalają następujące argumenty: po pierwsze, wskazana wyżej uchwała nie zawężyła zakresu działania Komisji Nadzwyczajnej do pracy nad jednym konkretnie wymienionym projektem ustawy, nadto z treści uchwały nie wynikało jakiegokolwiek ograniczenie czasowe działania tej Komisji; po wtóre, konkluzja taka pozwala się wyprowadzić z samego celu, jakiemu służy udział komisji sejmowych w procesie legislacyjnym i – mający umożliwiać realizację tego celu – podział komisji według kryterium przedmiotowego (art. 18 Regulaminu Sejmu); wreszcie asumpt do postawienia takich wniosków stanowi jednoznacznie narzucająca się szeroka interpretacja pojęcia „zmiana kodeksu”.

Idąc przedstawionym powyżej tokiem rozumowania, należałoby zatem uznać, że w przypadku, gdy w przedłożonym projekcie zawarte były jakiegokolwiek



Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach była właściwą do opiniowania każdego projektu zawierającego propozycje wprowadzenia zmian w kodeksach, niezależnie od tego, ilu przepisów projektowane zmiany dotyczyły.

Zgodnie z literalnym brzmieniem Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2020 r. o powołaniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach komisja ta była właściwą do opiniowania każdego projektu – przedłożonego w trakcie prac Sejmu IX kadencji – zawierającego propozycje wprowadzenia zmian w kodeksach, niezależnie od tego, ilu przepisów projektowane zmiany dotyczyły⁹⁹. Na postawienie tezy o tak szerokim zakresie kompetencji Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian

przepisy ingerujące w materię kodeksową, projekt ten po zakończeniu pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu powinno się skierować pod obrady Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Przekazanie projektu zawierającego zmiany w kodyfikacjach do innych komisji podawałoby bowiem w wątpliwość samo istnienie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach i cel jej funkcjonowania. Nadto wymagałoby podjęcia karkołomnej próby wykazania, że większe kompetencje merytoryczne do przeprowadzenia analizy planowanych zmian w kodyfikacjach i ich oceny ma komisja o innej specjalizacji niż powołana w tym konkretnym celu Komisja Nadzwyczajna.

Tymczasem – jak wskazuje dokonana w ramach niniejszego opracowania analiza – w praktyce zaledwie

98 A. Szmyt, *Nowe...*, s. 40; tenże, *Niedopuszczalność odrzucenia projektu ustawy budżetowej przez Sejm w pierwszym czytaniu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, nr 1, s. 139–144.

99 Zob. J. Góral, *Regulamin...*, s. 49.

część projektów zawierających przepisy regulujące kwestie zawarte w kodeksach kierowana była do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach¹⁰⁰. W większości przypadków projekty te trafiały pod obrady innych komisji. Tytułem przykładu można wymienić chociażby Komisję Finansów Publicznych, Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych czy wreszcie Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Przy czym sytuacja taka miała miejsce niezależnie od tego, czy materia kodeksowa stanowiła znaczną część projektu¹⁰¹, czy odnosiła się do kilku zamieszczonych w nim przepisów¹⁰².

W tym kontekście trudno oprzeć się wrażeniu, że znalezienie odpowiedzi na pytanie, co determinowało – czy zawartość merytoryczna projektu, czy liczba projektowanych zmian w kodyfikacjach – decyzję Marszałka Sejmu o niekierowaniu projektu zawierającego propozycje dokonania zmiany w kodeksach do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, nie jest możliwe. Prowadzone na kanwie niniejszej pracy badania pozwalają jedynie na wskazanie, co na tę decyzję nie wpływało. A mianowicie, biorąc za punkt odniesienia projekt Ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej, można skonstatować, że determinantą taką nie była ani zawartość merytoryczna projektu, ani ilość projektowanych zmian.

100 Np. projekt Ustawy z 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2024), Sprawozdanie Stenograficzne z 50. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 marca 2022 r., (drugi dzień obrad), s. 190, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/E91548C925FF00F5C1258800075D330/%24File/50_b_ksiadzka_bis.pdf (dostęp: 25.07.2024).

101 Np. w przypadku Ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (druk nr 2371) zmiany, których przedmiotem była nowelizacja obowiązujących uregulowań kodeksowych, stanowiły około 75% projektu.

102 Np. projekt Ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości.

5. Propozycje ‘de lege ferenda’

Wobec przedstawionych powyżej uwag nasuwa się pytanie: czy istnieje skuteczne narzędzie, które pozwoliłoby na eliminację bądź ograniczenie występowania opisanych uchybień? Tej kwestii poświęcona została ostatnia część tego artykułu, która koncentruje się na przedstawieniu propozycji zmian przepisów regulujących przebieg procesu ustawodawczego. Celem nadrzędnym wszystkich zaproponowanych rozwiązań jest zapewnienie odpowiedniej jakości unormowań kodeksowych.

Rozwiązaniem najmniej ingerującym w obowiązujące obecnie przepisy, a w sposób pośredni „wymuszającym” na ustawodawcy, by procedował zgodnie z trybem określonym w Regulaminie Sejmu, wydaje się implementowanie regulacji zobowiązującej legislatora do wprowadzania zmian w kodeksach odrębnymi ustawami. Oznaczałoby to, że w sytuacji, gdy z wprowadzaniem jakiejś ustawy do porządku prawnego związana byłaby potrzeba dokonywania zmiany w regulacjach kodeksowych – np. gdy między zmienianymi ustawami występowałyby oczywiste związki tematyczne lub gdy do zrealizowania zamysłu prawodawcy niezbędne byłoby jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach – projektodawca zobowiązany byłby do opracowywania pakietu ustaw, w skład którego wchodziłaby odrębna ustawa nowelizująca przepisy kodeksowe¹⁰³.

Niezależnie od powyższego kwestią wartą rozstrzygnięcia jest zasadność pozostawienia w gestii Marszałka Sejmu decyzji o tym, czy przedstawiony mu projekt dotyczy zmiany kodeksu (art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Jako alternatywę dla obowiązującej obecnie regulacji można by wziąć pod rozwagę dwa rozwiązania. Pierwsze to powierzenie Prezydium Sejmu funkcji decydenta o dalszym losie przedłożonego projektu. W konsekwencji tego rozstrzygnięcia o trybie procedowania z projektem zapadałoby w sposób demokratyczny (przez głosowanie), a w podejmowaniu tej decyzji mogliby uczestniczyć przedstawiciele różnych opcji politycznych reprezentowanych w Sejmie¹⁰⁴. Oznaczałoby to jednocześnie powrót do unormowań

103 Zob. P. Bielski, *Załącznik* § 3, s. 65, nt. 7.

104 M. Borski, *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015,

sprzed nowelizacji Regulaminu Sejmu z dnia 28 października w 1997 r. Nowelizacja ta spowodowała znaczącą zmianę w odniesieniu do podziału kompetencji pomiędzy dwoma organami mającymi istotny wpływ na przebieg postępowania ustawodawczego, a mianowicie Marszałkiem Sejmu i Prezydium Sejmu. Zmiana akcentów polegała m.in. na powierzeniu Marszałkowi Sejmu (tj. organowi jednoosobowemu) kompetencji ostatecznego rozstrzygnięcia o tym, czy projekt, któremu nadaje się bieg, jest jednym z projektów ustaw, o których była mowa w art. 561 ust. 1 Regulaminu (tj. kodeksu, zmiany kodeksu oraz przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmiany). Dotychczasowe regulacje (wprowadzone do porządku prawnego Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁵) rozstrzygnięcie o tym pozostawiały decyzji Prezydium Sejmu (czyli ciała kolegialnego).

Drugie rozwiązanie to rezygnacja z rozstrzygającej roli zarówno Marszałka Sejmu, jak i Prezydium Sejmu jako podmiotów oceniających, czy wniesiony projekt jest jednym z projektów ustaw, o których mowa w art. 87 ust. 1 Regulaminu. Przyjęcie tej koncepcji opierałoby się, po pierwsze, na założeniu, że wykładnia językowa zarówno terminu „kodeks”, jak i rzeczownika „zmiana” pozwala w sposób jednoznaczny na ustalenie zbioru ich desygnatów; po drugie, na uznaniu, że stwierdzenie, czy konkretny projekt zawiera przepisy ingerujące w unormowania kodeksowe, nie wymaga przeprowadzenia zaawansowanych zabiegów interpretacyjnych, lecz stanowi wyłącznie formalność, a co za tym idzie, dokonywanie tej oceny przez jakikolwiek organ jest zbędne.

Z kolei w celu zagwarantowania udziału Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w procesie ustawodawczym można by wysunąć postulat wzbogacenia treści Regulaminu Sejmu o unormowania wprowadzające obowiązek kierowania pod jej obrady wszystkich projektów, które w jakiegokolwiek mierze dotyczą zmiany kodeksów lub przepisów

wprowadzających kodeksy. Mogłoby to nastąpić np. poprzez nadanie nowego brzmienia art. 87 ust. 2 Regulaminu i wskazanie, że „projekt ustawy, o której mowa w ust. 1 Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez Komisję Nadzwyczajną”, oraz modyfikację treści art. 90 ust. 1 Regulaminu i przyjęcie, iż „[d]o rozpatrzenia projektów, o których mowa w art. 87 ust. 1, powołuje się Komisję Nadzwyczajną”. Alternatywnie należałoby także rozważyć wprowadzenie przepisu – wzorowanego na treści art. 106 ust. 1 Regulaminu Sejmu – obligującego Sejm do kierowania projektów, o których mowa w art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu, do rozpatrzenia do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach¹⁰⁶.

Jako kolejne z rozwiązań można by zasugerować powierzenie kompetencji decydowania o skierowaniu projektu do rozpatrzenia przez Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian kodyfikacji organowi kolegialnemu, tj. Prezydium Sejmu. Najdalej idącą propozycję stanowi postulat poszerzenia treści art. 34 Regulaminu poprzez zobowiązanie Marszałka Sejmu, by po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu kierował projekty ustaw, o których mowa w art. 87 ust. 1 Regulaminu, do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach celem wyrażenia przez nią opinii. Opinia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach następnie byłaby doręczana posłom wraz z projektem ustawy (analogicznie jak ma to miejsce obecnie w przypadku opinii Komisji do Spraw Unii Europejskiej – art. 35 Regulaminu Sejmu). Tym samym już na etapie poprzedzającym skierowanie projektu pod obrady Sejmu proponowane zmiany regulacji kodeksowych zostałyby poddane merytorycznej analizie. Wprowadzenie takiej regulacji wydłużałoby czas trwania procesu legislacyjnego, niemniej jednak sprzyjałoby to z całą pewnością zapewnieniu wysokiej jakości stanowionego prawa, to zaś winno być wartością nadrzędną nad zapewnieniem odpowiedniego tempa prac legislacyjnych.

6. Podsumowanie

Głównym przedmiotem analiz podjętych w niniejszym opracowaniu są regulacje prawnokarne, niemniej jednak wskazane uwagi odnoszą się nie tylko do zmian

nr 7–8, s. 151–159; zob. E. Gierach, *Parlamentarna...*, s. 555; M. Kudej, *Zmiany...*, s. 19–20; A. Szmty, *Nowe...*, s. 36–37.

105 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 1996 r., nr 1, poz. 3).

106 Zob. A. Szmty, *Niedopuszczalność...*, s. 139–144.

wprowadzanych w kodyfikacjach karnych, ale także do ingerencji legislatora w materię objętą zakresem norm kodeksowych przynależnych do innych gałęzi prawa. Mimo że Regulamin Sejmu w obecnym jego kształcie zawiera instrumenty, których właściwe stosowanie pozwoliłoby na racjonalne tworzenie norm kodeksowych, to praktyka ich (nie)stosowania – przedstawiona pokrótce w niniejszej pracy – przekonuje o konieczności dokonania kompleksowej zmiany przepisów regulaminowych regulujących tryb postępowania z projektami ustaw „kodyfikacyjnych”. Mogłoby to nastąpić przez implementowanie części z przedstawionych propozycji.

Kończąc rozważania, należy podkreślić ważkość badanej problematyki z perspektywy oceny zgodności z Konstytucją wprowadzanych rozwiązań. Proces legislacyjny, który dotknięty jest opisanymi na kanwie niniejszego opracowania uchybieniami, nie tylko narusza zasady prawidłowej legislacji, ale również podważa zaufanie obywatela do państwa¹⁰⁷.

Bibliografia

- Barczak-Oplustil A., Górowski W., Małecki M., Mamak K., Tarapata S., Zając D., Zontek W., Wróbel W., *Stanowisko w sprawie uchwalonych w Sejmie dnia 28 marca 2020 r. ustaw o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, Krakowski Instytut Prawa Karnego, <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2021/08/stanowiskokoronawirus.pdf> (dostęp: 31.10.2023).
- Barczak-Oplustil A., Górowski W., Iwański M., Małecki M., Mamak K., Zontek W., Tarapata S., *Opinia w sprawie uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 12 posiedzeniu ustawy z dnia 4 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19* (druk senacki nr 142), Krakowski Instytut Prawa Karnego, <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2021/08/opiniakk2020.pdf> (dostęp: 31.10.2023).
- Barczak-Oplustil A., Górowski W., Iwański M., Małecki M., Mamak K., Zontek W., Tarapata S., *Niekonstytucyjna nowelizacja Kodeksu karnego w związku z epidemią COVID-19*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2020, nr 2, s. 5–35.
- Barczak-Oplustil A., Małecki M., Tarapata S., Iwański M., *Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z dnia 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 762), Krakowski Instytut Prawa Karnego, <https://kipk.pl/ekspertyzy/populistyczna-nowelizacja-prawa-karnego/> (dostęp: 31.10.2023).
- Bielski P., *Załącznik § 3*, w: T. Bąkowski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczynski, J. Stelina, J. K. Warylewski, G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 61–67.
- Borski M., *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7–8, s. 151–159.
- Bulajewski S., *Zasady prawidłowej legislacji podczas tworzenia aktów prawa miejscowego w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 29, s. 31–42.
- Chybalski P., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (sygn. akt P 11/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 154–160.
- Chybalski P., *Glosa do wyroku TK z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 173–183.
- Czapla W., *Drugie czytanie projektu ustawy w regulaminie Sejmu i praktyce parlamentarnej (II–V kadencja)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 274–306.
- Florczak-Wątor M., *Art. 2, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 29–35.
- Garlicki L., *Konstytucja – regulamin – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 10–33.
- Gierach E., *Parlamentarna kontrola konstytucyjności projektów uchwał Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 551–566.
- Góral J., *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 45–52.
- Kędziora P., *Podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza*, w: *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 121–152.
- Kudej M., *Zmiany w Regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 9–26.
- Ławńczak A., *Art. 123 [Rozdział IV Sejm i Senat (art. 95–125)]*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 262–326.
- Malinowski A., *Nagłówki w tekście aktu normatywnego*, „Studia Iuridica” 2016, t. 66, s. 193–205.
- Małecki M., *Rządy prawa kontra rządy niekonstytucyjnych przepisów karnych w czasie epidemii COVID-19 w Polsce*, w: *Prawo karne i postępowanie karne w dobie epidemii COVID-19*.

107 Wyrok TK z 19 września 2008 r., K 5/07, cyt. wyżej.

- Doświadczenia polskie i wybranych państw europejskich, red. S. Kowalski, M. Małolepszy, Warszawa 2022, s. 23–40.
- Pilch A., *Historia pewnej regulacji, czyli uwagi na marginesie art. 236b Kodeksu postępowania karnego*, w: *Prawo karne gospodarcze. Księga jubileuszowa profesora Zbigniewa Cwiąkalskiego*, red. P. Kardas, M. Małecki, W. Wróbel, Kraków 2023, s. 277–289.
- Piotrowski R., *Zakres zmian w polskim prawie karnym w dobie pandemii COVID-19 z perspektywy konstytucjonalisty*, w: *Prawo karne i postępowanie karne w dobie epidemii COVID-19. Doświadczenia polskie i wybranych państw europejskich*, red. S. Kowalski, M. Małolepszy, Warszawa 2022, s. 3–19.
- Radziejewicz P., *Art. 118*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 375–378.
- Radziejewicz P., *Art. 119*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 378–383.
- Radziejewicz P., *Art. 123*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 395–398.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 50. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 marca 2022 r.*, (drugi dzień obrad), http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/E91548C925FF00F5C1258800075D330/%24File/50_b_ksiadzka_bis.pdf (dostęp: 25.07.2024).
- Stelina J., *Załącznik § 92*, w: T. Bąkowski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. K. Warylewski, G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 357–358.
- Stelina J., *Załącznik § 96*, w: T. Bąkowski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. K. Warylewski, G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 362–365.
- Szmyt A., *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 27–52.
- Szmyt A., *Niedopuszczalność odrzucenia projektu ustawy budżetowej przez Sejm w pierwszym czytaniu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, nr 1, s. 139–144.
- Węglińska J., *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2020, t. 42, s. 169–187.
- Wierczyński G., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, w: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 671–689.
- Zmiana*, Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zmiana;2546666.html> (dostęp: 31.10.2023).
- Zubik M., Sokolewicz W., *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 94–173.