

Prawo z nieprawego łoża - uwagi na temat procedury zmiany Kodeksu karnego oraz niektórych innych ustaw

1. W dniu 14 maja 2019 r. Prezes RM przesłał Marszałkowi Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (RM-10-65-19). Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości. Projekt zmiany kodeksu karnego został określony jako Druk nr 3451.

2. W dniu 15 kwietnia 2019 r. o godz. 14:59 rozpoczęło się - kilkanaście godzin po wpłynięciu projektu ustawy - I czytanie projektu. Pierwsze czytanie, które trwało nieco ponad dwie godziny, miało miejsce w godzinach 14:59 do 17:14. Wbrew protestom części posłów projekt został skierowany do II czytania do Komisji Ustawodawczej. Protest dotyczył zarówno tempa prac na zmianę kodeksu, jak i złamania zasady powoływania komisji do spraw kodeksów i skierowania projektu do Komisji Ustawodawczej.

3. Komisja Ustawodawcza 15 kwietnia 2019 r. począwszy od godz. 17:14 pracowała „kilka godzin” co doprowadziło do przyjęcia sprawozdania Komisji. W imieniu Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość zgłoszono 10 poprawek mających „w większości charakter wynikowy, techniczny” a „w kilku miejscach merytorycznie również zmieniały projekt” (pos. W. Buda).

W dniu 16 kwietnia 2019 r. o godz. 13:05 Sejm rozpoczął dyskusję nad sprawozdaniem pos. W. Budy, przewodniczącego Komisji Ustawodawczej, w sprawie efektów pracy w ramach II czytania projektu ustawy. Marszałek Sejmu dopuścił 5-minutowe oświadczenia w imieniu klubów i kół poselskich oraz możliwość zadawania pytań. Pytania zgłosiło 16 posłów; Marszałek Sejmu wyznaczył czas 1 minuty na zadanie pytania (w dyskusji nad inną ustawą, kolejną w porządku obrad, dotyczącą świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych, przedłużono czas zadawania pytań do 1,5 minuty). Ok. godz. 14:00 Sejm zdecydował o skierowaniu projektu ponownie do Komisji Ustawodawczej w celu rozważenia uwag i propozycji zgłoszonych w trakcie godzinnej dyskusji nad projektem ustawy i przedstawienia sprawozdania.

4. Przedstawiając ok. godz. 20:00 rezultat prac Komisji Ustawodawczej w II czytaniu pos. W. Buda stwierdził, że zgłoszono 27 poprawek. Sejm głosował poprawki, by po burzliwej dyskusji, w czasie której Marszałek nie dopuścił do zadania pytań przez wszystkich zgłaszających się posłów, Sejm uchwalił zmianę ustawy Kodeks karny i zmianę niektórych innych ustaw. Głosowało 269 posłów, za - 263, przeciw 3, wstrzymało się 3; duża część posłów nie brała udziału w głosowaniu. Ustawa została przekazana Senatowi do dalszych prac legislacyjnych oraz Prezydentowi (do wiadomości). Posiedzenie Senatu, nadzwyczajne, przewidziane jest na 24 kwietnia 2019 r.

5. Wskazane fakty i zdarzenia są punktem wyjścia dla hipotezy o rażącym naruszeniu art. 123 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 87 Regulaminu Sejmu RP.

Prezes Rady Ministrów przesyłając Sejmowi projekt ustawy zawarł jedynie informację o załączeniu opinii dotyczącej zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej oraz upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych. Pismo Prezesa Rady Ministrów nie zawiera wniosku o uznaniu przez rząd projektu ustawy za pilny, bo taką możliwość wyklucza art. 123 ust. 1 Konstytucji. Przypomnijmy, że ten przepis Konstytucji upoważnia Rade Ministrów do uznania uchwalonego przez siebie projektu ustawy za pilnym z wyjątkiem projektów kodeksów (oraz innych wymienionych w tym przepisie materii ustawowych).

Jest oczywiste dla Rady Ministrów, że skierowany do Sejmu projekt ustawy jest kodeksem (zmianą kodeksu i innych ustaw karnych „okołokodeksowych”), a tym samym nie może być nadana klauzula „pilności” jako wiążącej Sejm sugestii dotyczącej terminów procedowania projektu.

Jednakże okazało się, że rząd wnosił - poza oficjalnym dokumentem jakim było pismo kierujące projekt ustawy do Sejmu - o „pilną pracę w myśl tej przesłanki społecznej”. Marszałek Sejmu oświadczył bowiem, że „po wzięciu pod uwagę przesłanek społecznych, wielkiego oczekiwania... a po drugie wniosku rządu, który prosił o szybką pracę, pilną pracę... rozstrzygnąłem, że to nie będzie tryb kodeksowy i stąd ...nie ma głosowania dotyczącego komisji kodeksowej” (oświadczenie M. Kuchcińskiego, Marszałka Sejmu RP).

Projekt ustawy przesłany przez Radę Ministrów, zawierający zmiany kodeksu karnego oraz zmiany niektórych innych ustaw Marszałek Sejmu zakwalifikował jako projekt nie dotyczący kodeksu. Stanowisko to, według informacji Marszałka Sejmu, poparło Prezydium Sejmu większością głosów.

Nadużycie interpretacyjne Regulaminu Sejmu dokonane poprzez zakwalifikowanie projektu zmiany kodeksu jako projektu nie mającego charakteru zmian kodeksu polega na tym, że Marszałek Sejmu negując obowiązek skierowania projektu do komisji kodeksowej i zastosowania trybu właściwego kodeksom powołuje się na zakres działania Komisji Ustawodawczej w tym m.in. rozpatrywanie projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym, znacznym stopniu złożoności legislacyjnej itd. Tyle, że właśnie charakter regulacji zawartych w kodeksach, szczególne ich znaczenie i stopień złożoności legislacyjnej powodują, że nie wystarczają kwalifikacje posłów pracujących w Komisji Ustawodawczej, i że konieczne jest powołanie komisji kodeksowej. Argumentacja Marszałka Sejmu pomija istotę prac nad kodeksami.

Co więcej, upoważnienie zawarte w art. 87 ust. 2 Regulaminu Sejmu do ostatecznego rozstrzygnięcia przez Marszałka Sejmu o nadaniu biegu projektowi dotyczy sytuacji, w których powstałyby jakiegokolwiek wątpliwości czy projekt skierowany do Sejmu jest projektem kodeksu, projektem zmian kodeksu lub projektem przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmiany. Upoważnienie do „ostatecznego rozstrzygnięcia” może się materializować wyłącznie w przypadku trudnych do rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących kwalifikacji projektu ustawy z perspektywy treści art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu. W analizowanym przypadku nie ma żadnych racjonalnych podstaw do zgłaszania wątpliwości co do charakteru projektu ustawy jak kodeksu.

Jeżeli bowiem rządowy „projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz zmianie niektórych innych ustaw”, a następnie przekazana do Senatu przez Marszałka Sejmu „ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw” nie jest kodeksem to musi powstać pytanie - jakie minimalne warunki musi spełnić projekt ustawy, by został zakwalifikowany przez Marszałka Sejmu jako projekt zmiany kodeksu? Z całą pewnością ani większość głosów Prezydium Sejmu ani większość głosów posłów kierujących sprawę do Komisji Ustawodawczej i odmawiających konstytucyjnego i regulaminowego obowiązku skierowania projektu do komisji kodeksowej nie zmienia istoty projektu ustawy jako projektu ustawy zmieniającej kodeks. Podobnie nie zmienia większość parlamentarna istoty przyciągania ziemskiego czy obrotu ziemi wokół słońca. Bo tak żenująco oczywistą istotą ustawy zmieniającej kodeks karny ma analizowana sprawa. „Wybiegi legislacyjne” czy „figliki legislacyjne” zaprzeczają powadze Konstytucji i konstytucyjnych organów władzy publicznej.

6. W tym kontekście równie żenujące, co jak się okazuje bezwzględnie konieczne staje się przypomnienie powodów odmiennych reguł procedowania projektów ustaw dotyczących kodeksów w stosunku do projektów innych ustaw. Biorąc pod uwagę ustalenia Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny prawa wskazać należy na kilka podstawowych uzasadnień szczególnego trybu legislacyjnego dotyczącego kodeksów:

- „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” (orzeczenie K 2/94 z 18 października 1994 r., OTK ZU nr 2/1994, poz. 36);
- „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” (K 2/94);
- Potrzeba obowiązywania szczególnych reguł procedowania z projektami kodeksów oraz ich zmian uzasadniana jest ich doniosłością w kształtowaniu systemu prawnego. 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” nr 2/2000, s. 79-80);
- Niezależnie od powszechnej aprobaty rozwiązań przyjętych w regulaminie Sejmu dla rozpatrywania projektów kodeksów oraz projektów ich zmian, podkreślić trzeba, że zarówno zakres, jak i rodzaj odrębności proceduralnych zależy od uznania (woli) posłów, którzy korzystają w tym względzie z konstytucyjnie gwarantowanej im autonomii (art. 112 Konstytucji). Niemniej Trybunał Konstytucyjny (K 5/07)

podkreśla, 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 (por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 73-74).

- wyjątkowa rolę 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” nr 1/2006, s. 95). Zwraca się uwagę, że: „Kodeksy są ustawami o podstawowym znaczeniu dla danej gałęzi prawa. Przyjmuje się, że powinna je cechować stabilność i trwałość. Stabilność kodeksu oznacza, że jego uregulowania powinny podlegać zmianom tak rzadko, jak to jest możliwe. Ingerencja ustawodawcy w przepisy kodeksu powinna być przemyślana i uzasadniona, zwłaszcza jeżeli ma być poważna. (...) Stabilności kodeksów nie sprzyja także sytuacja, w której następuje przeobrażenie podstaw systemu społeczno-politycznego, tak jak to miało miejsce w Polsce po 1989 r., albo sytuacja, w której modyfikacje systemu prawnego traktowane są jako instrument o charakterze politycznym, tak jak to ma miejsce obecnie w naszym kraju. Niemniej należy uznać, że na tyle, na ile jest to możliwe, obowiązywać powinno założenie o potrzebie stabilności regulacji kodeksowych. Trwałość kodeksu rozumieć z kolei należy jako założenie, że tworzony jest on jako ustawa na długi czas, a więc również decyzja o jego zastąpieniu nową regulacją musi mieć mocne uzasadnienie i realne podstawy wynikające z potrzeb obrotu prawnego” (K. Weitz, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” z. 3/2007, s. 21).

7. Przyjęta przez Sejm procedura rozpatrywania projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw w oczywisty sposób narusza art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP. Zgodnie z tym przepisem pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu.

Przypomnijmy, że druk projektu nr 3451 ma datę 14 maja 2019 r. a pierwsze czytanie odbyło się następnego dnia czyli 15 maja 2019 r. Nie tylko nie minęło czternaście dni, ale można mieć wrażenie, że nie minęło nawet 14 godzin od doręczenia posłom druku projektu.

Większość sejmowa nie ma prawa do skrócenia 14-dniowego terminu (art. 89 ust. 2 w związku z art.37 ust. 4 Regulaminu Sejmu). Nie ma również prawa do podjęcia o skróceniu postępowania ustawodawczego „przez przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu” o ile Sejm uznałby że ma do czynienia ze „szczególnie uzasadnionym przypadkiem”, bowiem art. 89 jest *lex specialis* w stosunku do art. 50 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

8. Konkludując: skala naruszeń procedury ustawodawczej powinna skłaniać do natychmiastowego zaprzestania dalszych prac nad projektem ustawy o zmianie Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw. Tym bardziej, że wstępne, dostępne analizy treści przyjętych regulacji wskazują na poważne błędy legislacyjne o trudnych do zaakceptowania - prawnie i społecznie - skutkach. Trudno też byłoby sobie wyobrazić przejście do porządku w (ewentualnej - prewencyjnej lub następczej) procedurze kontroli konstytucyjności ustawy nad rażącym naruszeniem procedury ustawodawczej.

Warszawa., 23 maj 2019

/-/ Mirosław Wyrzykowski