



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 2 grudnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim  
oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy**

**(druk nr 577)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zmiana dotycząca ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (art. 1 noweli) jest następstwem petycji skierowanej do Sejmu przez obywatela (BKSP-145-IX-86/19). Analogiczna petycja w dniu 27 lutego 2020 r. wpłynęła do Senatu (P10-31/20).

Obywatel wnosił o dokonanie zmiany art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Przepis ten przyznaje Prezesowi Narodowego Banku Polskiego kompetencję do określenia, w drodze zarządzenia, zasad i trybu postępowania przy zatrzymywaniu znaków pieniężnych (podejrzanych co do autentyczności) oraz postępowania z fałszywymi znakami pieniężnymi. W wydaniu tego aktu współuczestniczą Minister Sprawiedliwości i minister właściwy do spraw wewnętrznych. Wnoszący petycję zwrócił uwagę, że z zakresu spraw delegowanych do zarządzenia oraz treści obowiązującego aktu wykonawczego, wynika jednoznacznie, że materia zarządzenia ma charakter powszechnie obowiązujący, a nie wewnętrzny. Adresatem norm zakodowanych w zarządzeniu są bowiem podmioty niepodporządkowane organizacyjnie (bądź wyjątkowo kompetencyjnie) wydającemu akt. Uregulowanie materii o charakterze niewewnętrznym (powszechnym) w zarządzeniu może być uznane za niekonstytucyjne (art. 87, art. 92 i art. 93 Konstytucji).

Sejm znowelizował art. 35 ust. 3 przyjmując, że kompetencja prawotwórcza do wydania rozporządzenia, określającego warunki i tryb postępowania przy zatrzymaniu znaków pieniężnych podejrzanych co do autentyczności oraz postępowania z takimi znakami, będzie

przysługiwała Ministrowi Sprawiedliwości, przy czym akt wykonawczy będzie musiał być wydany w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Wydając rozporządzenie Minister Sprawiedliwości będzie musiał wziąć pod uwagę konieczność zapewnienia sprawności i bezpieczeństwa obrotu gotówkowego, w szczególności potrzebę zabezpieczenia zatrzymanych znaków pieniężnych – jako materiału dowodowego, a także ochronę słusznych interesów osób, których znaki pieniężne zostały zatrzymane, w tym zwrot albo wypłatę równowartości zatrzymanych znaków pieniężnych, których autentyczność zostanie potwierdzona.

Dodatkowo ustawodawca nowelizuje art. 125 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy. W następstwie nowelizacji z wynagrodzenia za pracę przysługującego skazanemu potrącane będzie **51%**, a nie jak dotychczas **45%**, na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy. W związku z tym, że zmiana ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy została wprowadzona w Sejmie poprawką zgłoszoną w II czytaniu, dołączone do projektu uzasadnienie nie przedstawia argumentacji (powodów i celu) uzasadniającej tę zmianę. Nie zostały także przedstawione skutki tej regulacji.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, z wyjątkiem zmiany dotyczącej art. 125 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, która wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. *De facto* z odpowiednią *vacatio legis* wejdzie w życie wyłącznie art. 1 opiniowanej ustawy, tj. nowela przepisu upoważniającego zawartego w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Senacka Komisja Praw Człowieka Praworządności i Petycji, która rozpatrzyła petycję P10-31/20 na 86. posiedzeniu w dniu 13 kwietnia 2021 r., uznała argumenty wskazane przez wnoszącego petycję **za zasadne**. W zasygnalizowanej sprawie ingerencja ustawodawcy jest konieczna. Podobne stanowisko w swoich opiniach do petycji przedstawili Prezes Narodowego Banku Polskiego, Minister Sprawiedliwości oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Komisja Praw Człowieka Praworządności i Petycji odstąpiła od przygotowania projektu nowelizacji art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.

o Narodowym Banku Polskim i postanowiła zasygnalizować problem legislacyjny Radzie Ministrów. Uznano bowiem, że to Rząd powinien wyjść z inicjatywą korekty zakwestionowanej delegacji. Senatorowie nie chcieli ingerować w podział kompetencji prawotwórczych pomiędzy poszczególnych członków Rady Ministrów.

Sejm uchwalił ustawę na 42. posiedzeniu w dniu 17 listopada 2021 r. Projekt ustawy wniosła do łaski marszałkowskiej Komisja do Spraw Petycji (druk sejmowy nr 1227). Marszałek Sejmu skierowała projekt do Komisji Finansów Publicznych. Komisja po przeprowadzeniu I czytania i rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 27 października 2021 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1685). II czytanie odbyło się w dniu 17 listopada 2021 r. Podczas debaty zgłoszono dwie poprawki. Projekt nie został ponownie skierowany do komisji. Niezwłocznie przystąpiono do III czytania. Za ustawą w całości głosowało 230 posłów, 140 było przeciw, zaś 63 wstrzymało się od głosu.

Najistotniejszymi zmianami w odniesieniu do projektu są: rozszerzenie zakresu noweli o zmianę art. 125 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy oraz modyfikacja przepisu o wejściu w życie.

Ponadto w trakcie prac nad projektem w Komisji Finansów Publicznych zmodyfikowano zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz uzupełniono wytyczne przepisu upoważniającego (art. 1 noweli).

### **III. Uwagi ogólne**

Przepis art. 1 ustawy **nie budzi zasadniczych zastrzeżeń**. Potrzeba zmiany przepisu upoważniającego w zakresie formy aktu, zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych jest zasadna. Pozostawienie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim w dotychczasowym kształcie może skutkować uznaniem za niekonstytucyjny zarówno tego przepisu, jak i – w następstwie – wydanego na jego podstawie aktu wykonawczego.

#### **Zasadnicze wątpliwości budzi natomiast art. 2 ustawy.**

W następstwie poprawki zgłoszonej podczas drugiego czytania ustawodawca znowelizował art. 125 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy. Ewentualne poprawki polegające na uzupełnieniu projektu ustawy o nową treść powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie, przy czym konieczne jest, aby relacja ta miała wymiar nie tylko formalny, ale również merytoryczny, tzn. konkretne poprawki dotyczące projektu powinny odpowiednio wiązać się z jego treścią – zmierzać do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu. Dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres.<sup>1)</sup> Wszelkie treści normatywne wykraczające poza powyżej określone ramy poprawki powinny być poddane wszystkim etapom procesu legislacyjnego, co ma eliminować ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”.<sup>2)</sup> Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, że refleksja nad art. 2 ograniczona była *de facto* do III czytania. Po II czytaniu projekt nie został ponownie skierowany do komisji w celu przygotowania dodatkowego sprawozdania, którego przedmiotem byłyby poprawki zgłoszone podczas debaty na posiedzeniu plenarnym.

Zmiana zawarta w art. 2 ustawy nie była objęta pierwotnym przedłożeniem. Stanowi ona „nowość normatywną”, wychodzącą poza przedmiot i cel projektu ustawy. Ze względu na wymogi konstytucyjne kształtujące parlamentarny proces stanowienia prawa tego rodzaju propozycja legislacyjna powinna stanowić przedmiot odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

W ustawie nie sformułowano przepisu przejściowego, który przesądzałby, jaki będzie wpływ zmiany wysokości potrącenia na wynagrodzenie skazanego przypadające w okresie rozliczeniowym trwającym w dniu wejścia w życie art. 2 noweli. Czy wyższe potrącenie należy zastosować również w odniesieniu do wynagrodzenia przysługującego za pracę, za którą nie wypłacono jeszcze wynagrodzenia, a wykonaną przed dniem wejścia w życie noweli? Zadaniem ustawodawcy jest rozwiązanie problemu intertemporalnego. Brak koniecznego przepisu przejściowego może być oceniany jako rażący błąd ustawodawcy, skutkujący naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie bezpieczeństwa prawnego (lojalności państwa wobec adresata),

---

<sup>1)</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98).

<sup>2)</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (sygn. P 11/08).

przyzwoitej legislacji, jak i ochrony „interesów w toku”. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, intertemporalna regulacja zabezpieczająca „interes w toku” (takim interesem jest niewątpliwie wykonywanie pracy na określonych warunkach) służy respektowaniu zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (wyroki z: 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, 11 marca 2003 r., SK 8/02). Zasada ochrony „interesów w toku” zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcie (takim przedsięwzięciem jest na przykład podjęcie i wykonywanie pracy przez skazanego) na gruncie dotychczasowych przepisów. Tytułem uzupełnienia należy wskazać, że zgodnie z § 30 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.

Poza tym zgodnie z art. 3 noweli zmiana ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Z art. 2 Konstytucji wynika między innymi nakaz odpowiedniej *vacatio legis*, tj. nakaz zagwarantowania adresatom odpowiednio długiego okresu dostosowawczego. Ustawodawca powinien wybrać taki moment wejścia w życie przepisów, aby nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im możliwość zapoznania się z treścią stanowionych norm oraz – na podstawie tej wiedzy – dostosowania swoich zachowań do nowego prawa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego *vacatio legis* musi mieć długość odpowiednią do treści i charakteru aktu (np. orzeczenie TK P 1/95). Racjonalny i odpowiedzialny ustawodawca powinien zachowywać się lojalnie wobec adresatów, zaś „odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z koniecznością umożliwienia adresatom odpowiedniej reakcji na nowe przepisy. Co więcej, odpowiednią *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, a te bywają zróżnicowane.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych rezygnacja z *vacatio legis* jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Można mieć wątpliwość, czy opiniowana ustawa w odniesieniu do art. 2 noweli spełnia te warunki.

Dodanie do ustawy zmiany dotyczącej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy budzi również zastrzeżenia natury legislacyjnej.

Zgodnie z § 92 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. W myśl ust. 2 wskazanego paragrafu odstępianie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Pomiędzy zmianą ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim i zmianą ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy nie występuje żaden związek tematyczny. Nie można też mówić o jednym spójnym zamysle prawodawcy przyświecającym noweli obu tych ustaw. Zmiana dokonywana przez art. 2 noweli nie jest konsekwencją zmiany dokonywanej przez art. 1. Zmiany te są niezależnymi pomysłami legislacyjnymi i jako takie – w myśl Zasad techniki prawodawczej i zgodnie ze sztuką – powinny być przedmiotem odrębnych ustaw.

Co więcej, artykuły zmieniające oraz tytuły ustaw zmienianych w tytule noweli (w ogólnym określeniu przedmiotu ustawy w tytule) powinny być zamieszczone we właściwej, wynikającej z § 94 i § 95 Zasad techniki prawodawczej, kolejności. Skoro pomiędzy dokonywanymi zmianami nie ma żadnych związków tematycznych, trudno uznać ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim za podstawową ustawę nowelizowaną. Dlatego też, w tym przypadku należy kierować się nie meritum zmienianych ustaw i dokonywanych w nich zmian, ale chronologią. W pierwszej kolejności powinna być zmieniona ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, jako starsza. Oczywiście powinna temu towarzyszyć zmiana tytułu ustawy. Ogólne określenie przedmiotu ustawy w tytule ustawy powinno brzmieć: „o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim”. Tytuł i systematyka przyjęte w ustawie sugerują, że zmiana w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 – Kodeks karny wykonawczy jest następstwem

zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Nie jest to oczywiście zgodne z rzeczywistością.

Niezależnie od powyższego należy przypomnieć opinię Biura Legislacyjnego z dnia 5 stycznia 2017 r. do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (druk senacki nr 386)<sup>3)</sup>. Biuro Legislacyjne w odniesieniu do zmiany polegającej na podniesieniu z 25% do 45% wysokości potrącenia z wynagrodzenia za pracę przysługującego skazanemu na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy wskazywało:

*„Niewątpliwie długofalowymi (odległymi w czasie) korzyściami zatrudnionego odpłatnie skazanego jest gromadzenie przez okres zatrudnienia w okresie osadzenia w zakładzie karnym składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz gromadzenie na podstawie art. 126 § 2 kkw środków finansowych, które otrzyma po zwolnieniu z zakładu karnego po odbyciu kary. Tymczasem jednak otrzymywane w trakcie odbywania kary kwoty wynagrodzenia, zwłaszcza więźnia niezdyscyplinowanego, wydają się niweczyć sens wykonywania przez niego pracy i wpływać mogą negatywnie na motywację do dalszego jej wykonywania, co prowadzić może też do eskalowania wymierzania kar dyscyplinarnych.*

*Wszelkie normy ustawowe i podustawowe kształtujące status prawny osób skazanych muszą być kształtowane przez ustawodawcę w taki sposób, by spełniać konstytucyjny obowiązek poszanowania godności człowieka oraz humanitarnego traktowania tych osób.*

*Jak podnosi G. Szczygieł (Praca skazanych w Kodeksie karnym wykonawczym, Przegląd Więziennictwa Polskiego, nr 16 i 17, s. 31) „to skoncentrowanie się na osobie skazanego, jego potrzebach, a nie potrzebach zakładu karnego czy gospodarki, jest istotnym krokiem na drodze odchodzenia od przedmiotowego traktowania skazanego i praktyki lat minionych, gdy skazani stanowili tanią i dyspozycyjną siłę roboczą”.*

*Europejskie Reguły Więzienne przyjęte w 2006 r. oraz Wzorcowe Reguły Minimalne ONZ stanowią, że więźniowie otrzymują za swoją pracę sprawiedliwe wynagrodzenie. Trybunał Konstytucyjny prawo więźniów do sprawiedliwego wynagrodzenia wywodzi z konstytucyjnego nakazu humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, wyrażonego w art. 41 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

---

<sup>3)</sup> Zob. opinia Biura Legislacyjnego, autor mec. B. Mandylis:  
<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3763/plik/386.pdf>

*Należy rozważyć, czy kwoty otrzymywane przez skazanych za wykonywaną odpłatnie pracę będą spełniać walor sprawiedliwego wynagrodzenia za pracę, po dokonaniu wszystkich ustawowych potrąceń, zwłaszcza 45% na Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych.*

*Wysoka suma potrąceń zmniejszy również możliwość realizowania przez skazanych ich zobowiązań finansowych wobec podmiotów do nich uprawnionych (dzieci, pokrzywdzeni, Skarb Państwa), a przecież jak podnosi się na stronie 2 uzasadnieniu projektu ustawy głównym celem organizowania dla więźniów odpłatnej pracy jest umożliwienie skazanemu wywiązywanie się ze swoich zobowiązań.”*

Opinia Biura Legislacyjnego z 2017 r. wydaje się być aktualna również w odniesieniu do rozwiązania zaproponowanego w opiniowanej ustawie. W jej następstwie zwiększy się bowiem potrącenie z wynagrodzenia o pracę przysługującego skazanemu o kolejne 6%.

Mając na uwadze powyższe argumenty Biuro Legislacyjne negatywnie opiniuje art. 2 opiniowanej ustawy.

#### **Propozycja poprawek:**

skreśla się art. 2;

w art. 3 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;

#### **IV. Propozycja poprawki techniczno-legislacyjnej**

- art. 1, art. 35 ust. 3 – w związku z tym, że użyte w wytycznej przepisu upoważniającego określenie „zwrot albo wypłata równowartości zatrzymanych znaków pieniężnych” odnosi się do ochrony słuszych interesów osób, których znaki pieniężne zostały zatrzymane, należałoby dokonać niżej zaproponowanej korekty językowej.

#### **Propozycja poprawki:**

w art. 1, w ust. 3 wyrazy „zwrotu albo wypłaty” zastępuje się wyrazami „zwrot albo wypłatę”.

*Jakub Zabielski – Główny legislator*