

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 16 grudnia 2021 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim
oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 17 listopada 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w tytule ustawy ogólne określenie przedmiotu ustawy otrzymuje brzmienie:
„o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim”;
- 2) w art. 1, w ust. 3 wyrazy „zwrotu albo wypłaty” zastępuje się wyrazami „zwrot albo wypłatę”;
- 3) skreśla się art. 2;
- 4) w art. 3 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2021 r. Senat rozpatrzył ustawę w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy i uchwalił do niej 4 poprawki.

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.¹⁾ 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”.²⁾ Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, że refleksja nad art. 2 była ograniczona *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.

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

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

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 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), 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 przez nie 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” okresu dostosowawczego 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. W ocenie Senatu ustawa w odniesieniu do art. 2 noweli nie spełnia tych warunków.

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 meritem 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 zgodne z rzeczywistością.

Mając powyższe na względzie uchwalono **poprawki nr 1, 3 i 4**.

Poprawka nr 2 ma charakter redakcyjny. Uwzględnia ona, że użyte w wytycznej przepisu upoważniającego określenie „zwrot albo wypłata równowartości zatrzymanych znaków pieniężnych” odnosi się do ochrony słusznych interesów osób, których znaki pieniężne zostały zatrzymane.