



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(565)

125. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 2 grudnia 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r. dotyczącego ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (sygnatura akt P 18/06).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2006 r. dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym (sygnatura akt K 1/06).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r. dotyczącego ustawy – Kodeks karny (sygnatura akt K 5/07).

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 32)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Bohdan Paszkowski)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

W porządku obrad są trzy punkty. Punkt pierwszy to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., dotyczącego ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej. Punkt drugi to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2006 r., dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym, a trzeci punkt to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., dotyczącego ustawy – Kodeks karny.

Proszę, Panie Marku.

(Brak nagrania)

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

...osób wychowywanych przez osoby, które wspólnie wychowują co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem, do zaliczki alimentacyjnej, i w pktcie 3 – art. 29 ust. 1 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, a wszystkie te trzy punkty – z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 konstytucji.

Na czym polega istota problemu? Ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej reguluje zasadę postępowania wobec osób zobowiązanych do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, jeżeli egzekucja prowadzona przez komornika sądowego jest bezskuteczna, oraz zasadę przyznawania zaliczek alimentacyjnych dla osób samotnie wychowujących dzieci, uprawnionych do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna.

Celem ustawy jest zabezpieczenie materialne osób uprawnionych do świadczenia alimentacyjnego do ukończenia osiemnastego lub dwudziestego czwartego roku życia na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, jeżeli towarzyszy temu niski dochód rodziny oraz jeśli występują inne okoliczności. Z wyegzekwowanych od dłużnika alimentacyjnego kwot po zaspokojeniu świadczenia alimentacyjnego przekazuje się organom gminy wartość wypłaconych przez gminę zaliczek powiększoną o 5%. Jednocześnie elementem systemu zaliczki alimentacyjnej jest możliwość dyscyplinowania osoby zobowiązanej do płacenia alimentów, włącznie

z możliwością zatrzymania prawa jazdy tej osoby przez starostę. Instytucja zaliczki nie jest więc formą pomocy państwa, lecz raczej zinstytucjonalizowanym mechanizmem egzekwowania alimentów i zaliczkowego wypłacania ich osobom uprawnionym.

Ustawa przewiduje, jak wskazano, dość rozbudowane warunki przyznawania zasiłku. Zaskarżono tylko niektóre z nich. Osobą uprawnioną do zaliczki alimentacyjnej jest osoba uprawniona do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, jeżeli osoba uprawniona jest wychowywana przez osobę samotnie wychowującą dziecko w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych. Wedle tej ustawy o świadczeniach rodzinnych osoba samotnie wychowująca dziecko oznacza pannę, kawalera, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, wdowę lub wdowca, jeżeli wspólnie nie wychowuje dziecka z ojcem lub matką dziecka. Przepis ten utracił moc z końcem 2005 r. w związku z uchwaleniem nowego przepisu, który teraz zacytuje. „Po utracie mocy przez art. 3 pkt 17 zaczął obowiązywać «w jego miejsce» art. 3 pkt 17a, który stanowi, iż osoba samotnie wychowująca dziecko oznacza pannę, kawalera, wdowę, wdowca, osobę pozostającą w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu, osobę rozwiedzioną, chyba że wychowuje wspólnie co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem”. Między pkt 17 a pkt 17a istnieją tylko różnice redakcyjne. Ponadto, choć pkt 17 nie obowiązywał w momencie wydawania wyroku – wtedy obowiązywał już pkt 17a – Trybunał kontrolował ten poprzedni, ponieważ rozpoznanie sprawy było konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Należy zwrócić uwagę, iż przedmiotem wyroku nie jest żaden z tych przepisów brany z osobna, lecz art. 2 ust. 5 pkt a, w związku z tym że odsyła do definicji zawartej w art. 3 pkt 17 albo pkt 17a. Przepisy te, razem wzięte, odmawiają prawa do zaliczki alimentacyjnej osobom wychowywanym przez osoby pozostające w związku małżeńskim oraz wychowywanym przez osoby, które wspólnie wychowują co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem. Prawo do zaliczki mają więc tylko osoby wychowywane przez osoby samotnie wychowujące dzieci, nie mają zaś takiego prawa dzieci wychowujące się w rodzinach, których rodzice nie są co najmniej w separacji.

Wzorcem kontroli dla powyższej normy są następujące przepisy konstytucji: art. 18, który stanowi, iż małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką RP; art. 32 ust. 1, który mówi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne; art. 71 ust. 1, który mówi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny oraz że rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

W świetle tych wzorców głównym zarzutem wobec kwestionowanych przepisów jest to, iż zaliczka alimentacyjna jest formą pomocy państwa skierowaną do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i osobistej i dlatego nie powinna być uzależniana od spełnienia innych kryteriów.

Z art. 71 ust. 1 konstytucji wynika, że przesłankami pomocy ze strony państwa jest zarówno trudna sytuacja materialna, na przykład warunki bytowe uniemożliwiające wypełnianie przez rodzinę jej funkcji, jak i trudna sytuacja społeczna, to znaczy nienaturalny zachwiany stan osobowy rodziny lub zakłócenia w jej funkcjonowaniu z racji nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny.

Przesłanki te, zdaniem Trybunału, należy rozpatrywać rozłącznie, to znaczy że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu jednej z nich, choć często będą one spełnione równocześnie – na przykład rozwód najczęściej oznacza obniżenie poziomu życia wszystkich członków rodziny.

Dla stworzenia instrumentów pomocy państwa wobec niektórych kategorii rodzin całkowicie wystarczałoby spełnienie jednego z tych warunków. Cechą relewantną osób uprawnionych do zaliczki powinna być bez wątpienia niemożność wyegzekwowania alimentów mimo sądowego tytułu egzekucyjnego i trudna sytuacja materialna. Kryteria te są bezpośrednio powiązane z celami zaliczki jako świadczenia wypłacanego osobom, których podstawowe potrzeby życiowe nie są zaspokajane na skutek niepłacenia alimentów przez dłużników alimentacyjnych.

Dodatkowe kryteria wprowadzone przez ustawę uniemożliwiają uzyskanie zaliczki alimentacyjnej osobom, które mimo iż spełniają kryterium materialne – niski dochód w rodzinie – nie mogą otrzymać zaliczki, ponieważ nie są wychowywane przez samotnego rodzica, lecz przez dwóch rodziców, a jednocześnie dłużnik alimentacyjny nie spełnia swojego obowiązku. Taka sytuacja może mieć miejsce zarówno wtedy, gdy dłużnik alimentacyjny, najczęściej ojciec, nie mieszka z dzieckiem, a matka wychowuje dziecko z nowym partnerem życiowym, jak i wtedy, gdy dłużnik alimentacyjny żyje pod jednym dachem z dzieckiem i jego matką. W obu przypadkach, nawet w sytuacji skrajnie niskich dochodów, zaliczka alimentacyjna nie należy się z tego powodu, że ustawa wprowadza warunek samotnego wychowywania dziecka. Jeśli zaś rodzic dziecka zamieszkuje z nowym partnerem życiowym, to dziecko nie jest wychowywane samotnie. To samo dotyczy sytuacji, kiedy dłużnik alimentacyjny mieszka pod tym samym dachem, czyli z punktu widzenia przepisów dziecko nie jest wychowywane przez drugiego rodzica samotnie, choć wyegzekwowanie od niego świadczenia alimentacyjnego nie jest skuteczne.

Należy też zwrócić uwagę, że taka treść przepisów stawia w trudnej sytuacji rodzica, który musi wybierać między możliwością uzyskania zaliczki alimentacyjnej przez dziecko, w przypadku gdy rodzic zdecyduje się żyć samotnie, a pozbawieniem dziecka możliwości uzyskania zaliczki w przypadku związania się rodzica z partnerem. Związanie się z partnerem i jego dochody niekoniecznie muszą jednak zrekompensować brak prawa do uzyskania zaliczki alimentacyjnej. Zaliczka jest w założeniu zinstytucjonalizowaną formą egzekwowania długów alimentacyjnych oraz wypłacania ich, jak sama nazwa wskazuje, zaliczkowo wierzycielom alimentacyjnym. Wypłacając zaliczkę, państwo w zasadzie nie wypłaca środków publicznych, środków własnych, lecz zobowiązanie cywilne, które regresowo może odzyskać od dłużnika. Inna sprawa, czy robi to skutecznie.

Z kolei art. 29 ust. 1 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych stanowi, iż osoba uprawniona do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, wychowywana przez osobę pozostającą w związku małżeńskim, nabywa prawo do zaliczki przez okres jednego roku, jeżeli osoba pozostająca w związku małżeńskim złożyła do sądu pozew o rozwód albo separację i spełnione są pozostałe warunki określone w ustawie.

Przepis ten został skonfrontowany przez Trybunał z tymi samymi przedstawionymi wyżej wzorcami konstytucji. Trybunał uznał, że jeśli przedstawione poprzednio przepisy wywierające na rodzica presję do pozostania w samotności lub co najmniej

zmuszające do rozważenia tego rodzaju problemu są niezgodne z konstytucją, to tym bardziej przepis, który uzależnia prawo do zaliczki od złożenia wniosku o rozwód lub separację należy uznać za niekonstytucyjny.

Powyższe przepisy są więc niezgodne z zasadą równości z tego powodu, że różnicują rodzinę i dzieci wedle nieuzasadnionego kryterium, z art. 18, ponieważ godzą w konstytucyjną wartość, jaką jest małżeństwo i rodzina oraz z art. 71, jako że naruszają dostęp rodzin do pomocy państwa.

Ustawa o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w momencie pisania informacji, jak mówiłem, utraciła już moc z dniem 1 października 2008 r., kiedy weszła w życie ustawa z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Wprowadza ona nowe instrumenty egzekwowania długów alimentacyjnych i zaliczkowej pomocy osobom uprawnionym do niewyegzekwowanych alimentów. Spełnia ona wymagania wyroku. W konsekwencji wyrok Trybunału nie wymaga wykonania. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję.

Czy ktoś chciałby zabrać głos w dyskusji?

Proszę.

Senator Leon Kieres:

Ja mam tylko jedno pytanie. Uważnie przeczytałem uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, które się odnosi do przesłanek samotności w wychowywaniu dziecka. Osoba samotnie wychowująca dziecko oznacza pannę, kawalera, osobę pozostającą w separacji, osobę rozwiedzioną. Ale później to stwierdzenie jest uzupełnione jeszcze dodatkowymi przesłankami materialnymi. Mianowicie ustawa wprowadza warunek samotnego wychowywania dziecka, czyli jeśli rodzic dziecka zamieszkuje z nowym partnerem życiowym, to dziecko nie jest wychowywane samotnie. A jak dziecko jest wychowywane przez rodzica, który mieszka wspólnie z rodzicami na przykład matki lub ojca, którzy łożą na utrzymanie obydwójga, to jak to jest?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

To rozumienie samotności czy niesamotności ogranicza się do faktycznego ojca, który na przykład, mimo że mieszka z rodziną, nie płaci alimentów, albo osoby, która faktycznie pełni rolę ojca, czyli partnera życiowego, niezależnie...

Senator Leon Kieres:

Ale mogą być jeszcze babcia i dziadek, którzy są bardziej lub mniej zamożni i którzy łożą. Po prostu matka nie wychowuje, nie pracuje, jest bezrobotna, chora i oni utrzymują to dziecko. Czy jest ono wychowywane samotnie, czy nie?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Wtedy jest wychowywane samotnie.

Senator Leon Kieres:

Moim zdaniem jest tu problem, którego nie zauważył Trybunał Konstytucyjny. Czy nie powinniśmy, Panie Przewodniczący, pod tym kątem... Czy raczej unikajmy wgłębiania się. Mając tyle pracy, nie zajmujmy się szczegółami.

Senator Krzysztof Kwiatkowski:

Ja sam miałem pytania. Bo co na przykład z dziećmi, które są adoptowane, a samotnie...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

No też, przepraszam, nie ma ojca, jest inna sytuacja, tak. Ten kasus jest bardzo ciekawy. Ale ja bym nie miał odwagi przy zakresie prac, które nas czekają...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Senator Leon Kieres:

Bardzo częste są takie przypadki, naprawdę, zwłaszcza teraz, kiedy rodzice wyjeżdżają za granicę. Czytamy przecież, że dzieci są porzucane, wychowują je dziadkowie. Rodzice się wypierają, zrzekają się praw rodzicielskich, jedno gdzieś tam znika w ogóle i na Kajmanach się odnajduje czy Wyspach Zielonego Przylądka i nie ma zamiaru wracać. Nie mamy umów o odesłanie, o tak zwaną readmisję, ani o ściąganie wierzytelności i co w takiej sytuacji? Ktoś nas może o to zapytać. Dbajmy o powagę komisji, Panie Przewodniczący.

(Głos z sali: A może zwrócić się...)

O tę wyższą jeszcze, bo ona jest i tak...

Senator Krzysztof Kwiatkowski:

Ja się zastanawiam, czy w takim razie nie wystąpić z pismem, ze stanowiskiem komisji do Ministerstwa Sprawiedliwości, czy nie widziałoby potrzeby zmiany przepisów w tym zakresie. W zależności od otrzymanej odpowiedzi będziemy się zastanawiać, co robić dalej. Gdyby była zgoda co do takiej formuły, to może bym zaproponował dzisiaj właśnie takie rozwiązanie, że wystąpimy do Ministerstwa Sprawiedliwości, szczególnie że wiem, iż oni kompleksowo przygotowują zmianę przepisów związanych z problematyką kodeksu rodzinnego opiekuńczego. Mówił o tym wcześniej minister Wrona. Gdyby była zgoda, to może... Nie wiem, czy wtedy w formie uchwały komisji wystąpimy z prośbą o stanowisko ministerstwa...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Wniosku, tak.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Ale pytamy w kontekście wyroku, którym się zajmowaliśmy. Nawet jak nam odpowiedzą, że...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dobrze. Cóż, przyjmijmy chyba ten wniosek, który został zaproponowany, że nie podejmujemy inicjatywy legislacyjnej, tak?

Kto jest za? Proszę podnieść rękę. (4)

Wszyscy są za. Dziękuję.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Pismo proponuję.

Senator Krzysztof Kwiatkowski:

Przyjęliśmy wniosek komisji, że wystąpimy...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Jak rozumiem, jeszcze będę przez chwilę prowadził.

Senator Krzysztof Kwiatkowski:

No nie, Panie Przewodniczący, niech pan prowadzi.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Kolejny wyrok, dotyczący ustawy o samorządzie gminnym.

Proszę bardzo, Panie Marku.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2006 r., sygnatura akt K 1/06.

Trybunał orzekł o niezgodności art. 8a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z art. 165 konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Art. 8a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż gmina ma obowiązek przejęcia przekazanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, WAM, zbędnych tej agencji nieruchomości gruntowych, budynków, lokali oraz urządzeń infrastruktury.

Art. 8a został zamieszczony w ustawie o samorządzie gminnym w rozdziale 2, którego przedmiotem są, zgodnie z jego tytułem, zakres działania i zadania gminy. Rozdział ten dotyczy kwestii publicznoprawnych. Tymczasem art. 8a ma charakter cywilnoprawny. Nie określa on bowiem zadań publicznych gminy, lecz nakłada na niektóre gminy obo-

wiązek, który nie ma charakteru publicznego. Nie chodzi w nim o interesy mieszkańców gminy, lecz o korzyść indywidualnie wskazanej osoby prawnej, jaką jest WAM. Przyznaje on jej uprawnienie do narzucenia gminie określonego przez samą agencję ciężaru. Budynki, lokale i urządzenia infrastruktury, które WAM zdecyduje się przekazać gminie, są często zdewastowane, grożą zawaleniem. Ich utrzymanie choćby tylko w stanie bezpiecznym dla otoczenia może pociągać za sobą większe wydatki niż korzyści z ich ewentualnego przejęcia. WAM pozbywa się bowiem nieruchomości, budynków, które wojsku nie są do niczego przydatne i stanowią obciążenie samej agencji.

Gminy mogą być też zaskoczone otrzymaniem nieruchomości bez żadnego uprzedzenia, a w konsekwencji mogą nie mieć możliwości uwzględnienia w budżecie koniecznych wydatków, co może prowadzić do poważnych komplikacji organizacyjnych i finansowych oraz rodzić odpowiedzialność gmin za szkody, na przykład na skutek zawalenia się budowli.

Gmina, przejmując to mienie, przejmowałaby też zobowiązania wynikające z praw osób trzecich, w przypadku hipoteki, oraz obciążeń, i narażałaby się na procesy. Zaskarżony przepis nie reguluje tych spraw. Ponadto przepis milczy na temat formy czy trybu przejęcia tego mienia, czy to w formie decyzji agencji, czy jednostronnego oświadczenia agencji, czy też może w drodze umowy.

Art. 165 konstytucji stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Ponadto art. 4 ust. 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przewidują, że społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, oraz że społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe we właściwym czasie i w odpowiednim trybie w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

Przepis art. 8a ustawy przeczy normom wynikającym z przytoczonych przepisów konstytucyjnych i międzynarodowych. Zdaniem Trybunału w art. 8a poza naruszeniem samodzielności gmin, ich interesów majątkowych i prawa do swobodnych decyzji w kwestiach dotyczących gospodarowania majątkiem dochodzi do istotnego zagrożenia bezpieczeństwa obrotu prawnego i praw osób trzecich. Podmiotowość prawną gmin w tym przepisie została całkowicie pominięta. Są one zdane na łaskę WAM. Mienie, którego WAM nie chce mieć w swoim władztwie, jest przerzucane na gminy. Ekonomiczny ciężar tej operacji można sobie wyobrazić, bo tu z definicji chodzi o obiekty zbędne tej agencji. Z prawnego punktu widzenia wola gminy nabywającej mienie jest obojętna. Gmina nie wyraża woli, nie ma możliwości sprzeciwu wobec czynności zaplanowanej przez WAM.

WAM jest państwową osobą prawną i wykonuje w imieniu Skarbu Państwa i na jego rzecz prawo własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do nieruchomości stanowiących jego własność. Oczywiście jest więc, że macierzystą masą majątkową dla WAM jest mienie państwowe. Wobec powierniczego charakteru władania mieniem Skarbu Państwa powrót mienia do państwa wydaje się naturalny i nieuchronny.

Jeśli przyjąć – co wydaje się najbardziej racjonalne – że w wyniku stosowania art. 8a ustawy gminnej dochodzi do nabycia prawa do nieruchomości, mamy do czynienia z rażącym naruszeniem podmiotowości gmin w sferze prywatnoprawnej, ich

swobody w dziedzinie wykonywania czynności prawnych i dysponowania mieniem. Gminom narzuca się niezależne od ich woli, a nawet wbrew niej, nabycie mienia, które inny podmiot uznaje za zbędne.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, że przepis ten jest niezgodny z wymienionymi wzorcami konstytucji i prawa międzynarodowego. Utrata mocy przez art. 8 ustawy na skutek wyroku TK nie powoduje jednak luki w prawie. Agencja może przekazywać mienie innym podmiotom na ogólnych zasadach, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, którą gmina, jak i inne jednostki samorządu terytorialnego mogą, choć nie muszą, zawrzeć. W konsekwencji wyrok nie wymaga wykonania. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Czy są jakieś pytania?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak jest.

Ja tylko zapytam o jedną rzecz. My nie tak dawno wykonywaliśmy inicjatywę w kontekście tych mieszkań zakładowych itd. Tam były trochę inne orzeczenia? Czy tam były orzeczenia zakresowe, czy też uchylające artykuł z danego aktu prawnego?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Prawdę mówiąc, nie pamiętam dokładnie, bo to robił jeszcze kolega Radziejewicz...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Obserwuję proces legislacyjny w Sejmie i wydaje mi się, że ten przepis gdzieś utknął. Pamiętam, że byliśmy tam z panem przewodniczącym i z Piotrem Radziejewiczem. Zgłoszono do niego wiele innych poprawek, co zablokowało w zasadzie naszą inicjatywę.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Tylko mnie chodziło o to, czy tam... Bo tutaj nie podejmujemy inicjatywy, a tam podejmowaliśmy. Być może z kontekstu wynikało, że tam było orzeczenie zakresowe albo konieczna... No, niezależnie od tego jest wniosek, żeby nie występować z inicjatywą ustawodawczą.

Kto jest za? Proszę o podniesienie ręki. (4)

Wszyscy są za. Dziękuję bardzo.

Możemy przejść do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 2008 r., dotyczącego ustawy – Kodeks karny.

Proszę.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 2008 r., sygnatura akt K 5/07, orzeczono o niezgodności art. 112 pkt 1a oraz art. 132a ustawy z dnia 6 czerwca

1997 r. – Kodeks karny z art. 7 oraz art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 konstytucji. Zgodnie z art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, orzekając o 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. W sprawie skutkującej wydaniem przedstawianego wyroku złożono wnioski o stwierdzenie zgodności przepisów ustawy zarówno z przepisami materialnymi konstytucji, jak i z przepisami o trybie wydawania ustawy. Trybunał, stwierdziwszy, iż przepisy są niezgodne z konstytucją z uwagi na fakt nieprawidłowego trybu ich wydania, nie badał ich zgodności z przepisami merytorycznymi. Stąd przedstawiana informacja dotyczy tylko zgodności ustawy z konstytucją z punktu widzenia trybu jej uchwalenia.

I tu muszę przedstawić krótko przebieg procesu. W dniu 21 lipca 2006 r. Sejm przyjął w trzecim czytaniu ustawę o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz o treści tych dokumentów – dalej ustawa lustracyjna. Ustawa ta zakładała dodanie w art. 37 pkt 35 do ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu art. 55a, stanowiącego: „Kto publicznie pomawia Naród Polski o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech”.

Uchwalona przez Sejm ustawa została przekazana Senatowi 24 lipca 2006 r. W toku prac w Senacie dokonano dwóch zmian. Pierwsza: przepis penalizujący pomówienie narodu polskiego, mający pierwotnie, zgodnie z uchwalonym w trzecim czytaniu przez Sejm tekstem ustawy lustracyjnej, znaleźć się w ustawie o IPN jako jej art. 55a, przekwalifikowano, zachowując jego brzmienie identyczne z dotychczasowym, na nowy przepis wprowadzony do kodeksu karnego jako jego art. 132a.

Druga zmiana zaproponowana przez Senat: poszerzono – dodając pomówienie narodu polskiego – katalog przestępstw, których ściganie na podstawie polskiej ustawy karnej odbywa się niezależnie od miejsca popełnienia czynu zabronionego, obywatelstwa sprawcy oraz przepisów obowiązujących w miejscu popełnienia przestępstwa jako pkt 1a w art. 112 kodeksu karnego.

Zaproponowana przez Senat zmiana została ujęta w postaci poprawki trzydziestej piątej, powiązanej integralnie i rozpatrywanej łącznie z poprawką czterdziestą szóstą, przedstawionej Sejmowi w uchwale Senatu z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

W toku dwudziestego szóstego posiedzenia Sejmu 18 października 2006 r. poprawka Senatu zyskała aprobatę posłów i w konsekwencji ukształtowała nowe brzmienie ustawy lustracyjnej. W efekcie został skreślony dotychczasowy art. 37 pkt 35 ustawy lustracyjnej, nowelizujący ustawę o IPN, a dodano do niej art. 35a, nowelizujący kodeks karny, czyli przepis pierwotnie zakwestionowany w niniejszej sprawie, który – ostatecznie oznaczony numerem art. 37 ustawy lustracyjnej – znowelizował kodeks karny, dodając do niego art. 112 pkt 1a oraz art. 132a, stanowiące przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

Należy dodać, że przeniesienie do kodeksu karnego przepisu penalizującego pomówienie narodu polskiego, dokonane w drodze poprawki Senatu, wiązało się z wyłączeniem kognicji IPN do prowadzenia śledztw w tych sprawach, czemu

expressis verbis dała wyraz także poprawka Senatu zawarta w pktcie 46 lit. a uchwały Senatu. W poprawce tej zaproponowano, by w ustawie lustracyjnej w art. 37, nowelizującym ustawę o IPN, w pktcie 29 nadać nowe brzmienie art. 45 ustawy o IPN. Senat zaproponował, by wyrazy „art. 54–55a” zastąpić wyrazami „art. 54 i 55” znika tu art. 55a – co oznaczało pozbawienie IPN prawa do wszczynania śledztw w sprawie pomówienia narodu polskiego.

Należy też przedstawić kilka wzorców konstytucyjnych, którymi Trybunał kieruje się przy okazji rozpatrywania podobnych spraw, to znaczy zakresu przedmiotowego poprawek Senatu.

Po pierwsze, poprawki mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy zupełnie inną treścią.

Po drugie, trzeba odróżnić głębokość od szerokości poprawki z uwzględnieniem tego, że głębokość poprawki dotyczy materii zawartej w uchwalonej przez Sejm ustawie, a szerokość poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii.

Po trzecie, poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne, przeciwstawne wobec treści przyjętej przez Sejm, z tym że owa alternatywność materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się musi wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi.

Po czwarte, obejmowanie przy okazji zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 konstytucji materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 konstytucji.

Kolejna sprawa. Gdy do Senatu trafia ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie, bądź gdy jest to ustawa uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowania tej materii, Senat ma znaczną swobodę modyfikowania w drodze poprawek ustawy uchwalonej przez Sejm. Poprawki mogą dotyczyć wszystkich przepisów ustawy i zawierać uregulowania odmienne od przyjętych przez Sejm. Znacznie węższe ramy kształtowania przez poprawki Senatu materii ustawy stwarza uchwalona przez Sejm nowelizacja obowiązującej ustawy, zwłaszcza wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki. W takim przypadku niezbędne jest, by Senat ograniczył się do wnoszenia poprawek tylko do ustawy nowelizującej, to jest do tekstu, który został mu przekazany do rozpatrzenia. Wyjście poza ten tekst nie może być uznane za poprawkę do ustawy, poprawka nie może bowiem dotyczyć spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm. Wyjątkiem od tej zasady będzie sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej, nawet jeśli tym fragmentem Sejm się nie zajmował.

Kolejna zasada. Nie jest możliwe, żeby senackie poprawki do ustawy nowelizującej mogły dotyczyć zagadnień objętych wyłącznie zakresem ustawy nowelizowanej. Oznaczałoby to bowiem, że w sytuacji, gdy Senatowi została przekazana tylko ustawa nowelizująca, mógłby on dokonywać poprawek także w materii objętej ustawą nowelizowaną. Innymi słowy, poprawki Senatu dotyczyłyby wówczas zarówno przepisu ustawy nowelizowanej, które Sejm zdecydował się zmienić i stąd zamieścił je w treści ustawy nowelizującej, jak i tych przepisów, co do których Sejm nie zdecydował się na zmianę i dlatego nie uwzględnił ich w treści ustawy nowelizującej.

Kolejna zasada. Przytoczone ustalenia i poglądy znajdują odpowiednie zastosowanie przy rekonstrukcji zakresu poprawek wnoszonych do przepisów nowelizujących usytuowanych w nowych ustawach merytorycznych. Odpowiedniość oznacza w tym przypadku konieczność dodatkowego złagodzenia rygorów odnoszących się do szerokości poprawek senackich, gdyby miały one wykraczać poza obszar ustawy nowelizowanej, wyznaczony w uchwalonej przez Sejm ustawie, ale tylko wówczas, gdyby równocześnie stanowiły nieuniknione następstwo wniesienia określonych poprawek do samej ustawy merytorycznej lub ewentualnie zawartych w niej przepisów nowelizujących.

Na czym polega istota problemu konstytucyjnego w tej sprawie? Trybunał zwrócił uwagę, iż znowelizowany przez art. 37 ustawy lustracyjnej kodeks karny nie był w ogóle przedmiotem prac sejmowych, a w konsekwencji nie był też przedmiotem przepisów zmieniających w ustawie lustracyjnej przesłanej do Senatu. Senacka poprawka była jednak nietypowa, częściowo stanowiła bowiem powtórzenie brzmienia przepisu uchwalonego przez Sejm, jednocześnie zmieniając jego lokalizację, częściowo zaś zmierzała do modyfikacji zakresu zastosowania przemieszczonego przepisu. Pytanie, czy propozycja zawarta w poprawce Senatu mieściła się w granicach materii uchwalonej przez Sejm – ujętej w formie ustawy lustracyjnej, w tym jej przepisów nowelizujących – innymi słowy, czy *novum* wynikające z poprawki, mierzone według ustalonych w orzecznictwie TK parametrów głębokości oraz szerokości poprawki, pozwala uznać tę ostatnią za konstytucyjną. Samo bowiem przeniesienie przez Senat danej regulacji do ustawy innej niż wskazana w przepisie zmieniającym, zawartym w ustawie uchwalonej przez Sejm, nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności takiej praktyki.

Zachowanie przez Senat identycznego brzmienia ustanowionego przez Sejm przepisu zmieniającego, włączonego do ustawy lustracyjnej, która w wersji uchwalonej w trzecim czytaniu miała nowelizować ustawę o IPN, a zgodnie z propozycją drugiej izby kodeks karny, w pewnych okolicznościach należałoby odczytywać jako przejaw utrzymania tożsamości materialnej przepisu penalizującego pomówienie narodu polskiego, która to tożsamość dowodziłaby z kolei konstytucyjności senackiej poprawki. Byłoby to możliwe, gdyby nowy kontekst normatywny, w jakim zostałby osadzony ów przepis, nie wpływał istotnie na jego treść, na *sens*. W analizowanej sytuacji przeniesienie do innej ustawy przepisu o tym samym brzmieniu zdecydowało jednak o zmianie jego treści, o czym jeszcze za chwilę.

Tym samym odrzucić należy tezę o tożsamości materialnej art. 55a, którego włączenie do ustawy o IPN zostało ostatecznie udaremnione w toku prac parlamentarnych, oraz art. 132a kodeksu karnego, co w dalszym ciągu nie wystarcza jednak, by mówić o niedopuszczalności – z punktu widzenia zasad kształtowania zakresu poprawek Senatu – dokonanej w ten sposób modyfikacji normy wynikającej z przepisu penalizującego pomawianie narodu polskiego.

Tego typu modyfikacja najczęściej jednak decyduje jedynie o głębokości poprawki. Inaczej należy jednak oceniać sytuację, gdy wynikająca z poprawki Senatu zmiana usytuowania przepisu wpływa na jego *sens* w taki sposób, że udaremnia osiągnięcie zakładanego przez Sejm celu ustawy. Celem ustawy było zapewnienie efektywnej ochrony czci i dobrego imienia narodu polskiego przez wzmocnienie, rozbudowanie, kompetencji śledczych IPN. Przeniesienie przepisu penalizującego pomówienie narodu polskiego do kodeksu karnego, dokonane w drodze poprawki Senatu, wiązało

się bezpośrednio z wyłączeniem kognicji IPN do prowadzenia śledztw w tych sprawach. Jak wynika z wypowiedzi posłów w czasie dyskusji nad poprawkami Senatu, intencją przepisu, który został przyjęty przez Sejm, było pozostawienie pod jurysdykcją IPN szczególnego przestępstwa, jakim jest pomówienie narodu polskiego. Naszym zdaniem – tak mówią posłowie – prace IPN dają gwarancje rzetelności oraz szybkiej reakcji na tego typu pomówienie. Przeniesienie przepisu do kodeksu karnego, a więc do sądownictwa powszechnego, w naszym przekonaniu bardzo mocno wydłuży proces dochodzenia do prawdy. Przepis proponowany przez Senat nie spełni pokładanych w nim nadziei, mówią posłowie. Sejm jednak przyjął, mimo protestu części posłów, tę poprawkę.

Zdaniem Trybunału omawiana poprawka senacka była niedopuszczalna, ponieważ zmieniając docelowe miejsce lokalizacji przepisu penalizującego pomówienie narodu polskiego – przez przeniesienie z ustawy o IPN do kodeksu karnego – udaremniła osiągnięcie celu regulacji uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu. Celem tym było bowiem – co jeszcze raz należy podkreślić – nie tyle ustanowienie przestępstwa nowego typu, ile powierzenie IPN obowiązku ścigania z urzędu czynów określonego rodzaju w dużym zakresie już wcześniej zabronionych przez kodeks karny.

Ponadto przeniesienie przepisu penalizującego pomówienie narodu polskiego do kodeksu karnego spowodowało definitywne zerwanie wszelkich związków tematycznych i funkcjonalnych pomiędzy ustawą lustracyjną a ustawą zmienianą. O ile bowiem można było dostrzec pewnego rodzaju związek pomiędzy przepisem penalizującym pomawianie narodu polskiego a ustawą lustracyjną, w sytuacji gdy ustawa powierzała IPN obowiązek wszczynania z urzędu spraw o przestępstwa wymienione w ustawie o IPN, o tyle nie sposób ustalić, jaki jest łącznik pomiędzy ustawą lustracyjną a dokonaną z jej mocy nowelizacją kodeksu karnego.

Ustawa nie powinna być aktem prawnym składającym się z oderwanych od siebie przepisów, czysto przypadkowo i bez żadnego związku merytorycznego zebranych w jednym akcie normatywnym, co wynika z zasad techniki prawodawczej. Stąd wypływa generalny zakaz dowolnego obudowywania projektów ustaw w trakcie postępowania ustawodawczego rozwiązaniami niezwiązanymi z materia, której ustawa dotyczy.

Art. 37 ustawy lustracyjnej, uchwalony w wyniku przyjęcia przez Sejm poprawki Senatu, poza przeniesieniem przepisu penalizującego pomówienie narodu polskiego w swym pkt 2 poszerzył ujęty w art. 112 kodeksu karnego katalog przestępstw, co do których odnosi się tak zwana zasada ochronna – inaczej zasada podmiotowa obostrzona – zakładająca stosowanie polskiego kodeksu karnego niezależnie od przepisów obowiązujących w miejscu popełnienia czynu zabronionego oraz przynależności państwowej sprawcy. Kwestia ta nie była materia ani wniesionego do Sejmu projektu ustawy, ani ustawy przekazanej do rozpatrzenia Senatowi, stanowi zatem ewidentną nowość normatywną, treściowo powiązaną wyłącznie z przepisem kodeksu karnego, a nie z ustawą lustracyjną czy ustawą o IPN, wprowadzoną do ustawy nowelizującej przez drugą izbę.

Senat odniósł się więc w swojej poprawce do przepisów ustawy nowelizowanej zamiast do przepisów – czy szerzej: materii – ustawy uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu, w tym do jej przepisów nowelizujących. Co więcej, regulacja wynikająca z senackiej propozycji ani nie była normatywnie konieczna, ani nie stanowiła naturalnego, oczywistego, następstwa przeniesienia do kodeksu karnego przepisu penalizującego pomówienie narodu polskiego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził więc, że trzydziesta piąta poprawka Senatu do ustawy lustracyjnej, po pierwsze, była propozycją nowelizacji aktu normatywnego nieobjętego zakresem regulacji ustawy lustracyjnej, uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu, w tym również jej przepisów zmieniających, po drugie, doprowadziła do zerwania związków tematycznych, jakie występowały pomiędzy ustawą lustracyjną a zakładaną przez tę ustawą, w wersji uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu, nowelizacją ustawy o IPN, i po trzecie, udaremniła osiągnięcie celu, którego realizacji miały służyć przepisy nowelizujące ustawę o IPN zawarte w ustawie lustracyjnej, jakim było powierzenie IPN ścigania z urzędu przestępstwa pomawiania narodu polskiego.

W konkluzji Trybunał stwierdza, że zakwestionowany art. 112 pkt 1a oraz art. 132a kodeksu karnego stanowią wynik przyjęcia przez Sejm poprawki Senatu, która była niedopuszczalna w stopniu przesądzającym o niekonstytucyjności procedury uchwalania tych przepisów. Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę, iż wśród zakwestionowanych przepisów są przepisy rangi kodeksowej. 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 kodeks traktuje się jako wzorcowe i domniemywa się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie.

Konstytucja poddaje proces uchwalania kodeksów pewnemu ograniczeniu: zakazuje stosowania wobec nich trybu pilnego.

Ponieważ tryb postępowania legislacyjnego z projektami kodeksów został unormowany w Regulaminie Sejmu, Trybunał uznał za celowe przypomnieć, że w toku kontroli norm, realizowanej w aspekcie proceduralnym, również regulaminy parlamentarne mogą być dla niego punktem odniesienia. Zakwestionowane przepisy zostały wprowadzone, jako przepisy zmieniające, do ustawy lustracyjnej, po jej uchwaleniu przez Sejm, w wyniku zgłoszenia poprawki Senatu. Przy stanowieniu art. 112 pkt 1a oraz art. 132 kodeksu karnego nie mogły więc zostać dochowane wymogi przewidziane dla ustaw o zmianie kodeksów, które dotyczyły wcześniej etapów procedury ustawodawczej. Ponieważ jednak nie każde naruszenie dowolnego elementu trybu postępowania w sprawie uchwalenia zmiany kodeksu będzie skutkowało koniecznością stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy nowelizującej, Trybunał uznał potrzebę ponownego nawiązania do okoliczności faktycznych, w jakich doszło do nowelizacji kodeksu karnego polegającej na ustanowieniu zakwestionowanego art. 112 pkt 1a oraz art. 132a kodeksu karnego.

Do obligatoryjnych elementów trybu uchwalania kodeksów lub zmian kodeksów należą terminy przystąpienia do kolejnych etapów postępowania legislacyjnego, co zresztą stanowi bezpośrednio nawiązanie do art. 123 ust. 1 konstytucji. Analiza przebiegu postępowania ustawodawczego prowadzi do wniosku, że uchybiono terminowi poprzedzającemu drugie czytanie. Zgodnie z art. 94 ust. 4 Regulaminu Sejmu drugie czytanie kodeksu może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej, co należy uznać za termin minimalny, niepodlegający skróceniu, który w rzeczywistości wynosił w tej sprawie zaledwie trzy dni.

Nie chodzi jednak wyłącznie o czas rozpatrzenia projektu ustawy. Powszechnie dostępne materiały dokumentujące przebieg postępowania legislacyjnego skłaniają do

wniosku, że mechanicznemu przeniesieniu omawianego przepisu do kodeksu karnego nie towarzyszyła dyskusja ani analiza ewentualnej zmiany jego treści, sensu normatywnego, oraz ewentualnego wpływu nowelizacji kodeksu karnego na wynik wykładni wcześniej zawartych w tym kodeksie przepisów. Bezrefleksyjna i pospieszna zmiana kodeksu nie pozwoliła parlamentarzystom dostrzec tych wątpliwości, które odnoszą się do niejednoznaczności zakwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu karnego. Niemożliwe stało się wdrożenie procedury określonej w rozdziale 4 Regulaminu Sejmu, poświęconej postępowaniu z projektami kodeksów i projektami ich zmian, która gwarantuje ich odpowiednio wysoki poziom merytoryczny, ułatwia wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach spornych, a przede wszystkim zabezpiecza projekty kodeksów, w przypadku zaś projektów ustaw nowelizujących zabezpiecza obowiązujące już kodeksy przed zmianami, które mogłyby naruszyć ich spójność: konstrukcję, przejrzystość oraz język.

Projekt ustawy lustracyjnej stanowił przedmiot prac specjalnie w tym celu powołanej sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, do zasad i trybu działania której znajdowały zastosowanie postanowienia, jak wynika z uchwały w sprawie powołania tej komisji, rozdziału 1, 1a, 3 i 14 działu II Regulaminu Sejmu, a więc z wyłączeniem postanowień wspomnianego rozdziału 4 – bo o nich tu nie ma mowy – regulującego tryb postępowania z projektami kodeksów oraz ich zmian. Brzmienie przepisu penalizującego pomawianie narodu polskiego zostało zrehabilitowane przy założeniu, że przepis ten zostanie usytuowany w ustawie o IPN, a przy jego interpretacji odpowiednio posilkować się będzie można kodeksem karnym. Taki zabieg odpowiadałby zasadzie, że pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemywa się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie.

Tymczasem przez przyjęcie poprawki Senatu doszło do włączenia do kodeksu karnego przepisu o niejednoznacznym brzmieniu i znaczeniu – a więc niewykluczone, że zmuszającego do reinterpretacji pojęć wcześniej występujących w kodeksie – a tym samym przeniesienia problemu interpretacyjnego na grunt samego kodeksu karnego, ustawy odgrywającej zasadniczą rolę w konsolidacji i stabilizacji systemu prawa, w tym szczególnie wrażliwej na te czynniki dziedziny prawa karnego.

Trybunał stwierdził, że ścisły związek i bezpośredni wpływ uchybienia regulaminowej procedurze, właściwej dla uchwalania zmian kodeksów, na treść art. 132a kodeksu karnego przesądza o jego niezgodności z art. 7 konstytucji. Trybunał zaznaczył, że stwierdzenie niekonstytucyjności procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanych przepisów prawnych, prowadzi do ich wyeliminowania z obrotu prawnego, czyniąc kontrolę merytorycznej zasadności sformułowanych we wniosku zarzutów bezprzedmiotową, a przez to dalsze postępowanie zbędnym, co z kolei jest przesłanką jego umorzenia.

Trybunał nie przesądza – gdyż w niniejszej sprawie z powyższych powodów nie dokonuje się merytorycznej oceny zakwestionowanych przepisów – czy dokonanie sensownej, powszechnie akceptowanej i odpowiadającej konstytucyjnym standardom wykładni art. 132a kodeksu karnego jest w ogóle możliwe. Samo jednak stwierdzenie poważnych wątpliwości na temat zakresu penalizacji dokonanej tym przepisem jest w ocenie Trybunału wystarczającą okolicznością, by przyjąć, że trudności interpretacyjne stanowią wynik nieuwzględnienia specyfiki i znaczenia kodeksu karnego w toku prac nad, jak się później okazało, jego nowelizacją.

Zasadnicze wątpliwości konstytucyjne zgłaszane przez rzecznika praw obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem nie zostały rozstrzygnięte. Trybunał stwierdził bowiem niezgodność przepisów kodeksu karnego z konstytucją z uwagi na tryb ich uchwalenia, co zdaniem Trybunału uwolniło go od rozstrzygnięcia innych wątpliwości.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż brak w systemie prawa zakwestionowanych przepisów nie powoduje konstrukcyjnej luki w prawie. Derogowany art. 132a kodeksu karnego był, jak stwierdzili jego projektanci, w pewnym stopniu odpowiednikiem obecnego art. 133 kodeksu karnego. Obowiązujący art. 133 kodeksu karnego stanowi, iż kto publicznie znieważa naród lub Rzeczpospolitą Polską, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech.

Brak zakwestionowanego przepisu nie powoduje więc luki ani w kodeksie karnym, ani w ustawie o IPN, w której miał być zamieszczony pierwotnie. Różnica polega tylko na tym, że organem ścigania jest prokuratura powszechna, a nie prokuratorzy Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

W tym zakresie wyrok nie wymaga wykonania. Można natomiast rozważyć, czy istnieje potrzeba podjęcia inicjatywy w zakresie nowelizacji art. 112 kodeksu karnego – zasada ochronna – w celu umożliwienia ścigania cudzoziemców publicznie znieważających naród polski za granicą. Być może wskazane byłoby jednak rozważenie ekonomiczności takiego rozwiązania pod względem skuteczności ścigania tego rodzaju przestępstw. Możliwe jest bowiem i wskazane z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności, że bardziej skuteczne okażą się pozapenalne środki oddziaływania, na przykład edukacja. W konsekwencji wyrok nie wymaga wykonania. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo za przytoczenie tego wyroku i jego uzasadnienia, dość istotnego, jeżeli chodzi o procedowanie w Senacie.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak jest.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak.

(Senator Grażyna Sztark: To pan profesor podjął w trakcie przedostatniego posiedzenia.)

No, już możemy wskazać co najmniej jedną poprawkę, która by była tutaj kwestionowana.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś chciałby zabrać głos, czy przechodzimy do głosowania? Dobrze, zatem głosujemy nad wnioskiem mówiącym, że nie podejmujemy inicjatywy legislacyjnej w zakresie wykonania tego wyroku.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? Proszę o podniesienie ręki. (4)

Wszyscy jesteśmy za. Dziękuję.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Ja jeszcze...

Zamykam posiedzenie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak. I co, kontynuujemy?

(Głosy z sali: Kontynuujemy.)

Senator Krzysztof Kwiatkowski:

Jest jeszcze prośba wynikająca ze względów technicznych. Jest godzina 12.20, może byśmy o godzinie 12.25 zaczęli posiedzenie, które było planowane na godzinę 12.50?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dobrze.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Możemy zacząć, tak?

(Głos z sali: Tak, oczywiście.)

Dziękuję. Zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 21)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851