

49/4/A/2009

WYROK

z dnia 16 kwietnia 2009 r.

Sygn. akt P 11/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach: 15 grudnia 2008 r. oraz 20 stycznia i 16 kwietnia 2009 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Krakowie:

czy art. 148 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363), jest zgodny z:

- art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji;
- art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- art. 118 ust. 1 oraz z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363) jest niezgodny z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 kwietnia 2009 r. w Dz. U. Nr 63, poz. 533.

1. Sąd Apelacyjny w Krakowie, Wydział II Karny (dalej: sąd pytający) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: czy art. 148 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363; dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa zmieniająca), jest zgodny z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji, art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nadto z art. 118 ust. 1 oraz z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym:

Przed sądem pytającym toczy się postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności dwóch współoskarżonych m.in. o przestępstwo z art. 13 § 1 w związku z art. 148 § 2 k.k., polegające na tym, że wspólnie i w porozumieniu, zamierzając pozbawić życia innego człowieka by ukraść mu pieniądze, zranili go nożem w szyję, lecz zamierzonego celu nie osiągnęli, bo ranny się obronił. Z mocy art. 14 § 1 w związku z art. 148 § 2 k.k. czyn ten jest zagrożony karą 25 lat pozbawienia wolności albo dożywotniego pozbawienia wolności, przy czym zgodnie z art. 54 § 2 k.k. wobec sprawcy, który w czasie popełnienia przestępstwa nie ukończył 18 lat, nie orzeka się kary dożywotniego pozbawienia wolności.

Wyrokiem Sądu Okręgowego w Krakowie z 20 września 2007 r. oskarżeni zostali skazani za tę zbrodnię na kary po 25 lat pozbawienia wolności.

W toku postępowania zainicjowanego skargami apelacyjnymi wniesionymi od powyższego wyroku przez obrońców oskarżonych Sąd Apelacyjny w Krakowie powziął wątpliwość przedstawioną w rozpatrywanym pytaniu prawnym.

Sąd pytający podkreślił, że określenie czynu zabronionego pod groźbą kary i ustalenie innych warunków karalności, w tym sankcji karnej, jest rzeczą ustawodawcy. Jego swoboda w tym zakresie ograniczona jest jedynie założeniami ustrojowymi wyrażonymi w Konstytucji oraz odpowiednimi przepisami prawa międzynarodowego. Swoboda ustawodawcy w kreowaniu prawa nie może zatem niweczyć zasad konstytucyjnych, w szczególności nie może likwidować niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Sąd pytający stwierdził, że wymierzanie sprawiedliwości w sprawach karnych polega na decydowaniu co do popełnienia czynu zabronionego, jego karalności oraz co do oznaczenia (wymierzenia) kary sprawcy tego czynu. Czyny podobnie kwalifikowane noszą różny stopień społecznej szkodliwości. Sprawcy takich czynów działają z różną winą, cechują się różnymi właściwościami osobistymi i różnie zachowują się po ich popełnieniu, co wpływa na wymiar kary (art. 53 § 1 i 2 k.k.). Oznaczenie kary za przestępstwo nie jest prostym zastosowaniem sankcji przewidzianej w przepisie karnym, ale jest efektem procesu myślowego sędziego, racjonalnie rozważającego wszystkie te okoliczności. Sprawiedliwość osądzenia sprawcy zależy nie tylko od trafności ustaleń faktycznych i prawidłowości subsumcji prawnej, ale również od sprawiedliwego oznaczenia kary, jej słuszności i celowości dla osiągnięcia zamierzonych skutków postępowania.

W dalszej części uzasadnienia przedstawionego pytania prawnego sąd pytający stwierdził, że gdyby sędzia nie miał swobody w oznaczaniu kary, jego rola w wymierzaniu sprawiedliwości ograniczałaby się do stwierdzenia faktu oraz subsumcji prawnej, zaś możliwości oznaczenia kary byłby pozbawiony. W takich warunkach, sprzecznie z art. 10 i art. 175 ust. 1 Konstytucji, wymiar sprawiedliwości byłby sprawowany przez ustawodawcę, a nie przez władzę sądowniczą. Miarą sprawiedliwości jednostkowych decyzji sędziowskich byłaby adekwatność sankcji karnej, przewidzianej abstrakcyjnie

przez ustawodawcę dla wszystkich zaszczości przestępczych, które jeszcze się nie zdarzyły, a nie indywidualne okoliczności wymiaru kary. W ocenie sądu pytającego byłoby to sprzeczne z prawem każdego człowieka do sprawiedliwego osądzenia jego sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), którego jedną z gwarancji jest zasada niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji), w takich uwarunkowaniach wyłączona z orzekania o karze.

Ustawodawca pozostawiając sędziom swobodę decyzji co do rodzaju i wymiaru kary (art. 53 § 1 i 2 oraz art. 54 § 1 k.k.), nakazał indywidualizować karę w granicach sankcji karnej stosownie do indywidualnych okoliczności czynu i sprawcy (art. 55 k.k.) i zabronił wymierzać karę powyżej stopnia winy sprawcy (art. 53 § 1 k.k.). W tym kontekście sąd pytający podkreślił, że ocena odnosząca się do winy sprawcy, okoliczności wpływających na wymiar kary oraz indywidualizacji kary i jej proporcjonalności do rangi przestępstwa są oddane wyłącznie niezawisłej decyzji sędziów, którzy nie mogą być w tym zastępowani przez ustawodawcę, bo decyzja ustawodawcy jest z natury rzeczy aprioryczna i generalna.

Sąd pytający zwrócił uwagę, że polskie prawo karne stosuje system sankcji względnie oznaczonych, oddając sędziom oznaczenie kary stosownie do indywidualnych okoliczności każdego przypadku. W ten sposób umożliwia się pełnienie przez sądy wymiaru sprawiedliwości, a każdemu człowiekowi sprawiedliwe rozpoznanie sprawy. Sankcje bezwzględnie oznaczone w polskim systemie prawnym nieomal nie występują. Taką sankcję (karę śmierci) przewidywał art. 1 dekretu z 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego. Jak podkreślił sąd pytający, ten akt prawny miał wyjątkowe znaczenie, związane ze szczególnymi zaszłościami historycznymi. Sankcją bezwzględną jest także zakaz na zawsze (dożywotnio) prowadzenia pojazdów mechanicznych w razie ponownego skazania prowadzącego taki pojazd w pewnych okolicznościach, przewidzianych w art. 42 § 4 k.k. W ocenie sądu pytającego, ten środek karny, odmiennie niż kara pozbawienia wolności, ma charakter bardziej prewencyjny niż represyjny.

Sąd pytający podkreślił, że karę 25 lat pozbawienia wolności oraz karę dożywotniego pozbawienia wolności traktuje się w praktyce jako wyjątkowe ze względu na ich eliminacyjne skutki.

W dalszej części uzasadnienia przypomniał, że poprzednio obowiązujące kodeksy karne nie przewidywały typu kwalifikowanego zabójstwa. Obowiązujący kodeks karny przewidywał początkowo za zabójstwo kwalifikowane karę pozbawienia wolności w wymiarze od 12 do 15 lat, karę 25 lat pozbawienia wolności albo karę dożywotniego pozbawienia wolności. Ustawa nowelizująca zawężyła tu możliwość wyboru do kary 25 lat pozbawienia wolności albo kary dożywotniego pozbawienia wolności ograniczając tym samym swobodę sędziowską. W tym kontekście sąd pytający podkreślił, że w wypadku, gdy postępowanie toczy się w kwestii odpowiedzialności oskarżonego, który zarzucaną mu zbrodnię miał popełnić przed ukończeniem 18 roku życia, art. 54 k.k. wyłącza dopuszczalność orzeczenia kary dożywotniego pozbawienia wolności, co oznacza, że takiemu oskarżonemu może zostać wymierzona jedynie kara 25 lat pozbawienia wolności. Zwrócił przy tym uwagę, że w takim wypadku wyłączona jest możliwość orzeczenia innej kary poprzez zastosowanie instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary, nie tylko w sytuacjach fakultatywnych, ale i wtedy, gdy nadzwyczajne złagodzenie kary jest obligatoryjne.

Przepis budzący wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego powoduje, że do sądów należy tylko ustalenie popełnienia przez oskarżonego zarzucanego mu czynu oraz dokonanie jego kwalifikacji prawnej, a następnie wymierzenie kary: co do sprawcy

nieletniego – bez jakiegokolwiek wyboru, a w innych wypadkach z wyborem ograniczonym do kar wyjątkowych.

W ocenie sądu pytającego powyższe uregulowanie nasuwa wątpliwości co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji. Niezależnie bowiem od tego, co zostało przez sąd ustalone i uznane za doniosłe, dla wymiaru kary nie może zostać uwzględnione. Pozostaje to w kolizji z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Konsekwencją zaskarżonego uregulowania jest to, że zastosowanie sankcji określonych w art. 148 § 2 k.k. może prowadzić do wymierzenia kar zbyt surowych, wbrew zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nasuwa to wątpliwości co do zgodności zakwestionowanego uregulowania z zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz powierzenia sprawowania wymiaru sprawiedliwości sądom (art. 175 ust. 1 Konstytucji).

Sąd pytający zwrócił ponadto uwagę na wątpliwości dotyczące zgodności procesu legislacyjnego, prowadzącego do uchwalenia zakwestionowanego przepisu z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 30 czerwca 2008 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie. Stwierdził, że art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) postępowanie winno ulec umorzeniu ze względu na zbędność orzekania.

Nawiązując do trybu, w jakim została uchwalona ustawa nowelizująca oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego trybu stanowienia ustaw Prokurator Generalny stwierdził, że poprawka, której wynikiem było przyjęcie przez Sejm art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej, wykraczała poza dopuszczalne ramy przedmiotowe poprawek, które mogą być wnoszone w czasie rozpatrywania ustawy przez Sejm.

Prokurator Generalny podkreślił w szczególności, że inicjatywa w kierunku ograniczenia katalogu kar za zabójstwo kwalifikowane tylko do 25 lat pozbawienia wolności albo dożywotniego pozbawienia wolności pojawia się w 2002 r. w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy, który zawierał propozycję podwyższenia dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą za najcięższe przestępstwa, wprowadzał definicję funkcjonariusza porządku publicznego i nowy typ przestępstwa zabójstwa tego funkcjonariusza podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, a także modyfikował przesłanki nadzwyczajnego złagodzenia kary i warunkowego przedterminowego zwolnienia (zob. druk sejmowy nr 702/IV kadencja). Projektodawcy dostrzegali jednocześnie potrzebę odpowiedniej modyfikacji przepisu o zasadach stosowania w takim wypadku nadzwyczajnego złagodzenia kary proponując dodanie w art. 60 § 6 po punkcie 1, punktu 1¹ w brzmieniu: „jeżeli czyn stanowi zbrodnię zagrożoną wyłącznie karą 25 lat pozbawienia wolności albo karą dożywotniego pozbawienia wolności, sąd wymierza karę pozbawienia wolności w granicach od 8 do 15 lat”, co łagodziło efekt ograniczenia zasady sędziowskiego wymiaru kary. Przeniesienie do ustawy zmieniającej samej tylko propozycji zmiany sankcji w art. 148 § 2 k.k. doprowadziło do rozbieżności w orzecznictwie sądów w kwestii możliwości nadzwyczajnego złagodzenia kar przewidzianych w art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej.

W ocenie Prokuratora Generalnego porównanie przedmiotowego zakresu ustawy nowelizującej w pierwotnym brzmieniu z poprawką budzącą wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego prowadzi do wniosku, że poprawka wykracza znacznie poza problematykę ustawy. Poprawka dotyczy bowiem sankcji odnoszących się nie tylko do sankcji z motywów seksualnych, lecz do wszystkich kwalifikowanych wypadków zabójstwa. Dla

osiągnięcia celu założonego w ustawie nowelizującej wykorzystano zatem środek legislacyjny daleko wykraczający poza założenia pierwotnej nowelizacji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego w rozpatrywanej sprawie, na skutek przekroczenia zakresu przedmiotowego poprawek dopuszczalnych na drugim etapie czytania projektu ustawy w Sejmie, doszło do naruszenia zasady rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji) oraz do obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji).

Prokurator Generalny podkreślił, że skoro stwierdzenie niekonstytucyjności trybu legislacyjnego powoduje, że nowelę uznaje się za niedochodzącą do skutku, to zbędne staje się badanie kwestionowanego przepisu z punktu widzenia pozostałych wzorców kontroli.

3. W piśmie z 8 października 2008 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w niniejszej sprawie.

W ocenie Sejmu zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 10 w związku z art. 175 ust. 1, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Odnosząc się do problemu konstytucyjnego objętego pytaniem prawnym Sądu Apelacyjnego w Krakowie, Wydział II Karny, w stanowisku Sejmu podkreślono, że w doktrynie prawa karnego wyróżnia się cztery rodzaje sankcji: bezwzględnie nieoznaczone, bezwzględnie oznaczone, względnie nieoznaczone i względnie oznaczone, przy czym współcześnie dominuje model sankcji względnie oznaczonych. Model ten zakłada określenie ram sankcji grożącej za konkretny typ przestępstwa, podlegających konkretyzacji podczas stosowania prawa.

W stanowisku Sejmu podkreślono, że do 26 września 2005 r. w polskim ustawodawstwie występowały tylko dwa przypadki sankcji bezwzględnie oznaczonych. Taką bezwzględnie oznaczoną sankcją przewiduje art. 1 dekretu z 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego. Powyższy przepis za opisane w nim zachowanie przewiduje wyłącznie karę śmierci, przy czym – na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554, ze zm.) zamiast tej kary orzeka się karę dożywotniego pozbawienia wolności. Drugi wypadek sankcji bezwzględnie oznaczonej określa art. 42 § 4 k.k. Jest to obligatoryjne orzekanie środka karnego zakazu prowadzenia pojazdu mechanicznego na zawsze wobec sprawcy ponownie skazanego w warunkach określonych w art. 42 § 3 k.k.

Sankcja przewidziana za przestępstwo określone w art. 148 § 2 k.k. w istocie zbliża się do sankcji bezwzględnie oznaczonej zwłaszcza, że w poszczególnych przypadkach różnica pomiędzy karą 25 lat pozbawienia wolności a karą dożywotniego pozbawienia wolności może okazać się nieistotna.

W stanowisku Sejmu podkreślono, że tą samą ustawą nowelizującą, która doprowadziła do zmiany art. 148 § 2 k.k. w kierunku budzącym wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego, do kodeksu karnego zostały wprowadzone nowe środki karne: obligatoryjny zakaz zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów lub działalności związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi, orzekany na zawsze w razie ponownego skazania sprawcy na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego (art. 41 § 1b k.k.) oraz obligatoryjny nakaz powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania

określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, orzekany w razie skazania na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego (art. 41a § 2 k.k.).

W nawiązaniu do treści art. 10 Konstytucji, w stanowisku Sejmu stwierdzono, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, iż określona w tym przepisie zasada podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej nie ma znaczenia czysto organizacyjnego, lecz stanowi ochronę praw człowieka przed ewentualnym nadużywaniem władzy przez którykolwiek z organów ją sprawujących.

W tym kontekście Sejm podkreślił, że miejsce sądownictwa w demokratycznym państwie prawa jest kluczowe, ale tylko wtedy może ono wypełniać swoje zadania, gdy ustrojowo jest w pełni niezależne od innych władz. Pozostałe organy nie mogą w działania sądów ingerować, ani też uczestniczyć w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Odpowiedzialność karna, we wszystkich fazach postępowania należy, co do zasady, do domeny wymiaru sprawiedliwości. Wprawdzie władza ustawodawcza decyduje, które czyny uznawane są za czyny zabronione oraz określa granice sankcji, jednak w procesie ustawodawczym nie może dojść do naruszenia sądowego „minimum wyłączności kompetencyjnej”. W przeciwnym wypadku władza sądownicza stawałaby się „zakładnikiem” władzy ustawodawczej, mechanicznie realizującym wolę ustawodawcy. Taki stan rzeczy kolidowałby z art. 175 ust. 1 Konstytucji, gdyż sądy na podstawie aktu innej władzy nie mogłyby w sposób swobodny, choć w granicach ustawy, ukształtować sankcji karnej za konkretne przestępstwo, dostosowując wymiar kary do osoby sprawcy, okoliczności czynu oraz stopnia zawinienia.

Sejm podkreślił, że nadmierne i arbitralne wkraczanie władzy ustawodawczej, czy też wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu lub sprawowania wymiaru sprawiedliwości może być uznane za naruszenie zasady równowagi władz.

W ocenie Sejmu wprowadzenie do kodeksu karnego sankcji niemalże bezwzględnie oznaczonej nie pozostaje bez wpływu na prawo do sądu gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. W nawiązaniu do elementów składowych tej zasady w stanowisku Sejmu podkreślono, że unicestwienie „minimum wyłączności kompetencyjnej” prowadzi do ingerencji w niezawisłość sędziów i niezależność sądów. Nie pozostaje też bez wpływu na ten element prawa do sądu, z którego wynika nakaz właściwego ukształtowania procedury sądowej.

Nawiązując do treści art. 148 § 2 k.k. w stanowisku Sejmu stwierdzono, że nowelizacja tego przepisu doprowadziła do tego, iż sądy zostały pozbawione możliwości wymierzania kary, która odpowiadałaby charakterowi i okolicznościom czynu oraz właściwościom osobistym sprawcy. Spowodowało to unicestwienie „minimum wyłączności kompetencyjnej” wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, co jest równoznaczne z niezgodnością zaskarżonego przepisu z art. 10 i art. 175 ust. 1 Konstytucji.

W dalszej części uzasadnienia stanowiska Sejmu podkreślono, że ograniczając możliwość wyboru sankcji w wypadku skazania za przestępstwo określone w art. 148 § 2 k.k. ustawodawca nadał karze prymat prewencji ogólnej w znaczeniu negatywnym dopuszczając możliwość orzeczenia kary, która swoją surowością może przekroczyć stopień winy i potrzeby resocjalizacyjne sprawcy.

Niepozostawienie sądowi żadnej możliwości manewru przy wyborze kary może godzić w art. 30 Konstytucji, gdyż nakaz zachowania „minimum wyłączności kompetencyjnej” wymiaru sprawiedliwości w zakresie zindywidualizowanego stosowania procedur oceny czynu oraz wymiaru sprawiedliwości ma zakotwiczenie w ochronie godności człowieka.

Sejm zauważył, że sankcja określona w art. 148 § 2 k.k. utrudnia sądom realizację zasady trafnej reakcji karnej, a tym samym zasady sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Realizując zasadę trafnej reakcji karnej sąd powinien opierać się na przepisach rozdziału VI kodeksu karnego, w tym przede wszystkim na art. 53 § 1 k.k., według którego sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych ustawą, nieprzekraczającej stopnia winy, uwzględniającej stopień społecznej szkodliwości czynu oraz uwzględniając cele zapobiegawcze i wychowawcze w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa. Podkreślił przy tym, że zobowiązanie sądu „do wymierzania kary według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę” jest konsekwencją konstytucyjnej zasady, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości należy do sądów (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Jest również ściśle związane z zasadami: niezależności (art. 173 Konstytucji) i niezawisłości sędziowskiej (art. 178 Konstytucji). Faktyczna realizacja kompetencji sądów do swobodnego kształtowania wymiaru kary jest możliwa tylko wtedy, gdy niezawisły organ orzekający ma swobodę decyzyjną w tym zakresie.

Art. 178 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wynikający z tego przepisu nakaz adresowany zarówno do władzy ustawodawczej, jak i sądowniczej stanowi środek służący realizacji prawa do sądu gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W nawiązaniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sejm stwierdził, że idea kary jako *ultima ratio* znajduje swoją podstawę w tym przepisie. Realizacja tej idei nie jest możliwa w sytuacji, gdy sankcja karna jest bezwzględnie oznaczona.

W odniesieniu do zarzutów dotyczących legislacyjnego trybu uchwalenia art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej, który nadał art. 148 § 2 k.k. obowiązujące brzmienie, Sejm stwierdził, że wprowadzając w art. 119 ust. 1 Konstytucji wymaganie rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach ustrojodawca nakazuje, aby podstawowe treści, które znajdują się w ustawie, przebyły pełną drogę procedury ustawodawczej. Sformalizowany tryb procesu legislacyjnego ma stanowić gwarancję tego, że przyjęte w ustawach rozwiązania zostaną gruntownie przemyślane. Sprzeciwia się temu wprowadzanie do projektu ustawy w końcowej fazie prac legislacyjnych w Sejmie treści stanowiących nowość normatywną.

W ocenie Sejmu w badanej sprawie nie doszło jednak do naruszenia trybu legislacyjnego, w którym została uchwalona ustawa zmieniająca art. 148 § 2 k.k. W związku ze skróceniem IV kadencji Sejmu szereg rozwiązań, nad którymi pracowała Sejmowa Komisja do Spraw Zmian w Kodyfikacjach, zajmująca się m.in. nowelizacją przepisów kodeksu karnego, włączono do projektu objętego drukiem sejmowym nr 2693/IV kadencja. Propozycja zmiany art. 148 § 2 k.k. znajdowała się w projektach ustaw objętych drukami nr: 181, 387, 702 i 775. Wszystkie te projekty były po pierwszym czytaniu na plenarnym posiedzeniu Sejmu i zostały skierowane do Komisji Nadzwyczajnej, która rozpatrywała je z udziałem licznych naukowców i ekspertów z zakresu prawa karnego. Przedmiotem obrad wyodrębnionej z Komisji Nadzwyczajnej podkomisji był m.in. projekt zgłoszony przez grupę posłów, w którym znajdowała się m.in. propozycja nowelizacji art. 148 § 2 k.k. (druk sejmowy nr 702/IV kadencja).

II

Na rozprawie 15 grudnia 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie.

Na pytanie Trybunału Konstytucyjnego przedstawiciel sądu pytającego oraz Prokurator Generalny zgodnie oświadczyli, że w ich ocenie konsekwencją stwierdzenia

przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu ze względu na uchybienia formalne, popełnione w toku procesu legislacyjnego, powinno być „odżycie” zaskarżonego przepisu w brzmieniu sprzed jego nowelizacji.

Na rozprawie 20 stycznia 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje wcześniejsze stanowiska.

Na rozprawie 16 kwietnia 2009 r. nie stawił się prawidłowo zawiadomiony przedstawiciel Sejmu. Trybunał Konstytucyjny, korzystając z art. 60 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zdecydował o prowadzeniu rozprawy w dalszym ciągu.

Przedstawiciel sądu pytającego skorygował swoje wcześniejsze stanowisko dotyczące skutków ewentualnego wyroku, orzekającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu. Stwierdził, że w jego ocenie rezultatem takiego orzeczenia byłaby depenalizacja kwalifikowanego typu zabójstwa. Wprawdzie art. 148 § 2 k.k. został zaskarżony jedynie w zakresie sankcji, ale stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny jej niekonstytucyjności miałoby skutek dla typu czynu określonego w tym przepisie, bo w myśl zasady *nullum crimen sine lege poenali* nie może istnieć przestępstwo pozbawione sankcji. W konsekwencji oznaczałoby to konieczność kwalifikowania zachowań wyczerpujących znamiona opisane w art. 148 § 2 k.k. jako przestępstw z art. 148 § 1 k.k. i stosowania kar przewidzianych w tym przepisie. Zdaniem przedstawiciela sądu pytającego następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu w zaskarżonym zakresie nie byłoby „odżycia” art. 148 § 2 k.k. w wersji sprzed jego nowelizacji ograniczającej katalog sankcji. Na skutek takiego wyroku Trybunału w art. 148 k.k. pozostałby wyłącznie § 1 i 4 (typ podstawowy i uprzywilejowany zabójstwa), co oznaczałoby powrót do stanu sprzed 1997 r. Oznaczałoby to „regres” w stosunku do obecnego stanu prawnego, ponieważ przed wprowadzeniem kwalifikowanego typu zabójstwa w praktyce orzeczniczej występowało negatywne zjawisko „ściągania” kar do najniższego wymiaru i bardzo duże rozbieżności w ich wymiarze przy podobnych stanach faktycznych.

We wnioskach końcowych przedstawiciel sądu pytającego stwierdził, że podtrzymuje zarzuty dotyczące zaskarżonego przepisu. Podkreślił, że skutkiem wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu byłoby wznowienie kilkuset postępowań, ale następstwa pozostawienia zaskarżonego przepisu w obiegu prawnym byłyby daleko większe.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził z kolei, że minimalizacja niekorzystnych skutków wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność badanego przepisu może być osiągnięta przez derogowanie przepisu nowelizującego i „odżycie” art. 148 § 2 k.k. w wersji sprzed nowelizacji. Konkludując, wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej z uwagi na naruszenie trybu legislacyjnego oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego budzi art. 148 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 163, poz. 1363; dalej: ustawa zmieniająca).

Zakwestionowany przepis penalizując zabójstwo kwalifikowane stanowi: „Kto zabija człowieka: 1) ze szczególnym okrucieństwem, 2) w związku z wzięciem zakładnika, zgwałceniem albo rozbojem, 3) w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie, 4) z użyciem broni palnej lub materiałów wybuchowych, podlega karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności”.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego nie odnoszą się do dopuszczalności istnienia kwalifikowanego typu zabójstwa jako takiego, ani sytuacji, z którymi ustawodawca ten typ kwalifikowany wiąże. Dotyczą wyłącznie sankcji za przestępstwo opisane w tym przepisie. Sąd pytający ani w *petitum* pytania prawnego, ani w jego uzasadnieniu nie ujął przedmiotu zaskarżenia zakresowo. Rozstrzygające znaczenie ma tu natomiast wskazanie w *petitum*, iż wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego dotyczą art. 148 § 2 k.k. w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej. Wprowadzona nią nowelizacja odnosiła się bowiem wyłącznie do sankcji. Również z argumentacji, którą sąd pytający posłużył się dla uzasadnienia przedstawionych wątpliwości dotyczących konstytucyjności zaskarżonego przepisu, wynika jednoznacznie taka konkluzja co do zakresu zaskarżenia w rozpatrywanej sprawie.

2. Sąd pytający sformułował dwa rodzaje zarzutów, dotyczących typu czynu zabronionego określającego zabójstwo kwalifikowane.

Z uzasadnienia przedstawionego pytania prawnego wydaje się wynikać, że pierwszorzędne znaczenie mają zarzuty w zakresie prawa materialnego.

Niezależnie od tego sąd pytający podniósł zarzuty o charakterze proceduralnym, obejmujące zastrzeżenia co do legislacyjnego trybu uchwalenia art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej, który nadał art. 148 § 2 k.k. obowiązujące brzmienie.

Nowelizacja zakwestionowanego przepisu dokonana wskazaną powyżej ustawą zmieniającą dotyczyła określenia sankcji przewidzianych za opisane w nim zachowanie. Według pierwotnego ujęcia istniał tu wybór pomiędzy karą pozbawienia wolności w wymiarze od 12 do 15 lat, karą 25 lat pozbawienia wolności i karą dożywotniego pozbawienia wolności. Po nowelizacji, jako możliwa do wymierzenia pozostała wyłącznie kara 25 lat pozbawienia wolności oraz kara dożywotniego pozbawienia wolności.

Nowelizacja dokonana wskazaną ustawą zmieniającą doprowadziła w konsekwencji do głębokiej zmiany systemu karania sprawców, którzy w chwili popełnienia czynu nie ukończyli lat 18. Wskazując, że jeden z dwóch współoskarżonych w postępowaniu, w związku z którym powziął wątpliwości sąd pytający, w czasie popełnienia czynu, nie ukończył lat 18, sąd zwrócił uwagę, że wobec sprawców zabójstw kwalifikowanych, którzy mieszczą się w tej grupie, ustawa zmieniająca doprowadziła do całkowitego odstąpienia od koncepcji względnie oznaczonej kary. Ustawa zmieniająca, na mocy której znowelizowany został art. 148 § 2 k.k., nie doprowadziła do zmiany art. 54 § 2 k.k., zgodnie z którym w stosunku do sprawców, którzy w czasie popełnienia przestępstwa nie ukończyli lat 18, nie orzeka się kary dożywotniego pozbawienia wolności. W odniesieniu do tej grupy sprawców kara określona w art. 148 § 2 k.k. ujęta jest zatem skrajnie bezwzględnie. W takim wypadku możliwe jest wyłącznie wymierzenie kary 25 lat pozbawienia wolności.

W okresie poprzedzającym nowelizację art. 148 § 2 k.k. dokonaną przez art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej sprawców, którzy popełnili przestępstwo opisane w tym przepisie przed ukończeniem 18 roku życia, można było ukarać karą pozbawienia wolności w wymiarze od 12 do 15 lat lub karą 25 lat pozbawienia wolności. Sprawców dorosłych zaś – karą od 12 do 15 lat pozbawienia wolności, karą 25 lat pozbawienia wolności lub karą dożywotniego pozbawienia wolności.

Sąd pytający podkreślił, że zwłaszcza w wypadku sprawców, którzy w chwili czynu nie ukończyli lat 18, zakwestionowane uregulowanie nadaje sankcji, możliwej do orzeczenia za przestępstwo określone w art. 148 § 2 k.k., charakter bezwzględny. Z uzasadnienia przedstawionego pytania prawnego wynika jednak, że wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego budzi art. 148 § 2 k.k. zarówno ze względu na ujęcie sankcji wobec sprawców, którzy w czasie czynu nie ukończyli lat 18, jak i wobec sprawców dorosłych. W obydwu wypadkach sądy nie mają możliwości uwzględnienia czynników indywidualizujących karę. Od rozstrzygnięcia wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonego przepisu, w odniesieniu do obydwu wskazanych powyżej grup sprawców, zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem pytającym (art. 193 Konstytucji), bowiem w tej sprawie jeden ze współoskarżonych dopuścił się zarzucanego mu czynu przed ukończeniem 18 roku życia, drugi zaś – jako sprawca dorosły.

Odnosząc powyższe uwagi do realiów sprawy, na gruncie której sąd pytający powziął wątpliwości dotyczące konstytucyjności art. 148 § 2 k.k., należy stwierdzić, że w odniesieniu do sprawców zabójstw kwalifikowanych, którzy w czasie popełnienia czynu nie ukończyli lat 18, sąd traci jakąkolwiek możliwość uwzględnienia okoliczności czynu oraz okoliczności osobistych dotyczących sprawcy przy wyborze kary. Ustawodawca nie przewiduje tu w ogóle możliwości wyboru kary. W stosunku do sprawców mieszczących się w tej grupie możliwe jest bowiem wyłącznie wymierzenie kary 25 lat pozbawienia wolności.

Podkreślenia wymaga, że takie bezwzględnie oznaczone ukształtowanie sankcji, będące konsekwencją nowelizacji art. 148 § 2 k.k., przy niezmienionym brzmieniu art. 54 § 2 k.k., wydaje się być niezamierzonym skutkiem ustawy zmieniającej. Z dokumentów oddających przebieg procesu legislacyjnego zmierzającego do uchwalenia tej ustawy kwestii tej nie poświęcono bowiem uwagi. Niemniej jednak art. 148 § 2 k.k. w zaskarżonym zakresie pozostaje w wyraźnej opozycji w stosunku do założenia przyjętego w art. 54 § 2 k.k. Wyłączenie możliwości stosowania wobec sprawców, którzy w czasie popełnienia przestępstwa nie ukończyli lat 18, możliwości orzekania kary dożywotniego pozbawienia wolności wskazuje, że zasada adekwatnej reakcji karnej ma tu szczególne znaczenie. Tymczasem wobec bezwzględnego brzmienia art. 148 § 2 k.k. w odniesieniu do tej grupy skazanych sądy zobligowane są orzec z góry narzuconą karę.

W kontekście ograniczenia kompetencji sądów dokonanej ustawą nowelizującą należy zważyć na szerokie, a zarazem ogólne ujęcie kwalifikowanego typu zabójstwa określonego w art. 148 § 2 k.k.

W rozpatrywanej sprawie zarzuty dotyczące uchybień procedury legislacyjnej dotyczą wykorzystania prawa do wnoszenia poprawek jako substytutu inicjatywy ustawodawczej.

Zarzuty konstytucyjne, dotyczące art. 148 § 2 k.k., zbieżne z tymi, na które wskazuje sąd pytający, podnoszono także w piśmiennictwie (por. A. Zoll, *Znaczenie konstytucyjnej zasady podziału władzy dla prawa karnego materialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 2/2006, s. 334 i n.; E. Łętowska, *Kara za zabójstwo kwalifikowane – problematyka konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” z. 10/2006, s. 5-6; A. Sakowicz, *Sankcja bezwzględnie oznaczona (uwagi krytyczne na tle art. 148 § 2 k.k.)*, „Państwo i Prawo” z. 5/2006, s. 18 i n.).

3. Projekt ustawy zmieniającej był inicjatywą poselską, wniesioną 5 marca 2004 r. (druk sejmowy nr 2693/IV kadencja). Projektowane zmiany uzasadniono potrzebą ochrony przed kontynuowaniem działalności przestępczej przez osoby, które z pobudek seksualnych dopuszczają się poważnych przestępstw. Projekt zakładał możliwość orzekania bezterminowego zakazu zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego

zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej w przypadku popełnienia przestępstwa z pobudek seksualnych. Przewidywał ponadto w określonych wypadkach obligatoryjne orzeczenie o przymusowym leczeniu sprawcy, a w niektórych wypadkach o umieszczeniu w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym po odbyciu kary. Projekt przewidywał także zmiany dotyczące sposobu wykonywania orzeczeń dotyczących takich przestępstw. Nie zawierał natomiast żadnych propozycji w zakresie zmiany art. 148 § 2 k.k.

Pierwsze czytanie projektu w kształcie przedstawionym powyżej odbyło się na 76. posiedzeniu Sejmu 25 maja 2004 r. Następnie projekt został skierowany do Komisji Nadzwyczajnej ds. Zmian w Kodyfikacjach (dalej: Komisja Nadzwyczajna). Z rozdziału czwartego, działu drugiego uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu) wynika, że taki tryb jest stosowany przy nowelizacji ustaw mających rangę kodeksową.

Powyższy projekt był rozpatrywany na posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej 1 lipca 2004 r. i 14 kwietnia 2005 r. oraz w podkomisji nadzwyczajnej, powołanej do rozpatrzenia tego projektu (Biuletyn Komisji Sejmowych nr 3359/IV kadencja; posiedzenie Komisji Nadzwyczajnej 1 lipca 2004 r.).

Po pierwszym czytaniu projektu, podczas prac Komisji Nadzwyczajnej nie została zgłoszona żadna propozycja zmiany art. 148 § 2 k.k. Poprawka dotycząca art. 148 § 2 k.k. została zgłoszona dopiero podczas drugiego czytania 6 maja 2005 r. Jej treść nie była przedmiotem odrębnej dyskusji podczas posiedzenia Sejmu.

W związku z poprawkami zgłoszonymi podczas drugiego czytania, projekt został ponownie skierowany do Komisji Nadzwyczajnej. Podnoszone wówczas wątpliwości co do konstytucyjności poprawki zakładającej zmianę art. 148 § 2 k.k. wiązały się z tym, że projekt noweli nie obejmował tej kwestii, a poprawkę wprowadzono dopiero w drugim czytaniu. Ostatecznie Komisja Nadzwyczajna po rozpatrzeniu poprawek na posiedzeniach 19 maja 2005 r. i 1 czerwca 2005 r. wniosła o odrzucenie tej poprawki przez Sejm (por. druk sejmowy nr 3912-A/IV kadencja)

Trzecie czytanie projektu ustawy zmieniającej odbyło się podczas 104. posiedzenia Sejmu IV kadencji 3 czerwca 2005 r. Poprawka odnosząca się do art. 148 § 2 k.k. została wówczas przyjęta pomimo, że w toku debaty powróciły wątpliwości co do jej konstytucyjności sygnalizowane przez Komisję.

W czasie prac w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm zaproponowano skreślenie przepisu nowelizującego art. 148 § 2 k.k. (por. druk senacki nr 974Z, 974A, sprawozdanie stenograficzne z 84. posiedzenia Senatu w dniach 29 czerwca i 1 lipca 2005 r.).

Podczas 108. posiedzenia Sejmu IV kadencji, 27 lipca 2005 r., Sejm odrzucił poprawkę Senatu pomimo, że po rozpatrzeniu uchwały Senatu Komisja Nadzwyczajna wniosła o przyjęcie poprawki zaproponowanej przez Senat (druk sejmowy nr 2454/IV kadencja; na temat przebiegu procesu legislacyjnego zmierzającego do uchwalenia ustawy zmieniającej szczegółowo zob. E. Łętowska, *op.cit.*, s. 7-9).

Problem sankcji za zabójstwo kwalifikowane pojawiał się przy okazji prac nad innymi projektami mającymi nowelizować kodeks karny, zgłoszonymi wcześniej niż projekt ustawy zmieniającej. Chodzi tu w szczególności o projekty ustaw objęte drukami sejmowymi nr 387 i 702/IV kadencja. Zmianę art. 148 § 2 k.k., przez ograniczenie wyboru sankcji przewidzianej za przestępstwo określone w tym przepisie, wyłącznie do kary 25 lat pozbawienia wolności lub dożywotniego pozbawienia wolności, przewidywał w szczególności projekt poselski o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy objęty drukiem sejmowym nr 702. Projekt ten zakładał m.in. podwyższenie dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą za najpoważniejsze

przestępstwa przeciwko życiu oraz szereg innych kompleksowych zmian w kodeksie karnym oraz kodeksie karnym wykonawczym. Z tego projektu wyodrębniono fragment odnoszący się do art. 148 § 2 k.k. i przeniesiono do projektu ustawy zmieniającej, mocą której art. 148 § 2 k.k. nadane zostało brzmienie budzące wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego.

Podkreślenia wymaga, że chociaż ten projekt ustawy zmieniającej nie zawierał propozycji przepisów odnoszących się do części szczególnej kodeksu karnego, to skazanie za zabójstwo, w tym również kwalifikowane, wymieniał jako uzasadniające stosowanie szczególnych środków karnych i zabezpieczających (druk sejmowy nr 2693/IV kadencja). Projekt ustawy zmieniającej odnosił się zatem w regulowanym przez siebie zakresie także do zbrodni zabójstwa, w tym również w typie kwalifikowanym.

Po pierwszym czytaniu Komisja Nadzwyczajna przedłożyła kompleksowy projekt ustawy zmieniającej kodeks karny (druk nr 3912/IV kadencja). Ze stenogramów sejmowych wynika, że w tym wypadku wyjście poza zakres przedmiotowy projektu przez samego projektodawcę było spowodowane dążeniem do możliwie pełnej realizacji założeń nowelizacji oraz uwzględnienia propozycji rządowych i eksperckich (por. protokół ze 102. posiedzenia Sejmu IV kadencji z 6 maja 2005 r. – wystąpienie sprawozdawcy Komisji Nadzwyczajnej – Cezarego Grabarczyka).

4. Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę w swoim orzecznictwie, że kryteria decydujące o konstytucyjności poprawki muszą być oparte na przesłankach odnoszących się do treści regulacji, a nie samej genetycznej tożsamości aktu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21).

Przepisy Konstytucji w odniesieniu do procesu legislacyjnego wyróżniają trzy instytucje: inicjatywę ustawodawczą, poprawki do projektu ustawy wniesione podczas rozpatrywania projektu przez Sejm oraz poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm. Wszystkie służą wprowadzeniu zmian do obowiązującego stanu prawnego.

Instytucją o podstawowym znaczeniu dla procesu ustawodawczego jest niewątpliwie inicjatywa ustawodawcza, otwierająca postępowanie, którego końcowym efektem ma być wejście w życie nowej ustawy. Wnoszenie poprawek – tak „sejmowych”, jak i „senackich” – jest możliwe wyłącznie w przypadku uprzedniego skorzystania przez uprawniony podmiot z prawa inicjatywy ustawodawczej, a ponadto tylko w określonych fazach procesu ustawodawczego (w Sejmie i w Senacie). Są to więc instytucje nie tylko odrębne od instytucji inicjatywy ustawodawczej, ale i spełniające wobec niej rolę uboczną, wtórną. Z powyższych względów wykładnia przepisów regulujących poprawki „sejmowe” i „senackie” musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej (por. orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. K. 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39 oraz wyroki TK: z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35 i z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03).

W art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucja określa wyczerpująco katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej, wymagając ponadto w ust. 3, aby każdy z nich, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawił także skutki finansowe jej wykonania. Realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw (por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03).

Powyższe zdanie, wskazujące, że wykonanie inicjatywy ustawodawczej polega na wniesieniu do Sejmu projektu kwalifikującego się do uchwalenia, nie powinno być opacznie rozumiane. Nie wynika z niego w szczególności, iżby wykluczona była jego modyfikacja podczas rozpatrywania projektu przez izby ustawodawcze. Konstytucja nie zakazuje dokonywania w toku prac ustawodawczych zmian w tekście wniesionego projektu. Przeciwnie, prawo wnoszenia poprawek do projektu jest zakotwiczone w samej Konstytucji.

Istotne znaczenie dla rekonstrukcji konstytucyjnej koncepcji poprawki do projektu ustawy ma art. 119 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten upoważnia wnioskodawcę, posłów i Radę Ministrów do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie jego rozpatrywania przez Sejm. Uprawnienie do wnoszenia poprawek oznacza *prima facie* prawo składania wniosków, które polegają na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy. Wprawdzie ani Konstytucja, ani inne obowiązujące akty normatywne nie zawierają legalnej definicji poprawki do projektu ustawy, jednak nie oznacza to, że pojęcia poprawki nie można zrekonstruować w drodze wykładni przepisów Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że w sensie technicznym poprawka ma postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi (por. wyrok TK o sygn. K 37/03).

To czysto techniczne ujęcie nie wskazuje, jaki może być zakres przedmiotowy zgłoszonej przez uprawniony podmiot poprawki, a dokładniej rzecz ujmując, czy są – a jeśli tak, to jakie – granice uzupełniania treści projektu przez zgłaszanie poprawek polegających na uzupełnianiu go o nowe wyrazy, zdania lub dodatkowe jednostki redakcyjne tekstu aktu normatywnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się związek poprawki z pewnym „elementem bazowym”, z tym, do czego się ona odnosi, tj. z projektem ustawy ze wskazaniem, że art. 119 ust. 2 Konstytucji podkreśla ten związek stanowiąc o poprawkach do projektu, tj. do określonego projektu konkretnej ustawy, który stanowi przedmiot rozpatrzenia przez Sejm (por. wyrok TK o sygn. K 37/03).

Poprawki, polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny zatem pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu.

5. Wyodrębnienie w Konstytucji prawa do przedłożenia w Sejmie projektu ustawy (art. 118 Konstytucji) oraz prawa do wnoszenia poprawek do projektu (art. 119 ust. 2 Konstytucji) musi prowadzić do wniosku, że prawa te mają odrębną treść i różne zakresy przedmiotowe.

Art. 119 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie w trzech czytaniach. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości rozwiązań przyjmowanych w toku prac ustawodawczych (por. wyrok TK o sygn. K 37/03).

Zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. Istotny dla wykładni art. 119 ust. 2 jest wniosek wynikający z interpretacji art. 119 ust. 1 Konstytucji, polegający na tym, że prawo do zgłaszania poprawek do projektu ustawy widzieć należy jako podstawę modyfikowania projektu ustawy w trakcie prac w Sejmie.

Z zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Wyjście poza zakres określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu (por. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124).

Konstytucja nie wymaga, aby projekty ustaw były przedmiotem rozpatrzenia przez komisje sejmowe, niemniej jednak art. 119 ust. 3 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że analiza zgłoszonych poprawek powinna odbywać się przede wszystkim w toku prac komisji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że poprawka zmieniająca art. 148 § 2 k.k., odnosząc się nie tylko do przypadków zabójstwa z motywów seksualnych, lecz do wszelkich kwalifikowanych przypadków zabójstwa, wykracza poza zakres przedmiotowy projektu pierwotnego, odnoszącego się wyłącznie do przestępstw popełnionych z motywów seksualnych. Dokonaną zmianę można by zatem ewentualnie uznać za pozostającą w związku merytorycznym z założeniami nowelizacji w takim tylko zakresie, w jakim doprowadziła do zaostrzenia odpowiedzialności za przestępstwa zabójstwa na tle seksualnym mające jednocześnie charakter kwalifikowany (por. E. Łętowska, *op. cit.*, s. 11). Jak jednak wskazano powyżej, konsekwencje dokonanej poprawki są znacznie głębsze. Odnoszą się bowiem do wszelkich kwalifikowanych typów zabójstwa.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, pomimo że wprowadzenie budzącej wątpliwości sądu pytającego zmiany dotyczącej art. 148 § 2 k.k. w pewnym stopniu wiąże się merytorycznie z przedmiotem pierwotnej noweli, to jednak wykracza poza zakres jego założeń. Konsekwencje nowelizacji w uchwalonym kształcie wykraczają bowiem dalece poza przedmiot pierwotnego projektu, przy czym tak daleko idąca nowelizacja art. 148 § 2 k.k. nie była niezbędna dla osiągnięcia celu, którym miało być zaostrzenie sankcji za pedofilię oraz inne poważne przestępstwa na tle seksualnym. W tym zaś celu wystarczyło zmienić zasady karania za te właśnie przestępstwa (E. Łętowska, *op. cit.*, s. 12).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawa zmieniająca art. 148 § 2 k.k. została uchwalona z naruszeniem zasady proporcjonalności, gdyż tak daleko idąca ingerencja ustawodawcy, powodująca niezamierzone skutki, nie była konieczna do osiągnięcia zamierzonego celu. Nowelizacja dokonana analizowaną poprawką, ze względu na zakres jej konsekwencji oraz niekonieczność do osiągnięcia zamierzonego celu, wykracza poza konstytucyjne ograniczenia.

Zastrzeżenia konstytucyjne może budzić również moment uzupełnienia poprawką projektu ustawy zmieniającej.

Jak wskazano powyżej, analizowana poprawka została zgłoszona podczas drugiego czytania projektu ustawy zmieniającej. Jej treść została przeniesiona z innego projektu zakładającego nowelizację kodeksu karnego oraz kodeksu karnego wykonawczego.

Wynikająca z art. 119 Konstytucji zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie nie tylko technicznym, ale i merytorycznym. Stanowią one gwarancję poprawności prac legislacyjnych tak, aby efekt uchwalonej regulacji był poprawny oraz wewnętrznie i zewnętrznie spójny.

W przypadku prac nad projektami ustaw zakładającymi nowelizację kodeksów zasada trzech czytań ma szczególne znaczenie. Jak już była o tym mowa, istotną gwarancję przygotowania spójnego projektu stanowi w tym wypadku etap prac w komisjach.

W odniesieniu do kodeksów regulamin Sejmu przewiduje dodatkowe gwarancje mające służyć osiągnięciu tego celu. Za taką gwarancję należy uznać prowadzenie prac w Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach przy udziale zespołu ekspertów. Nie bez znaczenia są tu również szczególne rygory przeprowadzenia drugiego czytania projektu ustawy zmieniającej, wynikające z art. 94 regulaminu Sejmu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w rozpatrywanej sprawie nie zachodzi przypadek przeniesienia do ustawy zmieniającej uregulowania, które w ogóle nie było poddane pierwszemu czytaniu. Z formalnego punktu widzenia nie występuje tu także uchybienie polegające na zmianie kodeksu dokonanej z pominięciem stadium dyskusji w Komisji Nadzwyczajnej. Jednakże zarówno pierwsze czytanie, jak i obrady Komisji Nadzwyczajnej nad tym uregulowaniem były prowadzone w odmiennym kontekście. Zastrzeżenia konstytucyjne podniesione przez sąd pytający nie wiążą się tu z tą tylko okolicznością, że przepis, który doprowadził do kwestionowanej nowelizacji art. 148 § 2 k.k., stanowił początkowo fragment projektu innej ustawy nowelizującej kodeks karny, w przedmiocie której postępowanie toczyło się odrębną ścieżką legislacyjną.

Problematyczny jest także kontekst uchwalonej zmiany oddziałujący na jej zakres i konsekwencje. Wyrwanie z kontekstu fragmentu kompleksowego uregulowania zakładającego zmianę kodeksu karnego, objętego drukiem sejmowym nr 702/IV kadencja zmieniło przedmiot nowelizacji. Ten zabieg legislacyjny spowodował w konsekwencji, że poprawka dotycząca art. 148 § 2 k.k. nie tylko nie pozostaje w należytej proporcji do zamierzonej nowelizacji, ale również wywołuje wskazane powyżej skutki uboczne wkraczając swoimi skutkami w materię nieobjętą ustawą zmieniającą (por. E. Łętowska, *op.cit.*, s. 14).

Art. 119 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza możliwości wnoszenia poprawek dopiero w drugim czytaniu. Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że nie jest jednak tak, iżby możliwość zgłaszania poprawek w toku procesu legislacyjnego była konstytucyjnie nieograniczona. Poprawki odnoszące się do projektu ustawy muszą pozostawać z nim w związku formalnym i merytorycznym. Mogą nawet całkowicie zmieniać kierunek rozwiązań przyjętych przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą, co do zasady jednak muszą się mieścić w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu (por. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07).

Jak wskazano powyżej, w rozpatrywanej sprawie rozwiązania zawarte w złożonym w Sejmie projekcie ustawy, co do którego nie przeprowadzono pierwszego czytania, zostały przeniesione do ustawy zmieniającej w drodze poprawek zgłoszonych na etapie drugiego czytania.

Zmiany dotyczące kodeksów są obwarowane szczególnymi gwarancjami proceduralnymi. Ich przejawem jest m.in. konieczność przeprowadzenia oceny

proponowanej zmiany przez Komisję Nadzwyczajną, powołaną specjalnie w celu zmian w kodeksach, wynikająca z regulaminu Sejmu.

Jak wskazano powyżej, wyjście na dalszych etapach prac legislacyjnych poza zakres przedmiotowy projektu wyznaczony przez projektodawcę jest dopuszczalne wtedy, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy. Jest tak w szczególności wówczas, gdy jej wprowadzenie dla pełnego zrealizowania koncepcji prawodawcy jest niezbędne.

Poprawka nadająca art. 148 § 2 k.k. brzmienie budzące wątpliwości sądu pytającego została poddana ocenie Komisji po pierwszym czytaniu, chociaż nie w ramach prac nad nowelą, w której się ostatecznie znalazła.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje dopuszczalności prostego przeniesienia poprawki objętej projektem innej ustawy na grunt projektu, który pierwotnie nie obejmował regulowanej nią materii, o ile zachowane są wszystkie wymogi formalne dotyczące procesu legislacyjnego. Poprawka uzupełniająca pierwotne brzmienie projektu musi jednak korespondować z pierwotnym celem projektowanego uregulowania. W przeciwnym razie, wprowadzenie poprawki może prowadzić do zmiany fragmentarycznej, powodującej skutki nieprzemyślane i przypadkowe. To zaś koliduje z zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi właściwy tryb postępowania z poprawkami sejmowymi.

Poprawka zawarta pierwotnie w ustawie mającej znowelizować kodeks karny poprzez zaostrezenie sankcji za pedofilię oraz inne poważne przestępstwa na tle seksualnym, poprzez jej przeniesienie do ustawy zmieniającej wykroczyła poza cel pierwotnego uregulowania obejmując zaostrezoną sankcją wszelkie zachowania wyczerpujące znamiona zabójstwa kwalifikowanego.

Mając na uwadze powyższe Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w badanej sytuacji proces legislacyjny zmierzający do uchwalenia przepisu nadającego art. 148 § 2 k.k. obowiązujące brzmienie był dotknięty uchybieniami kolidującymi z wymogami płynącymi z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie płynących z nich wymogów dotyczących dopuszczalnych poprawek.

6. Jak wskazano powyżej, wątpliwości konstytucyjne sądu zgłoszone rozpatrywanym pytaniem prawnym odnoszą się nie tylko do kwestii formalnych, ale również do materialnoprawnej zgodności zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy. O ile przy tym zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny podejmuje także z urzędu, niezależnie od treści wniosku, pytania prawnego, czy skargi (por. m.in. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07).

Zarzuty sformułowane w niniejszej sprawie dotyczą kontroli prowadzonej przy użyciu kryteriów materialnych oraz procedury uchwalania kwestionowanych przepisów.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie ma jednolitej linii orzeczniczej odnoszącej się do zasadności badania zarzutów merytorycznych w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów proceduralnych.

Z jednej strony Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu i że w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (por. wyroki z: 23 lutego 1999 r., sygn. K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23 oraz 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43).

Z drugiej strony Trybunał uznawał także, że stwierdzenie niekonstytucyjności ze względu na tryb nie wyłącza dopuszczalności badania zarzutów materialnych (zob. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97). Treść art. 42 ustawy o TK potwierdza, że wskazane w nim kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie. Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej.

Według orzecznictwa Trybunału, niekonstytucyjność sposobu uchwalenia kontrolowanych przepisów zawsze wymaga uwzględnienia (nawet gdy nie zgłoszono tego we wniosku). Nie zawsze jednak stwierdzenie niekonstytucyjności sposobu uchwalenia automatycznie prowadzi do zbędności analizy kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgłoszonych zarzutów materialnoprawnych. Kwestia ta winna być rozstrzygana przez Trybunał na płaszczyźnie celowości z uwzględnieniem tej zwłaszcza okoliczności, czy dany akt (przepis) jest kwestionowany w trybie kontroli prewencyjnej, czy następczej (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). W tym wyroku Trybunał uznał za uzasadnione ograniczenie badania do kwestii proceduralnych, jeśli towarzyszą one kwestiom materialnoprawnym i są wystarczające do ewentualnego orzeczenia niekonstytucyjności.

W wyroku z 19 września 2008 r. (sygn. K 5/07), badając w ramach kontroli następczej konstytucyjność przepisu prawnokarnego, penalizującego pomówienie Narodu Polskiego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanych przepisów prawnych, prowadzi do ich wyeliminowania z obrotu prawnego, czyni kontrolę merytorycznej zasadności sformułowanych we wniosku zarzutów bezprzedmiotową, a przez to dalsze postępowanie zbędnym.

Trybunał Konstytucyjny w tym składzie podziela to stanowisko w odniesieniu do badanej sprawy.

7. Stwierdzenie niekonstytucyjności w niniejszej sprawie zapadło ze względu na uchybienia natury formalnej, które nastąpiły w procesie legislacyjnym, zmierzającym do uchwalenia ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim nadała art. 148 § 2 k.k. zakwestionowane brzmienie.

Trybunał Konstytucyjny, działając w ramach swoich kompetencji stwierdził niekonstytucyjność przepisu obarczonego błędami legislacyjnymi, które zostały popełnione w procesie jego uchwalania.

W następstwie niniejszego wyroku sfera dyskrejonalnej władzy sędziego w zakresie sankcji za zabójstwo kwalifikowane zostaje poszerzona w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym. W rezultacie wyroku Trybunału Konstytucyjnego pozostaje w mocy art. 148 § 1 k.k., co stwarza sędziemu możliwość wymierzania kary nie tylko 25 lat pozbawienia wolności albo dożywotniego pozbawienia wolności, ale też – w indywidualnych sytuacjach – kary od 8 lat do 15 lat pozbawienia wolności. Podkreślenia wymaga także, że art. 148 § 1 k.k. jako przepis względniejszy dla sprawcy (art. 4 § 1 k.k.) będzie miał zastosowanie do czynów popełnionych w czasie, kiedy art. 148 § 2 k.k. nie mógł być stosowany.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.