

116/11/A/2014

**WYROK**

z dnia 2 grudnia 2014 r.

**Sygn. akt P 29/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz – przewodniczący

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres

Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 grudnia 2014 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Katowice-Wschód w Katowicach:

czy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 611), w związku z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 611) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 88 ust. 2 Konstytucji.**

**UZASADNIENIE**

**I**

1. Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach, na podstawie postanowienia z 13 czerwca 2013 r. (sygn. akt III K 125/12), przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 611; dalej: ustawa nowelizująca), w związku z nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Pytanie prawne sformułowano w toku rozpoznania sprawy oskarżonego o popełnienie czynów polegających na złośliwym lub uporczywym naruszeniu praw pracowników w związku z brakiem odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Zarzuty postawione w akcie oskarżenia dotyczyły czynów określonych w art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej:

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 11 grudnia 2014 r. w Dz. U. poz. 1785.

kodeks karny). W toku rozpoznania sprawy przez pytający sąd powołany przepis kodeksu karnego utracił moc obowiązującą w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104). W swoim wyroku Trybunał uznał niekonstytucyjność art. 218 § 1 kodeksu karnego, odraczając jednak termin utraty mocy obowiązującej tego przepisu o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Publikacja tego wyroku nastąpiła 30 listopada 2010 r., w efekcie czego art. 218 § 1 kodeksu karnego przestał obowiązywać z upływem 30 maja 2012 r.

Wspomniany tutaj przepis zastąpiono art. 218 § 1a kodeksu karnego. Przepis ten – mający taką samą treść, jak obowiązujący wcześniej art. 218 § 1 kodeksu karnego – wprowadzono na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej. Ustawa uchwalona 10 maja 2012 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 30 maja 2012 r. Zgodnie z jej art. 4 weszła w życie 31 maja 2012 r.

Wątpliwości pytającego sądu nie dotyczą treści normy, na podstawie której rozstrzygnąć ma sprawę oskarżonego o naruszanie praw pracowników. Sąd nie podważa zatem normy wynikającej pierwotnie z art. 218 § 1, a obecnie z art. 218 § 1a kodeksu karnego. W uzasadnieniu pytania prawnego odniesiono się jedynie do sposobu wprowadzenia zmian w kodeksie karnym, wynikających z okoliczności uchwalenia oraz wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Pytający sąd zwrócił uwagę na obowiązywanie zasady demokratycznego państwa prawnego, nakładającej na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Stwierdził, że długość trwania tego okresu musi być dostosowana do konkretnej zmiany w systemie prawa oraz umożliwiać adresatowi prawa dostosowanie się do jego zmodyfikowanej treści. Sąd powołał się na brzmienie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych), z których wynika zasada 14-dniowej *vacatio legis* aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. W ocenie sądu, odstępienie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada określona w Konstytucji.

Pytający sąd krytycznie ocenił wprowadzenie zmian do kodeksu karnego dopiero pod koniec okresu, na jaki Trybunał odsunął wejście w życie skutków wyroku z 18 listopada 2010 r. Wątpliwości budzi to, że ustawa nowelizująca została ogłoszona w przeddzień jej wejścia w życie, co wiązało się z niemal całkowitym pominięciem *vacatio legis*. Jest to tym bardziej wątpliwe, że dotyczy unormowania określającego zasady odpowiedzialności karnej. Adresaci tego unormowania nie powinni być z dnia na dzień zaskakiwani uregulowaniami, które wprowadzają sankcję karną w stosunku do konkretnych zachowań. Zdaniem pytającego sądu, takie działanie ustawodawcy pozostaje w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Pytający sąd zauważył, że unormowanie wprowadzone na podstawie kwestionowanego art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej pokrywa się treściowo z brzmieniem art. 218 § 1 kodeksu karnego, który stracił moc obowiązującą. Sąd twierdzi jednak, że sprawca czynu, który miał miejsce 31 maja 2012 r., realizującego znamiona nowo wprowadzonego art. 218 § 1a kodeksu karnego, mógłby działać w przekonaniu, że swoim zachowaniem nie realizuje żadnego przestępstwa. Usprawiedliwieniem tego przekonania ma być art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz ogłoszenie ustawy nowelizującej dopiero 30 maja 2012 r.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 25 kwietnia 2014 r. zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ustawy nowelizującej nie

narusza nakazu odpowiedniej *vacatio legis*, a przez to jest zgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 88 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zakres zaskarżenia wskazany w pytaniu prawnym nie odpowiada treści zarzutu stawianego przez pytający sąd. Wątpliwości sądu nie odnoszą się bowiem do treści art. 218 § 1a kodeksu karnego, ale do momentu wejścia w życie wprowadzającej ten przepis ustawy nowelizującej. W związku z tym – w ocenie Marszałka Sejmu – przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie należy uczynić art. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ustawy nowelizującej. Powołany tutaj art. 4 tej ustawy określa bowiem moment wejścia jej w życie i powinien – w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* – stać się przedmiotem oceny Trybunału w bieżącym postępowaniu.

Marszałek przypomniał, że ocena konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów musi być zawsze dokonywana z uwzględnieniem tego, czy przyjęty przez ustawodawcę okres dostosowawczy jest odpowiedni. To zaś uzależnione jest od całokształtu okoliczności, a przede wszystkim od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach. Wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* umożliwić ma zapoznanie się z nowym prawem przez jego adresatów oraz dostosowanie się do zmieniającej się sytuacji normatywnej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w badanej sprawie długość okresu *vacatio legis* nie narusza standardu konstytucyjnego. Art. 218 § 1a kodeksu karnego, wprowadzony na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, ma identyczne brzmienie z uprzednio obowiązującym art. 218 § 1 kodeksu karnego. Reguła postępowania wprowadzona do systemu prawa w art. 218 § 1a kodeksu karnego nie posiadała zatem waloru nowości, gdyż obowiązywała wcześniej od momentu wejścia w życie kodeksu karnego, czyli od 1 września 1998 r. Marszałek zaznaczył, że utrata mocy obowiązującej art. 218 § 1 kodeksu karnego oraz wejście w życie ustawy nowelizującej, a co za tym idzie wprowadzenie art. 218 § 1a kodeksu karnego zostały ustalone w taki sposób, że w systemie prawa nie było okresu, w którym zachowanie polegające na złośliwym i uporczywym naruszaniu praw pracownika w postaci nieodprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne przestało być zabronione pod groźbą kary. Ustawa nowelizująca nie zmodyfikowała bowiem normy przewidującej karalność wspomnianego tu czynu. Kwestionowany w pytaniu prawnym art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej nie wprowadził do systemu prawnego nowego uregulowania, a tym samym nie mógł zaskoczyć jego adresatów. W tej sytuacji posługiwanie się okresem spoczywania ustawy nowelizującej było zbędne.

Marszałek zwrócił również uwagę, że art. 218 § 1a kodeksu karnego ma charakter subsydiarny wobec obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Przymusowość, bezzwrotność oraz nieuchronność składki społecznej ma swoje źródło ustawowe. Obowiązki wynikające ze stosunku ubezpieczenia powinny być w pełni realizowane niezależnie od tego, czy i jakie instrumenty represyjne przewidział ustawodawca. Regulacja prawna decydująca o bezprawności działania wypełniającego znamiona czynu karalnego nie uległa zmianie. Jako trwały element systemu prawa nie mogła zatem zaskoczyć oskarżonego pracodawcy (płatnika).

W ocenie Marszałka Sejmu, skrócenie *vacatio legis* w odniesieniu do ustawy nowelizującej było uzasadnione z uwagi na obowiązek wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 r. (sygn. P 29/09). Jednodniowy termin spoczywania ustawy nie jest terminem optymalnym, ale dopuszczalnym w danej sytuacji z powodu unormowania przez zaskarżony przepis ważnej problematyki społecznej, mającej znaczenie dla ochrony porządku prawnego i podstawowych praw pracowniczych.

Zdaniem Marszałka, kwestionowany przepis ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 88 ust. 1 Konstytucji ponieważ opublikowanie ustawy poprzedziło moment jej wejścia w życie. W opinii Marszałka, art. 88 ust. 2 Konstytucji nie wyraża zasad kształtowania

*vacatio legis*, ale jedynie przekazuje określone sprawy do uregulowania ustawodawcy. Z tego względu nie może być adekwatnym wzorcem kontroli art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 25 marca 2014 r. zajął stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że art. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Prokurator zaznaczył, że wątpliwości pytającego sądu odnoszą się do momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej. Z tego względu – zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* – przedmiotem kontroli w badanej sprawie powinien stać się również art. 4 ustawy nowelizującej.

Prokurator podkreślił, że moment utraty mocy obowiązującej art. 218 § 1 oraz moment wejścia w życie art. 218 § 1a kodeksu karnego zostały określone w sposób, który pozwolił na uniknięcie ewentualnej przerwy w obowiązywaniu normy przewidującej sankcję karną za złośliwe i uporczywe naruszanie praw pracownika. Stwierdził też, że ocena decyzji ustawodawcy o skróceniu *vacatio legis* do jednego dnia musi być dokonana z uwzględnieniem tego, czy okres ten był – w analizowanym wypadku – odpowiedni dla adresatów norm prawnych z punktu widzenia treści i charakteru wprowadzanych unormowań.

Okoliczności uchwalenia ustawy nowelizującej wskazują na to, że celem ustawodawcy było dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 r. (sygn. P 29/09). Ustalenie momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej było podyktowane ważnym interesem społecznym. Chodziło o uniknięcie sytuacji, w której doszłoby do depenalizacji szkodliwych społecznie zachowań polegających na naruszaniu praw pracowniczych. Adresaci nowo wprowadzonego art. 218 § 1a kodeksu karnego nie mogli być zaskoczeni treścią oraz zakresem normowania tego przepisu, biorąc pod uwagę jego całkowitą zbieżność z obowiązującym uprzednio art. 218 § 1 kodeksu karnego. Wejście w życie ustawy nowelizującej, a w jej następstwie wprowadzenie art. 218 § 1a kodeksu karnego, nie zmieniło sytuacji prawnej jednostki w stosunku do stanu sprzed 31 maja 2012 r. Z tego względu nie było potrzeby ustanawiania okresu, który miałby umożliwić adresatom wprowadzanych unormowań dostosowanie się do nich.

Prokurator podkreślił, że rozstrzygnięcie Trybunału wydane w wyroku z 18 listopada 2010 r. (sygn. P 29/09) nie podważyło samego penalizowania czynów związanych ze złośliwym i uporczywym naruszaniem praw pracownika. Utrzymanie ich penalizacji przez Trybunał – z wyłączeniem możliwości kumulowania odpowiedzialności karnej z innymi rodzajami sankcji wymierzanej za ten sam czyn – tym bardziej nie mogło zaskakiwać adresatów tej regulacji. Z tego względu nawet tak krótki okres *vacatio legis*, jak w wypadku ustawy nowelizującej, nie narusza standardów konstytucyjnych.

## II

Na rozprawie 2 grudnia 2014 r. nie stawił się przedstawiciel sądu przedstawiającego pytanie prawne. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swe pisemne stanowiska. Po uzyskaniu od uczestników postępowania odpowiedzi na wszystkie zadane pytania, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, by wydać wyrok, i zamknął rozprawę.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność oraz granice merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

1.1. Warunkiem przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności przepisów prawa w trybie pytania prawnego jest spełnienie trzech przesłanek wynikających z art. 193 Konstytucji. W badanej sprawie spełniona została zarówno przesłanka podmiotowa (z pytaniem prawnym wystąpił sąd powszechny), jak i przedmiotowa (przedmiotem pytania prawnego jest ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją). Nieco szerszej analizie należało natomiast poddać spełnienie przesłanki funkcjonalnej.

Przesłanka funkcjonalna wskazuje na konieczne powiązanie orzeczniczej wypowiedzi Trybunału ze stosowaniem prawa przez sąd w indywidualnej sprawie. Pytanie prawne musi pozostawać w adekwatnym związku z rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. Trybunał Konstytucyjny niezmiennie wskazuje, że instytucja pytania prawnego opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który ma być zastosowany w sprawie toczącej się przed sądem, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. Z punktu widzenia wymagań art. 193 Konstytucji wystarczające jest, aby to rozstrzygnięcie samej sprawy toczącej się przed pytającym sądem było uzależnione od odpowiedzi Trybunału, bez względu na to, jaki organ ostatecznie tę sprawę rozstrzygnie (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43, cz. III, pkt 1).

1.2. Przesłanka funkcjonalna wyznacza konieczny związek między rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego a wydaniem wyroku w indywidualnej sprawie. Spełnienie tej przesłanki należało rozważyć, odnosząc się do przedmiotu pytania prawnego postawionego przez Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach.

Przedmiotem pytania uczyniono art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 611; dalej: ustawa nowelizująca). Sposób sformułowania zarzutu, jak również uzasadnienie pytania prawnego wskazują jednoznacznie, że wątpliwości sądu dotyczą wyłącznie sposobu wprowadzenia wskazanego przepisu ustawy do systemu prawa. Sąd nie podważa samej treści art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, nie kwestionuje również wprowadzonego tym przepisem art. 218 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: kodeks karny). W uzasadnieniu wielokrotnie przywoływano rozstrzygnięcie, zgodnie z którym ustawa nowelizująca weszła w życie z dniem 31 maja 2012 r. To właśnie ta data, w powiązaniu z dniem opublikowania ustawy nowelizującej w Dzienniku Ustaw (30 maja 2012 r.), wskazywać ma na niekonstytucyjne – zdaniem sądu – skrócenie *vacatio legis* tej ustawy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowany jest pogląd, że decydujące znaczenie podczas rozpatrywania sprawy przez Trybunał ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zasada *falsa demonstratio non nocet*; zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51, cz. III, pkt 2; 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80, cz. III, pkt 1; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, cz. III, pkt 3.1). Zasada ta ma zastosowanie m.in. w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, co powoduje, że kontroli konstytucyjności poddawane są wszystkie unormowania, które w treści pytania prawnego wiążą się ściśle z zarzutem stawianym przez pytający sąd. Uwzględniając poczynione wyjaśnienia, Trybunał stwierdził, że w badanej sprawie przedmiotem kontroli należy uczynić art. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ustawy nowelizującej. Drugi z powołanych

przepisów określa bowiem moment wejścia w życie ustawy nowelizującej, a przez to wiąże się ściśle z zarzutem niedochowania odpowiedniej *vacatio legis* tej ustawy.

Funkcjonalny związek, stanowiący pozytywną przesłankę rozpatrzenia każdego pytania prawnego, nie wyraża się – w badanym pytaniu – w ocenie konstytucyjności treści normy, która stanowić ma podstawę prawną orzekania przez pytający sąd. Wiąże się wyłącznie z badaniem konstytucyjności sposobu wprowadzenia tej normy do systemu prawa. Ocena dotyczyła przy tym jedynie tego, czy ustawodawca wyznaczył odpowiedni okres spoczynku tej ustawy, biorąc pod uwagę treść i charakter wprowadzanych unormowań. Rozstrzygnięcie Trybunału, chociaż nie odnosi się do treści normy przewidującej sankcję karną za złośliwe i uporczywe naruszanie praw pracowników, przesądzi o tym, czy pytający sąd będzie mógł – rozpatrując indywidualną sprawę – oceniać sytuację prawną oskarżonego na podstawie art. 218 § 1a kodeksu karnego. Trybunał przyjął zatem, że w niniejszej sprawie spełniona została przesłanka funkcjonalna, warunkująca dopuszczalność wydania wyroku w postępowaniu wszczętym na podstawie postawionego przez sąd pytania prawnego.

1.3. W *petitum* rozpatrywanego pytania prawnego wskazano – oprócz art. 2 Konstytucji – dwa dodatkowe wzorce kontroli, a mianowicie art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepisy te powołano w kontekście zarzutu dotyczącego skrócenia *vacatio legis* ustawy nowelizującej. Pytający sąd nie wyjaśnił przy tym, czy sugerowana wadliwość sposobu wprowadzenia tej ustawy wiąże się także z niedochowaniem warunku określonego w art. 88 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten powołany jest niejako automatycznie, jako związkowy wzorzec kontroli dotyczący zarzutu, którego istota sprowadza się do oceny długości okresu między ogłoszeniem ustawy nowelizującej a jej wejściem w życie. Z tego względu Trybunał przyjął, że art. 88 ust. 1 Konstytucji w badanej sprawie wiąże się jedynie z faktem ogłoszenia ustawy nowelizującej stanowiącej przedmiot kontroli. Ponieważ ustawa ta została prawidłowo ogłoszona przed wyznaczoną datą wejścia jej w życie, to art. 88 ust. 1 Konstytucji nie stanowił – w niniejszej sprawie – osobnego wzorca kontroli.

Drugi z powołanych przez sąd wzorców – art. 88 ust. 2 Konstytucji – wyraża konstytucyjne odesłanie nakazujące ustawodawcy określenie zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych. Przepis ten nie wyraża normy prawnej, która mogłaby stać się podstawą kontroli przepisów zakwestionowanych przez pytający sąd. Treść art. 88 ust. 2 Konstytucji nie dotyczy zarzutu, jaki sąd stawia w odniesieniu do art. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ustawy nowelizującej. Trybunał stwierdził zatem, że nie jest możliwe dokonanie merytorycznej oceny przepisów kwestionowanych w pytaniu prawnym z art. 88 ust. 2 Konstytucji z uwagi na brak ich treściowego powiązania. W związku z tym art. 88 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w badanej sprawie.

## 2. Zasada odpowiedniej *vacatio legis*.

Nakaz określenia odpowiedniej *vacatio legis* jest konstytucyjną zasadą prawa, stanowiącą jeden z fundamentów europejskiej kultury prawnej. Jest elementem demokratycznego państwa prawnego, ściśle związanym z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca powinien – co do zasady – zapewniać adresatom norm prawnych odpowiednio długi czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. Wymaganie zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych.

Trybunał wymaga, aby prawodawca wyznaczał odpowiednio długie okresy wchodzenia w życie nowych przepisów. Ma to stwarzać ich adresatom realną gwarancję przygotowania się do realizacji wprowadzanych postanowień. Jeżeli nie zachodzą sytuacje nadzwyczajne, to okres „spoczywania” aktu normatywnego powinien być dostatecznie długi przede wszystkim w wypadku regulowania nowych materii prawnych (zob. wyroki z: 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209, cz. III, pkt 4; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32, cz. III, pkt 4; 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181, cz. IV, pkt 9.2; 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 87, cz. III, pkt 5.2).

Wyznaczenie odpowiednio długiej *vacatio legis* ma szczególne znaczenie w odniesieniu do zasad odpowiedzialności karnej. Dotyczy bowiem tej dziedziny prawa, w ramach której jednostka podporządkowana jest bezpośrednio władztwu państwa. Jej sytuacja prawna musi być przez to uregulowana ze szczególnym uwzględnieniem poszczególnych zasad przyzwoitej legislacji składających się na standard demokratycznego państwa prawnego (zob. wyroki z: 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157, cz. III, pkt 3.2; 7 kwietnia 2011 r., sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20, cz. III, pkt 5.2; 6 marca 2013 r., sygn. Kp 1/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 25, cz. III, pkt 7.2). Stworzenie warunków zapoznania się z nowym prawem wiąże się ściśle z podstawowymi zasadami odpowiedzialności prawnokarnej. Pozwala jednostce ustalić – z odpowiednim wyprzedzeniem – na jakiej podstawie i w jakim zakresie odpowiedzialność ta może być względem niej realizowana. W efekcie umożliwia właściwe rozeznanie sytuacji prawnej oraz świadome podjęcie działań z uwzględnieniem ewentualnych sankcji. Możliwość zapoznania się z nowym prawem, przystosowania się do nowych okoliczności i odpowiedniego planowania podejmowanych działań dotyczy podstawowych gwarancji, jakie uwzględniać ma ustawodawca posługujący się sankcjami karnymi.

Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych). Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Od tej zasady podstawowej ustawa przewiduje wyjątki. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy, w uzasadnionych wypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wyznaczanie przez prawodawcę odpowiedniej *vacatio legis* służyć ma budowaniu zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Z tego względu podstawowym celem ustanowienia tego okresu jest umożliwienie adresatowi norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie do zmieniającego się stanu prawnego. Pozwala to na odpowiednie rozeznanie własnej sytuacji oraz zaplanowanie działań z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym skutków prawnych. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów. Dzieje się tak wówczas, kiedy nie są oni w stanie zdecydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (por. m.in. wyroki z: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, cz. III, pkt 5.1, 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr

2/A/2012, poz. 16, cz. III, pkt 4.1).

Ocena, czy prawodawca posłużył się odpowiednim okresem spoczynku ustawy, dokonywana jest zawsze w odniesieniu do całokształtu okoliczności wyznaczających sytuację normatywną adresatów prawa. W szczególności dotyczy przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach oraz tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych.

Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że „odpowiedniość” długości *vacatio legis* należy rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wśród czynników decydujących o długości *vacatio legis* można odnaleźć w szczególności stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną adresatów wprowadzanych unormowań oraz okoliczność, czy umożliwiono im zapoznanie się z ich treścią (por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK ZU w 1995, poz. 3, oraz wyroki z: 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09 OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3; 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48 oraz 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76).

3. Ocena zgodności art. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ustawy nowelizującej z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Pytający sąd stwierdza, że skrócenie *vacatio legis* ustawy nowelizującej narusza zasady przyzwoitej legislacji. Argumentuje, że „adresaci przepisów określających odpowiedzialność karną nie powinni być z dnia na dzień zaskakiwani, że z określonym ich zachowaniem będą wiązać się poważne konsekwencje – włącznie z możliwością pozbawienia ich wolności”.

Dokonywanie zmian w prawie nie może – z uwagi na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – zaskakiwać adresatów norm prawnych. Nie może zatem stawiać ich w sytuacji, w której nie są w stanie ocenić skutków prawnych podejmowanych przez siebie działań. Wprowadzenie nowych unormowań ingerujących w sferę wolności i praw jednostki, względem których adresaci norm nie byli się w stanie przystosować, może skutkować stwierdzeniem naruszenia zasad przyzwoitej legislacji. Ocena koniecznej długości spoczynku ustawy wymaga jednak ustalenia, czy działanie ustawodawcy w danych okolicznościach doprowadziło w istocie do jakiejś zmiany, a jeśli tak się stało, to czy prawodawca przewidział dla adresatów nowych norm prawnych odpowiednio długi okres na przystosowanie się do nowych uregulowań.

W badanej sprawie należało ustalić, czy *vacatio legis* ustawy nowelizującej spełnia kryteria „odpowiedniości” z punktu widzenia przedmiotu i treści unormowań wprowadzanych do kodeksu karnego. Istotą problemu rozpatrywanego przez Trybunał było zatem stwierdzenie przede wszystkim, czy nowy art. 218 § 1a kodeksu karnego modyfikował zakres odpowiedzialności karnej za złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracowników. Od tego uzależniona była bowiem ocena, czy treść normy wprowadzonej do kodeksu karnego mogła stanowić zaskoczenie dla jej adresatów, a konkretnie dla oskarżonego, którego sprawę rozpatruje pytający sąd.

3.2. Odpowiedzialność karna za złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracowników była przewidziana w kodeksie karnym od momentu jego wejścia w życie 1 września 1998 r. Zgodnie z art. 218 § 1 kodeksu karnego w jego pierwotnym brzmieniu, „kto, wykonując czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych,



złośliwie lub uporczywie narusza prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Wspomniany art. 218 § 1 kodeksu karnego nie był nowelizowany do momentu, w którym stał się przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 r. (sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104). W swoim rozstrzygnięciu Trybunał zakwestionował ponoszenie podwójnej odpowiedzialności – karnej oraz w postaci opłaty dodatkowej – za ten sam czyn polegający na niepłaceniu składek na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenie zdrowotne bądź innych składek pobieranych przez ZUS lub opłacaniu ich w zaniżonej wysokości. Trybunał wyraźnie podkreślił, że przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją – m.in. art. 218 § 1 kodeksu karnego – gdyby były oceniane oddzielnie, bez związku z kontekstem normatywnym, nie budziłyby wątpliwości konstytucyjnych. Problem wynikał bowiem wyłącznie z tego, że przepisy te łącznie tworzyły mechanizm prawny, który mógł wywoływać niekonstytucyjne skutki. Zastosowane w tym wyroku odroczenie – o 18 miesięcy od dnia jego ogłoszenia – terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne miało zapobiec sytuacji, w której naruszenie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne lub innych składek pobieranych przez ZUS nie byłoby zagrożone żadną sankcją. Podważając zatem wyłącznie mechanizm podwójnego karania, Trybunał potwierdził jednocześnie konieczność istnienia odpowiednich sankcji zabezpieczających wykonywanie obowiązków opłacania składek. Zobowiązał przy tym ustawodawcę do wprowadzenia stosownych rozwiązań w tym zakresie.

Celem ustawy nowelizującej – wskazanym wyraźnie w jej projekcie (zob. druk sejmowy nr 288/VII kadencja) – było wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 r. Ustawodawca zdecydował, że uchylenie niekonstytucyjnego mechanizmu podwójnego karania polegać będzie – po pierwsze – na utrzymaniu sankcji karnej (art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej) oraz – po drugie – wyłączeniu możliwości wymierzenia dodatkowej opłaty osobie skazanej prawomocnym wyrokiem za nieopłacenie składek lub opłacenie ich w zaniżonej wysokości (art. 2 pkt 1 ustawy nowelizującej). Moment wejścia w życie ustawy nowelizującej został świadomie wyznaczony na 31 maja 2012 r. Wynika to z uzasadnienia projektu tej ustawy, w którym wyjaśniono, że od tego dnia wyrok Trybunału Konstytucyjnego zacznie wywoływać skutki prawne. Celem działań ustawodawczych było natomiast utrzymanie w systemie prawa unormowań przewidujących sankcję za naruszenie obowiązku opłacania składek.

3.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że norma przewidująca sankcję karną za złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracownika, wynikających ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego, obowiązuje w systemie prawa w sposób ciągły od 1 września 1998 r. do chwili obecnej. Analogiczne rozwiązanie przewidziane było ponadto w art. 190 poprzednio obowiązującego kodeksu karnego z 1969 r. W tej sytuacji pogląd pytającego sądu, zgodnie z którym adresaci tej normy nie mogli przewidzieć konsekwencji prawnych określonych w niej zachowań, a przez to byli zaskoczeni jej treścią, nie ma uzasadnienia.

Po pierwsze, na tle sprawy rozpatrywanej przez pytający sąd bezsporne jest, że czyny zarzucane oskarżonemu popełnione zostały w okresie od lipca 2006 r. do grudnia 2008 r. Miały zatem miejsce na długo przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 29/09 (18 listopada 2010 r.) oraz uchwaleniem ustawy nowelizującej (10 maja 2012 r.). Zmiana, jaka miała miejsce w związku z uchwaleniem ustawy nowelizującej, nie mogła mieć zatem – na gruncie sprawy rozpatrywanej przez pytający sąd – żadnego wpływu na sytuację prawną oskarżonego. Potencjalny efekt zaskoczenia treścią normy przewidującej

sankcję za złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracowników nie mógł się w ogóle odnosić do oskarżonego. Czyny objęte aktem oskarżenia miały miejsce w czasie obowiązywania normy, z którą wiązała się konkretna sankcja przewidziana w art. 218 § 1 kodeksu karnego.

Po drugie, sytuacja prawna oskarżonego, którego sprawę rozpatruje pytający sąd, nie odnosiła się do problemu konstytucyjnego rozpatrywanego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 29/09. Oskarżony o popełnienie czynów przewidzianych pierwotnie w art. 218 § 1 kodeksu karnego nie został bowiem pociągnięty do odpowiedzialności na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.). Nie dotyczyła go zatem okoliczność podwójnego karania za ten sam czyn, wprowadzająca – zdaniem Trybunału – niekonstytucyjny mechanizm ustawowy. Problem konstytucyjny dostrzeżony przez Trybunał w wyroku z 18 listopada 2010 r. nie ma zatem wpływu na ocenę odpowiedzialności karnej oskarżonego. Należy przy tym podkreślić, że Trybunał wyraźnie dostrzegł potrzebę utrzymania w systemie prawnym normy przewidującej sankcję za naruszanie praw pracowniczych wynikającą z niepłacenia składek na ubezpieczenie społeczne. W tym celu posłużył się mechanizmem odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej art. 218 § 1 kodeksu karnego, w maksymalnym dopuszczalnym wymiarze 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

Po trzecie, zmiana przewidziana w art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, polegająca na wprowadzeniu art. 218 § 1a kodeksu karnego, miała wyłącznie charakter techniczny. Dotyczyła jedynie przypisania innej jednostki redakcyjnej normie, która w sposób ciągły obowiązywała w systemie prawa. Ustawa nowelizująca nie wprowadzała żadnej nowości. Ustawodawca świadomie zdecydował bowiem, aby norma objęta wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, została utrzymana w systemie prawnym. Z tego względu art. 218 § 1a kodeksu karnego, wprowadzony ustawą nowelizującą, ma treść tożsamą z uprzednio obowiązującym art. 218 § 1 kodeksu karnego. Fakt ten dostrzega również pytający sąd. Błędnie stara się jednak dowieść, że czyn polegający na złośliwym lub uporczywym naruszaniu praw pracownika, zaistniały 31 maja 2012 r., nie byłby objęty odpowiedzialnością karną. Przewidujący taką odpowiedzialność art. 218 § 1 kodeksu karnego tracił moc obowiązującą z upływem 30 maja 2012 r. Ogłoszona tego samego dnia ustawa nowelizująca przewidywała natomiast – zgodnie z jej art. 4 – wprowadzenie do kodeksu karnego z dniem 31 maja 2012 r., nowej jednostki redakcyjnej, wyrażającej tę samą treść normatywną sankcjonującą złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracownika. Zestawienie obu zdarzeń – utraty mocy obowiązującej art. 218 § 1 kodeksu karnego oraz wprowadzenie art. 218 § 1a kodeksu karnego – podważa tezę o istnieniu ewentualnej luki czasowej obowiązywania normy wyrażonej wspomnianymi przepisami. Trzeba przy tym podkreślić, że samo powoływanie się przez pytający sąd na okoliczność związaną z popełnieniem 31 maja 2012 r. czynu zabronionego nie ma żadnego znaczenia dla rozpatrzenia sprawy toczącej przed tym sądem. Tego rodzaju argument – chociaż nietrafny – nie miałby żadnego znaczenia podczas rozpatrywania pytania sformułowanego przez ten sąd. W badanej sprawie istotne jest to, że zmiana wynikająca z art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej nie wiązała się z wprowadzeniem do systemu prawa nowej normy. Polegała jedynie na przypisaniu obowiązującej normie nowej jednostki redakcyjnej.

Po czwarte, Trybunał wielokrotnie podkreślał, że ocena długości spoczynku ustawy dokonywana jest *ad casum*. Wymaga zrelatywizowania do treści stosunków społecznych, których dotyczy. Niekiedy dopuszczalne jest nawet całkowite odstępianie od określenia *vacatio legis*.

3.4. Posłużenie się odpowiednią *vacatio legis* ma znaczenie ochronne dla adresatów norm prawnych. Gwarantować ma przewidywalność działalności prawodawczej, a tym samym zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki, stanowiące jeden z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Podstawową funkcją *vacatio legis* jest umożliwienie adresatom norm prawnych zapoznanie się z nowymi regulacjami oraz dostosowanie się do zmieniającego stanu prawnego.

Sprawa rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny ma charakter szczególny, ponieważ wiąże się ściśle z wejściem w życie wyroku Trybunału z 18 listopada 2010 r. Właśnie z uwagi na te okoliczności zmiany przewidziane w art. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ustawy nowelizującej nie polegały na wprowadzeniu do systemu prawa nowej normy prawnej. Dodanie art. 218 § 1a do kodeksu karnego nie wiązało się z modyfikacją obowiązującego uprzednio zakresu odpowiedzialności karnej za złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracowników. Miało zatem wyłącznie charakter techniczny, polegający na ujęciu w nowej jednostce redakcyjnej ustawy dotychczasowej normy wyrażonej wcześniej w art. 218 § 1 kodeksu karnego. Charakter tej zmiany, w powiązaniu z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału z 18 listopada 2010 r., umożliwiał ustawodawcy skrócenie, a nawet wyłączenie okresu *vacatio legis*, niezbędnego do przystosowania się adresatów norm prawnych do zmienionej treści art. 218 kodeksu karnego. Odstąpienie od wyznaczenia takiego okresu nie mogło powodować efektu zaskoczenia adresatów tego unormowania i nie mogło zaskakiwać oskarżonego, którego sprawę rozpatruje pytający sąd. Reakcja ustawodawcy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2010 r., choć spóźniona, stanowi przejaw realizacji ważnego interesu państwa w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zmierzała do utrzymania w systemie prawa normy sankcjonującej naruszanie praw pracowników, obowiązującej w niezmiennym kształcie od 1 września 1998 r.

4. Niniejsze orzeczenie nie może być rozumiane jako akceptacja przez Trybunał Konstytucyjny sposobu wyboru przez ustawodawcę techniki legislacyjnej, stanowiącej reakcję na wejście w życie wyroku o sygn. P 29/09, w szczególności kreowania nowych jednostek redakcyjnych tekstu normatywnego o tożsamym brzmieniu co zmieniane. Trybunał stwierdził jedynie, że okoliczności zmiany przewidzianej w ustawie nowelizującej uzasadniały odstąpienie od zasady określenia odpowiednio długiej *vacatio legis* tej ustawy.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.