



Warszawa, 07-12-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**II.519.1146.2022.MH**

**Pan Senator**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
**Przewodniczący**  
**Komisji Ustawodawczej**  
**Senatu RP**

Szanowny Panie Senatorze,

w dniu 1 grudnia 2022 r. Sejm uchwalił ustawę o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. (druk sejmowy nr 2812). Obecnie ustawa ta jest przedmiotem prac w Senacie (druk senacki nr 885).

Na wstępie należy stwierdzić, że **uchwalanie tzw. ustaw amnestyjnych czy abolicyjnych mieści się w kompetencjach parlamentu**. Amnestia *sensu stricto* polega na wydaniu ustawy, której treścią jest złagodzenie lub darowanie kary za popełnione przestępstwa (zob. np. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2019, s. 214). Z reguły w ustawie amnestyjnej zamieszcza się również przepis abolicyjny, zgodnie z którym nie wszczyna się nowych postępowań o czyny objęte amnestią, a wszczęte umarza (jw., s. 189).

Kompetencja parlamentu do dokonania amnestii wiąże się w sposób oczywisty z takimi zasadami konstytucyjnymi jak podział władzy (art. 10 Konstytucji), niezależność i odrębność władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) oraz wyłączność sądów w sferze sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Amnestia przeprowadzona w sposób, o którym była mowa wyżej, nie narusza tych zasad, gdyż intencją ustawodawcy nie jest podważanie czy kontrola wyroków sądowych, lecz wyłącznie realizacja określonych założeń polityki karnej. Ustawodawca ma bowiem prawo „do stanowienia prawa odpowiadającego m.in. założonym celom politycznym, a więc – także celom kryminalnopolitycznym” (wyrok TK z dnia 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00). Ustawodawca dysponuje względnie szerokim zakresem swobody co do kryminalizowania i dekryminalizowania określonych zachowań oraz określania wysokości kar. W obszarze tej swobody mieści się darowanie lub złagodzenie kary, co jest istotą amnestii (por. A. Marek, V. Konarska-Wrzošek, *Prawo karne*, Warszawa 2019, s. 432).

Podkreślenia jednak wymaga to, że **amnestia nie polega na ocenie zasadności zarzutów karnych, na rozstrzygnięciu sporu co do istnienia podstaw do ukarania, lecz jedynie odnosi się do skutków skazania** (zob. P. Daniluk, *Amnestia i jej konstytucyjne uwarunkowania*, Przegląd Sejmowy 3/2014, s. 63–64). Jak wskazuje cyt. Autor, „[a]kt amnestyjny nie jest [...] skierowany na istniejące wyroki skazujące, czy też nie odnosi się do tychże wyroków. Poza zakresem zainteresowania tego aktu pozostaje zatem to, w jaki sposób sądy rozstrzygały o zasadności konkretnych zarzutów karnych i jakie kary wymierzyły w związku z ich potwierdzeniem w toku postępowania karnego. Amnestia nie jest więc środkiem służącym weryfikacji, a następnie ewentualnej zmianie lub uchyleniu prawomocnego orzeczenia, nie kreuje ona swoistej instancji odwoławczej czy też rewizyjnej” (jw., s. 65). W warunkach podziału władzy i odrębności władzy sądowniczej nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania sprawują powołane do tego organy władzy sądowniczej (Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny), a nie ustawodawca.

Mając na uwadze powyższe, można stwierdzić, że warunkiem dopuszczalności amnestii jest z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ograniczenie się ustawodawcy do darowania przestępstwa (kary), czemu nie towarzyszy rozstrzygnięcie o zasadności przypisania konkretnym osobom popełnienia przestępstwa. **Jeśli zaś pod pozorem ustawy amnestyjnej ustawodawca dokonywałby *de facto* nadzoru nad prawomocnymi orzeczeniami sądowymi, to wówczas taką ustawę należałoby uznać za akt sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a tym samym za naruszenie zasady podziału władzy, zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej oraz zasady, zgodnie z którą wymierzanie sprawiedliwości należy do sądów.** Istotą amnestii jest bowiem to, że zastosować ją można wyłącznie w przypadku, gdy doszło do popełnienia przestępstwa (zob. np. postanowienie SN z dnia 2 czerwca 2003 r., sygn. akt III KRN 4/03). Rolą ustawy amnestyjnej jest w takiej sytuacji wyłącznie darowanie kary, a nie wiążące ustalenie z mocą wsteczną, że określona grupa czynów nie stanowiła w chwili ich popełnienia przestępstwa. Tego typu ustalenie jest bowiem czynnością z zakresu wymierzania sprawiedliwości, a nie władzy ustawodawczej.

Omawiana ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. została *prima facie* skonstruowana i zredagowana jako ustawa amnestyjno-abolicyjna. Sposób sformułowania zawartych w niej przepisów może sugerować, że celem ustawy jest darowanie kar za przestępstwa orzeczone prawomocnymi wyrokami (art. 2) oraz nakaz umorzenia trwających postępowań i zakazie wszczynania nowych (art. 1).

Pogłębiona analiza tejże ustawy prowadzi jednak do wniosku, że nie ma ona charakteru amnestyjno-abolicyjnego. Wynika to z preambuły do tej ustawy odczytywanej w związku z uzasadnieniem jej projektu (druk sejmowy nr 2812). Już bowiem w pierwszych zdaniach uzasadnienia projektu ustawy wyjaśniono, że „[p]otrzeba i cel przyjęcia projektowanych rozwiązań wynika z kształtowania się **linii orzeczniczych, które opierają się na redukcyjnej i formalistycznej wykładni**

dokonywanej przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz niektóre sądy powszechne. Sądy te, **bez wyraźnych podstaw prawnych ku temu, orzekały o przekroczeniu uprawnień** przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy przekazywali spis wyborców w danej gminie, zawierający dane osobowe tych wyborców operatorowi wyznaczonemu do wykonania czynności technicznych w związku z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 roku” (podkr. własne).

W dalszej części uzasadnienia pojawiają się kolejne stwierdzenia jednoznacznie kwestionujące orzecznictwo sądowe:

- „Sądy orzekające [...] pomijają fakt, iż Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych stwierdził, że pozyskanie danych osobowych przez operatora wyznaczonego miało oparcie w art. 6 ust. 1 lit. c RODO”;

- „Działanie nakierowane na realizację konstytucyjnych obowiązków nigdy nie może być interpretowane jako niezgodne z prawem [...]”;

- „[...] organy gminy, które przekazały spis wyborców nie mogły zwlekać – w szczególności analizować skomplikowane stany prawne, co nawet przy przyjęciu formalistycznej i błędnej wykładni reprezentowanej w niektórych liniach orzeczniczych, powinno wyłączać ich winę w związku z błędem co do prawa”;

- „[...] procesy w tej sprawie były niedopuszczalne, a postępowania winny być umorzone przed rozpoczęciem przewodu sądowego”.

Analiza opiniowanej ustawy w świetle jej uzasadnienia prowadzi do wniosku, że rzeczywistym celem ustawodawcy nie jest – charakterystyczne dla amnestii – darowanie przestępstw i kar za ich popełnienie. Uzasadnienie projektu ustawy sprowadza się do polemiki z wyrokami sądowymi. Projektodawca w ten sposób

deklaruje, że jego **intencją jest zakwestionowanie pewnej grupy wyroków sądowych.**

Opiniowana ustawa opiera się na założeniu, że osoby, wobec których w indywidualnych postępowaniach postawiono zarzuty związane z przekroczeniem uprawnień, działały w ramach obowiązków, co stanowi okoliczność wyłączającą bezprawność czynu (kontratyp). W innym miejscu uzasadnienia pojawia się sugestia alternatywna, że – nawet zakładając, iż nie mieliśmy do czynienia z kontratypem – osoby, o których mowa, nie ponosiły winy i nie popełniły w związku z tym przestępstwa z uwagi na tzw. błąd co do prawa, wynikający z usprawiedliwionej nieświadomości bezprawności czynu (zob. art. 30 Kodeksu karnego). Tego typu stwierdzenia stanowią prawną kwalifikację określonych stanów faktycznych z punktu widzenia prawa karnego, co jest istotą rozstrzygnięcia sprawy karnej.

Nie jest przedmiotem ani celem mojego wystąpienia analiza tego, czy osoby, które przekazały operatorowi pocztowemu spis wyborców w związku z zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r. wyborami na urząd Prezydenta RP, działały w ramach uprawnień i obowiązków i czy popełniły przestępstwo. Należy natomiast podkreślić, że wiążące ustalenie tych okoliczności jest **rozstrzygnięciem sprawy karnej, a więc czynnością należącą do sfery wymierzania sprawiedliwości.** Jest to bowiem ocena wymagająca interpretacji prawa na tle indywidualnie ustalonego stanu faktycznego. To samo trzeba powiedzieć o ustaleniu, że czyn nie stanowił przestępstwa, gdyż sprawca dopuścił się go w usprawiedliwionej nieświadomości bezprawności (działał w błędzie co do prawa).

Dokonywanie wiążących ocen w powyższym zakresie powinno należeć do władzy sądowniczej, następować w warunkach niezależności i niezawisłości na podstawie stanu faktycznego konkretnej sprawy ustalonego w postępowaniu dowodowym. **Rzeczywistym celem opiniowanej ustawy, ujawnionym w uzasadnieniu jej projektu, jest zatem weryfikacja orzeczeń sądowych i ich**

**podważenie, a nie tylko – charakterystyczne dla ustaw amnestyjnych i abolicyjnych – darowanie pewnych przestępstw i wymierzonych kar.** Jeszcze raz należy podkreślić, że amnestia nie może polegać na kwestionowaniu treści już zapadłych lub potencjalnych orzeczeń sądowych i tym samym stanowić aktu nadzoru judykacyjnego nad działalnością sądów.

Z tych powodów należy uznać, że przedmiotowa ustawa nie jest aktem amnestyjno-abolicyjnym. W związku z tym, że wkracza ona w sposób bezpośredni w sferę wymierzania sprawiedliwości należy ją uznać za naruszającą art. 10, art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP (zasady podziału władzy oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej, a także zasada wyłączności sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości).

Analiza ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. powinna również uwzględniać zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Wynika to z faktu, że – przyjmując założenie, iż ustawa wejdzie w życie – nie można wykluczyć, iż w przyszłości może ona zostać uchylona z uwagi na jej niekonstytucyjność (na skutek decyzji parlamentu lub wyroku Trybunału Konstytucyjnego). Jest to istotne, gdyż uchylenie skutków amnestii, polegające na przywróceniu możliwości prowadzenia postępowań karnych wobec czynów objętych amnestią, nie musi stanowić naruszenia Konstytucji (w szczególności zasady ochrony praw słuszenie nabytych), jeśli sam akt amnestii był niekonstytucyjny (por. wyrok TK z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99).

Dlatego też należy uznać, że uchwalenie opiniowanej ustawy może spowodować dodatkowo powstanie istotnej niepewności prawnej po stronie jej potencjalnych beneficjentów.

Z wszystkich przedstawionych powodów stoję na stanowisku, że ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją

wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. jest niezgodna z wskazanymi powyżej przepisami Konstytucji i, jako taka, winna zostać odrzucona w całości.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/