



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Opinia o zgodności  
z Konstytucją RP  
ustawy z dnia  
17 września 2021 r.  
o zmianie ustawy  
– Kodeks karny  
oraz niektórych  
innych ustaw  
(druk senacki nr 495)

Opinie  
i ekspertyzy  
OE-366

WARSZAWA 2021

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2021

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Iwona Moskalik-Tyma

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
październik 2021

# Opinia o zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 495)

## Tezy opinii:

1. Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 w związku z 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Art. 1 pkt 3 ustawy, o której mowa w pkt 1 (**dalej: ustawa**), jest niezgodny z art. 10 ust. 2 w związku z art. 175 ust. 1 i art. 45 ust. 1 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Art. 4 pkt 1 ustawy w zakresie, w jakim w art. 25 ustawy o partiach politycznych dodaje się ust. 8 w brzmieniu „Partia polityczna udostępnia rejestr wpłat na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej” jest niezgodny z art. 11 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Art. 4 pkt 2 ustawy w zakresie, w jakim w dodanym art. 27a ustawy o partiach politycznych zamieszcza się ust. 3 w brzmieniu „Partia polityczna udostępnia rejestr umów na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej” jest niezgodny z art. 11 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
5. Art. 4 pkt 2 ustawy w zakresie, w jakim dodaje się art. 27b ust. 1 w ustawie o partiach politycznych jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 oraz z art. 11 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

6. Art. 6 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje udostępnianie przez jednostki finansów publicznych rejestru umów, o których mowa w tym przepisie, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i art. 47 Konstytucji RP.
7. Art. 8 ustawy w zakresie, w jakim dodaje w Kodeksie wyborczym paragraf 3a w art. 160, zaliczający do zadań Państwowej Komisji Wyborczej nakładanie kar pieniężnych, o których mowa w art. 27b ustawy o partiach politycznych, jest niezgodny z art. 10 ust. 2 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.
8. Art. 11 i art. 12 ustawy są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

### I

1. Opiniowana ustawa przewiduje w art. 1 pkt 1 wprowadzenie nowego środka karnego w postaci zakazu zajmowania stanowiska lub wykonywania zawodu lub pracy w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego, a także w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów (nowy art. 39 pkt 2aa).

2. Zgodnie z art. 1 pkt 3 ustawy sąd orzeka zakaz: 1) zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk lub 2) wykonywania wszelkich lub określonych zawodów, lub 3) wykonywania wszelkiej lub określonej pracy na podstawie stosunku pracy, umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, lub umowy o dzieło

– w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego, a także w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów, w razie skazania osoby pełniącej funkcję publiczną za przestępstwa określone w art. 228 § 1 i 3–6, art. 230 § 1, art. 230a § 1, art. 250a § 1 i 2, art. 271 § 3, art. 296a § 1, 2 i 4 oraz art. 305 § 1 i 2” (tak w § 1 aa dodanym w art. 41 Kodeksu karnego). Nadto sąd może orzec wymieniony zakaz w razie skazania innej osoby niż pełniąca funkcję publiczną za przestępstwa określone w art. 229 § 1 i 3–5, art. 230 § 1, art. 230a § 1, art. 250a § 1 i 2, art. 271 § 3, art. 296a § 1, 2 i 4 oraz art. 305 § 1 i 2 (tak w § 1 ab dodanym w art. 41 Kodeksu karnego). Sąd orzeka dożywotnio wymieniony zakaz

w razie ponownego skazania sprawcy w warunkach określonych w danym przepisie (tak w § 1 b dodanym w art. 41 Kodeksu karnego).

Art. 1 pkt 3 ustawy jest niezgodny z zasadą proporcjonalności ograniczania praw i wolności, znajdującą wyraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia te mogą być ustanawiane „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie”. Obligatoryjne wprowadzenie zakazu wykonywania „wszelkiej pracy” w zakresie w tym przepisie wskazanym, w sposób automatyczny, pod rygorem odpowiedzialności karnej za niezastosowanie się do zakazu, przewidzianej w art. 244 Kodeksu karnego, jest nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności, ponieważ może oznaczać pozbawienie poddanego ograniczeniu środków utrzymania, nawet do końca jego życia, a więc skazanie na swego rodzaju „unicestwienie socjalne”. Wprawdzie osoba, wobec której zakaz orzeczono, w braku środków utrzymania, będzie miała, w myśl art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, prawo do zabezpieczenia społecznego, jeśli zostanie uznana za pozostającą bez pracy „nie z własnej woli”, ale w konkretnej sytuacji może to oznaczać nawet zagrożenie dla życia tej osoby, jeśli zakaz orzeczono dożywotnio, a zainteresowany nie znajdzie pracy. W demokratycznym państwie prawnym sankcje karne stosowane w celu zwalczania korupcji nie mogą zostać zamienione w narzędzie stosowane automatycznie i zredukowane do środka służącego egzekwowaniu represji wykluczającej resocjalizację.

Przedmiotowy przepis art. 1 pkt 3 ustawy jest niezgodny z art. 10 ust. 2 w związku z art. 175 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ustawodawca odbiera władzy sądowniczej prawo do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a sprawcom czynów w przepisie tym określonych prawo do rozpatrzenia ich sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Konstytucja RP nie przewiduje wyrokowania przez parlament, a do tego sprowadza się przedmiotowy przepis ustawy, z wyjątkiem dodanego w art. 41 § 1 ab, zgodnie z którym w razie skazania innej osoby niż pełniąca funkcję publiczną za przestępstwa określone w art. 229 § 1 i 3–5, art. 230 § 1, art. 230a § 1, art. 250a § 1 i 2, art. 271 § 3, art. 296a § 1, 2 i 4 oraz art. 305 § 1 i 2, sąd może orzec zakaz określony w ustawie. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym nie polega na automatycznym nadawaniu wyrokom wydawanym przez ustawodawcę formy wyroków sądowych.

**3.** W myśl art. 1 pkt 2 ustawy, sąd będzie mógł orzec pozbawienie praw publicznych za przestępstwa określone w art. 228 § 1 i 3–6, art. 229 § 1 i 3–5, art. 230 § 1, art. 230a § 1, art. 250a § 1 i 2, art. 271 § 3, art. 296a § 1, 2 i 4 oraz art. 305 § 1 i 2, niezależnie od motywacji, w wyniku której popełniono przestępstwo (nowe brzmienie art. 40 § 2). Oznacza

to rozszerzenie zakresu stosowania pozbawienia praw publicznych bez określenia przesłanek zastosowania tego środka karnego, a także stwarza możliwość zastosowania tego środka także w przypadku odstąpienia od wymierzenia kary<sup>1</sup>. Wprowadzona ustawą regulacja jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), w zakresie, w jakim umożliwia arbitralną ingerencję w sferę praw jednostki. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego filarem demokratycznego państwa prawnego jest unikanie arbitralizmu w funkcjonowaniu władzy publicznej<sup>2</sup>, w tym przypadku władzy sądowniczej. Przedmiotowa regulacja narusza także zasadę proporcjonalności, stwarzając możliwość nadmiernego zaostrzania sankcji przez wprowadzenie pozbawienia praw publicznych w oderwaniu od motywacji działania sprawcy i bez określenia przesłanek orzekania o pozbawieniu praw publicznych. Zasada proporcjonalności znajduje wyraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w myśl którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, w tym przypadku z praw publicznych, mogą być ustanawiane „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie”. Wprowadzając możliwość pozbawiania praw publicznych bez określenia przesłanek tego pozbawienia, a więc niejako automatycznie w przypadku zaistnienia przestępstwa, ustawodawca nie pozwala na przeprowadzenie testu proporcjonalności ograniczenia, nadając temu ograniczeniu w istocie blankietowy charakter. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego test ten wymaga ustalenia, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a ponadto czy efekty wprowadzonej regulacji pozostaną w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Brak określenia w ustawie przesłanek orzekania pozbawienia praw publicznych pociąga za sobą niezgodność tego rozwiązania z zasadą proporcjonalności ze względu na wykluczenie przez ustawodawcę możliwości przeprowadzenia testu proporcjonalności.

Brak określenia w ustawie przesłanek orzekania pozbawienia praw publicznych powoduje także niezgodność regulacji z zasadą określoności prawa, zaliczaną do zasad stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w myśl zasady określoności prawa, w dziedzinie prawa karnego, w której „ustrojodawca wymaga by ingerencja we wskazaną materię była dokonywana wyłącznie ustawą,

---

1 Por. uwagi Sądu Najwyższego o projekcie ustawy (do druku sejmowego nr 1252).

2 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

chodzi (...) nie tylko o ustawową formę, ale także o to, by rozstrzygnięcie danej sprawy zostało dokonane w sposób, który nie wymaga odwołania się do skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, wymagających uwzględnienia innych aktów normatywnych czy też uzupełniających lub korygujących rezultat językowej wykładni ustawy. Tylko kompletność i precyzja unormowania ustawowego nie pozwoli bowiem organom stosującym prawo na dowolność w nadawaniu ostatecznego kształtu ograniczeniom czy na wyznaczanie ich zakresu”<sup>3</sup>. W świetle dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, która zachowuje aktualność w niniejszej sprawie, „z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. W szczególności ustawodawca ma obowiązek tworzenia przepisów niebudzących wśród ich adresatów wątpliwości co do treści nakładanych na nich obowiązków i przyznawanych praw. Takie oczekiwanie obywateli w stosunku do racjonalnego ustawodawcy wynika bowiem z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”<sup>4</sup>. W kontekście niniejszej sprawy istotny jest pogląd Trybunału, zgodnie z którym zasady poprawnej legislacji mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela”<sup>5</sup>, przy czym Trybunał akcentuje ich doniosłość szczególnie w dziedzinach prawa karnego. Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP odpowiedzialności karnej „podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Według Trybunału Konstytucyjnego „surowsze standardy oceny przepisów dotyczących praw i wolności, a zwłaszcza zasad ich ograniczania, uzasadnione są negatywnymi konsekwencjami, jakie niejasność, brak precyzji czy niepełność tych regulacji mogą spowodować dla ich adresatów. W szczególności chodzi tu o stan niepewności co do treści praw i obowiązków czy też warunków, na jakich mogą być one ograniczane, zwłaszcza gdy stwarza to dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę interpretacji. W zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niepełny, nieprecyzyjny czy niejasny organy te mogą wcielać się w rolę prawodawcy. Jest to sprzeczne z zasadą

---

3 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu orzeczeń w sprawach o sygn. SK 17/00, K 50/02, K 33/00.

4 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 41/02.

5 Ibidem.

określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów danej normy prawnej”<sup>6</sup>.

Według Trybunału Konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa „wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i elementów kary, tak by czyniło to zadość wymaganiu przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania”<sup>7</sup>. Ustawa w omawianym zakresie nie odpowiada temu wymaganiu.

## II

1. Ustawa wprowadza zmianę w ustawie o partiach politycznych, polegającą na zobowiązaniu partii politycznych do udostępniania na „swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej” aktualizowanego rejestru wpłat (tak w ust. 8 dodanym w art. 25 ustawy o partiach politycznych), w którym zamieszcza się: imię, nazwisko, imię ojca oraz miejsce zamieszkania osoby dokonującej wpłaty; datę wpłaty; wysokość wpłaty, przy czym w rejestrze wpłat zamieszcza się informacje o wpłatach od osoby dokonującej wpłaty na rzecz partii politycznej, z wyłączeniem składek członkowskich, w kwocie przekraczającej w jednym roku 10 000 zł.

W myśl art. 11 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolita „zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych”. Art. 47 Konstytucji stanowi, że każdy „ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego”. Prowadzenie przez partie polityczne rejestru wpłat, obejmującego dane wskazane w ustawie i udostępnianie rejestru Państwowej Komisji Wyborczej, jak również na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, odpowiada standardom konstytucyjnym. Jednakże udostępnianie tego rejestru w zgodzie z ustawą sprowadza immanentne ryzyko efektu mrożącego dla działalności partii politycznych, zwłaszcza pozostających w opozycji do aktualnie rządzących. W ten sposób zwalczanie korupcji może okazać się użyteczne dla ograniczania możliwości działania opozycji. Powszechna dostępność rejestru znaczących wpłat oznacza powszechną dostępność danych o poglądach politycznych obywateli, które są ich sprawą prywatną, dopóki nie pełnią oni funkcji publicznych. Zamierzone skutki antykorupcyjne można w tym przypadku osiągnąć bez naruszania wolności działalności partii politycznych i prawa do prywatności, a tym

---

6 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 17/00.

7 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 22/02.



samym przedmiotowy przepis jest nieproporcjonalnym ograniczeniem wolności i prawa, niezgodnym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2. Ustawa przewiduje także prowadzenie i upowszechnianie przez partie polityczne rejestru umów, w którym zamieszcza się: numer umowy – o ile taki nadano; datę i miejsce zawarcia umowy; okres obowiązywania umowy; oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron; określenie przedmiotu umowy; wartość przedmiotu umowy; tryb zawarcia umowy. W rejestrze umów zamieszcza się informacje o uzupełnieniu lub zmianie umowy, rozwiązaniu za zgodą stron umowy, jak również informacje o odstąpieniu od umowy, jej wypowiedzeniu lub wygaśnięciu. Tego rodzaju informacje powinny być przeznaczone dla Państwowej Komisji Wyborczej oraz dostępne na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Upowszechnianie rejestru umów może utrudniać działalność partii politycznych, zwłaszcza opozycyjnych albo reprezentujących mniejszościowy punkt widzenia, ponieważ powszechna dostępność informacji o tych umowach może utrudniać działalność gospodarczą podmiotom zawierającym umowy z konkretnymi partiami politycznymi.

Zamierzone skutki antykorupcyjne można w tym przypadku osiągnąć bez naruszania wolności działalności partii politycznych, a tym samym przedmiotowy przepis jest nieproporcjonalnym ograniczeniem tej wolności, niezgodnym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

3. Ustawa wprowadza do ustawy o partiach politycznych przepis karny (dodany art. 27b ust.1), w myśl którego „Kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji lub udostępnienia rejestru wpłat, o którym mowa w art. 25 ust. 6, lub rejestru umów, o którym mowa w art. 27a ust. 1, albo podaje w nich nieprawdziwe dane, podlega karze pieniężnej w wysokości od 1 000 zł do 30 000 zł, nakładanej przez Państwową Komisję Wyborczą”.

Przepis ten jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP ze względu na brak określoności i precyzyjności, wykluczającej możliwość dowolnego decydowania o jego stosowaniu<sup>8</sup>. Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł zorientować się na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu”<sup>9</sup>. Sformułowanie „kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku” jest na tyle niejednoznaczne,

---

8 Por. T. Sroka: uwagi do art. 42, w: M. Safjan, L. Bosek, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. I, s. 1030.

9 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 10/02.

że może być źródłem nadużyć związanych z nakładaniem kar pieniężnych na polityków, zwłaszcza opozycyjnych. W odniesieniu do mniejszych partii tego rodzaju rozwiązanie może zniechęcać do przyjmowania wpłat i zawierania umów. Prowadzenie, aktualizacja i udostępnianie rejestrów może okazać się na tyle angażujące i kłopotliwe, że stanie się źródłem ograniczenia możliwości działalności partii. Z tego względu przedmiotowy przepis jest niezgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji RP. Jawność finansowania partii politycznych, o której mowa w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, nie może utrudniać działalności partii. Art. 11 ust. 2 Konstytucji RP należy interpretować uwzględniając zasadę wolności działalności partii politycznych. Przedmiotowy przepis nie odzwierciedla tego standardu konstytucyjnego.

Przepis art. 27b ust. 1 ustawy o partiach politycznych, dodany w art. 4 pkt 2 ustawy, pozwala na dowolne i arbitralne określenie wysokości przewidzianej w nim kary pieniężnej, co jest niezgodne z zasadą określoności prawa. Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza, w której większość mają osoby powołane przez polityków, nakładając karę pieniężną mogłaby kierować się interesami politycznymi. Państwowa Komisja Wyborcza nie jest organem władzy sądowniczej, ani organem administracji. Nie może zatem nakładać kar. Przedmiotowy przepis jest zatem niezgodny z art. 10 ust. 2 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Niezgodność ta dotyczy również art. 8 ustawy, w myśl którego do zadań Państwowej Komisji Wyborczej, określonych w art. 160 Kodeksu wyborczego, należy nakładanie kar pieniężnych, o których mowa w art. 27 b ustawy o partiach politycznych.

### III

1. Art. 6 ustawy przewiduje, że jednostki finansów publicznych udostępniają na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej rejestr umów mogących podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Regulacja ta jest niezgodna z zasadą racjonalności dekodowaną z art. 2 Konstytucji RP. Nieracjonalne jest nałożenie na jednostki sektora finansów publicznych, w tym np. uczelnie publiczne, udostępniania wszystkich umów, w tym np. umów o pracę, które i tak mogą być udostępnione, przy czym jednostki te mają obowiązek dokonania przed publikacją oceny statusu tych umów z punktu widzenia ustawy o dostępie do informacji publicznej. To wszystko pod rygorem odpowiedzialności karnej, do której mogą być pociągnięci kompetentni

pracownicy tych jednostek. Trudno uznać tego rodzaju rozwiązanie za racjonalne.

Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”<sup>10</sup>, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”<sup>11</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”<sup>12</sup>.

To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, „pozwala wymagać od wszystkich obywateli” respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzućcie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałyby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”<sup>13</sup>, nieodzownej dla zagwarantowania zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Wprowadzona w art. 6 ustawy regulacja powoduje ingerencję w prawo do prywatności pracowników jednostek sektora finansów publicznych, traktowanych arbitralnie i przedmiotowo, a także partnerów tych jednostek, będących stronami zawieranych umów. Ingerencja ta jest nieproporcjonalna, ponieważ zwalczanie korupcji, pozostające w interesie publicznym, jest możliwe bez wprowadzania przewidzianych w ustawie rozwiązań. Wprowadzona regulacja nie jest w stanie doprowadzić do zwalczania korupcji, gdyż sama publikacja tak wielu umów w takim zakresie uniemożliwi zapoznanie się z nimi nie tylko przez opinię publiczną, ale także przez podmioty zajmujące się działalnością antykorupcyjną, które mają dostęp do tych umów na odrębnych podstawach prawnych. Efekty wprowadzanej regulacji w postaci zwalczania korupcji nie pozostają w proporcji do nakładanych przez tę regulację ciężarów, zarówno na jednostki sektora finansów publicznych, jak też obywateli, których prawo

---

10 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

11 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

12 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

13 Ibidem.

do prywatności będzie podlegało ograniczeniu wskutek powszechnej dostępności zawieranych przez nich umów, w których mogą się znaleźć niechronione dane osobowe. Art. 6 ustawy jest zatem niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym, w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”<sup>14</sup>. Ustawodawca postępuje dokładnie odwrotnie do tej reguły w przypadku tych przepisów ustawy, które według niniejszej opinii są niezgodne z wymaganiami proporcjonalności, mającymi oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ingerencja w zakres prawa lub wolności konstytucyjnej nie może być nadmierna<sup>15</sup>.

3. Art. 6 ustawy dodaje do ustawy o finansach publicznych nowy art. 34b, zawierający przepis karny w brzmieniu: „Kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji lub udostępnienia rejestru umów, o którym mowa w art. 34a ust. 1, albo podaje w nim nieprawdziwe dane, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”. Przepis ten jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP ze względu na brak określoności i precyzyjności, wykluczającej możliwość dowolnego decydowania o jego stosowaniu. Sformułowanie „kto nie wykonuje lub nie dopuszcza do wykonania obowiązku” jest na tyle niejednoznaczne, że może być źródłem rozbieżnych interpretacji i powodować nadużycia związane z jego stosowaniem.

## IV

Zgodnie z art. 11 ustawy do posłów i senatorów „obecnej kadencji” stosuje się przepis art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora „w brzmieniu dotychczasowym”. Oznacza to, że ustawa w tym zakresie jest niezgodna z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP<sup>16</sup>. Zasada ta przewiduje, że uzyskane raz prawo, a zatem prawo do wykonywania mandatu na ustalonych ustawowo warunkach przez cały okres kadencji, nie może być odebrane lub niekorzystnie zmodyfikowane. Jednak w myśl tej zasady nie podlegają ochronie prawa nabyte

---

14 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23/98.

15 Por. B. Banaszak: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 181.

16 Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2020, s. 76 i nast.

niesłusznie<sup>17</sup>. Ustawa uznaje prawa, które ogranicza, za wymagające ograniczenia ze względu na zwalczanie korupcji. Są to zatem prawa, których wykonywanie jest niesłuszne, niezgodne z zasadami sprawiedliwości, a więc niesłuszne było też ich nabycie. Tym samym niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych, a więc z art. 2 Konstytucji RP, jest uznanie, że przepisy ustawy będą stosowane do posłów i senatorów dopiero po zakończeniu obecnej kadencji. Wskazana niezgodność dotyczy także art. 12 ustawy.

Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.

---

17 Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 7/90 i K 4/99.