



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ

X kadencja

# Zapis Stenograficzny

ze wspólnego posiedzenia  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej (198.),  
Komisji Praw Człowieka,  
Praworządności i Petycji (218.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (287.)

13 grudnia 2022 r.

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. (druk senacki nr 885, druki sejmowe nr 2812 i 2819).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 32)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Krzysztof Kwiatkowski)

**PRZEWODNICZĄCY  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Szanowni Państwo, otwieram posiedzenie 3 połączonych komisji: komisji samorządu terytorialnego – witam państwa w imieniu przewodniczącego Frankiewicza, komisji praw człowieka – witam w imieniu pani przewodniczącej Mateckiej i Komisji Ustawodawczej – witam w imieniu własnym i członków tej komisji.

Przedmiotem prac dzisiejszego posiedzenia 3 połączonych komisji jest jeden punkt: rozpatrzenie ustawy o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., zawartej w druku senackim nr 885.

Chciałbym przywitać gości. Wiem, że jeszcze niektóre osoby dotrą na nasze posiedzenie. W sposób szczególny witam eksperta, który przygotował opinię na prośbę 3 połączonych komisji, pana prof. Ryszarda Piotrowskiego. Chętnie bym przywitał posła reprezentującego wnioskodawców, ale nie widzę na sali pani poseł Milczanowskiej, więc jej nie przywitam.

Jest z nami pan Rafał Kierzyńska, dyrektor Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego w Ministerstwie Sprawiedliwości – witam. Zdalnie jest z nami pełnomocnik prezesa Poczty Polskiej, mecenas Krzysztof Wąsowski. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich reprezentuje naczelnik Michał Hara. Stowarzyszenie Sędziów „Themis” reprezentuje członek zarządu, pan sędzia Dominik Czeszkiewicz. Helsińską Fundację Praw Człowieka reprezentuje pan Marcin Wolny, Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog

Polska – pani Katarzyna Batko-Tołuć. A mecenasem, który pracuje z nami przy tym projekcie, jest pan Marek Jarentowski – witam pana mecenasa.

Oczywiście, żeby formalności stało się za dość, bardzo proszę posła sprawozdawcę, przedstawiciela wnioskodawców, panią poseł Annę Milczanowską, o przedstawienie projektu.

Pani poseł nie ma, więc projektu nie przedstawi.

Dlatego oddaję głos ekspertowi, który przygotował opinię na prośbę połączonych komisji.

Pan prof. Piotrowski. Bardzo gorąco proszę o opinię do projektu.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Panie Profesorze, zapraszamy, jeżeli pan ma takie życzenie oczywiście.

**CZŁONEK ZESPOŁU DORADCÓW  
DO SPRAW KONTROLI  
KONSTITUCYJNOŚCI PRAWA  
PRZY MARSZAŁKU SENATU X KADENCJI  
RYSZARD PIOTROWSKI**

Szanowni Państwo! Szanowni Państwo Senatorowie!

Ta opinia dotyczy bardzo krótkiej ustawy, ustawy, która składa się zasadniczo z 2 artykułów i z pewnych przepisów towarzyszących, które są jednak bardzo ściśle związane z tymi 2 artykułami. Te artykuły dotyczą po prostu tego, żeby nie ścigać za czyny związane z organizacją wyborów prezydenta Rzeczypospolitej polegające na przekazaniu operatorowi pocztowemu spisu wyborców. Ten spis wyborców jest bardzo istotny. On zawierał dane, w szczególności dane, które nie musiały być przekazane, mianowicie dane dotyczące imienia ojca, daty urodzenia,

Wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (198.),  
Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (218.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (287.)

numeru ewidencyjnego PESEL. To wszystko nie było potrzebne, żeby pakiet wyborczy przekazać wyborcy, tak jak tam przewidziano. Nie było też żadnej gwarancji, że te dane nie dostaną się w ręce osób niepowołanych, a więc bezpieczeństwo obywateli i ich prywatność zostały tutaj poświęcone w sposób nieproporcjonalny, niezgodnie z konstytucją. To są te okoliczności sprawy. W związku z tym doszło do wszczęcia postępowań przeciwko niektórym wójtom, burmistrzom, prezydentom miast.

Ustawa wprowadza taką specyficzną konstrukcję, mianowicie ocenia to przekazanie jako czyn niedozwolony, aczkolwiek projektodawca w pełni się utożsamia z tymi, którzy tego przekazania dokonali. Ale zakwalifikowanie tego przekazania jako czyn niedozwolony jest potrzebne po to, żeby można było tą ustawą spowodować, że ściganie za te czyny będzie bezskuteczne. Jest to taka figura prawna, która sprawia, że projektodawca jest jakby w sprzeczności z samym sobą, ponieważ najpierw wyjaśnia, że to było niedozwolne, konieczne ze względu na uwarunkowania, w jakich doszło do przeprowadzenia wyborów, a potem mówi: no tak, ale żeby można było tych ludzi ochronić, trzeba uznać, że popełnili czyn niedozwolony i następnie przyjąć, że zaniechamy ścigania.

Pomijając już wątpliwości dotyczące racjonalności takiego mechanizmu, racjonalności działania projektodawcy, a tym samym ustawodawcy, trzeba powiedzieć, że projektodawca w uzasadnieniu jest bardzo szczery. Mówi po prostu, że niektórzy sędziowie, niektóre sądy niestety orzekają nie tak, jak należy. I, jak wskazano w uzasadnieniu, opozycja i sprzyjające jej środowiska promują niestety pogląd, że wskazane zachowania wójtów, burmistrzów czy prezydentów stanowiły czyny zabronione, a niektórzy sędziowie ulegają niestety temu pogładowi. I wobec tego proponowana ustawa ma na celu, jak wskazano w uzasadnieniu, jedynie potwierdzenie istniejącego stanu prawnego przez jednoznaczne wskazania, że działania, których dotyczy, nie stanowiły przestępstwa. A więc trzeba zastąpić...

*(Sygnał telefonu komórkowego)*

Bardzo przepraszam.

...Sąd w tej jego roli, którą wypełnia niewłaściwie. W takim razie potrzebna jest ustawa, żeby tego dokonać. Mamy więc taką ustawę uchwaloną na wszelki wypadek. To znaczy na

wypadek, gdyby te poglądy niektórych sądów się upowszechniły, będziemy mieli ustawę, która potwierdza istniejący stan prawny, ale ten stan prawny, z którym ustawodawca, projektodawca się utożsamia, nie ten, który on kreuje, po to, żeby osiągnąć zamierzony cel, a który polega na tym, żeby powiedzieć, że ten stan prawny, z którym się utożsamia, jest bezprawny. Taka osobliwość występuje w tej ustawie, bo jak tu inaczej sprawić, żeby sprawiedliwość była po naszej stronie. I żeby to osiągnąć, musimy niestety w tej ustawie zastąpić sądy. Nawet projektodawca mówi o tym, że ta ustawa ma przesądzić o tym, że ci, którzy te dane przekazali, są w porządku.

To jest oczywiście zupełnie fundamentalna kwestia, dlatego że parlament nie może niczego przesądzić, nie jest władny do orzekania. Owszem między, powiedzmy, XIV a XVIII w. w parlamencie brytyjskim była taka konstrukcja, która polegała na tym, że parlament orzekał i dość arbitralnie, czasem bardzo okrutnie, ale pod koniec XVIII w. zakończono stosowanie tej formuły i zatriumfowała zasada podziału władzy. Wobec tego owszem parlament może uchwalić ustawę, która penalizuje pewne zachowania, może uchwalić ustawę, która wprowadza amnestię, może wprowadzić abolicję, ale nie może zastępować sądów, które niewłaściwie swoją rolę pojmują.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

*(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Proszę jednego z uczestników zdalnych o wyłączenie mikrofonu, bo w sposób niezamierzony słuchamy rozmów. Bardzo proszę, Panie Profesorze.)*

Niestety, dlatego trzeba przyjąć, że ustawa, która służy temu, by wyeliminować linie orzecznicze przez projektodawcę uznane za formalistyczne, linie orzecznicze zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i sądów powszechnych, jest ustawą niezgodną z konstytucją, niezgodną z art. 2, z art. 10, z art. 173 konstytucji, to znaczy z tym, który mówi, że sądy są władzą niezależną i odrębną od innych władz.

Tutaj dochodzi jeszcze problem, który wiąże się z ekspresowym tempem uchwalania tej ustawy. Można powiedzieć, że nie ma powodu do narzekań, bo wszystkie ustawy są uchwalane w tempie ekspresowym. To jest króciutka ustawa. Dlaczego więc należałoby się nad nią długo biedzić? Ale niestety jest pewne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które ja tutaj

Wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (198.),  
Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (218.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (287.)

przytaczam w opinii – nie chcę państwa nużyć powtarzaniem tych sformułowań Trybunału – które sprowadza się do takiej tezy, że szybkość wprowadzenia jest dopuszczalna, ale ona nie może powodować, żeby 3 czytania były rozumiane wyłącznie formalnie. Musi być wnikliwa analiza, trzeba uwzględnić stanowiska ekspertów. Tego wszystkiego w tym przypadku oczywiście nie było.

Dlatego ja także podniosłem w swojej opinii tę pretensję do ustawy, to znaczy, że, to, co uchwalił Sejm, jest niezgodne z zasadą trzech czytań, bo te trzy czytania były wyłącznie formalne. Co zatem należałoby zrobić, jeśli chodzi o tych wójtów, burmistrzów i prezydentów, którzy przekazali te dane wyznaczonemu operatorowi? Należałoby ufać sprawiedliwości wymierzanej przez sądy Rzeczypospolitej i przyjąć, że są przecież okoliczności, które mogą być tutaj wzięte pod uwagę. Natomiast zastąpienie tej sprawiedliwości sprawiedliwością wymierzaną przez Sejm jest w moim przekonaniu naruszeniem fundamentów ustrojowych państwa, które zostały bardzo jasno określone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. U 4/06. Tutaj sobie pozwolę przywołać ten wyrok. Mianowicie Trybunał powiedział: „Parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków” – sprawa pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. I dalej: „Nie ma także pozycji monopolistycznej w systemie organów państwa. Taka konstrukcja została stworzona m.in. w celu uniknięcia – historycznie znanego – doświadczenia. To doświadczenie to zarówno ryzyko, jak i realne niebezpieczeństwo uproszczonego rozumienia demokracji – głównie, jeśli nie wyłącznie – do wszechwładzy większości parlamentarnej. By uniknąć tego niebezpieczeństwa, został stworzony system demokracji konstytucyjnej zawarty w Konstytucji z 1997 r.”. W tym systemie parlament nie sprawuje nadzoru nad działalnością sądów, od tego jest Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy. Tym cytatem z wyroku Trybunału chciałbym zakończyć, dziękując państwu za uwagę. Dziękuję bardzo.

PRZEWODNICZĄCY  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo dziękuję panu profesorowi.

Czy pan profesor z nami zostanie, gdyby były jakieś głosy w dyskusji, pytania?

*(Członek Zespołu Doradców do spraw kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji Ryszard Piotrowski: Oczywiście.)*

Bardzo dziękuję.

Widzę, że na sali jest już z nami sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, pan minister Marcin Warchoł.

Czy pan minister chce teraz zabrać głos?

*(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marcin Warchoł: Jeżeli mogę.)*

Bardzo proszę.

SEKRETARZ STANU  
W MINISTERSTWIE SPRAWIEDLIWOŚCI  
**MARCIN WARCHOŁ**

Szanowny Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Projekt jest odpowiedzią na naganną praktykę, która wykształciła się w wymiarze sprawiedliwości w zakresie tzw. subsydiarnych aktów oskarżenia. Polega ona na tym, że podmiot, który nie jest pokrzywdzony, wnosi subsydiarny akt oskarżenia, sąd taki akt oskarżenia przyjmuje i wydaje na tej podstawie wyrok. Spójrzmy na przepisy. Art. 49 kodeksu postępowania karnego wskazuje, że pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, jeśli jej dobro prawne zostało bezpośrednio zagrożone lub naruszone przez przestępstwo. Nie wystarczy więc, żeby doszło do przestępstwa, potrzeba jeszcze, aby to jej konkretne dobro prawne zostało bezpośrednio przez to przestępstwo naruszone. Przykład z orzecznictwa. Sąd Najwyższy uznał, że pokrzywdzona nie jest rodzina zamordowanego człowieka. Syn został zamordowany. Matka starała się o uzyskanie statusu pokrzywdzonego. Sąd Najwyższy uznał, że nie jest ona pokrzywdzonym, bo to nie jej dobro prawne zostało naruszone lub zagrożone przez popełnione przestępstwo. Przykładów z piśmiennictwa można podać zdecydowanie więcej. Jeżeli dojdzie do włamania i zostaną skradzione przedmioty należące do najemcy, to on będzie pokrzywdzonym, a nie wynajmujący, ponieważ nie jego dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Tak więc sprawdzamy tę bezpośredniość. Jeżeli zostanie napadnięty mąż, obrabowany, żona nie będzie mogła wstąpić w prawa pokrzywdzonej, ponieważ to mąż został napadnięty...

*(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Panie Ministrze, bym powiedział...)*

Wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (198.),  
Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (218.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (287.)

To jest bardzo istotne, Panie Marszałku.

*(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Marszałkiem nie jestem. Panie Ministrze, gdybyśmy jednak bardziej się zajmowali tym projektem, bo daleko odeszliśmy w tej analizie prawnej...)*

W tej praktyce, która się wykształciła, organizacje społeczne, które same siebie określiły pokrzywdzonymi, składały subsydiarne akty oskarżenia, w sytuacji gdy prokuratura odmawiała wszczęcia postępowania przygotowawczego. Te akty oskarżenia oczywiście były niedopuszczalne i jako takie powinny zostać przez sąd niedopuszczone do dalszego procedowania. Art. 17 kodeksu postępowania karnego – umarza się postępowanie, jeżeli nie ma skargi uprawnionego oskarżyciela. To jest taka sama sytuacja, jak oskarżony umrze, jak brak czynu, brak znamion, jak nastąpi przedawnienie. Obiektywna przesłanka: brak skargi. To jest tak, jakby ktośkolwiek z nas chciał nawzajem siebie oskarżać, podkreślam, w postępowaniu publicznoskargowym. Przecież to jest niesłychane. I z taką hucpą, Drodzy Państwo, mieliśmy do czynienia, że te akty oskarżenia wnoszone przez podmioty do tego nieuprawnione były przez sąd przyjmowane i następnie skazywani byli niewinni wójtowie czy burmistrzowie, którzy zrealizowali obowiązki nałożone na nich ustawą, demokratycznie przyjętą w tej Izbie. I dlatego ta ustawa jest niezbędna. Ta ustawa jest niezbędna po to, żeby chronić dobre imię tych, którzy są wykluczani z życia społecznego, niesłusznie skazywani. Mianowicie są to wójtowie i burmistrzowie, którzy zrealizowali obowiązki nałożone na nich ustawą, czyli przekazali operatorowi pocztowemu wyznaczonemu prawem spis wyborców. I to wynika z przepisów, jakie wówczas zostały uchwalone, że tego typu spis powinien być przekazany przez włodarzy gmin. W uzasadnieniu do ustawy znajdziecie państwo stosowne podstawy prawne. Również tam się znajduje podstawa prawna dla prezesa Rady Ministrów, dla pana premiera, który 16 kwietnia decyzją opartą na ustawie wydał decyzję w tym zakresie, do której miał zresztą pełne prawo, bo pan premier działał na podstawie i w granicach prawa i wójtowie działali na podstawie i w granicach prawa. Natomiast nie można tego powiedzieć o samych sędziach niestety, którzy przyjmowali akty oskarżenia niedopuszczalne i następnie skazywali tych niewinnych włodarzy. Dlatego ta

ustawa jest niezbędna. Amnesticę od dawna polskie prawo zna. Wiele było takich przypadków ustaw amnesticznych i to jest kolejna tego typu ustawa w obronie niewinnych ludzi. Bardzo dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY  
KRYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję bardzo.  
Teraz oddaję głos Biuru Legislacyjnemu.

**GŁÓWNY EKSPERT  
W BIURZE LEGISLACYJNYM  
W KANCELARII SENATU  
MAREK JARENTOWSKI**

Dziękuję bardzo.

Ustawa wprowadza amnesticę obejmującą darowanie kar za popełnione w czasie obowiązywania stanu epidemii przestępstwa polegające na przekazaniu Poczcie Polskiej spisu wyborców w związku z zarządzonymi na 10 maja 2020 r. wyborami prezydenta oraz abolicję oznaczającą, że w tych sprawach także nie wszczynają się postępowania, a wszczęte umarza.

Trzeba przypomnieć, że wiosną 2020 r. w związku ze zbliżającymi się wyborami prezydenta w ostatecznie niezrealizowanych planach legislacyjnych większości rządzącej było powierzenie Poczcie Polskiej zadania dostarczania wyborcom kart do głosowania, a następnie przekazania wypełnionych kart do komisji wyborczych. Wójtowie niektórych gmin bez podstawy prawnej przekazali Poczcie Polskiej dane osobowe ze spisu wyborców sporządzonych na potrzeby tych wyborów. Tymczasem, niezależnie od planów większości rządzącej, przekazanie danych osobowych osobom lub podmiotom nieuprawnionym stanowi przestępstwo. Został już w tego rodzaju sprawie wydany pierwszy prawomocny wyrok sądu karnego. Większość wójtów przestrzegająca wiążących ustaw i uznała, że nie może stanowić podstawy prawnej do przekazania spisu wyborców Poczcie decyzją prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r. Zachowanie tych wójtów znalazło potwierdzenie w wyroku sądu administracyjnego, w którym...

*(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Ja mam taką gorącą prośbę o ciszę na sali. Bardzo proszę, Panie Mecenasie.)*

Wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (198.),  
Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (218.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (287.)

...stwierdzono, że decyzja prezesa Rady Ministrów jest nieważna i że w kontekście skutków społecznych i gospodarczych, jakie wywołała, została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Ustawy amnestyjne i abolicyjne w kryminologii są tematem kontrowersyjnym. Ustawy te nie znoszą bowiem przestępności czynu, nie zmieniają jego negatywnej oceny prawnej i społecznej. Przewidują jedynie, że kara za określone czyny popełnione w określonym czasie zostaje darowana bądź złagodzona – amnestia, albo że postępowanie w sprawie tych czynów nie zostanie wszczęte lub zostanie umorzone – abolicja. W Polsce wydano kilka takich ustaw w związku z wydarzeniami bądź przemianami o charakterze politycznym. Obejmowały zwykle przeciwników politycznych władzy – opozycjonistów w okresie Polski Ludowej – lub przestępców pospolitych. Niekiedy ustawy takie były też sposobem korekty błędów w zakresie polityki karnej, umożliwiały bowiem redukcję nadmiernej liczby osadzonych w zakładach karnych. Ostatnie tego rodzaju ustawy wydano w 1989 r., kiedy m.in. przebaczone i puszczono w niepamięć przestępstwa motywowane politycznie, co wydawało się wówczas uzasadnione, a także zamieniono orzeczoną karę śmierci na karę 25 lat pozbawienia wolności. Amnestia i abolicja proponowana w opiniowanej ustawie nie jest zatem precedensem w historii polskiego prawodawstwa. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka okoliczności powodujących zasadniczą różnicę między opiniowaną amnestią i abolicją, a wcześniejszymi.

Jeśli chodzi o kwestie konstytucyjne, po pierwsze, jest to pierwsza abolicja i amnestia, która ma być wprowadzona po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. Konstytucja z 1997 r. potwierdza kształtowany w Polsce po 1989 r. trójpodział władz. System rządów, czy to premierowski, czy prezydencki, różnią się pod względem odseparowania władzy ustawodawczej i wykonawczej. Niezależnie jednak od systemu rządu, we współczesnych państwach demokratycznych konsekwentnie te 2 segmenty władzy odseparowane są od władzy sądowniczej. Zarówno jeśli chodzi o możliwość bieżącego wpływu personalnego – większość rządząca nie wyznacza składów sędziowskich i nie może odwołać sędziów, jak i jeśli chodzi o możliwość wpływu na orzeczenia sądu – większość rządząca nie może tych orzeczeń zmienić. Tymczasem proponowana w ustawie amnestia niweczy skutek prawny

prawomocnego wyroku sądu i w tym sensie stanowi naruszenie zasady trójpodziału władzy.

Po drugie, konstytucja z 1997 r. gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. W przypadku przestępstw obok przestępcy występuje także pokrzywdzony. Abolicja w opiniowanej ustawie chroni przestępcę, a pokrzywdzonemu odbiera prawo do choćby symbolicznego, ale sądowego ustalenia faktu, że jego prawo zostało naruszone, że przekazano jego dane osobowe bez podstawy prawnej nieuprawnionemu podmiotowi.

I po trzecie, dotychczas abolicja obejmowała przestępstwa polityczne i przestępstwa pospolite. Nawet jeśli przestępstwa urzędnicze potraktować jako przestępstwo pospolite, należy zwrócić uwagę, że w tym przypadku chodzi o czyn zabroniony popełniony przez szczególnego urzędnika: osobę wykonującą władzę publiczną, osobę zajmującą kierownicze stanowisko w administracji publicznej. Tym razem zatem władza polityczna obejmuje amnestią i abolicją nie opozycjonistów lub szeregowych przestępców, lecz samą siebie, członków politycznej władzy wykonawczej.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na dwie okoliczności. Wójt jest organem samorządu, a zatem tego segmentu administracji publicznej, który zgodnie z konstytucją ma być odseparowany, niezależny od bieżącego oddziaływania rządu i jego przedstawicieli – wojewodów. W przeciwieństwie do kierowników terenowych rządowych urzędów, służb, inspekcji i straży, którzy mają działać w granicach prawa, a także na podstawie bieżących poleceń rządu i jego przedstawicieli, organy samorządu mają prawo i obowiązek działać jedynie na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących: konstytucji, umów międzynarodowych, ustaw czy rozporządzeń. Polecenie premiera lub wojewody, nawet pisemne, nie jest i nie może być dla wójta i innych organów samorządu terytorialnego wiążące. Ponadto, nawet jeśli wójt jako osoba, wobec której przepisy nie wymagają żadnego wykształcenia czy przeszkolenia w zakresie wykonywanych zadań, sam nie byłby zorientowany, czy ma prawo, obowiązek, przekazać spisy wyborców służby, mu fachowy aparat urzędniczy w tym prawniczy, z którego podpowiedzi m.in. w celu uniknięcia odpowiedzialności karnej wójt powinien skorzystać.

Krótko mówiąc, konstytucja i ustawy gwarantują wójtowi niezależność od bieżących

Wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (198.),  
Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (218.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (287.)

poleceń rządu, a nawet takiej niezależności od niej wymagają, a wójtowi służy ów aparat urzędniczy. W tym kontekście amnestia i abolicja polegająca wszak na odebraniu osobom pokrzywdzonym wglądem w ich personalia przez pracowników Poczty, nawet prawa do poskarżenia się do sądu na działania niektórych wójtów, nie znajduje oparcia w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności. Obywatelskie prawo do sądu i poczucie sprawiedliwości poświęcono na rzecz zapewnienia bezkarności nielicznym wójtom, którzy bez podstawy prawnej wykonywali polecenia administracji rządowej zmierzające do doprowadzenia w ostatnich chwilach do wyborów korespondencyjnych, które ostatecznie nie odbyły się.

Jeśli chodzi o uzasadnienie projektu ustawy, należy zwrócić uwagę na to, że opiniowaną ustawę o amnestii w sposób szczególny uzasadniono tym, że osoby objęte amnestią w istocie nie popełniły przestępstwa. W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, że: „potrzeba i cel przyjęcia projektowanych rozwiązań wynika z kształtowania się linii orzeczniczych, które opierają się na redukcyjnej i formalistycznej wykładni dokonywanej przez sądy. Sądy te, bez wyraźnych podstaw ku temu, orzekały o przekroczeniu uprawnień przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast”. Ponadto stwierdzono, że wobec Poczty Polskiej wydano decyzję prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r., w której polecono dokonanie czynności technicznych związanych z przygotowaniem wyborów. Należy jednak zwrócić uwagę, że amnestia nie jest właściwym środkiem do zmiany kształtujących się w wyrokach sądów linii orzeczniczej. Linie orzeczniczą w szczególności, gdy jest błędna, zmienić może orzecznictwo sądów wyższej instancji, zwłaszcza Sądu Najwyższego i NSA. Ustawodawca natomiast, jeśli doszedł do wniosku, że dotychczasowa regulacja jest niefunkcjonalna, powinien ograniczyć się do zmiany uchylecia tej regulacji bądź wprowadzenia nowej. Tymczasem ani w świetle dotychczas obowiązującego prawa, ani nawet po wprowadzeniu w życie opiniowanej ustawy w polskim systemie prawa nie było i nadal nie będzie dopuszczalne, by wójt gminy działał bez podstawy prawnej, a jedynie na podstawie nieważnej decyzji prezesa Rady Ministrów. Tylko ustawa może być podstawą działania wójta lub innego organu administracji. Ponad wszelką wątpliwość podstawą taką

nie może być samoistna decyzja prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów nie miał prawa polecać Poczcie Polskiej gromadzenia spisów wyborców i przetwarzania danych w nich zawartych, ponieważ żaden przepis, ani jego, ani Poczty Polskiej do tego nie upoważniał. Gdyby uznać, że prezes Rady Ministrów ma prawo do podobnych decyzji, równie dobrze mógłby wskazać każdy inny podmiot do dysponowania personaliami wyborców – osób dorosłych. Prawna podstawa działania wójta musi być zawarta w przepisach powszechnie obowiązujących. To prawda, polska kultura prawna i zasady tworzenia prawa dopuszczają dokonywanie niektórych czynności konwencjonalnych na podstawie ustaw, które nie weszły jeszcze w życie, ale pod warunkiem, że ustawy te zostały już ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Ustawy planowane przez rząd lub większość parlamentarną, niezależnie od tego, czy są dopiero etapem myślowych intencji, czy znajdują się w jednej z faz procesu prawodawczego, nie są w Polsce źródłem prawa. Art. 87 konstytucji nie zna takiego źródła prawa.

Gdyby linia orzecznicza w wyrokach sądowych była zdaniem wnioskodawcy niesłuszna, a do jej modyfikacji byłaby konieczna interwencja ustawodawcy, należałoby wprowadzić przepis przewidujący, że w wyjątkowych przypadkach organ administracji publicznej może działać bez podstawy prawnej, a nawet popełnić przestępstwo, jeśli działa na podstawie samoistnej decyzji prezesa Rady Ministrów lub na podstawie projektu ustawy, albo też przepis przewidujący, że w czasie epidemii źródłem prawa są samoistne decyzje prezesa Rady Ministrów i projekty ustaw. Tymczasem takiej możliwości konstytucja nie przewiduje nawet w czasie stanu nadzwyczajnego. W czasie stanu nadzwyczajnego w Polsce również w pełni działa prawo, prawo powszechnie obowiązujące, z tą różnicą, że wtedy działa prawo o treści przeznaczonej dla danego stanu nadzwyczajnego, np. mogą być wydawane rozporządzenia z mocą ustawy. Ponieważ w Polsce nie wprowadzono wówczas stanu nadzwyczajnego, trudno usprawiedliwić jakiegokolwiek odstępstwa od obowiązującego systemu źródeł prawa.

Jeśli chodzi o skutki opiniowanej ustawy amnestyjno-abolicyjnej, może ona sugerować, że w przyszłości ilekroć czyn zabroniony będzie pokłosiem polecenia lub sugestii rządu lub większości parlamentarnej, sprawcy tego czynu będą



Wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (198.),  
Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (218.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (287.)

mogli liczyć na amnestię lub abolicję. Jeśli w wyniku tej ustawy przekonanie takie upowszechni się, może mieć to negatywne skutki, m.in. dla wolności i praw człowieka.

Kończąc, powiem, że z drugiej strony może się okazać, że nie będzie to ostatnie słowo takiej czy innej większości rządzącej w sprawie potraktowania omawianych czynów polegających na niezgodnym z prawem dysponowaniu spisami wyborców. W historii polskiej legislacji pojawiła się w 1996 r. bowiem ustawa o wyłączeniu niektórych ustaw o amnestii i abolicji wobec sprawców niektórych przestępstw nieściganych z przyczyn politycznych w latach 1944–1989. Jeśli zatem amnestia w doktrynie prawa jest uznawana za zagadnienie kontrowersyjne, to szczególnie dotyczy to funkcjonariuszy publicznych. Nie można wykluczyć, że z punktu widzenia tych wójtów byłoby korzystniejsze poddanie się orzeczeniu o warunkowym umorzeniu postępowania karnego – takie właśnie zapadło – ponieważ korzysta ono po spełnieniu się owego warunku z zasady powagi rzeczy osądzonej, natomiast mniej korzystna byłaby niepewność, czy w ich przypadku ta amnestia i abolicja nie zostanie za jakiś czas anulowana. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję bardzo.  
Szanowni Państwo...  
(*Senator Marek Borowski: Panie Przewodniczący w kwestii formalnej, można?*)  
Bardzo proszę, Panie Marszałku.

**SENATOR**  
**MAREK BOROWSKI**

Panie Przewodniczący, wysłuchaliśmy tutaj opinii prof. Piotrowskiego i naszego Biura Legislacyjnego, z których niezbitnie wynika, że z jednej strony decyzja premiera nie miała żadnej podstawy prawnej, była po prostu zwyczajnie bezprawna, a z drugiej strony, że występowały osoby pokrzywdzone wbrew temu, co mówił tutaj pan minister Warchoła, w związku z tym, że bez ich zgody przekazywano dane osobowe, które nie były niezbędne. Biorąc to wszystko pod uwagę i całe to uzasadnienie, które tutaj zostało

przedstawione, uważam, że ta ustawa to jeden wielki skandal, a obrona tej ustawy wykonana tutaj przez pana ministra Warchoła to jest kompromitacja urzędu. To jest wniosek formalny: proszę o przejście do głosowania. Nie sądzę, żeby na ten temat trzeba było toczyć tutaj długą dyskusję. Każdy ma swoje przekonanie dotyczące tej sprawy.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Panie Marszałku, to ja składam wniosek już nie formalny, a merytoryczny w imieniu grupy senatorów o odrzucenie ustawy w całości.

Dziękuję za opinię Biura Legislacyjnego, która była...

(*Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marcin Warchoła: Panie Przewodniczący, przepraszam...*)

Sekundę. Panie Ministrze, pan już grzecznościowo zabrał głos poza formułą, bo projekt przedstawia wnioskodawca, więc proszę nie uniemożliwiać pracy senatorom.

Szanowni Państwo, dziękuję za opinię Biura Legislacyjnego, w której w całości przedstawiono wszystkie naruszenia w wymiarze konstytucyjnym. Ja, zgłaszając wniosek o odrzucenie ustawy w całości, jednocześnie dopowiem tylko jedną rzecz, bo w tym zakresie ta część była nieuzupełniona. Zwracam uwagę, że prezes Rady Ministrów polecił realizację tych działań Poczcie Polskiej na podstawie przepisów dotyczących przeciwdziałaniu COVID-19. Polecenie to polegające na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania czy instrukcji głosowania oraz oświadczeń przyjęto w trybie bez podstawy prawnej, ponieważ zgodnie z przepisami wówczas obowiązującymi jedynymi podmiotami uprawnionymi do podejmowania takich decyzji na podstawie przepisów kodeksu wyborczego była Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze, o czym stanowił art. 157 §1 kodeksu wyborczego, a przepis, na który powoływał się premier, mówiąc o przeciwdziałaniu COVID-19, mówił o przeciwdziałaniu pandemii koronawirusa i w żaden sposób nie dotyczył organizacji wyborów, bo te przepisy są uregulowane w kodeksie karnym, w art. 157, który przytoczyłem, i w art. 294. Biorąc to pod uwagę, jasno z tego wynika, że uprawnienia do zarządzenia do przygotowania wyborów, w tym

Wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (198.),  
Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (218.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (287.)

także kart do głosowania, to wyłączna kompetencja Państwowej Komisji Wyborczej. Dodatkowo premier nie miał ustawowych podstaw do organizowania wyborów powszechnie obowiązujących, wyborów korespondencyjnych. Obowiązujące wówczas przepisy kodeksu wyborczego ograniczały krąg osób mogących brać udział w takim głosowaniu do niepełnosprawnych podlegających kwarantannie i izolacji w warunkach domowych. Dodatkowo premier, wydając polecenie wydrukowania kart do głosowania, wyłączył ustawowe uprawnienia Państwowej Komisji Wyborczej, co było wydarzeniem bez precedensu, bowiem wyłączenia dokonał decyzją administracyjną, która jest indywidualnym aktem z zakresu prawa administracyjnego niemającego charakteru normatywnego i powszechnie obowiązującego oraz niewymienionego w konstytucji jako źródło prawa w przeciwieństwie do kodeksu wyborczego, który jest aktem normatywnym powszechnie obowiązującym.

Poddaję pod głosowanie wniosek senatora Borowskiego o przejście do głosowania.

Kto z pań i panów senatorów jest za tym wnioskiem?

(Głos z sali: O odrzucenie...)

Nie, na razie o przejście do głosowania.

11 głosów za.

Kto jest przeciwny?

Nie ma.

Kto się wstrzymał?

3 senatorów.

Proszę o zakończenie głosowania zdalnego i podanie zbiorczych wyników głosowania.

17 głosów za, bez głosów sprzeciwu, 8 senatorów się wstrzymało.

Powtórzę jeszcze raz. W imieniu grupy senatorów, wśród których jest pan przewodniczący Aleksander Pocię, pani przewodnicząca Matecka, pan przewodniczący Frankiewicz, pani senator Bieda, Kochan, Hibner, pan senator Borowski, Bober, Pęcherz, Czarnobaj, Borusewicz i pan senator Gromek: złożyliśmy wniosek o odrzucenie ustawy w całości.

Kto z pań i panów senatorów jest za jego przyjęciem? Proszę o podniesienie ręki.

11 głosów za.

Kto jest przeciwny?

2 przeciw.

Kto się wstrzymał?

1 się wstrzymał.

Proszę o zakończenie głosowania zdalnego i podanie zbiorczych wyników głosowania.

17 senatorów za, 7 przeciw, 1 senator się wstrzymał.

Stwierdzam, że wniosek został przyjęty.

Czy pani senator Bieda będzie pełnić obowiązki senatora sprawozdawcy?

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie 3 połączonych komisji.

Bardzo serdecznie dziękuję za głos panu ministrowi.

Dziękujemy państwu.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 12)



**Kancelaria Senatu**

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Wydawniczy