



Warszawa, dnia 11 kwietnia 2022 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 175.222.2022

Data wpływu 14. 04. 2022

Do druku nr 2131

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r.

**o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz
służących ochronie bezpieczeństwa narodowego**

(druk sejmowy Sejmu IX kadencji nr 2131, druk senacki nr 690),

sporządzona na rzecz Krajowa Izby Radców Prawnych

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (druk sejmowy Sejmu IX kadencji nr 2131, dalej: „Ustawa”). Opinia zawiera uwagi dotyczące poszczególnych przepisów zawartych w Ustawie. Ramy czasowe sporządzenia opinii nie pozwalają odnieść się do wszystkich zasługujących na to wątków opiniowanej Ustawy, każąc skupić analizę na wybranych z nich.

Mając na względzie, że obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji), jak też z uwagi na misję zawodową radcy prawnego oraz istniejącą sytuację geopolityczną, która stanowiła impuls do sformułowania opiniowanej Ustawy, zaakcentowano w niniejszej opinii zostaną niedostatki normatywne, które osłabiają bezpieczeństwo publiczne. W rezultacie poprawienie tych przepisów w procesie legislacyjnym pozwoli wzmocnić ochronę bezpieczeństwa publicznego, a tym samym realizację celu Ustawy.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-LP. 020. 95.11.2022

Data wpływu 14. 04. 2022



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

II. Zagadnienia wstępne

1. Bezpieczeństwo publiczne jako determinanta wykładni i poprawy przepisów

Na przedpolu rozważań wskazać należy za J. Filaber, że pojęcie „bezpieczeństwo publiczne”, które *notabene* oznacza najważniejsze zadanie państwa i jego najważniejszą funkcję, nie zostało dotychczas w sposób precyzyjny określone w przepisach prawa (J. Fliber, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie 2010, s. 244, 261). Stosowna próba definicji jest jednak niezbędna, aby wytyczyć dalszy kierunek wykładni i analiz.

Bezpieczeństwo narodu i państwa, rozumiane jest jako zdolność do zagwarantowania pewności przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności), integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Pewność ta jest kształtowana przez działania negatywne polegające na eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i powstających w ramach państwa oraz działania pozytywne zapewniające przetrwanie, posiadanie (tożsamość), funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu czy społeczeństwa (B. Zdrodowski, *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Studia de Securitate” 2019, nr 3, s. 50 i cyt. tam lit.). Bezpieczeństwo ustrojowe z kolei dotyczy ładu instytucjonalnego i normatywnego państwa, tworzenia prawnych gwarancji swobód i wolności obywatelskich oraz tożsamości państwa (B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 24–30; cyt. za: B. Zdrodowski, *Istota bezpieczeństwa państwa...*, s. 59).

W doktrynie bezpieczeństwo publiczne uważane jest za stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła (E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 124). Podobnie J. Zaborowski stwierdzał, że bezpieczeństwo publiczne to taki stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody wynikające z jakiegokolwiek źródła (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itd.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa (J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”*, „Zeszyty



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Naukowe ASW” 1985, nr 41, s. 129, cyt. za: A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 23, s. 95). Bezpieczeństwo publiczne dotyczy ochrony porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego, norm i obyczajów oraz zapewnienia warunków sprawnego funkcjonowania organizacji państwowych realizujących ponadjednostkowe zadania przed bezprawnymi działaniami (B. Zdrodowski, *Istota bezpieczeństwa...*, s. 64).

Niewątpliwie zatem elementem bezpieczeństwa publicznego jest bezpieczeństwo prawne, a zatem stan, w którym prawo dla obywateli jest pewne, nie grozi obywatelom zagrożenie z uwagi na jego błędną wykładnię czy niewłaściwe zastosowanie, zwłaszcza wymierzone w ich prawa i wolności, pozwalając na normalne funkcjonowanie. Koresponduje to ze stwierdzeniem, że bezpieczeństwo publiczne kształtowane jest przede wszystkim przez dobre prawo, dobrze funkcjonującą administrację publiczną i społeczeństwo (s. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 16–17, cyt. za: A. Osierda, *Prawne aspekty...*, s. 98). Kto zatem działa na rzecz chaosu prawnego, niepewności prawnej obywateli, ten działa przeciwko bezpieczeństwu publicznemu.

Opisany składnik bezpieczeństwa publicznego łączy się z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w szczególności z wynikającą z niej poddząnością prawa. Bezpieczeństwo prawne daje bowiem tylko prawo określające powinne zachowanie oraz groźbę sankcji w sposób możliwy do przewidzenia przez obywatela.

2. Zasada określoności prawa

Zapewnienie odpowiedniej określoności formułowanych przepisów jest elementem zasady prawidłowej legislacji mającej źródło w art. 2 Konstytucji. Nakaz określoności należy rozumieć jako obowiązek konstruowania przepisów poprawnych, jasnych i precyzyjnych, tak aby możliwe było wywiedzenie z nich jednoznacznych oraz zrozumiałych dla ich adresatów norm prawnych (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 203). Przez „poprawność” przepisu należy rozumieć to, że powinien być on skonstruowany prawidłowo z punktu widzenia logicznego i językowego oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami techniki prawodawczej. Przepis „precyzyjny” z kolei to przepis skonstruowany w taki sposób, że można na jego podstawie ustalić jednoznaczną normę prawną.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Przepis „jasny” to zaś taki, który jest powszechnie zrozumiały dla adresatów (zob. T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji...*, s. 221 i n.).

Trybunał Konstytucyjny swoje orzecznictwo w tym zakresie podsumował w wyroku z dnia 9 marca 2017 r. (sygn. akt P 13/14; publ. OTK ZU 2017, seria A, poz. 14), stwierdzając, że „ocena dochowania zasady określoności przepisów dokonywana jest *a casu ad casum*, z uwzględnieniem przedmiotu regulacji oraz charakteru adresatów norm (kontekstowy charakter kontroli), i z zastosowaniem dwóch kryteriów składających się na tzw. test określoności. Pierwszym z nich jest precyzyjność, rozumiana jako możliwość dekodowania z przepisów prawa jednoznacznych norm prawnych (i ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, chodzi o taki sposób sformułowania przepisów, który pozwoli na ustalenie treści praw i obowiązków, a także ich wyegzekwowanie w praktyce. Z kolei przez komunikatywność (jasność) regulacji należy rozumieć zrozumiałość przepisów na gruncie języka powszechnego” (por. też wyrok TK z 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 6/15, publ. OTK 2018, seria A, poz. 24; wyrok TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 26/16, publ. OTK 2020, seria A, poz. 69).

III. Uwagi szczegółowe

1. Przesłanki nałożenia sankcji (art. 3 ust. 2 Ustawy)

Jaskrawym przykładem naruszenia zasady określoności prawa, mogącym jednocześnie godzić w poczucie bezpieczeństwa prawnego, a przez to – w konstytucyjnie chronione bezpieczeństwo publiczne – jest art. 3 ust. 2 Ustawy. Przepis ten stanowi:

„Decyzję w sprawie wpisu na listę wydaje się względem osób i podmiotów dysponujących środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, bezpośrednio lub pośrednio wspierających:

- 1) agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub
- 2) poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej lub których działalność stanowi inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w Federacji Rosyjskiej i na Białorusi



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

– lub bezpośrednio związanych z takimi osobami lub podmiotami, w szczególności ze względu na powiązania o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym, lub wobec których istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w tym celu posiadanych przez nie środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych.”.

Rekapituluując, sankcjami mają zostać obłożone:

- 1) osoba lub podmiot dysponująca środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014 **bezpośrednio** wspierająca agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej;
- 2) osoba lub podmiot dysponująca środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014 **pośrednio** wspierająca agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej;
- 3) osoba lub podmiot **bezpośrednio związana** z osobą lub podmiotem dysponującym środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, **bezpośrednio** wspierającym agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej;
- 4) osoba lub podmiot **bezpośrednio związana** z osobą lub podmiotem dysponującym środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, **pośrednio** wspierającym agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej;
- 5) osoba lub podmiot **dysponująca środkami finansowymi**, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, wobec której **istnieje prawdopodobieństwo** wykorzystania przez nią posiadanych środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w celu wsparcia agresji Federacji



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętej w dniu 24 lutego 2022 r. lub poważnych naruszeń praw człowieka lub represji wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej;

- 6) osoba lub **podmiot dysponująca środkami finansowymi**, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, której to osoby lub podmiotu działalność **stanowi inne poważne zagrożenie** dla demokracji lub praworządności w Federacji Rosyjskiej i na Białorusi.

Przepis ten nie pozostawia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych uznania administracyjnego, a zatem w sytuacji ziszczenia się ww. przesłanek ma on z zasady obowiązek wpisania osoby lub podmiotu na listę osób i podmiotów objętych sankcjami.

Interpretowany zgodnie z zasadami wykładni prawa, przepis ten ma bardzo szerokie zakres podmiotowy. Można nawet rozważać, czy osoba lub podmiot kupując produkty pochodzące z Rosji (choćby nieświadomie) pośrednio wspiera agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, skoro generuje zyski dla podmiotu rosyjskiego, który płaci podatki w Rosji. W aktualnym brzmieniu art. 3 ust. 2 Ustawy (zob. pkt 2 powyżej) stanowi o jakimkolwiek pośrednim wsparciu rosyjskiej agresji na Ukrainę. Co więcej, objęta sankcją może zostać także osoba, która pozostaje z osobą pośrednio wspierającą „w związku o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym” (zob. pkt 4 powyżej), czyli np. takiego zakupu dokona mąż czy żona bądź jest zatrudniona u osoby dokonującej zakupu.

Zgodności wskazanej normy z Konstytucją próżno upatrywać w tym, że decyzje ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają kontroli sądowoadministracyjnej i sądy mogą swoją praktyką skonkretyzować rozumienie pośredniego wsparcia. Po pierwsze, powinna norma prawna powinna być znana w momencie uchwalenia przepisów, nie zaś dopiero po wykrystalizowaniu się jednolitego orzecznictwa sądowego. Po drugie, mając na względzie obecne średnie tempo rozpoznawania spraw w sądach administracyjnych, konkretyzacja w postaci wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego może przyjść dopiero po ponad 3-4 latach od wydania decyzji w sprawie. Okoliczność ta przemawia również za wprowadzeniem unormowania przyspieszającego rozpoznawanie spraw sądowoadministracyjnych, o których mowa w ustawie. Po trzecie, jeżeli treść przepisu wynikać będzie dopiero z konkretyzacji orzeczniczej, to nie wiadomo, jaką praktykę mają przyjąć obecnie organy administracji.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Przyjęty obecnie kształt przepisu art. 3 ust. 2 Ustawy nie zawęża się do wspierania agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę czy naruszeń praw człowieka w Rosji i na Białorusi środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi, ale umożliwia zastosowanie sankcji w przypadku każdego rodzaju wsparcia – bezpośredniego lub pośredniego – a zatem nie tylko materialnego. Wyłącznie jednak ostatnia przesłanka art. 3 ust. 2 ustawy odnosi się do tego, że „istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w tym celu [t. ww. wsparcia] posiadanych przez nie środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych” (zob. pkt 6) powyżej). Wcześniejsza treść przepisu nie odnosi się do środków wsparcia. Mając na względzie reguły wykładni prawa o charakterze językowym i systemowym tym bardziej *a contrario* z tego fragmentu art. 3 ust. 2 wynika, że jego pozostała część obejmuje także wsparcie w innej formie niż przez wykorzystanie środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych. Na tym tle sformułować można obawy związane z niejasnością co do tego, czy – a jeśli tak: w jakich przypadkach – hipotezę normy wypełnić mogą również zachowania związane z korzystaniem z wolności słowa. Doprecyzowanie przepisu w tym zakresie jest wskazane z perspektywy art. 54 ust. 1 i art. 73 Konstytucji, aby niedookreśloność normy nie wywołała efektu mrożącego (tzw. *chilling effect*).

Przyjęta konstrukcja odpowiedzialności, czyli objęcie normą osób i podmiotów bezpośrednio związanych z osobami lub podmiotami wspierającymi agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę czy naruszenia praw człowieka, „w szczególności pozostających w związku o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym” (przy czym zwrot „w szczególności” wskazuje, że nie jest to katalog zamknięty), nawet jeśli te osoby poza związkiem osobistym (np. byciem bratem czy siostrą) faktycznie nie mają żadnej innej relacji z osobą wspierającą agresję Federacji Rosyjskiej, a nawet się jej sprzeciwiają (np. rodzeństwo nieutrzymujące ze sobą stosunków) – prowadzi do pozbawienia obywateli bezpieczeństwa prawnego. Mogą bowiem zostać objęci sankcjami z przyczyn, na które nie mają wpływu (np. z uwagi na pokrewieństwo z osobą, która wsparcia Federacji Rosyjskiej udzieli). W obecnym brzmieniu przepisu dla spełnienia hipotezy normy nie ma znaczenia to, czy popierają wsparcie udzielone przez osobę lub podmiot, z którym pozostają w związku, lub czy współdziałają w tym wsparciu. Nie powinno budzić wątpliwości, że intencją wskazanego fragmentu przepisu było uszczelnienie wprowadzonego systemu sankcji, co jest dążeniem zrozumiałym. Niemniej przepis powinien odnosić się do osób świadomie współpracujących bezpośrednio w celu wspierania określonymi środkami finansowymi, funduszami czy zasobami agresji Federacji



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Rosyjskiej na Ukrainę lub naruszeń praw człowieka, nie zaś do osób nawet nieświadomych takiego działania osoby czy podmiotu, z którym pozostają w związku. Objęcie normą tych osób czy podmiotów, a zatem nakładanie na nie sankcji z uwagi na okoliczności od nich niezależne, godzi w poczucie bezpieczeństwa prawnego, a przez to – w bezpieczeństwo publiczne. Należy zaś pamiętać, że ustawodawca wybierając do nakładania sankcji tryb administracyjny, a nie karny, eliminuje konieczność badania winy adresata sankcji w celu jej nałożenia (odpowiedzialność administracyjna ma bowiem charakter obiektywny).

Podobnie fragment art. 3 ust. 2 Ustawy obejmujący sankcją podmioty i osoby, jeżeli „istnieje prawdopodobieństwo wykorzystania w tym celu [tj. sankcjonowanego wsparcia] posiadanych przez nie środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych” odnosi swoją hipotezę do nieokreślonego kręgu osób, których ustalenie będzie wymagało przeprowadzenia przez organ odpowiedniego postępowania wyjaśniającego. Przy czym zwrot „istnieje prawdopodobieństwo” jest nieostry i wobec niedookreślenia rodzi pole do nadużyć. Wydaje się, że projektodawca w tym zakresie miał na względzie objęcie sankcjami osób i podmiotów zmierzających do udzielenia sankcjonowanego wsparcia – i właśnie na skutek czynności związanych z tym zamiarem pojawia się wskazane w przepisie „prawdopodobieństwo”. Stosownie do tego należałoby jednak dookreślić treść przepisu.

Odpowiedzialna postawa wymaga nie tylko zwrócenia uwagi na mankamenty regulacji, ale też przedstawienia konstruktywnej alternatywy. Mając zatem na uwadze zakładane intencje projektodawców, w celu uniknięcia wskazanych zagrożeń zaproponować przychodzi treść przepisu, która będzie spełniać standard określoności wzmacniając bezpieczeństwo publiczne, nie zaś osłabiając je w zakresie bezpieczeństwa prawnego. Poprawiona norma art. 3 ust. 2 Ustawy, odpowiadająca jak się wydaje zamierzeniom ustawodawcy, mogłaby brzmieć:

„Decyzję w sprawie wpisu na listę wydaje się względem osób i podmiotów:

1) dysponujących środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, bezpośrednio wspierających tymi środkami, funduszami lub zasobami:

a) agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

b) poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej lub

b) działalność stanowiącą inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w Federacji Rosyjskiej i na Białorusi, lub

2) współpracujących bezpośrednio z osobami i podmiotami wymienionymi w pkt 1 w celu osiągnięcia celu wskazanego w pkt 1, w szczególności ze względu na powiązania o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym, lub

3) zmierzających do wykorzystania w celu wskazanym w pkt 1 posiadanych przez siebie środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych.”

Przepis w takim brzmieniu pozostawiałby z jednej strony organowi wciąż szeroką swobodę, w tym wynikającą z użytych w regulacji pojęć niedookreślonych, pozwalającą osiągnąć funkcje i cele normy prawnej w nie mniejszym stopniu, niż przy brzmieniu przyjętym przez Sejm, z drugiej zaś nie prowadzi do objęcia dolegliwościami osób niemających intencji dokonania sankcjonowanego wsparcia. Jednocześnie przedstawiona propozycja eliminuje obawy związane z wolnością słowa czy wykonywaniem czynności zawodowych na rzecz podmiotów objętych sankcjami. W rezultacie proponowane brzmienie przepisu pozwalając zachować cele i funkcje normy założone przez ustawodawcę wzmacnia bezpieczeństwo prawne, a w konsekwencji służy lepiej bezpieczeństwu publicznemu, niż dotychczasowa propozycja brzmienia art. 3 ust. 2 Ustawy.

2. Prawo do prywatności (art. 2 ust. 1 Ustawy)

Kolejno zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 2 ust. 1 Ustawy „Lista osób i podmiotów, wobec których są stosowane środki, o których mowa w art. 1, zwana dalej „listą”, jest prowadzona przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Lista jest publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Lista zawiera oznaczenie osoby lub podmiotu, wobec których stosuje się środki, o których mowa w art. 1, wraz z rozstrzygnięciem, który z tych środków ma do nich zastosowanie.”



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Refleksji wymaga zgodność tego przepisu z art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.” w świetle aktualnego orzecznictwa obecnego Trybunału Konstytucyjnego. Jak wskazał w wyroku z dnia 25 listopada 2021 r. (sygn. akt Kp 2/19, publ. OTK ZU 2022, seria A, poz. 6): „Doniosłość prawa do prywatności w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m.in. okoliczność, że prawo to jest – zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji – nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym. To znaczy, że nawet warunki tak ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niezgodnej z Konstytucją arbitralności. W tym kontekście Trybunał zwraca uwagę, że prawo dostępu do informacji publicznej nie podlega tak szerokiej ochronie. W świetle art. 233 ust. 1 Konstytucji dopuszczalne jest bowiem jego ograniczenie w sytuacjach szczególnych zagrożeń wskazanych w tym przepisie. Powyższe nie znaczy jednak, że prawo do prywatności ma charakter absolutny. Pomimo że art. 47 Konstytucji nie wskazuje bezpośrednio na dopuszczalne ograniczenia, istnieje możliwość limitowania sfery prawa do prywatności, a to z uwagi m.in. na prawa i wolności innych jednostek lub potrzeby życia w zbiorowości. Ograniczenia te muszą znaleźć uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zatem ustawodawca, konstruując przepis ingerujący w sferę prywatności jednostki, musi zawsze uwzględniać proporcjonalność, a konkretnie jej trzy elementy: przydatność, konieczność i proporcjonalność sensu stricto, zastosowanego środka.”.

Jak się wydaje, przydatność, konieczność i proporcjonalność zamieszczania informacji o osobie sankcjonowanej upatrywane mogą być w woli zapewnienia skuteczności przepisów odnoszących się do osób i podmiotów wchodzących w relację z podmiotami sankcjonowanymi (zob. art. 6 i art. 7 Ustawy). W tym jednak kontekście należy odnotować potrzebę doprecyzowania, co należy rozumieć przez „oznaczenie osoby”. Mając na względzie to, że wiele osób może nosić to samo imię i nazwisko, zamieszczenie tylko tych danych na liście może prowadzić do mylnego odnoszenia sankcji do osoby o danym imieniu i nazwisku. Może mieć to negatywne konsekwencje dla obrotu gospodarczego i prawnego oraz dla stosunków społecznych, jak też dla sytuacji poszczególnych osób, w tym ich dobrego imienia. Stąd uzasadnione jest, aby przepis został dookreślony w zakresie podania dokładnych danych, jakie są zamieszczane w wykazie, które pozwolą w sposób jednoznaczny na identyfikację osoby objętej sankcją bez istniejącej obecnie groźby utożsamiania z nią innej osoby.



OSRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

3. Minimum egzystencji zapewniające życie, zdrowie i godność (art. 3 ust. 7 Ustawy)

Stosownie do art. 3 ust. 7 Ustawy: „Wydając decyzję w sprawie wpisu na listę, minister właściwy do spraw wewnętrznych może określić zakres środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 269/2014 lub rozporządzenia 765/2006, objętych środkami, o których mowa w art. 1 pkt 1 lub 2.” Należy zauważyć, że przepis ten zawiera lukę prawną, gdyż nie określa zasad czy przesłanek, którymi powinien kierować się minister określając ten zakres środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych, które obejmuje środkami sankcjonującymi. Jedynie pewną wskazówką jest zachowanie w art. 4 ust. 1 Ustawy obowiązku uwzględnienia przez organ zasady proporcjonalności (art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Jednocześnie przepis nie wyklucza takiego zakreślenia tych środków, które pozbawi osobę środków do życia, zachowania zdrowia czy godności np. pozbawi środków do zakupu żywności czy leków, jak też miejsca zamieszkania. Z tego względu zasadne jest dookreślenie przesłanek, jakie powinien wziąć pod uwagę minister wydający decyzję, jak też dodanie, że zakres, o którym mowa w tym przepisie, powinien pozwalać na egzystencję osoby wpisanej na listę. Aktualne rozwiązanie może naruszać art. 30, art. 38 i art. 68 ust. 1 Konstytucji, skoro umożliwia pozbawienia środków do egzystencji.

4. Prawo do zaskarżania decyzji wydanych w I instancji

Art. 3 ust. 10 Ustawy określa, że „Od decyzji w sprawie wpisu na listę nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz podlega ona natychmiastowemu wykonaniu.”. Rozwiązanie to może być kwestionowane z perspektywy art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.”. Nawet jeśli przyjąć, że wskazany wyjątek od zasady jest dopuszczalny, to wątpliwości budzi jego zasadność. Należy bowiem wskazać, że dopuszczenie i wniesienie takiego środka nie podważałoby natychmiastowej wykonalności decyzji, co wynika już z art. 130 § 3 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Tymczasem pozwalałoby ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych na konwalidowanie wadliwej decyzji bez angażowania sądu administracyjnego. Byłoby zatem korzystne nie tylko dla strony, ale i dla samego organu. Stąd zasadne wydaje się ograniczenie wskazanego przepisu jedynie do wskazania, że decyzja w sprawie wpisu podlega



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

natychmiastowemu wykonaniu, przy jednoczesnym dodaniu art. 15 oraz art. 127-140 Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 4 ust. 1 Ustawy.

5. Zgodność art. 16 ust. 1 Ustawy z zasadą określoności przepisów karnych

W myśl art. 16 ust. 1 Ustawy „Zakazuje się stosowania, używania lub propagowania symboli lub nazw wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.”. Rozumiejąc motywację stojącą za przyjęciem wskazanej regulacji nie można nie dostrzec, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r. (sygn. akt K 11/10; publ. OTK ZU 2011, nr 6, poz. 60) jest ona niezgodna z art. 42 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

TK stwierdził w tym wyroku, że art. 256 § 2 k.k., w zakresie w jakim przewiduje kryminalizację produkowania, utrwalania, sprowadzania, nabywania, przechowywania, posiadania, prezentowania, przewożenia lub przesyłania – w celu rozpowszechniania – druku, nagrania lub innego przedmiotu będących nośnikami symboliki totalitarnej, nie spełnia kryteriów określoności, wymaganych dla przepisów karnych – jest skonstruowany w sposób nieprecyzyjny, niejasny i niepoprawny. Jak wskazał, przekłada się to na niepewność sytuacji prawnej osób, które – z różnych przyczyn – pragną posłużyć się symbolami, które mogą zostać uznane za totalitarne. Dlatego uznał, że art. 256 § 2 k.k. jest w części obejmującej wyrazy: „albo będące nośnikiem symboliki faszystowskiej, komunistycznej lub innej totalitarnej” niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku TK zaznaczył, że „Już zbyt pochopne wszczęcie postępowania karnego w sprawie «symboliki faszystowskiej, komunistycznej lub innej totalitarnej», nawet kończące się dla podejrzanego (oskarżonego) pozytywnie, mogłoby mieć, poza niepotrzebną ingerencją w prawa jednostki, efekt mrozący dla debaty publicznej oraz – co niewykluczone – mogłoby wzmacniać skrajne ugrupowania polityczne poszukujące w represji ze strony państwa energii do poszukiwania kolejnych zwolenników”. Nawiązując do tez wyroku ETPC w sprawie Vajnai przeciwko Węgrom, TK stwierdził, że „odpowiedzialności karnej nie może podlegać posługiwanie się przedmiotami, których znaczenie może być wieloznaczne. Warto przypomnieć, że ETPC w istocie za zbyt wieloznaczny uznał przepis węgierskiego kodeksu karnego, który był precyzyjniejszy od kontrolowanego przepisu (zob. pkt 3.1.4. uzasadnienia). Wymieniał bowiem enumeratywnie symbole, którymi posługiwanie się jest zabronione. Pomimo to ETPC stwierdził, że ze względu na wieloznaczność symbolu, jakim jest



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

czerwona, pięcioramienna gwiazda, dla wystąpienia karalności konieczne jest, aby posłużenie się nią stanowiło propagowanie reżimu totalitarnego (por. § 56 wyroku). Kontrolowane wyrażenie użyte w art. 256 § 2 k.k. nie zawiera zamkniętej listy symboli, którymi posłużenie się jest zabronione. Jest regulacją wieloznaczną i niewystarczająco określoną. Stanowić może zagrożenie dla wolności słowa w większym stopniu niż negatywnie ocenione przez ETPC przepisy węgierskiego k.k.”.

Jak wskazał TK, szczególne wymogi stawiane przepisom prawa karnego polegają na tym, że:

- 1) przepis prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność;
- 2) adresat normy prawnokarnej powinien być w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie określających ją przepisów, a więc z zastosowaniem wyłącznie językowych reguł wykładni, zasadnicze znamiona czynu zabronionego;
- 3) jednostka nie powinna być w stanie niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony;
- 4) norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu;
- 5) użycie zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych w obszarze prawa karnego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ państwa.

Standardów tych nie spełnia art. 16 ust. 1 Ustawy, nie da się bowiem jednoznacznie zrekonstruować wyłącznie z zastosowaniem językowych reguł wykładni, jaką klasę desygnatów obejmuje pojęcie „symboli lub nazw wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę”. Stąd jednostka nie będzie mieć pewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony. W rezultacie powieła wadę, którą w odniesieniu do części art. 256 § 2 k.k. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją.

6. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich i prokuratora (art. 3 ust. 5 Ustawy)

Zgodnie z art. 3 ust. 5 Ustawy „Decyzję w sprawie wykreślenia z listy minister właściwy do spraw wewnętrznych może wydać również na uzasadniony wniosek osoby lub podmiotu wpisanych na listę.” Zasadne jest dopisanie tutaj także jako legitymowanych do złożenia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz prokuratora. Wskutek bowiem wyłączenia w art. 4 ust. 1 Ustawy stosowania art.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

182 Kodeksu postępowania administracyjnego budzi wątpliwości stosowanie w sprawie administracyjnej związanej z nałożeniem sankcji art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.). W ten sposób art. 3 ust. 5 w związku z art. 4 ust. 1 Ustawy godzi w art. 208 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.

7. Zakres stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 4 ust. 1 Ustawy)

Poważne zastrzeżenia budzi przyjęty zakres wyłączeń w zakresie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej też jako „k.p.a.”). Art. 4 ust. 1 Ustawy stanowi, że: „Do postępowań w sprawach wpisu na listę oraz wykreślenia z niej, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, mają zastosowanie przepisy art. 6, art. 7, art. 7b, art. 8, art. 12, art. 14, art. 16, art. 24 § 1 pkt 1–6 i § 2–4, art. 25, art. 26 § 1 i 2, art. 28–30, art. 32, art. 33, art. 35 § 1, art. 39–394, art. 41–49b, art. 50, art. 54–56, art. 61 § 3 i 4, art. 63–65, art. 72, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 97 § 1 pkt 4 i § 2, art. 98, art. 101, art. 103, art. 104, art. 105 § 2, art. 109 § 1, art. 112, art. 113 § 1, art. 156–158 oraz art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052).”

Niezrozumiałe jest wyłączenie art. 40 k.p.a. Przepis ten w § 1 określa, że „Pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi.” Z kolei § 2 stanowi, że „Jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi.” Rodzi to wątpliwość, czy jeśli strona w postępowaniach prowadzonych w sprawach uregulowanych w ustawie ustanowi pełnomocnika w osobie radcy prawnego, to czy pisma w sprawie będą mu doręczane. Niestosowanie art. 40 § 2 k.p.a. na mocy art. 4 ust. 1 Ustawy może uniemożliwiać wypełnianie swojej funkcji przez radcę prawnego. Należy podkreślić, że wyłączenie stosowania art. 40 k.p.a. nie może być skutecznie uzasadnione treścią art. 4 ust. 2 Ustawy, gdyż ten wprowadza możliwość, a nie obowiązek zawiadamiania w Biuletynie Informacji Publicznej. Jednocześnie wyłączenie art. 40 § 1 k.p.a. jest sprzeczne z zachowaniem stosowania art. 109 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „Decyzję doręcza się stronom na piśmie”. Z kolei całkowite wyłączenie art. 40 § 4 i 5 k.p.a. jawi się jako niefunkcjonalne z perspektywy organu.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Sprzeczne ze standardem państwa prawnego jest wyłączenie stosowania art. 73 i art. 74 k.p.a., czyli przepisów umożliwiających stronie dostęp do akt. Wskutek wyłączenia strona znajduje się w sytuacji kafkowskiej; niemogąc zapoznać się z aktami sprawy możliwość przez nią obrony jej praw i obowiązków jest zdecydowanie utrudniona, jeżeli nie uniemożliwiona. Jest to tym dolegliwsze, że ustawodawca wyłączył stosowanie art. 10 k.p.a. gwarantując prawo do czynnego udziału strony w postępowaniu, w tym prawo do bycia wysłuchanym, które to wyłączenie również budzi wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości proceduralnej (art. 2 Konstytucji). Wyłączenie prawa strony do wglądu w akta sprawy jest tym bardziej nieuzasadnione, że przecież art. 74 k.p.a. stanowi, iż przepisu art. 73 k.p.a. „nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawnie o klauzuli tajności «tajne» lub «ściśle tajne», a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy.” Tym samym już obecnie istnieje podstawa w k.p.a. do tego, aby wyłączyć dostęp strony do tej części akt, który zapewne motywował do wyłączenia art. 73 k.p.a. ze stosowania w sprawach dotyczących wpisu określonego w Ustawie. Stąd wyłączenie w art. 4 ust. 1 Ustawy stosowania art. 73 i art. 74 k.p.a. jest niezasadne.

Dziwi wyłączenie stosowania art. 80 k.p.a., zgodnie z którym „Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.” Oznacza to, że minister właściwy do spraw administracji nie musi oceniać tego, czy okoliczność została udowodniona, na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Co więcej, uznaje się, że art. 80 k.p.a. wyraża korzystną dla organów administracji publicznej zasadę swobodnej oceny dowodów. Rodzić to może niepewność, czy wskutek jego wyłączenia wciąż organ cieszy się prawem do swobodnej oceny dowodów.

Wyłączenie stosowania art. 100 k.p.a. nie koresponduje z zachowaniem stosowania art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Lukę systemową tworzy wyłączenie stosowania art. 105 § 1 k.p.a. Nie jest bowiem wiadome, jak ma zakończyć postępowanie minister w sytuacji, gdy toczyło się ono z urzędu i stało się bezprzedmiotowe (np. strona zmarła).

Wyłączenie stosowania art. 110 § 1 k.p.a. godzi w pewność prawną. Oznacza bowiem, że organ administracji publicznej, mimo że wydał decyzję, nie jest nią związany. Trudno zaakceptować



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

sytuację, w której minister wyda decyzję o wykreśleniu podmiotu z listy, jednak jej nie wykona przez stosowną czynność faktyczną.

Dysfunkcjonalne jest wyłączenie stosowania art. 123-126 k.p.a. Nie bardzo bowiem wiadomo, w jakiej formie organ ma zatem rozstrzygać sprawy wypadkowe w toku postępowania administracyjnego (np. o wyłączeniu pracownika).

Niefunkcjonalne jest też wyłączenie stosowania art. 218 k.p.a. przy zachowaniu art. 217 k.p.a.

Wyłączenie przepisów dotyczących odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) jest konsekwencją art. 3 ust. 10 Ustawy i niesie opisane już wyżej wątpliwości. Opisano wcześniej także zastrzeżenia dotyczące wyłączenia przepisów o zmianie decyzji administracyjnej oraz o udziale prokuratora.

Co interesujące, wszystkie decyzje o wpisie na listę oraz wykreśleniu z niej minister będzie zobligowany wydawać, w tym podpisywać, osobiście. Został on pozbawiony możliwości upoważnienia innych osób do dokonywania tych czynności. Art. 4 ust. 1 Ustawy wyłącza bowiem stosowanie art. 268a k.p.a., czyli dopuszczalność tzw. „upoważnienia administracyjnego”. Oznacza to znaczne obciążenie ministra, które rzutować może negatywnie na wykonywanie przez niego pozostałych obowiązków. Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy jest to świadomy zabieg twórców Ustawy czy przeoczenie.

Szczególnie niepokojące jest jednak przede wszystkim wyłączenie stosowania art. 145-152 k.p.a., a zatem uniemożliwienie wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie. Oznacza to niemożność wznowienia postępowania nawet wówczas, gdy np. kluczowe dowody były fałszywe (art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.), gdy decyzja była wydana w wyniku przestępstwa (art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a.), gdy decyzja była wydana przez pracownika podlegającego wyłączeniu (art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a. – w tym zakresie przyjęte rozwiązanie nie koresponduje ponadto z zachowanymi wybranymi przepisami art. 24-26 k.p.a.) czy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.). Wyłączenie w tym zakresie stosowania przepisów k.p.a. nie odpowiada wymogom państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Trudno, aby racjonalny ustawodawca chciał zachować decyzje, które oparte są na fałszerstwie czy przestępstwie. Ponadto wprowadzone wyłączenie rodzi wątpliwość, czy sąd administracyjny rozpoznając skargę może zastosować art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 30 sierpnia



OSRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329), co ma znaczenie z perspektywy art. 184 Konstytucji.

8. Dalsze wady konstrukcyjne

Końcowo przychodzi przedstawić błędy konstrukcyjne, które znalazły się w treści Ustawy:

1) Zgodnie z art. 3 ust. 3 Ustawy „decyzję w sprawie wpisu na listę lub wykreślenia z niej minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje z urzędu lub na uzasadniony wniosek” wymienionych w tym przepisie podmiotów – „zawierający wskazanie osoby lub podmiotu, względem których ma zostać wydana decyzja, wraz z propozycją zastosowania wobec danej osoby lub danego podmiotu środków, o których mowa w art. 1, oraz uzasadnienie wniosku.” Przepis jest wadliwie skonstruowany, albowiem żąda niemożliwego. Nie sposób bowiem we wniosku o wykreślenie z listy podać „propozycji zastosowania wobec danej osoby lub danego podmiotu środków, o których mowa w art. 1”. Ten wymóg powinien być zawężony wyłącznie do przypadku wniosku o wpisanie na listę. Aktualne brzmienie przepisu sprawia, że każdy wniosek o wykreślenie z listy będzie obciążony wadą formalną, skoro z istoty nie będzie zawierać propozycji zastosowania wobec podmiotu sankcji. W celu eliminacji tego błędu końcowo przepis powinien brzmieć: **„zawierający wskazanie osoby lub podmiotu, względem których ma zostać wydana decyzja, oraz uzasadnienie wniosku, a w przypadku wniosku o wpisanie na listę ponadto propozycję zastosowania wobec danej osoby lub danego podmiotu środków, o których mowa w art. 1.”** Ewentualnie po słowie „wskazanie” rozważać można dodanie słowa „odpowiednio” bądź przenieść normę o obowiązku sformułowania propozycji środka do art. 3 ust. 4 Ustawy.

2) Przepis art. 3 ust. 6 Ustawy stanowi, że „Decyzja w sprawie wpisu na listę zawiera datę wydania, oznaczenie osoby lub podmiotu, wobec których stosuje się środki, o których mowa w art. 1, wraz z rozstrzygnięciem, który z tych środków ma do nich zastosowanie, uzasadnienie, oznaczenie organu wydającego, podstawę prawną decyzji, podpis osoby wydającej oraz pouczenie o prawie do wniesienia skargi do sądu.” Należy zatem zauważyć, że ustawodawca omyłkowo opuścił na końcu przepisu słowo „administracyjnego” przy określeniu sądu. Właściwość tego sądu wynika zarówno z wykładni systemowej, jak też z zakreślonego środka (skargi) charakterystycznego dla drogi sądownoadministracyjnej. Niemniej dookreślenie sądu jest wskazane, gdyż ustawodawca m.in. w art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a. posługuje się zwrotem „sąd administracyjny”, odróżniając go od „sądu



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

powszechnego”. Na marginesie można zauważyć, że przepis ten byłby zbędny, gdyby projektodawca zachował w art. 4 ust. 1 stosowanie art. 107 § 1 k.p.a.

3) Art. 3 ust. 11 Ustawy jest normą pustą wskutek wyłączenia przez art. 4 ust. 1 Ustawy art. 154, art. 155 i art. 161 Kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 3 ust. 11 Ustawy stanowi bowiem, że „Przepisy dotyczące decyzji w sprawie wpisu na listę stosuje się odpowiednio do decyzji o zmianie stosowanych wobec osoby lub podmiotu środków, o których mowa w art. 1.”, tymczasem art. 4 ust. 1 Ustawy wyłącza przepisy, które umożliwiają zmianę decyzji administracyjnej. Rodzi się zatem wątpliwość, czy istnieje norma materialnoprawna do dokonania takiej zmiany. Wydaje się, że nie stanowi jej art. 3 ust. 11 Ustawy, gdyż określa on jedynie, jakie przepisy stosuje się do decyzji o zmianie stosowanych środków sankcjonujących, nie normuje zaś podstaw takiej zmiany (np. przesłanek do dokonania zmiany decyzji). Z tego względu w art. 3 ust. 11 Ustawy należy dodać zdanie pierwsze w brzmieniu np. „Minister właściwy do spraw wewnętrznych w uzasadnionych przypadkach może zmienić decyzję w sprawie wpisu na listę”.

IV. Wnioski i rekomendacje

Konkludując powyższe, **konieczna jest poprawa opiniowanej ustawy przez usunięcie lub zmianę wskazanych przepisów budzących wątpliwości co do zgodności Konstytucją oraz zawierających błędy konstrukcyjne**. Zabieg ten będzie pozytywnie wpływał na skuteczność regulacji zawartych w Ustawie, wzmacniać bezpieczeństwo prawne, a w konsekwencji – bezpieczeństwo publiczne, któremu Ustawa służy. Zachowanie regulacji w obecnym brzmieniu wzmagając niepewność prawną służącą polityce państw zainteresowanych erozją ładu społecznego w Polsce.

Opracował Dr Aleksander Jakubowski, radca prawny

Aleksander Jakubowski
r. pr. dr Aleksander Jakubowski