

Eliza Rutynowska, prawniczka FOR
Warszawa, dnia 8 marca 2022 r.

Komunikat FOR 9/2022:

Pandemia i wojna w służbie władzy: próby zapewnienia bezkarności urzędniczej

Synteza:

- Działania ustawodawcze polegające na wprowadzaniu furtek dla zapewnienia bezkarności urzędniczej w czasie trwającego kryzysu humanitarnego, wojennego i pandemicznego należy jednoznacznie ocenić jako sprzeczne z zasadą legalizmu w demokratycznym państwie prawa.
- Proponowana treść nowego art. 26a, który ma być dodany do Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, potencjalnie stanowi wykorzystanie wojny w Ukrainie do zwolnienia z odpowiedzialności urzędników odpowiedzialnych np. za wybory kopertowe.
- Zasada legalizmu wynikająca z art. 7 Konstytucji RP wyklucza możliwość stosowania dobrodziejstwa stanu wyższej konieczności do działań organów władzy publicznej i ich przedstawicieli – zobowiązanych do działania na podstawie i w granicach prawa.
- Rządzący kilkakrotnie w trakcie trwania pandemii próbowali wprowadzać wyłączenie odpowiedzialności karnej urzędników działających zgodnie z wolą władzy.

Rządzący od początku pandemii dokonali kilku częściowo nieudanych prób wprowadzenia bezkarności urzędniczej w zakresie przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków, przestępstw menedżerskich oraz naruszeń dyscypliny finansów publicznych. W projekcie *Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (druk sejmowy nr 2069¹) doszło do kolejnego podejścia legislacyjnego. **Tego rodzaju działania ustawodawcze w czasie trwającego kryzysu humanitarnego, wojennego i pandemicznego należy jednoznacznie ocenić jako sprzeczne z zasadą legalizmu w demokratycznym państwie prawa.** Zgodnie ze standardem z niej wynikającym niemożliwe jest

¹ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8BB50CB16E2DEC48C12587FE005C19B8/%24File/2069.pdf>

wprowadzenie mechanizmu zwalniającego z odpowiedzialności za przestępstwa urzędnicze, gdyż organy władzy publicznej mają konstytucyjny obowiązek działać w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Niewinność urzędnicza dzięki wojnie

Najnowszy projekt wprowadzający próbę zapewnienia bezkarności urzędniczej w kontekście przestępstwa przekroczenia uprawnień lub zaniechania obowiązków i działania przy tym na szkodę interesu publicznego lub prywatnego oraz naruszenia dyscypliny finansów publicznych to propozycja dodania art.26a do Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Projektowany przepis idzie jednak dalej niż poprzedzający go art. 26 ww. Ustawy, określający wyjątki od naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Art. 26 wskazuje, iż *nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16 (przykładem będzie tu np. zaciągnięcie zobowiązania bez wymaganego upoważnienia albo wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem), którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. Kwota minimalna została tu oznaczona jako kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.*

Proponowany art. 26a nie zawiera tego rodzaju ograniczeń. Zakłada brak odpowiedzialności karnej funkcjonariusza publicznego, który przekracza swoje uprawnienia, nie dopełnia ciężących na nim ustawowo obowiązków lub narusza dyscyplinę finansów publicznych w jakikolwiek sposób – nieważna jest przy tym również wysokość kwoty, która może stanowić szkodę w wyniku działań sprawcy – **jeżeli działa w czasie określonym dalej w katalogu zamkniętym oraz w określonym przez projektodawcę celu.**

Na korzyść sprawcy prawo zadziała wstecz

Zgodnie z planami legislacyjnymi, okolicznościami zwalniającymi potencjalnie z ponoszenia odpowiedzialności przez urzędników będą sytuacje:

- A. trwania wojny napastniczej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej lub działań zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, terytorium Państwa-Strony Traktatu Północnoatlantyckiego albo na terytorium innego państwa graniczącego z Rzeczpospolitą Polską lub okupacji na tych terytoriach, lub
- B. obowiązywania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego albo stanu wojennego, lub
- C. obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Ze względu na obowiązywanie art. 4 § 1 Kodeksu karnego, zastosowanie wobec urzędnika, który dopuścił się np. przestępstwa z art. 231 § 1 Kodeksu karnego, tj. przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w czasie poprzedzającym wprowadzenie omawianej nowelizacji, ale w trakcie trwania ww. okresów, dobrodziejstwo art. 26a może mieć wobec takiej osoby zastosowanie.

Powodem pozostaje bowiem zasada stosowania ustawy nowej (ustawę obowiązującą poprzednio stosuje się jedynie w sytuacji, w której byłaby ona względniejsza dla sprawcy). Co więcej, jakiegokolwiek skazania za czyn, który według nowej ustawy nie jest już zabroniony pod groźbą kary, ulegają zatarciu z mocy prawa.

Oznacza to w praktyce potencjalne zastosowanie nowelizacji celem wykluczenia odpowiedzialności urzędników za czyny popełnione w trakcie trwania pandemii, nie tylko w związku ze zbrodnią agresji popełnioną przez Rosję wobec Ukrainy.

Cel uświęca środki – nie w demokratycznym państwie prawa

Oprócz dokonania czynu w czasie trwania ww. okresów (epidemii, wojny itp.) by skorzystać z nowego art. 26a sprawca powinien był działać w celu

- A. ochrony życia lub zdrowia wielu osób lub
- B. mienia wielkiej wartości, lub
- C. dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury.

Aby doszło do zastosowania projektowanego art. 26a, korzyść uzyskana w wyniku działania sprawcy albo taka, która była w sposób uzasadniony oczekiwana, przewyższa negatywne skutki wynikające z naruszenia prawa przez sprawcę, oraz uzyskanie korzyści lub jej uzasadnione oczekiwanie nie byłoby możliwe lub byłoby istotnie utrudnione, jeżeli czyn nie zostałby popełniony.

Powyższe założenia w sposób jasny odwołują się do mechanizmu kontratytu stanu wyższej konieczności, zgodnie z którym nie popełnia przestępstwa, kto działa w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego jakimkolwiek dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone przedstawia wartość niższą od dobra ratowanego.

Należy jednak podkreślić, iż z przyczyn oczywistych funkcjonariusz publiczny, zobowiązany konstytucyjnie do postępowania w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP), nie może być podmiotem korzystającym z dobrodziejstwa działania w stanie wyższej konieczności. Do sytuacji ekstraordynaryjnych polska Konstytucja zakłada stosowanie przepisów wynikających zarówno z Ustawy o zarządzaniu kryzysowym, jak i z możliwości wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Mechanizmy zawarte w ww. ustawach pozwalają na sprawniejsze działania organów publicznych przy jednoczesnym jasnym określeniu ich uprawnień oraz ograniczeń (np. w zakresie praw obywatelskich, które mogą być ograniczane).

Podsumowując, zasada legalizmu nie zezwala na tworzenie wyjątków od odpowiedzialności władzy za podejmowane działania.

Nie pierwsza taka próba

Należy przypomnieć, iż władza furtki dla wprowadzenia bezkarności urzędniczej poszukiwała również na początku pandemii. Propozycja legislacyjna zawarta we wrześniu 2020 r. w druku sejmowym nr 539 zakładała, iż nie popełniłby przestępstwa sprawca, który w celu przeciwdziałania COVID-19 naruszył obowiązki służbowe lub obowiązujące przepisy, jeżeli działał w interesie społecznym i bez naruszenia tych obowiązków lub przepisów podjęte działanie nie byłoby możliwe lub byłoby istotnie utrudnione².

² Więcej w Komunikacie FOR 30/20220: Pandemia wymówką dla urzędniczej bezkarności, https://for.org.pl/pliki/artykuly/7928_komunikat302020pandemia-wymowka-dla-urzedniczej-bezkarnosci.pdf

Wcześniej, w marcu 2020 r. proponowane nowelizacje specustawy covidowej w ramach rządowej „Tarczy antykryzysowej 1.0” przygotowywały grunt prawny pod uniemożliwienie prowadzenia postępowania karnego wobec osób naruszających art. 231 lub 296 k.k. Oznaczało to m.in. potencjalną bezkarność w sytuacji, w której funkcjonariusz publiczny, nabywając towary lub usługi niezbędne dla zwalczania epidemii COVID-19, naruszy obowiązki służbowe lub przepisy, jeżeli działa w interesie społecznym³.

Finalnie doszło do uchwalenia m.in. przepisów znoszących odpowiedzialność karną za nadużycie uprawnień lub szkody w obrocie gospodarczym, jeżeli sprawca realizował w interesie publicznym obowiązki i zadania związane ze zwalczaniem skutków COVID-19, w tym społeczno-gospodarcze, nałożone imiennie na reprezentowany przez niego podmiot w drodze ustawy lub na gruncie postanowień [określonej w ustawie przyp. red.] umowy⁴. Wielu przedstawicieli doktryny wskazywało jednak, iż z dobrodziejstwa tego przepisu nie mogliby skorzystać sprawcy chociażby tzw. wyborów kopertowych, ponieważ nie wiązały się one z obowiązkami i zadaniami związanymi ze zwalczaniem wirusa COVID-19. Tymczasem w proponowanej najnowszej noweli ten aspekt jako warunek konieczny nie istnieje.

Podsumowanie

Wykorzystywanie przez ustawodawców obecnej sytuacji politycznej i humanitarnej do prób zagwarantowania sobie bezpieczeństwa przed ponoszeniem odpowiedzialności za działania podejmowane w trakcie pandemii to przykład skrajnej instrumentalizacji prawa. Ustawa, zwana *Ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* może w obecnej wersji, pod przykrywką pomocy osobom, które opuściły Ukrainę, pomagać też obywatelom polskim, piastującym stanowiska funkcjonariuszy publicznych, którzy dopuścili się przestępstw urzędniczych.

³ <https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/bezkarnosc-w-czasach-zarazy/>

⁴ <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/karty-wydrukowane-wybory-sie-nie-odbywaja-kto-ponosi-odpowiedzialnosc,1015064.html>

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju, członek zarządu FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORKI



Eliza Rutynowska

Prawniczka FOR

e-mail: eliza.rutynowska@for.org.pl

Twitter: [@ERutynowska](https://twitter.com/ERutynowska)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju