

Warszawa, dnia 15 września 2020 r.

Komunikat FOR 30/2020:

Pandemia wymówką dla urzędniczej bezkarności

Synteza:

- Na 16 września 2020 r. zaplanowano sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, czyli tzw. ustawie o bezkarności.
- Zgodnie z dostępnym na stronie Sejmu sprawozdaniem Komisja Finansów Publicznych wnosi o uchwalenie przez Sejm projektu ustawy¹.
- Przepisy projektu stanowią niebezpieczną furtkę dla zupełnej bezkarności nie tylko urzędników, ale również innych osób, jeżeli czyn zabroniony zostanie popełniony w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, a sprawca będzie działał w interesie społecznym.
- Nie jest to pierwsza próba zapewnienia bezkarności czynów popełnionych w trakcie pandemii. Przepisy tzw. tarcz antykryzysowych wyłączały odpowiedzialność m.in. za niegospodarność, przekroczenie uprawnień urzędniczych, a także delikty dyscyplinarne czy też czyny określone ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zgodnie z treścią druku sejmowego nr 539: nie popełnia przestępstwa, kto w celu przeciwdziałania COVID-19 narusza obowiązki służbowe lub obowiązujące przepisy, jeżeli działa w interesie społecznym i bez naruszenia tych obowiązków lub przepisów podjęte działanie nie byłoby możliwe lub byłoby istotnie utrudnione.

Projektowana nowelizacja ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych jest nie tylko problematyczna z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, ale również pozostaje z nim w sprzeczności.

Analizując przepis prawa, warto zacząć od jego językowej wykładni. Dodanie przez ustawodawcę wyjątku mającego na celu całkowitą eliminację odpowiedzialności karnej, o ile czyn zabroniony zostanie przez sprawcę popełniony „w celu przeciwdziałania COVID-19”,

¹ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/198DC57F94B52F30C12585C40043F985/%24File/569.pdf>

oznacza posługiwanie się pojęciem niedookreślonym. Tego rodzaju zwroty, stosowane również dalej przy okazji określenia danego działania jako podjętego w „interesie społecznym”, dają szerokie pole do interpretacji. Ustawodawca określa jedynie pewien podstawowy wymóg, natomiast jego rozumienie, granice i ocenę tego, czy zostały przekroczone – organy ścigania, prokuratura lub sąd, jeżeli dojdzie do stosowania przepisu w praktyce.

Należy jednak podkreślić, iż w demokratycznym państwie prawnym ustawodawca nie powinien nadużywać prawa do kształtowania przepisów celem zapewnienia sobie oraz być może podmiotom powiązanim z obozem władzy gwarancji bezkarności. **Wprowadzając całkowite wyłączenie karalności jakichkolwiek czynów, jeżeli tylko pozostają w związku z szeroko rozumianym przeciwdziałaniem COVID-19 i działaniem w interesie społecznym, dochodzi do całkowitego wyłączenia stosowania przepisów karnych, które obecnie istnieją nawet w przypadkach stosowania przepisów o stanach nadzwyczajnych. W skrócie, stany nadzwyczajne nie zakładają wyłączenia bezkarności czynów ze względu na zwalczanie katastrof, które doprowadziły do ich wprowadzenia.**

Stan wyższej konieczności a stan całkowitej bezkarności

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy „w stanie epidemicznym powodowanym COVID-19 niejednokrotnie niezbędne staje się zatem inicjowanie nagle działań ponadstandardowych, trudnych do pogodzenia z obowiązkami służbowymi i obowiązującym stanem prawnym, a jednocześnie niezbędnych do osiągnięcia zakładanego celu”.

Stwierdzenie, jakoby działania zmierzające do zwalczania pandemii, a więc choroby zakaźnej, trudno jest pogodzić z obowiązującym stanem prawnym, jest przekonaniem niebezpiecznym z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa. Polska Konstytucja w art. 228 przewiduje możliwość wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych (wojenny, wyjątkowy lub – również w przypadku szerzenia się epidemii – klęski żywiołowej) w sytuacjach szczególnych zagrożeń, gdy zwykłe środki konstytucyjne okazują się niewystarczające. Oznacza to, że ustawodawcy zawczasu przygotowali ramy prawne zgodne z ustawą zasadniczą, przewidując możliwość wystąpienia tego rodzaju sytuacji. **W żadnym z przewidzianych wariantów nie wprowadzono jednak założeń prowadzących do wyłączenia karalności wszelkich czynów zabronionych, jeżeli tylko w jakiś sposób powiązane są z przeciwdziałaniem trwającemu zagrożeniu.**

Rządzący nie zdecydowali się na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w związku z planem przeprowadzenia wyborów prezydenckich (co byłoby niemożliwe zarówno w trakcie trwania stanu klęski żywiołowej, jak i w ciągu 90 dni po jego zakończeniu) – nadal w większości (z wyjątkiem przyjętych już w ramach „tarcz” przepisów o ograniczonej bezkarności) obowiązują standardowe przepisy karne oraz procedury karnej². Nic nie stoi na przeszkodzie próbie skorzystania z art. 26 Kodeksu karnego – a więc powołania się na stan wyższej

² W przypadku złamania lub niestosowania się do niektórych zakazów, nakazów oraz obowiązków wprowadzonych w ramach stanu klęski żywiołowej stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia w postępowaniu przyspieszonym.

konieczności.

Zgodnie z jego treścią 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. Co więcej, nie popełnia przestępstwa także ten, kto, ratując dobro chronione prawem w warunkach bezpośredniego niebezpieczeństwa, poświęca dobro, które nie przedstawia wartości oczywiście wyższej od dobra ratowanego. Jednakże wariant ten nie może zostać wykorzystany do usprawiedliwienia sytuacji, gdy sprawca poświęca dobro, które ma szczególny obowiązek chronić nawet z narażeniem się na niebezpieczeństwo osobiste.

Należy również pamiętać, że w razie przekroczenia granic stanu wyższej konieczności, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

Jak widać, w polskim prawie funkcjonowała już możliwość usprawiedliwiania czynów określanych jako zabronione pod groźbą kary, jeżeli ich popełnienie okazało się obiektywnie konieczne celem ochrony dobra wyższego.

Uzasadnienie omawianej ustawy również czyni odniesienie do omawianego wyżej mechanizmu stanu wyższej konieczności: „Konstrukcja proponowanego kontratypu nawiązuje do konstrukcji stanu wyższej konieczności. Wymagane jest bowiem spełnienie zasady subsydiarności, tj. stwierdzenie, że osiągnięcie wskazanego celu w inny sposób nie było możliwe lub było istotnie zagrożone. W proponowanym rozwiązaniu uwzględniono również kryterium interesu społecznego”.

Proponowane rozwiązanie uznaje art. 26 Kodeksu karnego za niewystarczający wobec czynów mogących być w oczach ustawodawców popełnionych w czasach pandemii. Mówiąc wprost, ustawodawcy dopuszczają możliwość usprawiedliwienia każdego przestępstwa, a więc również np. pobicia, jeżeli tylko powiązane jest z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz popełniono je w niezdefiniowanym „interesie społecznym”. Oznacza to potencjalną bezkarność dla sprawcy, który pobiłby i wyrzucił z pojazdu osobę kaszlącą w autobusie, gdyby ta odmówiła założenia maseczki. W ramach dotychczasowo obowiązujących przepisów sprawca musiałby udowodnić, iż był on świadomy, że chronionemu prawem dobru (zdrowiu pasażerów) zagraża niebezpieczeństwo, że jest ono bezpośrednie oraz że działał z intencją ratowania dobra przedstawiającego wartość wyższą kosztem dobra o niższej wartości.

Po wejściu w życie druku nr 539 odpadłby warunek wykazania bezpośredniości zagrożenia, świadomości wystąpienia zagrożenia oraz intencji ratowania wyższego dobra³ – nie jest bowiem jasne, co kryje się za określeniem „interesu społecznego”. Powstaje więc pytanie: jakiego rodzaju czyny nie mogą liczyć na kontratyp określony w art. 26 Kodeksu karnego?

Bezkarność zawsze najwzględniejsza dla sprawcy

Kluczowy aspekt proponowanych zmian tkwi w istniejącym już art. 4 Kodeksu karnego. Zgodnie z jego treścią jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia

³ IV KK 230/18 Wyrok SN z dn. 5 czerwca 2019 r.

przestępstwa, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy.

Zauważyli to również inicjatorzy projektu, jednoznacznie stwierdzając w uzasadnieniu, iż art. 4 Kodeksu karnego „nie pozostawia wątpliwości, że proponowany przepis znajdzie zastosowanie do czynów popełnionych także przed wejściem w życie tego przepisu. Nie można uznać, że względniejsze dla sprawcy będą przepisy inne niż te, które wyłączają przestępczość jego czynu, o ile w danej sprawie spełnione zostały stosowne przesłanki”.

Powyższe oznacza całkowite rozgrzeszenie dla wszelkich czynów zabronionych, popełnionych przez urzędników państwowych, jeżeli czyny te zostaną uznane za działania poczynione w interesie społecznym oraz w związku z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19. **Oznacza to bezkarność sprawców takich przestępstw jak chociażby łapówkarstwo, oszustwa, posługiwanie się sfałszowanymi dokumentami.**

Nie pierwsza taka próba⁴

Druk nr 539 nie jest pierwszą próbą zagwarantowania bezkarności czynów popełnionych nie tyle w związku, co w trakcie trwania pandemii.

Dla przykładu, zgodnie z wprowadzonym do tzw. tarczy 1.0. art. 15w: nie popełnia przestępstwa określonego w art. 231 lub art. 296 k.k., deliktu dyscyplinarnego ani czynu, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kto w okresie stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, nabywając towary lub usługi niezbędne dla zwalczania tej epidemii narusza obowiązki służbowe lub obowiązujące w tym zakresie przepisy, jeżeli działa w interesie społecznym, zaś bez dopuszczenia się tych naruszeń nabycie tych towarów lub usług nie mogłoby zostać zrealizowane albo byłoby istotnie zagrożone.

Art. 231 Kodeksu karnego to przepis przewidujący sankcje za nadużycie uprawnień przysługujących ustawowo funkcjonariuszowi publicznemu, który przekroczy swoje uprawnienia lub nie dopełni obowiązków. Musi on przy tym działać na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Kara przewidziana za ten czyn to pozbawienie wolności do 3 lat. Jeżeli funkcjonariusz dopuszcza się takiego działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, mówimy już o karze pozbawienia wolności od roku do 10 lat. Korzyść majątkowa to, potocznie mówiąc, łapówka.

Dobrem chronionym pod groźbą kary w przepisie art. 296 Kodeksu karnego jest z kolei zaufanie wobec osoby odpowiedzialnej za zajmowanie się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Karane jest nadużycie uprawnień takiej osoby w zakresie ww. obowiązku (określonego ustawowo, na podstawie decyzji właściwego organu lub umowy) lub niedopełnienie ciążącego

⁴ Pełny tekst Elizy Rutynowskiej na temat pierwszych prób wprowadzenia bezkarności urzędniczej w ramach tzw. tarcz rządowych do przeczytania pod linkiem: <https://archiwumosiatski.pl/wpis-w-debacie/bezkarnosc-w-czasach-zarazy/>

na niej obowiązku.

Jeżeli doprowadzi ona do wyrządzenia znacznej szkody majątkowej osoby fizycznej, prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, którymi sprawami się zajmuje, grozi jej kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Z kolei samo spowodowanie bezpośredniego niebezpieczeństwa wyrządzenia takiej znacznej szkody majątkowej podlega karze pozbawienia wolności do 3 lat. Istnieje również zaostrzony rodzaj odpowiedzialności karnej za opisywane przestępstwo. Kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat grozi sprawcy, który popełnił czyn w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, z kolei za wyrządzenie szkody majątkowej w wielkich rozmiarach, mówimy o sankcji więzienia od 1 roku do 10 lat.

W projekcie „tarczy 2.0.”, czyli ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, uchylono art. 15w specustawy COVID-19 i wprowadzono art. 76, zgodnie z którym nie popełnia przestępstwa określonego m.in. w art. 231 lub 296 Kodeksu karnego, kto realizuje w interesie publicznym obowiązki i zadania związane ze zwalczaniem skutków COVID-19, w tym społeczno-gospodarczych, jeżeli zostały nałożone imiennie na reprezentowany przez niego podmiot w drodze ustawy lub na gruncie postanowień umowy⁵.

Zgodnie z art. 76 ust. 2 „tarczy 2.0” do osób realizujących nałożone imiennie na podmiot przez nie reprezentowany obowiązki i zadania (realizowane w interesie publicznym oraz związane ze zwalczaniem skutków COVID-19) nie ma zastosowania art. 483 Kodeksu spółek handlowych – przepis regulujący zawinione czyny członków władz. Nowelizacja doprowadza więc do bezkarności członka zarządu, rady nadzorczej oraz likwidatora za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami statutu spółki oraz zwalnia ich z zachowania staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności przy wykonywaniu obowiązków.

Podsumowanie

Przepisy o bezkarności urzędniczej stanowiły jeden z najbardziej kontrowersyjnych aspektów tzw. tarcz antykryzysowych, a więc zbiorów nowelizacji przepisów prawnych mających w teorii wprowadzać wsparcie dla polskich przedsiębiorców i pracowników w czasach pandemii COVID-19.

Druk nr 539 jest kontynuacją niezwykle szkodliwego dla demokracji procesu stanowienia prawa *ad hoc* – którego celem jest zapewnienie doraźnych korzyści konkretnym podmiotom. W dobie znoszenia kolejnych obostrzeń ustawodawcy planują wprowadzić przepisy zapewniające bezkarność nie tylko urzędnikom państwowym, lecz także sprawcom wszystkich czynów zabronionych, jeżeli tylko można je będzie powiązać ze zwalczaniem pandemii.

Sprzeciw wobec projektu ustawy o bezkarności w zbiorowym stanowisku wyraziło również

⁵ Rodzaj umowy, która zwalnia z odpowiedzialności, został również utworzony w ramach nowelizacji związanych z pierwszą rządową „tarczą”. Chodzi o ustalenia zawarte w dodanym 31 marca 2020 r. do ustawy o systemie instytucji rozwoju z dnia 4 lipca 2019 r. art. 21a.

10 organizacji pozarządowych zajmujących się kwestiami praw i wolności obywatelskich, które podkreśliły, iż projektowane przepisy są sprzeczne z takimi fundamentalnymi zasadami praworządności jak zasada legalizmu, przejrzystości oraz niepodważania zaufania obywatela do państwa⁶.

⁶ <https://publicystyka.ngo.pl/organizacje-sprzeciwiaja-sie-nowelizacji-ustawy-o-przeciwdzialaniu-covid-19>

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 obowiązuje 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 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

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