

*Eliza Rutynowska, prawniczka FOR
Warszawa, dnia 30 grudnia 2021 r.*

Komunikat FOR 42/2021:

Pięć groźnych i szkodliwych wydarzeń prawnych w 2021 roku

Synteza:

- Rok 2021 obfitował w wydarzenia prawne w Polsce, które stanowiły zagrożenie dla ludzi, ich podstawowych praw i wolności oraz zasad demokratycznego państwa prawa;
- Doszło m.in. do próby wprowadzenia ustawy wymuszającej zmiany własnościowe w największej prywatnej telewizji nadającej na terenie Polski w celu ograniczenia jej niezależności;
- Próbowano zawiesić obowiązywanie Konwencji Genewskiej dot. statusu uchodźców za pomocą rozporządzenia;
- Wypowiedziano posłuszeństwo wyrokom oraz postanowieniom trybunałów międzynarodowych przez zaskarżanie ich przed Trybunałem Konstytucyjnym Julii Przyłębskiej;
- Podważono i zniesiono konstytucyjność wykonywania dotychczasowych działań przez RPO do czasu objęcia stanowiska przez nowo wybranego kandydata;
- Przed Trybunałem Konstytucyjnym Julii Przyłębskiej zawiśł wniosek o znaczne ograniczenie dostępu do informacji publicznej w zakresie działalności funkcjonariuszy publicznych oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Spoglądając na mijający rok, zwykle analizujemy go pod kątem najważniejszych wydarzeń. Poniżej przedstawiamy pięć najbardziej szkodliwych i groźnych wydarzeń prawnych w Polsce, z którymi w 2021 r. musieli zmierzyć się prawnicy oraz społeczeństwo. Nie wiemy, co przyniesie nadchodzący rok, ale możemy założyć, że z pewnością wiele z wymienionych tu tematów powróci ze zdwojoną siłą, jako kolejne zagrożenia dla demokratycznego państwa prawa.

1. Ustawa kagańcowa dla wolności słowa: Lex TVN sposobem na niezależne od rządu media

Cel: wykorzystanie inicjatywy ustawodawczej do osłabienia konkretnego podmiotu gospodarczego na rynku mediów

Zawetowana 27 grudnia 2021 r. przez Prezydenta ustawa znana jako „Lex TVN” miała w swoim założeniu wymusić na koncernie Discovery, właścicielu grupy TVN, pozbycia się pakietu większościowego. Oficjalnym powodem wprowadzenia przepisów wykluczających możliwość posiadania pakietu większościowego przez spółki z siedzibami poza obszarem EOG było zapewnienie bezpieczeństwa polskim odbiorcom i utrudnienie potencjalnego funkcjonowania grup medialnych z takich państw jak Chiny czy Rosja.

Tego rodzaju argumenty już wcześniej – latem 2021 r., kiedy pojawił się pierwotny projekt regulacji – były podważane na podstawie analizy obowiązujących w Ustawie o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji przepisów. Zgodnie chociażby z art. 38 ust. 2 wynika, że udzielona koncesja może zostać cofnięta w razie, gdy rozpowszechnianie danego programu może zagrażać interesom kultury narodowej, bezpieczeństwu lub obronności państwa, a nawet wtedy, gdy narusza normy dobrego obyczaju.

Od początku konfliktu politycznego wokół „Lex TVN” jasny był cel tych przepisów – utrudnienie funkcjonowania największej prywatnej telewizji na terenie Polski. Proponowane regulacje uderzały w wolność działalności gospodarczej, wymuszając na konkretnym przedsiębiorcy określone działania zgodne z oczekiwaniami władz publicznych, ale również w gwarantowane konstytucyjnie wolność słowa, dostęp do informacji oraz pluralizm mediów.

Czy temat „Lex TVN” powróci w 2022 r.? Pomimo prezydenckiego weta sprawa może nie być zakończona. Mało prawdopodobne jest odrzucenie weta przez kwalifikowaną większość 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jednakże rządzący mogą chcieć powrócić do prób utrudniania funkcjonowania niezależnych mediów, wykorzystując chociażby mechanizm składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej w celu np. zakwestionowania obowiązujących w tym zakresie przepisów.

2. Ustawiczny stan wyjątkowy: jak rozporządzeniem zawieszano Konwencję Genewską

Cel: próba legitymizacji bezprawnych działań funkcjonariuszy publicznych i zawieszenia standardów międzynarodowych rozporządzeniem

W sierpniu 2021 r. doszło do bezprecedensowej próby wykorzystania mechanizmu rozporządzenia celem legitymizacji działań strażników granicznych, którzy w wyniku sytuacji na polsko-białoruskiej granicy rozpoczęli stosowanie metody typu *push-back*, a więc wywożenia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową z powrotem na Białoruś.

Zmieniając treść już istniejącego rozporządzenia – dotyczącego czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych – doprowadzono *de facto* do próby zawieszenia międzynarodowych zobowiązań Polski. Przykładem ratyfikowanej umowy międzynarodowej jest Konwencja Genewska dot. statusu uchodźców. W art. 33 Konwencja wyklucza możliwość wydalenia lub zawrócenia uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne.

Latem 2021 r. w wyniku działań MSWiA doszło jednak do wprowadzenia instrukcji bezkrytycznego zwracania osób ujawnionych na przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony, oraz poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego do linii granicy państwowej. Zapis ten nie przewidywał wyjątków w postaci np. osób o statusie uchodźcy czy ubiegających się o ochronę międzynarodową. Co więcej, stał w sprzeczności z założeniami wynikającymi z Dyrektywy proceduralnej 2013/32/UE13, które wymagają od państw członkowskich Unii Europejskiej m.in. zapewnienia dostępu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do indywidualnego rozpatrzenia ich przypadków¹.

¹ Więcej na ten temat w Komunikacie FOR: https://for.org.pl/pliki/artykuly/8044_komunikatfor362021rozporzadzenie-instrukcja-obslugi-ustawy-nie-narzedzie-wladzy-absolutnej.pdf

Działania polegające na wykorzystywaniu niskich rangą rozporządzeń jako furtki dla wprowadzania niekonstytucyjnych oraz sprzecznych ze standardami międzynarodowymi rozwiązań quasi-prawnych, z pominięciem właściwej drogi legislacyjnej, są znanym sposobem funkcjonowania władzy od czasów początku pandemii. Wtedy dotyczyły zawieszenia wolności działalności gospodarczej i – jak się okazało – było to jedynie preludium do prób zawieszania tym sposobem umów międzynarodowych.

3. Ucieczka od Europy: wypowiedzenie posłuszeństwa wyrokom i postanowieniom trybunałów międzynarodowych

Cel: kwestionowanie przynależności Polski do europejskiego systemu prawnego

Do największych skandali prawnych 2021 r. należy zaliczyć działalność Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej wokół wyroków oraz postanowień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Wspólnym mianownikiem decyzji zapadających konsekwentnie w budynku Trybunału Konstytucyjnego przy al. Szucha w Warszawie było stwierdzanie faktycznego nieobowiązania tych postanowień trybunałów międzynarodowych, które nie zapadły po myśli rządzących.

W przypadku sprawy Xero Flor przeciwko Polsce, w której Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, iż Trybunał Konstytucyjny wydający decyzję z udziałem sędziego-dublera narusza art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – a więc prawo do sądu – Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej uznał, iż ETPCz „nie miał prawa do oceniania legalności powoływania sędziów TK”. W decyzji z 24 listopada 2021 r. uznano art. 6 za sprzeczny z polską Konstytucją w zakresie, w jakim odnosi się do obsady Trybunału Konstytucyjnego. Pośrednio oznaczało to również przyznanie, iż obecnie TK nie spełnia wymogów sądu bezstronnego i niezależnego.

Z kolei w przypadku spraw dot. funkcjonowania tzw. Izby Dyscyplinarnej przy Sądzie Najwyższym TK Julii Przyłębskiej w lipcu 2021 r. uznał, iż środki tymczasowe polegające na zobowiązaniu do zawieszenia

działalności ID nałożone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej są niezgodne z polską Konstytucją, gdyż odnoszą się do ustroju sądownictwa, do którego tworzenia wyłączną kompetencję posiadają państwa członkowskie. Pominięto oczywiście w tym zakresie kwestię braku niezależności utworzonego *ad hoc* sądu.

Tego rodzaju posunięcia, podważające obowiązywanie standardów oraz prawa międzynarodowego na terenie Polski pomimo naszego formalnego członkostwa w określonych organizacjach międzynarodowych, podważają to członkostwo i marginalizują pozycję Polski w UE.

4. Wygrana bitwa, przegrana wojna: Ustawa o RPO w TK

Cel: wykorzystanie mechanizmu stwierdzania niekonstytucyjności ustawy do usunięcia ze stanowiska konkretnego urzędnika

W związku z politycznym brakiem konsensusu wokół wyboru następcy dra hab. Adama Bodnara na stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz – co ważniejsze – brakiem pewności większości rządzącej co do wyboru kandydata jej odpowiadającego doszło do zakwestionowania konstytucyjności przepisu Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Przepis ten dotyczył wykonywania dalej kompetencji przez dotychczasowego RPO aż do objęcia stanowiska przez jego następcę.

15 kwietnia 2021 r. TK Julii Przyłębskiej orzekł, iż ww. przepis jest niezgodny z polską Konstytucją. Jednocześnie odroczył utratę mocy przepisu na okres 3 miesięcy. Większość prawników była przekonana, że do tego czasu powinno dojść do jednej z dwóch sytuacji: wyboru nowego RPO lub takiej nowelizacji Ustawy o RPO, aby doszło do uregulowania kwestii następcy RPO po zakończeniu 5 lat jego urzędowania.

Wyrok TK w istocie należało jednak odczytać jako groźbę – jeśli nie dojdzie do wyboru nowego RPO, większość sejmowa może doprowadzić np. do wprowadzenia politycznego komisarza w formie p.o. RPO, wykorzystując przy tym zasadę domniemania konstytucyjności ustaw.

Ślubowanie nowego RPO odbyło się jednak 23 lipca 2021 r. Został nim prof. Marcin Wiącek, w związku z czym nie doszło do realizacji najczarniejszego ze scenariuszy. Sam jednak fakt wykorzystania wyroku TK jako „kija” w sytuacji sporu politycznego zasługuje na miejsce w prawnym podsumowaniu 2021 r.

5. Ciszej nad tym urzędnikiem: Ustawa o dostępie do informacji publicznej w TK

Cel: wniosek zmierzający do wykorzystania przepisów Konstytucji do ograniczenia konstytucyjnie przysługującego obywatelom prawa do informacji o działalności władz publicznych

15 grudnia 2021 r. doszło do odroczenia na przyszły rok rozprawy przed TK Julii Przyłębskiej w zakresie wniosku I Prezes SN dot. ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Trybunał ma rozważyć możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności następujących punktów:

1. *Brak konkretnego wskazania, kogo ustawodawca rozumie pod pojęciami:*

- *władze publiczne*
- *inne podmioty wykonujące zadania publiczne*
- *osoby pełniące funkcje publiczne*
- *działania osób pełniących funkcje publiczne] mających związek z pełnieniem tych funkcji*

W rozumieniu wnioskodawcy dochodzi do zbytniego poszerzania podmiotów, o których działalność można zadawać pytania w trybie Ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Powyższe oznacza próbę ograniczenia katalogu podmiotów, które będą mogły podlegać kontroli społecznej poprzez potencjalne wyłączenie ich spod rygoru Ustawy o dostępie do informacji publicznej.

2. *Wnioskodawca twierdzi, iż obecnie istnieje możliwość zbyt daleko idącej ingerencji w sferę prywatną (w tym informacji o danych osobowych) podmiotów zobowiązanych dotychczas do udzielania informacji publicznej.*

Powyższe oznacza z kolei ewentualną możliwość zastąpienia się stwierdzeniem, iż dana informacja dotyczy sfery prywatnej i nie podlega udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej. W uzasadnieniu wniosku mowa jest o konieczności zapewnienia ochrony konstytucyjnego prawa do prywatności.

3. *Kwestia braku uwzględnienia udziału osoby, o której ma być udostępniona informacja w trybie Ustawy o dostępie do informacji publicznej, w takim postępowaniu.*

We wniosku zawarto wręcz sugestię, iż w przeciwnym razie mogłaby ona wskazać, iż wnioskowana informacja należy do sfery jej prywatności, co potencjalnie mogłoby wpłynąć na decyzję organu co do jej ewentualnego udostępnienia.

4. *Kwestia niedookreśloności relacji pomiędzy pojęciem informacji publicznej, która może zostać udostępniona, a innymi obowiązującymi aktami prawnymi, np. regulującymi kwestię ochrony danych osobowych.*

Potencjalnym zagrożeniem z punktu widzenia prawa dostępu do informacji publicznej jest sugestia zawarta we wniosku sprowadzająca się do konieczności wykazania prawnego lub faktycznego przez wnioskującego o informację publiczną. Obecnie nie ma takiego obowiązku.

5. *Według wnioskodawcy niezgodne z Konstytucją jest również niedookreślenie pojęcia „informacji publicznej” w zakresie, w jakim jest mowa o czynie zabronionym polegającym na jej nieudostępnieniu.*

To oznacza, że według wnioskodawcy dziś decyzja w zakresie tego, czy dany podmiot dopuścił się złamania prawa, czy też nie – nie udostępniając informacji publicznej – jest podejmowana zbyt arbitralnie.

Powyższe uwagi prowadzą do niepokojącego wniosku, iż 2022 r., kiedy TK Julii Przyłębskiej ma znów zająć się wnioskiem I Prezes SN, może rozpocząć się od uderzenia w nasze konstytucyjne prawo do dostępu do informacji publicznej.

Podsumowanie

Koniec roku to czas zarówno podsumowań, jak i życzeń. Najważniejsze z punktu widzenia prawnika życzenia powinny dotyczyć stabilnego prawa, poprawy jakości procesu legislacyjnego, przestrzegania standardów oraz traktatów międzynarodowych, w tym zasad praworządności. Aktywność obywatelska powinna skupiać się wokół przywrócenia ładu konstytucyjnego oraz mechanizmów zabezpieczających standardy demokratycznego państwa prawa.

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, wytężonego, 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

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