



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Ekspertyza dotycząca  
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)

Opinie  
i ekspertyzy

OE– 433

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Dragan Artur

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
grudzień 2022

**dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. UW**  
**Wydział Prawa i Administracji**  
**Uniwersytetu Warszawskiego**

## **Ekspertyza dotycząca ustawy o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. (druk senacki 885)**

### **Tezy ekspertyzy**

Ustawa o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. jest w całości niezgodna z:

- preambułą Konstytucji RP, w zakresie, w jakim narusza zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych,
- art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę jednoznaczności prawa oraz racjonalności ustawodawcy,
- art. 7, art. 10 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 119 ust. 1, art. 173 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

1. Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest przekazana Senatowi zgodnie z art. 121 ust. 1 Konstytucji RP ustawa o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., uchwalona przez Sejm dnia 1 grudnia 2022 r. (dalej: ustawa). Ustawa stanowi, że nie wszczynają się postępowania, a wszczęte umarza, o czyn polegający na przekazaniu operatorowi pocztowemu spisu wyborców w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r. (art. 1 ustawy). Kary, środki karne, środki kompensacyjne oraz

środki związane z poddaniem sprawy próbie, niewykonane w całości lub w części, nie podlegają wykonaniu. Skazania ulegają zatarciu z mocy prawa, a wpis o skazaniu i warunkowym umorzeniu postępowania usuwa się z Krajowego Rejestru Karnego (art. 2 ustawy).

2. Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r.<sup>1</sup>, wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza w 3 egzemplarzach spis wyborców w danej gminie i „przekazuje operatorowi wyznaczonemu w dniu wejścia w życie ustawy”. Spis ten zawiera „nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL i adres zamieszkania wyborcy”. Można uznać, że operatorowi wyznaczonemu będą potrzebne dane adresowe, ale pozostałe dane są mu zupełnie zbędne (imię ojca, data urodzenia, numer ewidencyjny PESEL) do dostarczenia pakietu wyborczego. Nie przewidziano żadnej gwarancji, że dane te nie zostaną przejęte przez osoby nieuprawnione, zainteresowane w ich pozyskaniu i przetwarzaniu bez wiedzy i woli osoby, której te dane dotyczą. Ustawa stworzyła zagrożenie dla bezpieczeństwa i prywatności wyborców w ogromnej skali. Zagrożenie to miało charakter całkowicie nieproporcjonalny, ponieważ nie istnieje dobro chronione – nie jest nim przecież doręczenie pakietów wyborczych, a dobro poświęcane to bezpieczeństwo obywateli (art. 5 Konstytucji RP), ich prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), prawo do nieujawniania informacji o sobie (art. 51 Konstytucji RP). Wyborca został ustawowo pozbawiony ważnych dla niego danych, które z naruszeniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP podlegają przejęciu przez operatora wyznaczonego, który może postępować z nimi według swego uznania przez czas nieokreślony. Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., w zakresie, w jakim nie usuwała zagrożenia spowodowanego przekazaniem operatorowi wyznaczonemu innych danych aniżeli nazwisko i imię (imiona) oraz adres zamieszkania wyborcy, była niezgodna z art. 5 oraz art. 47 i art. 51 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wskazane ograniczenia praw wyborcy wprowadzone w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., nie czyniły zadość wymaganiom proporcjonalności. Według Trybunału Konstytucyjnego ustanowiony w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymóg

---

1 Dz. U. z 2020 r., poz. 827.

respektowania w państwie demokratycznym zasady proporcjonalności obejmuje m.in. nakaz doboru środków skutecznych, a więc rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów. Organy władzy publicznej powinny ponadto wybierać środki niezbędne, w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki. Ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia<sup>2</sup>. Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie odpowiadała tym wymaganiom.

3. Ustawa stanowiąca przedmiot ekspertyzy wprowadza w odniesieniu do wskazanej w niej kategorii czynów swego rodzaju amnestię, a zarazem także abolicję, w zależności od tego, czy określone w niej czyny podlegały represji karnej, czy też miałyby tej represji podlegać. Należy jednak podkreślić, że amnestia polega na ustawowym złagodzeniu lub darowaniu kary za popełnione przestępstwa, natomiast abolicja odnosi się do niewszczyniania postępowań w odniesieniu do określonych czynów.

Z uzasadnienia projektu ustawy (druk sejmowy nr 2812), jak też z wystąpienia przedstawicielki wnioskodawców podczas pierwszego czytania projektu ustawy, wynika, że wnioskodawcy uznają przekazanie operatorowi wyznaczonemu spisu wyborców za działanie legalne, „nakierowane na realizowanie podstawowych obowiązków konstytucyjnych władz”. Jednakże „opozycja i sprzyjające jej środowiska promują niestety pogląd, że wskazane zachowania wójtów, burmistrzów czy prezydentów stanowiły czyny zabronione”<sup>3</sup>. Ustawa ma więc na celu „jedynie potwierdzenie istniejącego stanu prawnego poprzez jednoznaczne wskazanie”, że działania, których dotyczy „nie stanowiły przestępstwa”. Mamy zatem do czynienia z prawem stanowionym dla potrzeb polemiki politycznej, nie wprowadzającym nowego stanu prawnego, lecz jedynie potwierdzającym obowiązywanie prawa – według ustawodawcy – obowiązującego. Jest to zarazem ustawa uchwalona „na wszelki wypadek”, to jest na wypadek, gdyby ktoś nie zgadzał się z ustawodawcą co do prawnej kwalifikacji czynu polegającego na przekazaniu operatorowi wyznaczonemu spisu

---

2 Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2019, s. 79.

3 Por. Sprawozdanie stenograficzne z 67 posiedzenia Sejmu w dniu 30 listopada 2022 r., s. 10

wyborców, dzieląc tym samym poglądy opozycji, a w szczególności, gdyby z ustawodawcą nie zgadzali się sędziowie. Żeby zrealizować swoje zamierzenie i „potwierdzić istniejący stan prawny” ustawodawca sam sobie zaprzecza, ponieważ czyni według niego zgodne z prawem uznaje za zabronione po to, by zastosować wobec nich stworzony ustawą mechanizm „amnestyjno-abolicyjny”, a w istocie zastąpić sądy w ich ustrojowej roli. Ustawodawca więc, by zapewnić obowiązywanie prawa, zamienia je w bezprawie i jednocześnie wyklucza odpowiedzialność za czyny, które kwalifikuje jako podlegające represji karnej. Zarazem jednak ustawodawca, chociaż uznaje za zgodne z prawem przekazanie operatorowi wyznaczonemu spisu wyborców, to nie represjonuje nieprzekazania, ale uznaje za czyn zabroniony właśnie przekazanie spisu, co ma umożliwić wykluczenie odpowiedzialności za ten czyn, a więc służy obejściu prawa. Ten sam czyn nie może być w państwie prawnym raz zgodny z prawem, a innym razem z prawem niezgodny wedle ustaleń ustawodawcy, niezwiązanych z wartościami konstytucyjnymi, ale podyktowanych taktyką ingerowania w nieodpowiadające ustawodawcy orzecznictwo sądowe, zakładającą arbitralną kwalifikację prawną czynu. Wykluczenie arbitralizmu w funkcjonowaniu władzy jest, obok poszanowania godności człowieka, jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego<sup>4</sup>.

4. Konstrukcja wprowadzona w ustawie jest niezgodna z ustanowioną we wstępie do Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Ustawodawca narusza tę zasadę skoro kwalifikuje jako bezprawne zachowania, które uznaje za legalne. W demokratycznym państwie prawnym ustawodawca nie może zamieniać stanu zgodnego z prawem w stan niezgodności z prawem w celu ustawowego wyznaczenia treści orzeczeń sądowych.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”<sup>5</sup>. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą<sup>6</sup>, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku, a więc

---

4 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 32/04.

5 Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

6 Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.).

w szczególności instytucji publicznych służących zagwarantowaniu prawa do sądu. Prawo to ma w odniesieniu do odpowiedzialności za czyny, których ustawa dotyczy, sens wspólnotowy, ponieważ odnosi się do odpowiedzialności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast za pozaszanowanie praw obywateli, a w szczególności prawa do prywatności. Rozwiązanie wprowadzone przez ustawodawcę polega na tym, że ustawa wyłącza egzekwowanie odpowiedzialności za przekazanie operatorowi wyznaczonemu spisu wyborców, a więc udostępnienie mu danych osobowych bez wystarczających gwarancji bezpieczeństwa tych danych oraz w zakresie przekraczającym to, co było niezbędne do realizacji celu, któremu udostępnienie danych miało służyć. Jest zatem podstawowym prawem obywateli, by sąd ocenił, czy przekazanie spisu wyborców operatorowi wyznaczonemu stanowiło przekroczenie uprawnień, czy też nie. Pozbawiając sąd zdolności orzekania w tym zakresie ustawodawca godzi w prawo do sądu tych wszystkich, których prywatność naruszono.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”<sup>7</sup>. Powinnością władzy publicznej, wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest zagwarantowanie obywatelom prawa do sądu. Ustawa nie spełnia tego wymagania. Z tego względu ustawodawca, tworząc reguły ingerujące w orzecznictwo sądowe, którego nie akceptował, na co wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, naruszył zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do sądu.

5. Ustawa, wprowadzając rozwiązanie polegające na uznaniu czynów według ustawodawcy zgodnych z prawem (przekazanie spisu wyborców operatorowi wyznaczonemu) za niezgodne z prawem po to, by pozbawić sądy możliwości sankcjonowania tych czynów w zakresie określonym w ustawie, narusza zasadę racjonalności prawodawcy.

---

7 Ibidem.

Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”<sup>8</sup>, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”<sup>9</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”<sup>10</sup>.

To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, „pozwala wymagać od wszystkich obywateli” respektowania prawa. Zdaniem Trybunału odrzucenie założenia „racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”<sup>11</sup>, nieodzownej dla zagwarantowania zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ustawa oparta na wymienionych w uzasadnieniu przesłankach jest przykładem braku racjonalności ustawodawcy i z tego względu jest w całości niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, z którego dekodowana jest zasada racjonalności prawodawcy. Trudno uznać, by o racjonalności ustawodawcy świadczyło uznawanie za czyn zabroniony zachowania, które ustawodawca afirmuje, w celu wymuszenia pożądanego przez ustawodawcę orzeczenia sądu na wypadek, gdyby ocena tego zachowania zależała od sądu.

6. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie ugruntowane jest przekonanie, że istotną część treści normatywnej art. 2 stanowi zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na tę z kolei zasadę składają się liczne, bardziej szczegółowe reguły, nazywane przez Trybunał Konstytucyjny w jego orzecznictwie „zasadami przyzwoitej legislacji”, które zawierają m.in. zakaz działania prawa wstecz i nakaz stanowienia prawa „w taki sposób, by nie stawało się

---

8 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

9 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

10 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

11 Ibidem.



ono swoistą pułapką dla obywatela”<sup>12</sup>. Ustawa, odnosząc się do zdarzeń z przeszłości, tworzy szczególny status prawny tych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy przekazali operatorowi wyznaczonemu spisy wyborców, co projektodawca ocenia jako właściwe. Status ten polega na przypisaniu im ustawą czynu kwalifikowanego w tej ustawie jako podlegający represji karnej i jednocześnie związaniu sądu nakazem nierepresjonowania tego czynu oraz uchylenia skutków ewentualnej represji. Tym samym jednak ustawa wprowadza niepewność co do sytuacji prawnej tych, którzy przedmiotowych danych nie przekazali. Projektodawca uznaje ich postępowanie jako niewłaściwe, ale w świetle ustawy nie jest jasne, czy było to równoznaczne z niedopełnieniem obowiązków. Nie jest też jasne, jakie konsekwencje dla oceny sytuacji prawnej wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy przekazali spis wyborców operatorowi wyznaczonemu, miałyby ewentualne uchylenie ustawy.

Szczególne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym ma zasada jednoznaczności prawa, wykluczająca sytuację, w której rozwiązania prawne określające status jednostki mogą stać się swoim przeciwieństwem w zależności od potrzeb politycznych. Jednakże ustawa tworzy stan niejednoznaczności skoro kwalifikuje przekazanie spisu wyborców operatorowi wyznaczonemu oceniane przez projektodawcę pozytywnie jako przesłankę pociągnięcia do odpowiedzialności karnej w celu zdeterminowania orzeczenia sądu w tym przedmiocie.

7. Ustawodawca, niezgodnie z art. 10 ust. 2 i 173 Konstytucji RP, przyznaje sobie prawo do zastępowania sądu w jego roli ustrojowej. Wymierzanie sprawiedliwości nie należy do ustawodawcy. Jednakże w uzasadnieniu projektu ustawy<sup>13</sup> stwierdzono, że potrzeba jej uchwalenia „wynika z kształtowania się linii orzeczniczych, które opierają się na redukcyjnej i formalistycznej wykładni dokonywanej przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz niektóre sądy powszechne”. Uzasadnienie stwierdza, że „zaczęto kreować linie orzecznicze, które kwestionują podstawy działań (...) wójtów, burmistrzów i prezydentów miast”, ponadto sądy „kompletnie pomijają” stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Projektodawca stwierdza też, że ustawa odzwierciedla jego przekonanie o tym, jak „należy czytać” konkretną normę i ocenia spodziewane orzeczenia sądów jako „rażąco niesprawiedliwe”, wydawane „wskutek błędnych interpretacji dokonywanych przez sądy w sprawach będących litygacjami strategicznymi podmiotów o określonej

---

12 Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/98.

13 Druk sejmowy nr 2812, IX kadencja.

agendzie politycznej”. Projektodawca wskazuje, że w związku z – jego zdaniem – niewłaściwym „postępowaniem niektórych sądów konieczne jest jednoznaczne przesądzenie, że działanie wójtów, burmistrzów i prezydentów było ze wszech miar legalne, właściwe i prawidłowe”. Jednakże ustawodawca nie może niczego przesądzać, ponieważ nie jest ani Sądem Najwyższym, ani też Naczelnym Sądem Administracyjnym. Przesądając i oceniając jako „formalistyczną i błędną” wykładnię reprezentowaną „w niektórych liniach orzeczniczych” i orzekając, że „procesy były niedopuszczalne, a postępowania winny być umorzone przed rozpoczęciem przewodu sądowego”, Sejm działa na podstawie swoich wyobrażeń o prawie obowiązującym, ale nie na podstawie i w granicach prawa. Ustawa jest tym samym niezgodna z art. 7 Konstytucji RP.

Według Trybunału Konstytucyjnego „Parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, 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.”<sup>14</sup>. W owym systemie parlament nie sprawuje nadzoru nad działalnością sądów. Ustawa, przyznając parlamentowi tego rodzaju kompetencje, narusza podstawy demokracji konstytucyjnej.

8. Projekt ustawy (druk nr 2812) wniesiono do Sejmu 29 listopada 2022 roku i tegoż dnia projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 30 listopada. Wtedy też skierowano projekt do właściwej komisji sejmowej, która tego samego dnia przedstawiła sprawozdanie. 1 grudnia odbyło się II czytanie na posiedzeniu Sejmu, a także III czytanie i uchwalono ustawę (223 głosy za, 218 przeciw, 1 poseł wstrzymał się w tym głosowaniu), którą 2 grudnia przekazano Prezydentowi oraz Marszałkowi Senatu.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia

---

<sup>14</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 4/06.

w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy<sup>15</sup>. W przypadku ustawy nastąpiła kumulacja negatywnych skutków zastosowanego tempa prac sejmowych nad projektem, charakterystyczna dla stanu permanentnego prymatu polityki nad prawem parlamentarnym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono przekonanie, zgodnie z którym rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach przez Sejm, jak stanowi art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, „nie może być rozumiane tylko formalnie (jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego tekstu), ale służy przede wszystkim możliwie dokładnej i wnikliwej analizie projektu ustawy, a w konsekwencji zminimalizowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań<sup>16</sup>. Pośpieszne rozpatrywanie projektu ustawy oraz rezygnacja z tych środków działania i procedur sejmowych, które „pozwalają wszechstronnie objaśnić i krytycznie ocenić proponowane rozwiązania prawne, nie sprzyjają ani jakości ustawodawstwa, ani materialnej legitymizacji samego procesu ustawodawczego<sup>17</sup>.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny autonomia regulaminowa Sejmu, wynikająca art. 112 Konstytucji, nie oznacza całkowitej swobody i dowolności kształtowania poszczególnych elementów procesu ustawodawczego oraz praktyki ich stosowania. Według Trybunału „rozwiązania przyjmowane w tym zakresie w regulaminie izby muszą (...) uwzględniać zarówno konstytucyjnie zdeterminowane stadia procesu ustawodawczego, jak i uprawnienia organów konstytucyjnie upoważnionych do udziału w tym procesie. Co więcej, rozwiązania regulaminowe muszą uwzględniać te normy, zasady i wartości konstytucyjne, które wprost do postępowania ustawodawczego się nie odnoszą, lecz wyznaczają ogólne standardy demokratycznego państwa prawnego, które w postępowaniu tym muszą być uwzględniane<sup>18</sup>.

Wymóg rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, jest dookreślony w przepisach regulaminu Sejmu poprzez wskazanie konkretnych czynności podejmowanych w ramach procedury ustawodawczej przez izbę, jej organy i poszczególnych posłów.

---

15 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 4/06.

16 Tak zwłaszcza w uzasadnieniach wyroków w sprawach o sygn. K 37/03, K 53/07, K 31/12, K 35/15, K 47/15.

17 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

18 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 35/15.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rozpatrywanie projektu ustawy w trzech czytaniach „musi obejmować sekwencję ściśle określonych czynności, podejmowanych przez organy Sejmu i zmierzających do możliwie dokładnego rozważenia potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych”<sup>19</sup>. Rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, wymaga stworzenia „odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Stąd też w regulaminie Sejmu przystąpienie do kolejnych czytań uzależnione zostało od pozostawienia posłom czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz przygotowanie się do prac planowanych na dalszych etapach”<sup>20</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, że procedowanie nad projektami ustaw w wyjątkowo krótkim czasie z pewnością nie sprzyja ich rozpatrywaniu w rozumieniu art. 119 ust. 1 Konstytucji. Stąd też „może ono mieć miejsce wówczas, gdy za szybkim przyjęciem projektu ustawy przemawiają ważne powody, a jednocześnie nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym wymóg poszanowania prawa opozycji do bycia wysłuchaną w toku postępowania ustawodawczego”<sup>21</sup>. W postępowaniu dotyczącym opiniowanej ustawy wymóg ten nie był należycie respektowany, zwłaszcza wobec limitowania czasu i liczby wystąpień<sup>22</sup>. Według Trybunału „pewne wskazówki co do ustaw, które nie powinny być uchwalane pośpiesznie, wynikają z Konstytucji. Zgodnie z jej art. 123 ust. 1, w trybie pilnym nie można rozpatrywać rządowych projektów ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Pośpiesznie nie powinna być również zmieniana Konstytucja (...)”<sup>23</sup>. Przedmiotowy projekt ustawy odnosił się do właściwości sądów, a zatem nie powinien być procedowany pośpiesznie.

Wymóg rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach oznacza konieczność „uwzględnienia także pluralistycznego charakteru parlamentu”<sup>24</sup>. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał konieczność badania tego, czy „przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych

---

19 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

20 Ibidem.

21 Ibidem.

22 Por. Sprawozdanie Stenograficzne z 67 posiedzenia Sejmu w dniu 30 listopada 2022 r., s. 11.

23 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

24 Ibidem.

fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska<sup>25</sup>. Zdaniem Trybunału „z uwagi na to, że Sejm zasadniczo uchwała ustawy zwykłą większością głosów, rozpatrywanie ich projektów w ramach trzech czytań wymaga poszanowania przez tę większość praw mniejszości. Owe prawa obejmują nie tylko możliwość przedłożenia własnych wniosków i poprawek do projektu ustawy, ale również możliwość żądania ich rzeczywistego rozpatrzenia przez Sejm, a zatem rzetelnego przeanalizowania z uwzględnieniem opinii niezależnych ekspertów i opinii organów władzy publicznej uprawnionych do jej wyrażenia<sup>26</sup>. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego można uznać za utrwalony pogląd, w myśl którego rozpatrywanie projektu ustaw w trzech czytaniach „wymaga stworzenia przestrzeni dla realnej, a nie jedynie potencjalnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa, w tym jego zgodności z Konstytucją. Podmiotami uprawnionymi do udziału w tej dyskusji w ramach postępowania ustawodawczego są – poza autorami projektu ustawy – wszyscy posłowie i senatorowie, a ponadto podmioty uprawnione do przedłożenia Sejmowi opinii o projekcie ustawy. Rozpatrzenie projektu ustawy, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, wymaga nie tylko zapewnienia możliwości przedstawienia stanowiska przez jedną stronę sporu politycznego czy prawnego, jeśli taki istnieje, ale również możliwości rozważenia i przedyskutowania tego stanowiska przez drugą stronę takiego sporu. Dopiero w następstwie tak rozumianego rozpatrzenia projektu ustawy może nastąpić jej uchwalenie w Sejmie, ewentualnie z uwzględnieniem zgłoszonych w ramach tego postępowania poprawek, o ile zostały one przez większość parlamentarną uznane za zasadne. Wymóg rozpatrzenia projektu ustawy w sposób gwarantujący możliwość rozważenia krytycznych względem niego uwag zgłoszonych przez opozycję parlamentarną i podmioty uprawnione do przedłożenia opinii nie tylko ogranicza swobodę ustawodawcy, a w praktyce swobodę większości parlamentarnej zdolnej do przegłosowania ustawy, ale również jest środkiem poprawy jakości tworzonego prawa<sup>27</sup>.

Odzwierciedlony w Sprawozdaniu Stenograficznym przebieg prac nad opiniowaną ustawą nie świadczy o rzeczywistym rozpatrywaniu stanowiska mniejszości przez większość, ale o jego mechanicznym odrzuceniu bez zapoznania się z opiniami ekspertów czy stanowiskiem organów władzy publicznej.

**9.** Z powyższych względów należy uznać tezy ekspertyzy za uzasadnione.

---

25 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/05 oraz K 23/12.

26 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

27 Ibidem.