



Opinia do ustawy
o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu
Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy
Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego
(druk nr 318)

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 14 grudnia 2006 r. ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego jest określenie zasad **sporządzenia, podawania do publicznej wiadomości oraz uzupełniania** Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Uwagi na temat zgodności ustawy z Konstytucją zostały przedstawione w odrębnej opinii Biura Legislacyjnego. Poniższa analiza dotyczy jedynie wątpliwości natury legislacyjnej związanych z tą ustawą.

Uwagi szczegółowe

- 1) w art. 1 w pkt 2 w lit. c, art. 63 ust. 6a – dodawany przepis stanowi, że Szef SKW i Szef SWW zapewnią członkom Komisji Weryfikacyjnej w tym Przewodniczącemu Komisji Weryfikacyjnej dostęp do wszelkich materiałów archiwalnych i operacyjnych niezbędnych do weryfikacji oświadczeń oraz sporządzenia Raportu. W związku z treścią art. 63 ust. 1 nie ma konieczności uściślenia w dodawanym ust. 6a, że dotyczy on również Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej. Zgodnie z ustawą jest on bowiem członkiem tej Komisji.

Ponadto w związku z tym, że treść Raportu ma być szersza aniżeli wnioski płynące z weryfikacji oświadczeń, o których mowa w art. 67 ust. 1 i 3, oraz mając na względzie, że Raport przygotowuje Przewodniczący Komisji Weryfikacyjnej, a nie Komisja Weryfikacyjna, rodzi się pytanie, czy wolą ustawodawcy jest, aby dostęp do materiałów archiwalnych i operacyjnych niezbędnych do przygotowania Raportu w zakresie wykraczającym poza weryfikację oświadczeń, mieli wszyscy członkowie Komisji Weryfikacyjnej?

- 2) art. 1 pkt 4, art. 70a ust. 1 - stanowiąc o zakresie Raportu ustawodawca posłużył w przepisie nieprecyzyjnym wyrażeniem "oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej". Abstrahując od oceny konstytucyjności tego sformułowania należy zauważyć, że budzi one istotne wątpliwości interpretacyjne. W szczególności ze sformułowania tego nie wynika dostatecznie precyzyjnie, czy zakresem Raportu mają być objęte wszystkie działania niemieszczące się w ramach "spraw obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych" (bez względu na to czy są legalne, czy nie), czy też jedynie działania nielegalne. W świetle wykładni gramatycznej właściwa wydaje się być pierwsza interpretacja. Ustawodawca powinien mieć świadomość, że posłużenie się zwrotem niedookreślonym pozostawia organowi zobowiązanemu do określonego działania zbyt szeroki zakres swobodnego uznania, a co za tym idzie przesuwając na zobowiązanego ostateczne ustalenie treści obowiązku (w tym przypadku określenie zakresu Raportu). Dokonana w takim przypadku przez adresata normy prawnej interpretacja przepisu może różnić się od tego co założył pierwotnie ustawodawca.

Ponadto sformułowane w tym przepisie odesłanie do art. 67 ust. 1 może sugerować, że zawiera wyliczenie obejmujące więcej niż 10 punktów;

- 3) art. 1 pkt 4, art. 70a ust. 2 pkt 1 i 2 – w uregulowaniu tym brak jest korelacji sposobu sformułowania pkt 1 i pkt 2. W pkt 1 mowa jest o "prowadzeniu działań, o których mowa w ust. 1", natomiast w pkt 2 mowa jest o "popelnianiu czynów w zakresie działań, o których mowa w ust. 1". Z punktu widzenia przejrzystości przepisów ustawy ważne jest, aby ustawodawca konsekwentnie posługiwał się tymi samymi określeniami do oznaczenia jednakowych pojęć;

- 4) art. 1 pkt 4, art. 70a ust. 2 pkt 2 – sposób sformułowania przepisu pozwala sądzić, że ustawodawca odnosi się w nim do określonych w Kodeksie karnym form popełnienia czynów zabronionych (tj. podżegania, pomocnictwa i sprawstwa polecającego). Jeśli taka była intencja ustawodawcy, przepis ten powinien respektować kodeksowe definicje tych pojęć. W związku z tym, Raport powinien obejmować informacje o osobach, które **wykorzystując uzależnienie** od siebie polecały wykonanie czynu w zakresie określonym w art. 70a ust. 1. (analogicznie art. 67 ust. 1 pkt 9), a nie o osobach, które poprzez uzależnienie od siebie polecały wykonanie takiego czynu. Zastosowana w przepisie formuła sugeruje, że samo uzależnienie od osoby skutkuje poleceniem wykonania określonego czynu.

Ponadto jeżeli przyjąć, że ustawodawca posługuje się "współdziałaniem" w znaczeniu Kodeksu karnego, rodzi się pytanie o różnicę pomiędzy treścią pkt 1 i pkt 2. Kodeks karny odnosi "współdziałanie" zarówno do osób spełniających warunki sprawczego współdziałania, jak i do osób realizujących znamiona postaci zjawiskowych przestępstwa (podżegania lub pomocnictwa);

- 5) art. 1 pkt 4, art. 70a ust. 2 zdanie końcowe – w związku z brzmieniem zdania końcowego rodzi się pytanie, czy wolą ustawodawcy jest, aby Raport obejmował informacje o osobach wskazanych w pkt 1 i 2 tylko wówczas, gdy działały one umyślnie w rozumieniu Kodeksu karnego (tj. jest chciały popełnić czyn albo przewidując możliwość jego popełnienia godziły się na to). Jeśli tak, z przepisu powinno to wynikać jednoznacznie, w szczególności analogiczna do kodeksowej powinna być także treść znamienia umyślności. Ponadto w zdaniu końcowym posłużono się wieloznacznym określeniem "współuczestniczą". Co należy rozumieć pod tym pojęciem oraz jaka jest różnica pomiędzy współdziałaniem, o którym stanowi art. 70a ust. 2 pkt 1 i 2, a współuczestniczeniem, o którym mowa w zdaniu końcowym? Z kontekstu przepisu można domniemywać, że ustawodawca posługuje się tymi wyrażeniami wymiennie, co stoi w sprzeczności z rzetelną legislacją, budzi wątpliwości interpretacyjne oraz nie służy adekwatności przepisu do woli ustawodawcy;

- 6) art. 1 pkt 4, art. 70c ust. 3 – w związku z tym przepisem rodzi się pytanie o celowość wprowadzania do ustawy procedury opiniowania Raportu przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu w sytuacji, gdy opinie tych organów, w świetle ustawy, nie mają wpływu na treść Raportu, która zostanie podana do publicznej wiadomości. Ewentualna

negatywna opinia nie spowoduje, że Raport nie zostanie ogłoszony. Ustawodawca nie wyposażył Prezydenta w kompetencję do ingerowania w treść Raportu. Sformułowana w art. 70d procedura uzupełniania Raportu dotyczy uprawnień w tym zakresie Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej oraz na późniejszym etapie Szefów SKW lub SWW. Konieczność zasięgnięcia opinii Marszałków Sejmu i Senatu ma więc charakter czysto formalny - Prezydent musi zasięgnąć opinii, ale nie może uczynić z nich żadnego użytku;

- 7) art. 1 pkt 4, art. 70d ust. 2 – w świetle § 48 Zasad techniki prawodawczej w ustawie wprowadzającej nie powinno się zamieszczać przepisów innych aniżeli przepisy: o wejściu w życie ustawy "głównej", zmieniające, uchylające, przejściowe i dostosowujące. Jak się wydaje, dodawany art. 70d ust. 2 wykracza poza ramy treściowe klasycznej ustawy wprowadzającej. Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że będzie on obowiązywał w bliżej nieokreślonym zakresie czasowym, w związku z tym trudno mówić o jego przejściowym charakterze. Ponieważ przepis ten określa kompetencje Szefów SKW i SWW należałoby go zakwalifikować jako przepis merytoryczny mieszczący się w kategorii przepisów ustrojowych. Właściwym miejscem dla przepisów merytorycznych jest ustawa "główna". Wprowadzenie art. 70d ust. 2 skutkuje tym, że przymiot przejściowości trąca również art. 63 ust. 6a, art. 70b i art. 70c.

Opinię sporządził

Jakub Zabielski