



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 26 kwietnia 2022 r.

**Opinia o ustawie o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na
bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej
w latach 2007–2022 (druk nr 955)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem opiniowanej ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (dalej: ustawa) jest utworzenie kolegialnego organu administracji publicznej (dalej: Komisja), w uzasadnieniu określanego mianem organu administracji rządowej, usytuowanego przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zapewniającej obsługę administracyjno-biurową i merytoryczną, mającego dokonać całościowego przeglądu wpływów rosyjskich, zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu Polski. Wynika to z deklarowanej konieczności:

- 1) zbadania i opisanie wpływów rosyjskich na działalność funkcjonariuszy publicznych oraz kadrę kierowniczą wyższego szczebla spółek Skarbu Państwa oraz innych osób, które w istotny sposób (np. w sferze medialnej czy społecznej) wpływały na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej;
- 2) wzruszenia decyzji administracyjnych wydanych na szkodę Rzeczypospolitej wskutek wpływów rosyjskich;
- 3) zastosowania środków zaradczych, mających ograniczyć dostęp do newralgicznych informacji, ważnych stanowisk oraz broni osobom, które działały pod wpływem rosyjskim (by zminimalizować ryzyko ich ponownego działania na szkodę Rzeczypospolitej).

Funkcjonowanie Komisji miałyby się przyczynić – zdaniem autorów projektu ustawy – do zidentyfikowania i opisanie rosyjskiego wpływu na życie publiczne w Polsce, a także ograniczenia go w przyszłości przez wypracowanie mechanizmów lepszego zabezpieczenia

Polski przed niepożądanymi wpływami zagranicznymi rzutującymi na prawidłowość funkcjonowania państwa i jego bezpieczeństwo wewnętrzne.

Z uzasadnienia projektu wynika, że Rzeczpospolita Polska jest obiektem różnorodnych działań (legalnych, bezprawnych, operacyjnych, lobbingowych, korupcyjnych, medialnych) wielu podmiotów Federacji Rosyjskiej, dążącej do oddziaływania na polską politykę i gospodarkę oraz tworzącej grupy wpływu na polskie czynniki decyzyjne, by podejmowały one działania w interesie Federacji Rosyjskiej i jej podmiotów zależnych. Zdaniem autorów ustawy, okoliczności wymagają podjęcia działań nadzwyczajnych, zmierzających do ochrony interesów Rzeczypospolitej. Konieczne są: zbadanie powiązań oraz weryfikacja działań osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w strategicznych dla funkcjonowania państwa sektorach w ciągu ostatnich 15 lat, a także wyjaśnienie czy decyzje takie podejmowane były pod wpływem rosyjskim.

Komisja nie posiadałaby ani uprawnień służb specjalnych, ani prokuratorskich, a informacje o ewentualnie zebranych dowodach popełnienia przestępstw przekazywałaby właściwym organom. Według uzasadnienia projektu, nie wkraczałaby ona w kompetencje wymiaru sprawiedliwości, a jedynie prewencyjnie stosowałaby środki administracyjne. Zdaniem autorów projektu ustawy, cele Komisji nie mogłyby zostać zrealizowane przez sejmową komisję śledczą, gdyż jej – jakoby ograniczone – kompetencje uniemożliwiłyby efektywne zbadanie wpływów rosyjskich oraz uniemożliwiłyby podjęcie natychmiastowych działań prewencyjnych.

Komisja miałaby się składać z 9 członków powoływanych i odwoływanych przez Sejm (co miałyby gwarantować wzajemną kontrolę władz), spośród kandydatów zgłoszonych przez kluby poselskie i spełniających określone wymogi formalne. Jej przewodniczącego – wyposażonego w instrumenty „policji sesyjnej” i możliwość wydawania zarządzeń – wskazywać miałby Prezes Rady Ministrów.

Komisja prowadziłaby postępowania w celu wyjaśniania przypadków różnorodnych działań na szkodę interesów Rzeczypospolitej, prowadzonych pod wpływem rosyjskim przez:

- 1) funkcjonariuszy publicznych lub członków kadry kierowniczej wyższego szczebla (działań polegających – przykładowo – na: udostępnianiu informacji, wydawaniu decyzji administracyjnych, negocjowaniu i zawieraniu umów międzynarodowych, decydowaniu o zatrudnieniu pracowników, dysponowaniu środkami publicznymi lub środkami spółki, a także na uczestnictwie w procesie stanowienia prawa);

- 2) inne osoby (działań w istotny sposób oddziałujących na bezpieczeństwo wewnętrzne lub godzących w interesy Rzeczypospolitej, w zakresie, między innymi: wpływania na środki masowego przekazu, rozpowszechniania fałszywych informacji, funkcjonowania infrastruktury krytycznej).

Komisja miałaaby z urzędu prowadzić czynności sprawdzające w celu uprawdopodobnienia wystąpienia wpływów rosyjskich i wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Toczyłoby się ono w modyfikowanym trybie postępowania administracyjnego z kulminacją w postaci – co do zasady jawnej – rozprawy. Niestawiennictwo bez uzasadnionej przyczyny, podobnie jak odmowa złożenia zeznań albo wydania opinii, miałyby być karane finansowo (kara w wys. 20 tys. zł, a w razie powtórnego niestawiennictwa – 50 tys. zł). Świadkowie mieliby odpowiadać karnie za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, a Komisja mogłaby występować o zwalnianie ich z obowiązku zachowania tajemnicy.

Komisja wydawałaby – zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym – decyzje administracyjne, stwierdzające działanie na szkodę interesów Rzeczypospolitej pod wpływem rosyjskim oraz nakładające – na okres do 10 lat – środki zaradcze, w postaci: cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa lub pozwolenia na broń (lub zakazu ich wydania) lub zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Zastosowanie środka zaradczego byłoby równoznaczne z niedawaniem rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym. Środki zaradcze – według deklaracji zawartych w uzasadnieniu – nie miałyby charakteru represyjno-retrospektywnego, a tylko prewencyjno-prospektywny, ponieważ nie stanowiłyby sankcji za działanie w przeszłości, lecz środek zapobiegający ponownemu działaniu pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej.

Komisja mogłaby uchylać (w całości albo w części z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia), albo stwierdzać nieważność (w całości albo w części, chyba, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne) decyzji administracyjnych wydanych pod wpływem rosyjskim i na szkodę Rzeczypospolitej, a wskazania Komisji co do dalszego postępowania miałyby być wiążące dla organu, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Komisja miałaaby corocznie ujmować w raporcie stwierdzone przypadki działań pod wpływem rosyjskim, informacje o wydanych decyzjach administracyjnych i orzeczonych środkach zaradczych, a także wnioski i rekomendacje w zakresie zapobiegania i zwalczania

wpływów rosyjskich. Mogłaby też ona wносить pod obrady Rady Ministrów projekty ustaw w zakresie zapobiegania i zwalczania wpływów rosyjskich.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy – przedłożenie poselskie – wpłynął do Sejmu 1 grudnia 2022 r. (druk sejmowy nr 2838) i tego dnia został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Odbyło się ono 13 grudnia 2022 r., a projekt został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, która tego samego dnia wniosła o jego odrzucenie (druk sejmowy nr 2868).

14 grudnia 2022 r. rozpoczęło się drugie czytanie projektu ustawy, skierowanego do tej samej komisji w celu przedstawienia sprawozdania. Komisja ponownie – 10 stycznia 2023 r. – wniosła o odrzucenie projektu (druk sejmowy nr 2910). II czytanie było kontynuowane 13 stycznia 2023 r., a projekt został po raz kolejny skierowany do rozpatrzenia przez Komisję. Tym razem Komisja – na posiedzeniu 8 marca 2023 r. – przyjęła projekt i wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3075). Wprowadzone zmiany miały w głównej mierze charakter redakcyjny, zmiany merytoryczne polegały zaś na:

- 1) wprowadzeniu wymogu, by członkowie Komisji spełniali wymagania w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne”;
- 2) umożliwieniu przewodniczącemu Komisji występowania do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o uzyskanie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i elektronicznych, jeżeli byłoby to niezbędne do zweryfikowania wpływów rosyjskich;
- 3) uściśleniu, że Komisja nie może zwolnić duchownego z tajemnicy spowiedzi;
- 4) zobowiązaniu Komisji do powiadamiania o zastosowanych środkach zaradczych odpowiednio: Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
- 5) uściśleniu przepisu o wpisywaniu do rejestru, prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą, decyzji o zastosowaniu środka zaradczego w postaci zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Sejm uchwalił ustawę na 74. posiedzeniu 14 kwietnia 2023 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 233 posłów, przy 9 głosach wstrzymujących się i 208 głosach sprzeciwu.

III. Uwagi ogólne

1. Na wstępie należy podkreślić, że tworzenie nowych instytucji prawnych i nowych organów oraz określanie ich właściwości i kompetencji mieści się w granicach swobody ustawodawcy. Niemniej jednak – w perspektywie prawnej – reakcja ustawodawcy powinna być adekwatna do dokonanej przez niego oceny stanu faktycznego. Szczególne znaczenie ma to w wypadku kształtowania rozwiązań „nadzwyczajnych”: tworzeniu „specjalnych organów” (mających zastępować w jakiejś dziedzinie istniejące instytucje państwa), czy też uchwalaniu „specjalnych ustaw” (pozwalających sprawnie realizować określone zamierzenia, niewykonalne pod rządami „zwykłych” regulacji).

W świetle unormowań ustawy i treści uzasadnienia jej projektu, wydaje się, że projektodawcy, a za nimi Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, stanęli na stanowisku, iż w minionym 16-leciu – w czasie trwania czterech kadencji Sejmu (V, VI, VII i VIII) i funkcjonowania siedmiu rządów (Jarosława Kaczyńskiego, dwóch – Donalda Tuska, Ewy Kopacz, Beaty Szydło i dwóch – Mateusza Morawieckiego) – swoich ustawowych zadań należycie nie wypełniały ani polskie służby specjalne (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – podległa Prezesowi Rady Ministrów i Służba Kontrwywiadu Wojskowego – podległa Ministrowi Obrony Narodowej), ani prokuratura (przez większość tego okresu połączona unią personalną z Ministrem Sprawiedliwości) – odpowiedzialne wszak za zapewnienie bezpieczeństwa państwa i ściganie przestępstw. Biuro Legislacyjne nie dysponuje instrumentami pozwalającymi na potwierdzenie tej diagnozy ani też na jej podważenie. Zwraca jednak uwagę, że – gdyby była ona prawdziwa – to doprowadzenie do tego stanu i jego długoletnia akceptacja powinny stać się niezwłocznie przedmiotem licznych postępowań karnych lub przed Trybunałem Stanu, a Sejm powinien podjąć radykalne, instytucjonalne działania naprawcze. Opiniowana ustawa musi budzić w tej perspektywie zasadnicze zastrzeżenia, ponieważ tworzy jedynie nadzwyczajną instytucję, mającą ujawnić i napiętnować osoby, które – być może – dopuściły się najpoważniejszych przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej, wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Tymczasem – nawet gdyby rzeczywiście polskie służby specjalne ani prokuratura przez kilkanaście lat nie wykrywały „wpływow rosyjskich”, nie przeciwdziałały ich skuteczności (przejawiającej się w szkodliwych dla Rzeczypospolitej działaniach członków kadry kierowniczej wyższego szczebla oraz funkcjonariuszy

publicznych, prowadzonych pod wpływem innego państwa) ani też nie ściagały sprawców przestępstw – koncepcja taka byłaby chybiona z dwóch powodów:

Po pierwsze, wątpić należy w skuteczność tych samych organów w odniesieniu do „wpływów” innych państw, których różnorakie interesy bywają sprzeczne z interesem Rzeczypospolitej i zapewne bywają realizowane, a wobec tego ustawa powinna stanowić – szerzej – o „wpływach zagranicznych”, nie zaś tylko o „wpływach rosyjskich”.

Po wtóre, skoro Sejm nie podjął w istocie działań naprawczych, niezrozumiałe jest wprowadzenie *termini ad quem* (koniec 2022 r.). Nie wydaje się bowiem możliwe ani to, że z dniem 1 stycznia 2023 r. Federacja Rosyjska zrezygnowała z podejmowania działań zmierzających „do wywarcia wpływu na działania spółek lub organów władzy publicznej” w Polsce, ani też to, że z dniem tym polskie służby specjalne i prokuratura nagle – po kilkunastu latach – odzyskały zdolność skutecznego działania i wykonywania swych zadań. Stąd Komisja, horyzont czasowy istnienia której jest nieograniczony, powinna móc analizować pod kątem „wpływów rosyjskich” również wydarzenia, które miały, mają, lub będą mieć miejsce po zakończeniu roku 2022. Jedynie na marginesie zaznaczyć należy, że *terminus a quo* (początek roku 2007) budzi mniejsze wątpliwości, ponieważ domniemywać można, że podyktowany jest on ekskluzywną wiedzą projektodawców ustawy (a za nimi Sejmu), iż to właśnie wówczas polskie służby specjalne i prokuratura zatraciły zdolność wykrywania „wpływów rosyjskich”, przeciwdziałania im, a także ścigania sprawców najpoważniejszych przestępstw.

W przedstawionym stanie rzeczy, działanie Sejmu, ukierunkowane tylko na wpływy jednego państwa i nieuwzględniające owych wpływów również w teraźniejszości i przyszłości, musi budzić zastrzeżenia co do należytego wypełnienia woli Suwerena, który – „pragnąc (...) działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność” (preambuła) – ustanowił Konstytucję „jako prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) współdziałaniu władz” (preambuła) i postanowił, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i zapewnia bezpieczeństwo obywateli (art. 5), a wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7).

Już eliminacja tylko wskazanych wyżej mankamentów wymagałaby znaczącego przemodelowania ustawy, co stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie dopuszczalny zakres poprawek Senatu, oznaczałoby bowiem obejście przepisów o senackiej inicjatywie ustawodawczej (poprawki miałyby w istocie charakter samoistnych przedłożeń

legislacyjnych) oraz o trybie prac nad projektem ustawy w Sejmie. W demokratycznym państwie prawnym prawo musi być zaś stanowione w określonym trybie. Ponieważ Konstytucja wymaga stanowienia prawa ze szczególną rozwagą, przy wszechstronnym rozważeniu zgłaszanych propozycji legislacyjnych, konieczne jest restrykcyjne interpretowanie i stosowanie jej przepisów dotyczących procesu ustawodawczego, z czym nie sposób pogodzić wprowadzania określonych regulacji w niewłaściwym stadium postępowania legislacyjnego (tak np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1).

2. Mocą ustawy, Komisja – w zmodyfikowanym postępowaniu administracyjnym – korzystając z różnych materiałów, w tym otrzymanych od służb specjalnych, oraz dokonując oceny zeznań świadków, miałaby autorytatywnie rozstrzygać, że określone działanie funkcjonariusza publicznego, członka kadry kierowniczej wyższego szczebla albo innej osoby było szkodliwe dla Rzeczypospolitej i nastąpiło pod „wpływem rosyjskim”. Byłoby to równoznaczne z publicznym osławieniem i napiętnowaniem takiej osoby co najmniej jako „agenta wpływu”, o ile wręcz nie „agenta” w ścisłym znaczeniu. Należy mieć tu na uwadze, że – w całym historycznym kontekście relacji polsko-rosyjskich – wiązałoby się to nieuchronnie z dotkliwą tzw. sankcją rozsianą, a więc ze społecznym potępieniem i pogardą. Skutek ten byłby zaś niezależny od tego, czy Komisja w ogóle zawiadomiłaby właściwe organy o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy), od wyniku działań tych organów, ani – tym mniej – od wydania prawomocnego wyroku skazującego. Skutek ten następowałby – wobec jawności rozpraw i ich transmitowania (art. 22 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy) – nawet przed wydaniem decyzji w pierwszej – i jedynej (wobec wyłączenia, mocą art. 40 ust. 1 ustawy, stosowania art. 127 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; dalej: k.p.a.) – instancji, niezależnie od ewentualnego późniejszego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego, mogącego wszak uwzględnić skargę na decyzję Komisji (zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy, decyzja ta jest ostateczna, ale – w świetle art. 16 § 1 k.p.a. – zaskarżalna).

Całokształt tej regulacji, w opinii Biura Legislacyjnego, co najmniej:

- 1) godzi w ciążący na władzach publicznych konstytucyjny obowiązek poszanowania i ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) w aspekcie ochrony jego czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji);

- 2) przekreśla konstytucyjną zasadę, zgodnie z którą każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie została stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 ust. 3 Konstytucji), bowiem decyzja Komisji – w powszechnym odbiorze (od czego ustawodawca nie może abstrahować) – antycypowałaby, czy wręcz zastępowała taki wyrok;
- 3) ogranicza albo wręcz przekreśla prawo do ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji), w dodatku z naruszeniem zasady proporcjonalności (wywodzonej z art. 2 Konstytucji); ograniczenia tego prawa jednostki muszą bowiem spełniać wymogi wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc być konieczne w demokratycznym państwie prawnym, np. dla jego bezpieczeństwa, którego ochrona nie byłaby możliwa przy zastosowaniu środków mniej uciążliwych dla ograniczanej w jej prawach jednostki;
- 4) łamie – bez spełnienia konstytucyjnych wymogów – zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 78 Konstytucji); ustanawiając wyjątki od niej ustawodawca nie ma pełnej swobody i nie może naruszać istoty prawa do zaskarżenia decyzji (gdyby było to dopuszczalne, zaskarżalność decyzji mogłaby się w praktyce stać wyjątkiem od reguły jednoinstancyjności); prawo do zaskarzania decyzji jest prawem podmiotowym, więc jego ograniczenie powinno spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji i „być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). Tymczasem uzasadnienie projektu ustawy o tym milczy.

Trudno wyobrazić sobie ukształtowanie – z poszanowaniem Konstytucji – regulacji, prowadzącej do zamierzonego przez projektodawców skutku, ale nawet gdyby było to w ogóle możliwe, to – również w tym wypadku – działanie Senatu stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie dopuszczalny zakres jego poprawek.

3. Niezależnie od tez i zapewnień zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy, wobec wagi potencjalnych zarzutów i skutków rozstrzygnięć Komisji podkreślić należy, że choć byłaby ona organem administracji, to w szczególności jeden z możliwych do zastosowania przez nią „środków zaradczych”, w postaci nawet 10-letniego zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, byłby równoznaczny z orzeczeniem

przez sąd środków karnych wymienionych w art. 39 pkt 2 i 2aa¹ ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej: k.k.). Ten sam skutek następowalby jednak – w przeciwieństwie do orzeczenia środka karnego w postępowaniu sądowym – nawet w razie niepopelnienia przestępstwa (czy to z powodu niepopelnienia czynu, czy też z braku winy), a ponadto – bez badania spełnienia przesłanek wymienionych w art. 41 ust. 1 k.k.² i bez uwzględnienia zasad wymiaru środków karnych określonych w art. 53 w zw. z art. 56 k.k.³. Taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami pociągania do odpowiedzialności karnej (art. 42 ust. 1 Konstytucji) i dalece niewystarczające jest tu zastrzeżenie, zawarte w art. 5 ust. 3 ustawy⁴. Po pierwsze dlatego, że Komisja miałaby swobodnie oceniać „istnienie prawdopodobieństwa” pewnych zdarzeń, po wtóre zaś dlatego, że przedmiotem oceny Komisji byłoby również szacowanie prawdopodobnej wysokości szkody jako przekraczającej 200 tys. zł.

Nie należy tu również tracić z pola widzenia kolejnej sankcji – ogłoszenia decyzji Komisji w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: Biuletyn), na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 22 ust. 6 ustawy) oraz udostępniania tamże raportu z działalności Komisji, zawierającego m.in. „opis stwierdzonych przypadków działań” i informacje o wydanych decyzjach i zastosowanych „środkach zaradczych” (art. 41 ust. 1, 3 i 5 ustawy). Jest to równoważne ze środkiem karnym w postaci „podania wyroku do publicznej wiadomości” (art. 39 ust. 8 k.k.) i – podobnie, jak w wypadku opisanym wyżej – do jego wymierzenia dochodziłoby bez badania spełnienia przesłanek wymienionych w art. 43b ust. 1 k.k.⁵ i bez uwzględnienia zasad wymiaru środków karnych określonych w art. 53 w zw. z art. 56 k.k.

¹ zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej; zakaz zajmowania stanowiska lub wykonywania zawodu lub pracy w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego, a także w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów.

² nadużycie – przy popełnieniu przestępstwa – stanowiska albo okazanie, że zajmowanie stanowiska zagraża istotnym dobrom chronionym prawem.

³ dolegliwość środka karnego nie może przekraczać stopnia winy; nakaz uwzględnienia w szczególności: 1) stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz okoliczności obciążających i łagodzących; 2) motywacji i sposobu zachowania sprawcy; 3) rodzaju i stopnia naruszenia obowiązków; 4) rodzaju i rozmiaru ujemnych następstw.

⁴ zakaz pełnienia funkcji można orzec tylko, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że dana osoba ponownie będzie dokonywała czynności wymienionych w art. 4 ust. 1, powodując znaczną szkodę w rozumieniu k.k.

⁵ celowość, w szczególności ze względu na społeczne oddziaływanie skazania, o ile nie narusza to interesu pokrzywdzonego.

W ogólniejszym ujęciu – kompetencje Komisji i skutki jej działania prowadziłyby do naruszenia trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Niczego w tym względzie nie zmieniają, zawarte w uzasadnieniu, dywagacje o „prewencyjno-prospektywnym” charakterze „środków zaradczych”. Istotą przyjętych w ustawie rozwiązań jest bowiem orzekanie w postępowaniu administracyjnym o działaniu na szkodę Rzeczypospolitej pod wpływem rosyjskim i wymierzanie sankcji. To zaś należy uznać za drastyczne wykroczenie poza zadania administracji publicznej i – równocześnie – zastrzeżone dla sądów.

4. Skutkiem wejścia w życie ustawy byłoby piętnowanie i karanie – potencjalnie bardzo licznych – osób mogących pozostawać w zainteresowaniu Komisji. Niezależnie bowiem od stosowanej terminologii, ustawa wprowadziłaby odpowiedzialność karną w rozumieniu konstytucyjnym, obejmującą – jak wielokrotnie wskazywał zaś Trybunał Konstytucyjny – każdy rodzaj (formę) odpowiedzialności mającej funkcję represyjną, zmierzającej do ograniczenia praw lub wolności konstytucyjnych. Ustawa nie respektuje przy tym nawet podstawowej zasady nieretroaktywności norm karnych (art. 42 ust. 1 Konstytucji), ponieważ zmierza do wymierzenia kar za działania podejmowane w czasie, gdy jeszcze nie obowiązywała. Przewiduje bowiem karanie osób, których czyny (działania) nie były bezprawne, takie jak „zmiernianie do wywarcia wpływu”, choć mogło ono wprost wynikać z konkretnej działalności publicznej, np. parlamentarnej czy też z piastowania funkcji w organach władzy wykonawczej.

Należy podkreślić, że ściganie i karanie ewentualnych przestępstw, popełnionych w latach 2007–2022, jest możliwe już w istniejącym stanie prawnym. Natomiast ściganie i karanie innych działań (wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1-9 i art. 4 ust. 2 pkt 1–8 ustawy), jako dokonanych jakoby pod wpływem rosyjskim, stanowiłoby *novum* normatywne i – gdyby w ogóle miało być zgodne z Konstytucją – dopuszczalne powinno być dopiero *pro futuro*. Dany czyn (działanie) może być bowiem uznany za karalny tylko jeśli był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Dlatego ustawa stanowiąca podstawę pociągania do odpowiedzialności karnej (w rozumieniu konstytucyjnym) musi wchodzić w życie przed popełnieniem czynu (podjęciem działania).

Ustawa budzi zastrzeżenia w kontekście prawa do sądu, które – w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – odnosi się do ogółu rozstrzygnięć o prawach podmiotu w

relacji czy to do innych podmiotów równorzędnych, czy też – do władzy publicznej (tak np. wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Ponieważ Komisja miałaby rozstrzygać o odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym, to wymierzanie środków pokrywających się ze środkami karnymi opisanymi w k.k. jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a przeto stanowi akt wymierzenia sprawiedliwości, zastrzeżony dla sądu, nienależący zaś do administracji publicznej. Prawa do sądu nie zastępuje tu w żadnej mierze sądowa kontrola decyzji administracyjnych. Z tego powodu ustawę należy ocenić jako godzącą w standard konstytucyjny wynikający z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

IV. Uwagi szczegółowe

Wobec rangi i charakteru zasadniczych zastrzeżeń, które ustawa wzbudza w perspektywie konstytucyjnej, poniższe uwagi szczegółowe mają tylko znaczenie skrótowe i uzupełniające, a ich zestawienie jest niewyczerpujące.

- 1) art. 1 ust. 1 pkt 3 i in. ustawy: wielokrotnie posługują się językowo niepoprawną konstrukcją „działania na szkodę interesów Rzeczypospolitej”, ponieważ działać można tylko „na szkodę Rzeczypospolitej”, natomiast interesom można tylko „szkodzić” („szkodzić interesom Rzeczypospolitej”);
- 2) art. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy: dwukrotnie odnoszą się do syndyka, ponieważ jest on wymieniony wśród członków kadry kierowniczej wyższego szczebla, będąc równocześnie – zgodnie z art. 115 § 13 pkt 3 k.k. – funkcjonariuszem publicznym;
- 3) art. 2 pkt 2 ustawy: wobec odesłania do definicji funkcjonariusza publicznego, zawartej w art. 115 § 13 k.k. – przewiduje bardzo szeroki zakres podmiotowy regulacji. Obok osób takich, jak m.in.: Prezydent RP, posłowie, senatorowie, radni, sędziowie, prokuratorzy czy osoby zajmujące stanowiska kierownicze w instytucjach państwowych, w zainteresowaniu Komisji znalazłoby się notariusze, komornicy, kuratorzy sądowi, wszyscy – z wyjątkiem pełniących wyłącznie czynności usługowe – pracownicy administracji rządowej, innych organów państwowych lub samorządu terytorialnego, organów kontroli państwowej lub kontroli samorządu terytorialnego, wszyscy funkcjonariusze Policji i niemal wszyscy żołnierze (z wyjątkiem pełniących dyspozycyjnie terytorialną służbę wojskową); w perspektywie racjonalności

ustawodawcy budzi wątpliwości, czy 9-osobowa Komisja byłaby w stanie kiedykolwiek zbadać ewentualne „wpływy rosyjskie” na tak dużą grupę;

- 4) art. 2 pkt 7 ustawy: przez odesłanie do art. 38 ust. 1 ustawy błędnie zalicza do środków zaradczych, stosowanych – jak wynika z całości definicji – wobec osób (tych pozostających w zainteresowaniu Komisji), również instrumenty podważenia decyzji administracyjnych (instrumenty te można byłoby uznać za „środki zaradcze” pod warunkiem zmiany całej definicji);
- 5) art. 2 pkt 8 ustawy: błędnie definiuje kluczowe dla całej ustawy pojęcie „wpływów rosyjskich”, czym narusza wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji; wpływem takim jest bowiem „każde działanie (...) zmierzające do wywarcia wpływu”, co jest logicznym tzw. błędnym kołem bezpośrednim;
- 6) art. 4 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 2 (art. 115 § 13 k.k.) ustawy: łamie unormowania konstytucyjne, ponieważ umożliwia Komisji prowadzenie – z urzędu (art. 21 ust. 1 ustawy) – postępowań wobec:
 - a) Prezydenta RP oraz członków Rady Ministrów, a więc podmiotów, które – w zakresie wynikającym odpowiednio z art. 145 ust. 1 i art. 156 ust. 1 Konstytucji – mogą ponosić odpowiedzialność tylko przed Trybunałem Stanu, a w wypadku członków Rady Ministrów – dodatkowo – przed Sejmem (art. 157 ust. 2 Konstytucji); Konstytucja nie przewiduje więc odpowiedzialności ani Prezydenta RP, ani członków Rady Ministrów przed jakimikolwiek organami administracji,
 - b) posłów i senatorów, w odniesieniu do ich udziału w procesie stanowienia prawa; działania należące do istoty wykonywania mandatu poselskiego albo senatorskiego są zaś objęte immunitetem materialnym (art. 105 ust. 1 Konstytucji), co wyklucza prowadzenie postępowania w tym zakresie przez organ administracji (jedynymi organami uprawnionymi byłyby tu – odpowiednio – Sejm i Senat);
- 7) art. 4 ust. 2 ustawy: obejmuje kognicją Komisji nieskończenie szeroki krąg osób, niebędących funkcjonariuszami ani członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla oraz nieskończenie szeroki zakres przedmiotowy działań takich osób, polegających na oddziaływaniu „w istotny sposób” na bezpieczeństwo wewnętrzne lub na godzeniu w interesy Rzeczypospolitej w bardzo szerokim zakresie różnorodnych aktywności; również tu – w perspektywie racjonalności ustawodawcy – budzi wątpliwości, czy 9-

- osobowa Komisja byłaby w stanie kiedykolwiek przeanalizować w powyższym zakresie „wpływy rosyjskie”;
- 8) art. 6 ust. 1 ustawy: nie jest jasne, jakie są – odrębne od organów władzy publicznej – „organizacje i podmioty”, które miałyby reagować „w zakresie zwalczania wpływów rosyjskich”;
 - 9) art. 7 ust. 2 pkt 1 *in fine* ustawy: raport Komisji ma zawierać „efekty zastosowania przez Komisję środków zaradczych”, których opisanie – wobec nawet 10-letniego ich stosowania – nie jest możliwe; relatywnie najłatwiejsze byłoby raportowanie efektów zastosowania „środka zapobiegawczego” w postaci zakazu pełnienia funkcji, pod warunkiem, że Komisja potrafiłaby z góry wykazać, że dana osoba w ogóle by się o nią w przyszłości ubiegała;
 - 10) art. 8 ust. 2 ustawy: został negatywnie oceniony przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (pismo z grudnia 2022 r., znak: DOL.401.593.2022.WL.NP), który zasugerował, by „projektowane przepisy odzwierciedlały wszystkie zasady ochrony danych osobowych, a tym samym dawały gwarancje praw dla osób, których dane dotyczą”; zalecił on ponowną analizę: całkowitego wyłączenia prawa do informacji oraz praw osób, w których sprawach odbywać się będzie jawna rozprawa; za niezbędne uznał: (1) doprecyzowanie sformułowań ustawy, by nie budziły one wątpliwości interpretacyjnych, (2) uzupełnienie projektu o uregulowanie zadań organów władzy publicznej w zakresie udostępniania danych Komisji, (3) precyzyjne ukształtowanie ról poszczególnych podmiotów (Komisji i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) oraz zakresu ich odpowiedzialności za realizację przypisanych obowiązków; podkreślił, że w toku prac Komisji przetwarzane mogą być także dane osób, które nie działały na szkodę Rzeczypospolitej, a także osób, które ostatecznie okażą się niewinne, wobec czego za kluczowe uznał ustalenie okresu retencji danych;
 - 11) art. 8 ust. 3 ustawy: daje Komisji możliwość wydawania decyzji stojących w sprzeczności ze zgromadzoną dokumentacją, ponieważ nie podlegałyby udostępnieniu nawet ta część dokumentacji, która nie jest opatrzona żadną klauzulą tajności;
 - 12) art. 9 ust. 6 i 7 ustawy: wyłączenie stosowania art. 35–37 i 39–41 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych – a przez to brak trybu odwoławczego od decyzji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa – w praktyce umożliwi Prezesowi Rady Ministrów (któremu podlega Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a – pośrednio, przez Ministra Obrony Narodowej – Służba Kontrwywiadu Wojskowego)

całkowicie swobodne ukształtowanie pożądanego personalnie składu Komisji, co tylko wzmacnia jej zależność od władzy wykonawczej (zob. pkt 13);

- 13) art. 9 ust. 9 ustawy: statuuje formalny brak podległości służbowej członków Komisji Prezesowi Rady Ministrów, co jednak nie współgra z pozostałymi unormowaniami ustawy – dotyczącymi: rangi członków Komisji jako sekretarzy stanu, wyboru (a zatem i odwołania) jej przewodniczącego przez Prezesa Rady Ministrów, obsługi Komisji przez jego Kancelarię, a także pokrywania jej wydatków z części budżetowej, pozostającej w dyspozycji Szefa tej Kancelarii (art. 3 ust. 2 i 3, art. 9 ust. 1 i art. 11 ustawy) – czyniącymi Komisję organem w pełni zależnym od władzy wykonawczej;
- 14) art. 13 ustawy: ustanawia pełną systemową bezkarność członków Komisji; choć wzorowany na materialnym immunitacie parlamentarnym (art. 105 ust. 1 Konstytucji), nie przewiduje on nawet podmiotu, który mógłby wyrazić zgodę (albo jej odmówić) na pociągnięcie do odpowiedzialności w wypadku naruszenia praw osób trzecich; tym samym przepis narusza zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji), która stanowi barierę dla arbitralności działania organów władzy publicznej i nakazuje, by możliwe było pociągnięcie do odpowiedzialności osób, które złamały prawo sprawując władzę publiczną;
- 15) art. 17 ustawy: Komisja mogłaby doprowadzić do przeszukania każdego pomieszczenia i zajęcia dowolnej rzeczy, co – wobec rozbudowanych kompetencji w zakresie pozyskiwania wszystkich materiałów i akt służb, sądów, organów administracji i samorządu terytorialnego, organizacji i instytucji oraz spółek (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy), a także możliwości uzyskiwania wszelkich danych (art. 18 i 19 ustawy) – dalece wykracza poza konieczność; w sytuacji hierarchicznej podległości prokuratorów niewiele zmienia tu formalna fakultatywność wydania przez prokuratora stosownego postanowienia, ponieważ miałby on działać wyłącznie na podstawie wystąpienia przewodniczącego Komisji, bez dostępu do materiału dowodowego (akt Komisji), pozwalającego ocenić zasadność dokonania żądanej czynności;
- 16) art. 30 ust. 3 ustawy: posługuje się całkowicie niedookreślonym pojęciem „poważna szkoda”, warunkującym odmowę zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy;
- 17) art. 30 ust. 4 ustawy: przewiduje ustawowe domniemanie zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy po upływie 10 dni roboczych od doręczenia wystąpienia Komisji, co może narażać na szwank bezpieczeństwo państwa;

- 18) art. 32 ustawy: posługując się niedookreślonym terminem „nadmiernego utrudnienia” ustalenia pewnych okoliczności, znacząco osłabia instytucję tajemnicy zawodowej notarialnej, lekarskiej i dziennikarskiej; jest też systemowo niespójny w zakresie tajemnic adwokackiej i radcowskiej, ponieważ przewiduje wyrażanie przez Sąd Okręgowy zgody na przesłuchiwanie adwokata lub radcy; ów sąd jednak – w świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji – podlega ustawom, a art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 192 r. – Prawo o adwokaturze oraz art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych stanowią jednoznacznie, że adwokata ani radcy prawnego „nie można zwolnić od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej”;
- 19) art 37 ust. 6 ustawy: jest bezprzedmiotowy, ponieważ w polskim systemie prawnym nie ma stanowisk, których zajmowanie obwarowane byłoby wymogiem „dawania rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym”⁶; ustawa powinna więc – dla uniknięcia sporów – definiować pojęcie „czynności w interesie publicznym”; równocześnie, gdyby ten przepis mógł znaleźć zastosowanie, budziłby zasadnicze zastrzeżenia, ponieważ – nie pozbawiając pełni praw publicznych – przekreślałby konstytucyjnie gwarantowane prawo dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji);
- 20) art. 40 ust. 1 ustawy: wyłącza ogólną zasadę postępowania administracyjnego, zawartą w art. 8 § 2 k.p.a., zgodnie z którą „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym” – daje to Komisji całkowitą i niczym nieskrępowaną swobodę, pozwalającą w różny sposób oceniać takie same stany, to zaś godzi w konstytucyjne zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz równości (art. 32 Konstytucji);
- 21) art. 52 ustawy: przewiduje jej wejście w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia; *vacatio legis* krótsza niż standardowa, 14-dniowa (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) jest oczywiście dopuszczalna, ale – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – odstępienie od niej wymaga szczególnie silnego usprawiedliwienia (tak np. wyrok z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28), tymczasem jedynym uzasadnieniem tego unormowania jest to, że „pozwoli [ono] na

⁶ W różnych ustawach jest mowa o dawaniu „rękojmi należytego wykonywania”: „czynności nadzorczych”, „prowadzenia działalności rolniczej”, „obowiązków służbowych”, „zadań konsultanta”, „powierzonych obowiązków”, „funkcji członka rady”, „funkcji kontrolnych”, „zadań”, „czynności likwidacyjnych”.

możliwie szybkie rozpoczęcie prac Komisji”, wobec czego regulacja ta godzi w art. 2 Konstytucji.

V. Propozycje poprawek

Wobec rangi i charakteru zasadniczych zastrzeżeń, które ustawa wzbudza w perspektywie konstytucyjnej, zrezygnowano z przygotowywania propozycji poprawek.

VI. KONKLUZJA

Opiniowana ustawa jest dotknięta wadami konstytucyjnymi nieusuwalnymi na etapie prac legislacyjnych w Senacie, a – w obecnym kształcie – nie powinna stać się częścią polskiego porządku prawnego.

Główny ekspert

Michał Pruszyński