

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Miroslaw Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

601/2023/MPL

Warszawa, 23 czerwca 2023 r.

**Szanowny Pan
Prof. Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu**

Szanowny Panie Marszałku!

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC, Fundacja) do ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (druk senacki nr 1022, dalej: ustawa). Jest to już druga opinia HFPC odnosząca się do idei powołania takiej komisji¹.

Uzasadnienie potrzeby powołania Komisji

HFPC krytycznie ocenia pomysł powołania Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (dalej: Komisja), uznając, że zabieg ten wykorzystuje kwestię bezpieczeństwa państwa do prowadzenia gry politycznej i przedstawiania oponentów politycznych w negatywnym świetle. W tym kontekście Fundacja dostrzega istotny dysonans pomiędzy oficjalnym uzasadnieniem potrzeby powołania Komisji przedstawionym w uzasadnieniu opiniowanej ustawy, a stwierdzeniami wygłaszanymi przez Prezydenta RP w trakcie publicznych spotkań. Uzasadnienie opiniowanej ustawy wiąże bowiem powołanie Komisji z potrzebą realizacji polskiej racji stanu. Jednocześnie w przestrzeni publicznej obecne są wypowiedzi Prezydenta RP, w których wprost wskazuje on, że obrady Komisji służyć mają wyrobieniu sobie przez wyborców określonego zdania o uczestnikach życia publicznego. Prezydent wskazywał, że miałyby to w konsekwencji doprowadzić do usunięcia tych osób z życia publicznego² - „nie na skutek tego, że zostaną skazani przez jakiś organ czy sąd. (...) [Dlatego] że zostaną odsunięci przez wyborców, przez obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy na własne uszy usłyszą, co oni mają do powiedzenia, jakie były ich działania, jakie były ich motywacje i co oni robili”³.

Pozostawiając na marginesie kwestie motywacji powołania Komisji, należy zwrócić uwagę, że przedmiotowa ustawa jedynie punktowo naprawia regulacje dotyczące ustroju i

¹ Opinia HFPC do ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 dostępna jest [w tym miejscu](#).

² Kancelaria Prezydenta RP, [Wypowiedź Andrzeja Dudy w trakcie spotkania w Połczynie - Zdroju \(12.06.2023\)](#).

³ [Wyborcza.pl, Andrzej Duda w Połczynie-Zdroju mówi o komisji i atakuje Donalda Tuska: Są granice pazerności \(12.06.2023\)](#).

funkcjonowania Komisji, nie eliminując przy tym jej głównych mankamentów. W dalszym ciągu Komisja pozostanie organem administracji państwowej, uprawnionym do nadawania w drodze decyzji administracyjnej miana osoby działającej pod wpływem rosyjskim, w sposób całkowicie dowolny, bez zapewnienia zainteresowanym odpowiednich gwarancji proceduralnych, w tym prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Usunięcie instytucji środków zaradczych

Istotną zmianą wynikającą z ustawy jest pozbawienie Komisji prawa do stosowania środków zaradczych. W ocenie wnioskodawcy „przedstawiane w debacie publicznej wątpliwości odnośnie powierzenia Komisji stosowania środków zaradczych, przemawiają za uchynieniem przepisów dotyczących możliwości ich stosowania przez Komisję”. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie jako element istotnie ograniczający represyjny i stygmatyzujący charakter działania Komisji.

HFPC pragnie zwrócić jednak uwagę, że zmiana ta nie wystarczy do uznania, że postępowanie przed Komisją w pełni utraci charakter penalny i naznaczający. W szczególności pragniemy podkreślić, że samo wszczęcie postępowania administracyjnego o uznanie danej osoby za działającą pod wpływem rosyjskim niosło będzie ze sobą negatywne konotacje, istotnie ingerując w dobra osobiste osoby, wobec której takie postępowanie wszczęto. Daleko poważniejsze konsekwencje nieść będzie formalne zakwalifikowanie takiej osoby, w drodze decyzji administracyjnej, jako działającej pod wpływem rosyjskim. W przestrzeni publicznej będzie to odbierane jako uznanie danej osoby za szpiega czy zdrajcę.

Jednocześnie HFPC pragnie podkreślić, że obowiązująca ustawa nie zawiera jakiegokolwiek przepisu prawa materialnego określającego warunki niezbędne do wszczęcia postępowania w przedmiocie badania rosyjskich wpływów oraz zakwalifikowania osoby do kategorii działających pod wpływem rosyjskim. Wolą ustawodawcy Komisja będzie w tym względzie dysponować pełną swobodą. Procedowana nowelizacja nic w tym zakresie nie zmienia.

Niezależność Komisji

Istotnym *novum* w zakresie funkcjonowania Komisji ma być zakaz powoływania w jej skład posłów i senatorów. Rozwiązanie to, jak wskazują projektodawcy, przyczynić się ma do zwiększenia niezależności Komisji. Podobnie ocenić można zmiany, które odnoszą się do sposobu wyboru przewodniczącego Komisji, a także kwestii określenia regulaminu Komisji. W obu przypadkach uprawnienia pierwotnie powierzone Prezesowi Rady Ministrów cedowane są na samą Komisję.

Zdaniem HFPC uregulowania te nie zapewnią jednak funkcjonowania Komisji w sposób w pełni niezależny. Sposób powołania członków Komisji, w tym brak wymogu powołania jej członków w proporcji do składu Sejmu, powoduje, że Komisja ta będzie silnie uzależniona od rządzącego obozu politycznego.

Jawność pracy Komisji

Wprowadzenie jawności posiedzeń Komisji nastawione jest na zwiększenie transparentności jej działania. W oczywisty sposób pozwoli opinii publicznej na poznanie kulis funkcjonowania Komisji i zrozumienie, w jaki sposób doszła ona do określonych konkluzji. Z drugiej strony jednak, należy zwrócić uwagę, że rozwiązanie to przyczyni się do silniejszego postrzegania obrad Komisji jako swoistego rodzaju sądu ludowego, nastawionego przede wszystkim na wzbudzenie w odbiorcach określonych wrażeń, postaw i emocji, a nie rzetelne wyjaśnienie sprawy. Wreszcie, decyzji takiej nie można nie analizować z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i ochrony jego żywotnych interesów. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie publicznego badania działania pracy organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, w szczególności sposób przeprowadzenia likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych, sugerować mogą, że działanie to niesie w sobie istotne ryzyko ujawnienia informacji kluczowych z punktu widzenia państwa, ze szkodą dla jego interesów.

Apelacja od decyzji Komisji

Ustawa modyfikuje również tryb odwoławczy od decyzji Komisji, wprowadzając w miejsce skargi do sądu administracyjnego apelację wnoszoną do sądu apelacyjnego. W uzasadnieniu projektu ustawy wnioskodawca nie wskazywał przy tym racji, które stałyby za wyborem tego trybu zaskarżenia. Jest to o tyle istotne, że system polskiego prawa nie zna obecnie rozwiązań, które przewidywałyby zaskarżenie za pomocą apelacji rozstrzygnięć wydanych przez organy administracji. W dotychczasowym stanie prawnym rozwiązania o charakterze hybrydowym przewidującym kontrolę decyzji administracyjnych przez sądy powszechne posługiwały się terminem odwołania. Odwołanie to pełni w tych postępowaniach funkcję inicjującą postępowanie sądowe i przenoszącą sprawę będącą przedmiotem postępowania administracyjnego przed sąd powszechny, który uprawniony jest do merytorycznego zbadania sprawy, uchylecia decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy. Wydane przez sąd orzeczenie może być następnie kwestionowane apelacją kierowaną do sądu II instancji.

Projekt spłaszcza to rozwiązanie, uznając, że decyzję administracyjną Komisji od razu powinien kontrolować sąd apelacyjny. Oznacza to znaczne odstępstwo od obecnie przyjętego modelu kontroli decyzji administracyjnych przez sądy powszechne. Konsekwencją tego kroku będzie pewne ograniczenie kognicji sądu powszechnego do badania decyzji Komisji.

Posłużenie się terminem „apelacja” powiązane z wymogiem odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. (art. 1 pkt 13 ustawy) ma określone znaczenie dla sposobu rozpoznawania sprawy przez sąd powszechny. Oznacza bowiem konieczność wzięcia pod uwagę wszystkich następstw wiązanych przez prawo z wniesieniem apelacji. Konsekwencją tego podejścia będzie więc rozpoznawanie sprawy jedynie w granicach apelacji, z uwzględnieniem jednak nieważności postępowanie oraz badaniem prawidłowości zastosowania przez Komisję prawa materialnego. To ostatnie może być problematyczne z uwagi na nieokreślenie w ustawie o Komisji jakichkolwiek reguł dotyczących kwalifikowania określonych osób jako działających pod wpływem rosyjskim. Posłużenie się przez projektodawcę terminem „apelacja” prowadzić

będzie również do odpowiedniego stosowania prekluzji dowodowej wskazanej w art. 381 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem sąd apelacyjny zobligowany będzie do pominięcia nowych faktów i dowodów podniesionych przez stronę postępowania, o ile strona mogła je powołać w postępowaniu przed Komisją. Wyjątek stanowiły będą jedynie te sytuacje, w których potrzeba powołania nowych faktów i dowodów wynikła później.

Brak poszanowania zasady dwuinstancyjności

W stosunku do sposobu ukształtowania modelu zaskarżania decyzji Komisji postawić można również zarzut naruszenia art. 78 ust. 1 w zw. z art. 176 Konstytucji.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Zasada ta nie ma przy tym charakteru absolutnego. Konstytucja wskazuje na możliwość ustanowienia od niej wyjątków w drodze ustawowej. Na tle tej regulacji Trybunał Konstytucyjny zwracał jednak uwagę, że wyjątki te nie mogą prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych oraz podważać samej zasady ogólnej⁴. Podnosił także, że muszą one być podyktowane szczególnymi okolicznościami⁵.

HFPC nie znajduje w uzasadnieniu projektu przedłożonego przez Prezydenta ani w okolicznościach powołania Komisji wartości, które pozwalałyby odejść od zasady dwuinstancyjności. Przeciwnie, delikatność materii, którą próbuje regulować ustawa o Państwowej Komisji do spraw badania rosyjskich wpływów oraz waga decyzji wydawanych przez Komisję dla uczestników życia publicznego, powinna skutkować pełnym zastosowaniem zasady dwuinstancyjności postępowania.

Sytuacji w tym zakresie w żaden sposób nie zmienia hybrydowy model zaskarżenia decyzji wydawanych przez Komisję. W przeszłości Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się o rozwiązaniach przyznających sądom powszechnym kontrolę nad organami administracji. Wskazywał na konieczność dostosowania procedury cywilnej, w której rozpoznawane są odwołania od decyzji administracyjnych, do procedury, którą posługiwał się organ wydający decyzję. Wskazywał jednak, że modyfikacje te nie mogą „przekraczać granic wyznaczonych treścią konstytucyjnych uprawnień jednostki wynikających z prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) czy też prawa do zaskarżania rozstrzygnięć podjętych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji)”⁶. Pogląd ten znajduje odniesienie również do rozstrzygnięć proponowanych w przedmiotowej ustawie. Zwłaszcza, że w jednej ze spraw Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, które w pewnym zakresie nie gwarantowały jednostce prawa do wniesienia odwołania od orzeczenia Sądu Antymonopolowego⁷. TK argumentował, że rozwiązanie takie narusza art. 78 ust. 1 w zw. z art. 176 oraz art. 2 Konstytucji.

Na tle tego postępowania pojawiła się przy tym wątpliwość dotycząca możliwości uznania za sąd II instancji Sądu Najwyższego rozpoznającego skargę kasacyjną od rozstrzygnięć

⁴ Wyrok TK z 12.06.2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42.

⁵ *Ibidem*

⁶ Wyrok TK z 31.01.2005 r., SK 27/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 8.

⁷ Wyrok TK z 12.06.2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42.

Sądu Antymonopolowego. Podobne argumenty mogłyby być podnoszone również na tle przedmiotowej ustawy, skoro gwarantuje ona w projektowanym art. 39b prawo do wniesienia skargi kasacyjnej od wydanego przez sąd apelacyjny prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia apelacji albo umorzenia postępowania przed sądem apelacyjnym.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, z punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, iż powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym”. W jego ocenie „[g]warancje takie zapewnia postępowanie apelacyjne, a nie kasacyjne”.

Gwarancje proceduralne

Na tle pierwotnego projektu ustawy powołującego Komisję HFPC wskazywała, że przyjęte w niej rozwiązania przypominają postępowanie lustracyjne. Rodzi to po stronie państwa wymóg zapewnienia osobom, których sprawy będzie badała Komisja, odpowiednich gwarancji proceduralnych, w tym konieczności stosowania względem nich domniemania niewinności, czy wymogu rozstrzygnięcia wątpliwości na ich korzyść. Zdaniem HFPC ani postępowanie administracyjne, w oparciu o które działać będzie Komisja, ani postępowanie cywilne, regulujące kwestie rozpoznania apelacji od jej decyzji, nie odpowiadają na wymagania związane z charakterem kompetencji powierzonych Komisji. W przyszłości może to skutkować skutecznym podniesieniem względem Polski zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w jego ujęciu karnym.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Maciej Nowicki

Prezes Zarządu HFPC
[podpisano elektronicznie]



*Opinia została opracowana w ramach działań
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dofinansowanych z Funduszy Norweskich
w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy*