



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 13 grudnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem
Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości**

(druk nr 588)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa zmierza do ustanowienia jednolitej w skali kraju jednostki organizacyjnej Policji – Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości (CBZC) i powołanie w tym celu w ramach Policji nowej służby odpowiedzialnej za rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie cyberprzestępczości oraz wykrywanie i ściganie sprawców cyberprzestępstw.

Zmiana ta jest elementem realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Postanowienia strategii, w obszarze *Bezpieczeństwo Narodowe* realizuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ustawa przewiduje przeznaczenie z budżetu państwa środków na utworzenie służby zwalczania cyberprzestępczości w łącznej kwocie 4 mld 430 mln zł (ze środków ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa), co zapewni unowocześnienie wyposażenia i sprzętu, możliwość budowy siedziby nowej jednostki organizacyjnej Policji oraz umożliwi wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy zapobiegających i zwalczających cyberprzestępczość.

Kierowanie nowo tworzoną jednostką Policji powierza się Komendantowi CBZC, jako organowi podległemu Komendantowi Głównemu Policji, który jednocześnie staje się bezpośrednim przełożonym policjantów CBZC. Komendanta CBZC będzie powoływał, spośród oficerów Policji, i odwoływał minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek

Komendanta Głównego Policji, natomiast Zastępców Komendanta CBZC będzie powoływał, spośród oficerów Policji, i odwoływał Komendant Główny Policji na wniosek Komendanta CBZC. Komendant CBZC będzie posiadał również pełne kompetencje kadrowo-szkoleniowe w stosunku do policjantów CBZC.

Ustawa wprowadza istotne zmiany w procedurze naboru do służby w Policji (art. 25), które mają na celu umożliwienie zarządzania i prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie bezpośrednio do służby w jednostce zwalczania cyberprzestępczości.

Dodany zostaje etap postępowania kwalifikacyjnego w postaci sprawdzenia wiedzy i umiejętności z zakresu informatyki, funkcjonowania systemów informatycznych, systemów teleinformatycznych, sieci teleinformatycznych oraz znajomości języka obcego z tego zakresu.

W zmianie wprowadzonej do art. 19 ust. 1 ustawy o Policji rozszerzono katalog przestępstw, w przypadku których możliwe jest zastosowanie kontroli operacyjnej, o przestępstwa określone w następujących przepisach Kodeksu karnego:

- art. 200a kk – elektroniczna korupcja seksualna małoletniego,
- art. 200b kk – propagowanie pedofilii,
- art. 224a kk – fałszywy alarm,
- art. 267 § 1–4 kk – hacking komputerowy czyli bezprawne uzyskanie informacji,
- art. 268a § 1 i 2 kk – niszczenie danych informatycznych,
- art. 269 kk – sabotaż komputerowy – zakłócenie systemu,
- art. 269a kk – zakłócenie pracy w sieci,
- art. 269b § 1 kk – bezprawne wykorzystanie programów i danych,
- art. 279 § 1 kk – kradzież z włamaniem,
- art. 287 § 1 kk – oszustwo komputerowe.

W nowych przepisach dodanego w ustawie o Policji art. 34a uregulowane zostały kwestie związane z kierowaniem policjantów na przeszkolenie, do szkoły, na studia wyższe lub podyplomowe w kraju lub za granicą, a także na aplikacje w zawodach prawniczych, realizowane poza jednostkami szkoleniowymi Policji.

Przepis art. 34a ust. 2 ustawy o Policji przewiduje zawarcie umowy, gdy koszt nauki przekraczać będzie kwotę sześciokrotności wysokości wynagrodzenia minimalnego.

Ustawa określa przypadki w których powstanie konieczność zwrotu kosztów poniesionych na naukę oraz możliwość zwolnienia z obowiązku zwrotu – w szczególnych przypadkach uzasadnionych sytuacją życiową, rodzinną lub materialną.

W art. 120c ustawy o Policji przewiduje się przyznanie policjantowi pełniącemu służbę na stanowisku związanym z bezpośrednim zwalczaniem cyberprzestępstw świadczenie dodatkowe związane z pełnieniem takiej służby w wysokości od 70 do 130 % przeciętnego uposażenia policjantów.

W art. 4–6, w art. 10 pkt 1 i 2 oraz w art. 17 poszerza się materię ustawy o zmiany czterech ustaw: Kodeksu postępowania karnego, Prawa bankowego, ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu – w zakresie uprawnienia organów postępowania karnego do zajmowania środków na rachunkach bankowych, gdy zostały one zatrzymane jako dowód, a także **wydłużenia do roku** (dwa razy po 6 miesięcy) czasu blokowania środków na rachunkach bankowych osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej lub blokowania transakcji – w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe związane z powstaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, powołania Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji do spraw utworzenia służby zwalczania cyberprzestępczości, naboru funkcjonariuszy oraz pracowników zatrudnionych w CBZC.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 1742). Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 17 listopada 2021 r. na 42 posiedzeniu Sejmu. Zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu nie uzyskał poparcia.

Projekt został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja przyjęła sprawozdanie (druk sejmowy nr 1796), w którym zarekomendowała Sejmowi przyjęcie załączonego projektu ustawy.

Drugie czytanie projektu miało miejsce w dniu 1 grudnia 2021 r. na 43. posiedzeniu Sejmu. Zgłoszono 9 poprawek, które miały na celu:

- 1) usunięcie z katalogu przestępstw w przypadku ścigania których możliwe jest prowadzenie kontroli operacyjnej, przepisów art. 224a, 267 § 1–4, art. 269a oraz 269b § 1 Kodeksu karnego;
- 2) usunięcie z katalogu przestępstw w przypadku ścigania których możliwe jest prowadzenie kontroli operacyjnej, przepisu art. 279 § 1 (kradzież z włamaniem);
- 3) usunięcie przepisu uprawniającego Policję do dostępu do informacji stanowiących tajemnicę zawodową w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych;
- 4) uzupełnienia postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów do służby w Policji o przeprowadzenie testu psychologicznego;
- 5) rozszerzenie postępowania kwalifikacyjnego dla kandydata ubiegającego się o przyjęcie do służby w CBZC o przeprowadzenie testu i egzaminu praktycznego, a nie „sprawdzenie wiedzy i umiejętności”;
- 6) (w poprawkach 6–9) poszerzenie projektu ustawy o zmiany 4 ustaw: Kodeksu postępowania karnego, Prawa bankowego, ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, w zakresie uprawnienia organów postępowania karnego do zajmowania środków na rachunkach bankowych, gdy zostały one zatrzymane jako dowód, a także **wydłużenia do roku** (dwa razy po 6 miesięcy) czasu blokowania środków na rachunku bankowym osoby fizycznej, prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej lub blokowania transakcji, w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa.

Sejm ponownie skierował projekt ustawy do Komisji w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Komisja po rozpatrzeniu poprawek przedstawiła sprawozdanie, w którym rekomendowała przyjęcie projektu oraz poprawek oznaczonych nr 4 oraz 6–9. Sejm przeprowadził trzecie czytanie w dniu 2 grudnia 2021 r. i uchwalił ustawę wraz z rekomendowanymi przez Komisję poprawkami.

III. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek

Uwagi co do zgodności z Konstytucją RP

Należy wskazać, że **zmiany ustaw zawarte w przepisach art. 4–6, art. 10 pkt 1 i 2 oraz art. 17** zostały dokonane poprawkami wniesionymi w Sejmie, w trakcie drugiego czytania projektu ustawy.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a zatem muszą być objęte materiały projektu przekazanego do Sejmu.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek, nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy.

Prawo zgłaszania poprawek nie może stanowić surogatu prawa inicjatywy ustawodawczej.

W judykaturze Trybunału podkreśla się konieczność związku poprawki z pewnym „elementem bazowym”, z tym, do czego się ona odnosi, tj. z projektem ustawy ze wskazaniem, że art. 119 ust. 2 Konstytucji podkreśla ten związek stanowiąc o poprawkach do projektu, tj. do **określonego projektu konkretnej ustawy**, który jest przedmiotem rozpatrywania Sejmu (por. K 37/03).

Przedłożone zmiany ustawy zawarte w przepisach art. 4–6, art. 10 pkt 1 i 2 wychodzą poza materialną treść projektu ustawy wniesionego do Sejmu, toteż nie można uznać, że w zakresie wniesionych w drugim czytaniu poprawek była ona przedmiotem trzech czytań.

Wprowadzone zmiany nie mogą być rozpatrywane w kategorii „poprawki” ponieważ stanowią odrębne rozwiązanie, niezgodne z przedmiotem ustawy wyrażonym w jej tytule i jej zamysłem odzwierciedlonym w uzasadnieniu załączonym do projektu ustawy.

Oznacza to, że wymienione przepisy można ocenić jako niezgodne z art. 118 oraz art. 119 Konstytucji.

Dodatkowo, zwraca uwagę treść art. 17, który nakazuje stosowanie nowych przepisów do spraw, w których wstrzymanie transakcji lub blokada rachunku zostały zastosowane przed dniem wejścia w życie tych przepisów. Jest to zatem przepis działający wstecz, na niekorzyść podmiotów, których sytuacja prawna jest regulowana zmienianym przepisem.

Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. U podstaw tej zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego.

Z wstecznym (retroaktywnym) działaniem przepisów mamy do czynienia wówczas, gdy prawodawca nakazuje określone fakty, zaistniałe przed dniem wejścia w życie nowych

przepisów, oceniać w świetle tych nowych przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w dacie nastąpienia ocenianych faktów.

Zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na **zakazie stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie.**

Zasadę tę należy rozumieć także jako zakaz stanowienia międzyczasowych (intertemporalnych) reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych.

Przepisy działające wstecz można, wyjątkowo, uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (a tak właśnie jest w opiniowanym przypadku).

Czy wprowadzenie tych retroaktywnych przepisów jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych, czy spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. czy racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki trudno oceniać, ponieważ nie przedstawiono uzasadnienia wprowadzanych zmian.

Propozycje poprawek:

- skreśla się art. 4–6, w art. 10 pkt 1 i 2 oraz art. 17;
- w art. 20 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 4–6, art. 10 pkt 1 i 2 oraz art. 17, które wchodzą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;

Inne uwagi szczegółowe i propozycje poprawek:

- 1) w art. 12 w ust. 6 w zdaniu drugim ustawa stanowi, że „doręczenie na taki adres jest skuteczne”. Sformułowanie użyte w przepisie nie jest jasne. Stwierdzenie, że doręczenie jest skuteczne, opiera się na założeniu, że doręczenie musi nastąpić. Jeżeli przepis ma na celu ustanowienie tzw. doręczenia zastępczego, powinien być sformułowany następująco:

Propozycja poprawki:

– w art. 12 w ust. 6 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Pismo wysłane na taki adres uważa się za doręczone.”;

2) w art. 13 skreśla się wyraz „licząc”.

Beata Mandylis

Główny legislator