



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna dotycząca  
ustawy o Państwowej Komisji  
do spraw badania wpływów  
rosyjskich na bezpieczeństwo  
wewnętrzne Rzeczypospolitej  
Polskiej w latach 2007–  
–2022 w zakresie zgodności  
z Konstytucją i przepisami  
obowiązującego prawa  
(druk senacki nr 955)

Opinie  
i ekspertyzy

OE-454

WARSZAWA 2023

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 2023

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 – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
kwiecień 2023

**dr hab. Teresa Gardocka,  
profesor Uniwersytetu SWPS  
Instytut Prawa**

# **Opinia prawna dotycząca ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 w zakresie zgodności z Konstytucją i przepisami obowiązującego prawa (druk senacki nr 955)**

Opinia omawia następujące kwestie prawne pojawiające się na tle uchwalonej przez Sejm ustawy (druk senacki 955), nazywanej w dalszym ciągu opracowania Ustawą o Komisji:

- I. Przebieg procesu legislacyjnego
- II. Zgodność ustawy z prawem Unii Europejskiej
- III. Zgodność ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku
- IV. Miejsce ustawy w systemie prawa polskiego
- V. Ocenę poziomu gwarancji praw obywatelskich w regulacjach ustawy
- VI. Ocenę poziomu legislacji

## **I. Przebieg procesu legislacyjnego**

Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 1 grudnia 2022 roku jako projekt poselski sygnowany przez grupę 27 posłów Prawa i Sprawiedliwości i tego samego dnia został skierowany do I czytania, które miało miejsce w dniu 13 grudnia na 68. posiedzeniu Sejmu. Projekt został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z terminem przedstawienia sprawozdania do dnia 14 grudnia 2022 r.

Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych przedstawiła sprawozdanie tego samego dnia 13 grudnia 2022 r. z wnioskiem o odrzucenie projektu.

II czytanie projektu miało miejsce 14 grudnia 2022 r. Sejm podjął decyzję o ponownym skierowaniu projektu do komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w celu przedstawienia sprawozdania.

Komisja złożyła sprawozdanie w dniu 10 stycznia 2023 r. z wnioskiem o odrzucenie projektu.

Na 70. posiedzeniu Sejmu w dniu 13 stycznia 2023 r., po przegłosowaniu wniosku Komisji o odrzucenie projektu, Sejm podjął decyzję o kolejnym (trzecim) skierowaniu projektu do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w celu przedstawienia sprawozdania.

Komisja złożyła sprawozdanie w dniu 8 marca 2023 r. z wnioskiem o uchwalenie projektu ustawy.

II czytanie miało miejsce (po raz trzeci) w dniu 12 kwietnia br. na 74. posiedzeniu Sejmu, a następnie niezwłocznie przystąpiono do III czytania.

III czytanie projektu miało miejsce 14 kwietnia 2023 r. (74. posiedzenie Sejmu), następnie całość projektu poddano pod głosowanie i uchwalono. Wynik głosowania: 233 głosy za, 208 przeciw, 9 posłów wstrzymało się.

W dniu 17 kwietnia 2023 r. uchwaloną przez Sejm ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

Ocena procesu legislacyjnego:

Przebieg procesu legislacyjnego świadczy o dużej determinacji władzy, by projekt uchwalić i by zrobić to szybko. Projekt wniesiony do Sejmu jako poselski wyraźnie wskazuje, że pochodzi od rządu, a inicjatywa poselska była wybiegiem upraszczającym proces legislacyjny, co jest obecnie częstą praktyką.

## **II. Zgodność ustawy z prawem Unii Europejskiej**

Projekt ustawy był opiniowany pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej przez Biuro Analiz Sejmowych w trybie pilnym. Opinia ma datę 2 grudnia 2022 r., liczy 12 stron i zawiera konkluzję (s. 12) – „Poselski projekt ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.”

Jest to konkluzja błędna.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku

z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)<sup>1</sup> obowiązuje w krajach członkowskich Unii Europejskiej bezpośrednio. Omawiane rozporządzenie zawiera odpowiednią klauzulę w art. 99: „Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”.

Rozporządzenie określa sytuacje wyjątkowe, w których ochrona danych osobowych może być ograniczona. Wyjątkowe sytuacje, dopuszczające przetwarzanie danych, określone są w art. 9 w powiązaniu z art. 6 Rozporządzenia – Zgodność przetwarzania z prawem. Niewątpliwie wyjątek dotyczy postępowań sądowych. Art. 9 ust. 2.f odnosi się do danych wrażliwych, dotyczących pochodzenia rasowego lub etnicznego, poglądów politycznych, przekonań religijnych lub światopoglądowych, przynależności do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby. Znajduje to zastosowanie, gdy „przetwarzanie jest niezbędne do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń lub w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy.”

Komisja, o której traktuje ustawa, bez żadnej wątpliwości sądem nie jest.

Z kolei art. 9 ust 2.g dopuszcza ten sam wyjątek, gdy „przetwarzanie jest niezbędne ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą.”

Ustawa o Komisji narusza istotę prawa do ochrony danych, pozwala je bowiem przetwarzać w odniesieniu do szerokiego, niesprecyzowanego dokładnie kręgu osób i bez żadnych ograniczeń ani środków ochrony.

Prawo do ochrony danych osobowych na gruncie prawa unijnego gwarantuje obywatelom także Karta Praw Podstawowych, w szczególności jej art. 8:

1. Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.
2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo dokonania ich sprostowania.

---

1 Opublikowane Dz. Urz. UE L 119/1

3. Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w art. 16 ust. 1. również gwarantuje ochronę danych osobowych.

Ustawa o Komisji wyraźnie stanowi w art. 40 ust. 3, że do spraw określonych w art. 23 (dopuszczenie środków masowego przekazu) oraz w art. 41 ust. 5 (dotyczącym raportu Komisji) nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie danych osobowych.

Ustawa o Komisji narusza również prawo europejskie, przyznając Komisji uprawnienia sądowe. Komisja na gruncie ustawy nie uzyskuje żadnego przymiotu, któremu powinien odpowiadać sąd jako organ wymierzający sprawiedliwość. Osoby wchodzące w jej skład nie są sędziami, nie gwarantuje się im niezawisłości, nie mają obowiązku zachowania bezstronności. Mają sprawować swoją funkcję z nadania politycznego. Powróć do tego zagadnienia szczegółowo w punkcie III opracowania.

### **III. Zgodność ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.**

Prawo stanowione w Polsce musi być w pełnym zakresie zgodne z Konstytucją RP. Konstytucja do badania tej zgodności ustanowiła specjalny organ o charakterze sądowym, mianowicie Trybunał Konstytucyjny.

Omawiana ustawa wykazuje daleko idące, wręcz fundamentalne, niezgodności z Konstytucją, co najmniej w zakresie:

1. Sprawowania wymiaru sprawiedliwości.
2. Domniemania niewinności.
3. Prawa do obrony.

1. Konstytucja w art. 175 stanowi, że „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.” Jest to wyczerpujące wyliczenie organów uprawnionych do wykonywania wymiaru sprawiedliwości. Wskazuje na to wyraźnie również art. 10 Konstytucji deklarujący trójpodział władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) jako podstawę ustroju Rzeczypospolitej. Do wykonywania wymiaru sprawiedliwości jest uprawniona wyłącznie władza sądownicza, na którą składają się wymienione w Konstytucji sądy i trybunały, uprawnione do wydawania wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174 Konstytucji).

Wymiarem sprawiedliwości mogą zajmować się sądy, tylko te, które wymienia Konstytucja, i to pod warunkiem zachowania przymiotów

właściwych sądom (niezależność od innych konstytucyjnych władz) i sędziom, których przymioty niezbędne do wykonywania konstytucyjnych uprawnień określa Konstytucja w art. 45, znajdującym się w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela.

Sąd, żeby sprawować wymiar sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, ma być właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły. Przy tym przymiot „właściwy i niezależny” odnosi się do sądu, zaś „bezstronny i niezawisły” do sędziego. Prawo w różnych miejscach systemu przewiduje gwarancje odnoszące się do każdego z tych przymiotów, zatem do organu (sądu) i osoby (sędziego).

Ustawa o Komisji nadaje jej uprawnienia z pewnością mieszczące się w pojęciu wymiaru sprawiedliwości. Nie można tego faktu zmienić posługując się słowami, które nie pojawiają się w ustawach karnych. Zastąpienie określenia „środki karne” określeniem „środki zaradcze” nie ma żadnej magicznej mocy powodującej, że owe środki przestają mieć charakter represji. Stosowanie środków o charakterze represyjnym ma zawsze charakter zbliżony do prawa karnego. Dlatego między innymi we wszystkich przepisach dotyczących postępowań dyscyplinarnych (np. prawo o adwokaturze) a nawet zawodowych (np. ustawa o izbach lekarskich), w których można wymierzyć kary dyscyplinarne lub zawodowe, w kwestiach nieuregulowanych znajdują zastosowanie na mocy wyraźnego przepisu odpowiedniej ustawy przepisy Kodeksu postępowania karnego. Środki znajdujące zastosowanie na podstawie tych ustaw mają bez wątpienia charakter zbliżony do represji karnej (quasi-karny).

W omawianej tu ustawie, środki o wyraźnie represyjnym charakterze (art. 37), a mianowicie:

- cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa lub nałożenie zakazu otrzymania poświadczenia bezpieczeństwa na okres do 10 lat;
- zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat;
- cofnięcie pozwolenia na broń (...) lub nałożenie zakazu posiadania pozwolenia na broń na okres do 10 lat

mają być stosowane nie wyrokiem a decyzją administracyjną (art. 36) przez komisję, która nie ma żadnego przymiotu właściwego sądowi i w trybie postępowania o charakterze administracyjnym. Postępowanie to tym się jednak różni od zwykłego postępowania administracyjnego w praworządym państwie, że jest jednoinstancyjne i nie podlega nie tylko kontroli sądowej, ale nawet zwykłej kontroli instancyjnej organu wyższego. Środki te są przy tym nazywane „środkami zaradczymi”, co ma (magicznie) odebrać im charakter represyjny.

Najdalej idącym automatycznie następującym skutkiem orzeczenia decyzją administracyjną środków zaradczych jest przewidziane w art. 37 ust. 6 ustawy o Komisji uznanie, że „osoba, wobec której została wydana decyzja administracyjna, nie daje rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym.”

To enigmatyczne i starannie zakamuflowane w ustawie stwierdzenie oznacza tyle, że osoba taka nie może kandydować w żadnych wyborach ani pełnić żadnej funkcji, przy której wymagany jest nieskazitelny charakter lub podobnie określony przymiot osobisty, np. nieposzlakowana opinia.

Konstytucyjną zasadą jest dwuinstancyjność postępowania sądowego (art. 176 Konstytucji). Polskie prawo obecnie nie przewiduje odstępstwa od tej zasady, które niegdyś istniało w postaci trybu doraźnego (ostatni raz w polskim prawie w dekreście o stanie wojennym z 13 grudnia 1981 r. przewidziany był tryb doraźny). Postępowanie przed Komisją nie przewiduje żadnego środka odwoławczego. Wydana przez nią decyzja administracyjna, nakładająca na osobę środki zaradcze, jest prawomocna i nie może być zaskarżona żadnym trybem. Ustawa o Komisji, przewidując w art. 40 w przypadkach nieuregulowanych odpowiednie zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wyłącza jednak z tego art. 127-144 k.p.k., dotyczące postępowania odwoławczego.

Mamy więc do czynienia z decyzją administracyjną orzekającą środki represyjne (tzw. środki zaradcze), przy czym nie przewiduje się żadnego środka odwoławczego od decyzji wydanej w pierwszej (jedynej) instancji.

Jedno i drugie jest niewątpliwie rażąco sprzeczne z Konstytucją co do samej konstrukcji postępowania (administracyjny charakter organu właściwego i jednoinstancyjność rozstrzygnięcia). Przepisów niekonstytucyjnych jest więcej i dotyczą one konstrukcji przebiegu postępowania i przewidzianych w nim gwarancji, a raczej braku gwarancji wymaganych w Konstytucji, co zostanie omówione w punkcie V opinii.

2. Zasada domniemania niewinności odnosi się do postępowania karnego i każdego innego postępowania, które ma cechy karne (postępowania quasi-karne). Zasada ta znalazła się w art. 42 ust. 3 Konstytucji i nakazuje uważać za niewinnego człowieka, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

W regulacjach ustawy o Komisji nie tylko nie pojawia się sąd i jego wyrok, a organ o charakterze administracyjnym (komisja) i wydana przez nią decyzja administracyjna, ale również toczące się postępowanie



nie ma nic wspólnego z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności. Wręcz przeciwnie. Ustawa określa w art. 4 ust. 1 osoby (przez określenie ich charakteru: funkcjonariusze publiczni według definicji Kodeksu karnego lub członkowie kadry kierowniczej wyższego szczebla zdefiniowani w samej ustawie – art. 2 ust. 1), które pod wpływem rosyjskim działały na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku stwierdzenia wpływów rosyjskich na ich działalność, ustawa o Komisji pozwala zastosować wobec tych osób określone w niej środki zaradcze. Nie ma natomiast w ustawie określenia, co konkretnie trzeba w postępowaniu udowodnić, żeby można było uznać, że osoba pod wpływem rosyjskim działała na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Jakiego rodzaju postępowanie może być uznane za działania na szkodę określa bardzo ogólnie art. 4 ust. 1 ustawy o Komisji, wymieniając dzieć tego rodzaju zachowań, np.

- podejmowanie czynności urzędowych (1),
- przygotowywanie lub wydawanie decyzji administracyjnych (2),
- braniu udziału w procesie stanowienia prawa (6),
- braniu udziału w negocjacjach i zawarciu umowy międzynarodowej (7).

Nie precyzuje się przy tym, czy ma to być działanie umyślne czy wystarczy nieumyślne i czy szkoda ma być tylko możliwa, czy też trzeba udowodnić jej wystąpienie lub przynajmniej zagrożenie wystąpieniem.

3. Prawo do obrony jest prawem konstytucyjnym określonym w art. 42 ust. 2 i jest ściśle powiązane z postępowaniem karnym.

Postępowaniem o charakterze karnym jest każde postępowanie, w którym może zostać orzeczony środek represyjny i ani to, że prowadzi je organ nie będący sądem, ani to, że środek nazywany jest zaradczym nie karnym, nie pozbawia określonego postępowania faktycznego charakteru represyjnego. Osobie poddanej postępowaniu o takim charakterze przysługuje mocą konstytucyjną prawo do obrony, na które składają się dwa uprawnienia o różnym charakterze: tzw. prawo do obrony materialnej (obrony przed zarzutem) i prawo do korzystania z pomocy profesjonalnego obrońcy (prawnika, który na mocy ustawy jest uprawniony do występowania w roli obrońcy).

Ustawa o Komisji nie przewiduje prawa do obrony w żadnej postaci. Przeciwnie, nakłada na osobę, której działania są przedmiotem badania komisji szereg obowiązków, przekraczających obowiązki oskarżonego nawet o bardzo ciężkie przestępstwo stającego przed sądem karnym. Więcej o tym w punkcie V.

## IV. Miejsce ustawy w systemie polskiego prawa

System prawa to ogół norm prawnych obowiązujących w państwie. Normy prawne muszą być nadane przez ustawodawcę w określonym trybie i opatrzone sankcją państwową – tym różnią się od innych systemów norm np. norm etyki zawodowej.

Prawo dzieli się na gałęzie i każdą ustawę można do określonej gałęzi przyporządkować według jej cech, chociaż są ustawy zawierające normy należące do różnych gałęzi prawa, w szczególności jest wiele ustaw, które zawierają obok swoistych norm także przepisy karne.

Materialnej treści ustawy odpowiadają normy prawa formalnego (procesowe), określające w jakiej procedurze normy materialne będą egzekwowane.

Ustawa o Komisji w sposób wyraźny narusza porządek systemowy. Zawarte w niej normy mają charakter represyjny, publicznoprawny, najbardziej zbliżony do norm prawa karnego. Opatrzona są sankcją niewątpliwie represyjną, pozbawiającą osobę, wobec której zostanie zastosowana, praw, które z mocy prawa przysługują innym ludziom znajdującym się w obszarze polskiej jurysdykcji, gwarantowanych przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym fundamentalnego prawa do udziału w życiu publicznym (art. 60 Konstytucji stanowi: Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach).

Zarazem prawo formalne (procedura) znajdująca zastosowanie do przepisów materialnych omawianej ustawy to procedura administracyjna, mocą Konstytucji nie mogąca mieć zastosowania do prawa represyjnego. Wymiar sprawiedliwości sprawują w Polsce sądy, które muszą mieć przymioty właściwe władzy sądowniczej. Komisja ani sądem nie jest, ani nie ma żadnego z przymiotów właściwych sądowi (niezależność w ramach trójpodziału władzy, niezawisłość i bezstronność sędziów).

Ustawa zatem oszukuje, używając odmiennych niż prawo represyjne słów, że środki zaradcze to nie kara, oraz nadając Komisji powoływanej przez władzę ustawodawczą prawo sądenia, przypisane niezależnym sądom i nazywając decyzją administracyjną decyzję, która ma cechy wyroku o charakterze karnym.

Nazwy nie mają jednak mocy magicznej i nie są w stanie zmienić miejsca regulacji prawnej we właściwie – konstytucyjnie – rozumianym systemie prawa.

## V. Ocena poziomu gwarancji praw obywatelskich w ustawie o Komisji

Gwarancje praw i wolności człowieka i obywatela przewidywane w określonej ustawie zależą od miejsca regulacji prawnej w systemie prawa krajowego. Ze względu na przepisy konstytucyjne muszą być one większe w ustawach o charakterze represyjnym (karnym i quasi-karnym) niż w innych. Konstytucja ustanawia dla człowieka uwikłanego w sprawę o charakterze karnym szereg gwarancji (art. 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46), związanych z postępowaniem w kwestii poddania go represji karnej lub quasi karnej.

Nazwanie organu działającego w takiej sferze komisją i nadanie jej pozoru działania w sferze administracyjnej niczego w zakresie wymagań gwarancyjnych nie zmienia. Stanowi natomiast samo w sobie naruszenie prawa o randze konstytucyjnej w zakresie gwarancji sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Nie ma wątpliwości, że działanie funkcjonariuszy państwa na rzecz Rosji i pod jej wpływem nie jest / nie było działaniem legalnym i mogło wyrządzić Rzeczypospolitej Polskiej istotną szkodę dla jej interesów zarówno politycznych, jak gospodarczych. Działanie takie może mieć postać wypełniająca znamiona różnych przestępstw z Kodeksu karnego, jak np. zdrady dyplomatycznej (art. 129), szpiegostwa (art. 130), dezinformacji (art. 132), nadużycia funkcji (art. 231). Więc podstawa do działań represyjnych w tym względzie istnieje. Muszą one jednak mieć miejsce zgodnie z prawem.

Jakich więc gwarancji brakuje w ustawie o Komisji?

Po pierwsze, prawa do obrony, o którym była już mowa. Po drugie, ustawa nie wymaga dla zastosowania środków zaradczych, które *de facto* mają charakter karny, udowodnienia zarzutów, a tylko ich uprawdopodobnienia – art. 5 ust. 3 ustawy o Komisji stanowi, że „Środek zaradczy, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2, można orzec tylko wtedy, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że osoba będąca w latach 2007-2022 funkcjonariuszem publicznym lub członkiem kadry kierowniczej wyższego szczebla działała pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, ponownie będzie dokonywała czynności, o których mowa w art. 4 ust. 1, powodując znaczną szkodę w rozumieniu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.”

Co do udowodnienia, że osoba działała pod wpływem rosyjskim, ustawa nie określa wymaganego stopnia pewności, że tak było. Ogranicza się do zwrotu (art. 5 ust. 1): „W przypadku stwierdzenia wpływów

rosyjskich na działalność osób, o których mowa w art. 4 ust. 1, Komisja może zastosować środki zaradcze.”

Przeprowadzenie czynności sprawdzających, które poprzedzają właściwe postępowanie przed komisją, ma na celu stwierdzenie, czy wystąpiło prawdopodobieństwo działań, o których mowa w art. 4 ustawy.

Po przeprowadzeniu rozprawy o charakterze administracyjnym, co wynika z zastosowania k.p.a. w kwestiach nieuregulowanych ustawą, Komisja stwierdza, że działanie osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1, było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 36 pkt 1) lub, że takim działaniem nie było (art. 36 pkt 3), wydając decyzję administracyjną.

Nie wymaga się ani ustalenia, że działanie osoby było zawinione w jakiegokolwiek formie winy, ani wskazania o jakie konkretnie działanie tej osoby chodzi.

Osoba, której działania poddane są badaniu Komisji nie ma w trakcie postępowania praw, które związane są z postawieniem zarzutu o charakterze karnym lub quasi-karnym. Ma obowiązek pod groźbą bardzo wysokiej kary finansowej (do 20.000 i do 50.000 zł w przypadku drugiego niestawiennictwa – art. 25 ustawy o Komisji) stawić się na rozprawę. Ustawa o Komisji wbrew art. 51 k.p.a., który nakazuje osobiste stawienie tylko w obrębie gminy lub miasta, w którym osoba wezwana zamieszkuje lub przebywa, nakazuje pod groźbą wysokiej kary stawienie się skądkolwiek, zapewne także z zagranicy (art. 26 ust. 1: „Osoba wezwana przez Komisję w charakterze świadka lub biegłego ma obowiązek, niezależnie od swojego miejsca zamieszkania, stawić się na wezwanie i złożyć zeznania.”). Warto przypomnieć, że w postępowaniu karnym (art. 374 § 1a k.p.k.) oskarżony ma obowiązek brać udział w rozprawie tylko w sytuacji, gdy postawiono mu zarzut popełnienia zbrodni, a i to jedynie do momentu złożenia wyjaśnień.

Co istotne, ustawa nie posługuje się innym terminem niż „zeznanie” co do wypowiedzi przesłuchiowanych osób. Osoba jednak, która jest stroną postępowania w rozumieniu k.p.a. (art. 28), zgodnie z przepisami tego kodeksu (rozdział 5 – rozprawa), składa wyjaśnienia nie zeznanie, co wydaje się przy prawidłowej interpretacji wykluczać odpowiedzialność karną na podstawie art. 233 Kodeksu karnego za złożenie wyjaśnień nieprawdziwych.

Z ustawy o Komisji nie wynika od jakiego momentu osoba podejrzewana o działanie na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej pod wpływem rosyjskim ma status strony postępowania, o jakich prawach należy ją pouczyć i jak szczegółowo sformułować zarzut, co do którego Komisja rozpoczyna postępowanie sprawdzające. Można pośrednio

wnioskować, że stroną staje się osoba w momencie wydania postanowienia o wszczęciu postępowania, z art. 20 ust. 4 ustawy o Komisji, który stanowi, że „Postanowienie o wszczęciu postępowania zawiera co najmniej opis uprawdopodobnionych wpływów rosyjskich, wskazanie podstawy prawnej oraz dane stron postępowania znane Komisji w dacie wszczęcia postępowania.” O wszczęciu postępowania Komisja zawiadamia strony (art. 21 ust. 2), nie poucza ich jednak o przysługujących im prawach. Zapewne dlatego, że właściwie ich nie mają.

Określenie strony w postępowaniu administracyjnym (art. 28 k.p.a. – Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek) nie pasuje do ustawy o Komisji. Komisja rozpoczyna postępowanie zawsze i tylko z urzędu (art. 20 ust. 2 i art. 21). Jest to zatem postępowanie o charakterze czysto inkwizycyjnym, co samo w sobie nie jest dramatycznym zarzutem, bo postępowanie w sprawie nieletniego jest również inkwizycyjne – nie wymaga wniesienia skargi. Tak, ale w przypadku nieletniego chodzi tylko o to, by niepotrzebnie go nie ścigać, bo głównym celem postępowania jest zadanie wychowawcze i temu zadaniu regulacja prawna jest podporządkowana. W postępowaniu przed Komisją chodzi o coś zupełnie innego, zapewne dlatego ten swoisty organ ma, nie czekając na jakiegokolwiek oskarżenie, wszystko załatwić we własnym zakresie.

Ustawa o Komisji nakłada na biegłego nieznaną w innych przypadkach obowiązek sporządzenia opinii. Wynika to z możliwości wymierzenia przez Komisję kary grzywny do 20.000 zł. w przypadku bezzasadnego odmówienia przez biegłego wydania opinii (art. 26 ust. 3). Tak jak obowiązek świadczenia jest powszechnie uważany za obowiązek publicznoprawny, tak obowiązek podjęcia się sporządzenia opinii nie był nigdy dotąd za taki uznawany.

## **VI. Ocena poziomu legislacji**

Wymagania w zakresie poprawnej legislacji o charakterze karnym określają ogólne zasady prawa karnego.

Przepisy o charakterze karnym mają zawierać precyzyjne określenia. Obywatel ma prawo wiedzieć, za jakie czyny można nałożyć na niego sankcję karną. W wielu miejscach ustawa o Komisji odwołuje się do definicji zawartych w innych aktach prawnych i w tym zakresie ich określoności nie można wiele zarzucić. Kłopoty zaczynają się, gdy określenia wymaga osoba lub sytuacja swoista dla omawianej ustawy.

I tak, bardzo ogólne i mało jasne określenie „osób znanych jako bliscy współpracownicy osób będących przedstawicielami władz publicznych Federacji Rosyjskiej w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu” w art. 2 pkt 8 lit. a i b ustawy o Komisji zostało uzupełnione w dwóch kolejnych punktach tego artykułu o „osoby powiązane osobiście, organizacyjnie lub finansowo z osobami, o których mowa w lit. a lub b” oraz „inne osoby lub inne podmioty działające na zlecenie osób, o których mowa w lit. a-c”. Przy czym działania tych osób mogły być prowadzone metodami zarówno prawnie dozwolonymi, jak i bezprawnymi, jeżeli zmierzały do wywarcia wpływu na działania spółek lub organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 pkt 8) *in fine*. Wpływ mógł zatem wywierać precyzyjnie mówiąc – ktokolwiek.

Także rodzaje działań osób objętych badaniem Komisji, określone w art. 4 ustawy o Komisji, są bardzo dalekie od określoności. Wygląda na to, że ustawodawca starał się wymienić wszystkie działania, które podejmowane są zwykle przez funkcjonariuszy państwa różnego wysokiego szczebla. Wymieniono obok przygotowywania lub wydawania decyzji administracyjnych lub innych aktów stosowania prawa także wywieranie wpływu na treść tych decyzji lub tych aktów (art. 4 ust. 1 pkt 2); obok składania oświadczeń woli w imieniu organu władzy publicznej lub spółki także branie udziału w podejmowaniu decyzji o złożeniu oświadczenia woli, w tym udział w negocjacjach (art. 4 ust. 1 pkt 3); branie udziału w przygotowaniu lub prezentacji stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na forum międzynarodowym, w szczególności w ramach prac organizacji międzynarodowej, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem (art. 4 ust. 1 pkt 8); a na koniec wpływanie lub staranie się wywrzeć wpływ na czynności, o których mowa w pkt 1-8.

Precyzyjnie mówiąc, funkcjonariusz państwa mógł ulegać wpływom rosyjskim robiąc cokolwiek w zakresie lub poza swymi obowiązkami.

Nie wiadomo, o czym była już mowa, czy działanie to ma być zawinione czy nie, oraz czy szkoda jako wynik działania (art. 4 ust. 1) miała zaistnieć czy zagrażać i czy zagrożenie ową szkodą miało być objęte świadomością (winą?) funkcjonariusza.

Wreszcie ustawa o Komisji w art. 13 zawiera pełne i bezwarunkowe wyłączenie odpowiedzialności członków Komisji za ich działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji.

Ustawa zapewnia im nie tylko bezkarność ale również brak odpowiedzialności w rozumieniu prawa cywilnego za jakiegokolwiek delikty, także odpowiedzialności odszkodowawczej. Przepis brzmiący: „Członkowie Komisji nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności

za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji” zapewne miał na celu wyłączenie odpowiedzialności również przed Bogiem i Historią, bo odpowiedzialność tylko przed Bogiem i Historią w polskim ustawodawstwie już się pojawiała.

Art. 44 pkt 1 ustawy o Komisji zawiera przepis uzupełniający ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych, a mianowicie jej art. 77 § 1 o pkt 2c, przewidujący możliwość delegowania sędziego do obsługi Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 – na wniosek Prezesa Rady Ministrów, i to ma oczywiście związek z całością ustawy. Członkowie Komisji zgłoszeni przez kluby poselskie i powołani przez Sejm, mimo wymagania (w zasadzie!) wyższego wykształcenia (art. 9 ustawy o Komisji) nie poradzą sobie z materią bez udziału sędziów, czego ustawodawca wydaje się mieć świadomość.

Ustawa o Komisji nie przewiduje *vacatio legis*, art. 52 stanowi, że wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Sens art. 48 „Tworzy się Komisję” jest żaden, nie jest on do niczego potrzebny, zaś kolejne przepisy świadczą, że władzy bardzo się spieszy. Zapewne ma na to wpływ zbliżający się termin wyborów parlamentarnych. Widocznie władza chciałaby, żeby udało się Komisji jeszcze przed wyborami zastosować do kogo trzeba środki zaradcze i pozbawić go prawa kandydowania do organów przedstawicielskich.