



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

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

Opinie  
i ekspertyzy

OE–455

WARSZAWA 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinii 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 – Joanna Granowska

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
kwiecień 2023

**dr hab., prof. UW Ryszard Piotrowski**  
**Wydział Prawa i Administracji**  
**Uniwersytetu Warszawskiego**

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

## **Tezy opinii**

**I. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (druk senacki 955, dalej: ustawa) w zakresie, w jakim:**

1. tworzy mechanizm retroaktywnego represjonowania zachowań zgodnych z prawem i podważa zaufanie obywateli do państwa oraz bezpieczeństwo prawne i pewność prawa, a także narusza zasadę proporcjonalności, jest w całości niezgodna z art. 2, art. 7 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP;
2. tworzy mechanizm publicznego piętnowania wybranych osób, naruszający zakaz arbitralności w funkcjonowaniu władzy i nakaz poszanowania godności jednostki, jest w całości niezgodna z art. 2 w związku z art. 30 i art. 47 Konstytucji RP;
3. tworzy organ administracji publicznej realizujący funkcje represyjne, jest w całości niezgodna z art. 10, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 175 Konstytucji RP;
4. tworzy organ administracji publicznej powołany do oddziaływania na wynik wyborów parlamentarnych, jest w całości niezgodna z art. 62 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 Konstytucji RP;
5. podważa wiarygodność państwa i instytucji publicznych odpowiedzialnych za jego bezpieczeństwo oraz stwarza zagrożenie

dla wolności i praw oraz bezpieczeństwa obywateli, jest w całości niezgodna z art. 5 i art. 30 Konstytucji RP;

6. tworzy instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, jest w całości niezgodna z preambułą Konstytucji RP.

II. Art. 52 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

### I.

1. Ustawa tworzy Państwową Komisję do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (dalej: Komisja). W myśl art. 2 pkt 8 ustawy wpływem jest „każde działanie” prowadzone „metodami prawnie dozwolonymi, jak i bezprawnymi, zmierzające do wywarcia wpływu” na działania spółek lub organów władzy publicznej Rzeczypospolitej. W rozumieniu ustawy pojęcie „wpływu” jest więc szersze aniżeli ustalone w języku polskim, w którym wpływ oznacza „oddziaływanie na kogoś, na coś; także: wynik tego oddziaływania”<sup>1</sup>. Jednakże w ustawie wpływem jest już działanie zmierzające do wywarcia wpływu, a nie tylko wywieranie wpływu. Zakres zachowań inkryminowanych zostaje w ten sposób znacznie rozszerzony, a zarazem następuje wzmocnienie deficytu jednoznaczności zawartego w samym pojęciu wpływu.

Jednocześnie ustawa odnosi się do działań prowadzonych metodami bezprawnymi, w stosunku do których zachowują właściwość inne organy (prokuratura i sądy karne) i znajdują zastosowanie inne sankcje, aniżeli przewidziane w ustawie.

Jednakże art. 2 pkt 8 ustawy oraz jej art. 4 zaliczają do właściwości Komisji zachowania prawnie dozwolone, a więc zmieniają ich status. W demokratycznym państwie prawnym obowiązuje zakaz działania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji RP). Zakaz ten ma bezwzględny charakter w prawie karnym (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP), przy czym z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że w myśl art. 42 ust. 1 Konstytucji RP odpowiedzialność karna obejmuje każdy rodzaj odpowiedzialności związany z represyjnym ograniczeniem praw lub wolności konstytucyjnych, czemu służy ustawa.

---

1 Por. przykładowo: B. Dunaj: Słownik współczesnego języka polskiego, Warszawa 1996, s. 1245.

Mamy zatem w ustawie retroaktywne karanie osób, które nie popełniły czynów zabronionych, a jedynie wpływały lub zmierzały do wywarcia wpływu, co nie było zabronione i mogło stanowić część ich aktywności politycznej w parlamencie lub w rządzie. Aktywność ta mogła stanowić przesłankę pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej (skuteczne wotum nieufności), konstytucyjnej (pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu), względnie prawnej (wszczęcie postępowania karnego np. w związku z zarzutem zdrady dyplomatycznej).

Według Trybunału Konstytucyjnego „konstytucyjnym warunkiem odpowiedzialności o charakterze represyjnym jest możliwość podjęcia zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia sankcji o charakterze represyjnym”<sup>2</sup>. Warunek ten nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie, skoro represjonuje ona retroaktywnie także działania zgodne z prawem.

W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zgodnie „z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, a w świetle art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jedną z fundamentalnych wartości prawa w ogóle i państwa prawnego w szczególności jest bezpieczeństwo prawne i pewność prawa”<sup>3</sup>. Ustawa jest z tymi wartościami rażąco niezgodna. Obniża bowiem radykalnie poziom bezpieczeństwa prawnego, ponieważ wyłącza we wskazanym okresie fundamentalne w państwie prawnym domniemanie legalności działania instytucji publicznych, zastępując je domniemaniem bezprawności, które może być obalone przez Komisję.

Domniemanie, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa jest konsekwencją art. 7 Konstytucji RP. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że domniemanie to jest obalalne i, w formach prawem przewidzianych, może dojść do stwierdzenia, że organ władzy naruszył art. 7 Konstytucji RP<sup>4</sup>. Jednak „przesłanki obalenia tego domniemania oraz jego skutki kształtowane są nie tylko przez art. 7, ale również przez inne zasady konstytucyjne. Przede wszystkim przez zasadę zaufania obywateli do państwa”<sup>5</sup>.

Ustawa odrzuca respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa, skoro wprowadza rozwiązania kwalifikujące zachowania bliżej nieokreślonego kręgu adresatów mające miejsce w przeszłości i zgodne

---

2 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/03.

3 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 50/07.

4 Tak P. Tuleja: uwagi do art. 7, M. Safjan, L. Bosek: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. I, a. 305.

5 Ibidem.

z prawem jako podejrzane. Trudno o zaufanie do państwa, które bez uprzedzenia zmienia reguły odpowiedzialności i obejmuje domniemaniem bezprawności własne działania.

Ustawa jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ narusza zasadę określoności prawa, której respektowanie jest szczególnie doniosłe w sferze regulacji represyjnych. W tej zwłaszcza sferze – według Trybunału Konstytucyjnego – stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji<sup>6</sup> ze względu na sprzeczność z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji albo zasadą określania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji)<sup>7</sup>. W demokratycznym państwie prawnym „wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i elementów kary, tak by czyniło to zadość wymaganiu przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania”<sup>8</sup>.

Ustawa jest w całości niezgodna z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ingerując w prawa i wolności jednostki narusza zasadę proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał<sup>9</sup>, że ustawodawca, konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę praw jednostki, w tym w jej prawo do ochrony czci i dobrego imienia, musi „uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne”<sup>10</sup>. Środki te „o tyle tylko mogą być uznane za usprawiedliwione, o ile ich własnym celem jest właśnie obrona wartości demokratycznego państwa prawnego. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”. Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka. [...] Chodzi zatem o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych)

---

6 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/02.

7 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/03.

8 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 22/02.

9 Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/04.

10 Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu<sup>11</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na to, że „model państwa demokratycznego wymaga zachowania zasady proporcjonalności. Rozważania w tym względzie prowadzą do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela<sup>12</sup>. Uchwalona ustawa nie spełnia tak określonego testu proporcjonalności. Wprowadzona regulacja nie wzmocni instytucji i procedur demokratycznych, a przeciwnie – będzie sprzyjać osłabieniu zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ze względu na retroaktywność rozwiązań mających represyjny charakter. Ustawa nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, ponieważ należy to do właściwych organów państwa. Efekty ustawy nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywateli, gdyż stwarzają zagrożenie dla ich bezpieczeństwa prawnego i podważają zaufanie do instytucji publicznych.

2. Ustawa odzwierciedla zasadę arbitralności w działaniu władzy. Komisja może bowiem z urzędu podejmować czynności w stosunku do osób (w tym funkcjonariuszy publicznych lub członków kadry kierowniczej wyższego szczebla, ale także innych osób wskazanych w art. 4 ustawy), które – według uznania Komisji – działały „na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej”. Czynności te, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy, mają „na celu wyjaśnienie działalności” tych osób, a więc przedstawienie tej działalności Komisji w celu napiętnowania przez Komisję lub ewentualnego uznania, że działalność naganna nie miała miejsca. Z art. 4 ust. 1 ustawy wynika, że Komisja wie, że konkretne osoby działały na szkodę Rzeczypospolitej („działając na szkodę interesów Rzeczypospolitej” – „podejmowały czynności”, „przygotowywały lub wydawały”, „składały oświadczenia woli”, „podejmowały decyzje”, „dysponowały środkami”, „brały udział”, „wpływały lub starały się wywrzeć wpływ”). Ustawowym celem Komisji nie jest ustalenie, czy działalność inkryminowana miała miejsce, co ustawa

---

11 Ibidem.

12 Ibidem.

arbitralnie zakłada<sup>13</sup>, lecz „wyjaśnienie działalności” tych osób, które ma cechy publicznego pozbawienia godności (chronionej przez art. 30 Konstytucji RP) oraz naruszenia czci i dobrego imienia tych osób (chronionych przez art. 47 Konstytucji RP).

Według Trybunału Konstytucyjnego do fundamentów demokratycznego państwa prawnego „należy zaliczyć godność ludzką z jednej strony i unikanie arbitralności w działaniu władz – z drugiej”<sup>14</sup>. Jednakże ustawa godzi w te właśnie fundamenty, umożliwiając represjonowanie osób, które nie dopuściły się czynów prawnie zabronionych; zmiany sytuacji międzynarodowej mogą zostać wykorzystane do przedstawienia działań tych osób w niekorzystnym kontekście oraz ich stygmatyzowania dla doraźnych korzyści politycznych.

3. Ustawa powierza retroaktywne stosowanie represji organowi administracji publicznej, jakim jest Komisja. Stanowi to naruszenie art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój RP opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. W doktrynie ugruntowane jest przekonanie, że kompetencje, które dają się określić ze względu na ich treść „można na zasadzie domniemań kompetencyjnych przyporządkować poszczególnym władzom”<sup>15</sup>, a tego rodzaju domniemanie może zostać „przełamane wyraźnym przepisem konstytucyjnym”, ponieważ „wyjątków domniemywać nie można”<sup>16</sup>. Każdej władzy powinno przypadać „minimum kompetencyjne” odpowiadające jej istocie, w którą „inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady podziału władz”<sup>17</sup>. Według Trybunału Konstytucyjnego wymóg „rozdzielenia” władz „oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Tylko jednak wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie” oznacza zarazem „separację”, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich

---

13 Por. także stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy, druk sejmowy nr 2838.

14 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

15 Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022, s. 89.

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*.



uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki [...]”<sup>18</sup>.

Należy podkreślić, że tylko o Sądach i Trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). „Odrębny” to „zupełnie inny, różny od innych, odmienny, swoisty”, a także „będący samodzielną całością, oddzielny, osobny”. „Niezależny” zaś to „nie będący zależnym od nikogo i niczego, podporządkowany nikomu i niczemu; sam o sobie decydujący; samodzielny, niezawisły” oraz „nie podlegający czyjemuś wpływowi”<sup>19</sup>.

Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość<sup>20</sup>. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Argument, w myśl którego względ na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą wymaga analizy w kontekście konstytucyjnej zasady zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych<sup>21</sup>. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy Sądów i Trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy<sup>22</sup>.

Jednak ustawa tworzy organ administracji publicznej wyposażony w środki działania charakterystyczne dla procedury karnej (przeszukanie, zatrzymanie rzeczy – art. 17 ustawy, zatrzymanie osoby – art. 28 ustawy) oraz kompetencje do stosowania sankcji o charakterze

---

18 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/94. Por. także uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. Kp 5/15.

19 Por. B. Dunaj: op. cit., s. 616 i 664.

20 Por. R. Piotrowski: Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych, w: R. Piotrowski, red.: Pozycja ustrojowa sędziego, Warszawa 2015, s. 170.

21 Por. L. Garlicki: op. cit., s. 98.

22 Por. R. Piotrowski: Władza sądownicza w Konstytucji RP, „Krajowa Rada Sądownictwa”, nr 1/2010, s. 20.

represyjnym wskazanych w ustawie (środek zaradczy odpowiadający zakazowi zajmowania określonego stanowiska przewidzianemu w Kodeksie karnym, udostępnianie Raportu w Biuletynie Informacji Publicznej). Stosowanie tego rodzaju sankcji należy w myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji RP do sądów powszechnych. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych, ze względu na jej zakres i charakter, nie eliminuje niezgodności z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, w myśl którego każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu, nie zaś prawomocną decyzją administracyjną. Tym samym ustawa jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym prawo do sądu obejmuje wszelkie sytuacje, w których ma miejsce rozstrzygnięcie o prawach podmiotu w relacji do władzy publicznej. W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego bowiem prawo do sądu „obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności oraz 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia. Zakres przedmiotowy stosowania gwarancji zawartych w analizowanym przepisie konstytucyjnym wyznacza pojęcie sprawy. Ustalając znaczenie tego pojęcia Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na treść art. 175 Konstytucji, który wyraża zasadę monopolu sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Według dotychczasowego orzecznictwa pojęcie sprawy pozostaje w ścisłym związku z pojęciem wymiaru sprawiedliwości i obejmuje z jednej strony rozstrzyganie sporów prawnych, a z drugiej – rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych i wymierzanie kar. Ogólnie rzecz ujmując, pojęcie sprawy oznacza wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami lub w relacji z władzą publiczną, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku”<sup>23</sup>.

Należy także podkreślić, że według Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej” ma „szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje Kodeks karny. Ustawowe znaczenie pojęcia „odpowiedzialność karna” nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w Konstytucji”<sup>24</sup>. Konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być, zdaniem Trybunału, „ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku

---

23 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 7/06.

24 Tak w szczególności w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 22/02.

analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki<sup>25</sup>.

Oznacza to, że prawa do sądu nie można zastąpić prawem do organu administracji publicznej, nawet jeśli sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej. Komisja jest organem administracji publicznej i nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości, który – w myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji – należy do sądów. Jednakże organ administracji publicznej nie może być jednocześnie sądem, chociaż sąd administracyjny jest właściwy do kontroli działalności administracji.

Ustawa tworzy konstytucyjnie wykluczony organ inkwizycyjny, który prowadzi postępowania „w zakresie badania wpływów” (art. 3 ust. 1 ustawy) i wydaje rozstrzygnięcia nazwane „decyzjami administracyjnymi” (art. 36 ustawy), działając w tym zakresie jak sąd karny (stosuje „środki zaradcze” – art. 5 i art. 37 ustawy). Członkowie Komisji powoływani przez Sejm nie są sędziami, ale Komisja w stosunku do osób wezwanych spełnia rolę sądu stosującego sankcje, które mają prawnokarny charakter. Ustanowienie tego rodzaju organu hybrydowego, nazwanego „organem administracji publicznej” (art. 3 ust. 1 ustawy), ale funkcjonującego w istocie jako sąd sejmowy, jest niezgodne z art. 10 Konstytucji RP, ponieważ narusza zasadę podziału i równowagi władz. Powołanie Komisji narusza także art. 175 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego sąd wyjątkowy może być ustanowiony tylko na czas wojny. Jednakże Komisja ma cechy sądu wyjątkowego. Konstytucja nie pozwala na stworzenie tego rodzaju organu inkwizycyjnego, ustanowionego w celu represjonowania polityków przez polityków. Karanie przez polityków obywateli, a w szczególności polityków, nie za to, co zrobili, ponieważ nie popełnili czynu zabronionego, ale za to kim byli, albo kim są lub mogą być, tworzy niebezpieczny precedens odstępstwa od reguł prawnych w stosunku do przeciwników politycznych podyktowanego względami politycznymi.

4. Komisja, stosując środki zaradcze przewidziane w ustawie, dysponuje możliwością stygmatyzowania osób, których środki te będą dotyczyły. Ustawa wymaga publikacji Raportu z jej działalności do dnia

---

25 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 10/02.

17 września 2023 r., a więc w terminie sprowadzającym immanentne ryzyko zaangażowania w realizację celów wyborczych większości sejmowej. Było to zapowiadane w toku debaty sejmowej, podczas której wskazano, że „ta komisja pokaże” kogo „Polacy nie powinni wybierać z bardzo prostego względu, ze względu na swoje bezpieczeństwo”<sup>26</sup>. Organ administracji publicznej, powoływany przez większość sejmową, a przy tym – według posła uzasadniającego projekt ustawy – „podległy lub też nadzorowany przez prezesa Rady Ministrów”<sup>27</sup>, będzie zatem uczestniczył w kampanii wyborczej do parlamentu, angażując środki budżetowe i powagę państwa przeciw konkretnym kandydatom. Komisja będzie wykorzystywać w tym celu środki masowego przekazu, jak to przewidziano w art. 23 ustawy. Będzie także udostępniać „częściowy raport” w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zgodnie z art. 62 Konstytucji RP obywatele mają prawo wybierania posłów i senatorów. Konstytucja nie definiuje pojęcia wyborów, ale pozwala na ustalenie jego znaczenia w drodze wykładni. W demokratycznym państwie prawnym wybory to nie tylko operacja techniczna i proces polityczny, ale złożony proces społeczny, uwarunkowany kulturowo, mający wymiar etyczny<sup>28</sup>. Można zatem wskazać reguły „rzetelnych i wolnych wyborów gwarantujących swobodne wyrażenie woli”, jak to określa art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Do reguł tych należy w szczególności uznanie, że wynik wyborów nie może być znany przed wyborami; tego rodzaju sytuacja może mieć miejsce wtedy, kiedy reguły prawne są tak sformułowane, że ich stosowanie może przesądzić o zwycięstwie konkretnych kandydatów. Wynik rzetelnych wyborów nie może być znany przed wyborami, także w tym sensie, że prawo dyskryminuje niektórych kandydatów. Wynik rzetelnych wyborów powinien odzwierciedlać wolę wyborców, a nie skuteczność kreatorów woli wyborców. Zasada ta znalazła wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, według którego chodzi o wybory, których wynik „będzie w możliwie największym stopniu urzeczywistniał wolę Narodu”<sup>29</sup>. Osiągnięcie tego celu, aczkolwiek trudne

---

26 Tak zwolennik uchwalenia ustawy. Por. Sprawozdanie stenograficzne z 74 posiedzenia Sejmu w dniu 12 kwietnia 2023 r., s. 55. Por. także uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2838.

27 Por. Sprawozdanie stenograficzne z 68 posiedzenia Sejmu w dniu 13 grudnia 2022 r., s. 8.

28 Por. R. Piotrowski: *Ważność wyborów prezydenckich w świetle Konstytucji RP*, w: J. Ciapała, A. Pyrzyńska, red.: *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, Warszawa 2021, s. 159 i nast.

29 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

w warunkach osłabienia związków między polityką a wartościami, między prawem i prawością<sup>30</sup>, nie jest niemożliwe.

Komisja, ze względu na polityczne uwarunkowania jej działalności, o których była mowa podczas debat sejmowych<sup>31</sup>, może stać się kreatorem woli wyborców, skoro tak jest postrzegana przez zwolenników ustawy. Zastosowanie tego rodzaju metody oddziaływania na wynik wyborów budzi wątpliwości dotyczące jej zgodności z art. 11 Konstytucji RP, w myśl którego partie polityczne zrzeszają obywateli w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Ustanowienie organu administracji publicznej pomyślanego jako narzędzie do dyskwalifikowania przeciwników politycznych w okresie przed wyborami parlamentarnymi jest niezgodne z konstytucyjnym zobowiązaniem do działania metodami demokratycznymi.

5. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita „strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli”. Uchwalona ustawa sprowadza zagrożenie dla tych wartości konstytucyjnych.

Zmiana sytuacji międzynarodowej, wywołana czynnikami nieprzewidywanymi i niezależnymi od państwa, nie może prowadzić do osłabienia jego instytucji i obniżenia ich wiarygodności wskutek zastosowania nowych standardów, wynikających z nowych okoliczności, do oceny funkcjonowania państwa w okresie poprzedzającym zaistnienie tych okoliczności. Ignorowanie tej reguły sprowadza zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jego interesów, ponieważ przenosi niestabilność sytuacji międzynarodowej na stosunki wewnętrzne. Działania legalne nie mogą retroaktywnie stracić swojego statusu wskutek zmiany sytuacji międzynarodowej.

Ustawa podważa wiarygodność państwa jako członka organizacji międzynarodowych. Skoro w okresie 2007-2022 nie było ono w stanie wystarczająco bronić własnej tożsamości politycznej i gospodarczej, to nie jest jasne w jakim zakresie było i jest zdolne do wypełniania zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych.

Ustawa stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa oraz godności obywateli, ponieważ zapewnia Komisji, a tym samym wskazanym w ustawie osobom wspierającym działania Komisji, nieograniczony dostęp do „wszystkich łącznie z materiałami archiwalnymi, zawierającymi

---

30 Por. K. Z. Sowa: Demokracja i korupcja, „Znak”, nr 6/2002, s. 90.

31 Por. Sprawozdania stenograficzne z 68 i 74 posiedzenia Sejmu w dniach 13 i 14 grudnia 2022 r. oraz 12 kwietnia 2023 r.

informacje niejawne oraz tajemnice przedsiębiorstwa – materiałów akt postępowań przygotowawczych i sądowych, informacji z działań operacyjnych, a także do innych dokumentów niezbędnych do wykonywania zadań komisji” (art. 16 ust. 1 ustawy). Członkowie Komisji będą więc dysponowali swoistą „bombą informacyjną”, zawierającą także informacje z niewykorzystanych procesowo materiałów operacyjnych, z jednej strony umożliwiających wgląd w prace operacyjne, a z drugiej zapewniających dostęp do informacji prywatnych wielu osób. Ustawa nie przewiduje żadnych gwarancji bezpieczeństwa w związku z tego rodzaju kumulacją informacji, ani dla zainteresowanych służb, co osłabia bezpieczeństwo państwa, ani dla obywateli. W myśl art. 13 ustawy członkowie Komisji „nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji”, co zapewnia im względną swobodę w dysponowaniu zgromadzonymi informacjami, w skrajnych przypadkach, których nie można wykluczyć, tak ze szkodą dla państwa, jak i dla obywateli.

W myśl stanowiska Trybunału Konstytucyjnego poszanowanie godności ludzkiej oraz zakaz arbitralności w działaniu władz oznacza „przede wszystkim bezwzględne wyeliminowanie dostępu osób nieuprawnionych do przechowywanych materiałów zgromadzonych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, których rezultaty muszą być objęte tajemnicą dopóty, dopóki nie zostaną udostępnione jako materiał dowodowy w procesie karnym, na zasadach stosowanych w postępowaniu karnym. Odstępowanie od tej zasady dla celów politycznych w istocie osłabia państwo, ponieważ świadczy o koniunkturalnym traktowaniu praw i wolności jednostki, a zatem przekreśla zasadę nienaruszalności jej godności. Władze publiczne mają zaś konstytucyjny obowiązek ochrony godności człowieka. Postępują one wbrew temu obowiązkowi, pozbawiając jednostkę prywatności, ujawniając arbitralnie materiały zgromadzone w toku czynności operacyjnych, niezależnie od tego, w jakim okresie czynności te były prowadzone. Istotny jest tu przecież nie czas przeprowadzania czynności, ale skutek, w postaci naruszenia prywatności spowodowanego ujawnieniem zgromadzonej dokumentacji, niezależnie od tego, czy udostępnianie informacji pozbawia jednostkę konstytucyjnie chronionej prywatności”<sup>32</sup>. Ustawa powoduje ryzyko naruszenia tak określonych obowiązków władz publicznych i tym samym osłabienia państwa.

---

32 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.



6. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”<sup>33</sup>. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą<sup>34</sup>, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku, a więc w szczególności instytucji publicznych służących zagwarantowaniu prawa do bezpieczeństwa, o którym stanowi art. 5 Konstytucji RP.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”<sup>35</sup>. Powinnością władzy publicznej, wynikającą z art. 5 Konstytucji, jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Z tego względu ustawodawca, powołując organ administracji mający zastępować sądy w działaniach, do których nie są one umocowane, a więc w retroaktywnym represjonowaniu ulegania wpływom na bezpieczeństwo wewnętrzne, tworzy instytucję publiczną usytuowaną w strukturze administracji publicznej, do której nie należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a której powierzono zadania, jakich w zgodzie z Konstytucją nie mogą wykonać sądy. Tak ukształtowana instytucja publiczna jest niezgodna z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wyrażoną w preambule Konstytucji RP. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stanowi to naruszenie zasady państwa prawnego w zakresie prawa obywateli do prawa gwarantującego rzetelne i sprawne działanie państwa.

---

33 Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

34 Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.).

35 Ibidem.

## II.

Art. 52 ustawy stanowi, że wchodzi ona w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Przepis ten jest niezgodny z zasadą zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego i zasadą racjonalności, dekodowanymi z art. 2 Konstytucji RP.

Stworzenie organu administracji publicznej w tak krótkim czasie nie jest zgodne z nakazem zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego krótki okres dostosowawczy może zostać ustanowiony, gdy przemawiają za tym bardzo istotne okoliczności albo gdy nowe przepisy ze swej istoty takiego okresu nie wymagają<sup>36</sup>. Przesłanki te nie zachodzą w przypadku ustawy, chyba że za istotną okoliczność uznano jej przydatność dla potrzeb kampanii wyborczej.

Ustawodawca racjonalny powinien uwzględnić konieczność odpowiedniego przygotowania organizacyjnego do realizacji ustawy, która stawia przed Komisją poważne zadania. Ich realizacja może okazać się utrudniona ze względu na zbyt krótki okres dostosowawczy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”<sup>37</sup>. Względ na zasadę racjonalności przemawia przeciw przewidzianemu w ustawie zbyt krótkiemu okresowi dostosowawczemu.

## III.

Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.

---

36 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 2/18.

37 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.