



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna  
dotycząca ustawy  
o zmianie 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 1022)

Opinie  
i ekspertyzy

OE–468

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 – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
lipiec 2023

**Dr hab. Teresa Gardocka,  
profesor Uniwersytetu SWPS  
Wydział Prawa / Instytut Prawa**

**Opinia prawna o zgodności ustawy  
o zmianie ustawy o Państwowej Komisji  
do spraw badania wpływów rosyjskich  
na bezpieczeństwo wewnętrzne  
Rzeczypospolitej Polskiej w latach  
2007–2022 z prawem Unii Europejskiej  
(w tym z postanowieniami Karty  
Praw Podstawowych) oraz Europejską  
Konwencją Praw Człowieka  
(druk senacki nr 1022)**

Nawet w stanie, z jakim mamy obecnie do czynienia w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie stanowienia prawa przez Sejm, sposób wprowadzania do obowiązującego porządku prawnego ustawy o komisji, której zadaniem ma być badanie wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Państwa, trzeba uznać za absolutnie kuriozalny.

Ustawa, uchwalona ponownie w ekspresowym tempie przez Sejm po odrzuceniu projektu przez Senat, została błyskawicznie podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej, ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 30 maja 2023 r., weszła w życie w dniu 31 maja (zgodnie z jej art. 52). Stało się to w sytuacji, gdy wszystkie właściwe autorytety prawnicze Polski zgłaszały bardzo ostre protesty przeciwko przyjęciu ustawy w sposób wyraźnie sprzeczny z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym państwa.

Wydawało się, że zarówno Sejm, jak i Prezydent, nie zważając na protesty prawników i przedstawicieli opozycji parlamentarnej, zdecydowały zakpić sobie z porządku prawnego. Szybko jednak przekonaliśmy się, że tak nie jest. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej najpierw wysłał po złożeniu swego podpisu ustawę do kontroli Trybunału

Konstytucyjnego, a ów gest także zakrawał na kpinę z porządku prawnego, Prezydent znał bowiem sytuację w Trybunale, a jednocześnie ustawa wyraźnie wymagała przystąpienia do natychmiastowych działań, ponieważ zawierała naglące terminy. Podpisał dokument, o którym jako prawnik musiał wiedzieć, że nie ma nic wspólnego z państwem prawa, i zwrócił się o jego kontrolę pod względem zgodności z Konstytucją do organu, o którym wiedział, że nie działa. Szybko jednak zmienił zdanie.

Nie miejsce tu na dociekanie przyczyn, które Prezydenta do takiej wolty skłoniły. Nie można mniemać, że była to dbałość o konstytucyjny porządek w państwie, bo gołym okiem widać było, że nie o przywrócenie porządku konstytucyjnego w projekcie nowelizacji ustawy podpisanej przed chwilą przez tegoż Prezydenta chodzi.

Prezydent przedstawił jednak propozycje daleko idącej nowelizacji tego aktu, który zaledwie kilka dni wcześniej podpisał.

Te propozycje będą w opinii poddane analizie z kilku perspektyw.

- I. Czy ustawa w wersji znowelizowanej (poprawionej) nową ustawą przyjętą przez Sejm Rzeczypospolitej w dniu 16 czerwca 2023 r. jest zgodna z Konstytucją RP z 1997 r.?
- II. Czy w tym nowym kształcie ustawa może być uznana za systemowo poprawną regulację prawną?
- III. Czy po wprowadzeniu zmian (nowelizacji) w samym tekście ustawy nie powstały sprzeczności, których usunięcie wymagało będzie daleko idących interpretacji organu stosującego to prawo?

## I.

Zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, ogłoszonej w Dzienniku Ustaw z 2023 r., poz. 1030, po zaproponowanej nowelizacji nadal budzi zasadnicze wątpliwości.

Zadaniem Komisji ma być sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w dwóch aspektach. Po pierwsze – w odniesieniu do indywidualnych osób, co do których Komisja ma zbadać, czy w swojej, określonej w tej ustawie, działalności działały (czy nie działały) pod wpływem rosyjskim. Po drugie – w zakresie pozbawienia mocy prawnej decyzji administracyjnych, które wydane zostały pod wpływami rosyjskimi. W obu przypadkach działalność tego rodzaju jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

1. **Wymiar sprawiedliwości** ma być w Rzeczypospolitej Polskiej sprawowany przez Sądy i Trybunały, co wyraźnie wynika z obowiązującej Konstytucji z 1997 r. (art. 173, 174, 175 i nast.).

Nie ma wątpliwości, że Komisja ani sądem, ani trybunałem nie jest. Po pierwsze, nie jest jako taki organ wymieniona w Konstytucji. Po drugie, sama Komisja nie ma atrybutu niezależności od innych władz (w ramach trójpodziału określonego w art. 10 Konstytucji). Po trzecie, członkowie Komisji nie mają żadnych gwarancji niezawisłości ani nawet ustawa od nich niezawisłości nie wymaga. Członkowie w liczbie 9 osób mają być powołani przez Sejm RP, a zgłoszeni przez kluby poselskie. Członkostwa w Komisji nie wolno według zmienionych nowelą przepisów łączyć z mandatem posła lub senatora, a od kandydatów w zasadzie wymaga się wyższego wykształcenia. W zasadzie, bo ustawa dopuszcza wskazanie jako kandydata na członka Komisji osoby, która wprawdzie wyższego wykształcenia nie ma, ale „posiada niezbędną wiedzę w zakresie funkcjonowania organów władzy publicznej” (art. 9 ust. 2 pkt 5). Trudno dociec, co to ma znaczyć, jak to sprawdzić, kto zadecyduje, że kandydat ma taką niezbędną wiedzę. Wprawdzie sam fakt, że kandydat ma wyższe wykształcenie niczego jeszcze nie zapewnia, ale ma uprawdopodobnić ogólny poziom wiedzy. Nie powinno się robić od tego wyjątków. Wyjątek może wskazywać, że ustawodawca uczynił go dla konkretnej osoby. Okaze się to zapewne po wskazaniu kandydatów.

Mimo zastrzeżenia, że kandydat na członka nie może być aktualnie posłem lub senatorem, wybór jest ściśle polityczny i wszystko wskazuje na to, że mocodawcy chcą zapewnić podporządkowanie członków Komisji decyzjom partyjnym. To kluby poselskie mają wskazywać kandydatów, a Sejm dokonać wyboru. Mieliśmy już doświadczenie z takim wyborem członków tzw. neo-KRS po wprowadzeniu ustawowych zmian w sposobie wybierania jej członków z puli sędziów. Było to doświadczenie wybitnie złe.

2. Ustawa nadal zapewnia członkom Komisji **swoisty immunitet od odpowiedzialności** nie tylko karnej (art. 13), ale nie wymaga od nich żadnej niezawisłości.

Nie tworzy nawet fikcyjnego podobieństwa Komisji do organu sądowego, chociaż z pewnością uznaje, że Komisja ma zadanie osądzenia postępowania określonych osób fizycznych i wiąże z tym osądzeniem negatywne konsekwencje dla takiej osoby.

Pozycję członków Komisji ustawa w art. 9 ust. 9 określa jako niezależną w zakresie sprawowania swojej funkcji oraz mają oni

nie podlegać służbowo Prezesowi Rady Ministrów. Sędziowie zaś są niezawisli, a sądy w systemie ustroju państwa niezależne od innych władz.

Trudno byłoby zresztą wymagać podporządkowania członków Komisji tylko Konstytucji i ustawom, czego się wymaga od sędziów, bo pojęcia występujące w tej ustawie są tak nieostre, że mogą znaczyć wszystko. Będzie o tym mowa w punkcie II opinii.

Trzeba uznać, że rozszerzanie immunitetów poza ramy konstytucyjne oraz tworzenie innych rodzajowo immunitetów (ten wyrażnie obejmuje także odpowiedzialność cywilną) jest naruszeniem konstytucyjnego prawa do równego traktowania obywateli. Zaś równość obywateli wobec prawa zagwarantowana jest w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Nie jest jasne jakiego rodzaju jest to immunitet. Sformułowanie ustawy wskazuje na immunitet materialny, a może bardzo ogólnie określony kontratyp? Użyte w art. 13 ustawy o Komisji sformułowanie: „nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji” wskazuje, że chodzi o każdy rodzaj odpowiedzialności: karną, cywilną deliktową, a może także administracyjną. Czy członek Komisji nie ma odpowiadać np. za znieważenie osoby występującej przed Komisją? A za przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej w związku z pracą w Komisji? A za sprzeniewierzenie środków publicznych? A za zawinione spowodowanie szkody majątkowej? A za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w związku z działalnością w Komisji? Czyżby ustawodawcy chodziło o uczynienie dziewięciu obywateli Rzeczypospolitej nietykalnymi w żadnym zakresie?

To oczywiste zaprzeczenie konstytucyjnej normie stanowiącej o równości obywateli wobec prawa.

Co wreszcie znaczy, że działalność ma wchodzić w zakres sprawowania funkcji? To określenie niezmiernie szerokie, praktycznie prowadzące do zapewnienia członkom Komisji pełnego braku odpowiedzialności za wszelkie czynności podjęte lub niepodjęte (zaniechane) jako jej członek.

Przepis był zapewne wzorowany na treści art. 105 Konstytucji, odnoszącego się do posłów, który jest jednak sformułowany dużo jaśniej i zastrzega możliwość odpowiedzialności przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich przewiduje odpowiedzialność sądową po uchyleniu tego formalnego immunitetu przez Sejm.

Immunitetu członków Komisji uchylić nie można z powodu braku drogi prawnej przewidzianej ustawą.

3. Decyzje Komisji odnoszące się do indywidualnych osób mają nadal charakter *quasi* karny.

Nowelizacja usuwa wprawdzie tzw. „środki zaradcze” (art. 5 ust. 2 i art. 37 ust. 1), które w wersji jeszcze dziś obowiązującej miały pozbawiać „podsądnych” pewnych określonych uprawnień, a także to, że osoba, co do której stwierdzono, że jej działanie pozostawało pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 36 ust. 1), „nie daje rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym” (art. 37 ust. 6 tekstu obowiązującego – art. 37 ustawy został w całości skreślony ustawą nowelizującą). Jest to, tak jak i dotąd, najważniejszy skutek uznania przez Komisję, że osoba działała na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej pod wpływem rosyjskim.

Ten, kto nie daje rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym, nie może przecież pełnić żadnej odpowiedzialnej funkcji państwowej. Po pierwsze, wiele regulacji prawnych wymaga wprost nieskazitelnego charakteru lub nieposzlakowanej opinii. Nie szukając odległych przykładów, sama ustawa o Komisji w art. 9 ust. 2 pkt 6 stanowi, że w jej skład może być powołana osoba, która cieszy się nieposzlakowaną opinią. Po drugie, nawet, gdy takiego wymagania nie ma wprost w ustawie, trudno sobie wyobrazić, by do pełnienia funkcji państwowej powołano kogoś, na kim ciąży oficjalne stwierdzenie, że działał pod wpływem rosyjskim.

Należy więc uznać, że usunięcie z ustawy środków zaradczych, a nawet przepisu o rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym, ma na celu omamienie osób niedoświadczonych, mało świadomych tego, jak prawo funkcjonuje. Być może organów Unii Europejskiej, które mogą nie mieć pełnej wiedzy o powiązaniach różnych regulacji w ramach systemu polskiego prawa.

Wprowadzenie regulacji prawnej pozwalającej na oficjalne stwierdzenie, że ktoś działał na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej pod wpływem rosyjskim jest najbliższe ustanowienia specyficznego środka karnego pozbawienia praw publicznych (w określonym zakresie) i ewentualnie można sobie wyobrazić wprowadzenie możliwości tego rodzaju orzeczenia w trybie karnym przez sąd (lub trybunał) jako wyłącznie konstytucyjnie uprawniony do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. **Dawanie innym organom uprawnień**

**przypisanych sądom jest działaniem niekonstytucyjnym, burzącym porządek prawny związany z trójpodziałem władzy.**

4. Osobie poddanej osądowi o charakterze karnym lub *quasi* karnym Konstytucja zapewnia prawo do obrony, w tym do korzystania z pomocy obrońcy (art. 42 ust. 2).

**Wezwanemu przed Komisję żadnego prawa do obrony się nie zapewnia.** Nie jest on oskarżonym ani obwinionym, nazywa się go stroną postępowania i zobowiązuje do stawiennictwa pod groźbą kary w kwocie 20.000 zł, a nawet 50.000 zł (przy kolejnym niestawiennictwie). O tym, że nie ciąży na owej stronie obowiązek wypowiedzania się, można wnioskować tylko z tego, że ustawa nazywa osobę, której postępowanie dotyczy – stroną, zaś obowiązek nie tylko stawiennictwa (pod groźbą równie wysokiej kary), ale też złożenia zeznania nakłada na świadka lub biegłego (art. 26 ust. 3), na stronę zaś nie nakłada. Strona ma tylko być obecna. Potraktowanie osoby jako strony postępowania przed Komisją wymaga „uprawdopodobnienia, że wystąpiły wpływy rosyjskie, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy”. Uprawdopodobnienie to ma nastąpić w trybie czynności sprawdzających przeprowadzonych przez Komisję. Co mają znaczyć owe czynności sprawdzające, co wolno Komisji na tym etapie, jak zostaną udokumentowane czynności i w jaki sposób Komisja ma postawić stronie zarzut – tego ustawa nie precyzuje.

Ustalenie tego, co wolno Komisji zrobić w trybie czynności sprawdzających, jest szczególnie istotne ze względu na to, że rezultaty/ustalenia w trybie czynności sprawdzających mają moc dowodową. Wyraźnie tak stanowi art. 24 ustawy, który nie został zmieniony nowelizacją.

5. Zarzut działania pod wpływem rosyjskim nie może być oparty na obowiązującym prawie karnym, bo takiego przepisu karnego w obowiązującym prawie karnym nie ma.

Ustawa **tworzy prawo o charakterze quasi karnym działające wstecz.** Konstytucja wyraźnie zakazuje tego w art. 42 ust. 1. To właśnie jest źródłem dalszych kombinacji w zakresie kształtowania przepisów tej ustawy. Z podobnym zjawiskiem mieliśmy już do czynienia w ustawie z dnia 23 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U. z 2014 r., poz. 24). Ustawa o Komisji ma faktycznie charakter karny, bowiem przewidziane w niej konsekwencje zachowania osoby mają charakter



zbliżony do karnego (*quasi* karny), ale przepisy jej na karne nie wyglądają właśnie po to, żeby uniknąć zarzutów niekonstytucyjności. Rozmyślnie używa się słów, które z regulacjami karnymi się nie kojarzą. Tworzy się tryb o niejasnym charakterze. Taki, żeby jak najmniej przypominał postępowanie karne.

Nie słowa jednak decydują o zaliczeniu ustawy do określonej gałęzi prawa, a analiza jej zastosowania.

Ustawa ustanawiająca w rzeczywistości represję zbliżoną do karnej musi spełniać konstytucyjne wymagania odnoszące się do ustaw o charakterze karnym. Użycie innych słów niczego nie może zmienić.

Zmiany, które proponuje nowelizacja Prezydenta, nie są na tyle istotne, by ustawa przestała mieć charakter przepisów karnych, ani też na tyle, by jej treść odpowiadała konstytucyjnym standardom odnoszącym się do prawa karnego.

Zachowane zostały przy tym wszystkie przepisy ustawy w kształcie obowiązującym obecnie, pozbawiające człowieka ochrony danych osobowych, co gwarantuje prawo unijne, Konstytucja RP (art. 47 i 51) oraz ustawa o ochronie danych osobowych.

## II.

System prawa rządzi się określonymi zasadami. **Odniesienie przepisów do określonej gałęzi prawa wymaga stosowania odpowiednich do tej gałęzi standardów.**

Ustawa o Komisji, także po zaproponowanej przez Prezydenta nowelizacji, standardom nie odpowiada.

Komisja nie jest organem wymiaru sprawiedliwości, o czym była mowa powyżej, a ma wymierzać sprawiedliwość.

Członkowie Komisji nie są sędziami, a mają sądzić.

Tryb pracy Komisji stanowi pomieszenie materii administracyjnej, cywilnej i karnej. Zmiany proponowane przez Prezydenta zbliżają nieco postępowanie do trybu karnego, ale dodają też elementy procedury cywilnej, nie można ich jednak w żadnym wypadku uznać za konsekwentne. W kwestiach nieuregulowanych w ustawie ma być stosowany Kodeks postępowania administracyjnego, chociaż także nie w pełni konsekwentnie.

Nowelizacja zobowiązuje Komisję do przeprowadzenia rozprawy administracyjnej (nowy art. 22 ust. 1). Jednocześnie ustawa przewiduje obowiązek stawiennictwa strony, chociaż z przepisów k.p.a. wynika reguła przeciwna (zob. art. 94 k.p.a.). Ustawa stanowi, że rozprawa ta

jest jawna dla publiczności (art. 22 ust. 2). Posiedzenia Komisji także są w zasadzie jawne, z możliwością analogicznego wyłączenia jawności, jak przy rozprawie (nowy art. 33). Wyłączenie jawności rozprawy, przewidziane w art. 22 ust. 3, jest bardzo zbliżone do przepisu Kodeksu postępowania karnego o wyłączeniu jawności.

Również przepisy dotyczące zakazów dowodowych są niemal identyczne jak w Kodeksie postępowania karnego. Dotyczą tajemnicy państwowej (art. 30, 31, 32, 29a – nowy). Przy tym z obowiązku zachowania niektórych tajemnic szczególnie chronionych w postępowaniu karym (notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, lekarskiej i dziennikarskiej – art. 32 ust. 1) zwolnić może na wniosek Komisji Sąd Okręgowy w Warszawie, a kryteria zwrócenia się o zwolnienie są tylko nieco inne niż w k.p.k. Na odmowę zwolnienia przysługuje Komisji i osobie wezwanej zażalenie w trybie kodeksu postępowania karnego (art. 32 ust. 4).

Rozprawa administracyjna zakłada istnienie stron, a w postępowaniu przed Komisją stron nie ma – jest to typowe postępowanie o charakterze inkwizycyjnym (Komisja wszczyna postępowanie z urzędu – art. 21 ust. 1). Obowiązek przeprowadzenia rozprawy, wobec braku stron, ma zapewne służyć temu, żeby publiczność mogła postępowanie obserwować, żeby można ją było transmitować oraz rejestrować przez środki masowego przekazu.

Dlaczego zatem ma być to rozprawa administracyjna, której cel zwykle jest zupełnie inny?

Wreszcie na decyzję Komisji stwierdzającą, że działanie określonej osoby miało miejsce pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, osobie tej projekt nowelizacji przyznaje prawo apelacji do sądu apelacyjnego, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby lub do Sądu Apelacyjnego w Warszawie (art. 39a – nowy). Do apelacji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Od prawomocnego wyroku sądu apelacyjnego, postanowienia w przedmiocie odrzucenia apelacji lub umorzenia postępowania przed sądem apelacyjnym przysługuje stronom (osobie podsądnej oraz Komisji) skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego, do której stosuje się przepisy k.p.c. o kasacji.

Kształt ustawy o Komisji po zmianach dokonanych przez ustawę nowelizującą będzie następujący:

1. Ustawa powoduje zastosowanie do osoby, co do której Komisja ustali, że działała na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej pod wpływem rosyjskim, swoistej infamii.

Jest to środek najbardziej przypominający środek karny, pozbawiający tę osobę praw obywatelskich wiążących się z wymaganiem nieposzlakowanej opinii, nieskazitelnego charakteru i podobnych. Nowelizacja zmienia przepis art. 36 o środkach zaradczych i niedawaniu rękojmi. Wprawdzie środków zaradczych stosować nie będzie można, ale co do rękojmi należytego działania w interesie publicznym, oczywiste jest, że osoba, co do której oficjalnie stwierdziła Komisja, że działała pod wpływem rosyjskim, żadnej rękojmi nie daje.

Jeżeli decyzja Komisji stwierdzająca fakt działania pod wpływem rosyjskim nie ma tego znaczyć, to znaczy, że nic nie znaczy. Po co więc byłoby tyle wysiłku ustawodawcy. Znowu chodzi o słowa, które mają czytać nieznający systemu obywatele. Łaskawy Prezydent pozbawił ustawę pazura. Komisja ma działać, ale jej decyzja w odniesieniu do obywatela nic nie znaczy? Nic bardziej błędnego. Znaczy to samo, co było dotychczas wyraźnie napisane, tyle że nie jest to już wyraźnie napisane.

Takie orzeczenie powinno zapadać w trybie właściwym dla sprawy karnej (quasi-karnej) ze wszystkimi gwarancjami związanymi z tego rodzaju trybem postępowania, przede wszystkim z zapewnieniem prawa do obrony.

**Jedynym właściwym sposobem zapewnienia takich gwarancji jest wprowadzenie przepisu, że w kwestiach nieuregulowanych ustawą stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.**

Takie regulacje istnieją w ustawach przewidujących postępowanie dyscyplinarne lub zawodowe, dające prawo karania za czyny nieobjęte przepisami karnymi.

## 2. Tymczasem:

- ustawa nakazuje stosować w kwestiach w niej nieuregulowanych przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 40 ust. 1);
- niektóre, wybrane przepisy k.p.a. enumeratywnie wyłącza (art. 40 ust. 1);
- w pewnych kwestiach powtarza niedokładnie regulacje Kodeksu postępowania karnego – zmiany w stosunku do uregulowań k.p.k. nie mają żadnego rozsądnego uzasadnienia. Art. 32 ust. 1 ustawy o Komisji wymienia osoby uprawnione do zachowania tajemnicy szczególnie chronionej, pomija jednak objętych taką regulacją w postępowaniu karnym – doradcę podatkowego i osobę zobowiązaną do zachowania tajemnicy statystycznej oraz

tajemnicy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa (por. art. 178 k.p.k.). Nie uwzględnia też szczególnego przypadku bezwzględnej tajemnicy dziennikarskiej dotyczącej prawa nieujawniania osoby informatora;

- w dwóch przypadkach wprost nakazuje stosować do określonych sytuacji przepisy k.p.k. – w art. 32 ust. 4 – dotyczącym zażalenia na postanowienie zwalniające świadka z obowiązku zachowania szczególnie chronionej tajemnicy i w art. 17 ust. 2 w zakresie przeszukania pomieszczeń;
- decyzję administracyjną pozwala zaskarżać apelacją z zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a następnie prawomocne orzeczenie sądu apelacyjnego pozwala zaskarżyć kasacją, również według przepisów k.p.c.

**Tego rodzaju galimatias prawny jest sprzeczny z wszelkimi zasadami systemowymi, a jedynym rozsądnym jego uzasadnieniem jest to, że ustawodawca chciał uniknąć zarzutu naruszenia zasady *lex retro non agit*, która w pełni stosuje się tylko do prawa karnego.**

Uważam natomiast, że sytuacja w zakresie istnienia wpływów rosyjskich, w momencie toczącej się tuż za granicą Rzeczypospolitej Polskiej wojny rosyjsko-ukraińskiej, usprawiedliwiałaby naruszenie zasady *lex retro non agit* i przyjęcie ustawy o charakterze karnym, sprzyjającej wyeliminowaniu z życia publicznego osób, które takim wpływom uległy stwarzając zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego (lub zewnętrznego) Rzeczypospolitej Polskiej. Musiałoby to jednak następować w uczciwym procesie, zapewniającym gwarancje odpowiednie dla postępowania o charakterze karnym.

3. Ustawa o Komisji używa określeń nieostrych, niespotykanych w innych ustawach, niedopuszczalnych w przepisach o charakterze zbliżonym do karnego.
  - osoby znane jako bliscy współpracownicy osób będących przedstawicielami władz publicznych Federacji Rosyjskiej (art. 2 ust. 8 pkt b);
  - osoby powiązane osobiście, organizacyjnie lub finansowo z osobami, o których mowa w art. 2 ust. 8 pkt b (art. 2 ust. 8 pkt c).

Ustawa pozostawia też kwestie zupełnie nieuregulowane. Art. 40 ust. 2 ustawy wyłącza zastosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do czynności sprawdzających (art. 40 ust. 3), zaś sama

ustawa nie reguluje tych czynności poza stwierdzeniem, że się je prowadzi w celu stwierdzenia, czy wystąpiło prawdopodobieństwo działań określonych w art. 4, i że mogą być te czynności prowadzone także przez upoważnionego pracownika Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zajmującego się obsługą Komisji (art. 20 ust. 2). Należy wnioskować, że w ramach czynności sprawdzających można dokonywać wszystkich czynności przewidzianych w ustawie, a z wyraźnych przepisów (art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1) wynika, że już na tym etapie można uzyskać wszelkie chronione prawem informacje.

4. Komisja uzyskała **uprawnienie do faktycznej kontroli działań Prokuratury**.

Na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy Komisja ma prawo monitorowania działań podejmowanych przez właściwe organy na podstawie zawiadomień Komisji. O podejrzeniu popełnienia przestępstwa zawiadamia się Prokuraturę. Zatem rzeczywiste znaczenie tego przepisu to nadanie Komisji uprawnienia do monitorowania (kontrolowania?) działania Prokuratury w tym zakresie. Warto zwrócić uwagę, że nawet Najwyższa Izba Kontroli (organ konstytucyjny) nie ma takiego prawa w odniesieniu do składanych przez siebie zawiadomień o popełnieniu przestępstwa.

### III.

W omawianej ustawie, także po proponowanej nowelizacji, pozostają wady systemowe, omówione w punkcie II tej opinii.

Należy zwrócić uwagę na występujące, nie tylko z powodu niedopracowanej nowelizacji, sprzeczności i oczywiste błędy wewnątrz samej ustawy.

1. Określone w ustawie postępowanie ma charakter inkwizycyjny.

W trakcie postępowania przed Komisją nie ma stron, jest tylko osoba, której postępowanie dotyczy, którą nazywam „podsądnym”. Komisja nie ma wprawdzie cech właściwych sądom, ale sprawuje wobec osoby podejrzanej o uleganie wpływom rosyjskim rodzaj „sądzenia”, którego ustawodawca nie chce tak nazwać, stosując wobec czytających ją obywateli rodzaj kamuflażu. Działanie Komisji przedstawiane jest jako coś, czym nie jest, a prawdziwy jego charakter pozostaje ukryty pod innymi nazwami.

2. Usunięcie z ustawy „środków zaradczych” (uchylony art. 37) nie zmieniło jej charakteru.

Faktycznie najważniejszą konsekwencją uznania, że osoba działała pod wpływem rosyjskim, było pozbawienie jej przymiotu dawania rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym. Nie jest to określenie spotykane w dotychczasowych regulacjach, ale z pewnością takie stwierdzenie odbiera obywatelowi prawo do nieposzlakowanej opinii.

Nowelizacja usunęła wprawdzie w całości art. 37, którego ostatni – szósty – punkt wprost stanowił o niedawaniu rękojmi. To znowu zmiana pozorna. Wystarczy decyzja Komisji, że działanie określonej osoby „było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej” by musiała ona być uznana za niedającą rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym, niemającą nieposzlakowanej opinii, nieskazitelnego charakteru czy podobnie określonych przymiotów.

Nowelizacja niczego tu nie zmieniła poza słowami. Zmiana słów z reguły tylko pozornie zmienia rzeczywistość.

3. Przepis zawarty w art. 40 ust. 4 ustawy o Komisji, nie usunięty ani nie zmieniony w ustawie nowelizującej, w brzmieniu: „Nie stwierdza się nieważności decyzji administracyjnej Komisji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia tej decyzji upłynęło 10 lat....” w tej części nie ma żadnego sensu.

4. W ustawie pozostał przepis stanowiący, że decyzje administracyjne, postanowienia i uchwały Komisji są ostateczne (art. 15 ust. 4).

Po nowelizacji nie będą one ostateczne, w związku z możliwością złożenia apelacji do sądu apelacyjnego (nowy art. 39a i 39b) przez osobę, wobec której zapadła wydana przez Komisję decyzja określona w art. 36 ust. 1 w nowym brzmieniu, czyli stwierdzająca, że osoba działała pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Decyzja Komisji pozostaje ostateczna w zakresie dotyczącym uchylecia decyzji administracyjnej, która została wydana pod wpływem rosyjskim (nowy art. 38 ust. 1). Nowelizacja, jak się wydaje, nie przewiduje możliwości złożenia apelacji w tym zakresie.

## Konkluzja

Konkluzja dotycząca oceny nowelizacji ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 jest następująca:

**Zgłoszony przez Prezydenta RP projekt zmian nie usunął niezgodności omawianej ustawy z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ustawa tworzy organ nazywany „organem administracji publicznej”, któremu nadaje kompetencje do sądzenia zarówno obywateli w zakresie zbliżonym do karnego (*quasi* karnym), jak i w zakresie administracyjnym, pozwalającym na usunięcie z porządku prawnego określonych decyzji administracyjnych.

Ani Komisja nie ma cech wymaganych od organu władzy sądowniczej (niezależność od innych władz, niezawisłość sędziów), ani przepisy prawa, na podstawie których ma działać w zakresie prawa materialnego (określoność czynów), nie odpowiadają gwarancjom praworządności.

Usunięcie z ustawy środków zaradczych i możliwości wyraźnego stwierdzenia, że określona osoba nie daje rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym nie zmienia charakteru orzeczenia Komisji. Stwierdzenie, że określona osoba działała pod wpływem rosyjskim z pewnością pozbawia ją cechy nieposzlakowanej opinii (lub podobnie określonej), która jest wymagana do powierzenia jej określonych funkcji w społeczeństwie.

Zmiana w postaci skreślenia budzących oburzenie zwrotów faktycznie niczego nie zmieniła.

Docenić natomiast trzeba dostrzeżenie pewnych wad obowiązującej (podpisanej zresztą przez tego samego Prezydenta) ustawy w postaci regulacji dowodowych. Obowiązująca ustawa ogranicza zakaz dowodowy tylko do duchownego związanego tajemnicą spowiedzi, mimo ugruntowanego w polskim prawie poszanowania innych istotnych tajemnic prawnie chronionych. Projekt nowelizacji to naprawia.