



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna
dotycząca zgodności ustawy
o zmianie ustawy
o Państwowej Komisji
do spraw badania wpływów
rosyjskich na bezpieczeństwo
wewnętrzne Rzeczypospolitej
Polskiej w latach 2007-2022
oraz niektórych innych ustaw
(druk senacki 1022)
z Konstytucją RP

Opinie
i ekspertyzy
OE-464

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 – Grzegorz Marczak

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
lipiec 2023

Opinia prawna dotycząca zgodności ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 oraz niektórych innych ustaw (druk senacki 1022) z Konstytucją RP

Tezy opinii:

Ustawa o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca) wprowadza modyfikacje w obowiązującej ustawie z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (dalej: ustawa zmieniana). Jednakże poza zakresem zmian pozostają te – stworzone przez obydwie powołane ustawy – rozwiązania określające tożsamość wspomnianej Komisji (dalej: Komisja), które powodują, że zachowują aktualność przesłanki uznania za niezgodną z Konstytucją ustawy zmienianej¹. Nadal bowiem mamy do czynienia z utworzeniem organu administracji, złożonego z osób mających zaufanie większości sejmowej, powołanego do publicznego piętnowania wybranych przez ten organ osób wskutek uznania w ostatecznej decyzji administracyjnej, wydanej w rezultacie postępowania, w którym ten sam organ oskarża i wyrokuje, że działanie tych osób w przeszłości „było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów

1 Por. R. Piotrowski: Opinia prawna dotycząca zgodności ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (druk senacki 955) z Konstytucją RP, wykorzystana w niniejszej opinii.

Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 36 ustawy zmienianej w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej). Ustawa zmieniająca utrzymuje w mocy stworzony w ustawie zmienianej mechanizm arbitralnego stosowania przez organ administracji środków o charakterze represyjnym. Stosowanie tych środków, niezależnie od przewidzianej w ustawie zmieniającej możliwości zaskarżenia ostatecznej decyzji Komisji do sądu, ma znaczenie dla urzeczywistnienia praw politycznych obywateli, w szczególności w wyborach parlamentarnych. Z tych względów **ustawa zmieniająca w zakresie, w jakim wraz z ustawą zmienianą:**

1. tworzy podstawy do retroaktywnego represjonowania zachowań zgodnych z prawem i podważa zaufanie obywateli do państwa oraz bezpieczeństwo prawne i pewność prawa, a także narusza zasadę proporcjonalności, jest 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 niezgodna z art. 2 w związku z art. 30 i art. 47 Konstytucji RP;
3. tworzy organ administracji publicznej realizujący funkcje represyjne, jest niezgodna z art. 10, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 78, art. 173 i art. 175 Konstytucji RP;
4. tworzy organ administracji publicznej powołany do oddziaływania na wynik wyborów parlamentarnych, jest 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 niezgodna z art. 5 i art. 30 Konstytucji RP;
6. tworzy instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, jest niezgodna z preambułą Konstytucji RP.

Uzasadnienie:

1. Ustawa zmieniana stworzyła Państwową Komisję do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022. W myśl art. 2 pkt 8 ustawy zmienianej, zachowującym moc także po nowelizacji, 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 zmienianej pojęcie „wpływu” jest więc szersze aniżeli ustalone w języku polskim,

w którym wpływ oznacza „oddziaływanie na kogoś, na coś; także: wynik tego oddziaływania”². Jednakże w ustawie zmienianej 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, czego ustawa zmieniająca nie eliminuje.

Jednocześnie ustawa zmieniana znajduje zastosowanie do „metod bezprawnych”, w odniesieniu do których zachowują właściwość inne organy (prokuratura i sądy karne) i mają zastosowanie inne sankcje, aniżeli przewidziane w tej ustawie.

Jednakże art. 2 pkt 8 ustawy zmienianej 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 także w kształcie po nowelizacji. Ostatecznie to Komisja będzie decydować wedle własnego uznania i bez żadnych ustawowych kryteriów, co było „wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej”, przypisując wskazanym przez Komisję osobom właściwość ulegania takim wpływom, co ma charakter specyficznej represji stosowanej wobec tych osób. Ustawa nowelizująca tego nie zmienia.

Mamy zatem akceptowane w nowelizacji retroaktywne karanie osób, które nie popełniły czynów zabronionych, a jedynie „wpływały lub starały się wywrzeć wpływ” (art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy zmienianej), 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

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

represyjnym³. 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 prawa⁴. Ustawa zmieniana 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. Ustawa zmieniająca nie eliminuje tej niezgodności z Konstytucją RP.

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 RP⁵. 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 państwa⁶.

Ustawa zmieniana odrzuca respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa, skoro wprowadza rozwiązania kwalifikujące zachowania bliżej nieokreślonego kręgu adresatów, mające miejsce w przeszłości i zgodne z prawem, jako podejrzane wedle intuicji Komisji. Trudno o zaufanie do państwa, które bez uprzedzenia zmienia reguły odpowiedzialności i obejmuje domniemaniem bezprawności własne działania. Ustawa zmieniająca podtrzymuje to wadliwe rozwiązanie.

Ustawa zmieniana i zmieniająca są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ naruszono zasadę określoności prawa, stosując niezdefiniowane ustawowo pojęcie „wpływu” i „działania na szkodę interesów Rzeczypospolitej”. Respektowanie tej zasady jest szczególnie doniosłe w sferze regulacji represyjnych, w której zwłaszcza – według Trybunału Konstytucyjnego – stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych

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

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

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

6 Ibidem.

jest naruszeniem Konstytucji⁷ ze względu na sprzeczność z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji albo zasadą określania w ustawie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji)⁸. W demokratycznym państwie prawnym „wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i elementów kary, tak by czyniło to zaadość wymaganiu przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania”⁹.

Ustawa zmieniająca jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ingerując w prawa i wolności jednostki przez wprowadzenie w art. 1 pkt 12 pojęcia działania „pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej” (nowe brzmienie art. 36), narusza zasadę proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreśla¹⁰, 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”¹¹. 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) 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”¹². Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na to, że „model państwa

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

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

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

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

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

12 Ibidem.

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 obywatela¹³. Art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej 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. Wprowadzana regulacja nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, ponieważ ochrona tego interesu należy do właściwych organów państwa. Efekty nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywateli, gdyż stwarzają zagrożenie dla ich bezpieczeństwa prawnego i podważają zaufanie do instytucji publicznych.

2. Ustawa zmieniana odzwierciedla zasadę arbitralności w działaniu władzy, czego ustawa zmieniająca nie eliminuje. Komisja może bowiem z urzędu (art. 21 ust. 1 ustawy zmienianej) wszczynać postępowanie w stosunku do osób (w tym funkcjonariuszy publicznych lub członków kadry kierowniczej wyższego szczebla, ale także innych osób wskazanych w art. 4 ustawy zmienianej), które – według uznania Komisji – działały „na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej”. Czynności te, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy zmienianej, 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 zmienianej 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 zmieniana arbitralnie zakłada¹⁴, lecz „wyjaśnienie działalności” tych osób, które ma cechy publicznego pozbawienia godności, chronionej przez art. 30 Konstytucji RP,

13 Ibidem.

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

oraz naruszenia czci i dobrego imienia tych osób, chronionej 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”¹⁵. Jednakże ustawa zmieniająca godzi w te właśnie fundamenty, umożliwiając w art. 1 pkt 12 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 zmieniana powierza retroaktywne stosowanie represji organowi administracji publicznej, jakim jest Komisja, czego ustawa zmieniająca nie eliminuje. 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”¹⁶, a tego rodzaju domniemanie może zostać „przełamane wyraźnym przepisem konstytucyjnym”, ponieważ „wyjątków domniemywać nie można”¹⁷. Każdej władzy powinno przypadać „minimum kompetencyjne” odpowiadające jej istocie, w którą „inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady podziału władz”¹⁸. 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 uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki (...)”¹⁹.

Należy podkreślić, że tylko o Sądach i Trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz”

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

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

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*.

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

(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”²⁰.

Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość²¹. 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 zwykłych²². 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 ustawy²³.

Jednak ustawa zmieniająca tworzy organ administracji publicznej wyposażony w środki działania charakterystyczne dla procedury karnej (przeszukanie, zatrzymanie rzeczy – art. 17 ustawy zmieniającej, zatrzymanie osoby – art. 28 ustawy zmieniającej) oraz kompetencje do stosowania sankcji o charakterze represyjnym wskazanych w art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej (stwierdzenie w decyzji administracyjnej, że działanie osoby objętej postępowaniem „było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej”). Stosowanie tego rodzaju sankcji należy w myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji RP do sądów powszechnych. W myśl art. 42 ust. 3 Konstytucji RP każdego uważa się

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

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

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

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

za niewinnego dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu nie zaś prawomocną decyzją administracyjną. Tym samym ustawa zmieniana 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. Ustawa zmieniająca nie usuwa tej niezgodności. 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”²⁴.

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”²⁵. Konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być, zdaniem Trybunału, „ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku 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”²⁶.

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

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

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

Oznacza to, że prawa do sądu nie można zastąpić prawem do organu 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, nawet jeżeli od jego decyzji przysługuje apelacja i kasacja.

Ustawa zmieniana, czego nie eliminuje ustawa zmieniająca, tworzy konstytucyjnie wykluczony organ inkwizycyjny, który prowadzi postępowania „w zakresie badania wpływów” (art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej) i wydaje rozstrzygnięcia nazwane „decyzjami administracyjnymi” (art. 36 ustawy zmienianej w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej), działając w tym zakresie jak sąd karny. 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 zmienianej), 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.

W myśl art. 15 ust. 4 ustawy zmienianej decyzje administracyjne Komisji są ostateczne. Ten przepis ustawy zmienianej jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, ponieważ odbiera obywatelom prawo do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji.

4. Działalność Komisji sprowadza immanentne ryzyko jej zaangażowania w realizację celów wyborczych większości sejmowej. Było to zapowiadane w toku debaty sejmowej, poprzedzającej uchwalenie ustawy zmienianej, podczas której wskazano, że „ta komisja pokaże” kogo „Polacy nie powinni wybierać z bardzo prostego względu, ze względu na swoje bezpieczeństwo”²⁷. Organ administracji publicznej, powoływany przez

27 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.

większość sejmową, a przy tym – według posła uzasadniającego projekt ustawy – „podległy lub też nadzorowany przez prezesa Rady Ministrów”²⁸, 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 zmienianej. Będzie także udostępniać „częściowy raport” w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 41 ust. 3 ustawy zmienianej).

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 etyczny²⁹. 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”³⁰.

Komisja, ze względu na polityczne uwarunkowania jej działalności, o których była mowa podczas debat sejmowych³¹, może stać się kreatorem woli wyborców, skoro tak jest postrzegana przez zwolenników regulacji. 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

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

29 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.

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

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

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. Nowelizacja nie eliminuje tej wady ustawy zmienianej.

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

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 zmieniana 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 zmieniająca nie eliminuje tych właściwości ustawy zmienianej.

Ustawa zmieniana 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 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 zmienianej). Członkowie Komisji będą więc dysponowali zasobem informacji zawierającym także dane z niewykorzystanych procesowo materiałów operacyjnych, z jednej strony umożliwiających wgląd w prace operacyjne, a z drugiej zapewniających dostęp do informacji prywatnych wielu osób. Ustawa zmieniana nie przewiduje żadnych gwarancji bezpieczeństwa w związku z tego rodzaju dostępem do informacji, ani dla zainteresowanych służb,

co osłabia bezpieczeństwo państwa, ani dla obywateli. W myśl art. 13 ustawy zmienianej 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. Ustawa zmieniająca nie eliminuje tego rozwiązania.

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”³². Ustawa zmieniana powoduje ryzyko naruszenia tak określonych obowiązków władz publicznych i tym samym osłabienia państwa. Ustawa zmieniająca nie eliminuje tego ryzyka.

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”³³. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą³⁴, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co

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

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.).

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”³⁵. 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.

7. Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.

35 Ibidem.