



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna dotycząca  
zgodności z Konstytucją  
Rzeczypospolitej Polskiej  
oraz innymi przepisami  
prawa 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 nr 1022)

Opinie  
i ekspertyzy

OE–469

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 – Iwona Moskalik-Tyma

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
lipiec 2023

**Opinia prawna dotycząca zgodności  
z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej  
oraz innymi przepisami prawa  
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 nr 1022)**

**Konkluzje opinii**

- A) Oceniana nowelizacja mimo usunięcia najpoważniejszego źródła niekonstytucyjności z ustawy powołującej komisję ds. badania wpływów rosyjskich, a więc stosowania środków o charakterze środków karnych nie przez sąd, ale przez organ administracji publicznej, nie zmienia strukturalnej wadliwości tej regulacji. Innymi słowy, fakt usunięcia z rażąco niekonstytucyjnej ustawy najbardziej niekonstytucyjnych przepisów nie czyni jej konstytucyjną.
- B) Regulacja działania Komisji nawet po nowelizacji nadal narusza art. 2, art. 7, art. 10, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Wprowadzane zmiany nie zmieniają także tego, że działanie Komisji naruszać będzie art. 47 Konstytucji, wyrażający prawo jednostek do ochrony prawnej dobrego imienia.
- C) Odebranie Komisji prawa nakładania „środków zaradczych” nie zmienia faktu, że ma ona narzędzia umożliwiające stwierdzanie winy osób przed nią powoływanych, co stanowi element wymiaru sprawiedliwości, zastrzeżonego dla sądu.

- D) Możliwość odwołania się od decyzji Komisji do sądu powszechnego potwierdza, że sprawa przez nią rozstrzygana ma charakter sprawy z zakresu wymiaru sprawiedliwości, i nie zmienia tego fakt, że w polskim porządku prawnym istnieją wyjątkowe sytuacje odwoływania się od decyzji organów administracji do sądów powszechnych (odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK do sądu okręgowego).
- E) Obligatoryjne zawieszenie wykonalności decyzji Komisji w przypadku złożenia od niej apelacji, przedstawiane przez Prezydenta RP jako istotna poprawa jakości ocenianej regulacji, nie ma żadnego praktycznego znaczenia. Ponieważ w obecnym kształcie decyzja dotycząca osób powoływanych przed Komisję nie będzie już nakładać środków zaradczych, ich wstrzymywanie nie jest potrzebne. Jednocześnie nie sposób wstrzymać szkody dla dobrego imienia osób powoływanych przed Komisję, jeśli decyzja zostanie opublikowana, a nowelizacja tej publikacji w żaden sposób nie wstrzymuje.
- F) Mimo proponowanych zmian powołanie Komisji należy nadal postrzegać jako próbę stworzenia wehikułu walki politycznej, którego głównym celem jest naruszenie dobrego imienia osób przed Komisję powoływanych, dokonanego z obejściem przepisów Konstytucji RP o wyłączności sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy.

## Opinia

1. Opinia prawna dotyczy oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (dalej „Konstytucja RP”) ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. 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”.
2. Ustawa jest efektem inicjatywy ustawodawczej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który, mimo podpisania ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (druk sejmowy nr 2838) zdecydował po pierwsze o złożeniu do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności tej ustawy, a po drugie przedstawił jej nowelizację.
3. Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena, czy zaproponowana przez Prezydenta RP nowelizacja ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. usuwa

z niej regulacje, co do których istnieją poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

4. W mojej opinii z dnia 25 kwietnia 2023 roku<sup>1</sup>, oceniającej konstytucyjność pierwotnej ustawy, która obecnie jest nowelizowana, wskazałem, że pierwotna ustawa realizowała przez powołanie Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (dalej „Komisja”) trzy szczegółowe cele, a mianowicie: *cel analityczny*, polegający na zbadaniu i opisaniu „wpływów rosyjskich” na działalność funkcjonariuszy publicznych oraz kadre kierowniczą wyższego szczebla spółek Skarbu Państwa, jak i innych osób, które wpływały na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski poprzez działania w sferze medialnej i społecznej, w istotny sposób (np. w sferze medialnej czy społecznej); *cel administracyjny*, polegający na wzruszeniu decyzji administracyjnych wydanych na skutek „wpływów rosyjskich” oraz *cel prewencyjny*, polegający na zastosowaniu tak zwanych „środków zaradczych”, mających ograniczyć określonym osobom dostęp do stanowisk i funkcji publicznych.
5. Obecnie oceniana Ustawa wprowadza zmiany głównie w zakresie trzeciego ze wspomnianych celów – celu prewencyjnego – ponieważ usuwa z pierwotnej ustawy możliwość nakładania przez Komisję „środków zaradczych”, czyli a) cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa lub nałożenia zakazu otrzymania poświadczenia bezpieczeństwa na okres 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej, b) zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat oraz c) cofnięcia pozwolenia na broń na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej.
6. Z całą pewnością usunięcie z ustawy pierwotnej możliwości nakładania „środków zaradczych” likwiduje zestaw regulacji, które budziły najdalej idące wątpliwości konstytucyjne, ponieważ najbardziej ingerowały w prawa i wolności obywatelskie osób, które mogły stać się przedmiotem zainteresowania Komisji. Środki te miały w rzeczywistości charakter penalny, a ich nakładanie przez Komisję, która nie jest organem sądowym, a organem administracyjnym, było rażącym naruszeniem norm konstytucyjnych, w tym art. 2, art. 10, art. 42 ust. 1, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

---

1 Zeszyt Opinii i Ekspertyzy, OE- 457, Kancelaria Senatu, Warszawa, kwiecień 2023 [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6768/plik/oe-457\\_2.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6768/plik/oe-457_2.pdf).

7. Fakt usunięcia z rażąco niekonstytucyjnej ustawy najbardziej niekonstytucyjnych przepisów nie czyni jej jednak konstytucyjną. Ponieważ nowelizacja nie dotyczy w żaden istotny sposób pozostałych dwóch celów ustawy, a więc celu analitycznego i celu administracyjnego, w mocy pozostają moje twierdzenia, zawarte w opinii z dnia 25 kwietnia 2023 roku, co do niekonstytucyjności regulacji pierwotnej ustawy, które realizują te cele.
8. W szczególności należy zwrócić uwagę, że Ustawa w zakresie realizacji *celu analitycznego* nadal narusza zasadę rzetelności i sprawności działań instytucji publicznych, wyprowadzaną z Preambuły Konstytucji RP<sup>2</sup>, ponieważ „Komisja” dubluje zadania, które realizują inne instytucje publiczne, takie jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego. Dublowanie zadań rodzi ryzyko pokrywania się kompetencji, a tym samym skutkuje mniejszą skutecznością działania, co jest sprzeczne z zasadą sprawności działania instytucji publicznych.
9. Nowelizacja nie usuwa także zarzutów niekonstytucyjności, które powstają ze względu na fakt, że pierwotna ustawa nadal realizuje w sposób niekonstytucyjny *cel administracyjny*. W tym zakresie w mocy pozostają zarzuty naruszania Konstytucji RP przez pierwotną ustawę, w szczególności naruszenie art. 2 wyrażającego zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Mimo nowelizacji ustawa nadal umożliwia wzruszenie prawomocnych decyzji administracyjnych na podstawie niejasnych kryteriów, wynikających z nieprecyzyjnej definicji „wpływów rosyjskich”, a także nadal wyłącza stosowanie w przypadku postępowań objętych Ustawą art. 8 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym wyłączonym przepisem „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Wyłączenie tego przepisu oznacza, że w postępowaniu przed Komisją dopuszczalne jest nadal odstępowanie od dotychczasowego sposobu rozstrzygania spraw z przyczyn nieuzasadnionych, a więc arbitralnie, co będzie destabilizować sposób rozstrzygania spraw poprzez niestosowanie się do utrwalonej zasady, która nakazuje tak samo rozstrzygać takie same sprawy. Oznacza to, że mimo nowelizacji oceniana regulacja nadal narusza art. 2 i art. 32 Konstytucji RP,

---

2 Zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 1994 roku (SK 4/12).

a więc zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę równości.

10. Podobnie w mocy pozostaje zarzut niekonstytucyjności związany z odebraniem stronom postępowania toczącego się przed Komisją prawa złożenia wniosku o powtórne rozpatrzenie sprawy (naruszenie art. 2 Konstytucji RP). Nowelizacja nie odbiera także Komisji prawa nakładania na uczestników postępowania niezwykle wysokich grzywnien, co narusza wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności.
11. Jak powiedziano w punkcie 9 powyżej, Ustawa nie zmienia w żadnym zakresie nieprecyzyjnej definicji „wplywów rosyjskich”, która służy jako kluczowe pojęcie ustawowe, istotne dla wzruszenia prawomocnych decyzji administracyjnych. Zgodnie z definicją, wpływami rosyjskimi jest każde działanie „prowadzone metodami zarówno prawnie dozwolonymi, jak i bezprawnymi, zmierzające do wywarcia wpływu na działania spółek lub organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej”. W mocy pozostają wcześniej sformułowane zarzuty cyrkularności tej definicji (wpływem jest działanie mające na celu wywarcie wpływu), oraz zarzut, że jest ona zbyt szeroka, ponieważ obejmuje także działania dozwolone prawnie. Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie i wielokrotnie stwierdził na gruncie art. 2 Konstytucji RP, że zasada demokratycznego państwa prawnego zawiera w sobie zasadę jednoznaczności prawa, a więc „wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, a „standard ten wymagany jest, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę praw i wolności”<sup>3</sup>. Ponadto „precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak aby ich treść była oczywista”<sup>4</sup>.
12. Mimo uchylenia najbardziej rażących konstytucyjnie przepisów ustawy pierwotnej, dotyczących nakładania tzw. środków zaradczych, Ustawa nadal opiera się na nieakceptowalnym w demokratycznym państwie prawnym założeniu, że postępowanie prowadzone przez Komisję ma być potwierdzeniem z góry założonego celu – wskazania, że rządy ugrupowań politycznych, zbliżonych do obecnego rządu, nie działały pod wpływami rosyjskimi, a rządy ugrupowań politycznych, znajdujących się obecnie w opozycji robiły

---

3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000 roku (K 7/99).

4 M. Safjan, L. Bosek (red.) Konstytucja RP. Komentarz, Tom 1, Art. 1-86, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2016.

to. Takie przekonanie, jest sprzeczne z zasadą ustalania prawdy materialnej w jakichkolwiek postępowaniach prawnych, ponieważ zakłada tezę, którą ma udowodnić. Należy przypomnieć, że treści uzasadnienia ustawy pierwotnej wskazano *expressis verbis* nie tylko, które rządy partii obecnie opozycyjnych działały w sposób wątpliwy w relacji do Rosji, ale podano nazwiska dwóch osób – Donalda Tuska i Waldemara Pawlaka – które za takie działania są odpowiedzialne. Nowelizacja nie zmienia nic w powyższym zakresie, co pozwala postawić tezę, że Ustawa pozwala Komisji pozostać narzędziem nagonki politycznej, a nie organem dążącym do realizacji jakiegokolwiek celu dopuszczalnego w demokratycznym państwie prawnym, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP.

13. Uchylenie możliwości nakładania przez Komisję sankcji w postaci środków zaradczych o charakterze środków karnych nie zmienia także faktu, że Komisja ma nadal prawo prowadzić postępowanie, w którym może bezkarnie naruszać dobra osobiste osób przez nią wezwanych, stawiając im niczym niepoparty zarzut działania pod wpływami rosyjskimi. Ze względu na to, że Komisja jest organem administracji, a nie organem sądowym, postępowanie przez nią prowadzone, mimo że dotyczy oskarżenia o działanie na szkodę państwa polskiego, które stanowi znamię przestępstw karnych, nie daje uczestnikom postępowania żadnych gwarancji procesowych, typowych dla postępowania karnych, w szczególności prewencyjnej kontroli sądowej samego oskarżenia o działanie pod wpływami rosyjskimi. Nie ma tu żadnego znaczenia fakt, że w postępowaniu przed Komisją nie stawia się formalnie osób w stan oskarżenia, jak ma to miejsce w typowym postępowaniu karnym. Funkcjonalnie działania prowadzone przez Komisję są zbliżone do działań normalnie przysługujących prokuraturze. Tym samym efekt, jaki postawienie przed Komisją wywiera na dobra osobiste osób przed nią wezwanych, skłania do wniosku, że nawet w zmienionej formie konstrukcja postępowania przed Komisją ma charakter postępowania z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie nie zawiera ona odpowiednich zabezpieczeń proceduralnych, koniecznych w takich postępowaniach. Tym samym nadal oceniane regulacje naruszają art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, przewidujący sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wyłącznie przez sądy oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przyznający obywatelom prawo do sądu, a więc prawo do rozstrzygnięcia sprawy ich podstawowych praw i obowiązków, w szczególności stwierdzenia winy, przez niezależny sąd, a nie organ władzy wykonawczej. Taka sytuacja stanowi oczywiście także



- naruszenie zasady podziału i równowagi władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP.
14. To, że mimo zmian postępowanie przed Komisją ma charakter stwierdzania winy osób przed nią wezwanych, potwierdza wprowadzona przez Ustawę nowa wersja art. 36, zgodnie z którym: „W wyniku postępowania Komisja wydaje decyzję administracyjną, w której stwierdza, że działanie osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1: 1) było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, albo 2) nie było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej”. Stwierdzenie, że czyjeś działanie było „działaniem na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej” jest bez wątplenia stwierdzeniem winy tej osoby, a także naruszeniem jej dóbr osobistych, przed którym – ze względu na brak gwarancji procesowych, typowych dla postępowań sądowych – osoba ta nie może się skutecznie bronić. Należy pamiętać, że decyzja stwierdzająca „działanie pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej” zostanie podana do publicznej wiadomości, a późniejsza możliwość odwołania się do sądu nie zmienia faktu, że dokona się szkoda w postaci obarczenia winą osoby, wobec której Komisja wyda decyzję. Takie uregulowanie wyżej omówionych kwestii potwierdza, że regulacja działania Komisji nawet po wprowadzeniu zmian przez Ustawę narusza nie tylko art. 175 ust. 1 Konstytucji (wyłączność sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy), ale także art. 47 Konstytucji (prawo do ochrony dobrego imienia).
  15. Zmiana wprowadzana przez Ustawę, zgodnie z którą kwestionowanie decyzji Komisji ma się odbywać nie w drodze skargi do sądu administracyjnego (jak ma to miejsce w przypadku typowych decyzji administracyjnych), ale w drodze apelacji składanej do sądu powszechnego, w tym przypadku do sądu apelacyjnego, może się wydawać zmianą pozytywną. Jest jednak inaczej. Fakt, że stwierdzenie winy osoby powołanej przed Komisję oddaje się pod ocenę nie sądowi administracyjnemu, ale powszechnemu, potwierdza moim zdaniem, że to, co robi Komisja, jest wymiarem sprawiedliwości, a sprawy, które rozstrzyga, nie są sprawami administracyjnymi (a więc sprawami, w których organ administracji konkretyzuje prawa i obowiązki jednostek, wynikające z regulacji prawa administracyjnego i prawa administracyjnego gospodarczego). Nie zmienia tego fakt, że w wyjątkowych przypadkach decyzje administracyjne w polskim porządku prawnym można zaskarżyć do sądu powszechnego. Przykładem takiego wyjątkowego rozwiązania jest

możliwość zaskarżenia decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do sądu okręgowego – sądu ochrony konkurencji i konsumentów (art. 81 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów). Postępowanie z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów nie jest jednak postępowaniem, w którym stwierdza się winę jednostki za działania, które stanowią znamię przestępstw, np. art. 129 Kodeksu karnego (zdrada dyplomatyczna), a ponadto postępowanie przed Prezesem UOKiK jest specjalistycznym postępowaniem, ocenianym następnie przez wyspecjalizowany organ sądowy, podczas gdy w omawianym przypadku sprawę kieruje się do niewyspecjalizowanego sądu powszechnego. Potwierdza to tym samym, że jest to zwykła sprawa sądowa z zakresu wymiaru sprawiedliwości, którą od początku powinien rozstrzygać sąd, a nie organ administracji.

16. Zgodnie z art. 39a ust. 2, wprowadzonym przez Ustawę, złożenie apelacji wstrzymuje wykonanie decyzji Komisji, co jest zmianą w stosunku do poprzedniego kształtu ocenianej regulacji. Zasadą jest bowiem, że skarga do sądu administracyjnego, która była wcześniej rozwiązaniem zastosowanym w przypadku decyzji Komisji, nie wstrzymuje wykonalności decyzji administracyjnej. Należy jednak pamiętać o tym, że decyzja Komisji podlega upublicznieniu, co samo w sobie powoduje naruszenie dobrego imienia osoby, wobec której decyzję wydano. W obecnym kształcie regulacji, w którym nie ma już tzw. środków zaradczych, skutek w postaci naruszenia dobrego imienia adresata decyzji jest jedynym negatywnym skutkiem tej decyzji, a więc „wstrzymanie wykonania decyzji” jest w dużej mierze puste, ponieważ tego skutku w sposób oczywisty nie wstrzymuje (publicznie ogłoszona decyzja narusza dobre imię danej osoby i formalne „wstrzymanie” jej wykonania niczego nie zmienia). Tym samym rozwiązanie to nie zmienia negatywnej oceny omawianej regulacji.
17. Należy podkreślić, że negatywnej oceny konstytucyjności całej regulacji dotyczącej działania Komisji nie zmieniają inne rozwiązania, wprowadzane przez Ustawę. Dla przeprowadzanej oceny nie ma znaczenia fakt, że w skład Komisji nie będą mogli wchodzić aktywni politycy, pełniący funkcje posłów i senatorów (dodanie do art. 9 ustępu 2a, zgodnie z którym członkostwa w Komisji nie można łączyć z mandatem posła lub senatora). Pierwotny zarzut co do składu Komisji nie opierał się tylko na tym, że mogą w jej skład wchodzić czynni politycy, ale na tym, że powołane do niej osoby nie dają rękojmi niezależności i niezawisłości, jakich oczekuje się

- od osób rozstrzygających sprawy z zakresu wymiaru sprawiedliwości, czyli od sędziów. Obecnie, mimo tej zmiany, nadal możliwe jest orzekanie w Komisji przez osoby mocno związane politycznie z obozem rządzącym, które – bez względu na to, czy są posłami albo senatorami – mogą wykorzystać Komisję dla celów politycznych.
18. W związku z powyższym nie zmienia negatywnej oceny konstytucyjnej działania Komisji fakt, że Ustawa zmienia sposób powoływania przewodniczącego Komisji (zmiana art. 11 pierwotnej ustawy, przez odebranie kompetencji do powołania przewodniczącego Komisji Premierowi RP i przekazanie jej członkom Komisji). Ponieważ członkowie Komisji, jak wskazano powyżej, nie spełniają wymogów niezależności i niezawisłości, fakt, że to oni, a nie premier, będą powoływali ze swego grona przewodniczącego, jest wyłącznie zmianą techniczną.
  19. Podobnie nie zmienia negatywnej oceny pierwotnej ustawy fakt, że Ustawa uwzględnia powszechnie przyjęte zakazy dowodowe, w szczególności zakaz przesłuchiwania jako świadka obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego oraz mediatora (dodany art. 29a). Zakazy te są absolutnym standardem w demokratycznym państwie prawnym, więc ich przywrócenie w postępowaniu przed Komisją jest oczywiste, jednocześnie nie zmienia faktu, że postępowanie przed Komisją ma cechy charakterystyczne rozstrzygania sprawy z zakresu wymiaru sprawiedliwości i jako takie nie może być prowadzone przez organ administracji, co stanowi główny zarzut niekonstytucyjności w przypadku omawianej regulacji.
  20. Należy także podkreślić, że Ustawa nie zmienia szerokiego i bardzo niedookreślonego zakresu podmiotów, których działalność może badać Komisja, daleko wykraczającego poza osoby pełniące funkcje publiczne. Definicja „wpływów rosyjskich” obejmuje nadal działania (także działania zgodne z prawem) osób fizycznych i prawnych, działających w ramach organizacji pozarządowych, a także dziennikarzy, a także innych osób, o ile w istotny sposób oddziaływały one na bezpieczeństwo wewnętrzne lub godziły w interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie: 1) wpływu na środki masowego przekazu; 2) rozpowszechniania fałszywych informacji; 3) działalności stowarzyszeń lub fundacji; 4) działalności związków zawodowych, związków lub organizacji pracodawców; 5) funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 6) funkcjonowania partii politycznych; 7) organizacji systemu opieki zdrowotnej, w szczególności zwalczania chorób zakaźnych; 8) ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Oceniana regulacja

w tym zakresie nadal narusza zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

21. Ustawa nie zmienia także art. 13 pierwotnej regulacji, zgodnie z którym „Członkowie Komisji nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji.” Pozostaje więc w mocy zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji RP, przewidującego zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy państwowej działają na podstawie prawa i w granicach prawa. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia, aby obejmować osoby piastujące funkcje w zwykłym organie administracji publicznej tak daleko posuniętym immunitetem.
22. W związku z powyższym, w szczególności w związku z faktem, że wprowadzane przez Ustawę zmiany w ocenianej regulacji nie usuwają wielu jej niekonstytucyjnych postanowień, a tym samym nie zmieniają ogólnej wymowy tej regulacji, stwierdzam, że mimo proponowanych zmian powołanie Komisji należy nadal postrzegać jako próbę stworzenia wehikułu walki politycznej, którego głównym celem jest naruszenie dobrego imienia osób przed Komisję powoływanych.
23. Ze względu na to, że Ustawa nie usuwa strukturalnej wadliwości ustawy, nie widzę możliwości poprawienia jej jakości konstytucyjnej. Podtrzymuję twierdzenia zawarte w mojej opinii z 25 kwietnia 2023 roku, że zwalczanie szkodliwych dla interesu Rzeczypospolitej Polskiej wpływów państw obcych powinno i może być skutecznie realizowane bez tej wadliwej regulacji. W zakresie celu *analytycznego* mogą to skutecznie robić istniejące instytucje o charakterze służb specjalnych, a w zakresie celu *administracyjnego* wystarczające są istniejące instytucje wzruszania decyzji administracyjnych, przewidziane w polskim prawie, w tym w art. 161 Kodeksu postępowania administracyjnego.