



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 5 lipca 2023 r.

Opinia o ustawie 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

(druk nr 1022)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa 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: nowela) zmienia ustawę 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 o Komisji), poprzez:

- 1) zniesienie możliwości stosowania przez Komisję do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (dalej: Komisja) tzw. środków zaradczych;
- 2) modyfikację trybu odwoławczego od decyzji Komisji – przekazanie tych spraw sądom powszechnym (apelacja do sądu apelacyjnego, kasacja do Sądu Najwyższego, ze zwolnieniem od kosztów sądowych);
- 3) wykluczenie możliwości pełnienia funkcji członka Komisji przez parlamentarzystów;
- 4) zwiększenie niezależności Komisji (wybór przewodniczącego przez członków Komisji) i transparentności postępowań przed nią (obowiązkowa rozprawa, jawność posiedzeń poza rozprawą) oraz ujednoczenie ochrony tajemnic zawodowych (zakaz przesłuchania przez Komisję w charakterze świadka: adwokata albo radcy prawnego co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę, duchownego

– co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi oraz mediatora – co do faktów, o których dowiedział się prowadząc postępowanie mediacyjne);

5) zakaz nadawania decyzjom Komisji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Nowela zmienia też pięć ustaw (o broni i amunicji, o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, o ochronie informacji niejawnych oraz o Sądzie Najwyższym) w zakresie odzwierciedlającym zmiany wprowadzane w ustawie o Komisji.

II. Kontekst prawny i przebieg prac legislacyjnych nad nowelą

Projekt zmienianej obecnie ustawy o Komisji (uchwalonej przez Sejm 14 kwietnia 2023 r. po ponad czterech miesiącach prac), budził od początku szeroko dyskutowane zasadnicze zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Stały się one powodem odrzucenia ustawy przez Senat [uchwałą z 11 maja br.](#), odrzuconą następnie przez Sejm 26 maja br. Według informacji dostępnych na sejmowej stronie internetowej (<https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2838>), ustawa o Komisji została przekazana Prezydentowi RP do podpisu w poniedziałek 29 maja br. Choć Prezydent RP „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji”, przysiągł dochować wierności jej postanowieniom i miał 21 dni na podjęcie decyzji (art. 126 ust. 2, art. 130 i art. 122 ust. 2 Konstytucji), to jednak podpisał ustawę o Komisji już w dniu jej przekazania. Równocześnie zapowiedział jednak złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o jej następczą kontrolę¹, następnie zaś – czwartego dnia od podpisania ustawy o Komisji – wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, której owocem jest opiniowana nowela.

Projekt noweli (druk sejmowy nr 3318) został wniesiony przez Prezydenta RP do Sejmu 2 czerwca 2023 r., a I czytanie odbyło się 13 czerwca br. Dzień później Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych wprowadziła zmiany i wniosła o uchwalenie zmodyfikowanego projektu (druk sejmowy nr 3366). 16 czerwca br. – w toku II czytania

¹ [Wniosek](#), złożony 16 czerwca br. (według informacji dostępnych na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego jeszcze niezarejestrowany w repertorium), obejmuje tylko dwa zarzuty – niezgodności z art. 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przepisu ustawy pozwalającego przesłuchiwać adwokatów i radców prawnych co do faktów objętych tajemnicą zawodową oraz niezgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji przepisu przewidującego skargę do sądu administracyjnego na decyzję Komisji. Pozostałe unormowania ustawy nie wzbudziły wątpliwości Prezydenta RP. Nowela, w razie jej wejścia w życie, uczyni ten wniosek bezprzedmiotowym.

projektu ustawy – zaproponowano zmiany, które tego samego dnia stały się przedmiotem prac komisji (druk sejmowy nr 3366-A).

Ustawa została uchwalona 16 czerwca br. 235 głosami za, przy pięciu głosach sprzeciwu i dziewięciu głosach wstrzymujących się.

Wprowadzone przez Sejm zmiany, obok techniczno-redakcyjnych, polegały na:

- 1) wyeliminowaniu z ustawy o Komisji wszystkich – nieuwzględnionych w projekcie – przepisów dotyczących środków zaradczych;
- 2) usunięciu skutku decyzji Komisji – o działaniu danej osoby pod wpływem rosyjskim i na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej – w postaci niedawania przez tę osobę rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym;
- 3) doprecyzowaniu stron w postępowaniu apelacyjnym od decyzji Komisji;
- 4) usunięciu przepisu o publikacji pierwszego raportu Komisji do 17 września 2023 r.;
- 5) dodaniu przepisu o przedstawianiu kandydatów na członków Komisji w terminie wskazanym w postanowieniu marszałka Sejmu.

III. Uwagi ogólne

Opiniowana nowela eliminuje z ustawy o Komisji kilka rozwiązań wzbudzających od początku wątpliwości konstytucyjne. W szczególności usuwa ona tzw. środki zaradcze, które stanowią formę odpowiedzialności karnej w konstytucyjnym znaczeniu, a stosowane miały być bez uwzględnienia odnośnych reguł. Ponadto nieznacznie zmniejsza formalną zależność Komisji od Prezesa Rady Ministrów i koryguje błędne rozwiązania w zakresie tajemnic zawodowych. Umożliwia też merytoryczną, a nie tylko formalną, kontrolę prawidłowości decyzji Komisji przez sąd apelacyjny i Sąd Najwyższy.

Nowela poprawia tylko kilka spośród zasadniczych mankamentów ustawy o Komisji i nie koryguje jej rozlicznych przepisów wręcz demonstracyjnie kolidujących z Konstytucją (błędnych definicyjnie, naruszających zasady: trójpodziału władzy i legalizmu, nieretroaktywności norm karnych i domniemania niewinności oraz proporcjonalności i równości, godzących w: przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka oraz w prawo do ochrony czci i dobrego imienia, wolność prasy i innych środków przekazu oraz prawo do obrony, a także pozwalających Komisji prowadzić postępowania dotyczące Prezydenta RP, członków Rady Ministrów oraz posłów i senatorów). Za zbędne uznać należy powtarzanie treści uchwały Senatu, wspomnianej w części II opinii, jak również treści [opinii Biura](#)

[Legislacyjnego](#) z 26 kwietnia br. Wystarczy przypomnieć, że konkluzja tamtej opinii brzmiała: „(...) ustawa [o Komisji] (...) nie powinna stać się częścią polskiego porządku prawnego”. Ocena ta pozostanie aktualna nawet w razie wejścia w życie opiniowanej noweli, ponieważ ustawa o Komisji nadal łamać będzie kilkanaście postanowień Konstytucji (m.in.: art. 7, art. 10, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 42, art. 47, art. 51 ust. 2 i ust. 4, art. 61 ust. 1, art. 77 ust. 1, art. 78, art. 105 ust. 1, art. 145 ust. 1, art. 156 ust. 1 i art. 157 ust. 2 oraz art. 175 ust. 1). Wejście w życie noweli nie rozwieje też żadnych wątpliwości praktycznych, wynikających z coraz dalej idącego i – jak się wydaje – losowego pomieszania instrumentów administracyjno-, karno- i cywilnoprawnych, powodującego całkowitą asystemowość regulacji.

IV. KONKLUZJA

Nowela – sama w sobie – nie budzi zastrzeżeń natury techniczno-legislacyjnej. Mimo zmian nią wprowadzanych, nowelizowana ustawa o Komisji nadal pozostanie dotknięta licznymi wadami dewastującymi porządek prawny Rzeczypospolitej. Powinna więc ona zostać wyeliminowana z polskiego porządku prawnego w całości. Zmierzająca ku temu poprawka Senatu wykraczałaby jednak poza konstytucyjnie dopuszczalny zakres, stanowiąc obejście przepisów o trybie prac nad projektem ustawy w Sejmie oraz o senackiej inicjatywie ustawodawczej.

Główny ekspert

Michał Pruszyński