



Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia”

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2023 roku

Pan Senator
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
Senat RP

W załączeniu przesyłam opinię Stowarzyszenia Lex Super Omnia na temat projektu zmiany ustawy - kodeks postępowania karnego druk senacki nr 955.

Z upoważnienia zarządu

Stowarzyszenia Lex Super Omnia

Aleksandra Antoniak-Drożdż
koordynator zespołu ds legislacji

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2023 r.

Opinia

Stowarzyszenia Lex Super Omnia o projekcie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (druk 955)

Stowarzyszenie prokuratorów Lex Super Omnia z niepokojem przyjęło fakt uchwalenia przez Sejm RP w dniu 14 kwietnia 2023 r. projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007 - 2022. Towarzysząca procesowi legislacyjnemu w Sejmie argumentacja twórców projektu budzi nasze poważne wątpliwości co do ich świadomości konstytucyjnej oraz poszanowania dla podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa. Nie mamy wątpliwości, że projekt w przedstawionym brzmieniu narusza fundamentalne normy i zasady odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Proponowane rozwiązania uderzają w niemal wszystkie normy konstytucyjne, które stanowią fundament naszego ustroju i na których opiera się współczesny porządek prawny, będący osiągnięciem polskiego społeczeństwa obywatelskiego po 1989 roku. Rozwiązań proponowanych w tym projekcie nie sposób ocenić inaczej, jak antykonstytucyjne i antydemokratyczne. Dostrzegamy nie tylko niebezpieczeństwo, jakie proponowane przez projektodawcę rozwiązania niosą dla konstytucyjnie określonych fundamentów ustroju naszego państwa, ale również cel, któremu ustawa ta ma służyć.

Pierwszym poważnym zastrzeżeniem do omawianego projektu jest to, iż w swej istocie projekt przewiduje powołanie organu nazywanego komisją, który faktycznie będzie realizował zastrzeżone wyłącznie dla władzy sądowniczej kompetencje. Tworzy się zatem komisję, która ma być organem administracji publicznej, przy jednoczesnym przyznaniu jej możliwości wykonywania wymiaru sprawiedliwości. Komisja miałaby zatem prowadzić postępowanie mające na celu ustalenie „wpływu rosyjskiego” na działalność osób będących w latach 2007–2022 funkcjonariuszami publicznymi lub członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla, będącej jednocześnie działalnością na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Realizacja tak opisanej w projekcie działalności miałaby nastąpić poprzez realizację czynności wymienionych w art. 4 ust 1 pkt 1-9 projektu ustawy, przy czym wydana na podstawie art. 36 decyzja administracyjna, w której stwierdza się, że działanie osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1, było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej lub też, że nastąpiło wydanie

decyzji administracyjnej pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie zastosowanie środków zaradczych wymienionych w art. 37 projektu, jest faktycznym orzeczeniem o charakterze represyjnym, a więc karnym. Powyższe upoważnia do oceny, że tworzy się tu faktycznie organ zawłaszczający sobie prawo do wymiaru sprawiedliwości. Stanowi to nie tylko naruszenie zasady trójpodziału władzy wyrażonej w art. 10 ust 1 i 2, ale również art. 175 Konstytucji. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują wyłącznie sądy. Stąd też jest oczywistym, że nazywanie organu powoływanego w tej ustawie komisją stanowi zabieg wyłącznie o charakterze technicznym i mającym na celu zakamuflowanie prawdziwych intencji projektodawcy, które zmierzają do przejęcia przez komisję kompetencji należących wyłącznie do sądów. Poważne zastrzeżenia budzi zatem nie tylko fakt, że środki represji karnej nazywane groteskowo przez projektodawcę „środkami zaradczymi” będzie mógł orzekać organ składający się wyłącznie z polityków i obsługiwany pod względem merytorycznym (cokolwiek to oznacza), prawnym, organizacyjno-technicznym oraz kancelaryjno-biurowym przez kancelarię Prezesa Rady Ministrów, który uzurpuje sobie rzeczywiście rolę sądu ale również za niedopuszczalną uznać należy możliwość działania komisji wobec innych niż wymienione w art. 4 ust 1 projektu osoby. Chodzi tu przede wszystkim o krąg podmiotów wymienionych w art. 4 ust 2 projektu tj. przypadki wpływów rosyjskich na działalność innych osób o ile w istotny sposób oddziaływały one na bezpieczeństwo wewnętrzne lub godziły w interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, wpływu na środki masowego przekazu, rozpowszechniania fałszywych informacji, działalności stowarzyszeń lub fundacji, działalności związków zawodowych, związków lub organizacji pracodawców, funkcjonowania infrastruktury krytycznej, funkcjonowania partii politycznych, organizacji systemu opieki zdrowotnej, w szczególności zwalczania chorób zakaźnych oraz ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to nieograniczony krąg obywateli, w tym zwłaszcza dziennikarzy, osoby zrzeszone w organizacjach pozarządowych, działających w partiach politycznych itd. Bez wątplenia tak sformułowany katalog podmiotów, których działalność może stać się przedmiotem działań komisji stanowi o absurdalności tego projektu, przy jednoczesnej próbie spowodowania „efektu mrożącego”, który wywołać ma zapewne treść art. 6 zakładający, iż komisja podejmuje działania mające na celu zapewnienie niezwłocznej reakcji organów władzy publicznej oraz organizacji i podmiotów w zakresie zwalczania wpływów rosyjskich, a także umożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności osób, o których mowa w art. 4. W tym też zakresie komisja zawiadamia właściwe organy o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w celu wszczęcia postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a także uzyskuje kompetencje do monitorowania działań podejmowane przez właściwe organy na podstawie zawiadomień Komisji. Oczywiście wspomniany już niski poziom legislacyjny tego projektu nie pozwolił na wskazanie przez projektodawcę co należy rozumieć przez „monitorowanie” działań

organów. Tak szerokie i jednocześnie pozostawiające ogromny margines interpretacyjny sformułowanie każe sądzić, że komisja będzie w tym zakresie miała nieograniczone możliwości o charakterze kontrolnym.

Fakt, że główna przesłanka uaktywnienia komisji poprzez wszczęcie i prowadzenie postępowania w trybie określonym w ustawie opiera się na podejrzeniu konkretnej osoby przez 9 polityków o „działania pod wpływem rosyjskim”, stanowi o zupełnej dowolności i uznaniowości komisji w przedmiocie oceny wobec kogo powinno być prowadzone postępowanie.

Za skandaliczne z punktu widzenia łamania zasady domniemania niewinności i prawa do obrony oraz przewidzianej w art. 176 ust 1 Konstytucji zasady dwuinstancyjności postępowania należy uznać rozwiązanie proponowane w art. 15 ust 4 projektu przewidujące, że decyzje, postanowienia i zarządzenia komisji są ostateczne i nie podlegają procedurze trybu odwoławczego np. do sądu administracyjnego. Jest to rozwiązanie, które charakterystyczne jest dla państw o charakterze autorytarnym. Nieakceptowalna z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawa oraz naszego członkostwa w Unii Europejskiej jest sytuacja, w której 9 polityków będzie wydawało „wyroki”, taki bowiem charakter mają proponowane decyzje bez możliwości odwołania się od nich do niezależnego sądu. Te decyzje będą w znacznym stopniu wpływały na kształtowanie sytuacji prawnej obywateli nie tylko np. poprzez możliwość wyeliminowania ich z życia publicznego, ale również poprzez naruszanie ich dobrego imienia i dóbr osobistych. W tym kontekście szczególnie niepokój budzą szerokie uprawnienia komisji w zakresie, o którym mowa w art. 7 projektu tj. realizacji funkcji informacyjnej i prewencyjnej. Zwrócić uwagę jednocześnie należy, że projektodawca zastrzega, iż dokumentacja zgromadzona w toku postępowania komisji nie stanowi informacji publicznej, ani nie podlega udostępnieniu w trybie określonym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Za niezwykle niebezpieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności obywateli, swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a także godzące w dobro szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości należy uznać rozwiązania przewidziane w art. 16 omawianego projektu. Nieograniczony dostęp komisji do „wszystkich – łącznie z materiałami archiwalnymi, zawierającymi informacje niejawne oraz tajemnicę przedsiębiorstwa – materiałów akt postępowań przygotowawczych i sądowych, informacji z działań operacyjnych, a także do innych dokumentów”, które zdaniem komisji są niezbędne do wykonywania jej zadań oznacza, iż 9 polityków będzie miało nieograniczoną wiedzę, do której dostęp zgodnie z art. 16 zapewnić im muszą Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Prokurator Generalny, prokuratorzy, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesi sądów

powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, podległe im jednostki organizacyjne, organy samorządów zawodowych, a także inne jednostki organizacyjne i instytucje. Spółki będą miały obowiązek zapewnienia komisji dostępu do wszelkich materiałów i dokumentów, łącznie z materiałami i dokumentami zawierającymi informacje niejawne i tajemnicę przedsiębiorstwa. Również prokuratorzy w postępowaniu przygotowawczym, a sądy w postępowaniu sądowym będą zobligowani do przekazania całych akt, ich części lub jednostkowych dokumentów z akt sprawy lub ich kopii. Co prawda prokuratorowi pozostawiono możliwość odmowy przekazania akt z uwagi na dobro postępowania, co jest marną pociechą bowiem zgodnie z projektem akta te przekazać musi komisji w przypadku umorzenia lub skierowania aktu oskarżenia, a nadto w polu widzenia należy mieć jednak fakt, że decyzja prokuratora referenta może być dzisiaj dowolnie uchylona przez przełożonych.

Za niedopuszczalne uznać należy przepisy przewidujące, iż to prokurator będzie miał obowiązek wydawania postanowienia o przeszukaniu lub zatrzymaniu rzeczy, a także zatrzymaniu i przymusowym doprowadzeniu w sytuacji, gdy zawnioskuje o to przewodniczący komisji lub jak w przypadku zatrzymania sama komisja. Otóż podstawą wydania postanowienia o przeszukaniu, zatrzymaniu rzeczy, a także o zatrzymaniu i przymusowym doprowadzeniu są nie tylko przesłanki formalne określone w ustawie kodeks postępowania karnego, ale również dokonana na podstawie materiału dowodowego ocena całokształtu okoliczności uzasadniających dokonanie takich czynności. Wobec faktu, że zarówno przeszukanie, jak i zatrzymanie wiążą się z ingerencją w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności nie może być tu mowy o jakimkolwiek arbitralnym i automatycznym wydawaniu postanowień w tym zakresie wyłącznie w oparciu o wniosek przewodniczącego komisji, czy samej komisji. Prokurator, który wyda takie postanowienie niemal automatycznie w odpowiedzi na wniosek przewodniczącego, czy samej komisji dopuści się w ten sposób przekroczenia swoich uprawnień. Tymczasem z przepisów projektu nie wynika, aby przed podjęciem decyzji przez prokuratora w wyżej opisanym zakresie udostępniono mu akta postępowania prowadzonego przed komisją. Taki stan rzeczy predestynuje do wniosku, że projekt kształtuje stan rzeczy, w którym prokuratorzy będą wykorzystywani przez polityczne gremium do realizacji czynności przeszukania, zatrzymania rzeczy, a także zatrzymania i przymusowego doprowadzenia, które w sposób znaczący ingerują w prawa i wolności obywateli. W polu widzenia należy mieć tutaj fakt, że wydawanie takich postanowień przez prokuratorów tylko i wyłącznie na podstawie wniosku przewodniczącego komisji lub samej komisji i bez znajomości całego materiału dowodowego postępowania prowadzonego przed komisją będzie wysoce ryzykowne tak pod kątem wskazanej już wyżej odpowiedzialności za przekroczenie uprawnień, jak i możliwej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Omawiane regulacje włączają prokuratorów w rolę wykonawcy

poleceń polityków wchodzących w skład komisji, co ocenić należy negatywnie w szczególności w kontekście stale utrzymującego się zjawiska upolitycznienia samej prokuratury.

Szczególnie niebezpieczne z punktu widzenia zachowania gwarancji procesowych oraz prawa do obrony są projektowane przepisy dotyczące możliwości wnioskowania przez komisję do sądu okręgowego w Warszawie o zwolnienie z zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, a także tajemnicy lekarskiej lub dziennikarskiej. Nie można nie zauważyć, że osoby te mogą być przesłuchane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do ochrony ważnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej lub ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, a ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby nadmiernie utrudnione. Tym niemniej zwrócić uwagę należy, że bardzo szeroki zakres oceny tego co należy uznać za ważny interes RP lub konieczność ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego daje komisji nieograniczone możliwości interpretacyjne. Już sam fakt wystąpienia podstawy postępowania przed komisją, a więc podejrzenie „wpływów rosyjskie” zdaje się być wystarczającym do uznania, że zwolnienia z tajemnicy dziennikarskiej lub adwokackiej wymaga ochrona ważnych interesów RP. Wniosek komisji o zwolnienie z zachowania tajemnicy sąd okręgowy w Warszawie będzie miał obowiązek rozpatrzyć w terminie 7 dni, przy czym komisji i osobie wezwanej ma przysługiwać zażalenie na postanowienie sądu na zasadach określonych w ustawie kodeks postępowania karnego.

Na zakończenie wskazać należy na fakt, iż sama idea projektu omawianej ustawy jest niezgodna z konstytucyjną zasadą wyrażoną w art. 42 ust 1 ustawy zasadniczej zgodnie, z którą odpowiedzialności karnej (represyjnej) podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nie ma wątpliwości, że tworzenie w 2023 roku organu, który ma wydawać decyzje o charakterze represyjnym, które ingerują i ograniczają prawa obywatelskie, w związku ze stwierdzonymi przez ten organ sytuacjami i zachowaniami, które miały miejsce w latach 2007-2022, a więc zanim ustawa została uchwalona jest wprost naruszeniem reguły *lex retro non agit*, co dyskwalifikuje ten projekt w każdym zasadniczo wymiarze.

Reasumując komisja nie jest organem administracji publicznej jak stara się nas zapewnić projektodawca a organem, który uzurpuje sobie pozycję jednoinstancyjnego sądu o nieograniczonych możliwościach dostępu do danych, informacji jawnych i niejawnych, akt, postępowań przygotowawczych i sądowych oraz dokumentów, wszystkich instytucji, służb, organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości, organów kontroli, samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych działających w formie spółek. Projekt jest niemal w całości niezgodny z Konstytucją. Budzi zdumienie niski poziom zarówno legislacyjny, jak i merytoryczny. Bez wątpienia natomiast jego lektura skłania do postawienia dzisiaj otwarcie pytania o stan bezpieczeństwa państwa polskiego i obywateli skoro w rękach 9 polityków, a sądząc po

przewidzianym sposobie ich wyboru do komisji będą to politycy ugrupowania sprawującego władzę, przyznaje się im nieograniczone możliwości dostępu do wiedzy i informacji o bezprecedensowym zakresie, a sposób jej wykorzystania pozostanie poza jakąkolwiek kontrolą.

Autor: prok. Aleksandra Antoniak-Drożdż