



Warszawa, 20-06-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.533.2023

Pan Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

wykonyjąc mandat ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 Konstytucji RP) uprzejmie przedstawiam uwagi do 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:

1. Przedmiotem niniejszej opinii jest uchwalona przez Sejm w dniu 16 czerwca 2023 r. i przekazana do Senatu 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: „opiniowana ustawa” lub „ustawa nowelizująca”).

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (Dz.U. poz. 1030; dalej:

„ustawa o Państwowej Komisji” lub „ustawa nowelizowana”) zostało przedstawione w piśmie z dnia 28 grudnia 2022 r., II.510.1126.2022.MT. Przedmiotem niniejszej opinii będą wyłącznie przepisy zmieniane ustawą nowelizującą. W pozostałym zakresie – nieobjętym nowelizacją – stanowisko RPO dotyczące przepisów ustawy nowelizowanej pozostaje aktualne.

2. Najważniejszą zmianą, jaka została zaproponowana w ustawie nowelizującej, jest pozbawienie Państwowej Komisji kompetencji do stosowania tzw. środków zaradczych, o których mowa w art. 37 ustawy nowelizowanej, będących w istocie sankcjami o charakterze represyjnym, na co wskazał Prezydent RP w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej (zob. druk nr 3318, s. 2 uzasadnienia). Proponowane uchylenie całego art. 37 spowoduje ponadto, że decyzja Komisji nie będzie oznaczała pozbawienia osoby wskazanej przez Komisję „rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym”, co też stanowiło postać sankcji prawnej.

Powyższa zmiana oznacza, że Państwowa Komisja nie będzie dysponowała upoważnieniem do wymierzania środków, będących w rzeczywistości karami za działania podejmowane „pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej”, co było zasadniczym motywem uznania ustawy nowelizowanej za niekonstytucyjną w opinii RPO z dnia 28 grudnia 2022 r. Również jednak po nowelizacji Komisja będzie mogła wydawać decyzje administracyjne stwierdzające, że działanie określonej osoby „było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej” (zob. proponowane brzmienie art. 36 pkt 1 ustawy nowelizowanej).

Decyzje Komisji będą mogły być zaskarżone środkiem prawnym nazwanym „apelacją” do sądu apelacyjnego – a więc powszechnego – orzekającego w procedurze cywilnej (zob. proponowane brzmienie art. 39a ustawy nowelizowanej). Od orzeczenia sądu apelacyjnego będzie przysługiwała kasacja do Sądu Najwyższego (zob. proponowane brzmienie art. 39b ustawy nowelizowanej).

3. Ustawa nowelizująca – mimo że ustawodawca zrezygnował z sankcji oraz wzmocnił sądowe gwarancje kontroli decyzji Komisji – nie zmienia zasadniczego założenia, na jakim opiera się ustawa o Państwowej Komisji. Założeniem tym jest stworzenie niesądowego organu władzy publicznej, do którego kompetencji będzie należało prowadzenie czynności o charakterze śledczym i dokonywanie na ich podstawie oceny postępowania konkretnych osób z punktu widzenia działania kwalifikowanego – po

pierwsze – jako działanie „pod wpływem rosyjskim” oraz – po drugie – „na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej”.

Nie zmienia się również zasada, zgodnie z którą decyzje Komisji będą podlegały udostępnieniu opinii publicznej – również w razie ich zaskarżenia apelacją. Należy bowiem podkreślić, że zgodnie z proponowanym art. 39a ust. 2 ustawy wniesienie apelacji powoduje, że decyzja Komisji „nie wywołuje skutków” do czasu rozstrzygnięcia sądu. Wniesienie apelacji nie wstrzymuje jednak zasady podawania decyzji do publicznej wiadomości, choć teoretycznie nie można wykluczyć, sąd będzie mógł wydać tego typu zakaz, odwołując się do przepisów o zabezpieczeniu powództwa na podstawie art. 730 i nast. Kodeksu postępowania cywilnego. Jednak skuteczność tego środka – z przyczyn przedstawionych poniżej – jest wysoce wątpliwa.

Należy dodać, że ustawa o Państwowej Komisji nie przewiduje podawania do wiadomości publicznej wyroku sądu uchylającego czy zmieniającego decyzję Komisji, jak również procedury nakazującej zamieszczenie informacji o takim wyroku w opublikowanym już raporcie Komisji.

4. Rozstrzygnięcie o zarzucie działania określonej osoby pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Jest to rozstrzygnięcie o zarzucie dotyczącym działania określonego w sposób zbliżony do znamion przestępstwa tzw. zdrady dyplomatycznej, wskazanych w art. 129 Kodeksu karnego, a ponadto decyzja w swojej istocie odpowiada treści środka karnego w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości (art. 39 pkt 8 Kodeksu karnego). Akt nazwany „decyzją administracyjną”, o którym mowa w art. 36 ustawy nowelizowanej, nie polega więc na władczej konkretyzacji praw i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego, co jest cechą decyzji administracyjnych. Jest to przypisanie określonej osobie zachowania o znamionach wskazanych w ustawie o cechach zbliżonych do wyroku sądu karnego – z tą różnicą, że w decyzji Państwowej Komisji (po wejściu w życie nowelizacji) nie będzie wymierzana sankcja.

Powyzsza okoliczność wskazuje na to, że dla osiągnięcia zakładanego celu posłużono się nieadekwatną konstrukcją prawną (decyzją administracyjną), co uzasadnia zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego).

5. Konstytucja nie wyklucza tworzenia szczególnego typu organów administracji publicznej, upoważnionych do rozstrzygania określonej kategorii spraw administracyjnych, związanych z negatywnie ocenianym przez ustawodawcę

zjawiskiem społecznym. Przykładem takiego organu jest Komisja ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, działająca na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2021 r. poz. 795). Należy jednak podkreślić, że ww. Komisja nie ma upoważnienia do wydawania decyzji przypisujących konkretnym osobom naganne lub niezgodne z prawem działania. Komisja ta może uchylać lub stwierdzać nieważność decyzji administracyjnych, co jest klasyczną postacią działania z zakresu administracji publicznej. Analogiczne kompetencje ma również Państwowa Komisja ds. badania wpływów rosyjskich (zob. art. 38 ustawy nowelizowanej) – i gdyby na tym kończył się zakres uprawnień tej Komisji, to zakres jej kompetencji decyzyjnych w zasadzie nie budziłyby takich zastrzeżeń konstytucyjnych, jak zaprezentowane w niniejszej opinii.

Konstytucja nie wyklucza również tworzenia pozasądowych organów śledczych, których celem jest zbadanie określonej sprawy, mogące obejmować wskazania co do odpowiedzialności konkretnych osób za pewne działania. Chodzi o sejmową komisję śledczą, o której mowa w art. 111 Konstytucji i ustawie z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024). Konstytucja stawia jednak liczne ograniczenia, gdy chodzi o zakres spraw, jakimi może się zajmować komisja śledcza, a także kręgu osób, których działalność może podlegać tzw. śledztwu sejmowemu (zob. np. wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06). Przede wszystkim komisja śledcza może zajmować się zbadaniem konkretnie określonej sprawy, a nie permanentnym badaniem jakiegoś zagadnienia. Komisja śledcza może zajmować się działalnością osób czy instytucji objętych kontrolą sejmową, a więc – Rady Ministrów i podlegającym jej strukturom (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Poza tym nawet będąca organem konstytucyjnym komisja śledcza nie może „zastępować ani przejmować kompetencji organów, które z mocy prawa (Konstytucji) są zobowiązane do realizowania tych kompetencji. Komisja – jako organ wewnętrzny Sejmu – nie może być sytuowana w pozycji jakiegoś superorganu, nadrzędnego nad innymi organami władzy publicznej” (jw.).

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że Państwowa Komisja ds. badania wpływów rosyjskich jest co prawda nazwana „organem administracji publicznej”, ale w istocie jest nieprzewidzianym w Konstytucji RP podmiotem, którego kompetencje odbiegają od kompetencji przysługujących znanym polskiemu prawu organom administracji publicznej, a ponadto pokrywają się, a nawet wykraczają poza dopuszczalny zakres kompetencji sejmowych komisji śledczych.

6. Jak już wyjaśniono wyżej, Państwowa Komisja zostanie ustawą nowelizującą pozbawiona kompetencji do wymierzania sankcji. Ustawa nowelizująca pozostawia jednak możliwość wydania decyzji stwierdzającej, że konkretna osoba pod wpływem rosyjskim podejmowała działania na szkodę RP. Taka decyzja będzie jawna dla opinii publicznej, a także będzie elementem raportów z działalności Komisji, o których mowa w art. 41 ustawy nowelizowanej.

Należy podkreślić, że – niezależnie od braku sankcji – stwierdzenie w akcie organu władzy publicznej, podawanym do publicznej wiadomości, że określona osoba wyrządziła szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, działając pod wpływem rosyjskim, jest wyrazem potępienia przez państwo, stygmatyzującym taką osobę w opinii publicznej i godzącym jej dobre imię. Taki skutek decyzji Komisji nie będzie ulegał zawieszeniu do czasu rozpoznania sprawy przez sąd na podstawie proponowanego art. 39a ust. 2 ustawy, chyba że sąd zdecydowałby się na zastosowanie przepisów o zabezpieczeniu powództwa w postaci wstrzymania podania decyzji do publicznej wiadomości do czasu rozpoznania apelacji. Należy jednak zastrzec, że ustawa o Państwowej Komisji nie zakazuje podania decyzji do publicznej wiadomości z chwilą jej wydania czy niezwłocznie po jej wydaniu. Z uwagi na zasadę jawności prac komisji (dodatkowo wzmocnioną propozycją nowelizacji art. 33 ustawy) wolno sądzić, że decyzje Komisji będą ogłaszane w czasie posiedzeń lub rozpraw, a więc apelacja do sądu będzie kierowana wobec decyzji już podanej do publicznej wiadomości.

Z przedstawionych wyżej przyczyn należy stwierdzić, że skutek w postaci naruszenia prawa do ochrony dobrego imienia (art. 47 Konstytucji), będący następstwem decyzji Komisji, nastąpi już w chwili jej wydania i podania do publicznej wiadomości. Dla wystąpienia tego skutku nie ma znaczenia to, że za działanie wskazane w decyzji nie będzie wymierzana sankcja, ani też to, że od decyzji będzie przysługiwał środek odwoławczy do sądu powszechnego. Już bowiem z chwilą wydania decyzji osoba w niej wskazana stanie się dotknięta swoistą infamią, gdyż będzie w przestrzeni publicznej, wśród przynajmniej części społeczeństwa, postrzegana jako osoba, która wyrządziła szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, działając pod wpływem rosyjskim.

7. W tym kontekście należy nawiązać do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w przeszłości oceniał regulacje prawne przewidujące możliwość urzędowego zakwalifikowania działalności człowieka (również nienaruszającej prawa), któremu nie towarzyszyła sankcja, jednak skutek takiej kwalifikacji miał charakter piętnujący, prowadził do stygmatyzacji i wkroczenia w prawo do ochrony dobrego imienia.

7.1. W wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat zasad działania i kompetencji tzw. Komisji Weryfikacyjnej, której działalność miała związek z likwidacją Wojskowych Służb Informacyjnych. W orzeczeniu tym TK wyjaśnił, że „Instytucja raportów sporządzanych przez określone osoby na zlecenie organów władzy publicznej lub przez organy tej władzy wyposażone w kompetencje kontrolne, raportów zawierających opis i ocenę funkcjonowania określonych instytucji publicznych może stanowić ważny instrument zapewniania praworządnego i skutecznego działania tych instytucji, a w szczególności ważny instrument urzeczywistniania prawa do dobrej administracji. W sytuacji, w której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że określona służba państwowa nie realizuje prawidłowo swoich zadań, uzasadniony interes społeczny przemawia za posłużeniem się wymienionym instrumentem w celu ustalenia i ujawnienia stanu faktycznego”. Ten pogląd należy odnieść również do raportów, jakie będą przygotowywane przez Państwową Komisję ds. badania wpływów rosyjskich. Nie ulega wątpliwości, że ustalenie, czy działania określonych instytucji były podejmowane pod wpływem obcego państwa i na szkodę interesów RP, leży w interesie publicznym i ma ścisły związek ochroną z bezpieczeństwem państwa (art. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Niezależnie od powyższego w cyt. wyroku TK uznał, że publikacja raportu Komisji Weryfikacyjnej, zawierającego imiona i nazwiska określonych osób, „może naruszać dobre imię tych osób i stanowi formę napiętnowania tych działań wobec opinii publicznej”. Dodajmy, że raport dotyczył – podobnie jak ma to miejsce w przypadku Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich – działalności nie tylko nielegalnej, ale również zgodnej z prawem, a ponadto publikacja raportu nie wiązała się z wymierzeniem jakiegokolwiek sankcji prawnej. Jednak sam fakt wskazania określonej osoby w publicznie dostępnym raporcie w określonym kontekście stanowił formę napiętnowania, a więc z punktu widzenia ochrony wolności i praw człowieka była to postać sankcji *sensu largo*, polegającej na pozbawieniu reputacji i dobrego imienia (swoista infamia). Dlatego też TK orzekł, że efektywna ochrona prawa do dobrego imienia (wyrażonego w art. 47 Konstytucji) wymaga, aby „zapewnić zainteresowanym możliwość skutecznej ochrony swoich praw jeszcze przed opublikowaniem raportu”. Trybunał uznał, że jeszcze przed podaniem raportu do publicznej wiadomości osoba, o której informacje pojawiły się w raporcie, powinna mieć prawo do skierowania sprawy do sądu. Kontrola następcza byłaby w związku z tym nieskuteczna.

Stanowisko TK wyrażone w cyt. wyroku należy wprost odnieść do opiniowanej ustawy. Ustawa ta wprowadza co prawda środek ochrony sądowej, jakim jest apelacja

kierowana do sądu powszechnego, jednak z uwagi na przyjęte zasady postępowania przed Państwową Komisją, środek ten będzie miał charakter następczy, a więc będzie wnoszony już po zaistnieniu stygmatyzującego skutku, naruszającego prawo do ochrony dobrego imienia. Prawo to nie będzie zatem chronione w wystarczający sposób. Decyzja Państwowej Komisji może wywołać nieodwracalne skutki w dobrach osoby wskazanej w decyzji – i skutki te nie zostaną w pełni zniwelowane nawet, jeśli po kilku miesiącach czy latach od podania decyzji do publicznej wiadomości sądy uchylą tę decyzję, uznając ją za bezpodstawną (zob. na zasadzie analogii stanowisko TK dotyczące podania do publicznej wiadomości danych osoby podejrzanej, objętej domniemaniami niewinności – wyrok TK z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. akt K 25/09).

7.2. Kolejnym orzeczeniem TK, które warto odnotować w tym miejscu, jest wyrok z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, dotyczący tzw. ustawy lustracyjnej. W wyroku tym pojawił się wątek uznania określonej grupy osób za tzw. osobowe źródło informacji w wyniku upublicznienia informacji o działalności takich osób w przeszłości. Nie towarzyszyła temu sankcja prawna, lecz napiętnowanie, polegające na natychmiastowej stygmatyzacji społecznej z chwilą ujawnienia działalności określonej osoby w przeszłości. Z tych przyczyn TK stwierdził, że – jakkolwiek uznanie osoby za „źródło informacji” nie skutkowało ukaraniem – ustawa miała „charakter penalny”, a więc należało do jej oceny odpowiednio stosować standardy odpowiedzialności karnej (w szczególności art. 42 Konstytucji). Jednym z tych standardów jest zasada domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji), z której wynika, że przypisanie człowiekowi popełnienia nagannego czynu, jeśli wywołuje napiętnowanie i stygmatyzację społeczną, może być wyłącznie wynikiem orzeczenia sądu, a nie decyzji organu pozasądowego, w szczególności organu administracji publicznej.

Powyższy standard odnosi się odpowiednio do decyzji wydawanych przez Państwową Komisję ds. badania wpływów rosyjskich. Co prawda, po nowelizacji Państwowa Komisja nie będzie wymierzała sankcji *sensu stricto*, jednak z uwagi na skutki społeczne i następstwa w sferze ochrony dobrego imienia ustawa o Państwowej Komisji powinna być zakwalifikowana jako „ustawa penalna” w rozumieniu przyjętym przez TK – i tym samym stosują się do niej odpowiednio standardy warunkujące dopuszczalność obalenia domniemania niewinności wyłącznie orzeczeniem sądowym.

8. W tym kontekście należy również wyjaśnić, że Państwowa Komisja jest określona jako organ administracji publicznej (art. 3 ust. 1 ustawy nowelizowanej), a organy administracji publicznej wymierzają sankcje zwane karami administracyjnymi. Po pierwsze jednak, są to sankcje za naruszenie przepisów prawa administracyjnego, a

nie za naruszenie innego typu regulacji, a tym bardziej za działania legalne. Po drugie, istotą i skutkiem kary administracyjnej nie jest stygmatyzacja (napiętnowanie) czy społeczne potępienie czynu, lecz jest to wyłącznie forma przymuszenia do respektowania norm prawa administracyjnego (wyegzekwowania obowiązku). Na te różnice wielokrotnie wskazywał TK, m.in. w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, czy w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15. Z tych przyczyn nie można działalności Państwowej Komisji oceniać z perspektywy standardów tzw. odpowiedzialności administracyjnej, lecz jest to – z uwagi na skutki, jakie wywołuje – postać odpowiedzialności zbliżona do odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego.

9. Podsumowując, należy stwierdzić, że ustawa nowelizująca uchyla co prawda część zastrzeżeń, jakie zostały przedstawione w opinii RPO z dnia 28 grudnia 2022 r. oraz w opiniach ekspertów, jednak również po jej wejściu w życie ustawa o Państwowej Komisji będzie w dalszym ciągu budziła istotne wątpliwości konstytucyjne.

Nie ulega wątpliwości, że ustalenie, czy działania określonych osób lub instytucji były podejmowane pod wpływem obcego państwa i na szkodę interesów RP, leży w interesie publicznym i służy ochronie bezpieczeństwa państwa (art. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji). Powinno się to jednak odbywać za pomocą przewidzianych w Konstytucji RP instytucji i środków prawnych, z poszanowaniem wolności i praw człowieka, w tym w szczególności prawa do ochrony dobrego imienia (art. 47 Konstytucji).

Tymczasem również po wejściu w życie ustawy nowelizującej wśród kompetencji Państwowej Komisji pozostawione będzie prawo do wydawania decyzji stwierdzających, że określona osoba działała pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP. Decyzja taka – mimo że nie będzie jej towarzyszyła sankcja *sensu stricto* (skoro uchyla się przepis o tzw. środkach zaradczych) – będzie stanowiła wyraz potępienia przez państwo określonych czynów (w tym czynów, które w chwili ich dokonania nie naruszały prawa) i tym samym wywoła natychmiastowy skutek w postaci napiętnowania i społecznej stygmatyzacji osoby wskazanej w decyzji, naruszający – niekiedy w sposób nieodwracalny – reputację i dobre imię takiej osoby.

Z orzecznictwa TK wynika, że adekwatna ochrona konstytucyjnego prawa do ochrony dobrego imienia (art. 47 Konstytucji) wymaga, aby w tego typu przypadkach zapewnić jednostce nie dowolny środek ochrony sądowej, ale taki, który będzie efektywny. Takim – efektywnym – środkiem jest środek o charakterze uprzednim, to znaczy umożliwiający przynajmniej zweryfikowanie postawionych zarzutów przez sąd przed

podaniem informacji o działaniach określonej osoby do wiadomości publicznej. Zaproponowana w ustawie nowelizującej konstrukcja nie spełnia tego standardu. W szczególności wniesienie apelacji od decyzji Państwowej Komisji będzie następować już po tym, jak decyzja zostanie podana do publicznej wiadomości. W konsekwencji skutek w obszarze wolności i praw człowieka, w tym prawa do ochrony dobrego imienia, będzie wywołany już z chwilą wydania decyzji.

Z powyższych przyczyn należy uznać, że ustawa o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich – również po wejściu w życie ustawy nowelizującej – nie będzie gwarantowała adekwatnej ochrony wolności i praw osób, których działalność zostanie przez Komisję zakwalifikowana jako działalność pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/