



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

X kadencja

Zapis stenograficzny

z posiedzenia
Komisji Ustawodawczej (316.)

26 kwietnia 2023 r.

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (druk senacki nr 955, druki sejmowe nr 2838, 2868, 2910 i 3075).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 31)

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący
Krzysztof Kwiatkowski)*

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Szanowni Państwo!

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

W porządku obrad mamy 1 punkt, ale za to jaki: rozpatrzenie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP w latach 2007–2022, zawartej w druku senackim nr 955.

Szanowni Państwo, przypominam, że ustawa dotyczy utworzenia Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP, tak jak powiedziałem, w latach 2007–2022 celem konieczności ochrony interesu Rzeczypospolitej Polskiej m.in. przez zbadanie i opisanie wpływów rosyjskich na działalność funkcjonariuszy publicznych.

Szanowni Państwo, posłem przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Kazimierz Smoliński. Wywołuję pana posła Kazimierza Smolińskiego jako przedstawiciela wnioskodawców celem przedstawienia projektu. Duże zaskoczenie, pan poseł się nie pojawił.

W związku z tym wywołujemy posła sprawozdawcę, pana posła Pawła Hreniaka, żeby może on przedstawił projekt. Ponownie bardzo duże zaskoczenie, pan poseł też nie chciał dać swojej twarzy do tego projektu.

W związku z tym informuję państwa o tym, jak zapraszaliśmy przedstawicieli rządu. W tym wypadku resortem właściwym jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Dzisiaj otrzymaliśmy informację – zaproszenie zostało wysłane dużo wcześniej – dzisiaj o godzinie 11.35 otrzymaliśmy z MSZ pismo, e-maila o następującej treści: „W nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji przesyłam upoważnienie podpisane przez sekretarza stanu, pana ministra Piotra Wawrzyka do reprezentowania Ministerstwa Spraw Zagranicznych podczas posiedzenia komisji przez dyrektora Annę Kostrzewę-Misztal oraz dyrektora Tomasza Łęcarskiego”. Ale abyście państwo nadmiernych nadziei ani oczekiwań sobie nie tworzyli, dodam, że dzisiaj 2 godziny później, bo o godzinie 13.15, otrzymaliśmy z MSZ kolejnego e-maila, tym razem w brzmieniu: „W nawiązaniu do poprzedniego e-maila uprzejmie informuję, że ze względu na bardzo pilne zobowiązania służbowe na posiedzeniu komisji nie będzie żadnego przedstawiciela MSZ”.

Szanowni Państwo, sposób traktowania tego projektu, brak powagi ze strony przedstawicieli Sejmu, a także ze strony rządu, jest najlepszym poświadczeniem tego, z jakim bublek mamy do czynienia. Dzisiaj już nie ma nikogo chętnego, kto w imieniu tych, którzy ten projekt przygotowywali, a później w Sejmie nad nim procedowali, dałby swoją twarz i bronił tego projektu. Lista podmiotów, do których w związku z charakterem tego projektu wysłaliśmy zaproszenia, objęła: prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego; ministra sprawiedliwości Zbigniewa Ziobrę; ministra finansów Magdalenę

Rzeczkowską; ministra spraw wewnętrznych i administracji Mariusza Kamińskiego; ministra spraw zagranicznych, pana Zbigniewa Raua; wiceprezesa Rady Ministrów, pana Jacka Sasina; szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w osobie pana płk. Krzysztofa Waclawka; szefa Służby Wywiadu Wojskowego gen. Marka Łapińskiego; szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, pana płk. Szpanowskiego; pierwszego zastępcę prokuratora generalnego, prokuratora krajowego, pana Dariusza Barskiego.

Szanowni Państwo, stwierdzam, że nikt spośród kilkunastu osób zaproszonych z ramienia Rady Ministrów celem przedstawienia projektu na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej się nie stawił. Nie stawił się również poseł przedstawiciel wnioskodawców ani poseł sprawozdawca. Panowie reprezentują klub sejmowy Zjednoczonej Prawicy, taka chyba jest nomenklatura w klubie parlamentarnym.

Oczywiście nie uniemożliwi nam to – być może mimo intencji tych, którzy tak licznie się nie stawili – procedowania nad tym projektem. Pozwoliliśmy sobie na temat tego projektu zamówić opinie konstytucjonalistów. Jako pierwszego poproszę o przedstawienie opinii pana prof. Marcina Matczaka.

Panie Profesorze, mam sugestię, zapraszam na mównicę, szczególnie że posiedzenie komisji jest relacjonowane, żeby Polki i Polacy mogli zapoznać się, na co liczymy, ze szczegółami tego projektu.

Bardzo proszę.

PRACOWNIK KATEDRY FILOZOFII PRAWA
I NAUKI O PAŃSTWIE NA WYDZIALE
PRAWA I ADMINISTRACJI
NA UNIWERSYTECIE WARSZAWSKIM
MARCIN MATCZAK

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowna Komisjo!

Bardzo dziękuję za powierzenie mi zadania przygotowania opinii, które nie było łatwe, ze względu na to, że mimo istotnego spadku jakości legislacyjnej, który obserwujemy jako prawnicy od 8 lat, wydaje się, że jakość legislacyjna i konstytucyjna tej konkretnej ustawy jest szczególnie niska, żeby powiedzieć o tym najdelikatniej, jak się da. Ponieważ ta opinia jest dostępna w całości, pozwolą państwo, że ja przedstawię tylko jej

najważniejsze tezy, a oczywiście, jeżeli pojawią się jakieś pytania, pozostają do dyspozycji Wysokiej Komisji.

W mojej ocenie ta ustawa narusza co najmniej 10 norm konstytucyjnych i to norm najważniejszych, w tym art. 2 konstytucji, art. 7, art. 10, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 42 ust. 1, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1, a także wyrażoną w preambule konstytucji zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Chcę podkreślić, że to nie są tylko puste numery porządkowe, ale najpoważniejsze zasady, na których oparte jest funkcjonowanie naszego państwa i naszego społeczeństwa, zasady takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego, jak zasada legalizmu, jak zasada proporcjonalności, zasada równości, zasada podziału władz, więc to naruszeniem jest naruszeniem nie zwykłym, ale kwalifikowanym. Wielość naruszeń wynika zarówno ze złej jakości legislacyjnej tej ustawy, jak i, jak się zdaje, zamiaru, który za nią stoi, do którego zaraz przejdę.

Zgodnie z uzasadnieniem ta ustawa, która ma badać wpływy rosyjskie, do których definicji także się odniosę, ma 3 cele, to jest wprost stwierdzone w uzasadnieniu. Pierwszym celem jest cel analityczny, przez który można rozumieć zbadanie i opisanie tych tzw. wpływów rosyjskich, drugim jest cel administracyjny, czyli wzruszenie decyzji administracyjnych, które pod tym wpływem miałyby być wydane, i trzecim jest cel prewencyjny, jak nazywa to ustawa, chociaż w rzeczywistości jest on celem represyjnym, czyli nałożenie na osoby biorące udział w wydawaniu tych decyzji, które były wydane na podstawie wpływów, pewnych środków zaradczych, jak mówi ustawa, które w rzeczywistości są środkami represyjnymi, środkami karnymi.

Ja specjalnie podkreślam te 3 cele, bo można do tego typu ustawy, która już na samym początku wydaje się tak wadliwa, podejść ze złą wolą. Ja chciałbym podejść z jakąś szansą, którą można dać temu aktowi prawnemu, dlatego wyróżniam za uzasadnieniem te 3 cele, wyróżniam je po to, żeby podkreślić, że każdy z nich jest poddawany innemu standardowi konstytucyjnemu. Cel analityczny polegający na tym, że mamy organ administracji, nawet nowo tworzony, który ma zbierać dane i informacje, jest oceniany według najniższego standardu konstytucyjnego, bo zbieranie informacji najczęściej nie jest szkodliwe dla praw i wolności obywatelskich, choć

może być. Na drugim poziomie jest ten cel administracyjny, czyli wzruszanie decyzji administracyjnych. Tutaj standard jest trochę wyższy, bo jednak decyzje administracyjne przyznają prawa, ale w normalnym, demokratycznym państwie można wzruszać decyzje administracyjne. Dla przykładu podam, że rzecznik praw obywatelskich w swojej opinii wskazuje, że tutaj nie można z góry powiedzieć, że organ państwowy nie może podchodzić na nowo do decyzji, znamy różnego rodzaju tryby wzruszenia, ale oczywiście nie wolno tego robić dowolnie. I jest wreszcie cel prewencyjny, który moglibyśmy nazwać represyjnym, który ma ten najwyższy standard oceny konstytucyjnej, ponieważ jeżeli państwo stosuje represję, to uderza najbardziej w prawa i wolności obywatelskie, więc także ta poprzeczka, którą ustawa musi przejść, ażeby była uznana za konstytucyjną, jest zawieszona najwyżej. W związku z tym mamy cel analityczny, cel administracyjny i cel prewencyjny czy represyjny. Trzeba powiedzieć, że niestety już na tym najniższym poziomie mamy naruszenie konstytucji, a im wyżej, tym gorzej, tzn. im wyższy standard, tym gorzej oczywiście ta ustawa sobie z tym standardem radzi.

Dlaczego jest problem już na poziomie celu analitycznego, który wydawałby się taki niewinny? Mianowicie na poziomie tego celu komisja nowo powoływana przez ustawę chce zbierać dane, które mogą być związane czy mogą pokazać społeczeństwu oraz władzom państwowym te tzw. wpływy rosyjskie. Otóż, kiedy spojrzymy na polski system prawa całościowo, okaże się, że mamy w Polsce prawdopodobnie co najmniej 5 instytucji, które już to robią, to są m.in. takie instytucje jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Gdy spojrzymy do ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, do art. 5, znajdziemy tam takie sformułowanie, że do zadań agencji należy rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. To pokrywa się dokładnie z zakresem działania komisji, która ma przecież badać zakres wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej. Tak więc *expressis verbis* co do słowa zakres działania tej komisji pokrywa się z działaniem konkretnej służby. Tych służb mamy więcej. Jest także Agencja Wywiadu. Ta akurat dba o nasze bezpieczeństwo zewnętrzne, ale może działać też

wewnątrz, jeżeli to jest konieczne. Centralne Biuro Antykorupcyjne bada m.in. to, kto i w jaki sposób wpływa na wydawanie ważnych decyzji administracyjnych. Także Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego to są organy, które to wszystko robią. Zatem powstaje pytanie, po co powoływać komisję, która ma dublować pracę instytucji, które państwo kosztują sporo i powinny sporo kosztować, bo to są kluczowe instytucje dla naszego bezpieczeństwa. Niestety w uzasadnieniu nie ma odpowiedzi na to pytanie, to znaczy nie wiadomo, dlaczego miałyby być tak, że trzeba zdublować te wszystkie aktywności, i w jaki sposób to miałyby pomóc. To jest pierwszy element, który niestety stawia pod znakiem zapytania cel działania, rzeczywiście stwierdzony cel działania tej instytucji. Tych powodów jest więcej.

Już w uzasadnieniu na samym początku właściwie sprawa tego, czy wpływy rosyjskie w polskiej rzeczywistości miały miejsce i na kogo one oddziaływały, jest przesądzona, tzn. uzasadnienie wprost mówi, że oczywiście one były, a więc można powiedzieć, że trzeba by było poinformować o tym służby albo może pociągnąć do odpowiedzialności za to, że skoro były, to dlaczego nie zostały przez te służby stwierdzone. Co więcej, właściwie z imienia i nazwiska wskazani są politycy, którzy z jednej strony oparli się tym wpływom – tam pojawiają się nazwiska Jarosława Kaczyńskiego i Lecha Kaczyńskiego – oraz wymienione są nazwiska osób, które podlegają tym wpływom, jak można wnioskować z materiału, jakim jest uzasadnienie tej ustawy, czyli nazwiska Donalda Tuska i Waldemara Pawlaka.

Tak więc właściwie można się zastanawiać, po co powoływać komisję, która dubluje się, jeśli chodzi o zakres zadań, z 6 innymi instytucjami, a jednocześnie już w uzasadnieniu, zanim komisja w ogóle zaczęła działać, stwierdza się, że przedmiot jej działalności, jakim jest zbadanie, właściwie nie jest potrzebny, bo wiadomo, że wpływy są, oraz właściwie mniej więcej wiadomo, która strona polityczna za te wpływy odpowiada. Ja chcę podkreślić, że to nie jest argument polityczny czy publicystyczny, ale to jest argument prawny. Podstawą jakiegokolwiek postępowania opartego o reguły prawne jest to, że nie wolno na samym początku zakładać tego, do czego ma się dojść, ani w aspekcie przedmiotowym, bo to by było tak, jak gdyby sędzia czy organ administracyjny, zanim rozpocznie

postępowanie, już wiedział, jaki jest jego koniec, ani oczywiście w aspekcie podmiotowym, bo nie można prowadzić normalnego, zgodnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego postępowania, jeżeli od samego początku wiadomo, kto jest winny, a przynajmniej to, która strona polityczna jest winna. Tak więc te 2 sytuacje, dublowanie oraz wskazanie podmiotów, które już w uzasadnieniu są obarczone winą za to, co ma ustanowić komisja, stawiają pod znakiem zapytania to, po co ona została powołana. Standard konstytucyjny, jaki tutaj jest, to standard wyrażony w preambule, czyli zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Z każdego punktu widzenia jest jasne, że jeżeli pokrywają się kompetencje, jeżeli właściwość różnych instytucji się pokrywa i się krzyżuje, to zmniejsza to ich efektywność, więc już w tym przypadku mamy problem.

Mamy także problem dotyczący tego, że już w zakresie celu analitycznego, czyli tego, co można badać, kogo można pytać o wpływy rosyjskie, ustawa przewiduje niezwykle szeroki zakres podmiotów, które mogą być przed komisją wzywane i które mogą być przesłuchiwane, także w pewnym sensie nękanie, bo proszę pamiętać, że tutaj mamy absolutnie niespotykany, drakoński wymiar grzywien za niestawienie się przed komisję, w wysokości 20 tysięcy, a później 50 tysięcy zł na osobę. O jakim zakresie mówię? W pewnym sensie można by było zrozumieć, że jeżeli chce się analizować to, w jaki sposób pewne obce siły wpływają na państwo, bada się urzędników państwowych. Ale ta ustawa może badać osoby, które nic wspólnego z działaniem państwa nie mają, może badać np. działania dziennikarzy, którzy według komisji rozprzestrzeniają fałszywe informacje, może analizować działania organizacji pozarządowych, takich jak stowarzyszenia czy fundacje. Ja nieco żartobliwie, ale chyba nie do końca żartobliwie w tej opinii napisałem, że po jej zakończeniu zdałem sobie sprawę, że ja sam jako autor tej opinii mogę być wezwany przed tę komisję, bo ona może badać także działania legalne, które w jakiś sposób wpływają na bezpieczeństwo państwa. Jeżeli ktoś będzie chciał stwierdzić, że ja, krytykując tę komisję czy krytykując ustawę, rozpowszechniam nieprawdziwe informacje, bo przed chwilą powiedziałem, że ona jest niezgodna z konstytucją, a ktoś powie, że Trybunał Konstytucyjny jeszcze tego nie stwierdził,

a następnie powie, że torpedowanie prac komisji jest szkodliwe dla interesu Polski, to wystarczy znaleźć jakiś związek z wpływami rosyjskimi, ażeby wezwać mnie przed tę komisję i przesłuchać. Ja oczywiście się tego nie obawiam, ale zwracam uwagę, że właściwie każdy, kto poda informację w mediach społecznościowych, która w opinii tej komisji będzie osłabiała bezpieczeństwo państwa, może być przed tę komisję wezwany. Każdy, kto będzie chciał pomóc ludziom na granicy, bo ta kategoria w tej ustawie także jest ważna, czyli bezpieczeństwo granic, będzie mógł być wezwany przed tę komisję. To są rzeczy, które są niezwykle niebezpieczne. I one także pokazują, że już na tym pierwszym etapie ta ustawa narusza m.in. zasadę proporcjonalności, wręcz nie ma żadnego uzasadnienia, ażeby ona tak daleko sięgała. To jest ten punkt, w którym ta ustawa zbliża się do słynnej komisji McCarthy'ego funkcjonującej w Stanach Zjednoczonych, która szukała wpływów komunistycznych i która zasiała absolutne spustoszenie w społeczeństwie amerykańskim, niszcząc ludziom życie nie przez to, że ich skazywała czy ich karała, tylko po prostu przez to, że ich wzywała i ich przesłuchiwała. To wystarczy, to jest dolegliwość, która jest bardzo poważna.

Teraz kolejny cel, cel administracyjny, drugi cel tej ustawy. Omówiliśmy sobie cel analityczny, zbieranie danych, przesłuchiwanie ludzi, zbieranie informacji. Ewidentnie mamy tu, po pierwsze, sytuację dublowania zadań z innymi organizacjami, a więc naruszenie zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych oraz, po drugie, przekroczenie proporcjonalności, ponieważ tak szeroki zakres jest nieuzasadniony. Drugi cel to cel administracyjny. Ta komisja jest po to...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Proszę jednego z uczestników zdalnych o wyłączenie mikrofonu, ponieważ jest włączony. Jeżeli trzeba, to publicznie powiem, kto ma włączony mikrofon, ale proponuję samodzielnie go wyłączyć.)

Przechodzimy teraz do celu administracyjnego, a tym celem jest wzruszenie decyzji. Tutaj, jak powiedziałem, standard oceny konstytucyjnej jest już wyższy, bo wzruszenie decyzji prawomocnej to jest sytuacja, w której destabilizuje się porządek prawny, ktoś mógł oprzeć na niej pewne działania. Jest oczywiście, że takie

wzruszanie, jeżeli istnieją ku temu potrzeby, może się dokonywać, samo wzruszenie decyzji administracyjnej, nawet ostatecznej, nie jest naruszeniem konstytucji. Ale tutaj mamy problem na wielu poziomach. Zaczę od tego, że ta ustawa wyłącza pewne przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, które normalnie są stosowane, wyłącza m.in. art. 8 §2 kodeksu postępowania administracyjnego, który mówi mniej więcej tyle, że organ administracji nie odstępkuje od pewnej linii orzeczniczej, od tego, jak wcześniej się orzekało, bez uzasadnionej przyczyny. Po co jest ten przepis? On broni trochę naszej równości. Jeżeli wcześniej organ administracji jakiejś sprawę rozstrzygał tak, to powinien nadal je tak rozstrzygać, chyba że jest jakaś szczególna, uzasadniona przyczyna, dla której powinien orzekać inaczej. Ten przepis jest wyłączony. Co to znaczy? To znaczy, że nie tylko komisja nie musi znaleźć przyczyny uzasadnionej, bo ten przepis wyłącza, ale z każdego powodu może odstąpić od tego, jak sprawy wcześniej były rozstrzygane. Czyli może to zrobić zupełnie arbitralnie, dlatego że wyłącza przepis zobowiązujący ją przynajmniej do uzasadnienia tego, dlaczego dokonuje zmiany. To oznacza, że tak naprawdę może zacząć te decyzje wzruszać i rozstrzygać inaczej z dowolnego powodu, bo wyłącza przepis, który zobowiązuje ją do tego, żeby to nie był dowolny powód, tylko uzasadniony.

Dodatkowo mamy tutaj sytuację następującą. Na tym poziomie administracyjnym wzruszania decyzji podstawowym elementem, który decyduje o wzruszeniu, jest wpływ rosyjski czy są wpływy rosyjskie, wskazane w liczbie mnogiej. Prawo polskie podlega m.in. takiemu standardowi konstytucyjnemu, który nazywa się zasadą jednoznaczności. Przepisy, które mogą wpływać na pozbawianie nas praw, muszą być precyzyjne, ponieważ jeżeli nie są precyzyjne, można je interpretować dowolnie, a w związku z tym nasze prawa można interpretować, jak się chce. I teraz tak: definicja wpływów rosyjskich zawiera podstawowy błąd logiczny, o którym uczymy studentów na pierwszym roku prawa, czyli definiowanie idem per idem, tzn. definiowanie tego samego przez to samo, dlatego że ta definicja mówi, że wpływem rosyjskim jest działanie zmierzające do wywołania wpływu. To jest trochę tak, jakby powiedzieć, gdyby ktoś chciał zdefiniować głupotę rosyjską, że głupotą rosyjską jest działanie, które jest głupie. Prawda? To

jest sytuacja, z której oczywiście moglibyśmy się śmiać, ale proszę pamiętać, że ta definicja jest podstawą, jest sercem tej ustawy, jest podstawą, na której będzie się opierała komisja, to na tej podstawie będzie podejrzewała i w związku z tym wzywała kogoś, a następnie na tej podstawie będzie wzruszała decyzje. Jeżeli więc na samym początku jest tego rozmiaru błąd i mamy do czynienia z tak ogólnym sformulowaniem „działania zmierzające do wywarcia wpływu” – proszę zwrócić na to uwagę, to jest usiłowanie, nawet nie trzeba wywrzeć wpływu, wystarczy podjąć działania i już można się tego chwycić – i jeżeli w związku z tym cała procedura uchylania decyzji administracyjnej, wzruszania decyzji administracyjnej jest oparta o tego typu ogólne sformułowania, to musimy sobie powiedzieć, że jesteśmy w sytuacji niezwykle złej. Mimo że państwo może wzruszać decyzje, to nie może tego robić dowolnie. Wyłączenie art. 8 §2 kodeksu postępowania administracyjnego, który zabrania dowolności w zmienianiu linii orzeczniczej, oraz tak ogólna definicja powodują, że tutaj może dziać się absolutnie wszystko.

Z tego powodu także w tym zakresie, w tym administracyjnym, działanie komisji narusza m.in. art. 2, art. 31 ust. 3, także art. 32, czyli dotyczący równości, bo ta komisja może zacząć zupełnie inaczej, nierówno, dyskryminacyjnie traktować tych, którzy przed nią staną, w stosunku do tego, jak normalnie funkcjonują organy administracji, i nic się jej nie stanie, dlatego że przepis jej na to pozwala, a do tego jeszcze konkretny przepis w ustawie ustala właściwie absolutny immunitet dla osób, które są w tej komisji. Tak że to – sytuacja, w której ci ludzie mogą na podstawie bardzo nieprecyzyjnych przepisów zrobić z osobą, która stanie przed komisją, absolutnie wszystko w sensie prawnym i nie będą za to odpowiadać, ponieważ art. 13 ustawy daje im taki immunitet – jest sprzeczne z zasadą legalizmu. Organy państwa muszą działać na podstawie i w granicach prawa, a tutaj mamy kolejny przepis, który daje dowolność, bo ci ludzie, którzy będą zasiadać w tej komisji, którzy mogą ją traktować jako trampolinę np. do kariery politycznej, tak bardzo często bywało w naszej historii w przypadku komisji śledczych, będą mieli dodatkową zachętę, ażeby wykazywać się gorliwością, ponieważ w związku z tym, że będą się wykazywać tą gorliwością, nic im się nie może stać. Krótko mówiąc, także na

poziomie celu administracyjnego mamy bardzo szeroko zarysowaną niekonstytucyjność.

A największa tragedia tej ustawy dzieje się na poziomie tego ostatniego celu, czyli na poziomie celu prewencyjnego, który możemy nazwać celem represyjnym. Dlaczego? Dlatego że ustawa pozwala komisji nałożyć tzw. środki zaradcze, przykładem jest pozbawienie możliwości zajmowania stanowiska związanego z wydatkowaniem środków publicznych, które są absolutnie tożsame ze środkami karnymi zawartymi w kodeksie karnym. Tak więc mamy tutaj czysto językowy trik, tzn. środki, które normalnie nakłada sąd, będą nakładane przez organ administracji, który, jak państwo widzieli, ma właściwie pełną dowolność w tym, jak ma je nakładać. Te środki są drastyczne, dlatego że mogą właściwie wyeliminować osobę, która stanie przed tą komisją, z pełnienia funkcji publicznych na długi czas. Oczywiście ktoś może powiedzieć, że to będzie decyzja administracyjna, więc będzie można odwołać się do sądu. Proszę jednak pamiętać o tym, że ta sytuacja także w aspekcie wizerunkowym jest niezwykle trudna, co akurat oczywiście w roku wyborczym jest jeszcze bardziej problematyczne. Jeszcze raz wracam do przykładu komisji McCarthy'ego w Stanach Zjednoczonych: samo wzywianie ludzi przed tę komisję powodowało, że byli zwalniani z pracy, bo pracodawcy bali się tego, że mają do czynienia z kimś, kto pozostaje pod wpływami komunistycznymi. W związku z tym, jeżeli będziemy tu mieli jeszcze do czynienia z sytuacją transmisji telewizyjnych tego typu posiedzeń, bo to jest możliwe, to jeśli nawet środek nie zostanie nałożony, to to już jest bardzo poważne uderzenie w renomę, w dobra osobiste osoby, która będzie przed komisją stawała, a jeżeli zostanie nałożony, to już w ogóle można przedstawić taką osobę jako ukaraną.

I w związku z tym w tym zakresie ten cel prewencyjny, nazywany przeze mnie represyjnym, realizowany przez ustawę narusza art. 2 konstytucji, ponieważ ta represja też będzie oparta na definicji wpływów rosyjskich, która jest absolutnie niejednoznaczna, czyli narusza zasadę jednoznaczności języka prawnego. Narusza też art. 10 konstytucji, ponieważ jest to organ administracji – komisja jest organem administracji – który w rzeczywistości wykonuje funkcje zarezerwowane dla władzy sądowniczej, bo nakładanie środków karnych to jest coś, co jest objęte

wyłącznością, jeżeli chodzi o działanie władzy sądowniczej.

Mamy tu również naruszenie art. 42 ust. 1 konstytucji, ponieważ zapisy ustawy mówią mniej więcej tak: ci ludzie prawdopodobnie zrobili coś złego w przeszłości, więc żeby nie robili tego w przyszłości, my musimy ich pozbawić tej możliwości, nakładając środek karny. Art. 42 wymaga, żeby karać za coś, co zostało popełnione w przeszłości. Tutaj mamy historię z filmu science fiction, z „Raportu mniejszości”, w którym karze się za coś, co może wystąpić w przyszłości. A więc narusza się art. 42, który mówi o tym, że odpowiedzialności karnej podlega ten, kto dokonał czynu – dokonał, tu jest czas przeszły – w czasie obowiązywania ustawy. Tak więc gdyby nawet przyjąć to bardzo nieprzekonujące tłumaczenie, które przedstawia ustawa, że to nie są środki karne, tylko zaradcze, to właściwie jest jeszcze gorzej, bo one karzą za coś, co ma dopiero nastąpić, a nie za coś, co nastąpiło.

Może słowo na temat tego triku językowego, bo to jest dosyć interesujące. W uzasadnieniu bardzo dużo mówi się o tym, że to nie są środki karne, że to są środki zaradcze. Jak powiedzieliśmy, one wyglądają dokładnie tak, jak środki karne z art. 39 kodeksu karnego. I bardzo mocno chcę podkreślić, że prawo to nie językoznawstwo, tzn. nie jest tak, że jeżeli inaczej nazwie się coś, co ma dokładnie taki sam skutek, to wszystko jest w porządku. Gdyby tak było, to ta komisja mogłaby stosować np. środek zaradczy w postaci odosobnienia albo internowania i mówiłaby, że to nie jest kara, że to nie jest pozbawienie wolności, bo inaczej się nazywa. Prawo bada rzeczywiste skutki działania norm na życie ludzi, jeżeli więc mamy do czynienia ze środkiem, który ma dokładnie taki sam efekt jak środek karny, mimo że nazywa się inaczej, to jest to środek karny, to jest to represja i językowy trik niczego tutaj nie zmienia.

To rozwiązanie, możliwość nakładania tych środków na osoby, co do których stwierdzi się podleganie tym dziwnie zdefiniowanym wpływom rosyjskim, narusza także art. 42 ust. 3 konstytucji, ponieważ stwierdza w istocie winę takiej osoby i nakłada karę czy środek karny, mimo że nie wypowiedział się w tej sprawie żaden sąd. To jest rzecz bardzo istotna. Art. 42 ust. 3 gwarantuje nam to, że jesteśmy winni i zostajemy ukarani w tych najważniejszych obszarach naszego życia, m.in. wolności, ale także możliwości

wykonywania pewnych funkcji, przez niezależny sąd, w którym zasiada niezawisły sędzia. Oczywiście ten organ administracji ani nie będzie niezależny, ani nie będzie niezawisły, w związku z tym ten przepis także jest naruszony.

Naruszony jest też art. 45, czyli gwarantujące prawo do sądu, bo jeżeli ktoś zostanie wezwany i ukarany przez organ administracji takimi karami, jakimi może go ukarać sąd, to jest jasne, że jego prawo do sądu zostało naruszone, oraz art. 175, to jest pochodna naruszenia art. 10. Tylko sąd może takie rzeczy w naszym kraju rozstrzygać, tak mówi nasza konstytucja, a tutaj będzie to rozstrzygał organ administracji, który jest przedstawicielem władzy wykonawczej, a nie władzy sądowniczej, będzie wykonywał tzw. wymiar sprawiedliwości, którego wykonywanie jest zarezerwowane dla sądów.

To wszystko powoduje, że istnieje, jak powiedziałem na początku, uzasadnione podejrzenie, że tak naprawdę ta ustawa jest próbą obejścia obowiązujących w Polsce przepisów w celu realizacji celu politycznego polegającego na tym, że po prostu wyeliminuje się z działalności publicznej określone osoby – pewna sugestia, jak powiedziałem, już w uzasadnieniu wprost, *expressis verbis* jest wskazana – poprzez to, że zastosuje się wobec nich środki represyjne, które nazywa się środkami zaradczymi. Jakie są argumenty na rzecz tej tezy? Po pierwsze, ta komisja jest niepotrzebna do ochrony naszego bezpieczeństwa. Mamy 5 służb, które chronią nasze bezpieczeństwo. Jeżeli więc jej powołanie jest racjonalne, to musi być powołaniem z jakiegoś innego powodu niż ochrona naszego bezpieczeństwa. Chyba że te służby nic nie robią i nie chronią naszego bezpieczeństwa, a tego chyba nie sposób przyjąć. Krótko mówiąc, jeżeli powołuje się kogoś, jakiś organ do czegoś, co inni robią i, jak rozumiemy, robią dobrze, to oznacza, że on będzie robił coś innego, i prawdopodobnie tym innym celem, tym celem ukrytym jest tak naprawdę cel polityczny. Drugim argumentem jest wyraźne wskazanie sił politycznych, właściwie konkretnych rządów, konkretnych osób, jak powiedziałem, Donalda Tuska i Waldemara Pawlaka, w uzasadnieniu do ustawy. Trzecim dowodem czy trzecim powodem, dla którego można tak wnioskować, jest to, że ta komisja uzurpuje sobie to, co normalnie robią sądy, co jest oczywiście kolejnym, można powiedzieć, etapem atakowania pozycji sądów w Polsce.

Przedmiotem mojej ekspertyzy miało być też wskazanie ewentualnych poprawek, które można by było wnieść do tej ustawy, ażeby ona była lepsza. Szczerze mówiąc, nie widzę takiej możliwości. Tej ustawy nie poprawią żadne punktowe zmiany, ta ustawa jest po prostu niepotrzebna, dlatego że zwalczanie szkodliwych dla interesu Polski wpływów może i powinno być realizowane niezależnie od tej ustawy, przez tych 5 służb, o których przed chwilą powiedzieliśmy. Czyli w zakresie analitycznym realizacja celów tej ustawy jest zapewniona przez inne służby niż ta komisja. W zakresie celu administracyjnego, bo oczywiście te służby nie mogą wzruszać decyzji administracyjnych, mamy regulację kodeksu postępowania administracyjnego, np. art. 161, który pozwala ministrowi uchylić decyzję, jeżeli ona jest szkodliwa dla interesu państwa. W związku z tym także w aspekcie administracyjnym ta ustawa jest niepotrzebna. Jeżeli zaś istnieje potrzeba karania kogokolwiek za to, że uległ wpływom rosyjskim, to od tego jest prokuratura i sądy, a nie komisja, która jest organem administracyjnym, organem, który nie daje gwarancji niezależności i w związku z tym może działać w aspekcie politycznym. Bardzo dziękuję. To wszystko.

PRZEWODNICZĄCY KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

Bardzo serdecznie panu profesorowi dziękuję.

Ja bym też chciał bardzo mocno zaznaczyć, że to, że nie miał odwagi pojawić się tutaj ani poseł sprawozdawca, ani poseł wnioskodawca, ani żaden przedstawiciel rządu, nie oznacza, że nie ma z nami znamienitych gości, czy na sali, czy zdalnie, którzy chcą prezentować swoje opinie.

Nie zrobiłem tego na początku, więc w tym miejscu witam naszych gości. Za chwilę przedstawi swoją opinię pan prof. Artur Nowak-Far. Jest z nami była zastępczyni rzecznika praw obywatelskich, pani Hanna Machińska. Uczestniczy w posiedzeniu przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, pan Marcin Wolny. Stowarzyszenie Sędziów „Themis” reprezentuje pan sędzia Dominik Czeszkiewicz, Krajową Izbę Radców Prawnych – pan mecenas Maciej Berek, Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” – pani prokurator Aleksandra

Antoniak-Drożdż, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich – pan Janusz Roszkiewicz. Może wypada tu na koniec zacytować Napoleona Bonapartego, który mówił: „Obawiać się trzeba nie tych, co mają inne zdanie, lecz tych, co mają inne zdanie, lecz są zbyt tchórzliwi by je wypowiedzieć”.

Ale na pewno słynie z odwagi i umiejętności prezentowania mądrych i odważnych poglądów pan prof. Artur Nowak-Far, którego teraz poproszę o przedstawienie swojej opinii.

**PRACOWNIK KATEDRY ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ W KOLEGIUM
EKONOMICZNO-SPOŁECZNYM
W SZKOLE GŁÓWNEJ HANDLOWEJ
ARTUR NOWAK-FAR**

Panie Przewodniczący! Wysoka Izbo!

Ja bardzo dziękuję za takie przedstawienie mnie. Ono jest onieśmielające i pewnie nie do końca zasłużone, ale ja się staram przedstawiać Senatowi opinie, które są zgodne z moim przekonaniem i z moją wiedzą fachową.

W tym wypadku jestem zobowiązany również poinformować, że ja tę opinię sformułowałem, korzystając z mojej wiedzy naukowej, ale też muszę powiedzieć, że ja w latach 2013–2015 sprawowałem funkcję wiceministra spraw zagranicznych, więc w jakimś zakresie potencjalnie ta ustawa mogłaby mnie dotyczyć. Tylko tyle, że ja jestem tu na tyle odważny, że moje kompetencje nie dotyczyły Rosji, ja właściwie nie stykałem się z żadnymi przedstawicielami ani biznesu, ani administracji rosyjskiej, poza jakimiś tam kwestiami stricte ceremonialnymi, w związku z tym nie sądzę, żeby to była jakaś przeszkoda do tego, żeby przedstawić państwu w sumie oparte przecież na analizie prawnej argumenty.

Mówiąc to, trzeba by było wskazać, że wady konstytucyjne, o których powiedział pan prof. Matczak, mają pewną istotną ważkość również w ocenie zgodności ustawy z prawem Unii Europejskiej i z prawem wywodzonym z konwencji, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dlatego że obydwa instrumenty prawne, to prawo unijne i to prawo Rady Europy ucieleśnione w konwencji, zakładają, że państwo, tworząc prawo, będzie się mieściło w konstytucyjnej tradycji wspólnej

wszystkim państwom członkowskim. To zwłaszcza w Unii Europejskiej wyznacza wyższy standard, co oznacza, że np. niedopuszczalne są takie sytuacje, w których mówi się o odpowiedzialności za przestępstwo, ale definicja przestępstwa jest nieokreślona albo określona wadliwie. Jest jeszcze druga bardzo ważna konstrukcja, o której trzeba by tu było wspomnieć, to jest konstrukcja, w której właśnie jakieś sankcje natury karnej, stricte karnej, stosuje organ, który nie jest sądem w rozumieniu ani prawa unijnego, ani prawa Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dlaczego warto o tym wspomnieć? Dlatego że gdy mówimy również o tym, to w zasadzie jest to punkt wyjścia dla oceny jakości rozwiązań zawartych w ustawie w kontekście prawa unijnego i prawa konwencyjnego.

Warto zwrócić uwagę, że istnieje tu pokuśa, żeby przeczytać ustawę i powiedzieć, tak jak zresztą powiedziały to służby sejmowe i na co również wskazali inicjatorzy tej ustawy, że ustawa nie dotyczy prawa unijnego albo właściwie prawo unijne nie jest tym standardem, który można byłoby tu brać pod uwagę. To jest nieprawda, to jest po prostu nieprawda, dlatego że przecież każde prawo służy wszystkim sytuacjom, takim, które istnieją dzisiaj, i takim, które mogą zaistnieć dosłownie za 5 minut. Co ja mam na myśli? Ja mam na myśli to, że jak się mówi o odpowiedzialności kadry kierowniczej, to w ustawie są 2 grupy ludzi, jedna grupa ludzi to są wysocy funkcjonariusze tego, co byśmy nazwali administracją publiczną, a właściwie administracją państwową, tylko w takim kontekście można mówić o odpowiedzialności tylko i wyłącznie obywateli polskich w świetle ustawy, ale obok tego są wszyscy ci, którzy stanowią kadrę kierowniczą spółek w bardzo szczególnym rozumieniu tej ustawy, bo tam się mówi, że tymi spółkami są m.in. przedsiębiorstwa państwowe.

Nie jest to takie znowu ważne, jak ważne jest to, żeby zauważyć, że przecież w kadrze kierowniczej takich przedsiębiorstw w tym gronie mogą być obywatele państw innych niż Polska, innych państw członkowskich Unii Europejskiej. I druga kwestia, która tu też jest bardzo istotna, to jest to, że ci obywatele mogą również dosłownie za chwilę być powołani do tych gremiów. W związku z tym ta ocena nie jest prawdziwa. Jeżeli oni tam mogą być albo są, to ta ustawa ich dotyczy. A jeśli ta ustawa ich

dotyczy, to ona jest w odniesieniu do nich, nie w odniesieniu do obywateli polskich, niezgodna ze standardami prawa Unii Europejskiej w 2 obszarach. Jeden z nich to obszar prawa materialnego Unii Europejskiej, takiego, które jest wyznaczone zasadniczo przez normy traktatowe. To są te normy dotyczące swobody przepływu pracowników, usług i przedsiębiorczości, dlatego że w każdej z tych form mieści się zarówno praca w organach zarządczych owych spółek, nazwijmy to umownie, oraz mieści się również możliwość pracy dla tych spółek, świadczenia usług dla tych spółek w ramach różnych kontraktów natury menedżerskiej. I to jest objęte swobodą przepływu usług i swobodą przedsiębiorczości. Za każdym razem, gdy mówimy o tym, że ktoś może być wyłączony z tej możliwości świadczenia albo na zasadzie takiego wypchnięcia go z jego stanowiska, albo po prostu uniemożliwienia mu objęcia danego stanowiska, to jest to niezgodne ze standardem unijnym, bardzo dobrze wyrażonym. W tym standardzie mówi się o tym, że jeżeli są ważne interesy społeczne, zwłaszcza interesy bezpieczeństwa państwa, to one oczywiście ważą, ale zagrożenie, które by mogło usprawiedliwiać jakieś ograniczenie dostępu ludzi – ludzi, czytaj: obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej – do tych stanowisk w polskim biznesie, w tym upaństwowionym, bo o to tak naprawdę chodzi w ustawie, byłoby to zagrożenie, które oni muszą indywidualnie, konkretnie i prawie natychmiast stwarzać. A takie gdybanie, że oni jakoś działają pod wpływem rosyjskim i mogliby wyrządzić jakieś szkody albo działali pod jakimś wpływem rosyjskim i teraz orzeknie się o ich wpływie, bardzo negatywnym, takim, który się kwalifikuje już jako norma w ogóle kodeksowa kodeksu karnego, i że tu gdzieś będzie jakiś rezultat ich działania w postaci szkody wyrządzonej przedsiębiorstwu, to się nie mieści w tym standardzie.

W odniesieniu do tego trzeba powiedzieć również o tym, że w tym zakresie, w takim bardzo wąskim, przepisy ustawy naruszają oczywiście Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej, bo ona się stosuje też w zasadzie nie do obywateli polskich w tym kontekście, tylko właśnie w tym wąskim zakresie, w którym obywatele innych państw członkowskich mogliby zajmować jakieś stanowiska w tych spółkach w rozumieniu ustawy i którzy mogliby być wyłączeni w ogóle

z możliwości obejmowania tego rodzaju stanowisk.

Co to tak naprawdę oznacza? Gdy się temu przyjrzymy, to w tym punkcie mojego wystąpienia trzeba byłoby podkreślić, że prawo unijne z tego powodu, że pewnie zostało jakoś pominięte przez twórców ustawy, nie wiem, uznali, że to na pewno nie może dotyczyć prawa unijnego i nie stanie z nim w sprzeczności, ale przecież stoi z nim w sprzeczności, lepiej samo w sobie chroni obywateli państw obcych przed ustawą niż są chronieni Polacy. Nie ma tutaj tak wysokich gwarancji natury prawnej dla Polaków i możliwości ochrony ich interesów, jakie mają ewentualnie obywatele innych państw członkowskich Unii Europejskiej. To jest standard, który z punktu widzenia prawa unijnego jest dopuszczalny, ale z punktu widzenia tego, co my myślimy o polskim prawie i co myślimy o własnej konstytucji, nie jest standardem do zaakceptowania.

Mówiąc o Karcie Praw Podstawowych, powiedziałem, że jest tam pewnie jakaś sprzeczność. Można ją spokojnie opisać hasłowo, wspominając o 3 kwestiach. Mianowicie kwestia pierwsza to jest kwestia naruszenia przepisów, które dotyczą gwarancji dostępu do sądu, tego, żeby to sąd rozstrzygał o winie człowieka, o jego karze. Druga to jest kwestia określoności kary i zasad odpowiedzialności karnej, w ogóle znamion przestępstwa. O tym, że tu jest jakiś brak, wspominał w swoim wystąpieniu pan prof. Matczak. I trzecia formuła to jest formuła czy zasada niedziałania prawa wstecz. Tutaj mamy jednak do czynienia z wieloma takimi zakresami potencjalnego zastosowania ustawy, w których osoby będą odpowiadały za coś, czego nie mogły obejmować swoim zamiarem ani nie mogły obejmować w ogóle swoimi uzasadnionymi oczekiwaniami dotyczącymi tego, co się stanie z tym postępowaniem, z nimi samymi w związku z tym, co teraz przynosi ustawa. To jest ważna kwestia, dlatego że gdy ją się przenosi na orzecznictwo dotyczące Karty Praw Podstawowych, a zwłaszcza europejskiej konwencji praw człowieka, to tam to orzecznictwo odnosi się do uzasadnionych oczekiwań. One brzmią, jako określenie, tak trochę, bym powiedział, mdło, ale oznaczają np. taką sytuację. Jest człowiek, który np. przechodził na czerwonym świetle. Gdy go zapytamy, czy on dobrze zrobił, to on po przejściu na czerwonym świetle powie nam, że on źle

zrobił. I gdy na horyzoncie pojawi się jakiś policjant, który powie mu, że skoro pan przeszedł na czerwonym świetle, a to zostało dostrzeżone, to dostanie pan mandat, to jest to sytuacja prawidłowa. Jeżeli jednak człowiek idzie ulicą, idzie, idzie, nic się nie dzieje, zobaczył jakieś drzewo, zobaczył jakiś słup i nagle podchodzi do niego ów policjant i mówi, że nie wolno przechodzić koło słupów w odległości 3 m, jest takie prawo, które właśnie zostało przyjęte, a wiemy, że pan nawet nie teraz przechodził koło tego słupa, tylko to było 6 dni temu... No, to nie jest objęte tymi uzasadnionymi oczekiwaniami i wtedy mówimy o takiej dosyć dziwnej sytuacji dla obywatela. Jeżeli mamy poczucie, że to jest coś dziwnego, to dokładnie o to chodzi. Obywatel nie ma i nie może mieć uzasadnionych oczekiwań co do tego, że spotka go coś dolegliwego ze strony władzy publicznej z tego tytułu, że on działał, myśląc, że jest to działanie prawidłowe.

Mówiąc o tym przykładzie, chcę powiedzieć, że oczywiście wykluczam wszystkie te przykłady, które w ustawie mogą być określone jako konkretne przestępstwa, które podlegają sankcji karnej, ale gdy ja mówię „podlegają sankcji karnej”, to jednocześnie muszę powiedzieć, że przecież skoro one podlegają sankcji karnej i skoro one są ścigane za pomocą mechanizmów, które już istnieją, to one już przez to naruszają standardy Karty Praw Podstawowych.

I już przechodzę do europejskiej konwencji praw człowieka. Europejska konwencja praw człowieka mówi, że co najmniej podejrzane są wszystkie te środki, które państwo wprowadza niejako jako nakładkę, jako coś dodatkowego, nie wiadomo właściwie po co, przy istniejących już mechanizmach prawnych, które służą temu samemu. Teraz trzeba uzupełnić tę kwestię. Powiedziałem, że one są podejrzane, ale tak naprawdę te, które są zawarte w ustawie, to już nie są podejrzane, to są już rozwiązania złe, dlatego że one przecież wyraźnie nie przesuwają tego całego mechanizmu w jakąś sferę hipotezy, tylko raczej realizują tutaj taki zabieg, na który zwrócił też uwagę mój przedmówca, mianowicie one po prostu przesuwają to z formuły karnej na formułę administracyjną. Nie wolno tak robić, dlatego że tak naprawdę chodzi tu o sankcje karne i odpowiedzialność karną. Tu nie ma co do tego wątpliwości. A to, co się czyni tutaj – niezgodnie ze standardami konwencyjnymi, ze standardami Karty Praw Podstawowych, ale również ze

standardami konstytucyjnymi – to jest to, że się pozbawia całego tego mechanizmu całej logiki prawa karnego, bo prawo administracyjne to jest coś innego. To jest również w moim przekonaniu pewna próba przeniesienia czy wyeliminowania zastosowania Karty Praw Podstawowych, to jest jedno, ale zwłaszcza tej europejskiej konwencji praw człowieka, dlatego że ona, jak to determinuje orzecznictwo, niekoniecznie, bardzo wąsko się stosuje np. do sytuacji z zakresu dyscypliny administracyjnej. Tyle że to nie jest żadna dyscyplina administracyjna, dlatego że chodzi tu po prostu o katalog kar za określone przestępstwa i to stosowane w znacznym stopniu czy w znacznym katalogu zdarzeń przez organ, który nie jest sądem. Europejska konwencja praw człowieka wymaga, żeby w takich sprawach orzekał sąd. Sąd to jest coś, co jest niezależne od władzy prawodawczej i władzy wykonawczej. A ta komisja nie będzie niezależna od tych władz i ona również nie sprostą kryterium sądu z tego powodu, że w niej nie będą zasiadali sędziowie i oni nie będą korzystali z tego, co jest ważnym predykatem sędziów, mianowicie z niezależności od tych właśnie władz. W tym kontekście ustawa jest z pewnością niezgodna z art. 6, art. 7 i art. 13 europejskiej konwencji praw człowieka. Ja pomijam również takie kwestie, które nie do końca bezpośrednio tam się pojawiają jako pewna sprzeczność ze standardami Karty Praw Podstawowych, z tym zastrzeżeniem, jak się ona stosuje, ale zwłaszcza ze standardami europejskiej konwencji praw człowieka, bo gdy mówimy o tych osobach, które w ogóle, tak to określe, nie mają styczności z państwem i są np. dziennikarzami, a te osoby mogą być objęte sankcjami przewidzianymi w ustawie, to mamy tu do czynienia z naruszaniem, potencjalnym oczywiście, takich zasad jak np. zasada swobody wypowiedzi, bardzo ważna zasada, o którą przecież co najmniej 2 albo i 3 pokolenia Polaków walczyły w czasach komunizmu.

Bardzo dziękuję za uwagę Wysokiej Izby.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo serdecznie panu profesorowi dziękuję.

Przypominam, że wszyscy członkowie senackiej Komisji Ustawodawczej mogli się zapoznać,

bo chcieliśmy to zrobić bardzo szeroko, aż z 5 opiniami uznanych konstytucjonalistów. Oprócz tych, które już przedstawili ich autorzy, czyli pan prof. Artur Nowak-Far i pan prof. Marcin Matczak, macie państwo także opinie państwa prof. Teresy Gardockiej, Ryszarda Piotrowskiego i Jerzego Zajadły. Powiedzieć, że wszystkie te opinie są to opinie miażdżąco krytyczne w stosunku do tego projektu, to nic nie powiedzieć.

Szanowni Państwo, zanim oddam głos Biuru Legislacyjnemu, poproszę jeszcze 1 osobę, pana dr. Macieja Berka, który nie tylko reprezentuje samorządy prawnicze, w tym wypadku Krajową Izbę Radców Prawnych, ale ma także unikalne doświadczenie, jako wieloletni prezes, były prezes Rządowego Centrum Legislacji. Dlatego teraz wywołam pana doktora celem przedstawienia jego opinii.

Bardzo proszę.

**EKSPERT W OŚRODKU BADAŃ STUDIÓW
I LEGISLACJI W KRAJOWEJ RADZIE
RADCÓW PRAWNYCH
MACIEJ BEREK**

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Jeśli chodzi o ustawę, nad którą dzisiaj pracuje Wysoka Komisja, problem tak naprawdę polega na tym, że lista zarzutów, które trzeba by było sformułować wobec tekstu tego aktu, jest na tyle długa, i lista wyznaczników, które trzeba byłoby przywołać, jest też na tyle długa, że to wykraczałoby pewnie poza racjonalne ramy czasowe posiedzenia komisji. W związku z tym, uwzględniając fakt, że i przedmówcy, i – pewien jestem tego – osoby, które będą jeszcze zabierały głos, będą się odwoływały do pewnych wątków, które bardzo istotnie wybrzmiewają w tym tekście ustawy uchwalonej przez Sejm, postaram się bardzo krótko odnieść do tych elementów oceny konstytucyjności tej ustawy, które muszą wyartykułować, a potem chciałbym zwrócić uwagę państwa senatorów, Wysokiej Komisji na 1 element, który jest niezwykle istotny z punktu widzenia zaufania publicznego, w szczególności adwokatów i radców, które to spojrzenie mam przyjemność i zaszczyt na tym posiedzeniu komisji prezentować.

Jeżeli chodzi o uwagi ogólne, tak jak powiedziałem, bardzo krótko. Ja pozwoliłbym sobie na taką najbardziej ogólną ocenę tej ustawy, brzmiącą w następujący sposób: ustawodawca ma prawo – i czasem korzysta z tego prawa – uchylać tzw. specustawy, ustawy, które wprowadzają szczególne procedury, odrębności od ustaw ogólnych, od systemu takiego, w jaki sposób jest on ukształtowany. Ale ta ustawa nie jest ustawą specjalną, szczególną. To jest ustawa, to jest akt prawny o charakterze antysystemowym, asystemowym. On po prostu jest niespójny z porządkiem prawnym w tak wielu elementach, z których część tutaj została już przywołana, że próba jego realizowania, stosowania będzie nieuchronnie prowadziła do kolizji i z ustawą zasadniczą, z przepisami ustawy zasadniczej, ale także z szeregiem aktów ustawowych. Po prostu widać, że ta ustawa nie jest spięta z polskim systemem prawnym i jej się spiąć nie da. Tu też uprzedzę konkluzję: ona ma taki charakter, że zakres zmian, które trzeba by było do niej wprowadzić, sprowadzałby się właściwie do napisania nowej ustawy, czego z racji ograniczeń konstytucyjnych na etapie senackim zrobić nie można.

Z tych dużych i zasadniczych uwag konstytucyjnych wskażę na to, że ustawa niewątpliwie narusza wyrażoną w art. 10 ust. 1 konstytucji zasadę podziału i równoważenia się władz. Niewątpliwie prowadzi do tego, o czym już była mowa, że organ, który jest nazwany organem administracji, i nie jest organem sądowym, to na pewno, sprawuje wymiar sprawiedliwości. To jest niewątpliwie. Niezależnie od tego, jakie zakłęcia zostaną użyte w tekście tej ustawy czy w uzasadnieniu, to jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, to jest orzekanie o środkach, które mają charakter sankcyjny, są zbliżone, a właściwie są środkami karnymi, w związku z tym mamy tutaj do czynienia z naruszeniem zasady sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, czyli art. 175 ust. 1 konstytucji.

Ta ustawa narusza zasadę wynikającą z art. 2 konstytucji, czyli demokratycznego państwa prawnego. Narusza określoność przepisów. Ta ustawa jest niedoprecyzowana i niedomknięta pod względem podmiotowym i przedmiotowym. O tym, że ta ustawa przewiduje możliwość ściągania – właściwie to jest w jakimś sensie cel tej ustawy – no właśnie, ściągania, wyciągania konsekwencji za czynności, które miały charakter zgodny z przepisami chwili, w której one były

wykonywane, o tym już mówiono... To jest doprowadzone do takiego stanu, w którym nawet takie czynności, o których też państwo tutaj już wcześniej mówili, osób, które uczestniczyły w różnego rodzaju procedurach, procedurach prawodawczych i ich wpływ na przyszły kształt aktu prawnego, ktoś następczo, po iluś latach może tak uznać, wynikał z pośredniego wpływu osoby, która była pod wpływem osoby, o której należało wiedzieć, że ma jakiś związek z ośrodkiem politycznego oddziaływania, rosyjskim ośrodkiem politycznego oddziaływania... To może być podstawą do tego, żeby tę osobę postawić przed tą komisją i zastosować wobec niej te środki zaradcze, które nie są niczym innym jak sankcjami o charakterze karnym czy parakarnym. To jest doprowadzone tak daleko, że urzędnik wykonujący np. czynność powielenia dokumentu na polecenie swojego przełożonego mógłby dzisiaj w świetle tej ustawy za tę czynność odpowiadać, gdyby ktoś po iluś latach od wykonania tej prostej czynności uznał, że to było działanie pozostające w kręgu związanym z wpływami rosyjskimi.

Bardzo mocno trzeba powiedzieć, że środki zaradcze, które są przewidziane w tej ustawie, to są po prostu środki karne. W związku z tym ta ustawa w zakresie konstrukcji ich nakładania, podstawy do ich nakładania narusza art. 42 ust. 1 konstytucji. Ta ustawa formułuje właściwie bezkarność członków tej komisji. Nazwijmy to immunitetem, ale immunitetem dysponują państwo senatorowie, materialnym, który ma swoje granice, i formalnym, z którego można senatora, podobnie posła zwolnić. Tam jest całkowita bezkarność. To jest postawienie osób, które wchodzi w skład tej komisji, poza jakąkolwiek odpowiedzialnością. Nie ma w polskim systemie prawnym osób, które by były zupełnie nieodpowiedzialne za swoje działania. To nieuchronnie prowadzi do naruszenia art. 7, dlatego że każdy organ, także taki, który jest w tej ustawie przewidziany, ma działać w granicach i na podstawie prawa, a jeśli wykracza poza te granice albo działa bez podstawy, to musi ponosić za to odpowiedzialność, inaczej regulacja prawna jest nie do pogodzenia z zasadą wynikającą z art. 7.

Jeszcze ostatni element, zanim przejdę do kwestii związanych już specyficznie z zawodami prawniczymi. To jest taki element, który gdzieś tam wśród tych dużych, poważnych zastrzeżeń trochę umyka, ale moim zdaniem warto na niego zwrócić uwagę. Ta ustawa wyłącza dostęp do

informacji publicznej w zakresie, w jakim jest to związane z pracami komisji. Dostęp do informacji publicznej też jest wartością konstytucyjną, ma umocowanie w art. 61 w ust. 1 konstytucji. To nie jest prawo, które jest nieograniczone, ale to ograniczenie czy wyłączenie prawa musi być uzasadnione i musi być proporcjonalne. Trudno w tej regulacji znaleźć wyjaśnienie, uzasadnienie, dlaczego takie całościowe wyłączenie spod tego prawa dostępu do informacji miałyby nastąpić.

Proszę państwa, teraz przechodzę do rzeczy, która jest najistotniejsza w tym, na co staramy się państwu senatorom jako organ samorządu zawodu radców prawnych zwrócić uwagę. Art. 32 tej ustawy przewiduje możliwość zwolnienia z zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, lekarskiej lub dziennikarskiej osób, które z tej ochrony tajemnicy zawodowej korzystają. Przesłanki, które są przez tę ustawę przewidziane do dokonania tego zwolnienia, są następujące. Po pierwsze, jest to niezbędne do ochrony ważnych interesów Rzeczypospolitej lub ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego; po drugie, ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby – uwaga – nadmiernie utrudnione. Państwo senatorowie doskonale wiedzą o tym, że tajemnica zawodowa, tajemnica adwokacka, tajemnica radcy prawnego stanowi jakby... nie jakby, ona stanowi rękojmię należytego wykonywania tych zawodów, jest fundamentem zaufania osób, które zwracają się do radcy prawnego, do adwokata po poradę prawną. Istnieje oczywiście w procedurze karnej w art. 180 §2 kodeksu postępowania karnego możliwość zwolnienia z zachowania tej tajemnicy, ale przesłanki określone w art. 180 §2 k.p.k. zwolnienia z tajemnicy brzmią bardzo istotnie inaczej, dlatego że kodeks postępowania karnego pozwala zwolnić z tajemnicy zawodowej radcę lub adwokata, jeżeli jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości – i to jest pojęcie, które już obrosło pewnym orzecznictwem, ono jest jakoś zrozumiałe w systemie prawnym i ono jest dalece odmienne od tej przesłanki, która jest w przepisie art. 32, czyli ochrona ważnych interesów Rzeczypospolitej lub ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego. To są bardzo szerokie pojęcia, to są pojęcia, którymi można objąć niemalże wszystko to, czym ta komisja ma się zajmować.

Ale jeszcze bardziej niebezpieczny jest drugi element, bo kodeks postępowania karnego pozwala zwalniać z tajemnicy zawodowej tylko wtedy, gdy okoliczność ta nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. To bardzo silnie pokazuje

subsydiarność tego środka dowodowego. To pokazuje, że wolno po niego sięgać tylko incydentalnie, po rozważeniu wszystkich okoliczności, po wykazaniu, że nie da się w inny sposób ustalić tego, co jest istotne dla rozstrzygnięcia. Tymczasem ustawa, nad którą państwo senatorowie dzisiaj debatują, mówi o tym, że można zwolnić z tejże tajemnicy zawodowej, jeżeli ustalenie okoliczności na podstawie innego dowodu byłoby nadmiernie utrudnione. Wystarczy, że jest trudno i można zwalniać z tajemnicy zawodowej. To jest podważanie zaufania do osób, które oferują wsparcie prawne obywatelowi. To jest podważanie zaufania do tego, na czym się relacja prawnika z osobą, którą reprezentuje, opiera. To jest podważanie zaufania do państwa. Proszę zwrócić uwagę jeszcze na to, że w konstrukcji ustawowej w ogóle nie zauważono, że przecież istnieje coś takiego jak tajemnica obrończa. W procedurze karnej nie można zwolnić z tej tajemnicy, która jest objęta tajemnicą obrończą, a ustawa, o której państwo dzisiaj rozmawiacie, w ogóle tego nie dostrzega, traktuje całość tajemnicy radcy i tajemnicy adwokackiej i przewiduje ten sam tryb zwalniania przy tych miękkich przesłankach, o których powiedziałem. Zwracam państwa senatorom na to bardzo mocno uwagę.

W konkluzji, która już właściwie wybrzmiała, chcę powiedzieć, że w naszym przekonaniu skala wad konstytucyjnych, która jest powiązana z przepisami tej ustawy, jest tak duża, że wydaje się, że jest niemożliwe, żeby w granicach poprawek senackich, tak jak one są konstytucyjnie zdefiniowane, można było ten akt prawny poprawić. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo serdecznie dziękuję.

Zaraz umożliwię zabranie głosu kolejnym gościom, w tym jako pierwszemu przedstawicielowi rzecznika praw obywatelskich.

A teraz poproszę o opinię senackie Biuro Legislacyjne.

**GŁÓWNY EKSPERT
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
MICHAŁ PRUSZYŃSKI**

Wysoka Komisjo! Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Na wstępie należy podkreślić, że tworzenie nowych instytucji prawnych i nowych organów oraz określanie ich właściwości i kompetencji mieści się w granicach swobody ustawodawcy. Reakcja ustawodawcy powinna być jednak adekwatna do dokonanej przez niego oceny stanu faktycznego. Szczególne znaczenie ma to w przypadku kształtowania rozwiązań nadzwyczajnych: specjalnych organów czy też specjalnych ustaw.

W świetle unormowań ustawy i treści uzasadnienia jej projektu wydaje się, że projektodawcy, a za nimi Sejm Rzeczypospolitej, stanęli na stanowisku, iż w minionym szesnastolecu – w czasie trwania 4 kadencji Sejmu i funkcjonowania 7 rządów – ustawowych swoich zadań należycie nie wypełniały ani polskie służby specjalne, ani prokuratura. Biuro Legislacyjne nie dysponuje instrumentami pozwalającymi na potwierdzenie tej diagnozy ani też na jej podważenie. Gdyby była ona jednak prawdziwa, to doprowadzenie do tego stanu i jego długoletnia akceptacja powinny stać się niezwłocznie przedmiotem licznych postępowań karnych lub przed Trybunałem Stanu, a Sejm powinien podjąć radykalne, instytucjonalne działania naprawcze. Opiniowana ustawa w tej perspektywie budzi zasadnicze zastrzeżenia, ponieważ tworzy jedynie...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Panie Mecenasie, ja tylko powiem jedno zdanie. Nie musi pan oczywiście czytać całej opinii, tylko najważniejsze jej części. Bardzo proszę.)

Oczywiście, staram się skrać.

Ustawa powołuje nadzwyczajną instytucję mającą ujawnić i napiętnować osoby, które być może dopuściły się najpoważniejszych przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej. Koncepcja ta jest chybiona z 2 powodów. Po pierwsze, wątpić należy w skuteczność tych samych organów w odniesieniu do wpływów innych państw, których różnorakie interesy bywają sprzeczne z interesem Rzeczypospolitej i zapewne bywają realizowane, wobec czego ustawa powinna stanowić szerzej o wpływach zagranicznych, a nie tylko o wpływach rosyjskich. Po wtóre, skoro Sejm nie podjął w istocie działań naprawczych, niezrozumiałe jest wprowadzenie *termini ad quem*. Nie wydaje się bowiem możliwe ani to, że z dniem 1 stycznia 2023 r. Federacja Rosyjska zrezygnowała z podejmowania ewentualnych prób wpływu, ani też to, że z dniem tym polskie

służby specjalne i prokuratura nagle, po kilkunastu latach, odzyskały zdolność skutecznego działania. Stąd komisja powinna móc analizować pod kątem ewentualnych wpływów również wydarzenia, które miały, mają lub będą mieć miejsce po zakończeniu roku 2022.

Działanie Sejmu ukierunkowane tylko na wpływy jednego państwa i nieuwzględniające owych wpływów również w teraźniejszości i przyszłości musi budzić zastrzeżenia co do należytego wypełnienia woli suwerena, który, „pragnąc działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność” – to preambuła – ustanowił konstytucję jako prawa podstawowe dla państwa oparte na współdziałaniu władz tamże i postanowił, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i zapewnia bezpieczeństwo obywateli, a wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa – art. 5 i 7.

Już eliminacja tylko tych wskazanych mankamentów wymagałaby znaczącego przemodelowania ustawy, co stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie dopuszczalny zakres poprawek Senatu, oznaczałoby bowiem obejście przepisów o senackiej inicjatywie ustawodawczej oraz o trybie prac nad projektem ustawy w Sejmie. Konstytucja wymaga restrykcyjnego stosowania jej przepisów dotyczących procesu ustawodawczego, z czym nie sposób pogodzić wprowadzenia określonych regulacji w niewłaściwym stadium postępowania legislacyjnego.

Komisja w zmodyfikowanym postępowaniu administracyjnym miałaby autorytatywnie rozstrzygać, że określone działanie funkcjonariusza publicznego, członka kadry kierowniczej wyższego szczebla albo innej osoby było szkodliwe dla Rzeczypospolitej i nastąpiło pod wpływem rosyjskim. Byłoby to równoznaczne z publicznym osławieniem i napiętnowaniem takiej osoby co najmniej jako agenta wpływu. W całym historycznym kontekście regulacji polsko-rosyjskich wiązałoby się to nieuchronnie z dotkliwą tzw. sankcją rozsianą, a więc ze społecznym potępieniem i pogardą. Skutek ten byłby niezależny od tego, czy komisja w ogóle zawiadomiłaby właściwe organy o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, od wyniku działań tych organów, ani – tym mniej – od wydania prawomocnego wyroku skazującego. Skutek ten następowałby zaś nawet przed wydaniem decyzji w pierwszej i jedynej instancji, niezależnie od ewentualnego

późniejszego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego.

Całokształt tej regulacji w opinii Biura Legislacyjnego co najmniej godzi w ciężący na władzach publicznych konstytucyjny obowiązek poszanowania i ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka; przekreśla konstytucyjną zasadę, zgodnie z którą każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie została stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu; ogranicza albo wręcz przekreśla prawo do ochrony czci i dobrego imienia i to z naruszeniem zasady proporcjonalności; łamie też zasadę dwuinstancyjności postępowania. Trudno wyobrazić sobie ukształtowanie, z poszanowaniem konstytucji, regulacji prowadzącej do zamierzonego przez projektodawców skutku, ale nawet gdyby było to w ogóle możliwe, to takie działanie Senatu stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie dopuszczalny zakres jego poprawek.

Choć komisja byłaby organem administracji, to w szczególności jeden z możliwych do zastosowania przez nią środków zaradczych, w postaci 10-letniego zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, byłby równoznaczny z orzeczeniem przez sąd środków karnych wymienionych w art. 39 pkt 2 i 2aa kodeksu karnego. Ten sam skutek następowałby jednak nawet w razie niepopelnienia przestępstwa, bez badania spełnienia przesłanek wymienionych w art. 41 ust. 1 kodeksu karnego i bez uwzględnienia ogólnych zasad wymiaru środków karnych. Taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami pociągania do odpowiedzialności karnej.

Nie należy tracić z pola widzenia kolejnej sankcji – ogłoszenia decyzji komisji w Biuletynie Informacji Publicznej, co jest równoznaczne ze środkiem karnym w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości. Do jego wymierzenia dochodziłoby zaś bez badania spełnienia przesłanek wymienionych w art. 43b ust. 1 kodeksu karnego i również bez uwzględnienia ogólnych zasad wymiaru środków karnych.

W ogólniejszym ujęciu kompetencje komisji i skutki jej działania prowadziłyby do naruszenia trójpodziału władzy oraz zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości. Niczego w tym względzie nie zmieniają zawarte w uzasadnieniu dywagacje o prewencyjno-prospektywnym charakterze środków zaradczych. Istotą przyjętych rozwiązań jest bowiem orzekanie

w postępowaniu administracyjnym o działaniu na szkodę Rzeczypospolitej pod wpływem rosyjskim i wymierzanie sankcji. To zaś należy uznać za drastyczne wykroczenie poza zadania administracji publicznej i równocześnie zastrzeżone dla sądów.

Skutkiem wejścia w życie ustawy byłoby piętnowanie i karanie, potencjalnie bardzo licznych, osób mogących pozostawać w zainteresowaniu komisji. Niezależnie bowiem od stosowanej terminologii ustawa wprowadziłaby odpowiedzialność karną w rozumieniu konstytucyjnym, obejmującym, jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał Konstytucyjny, każdy rodzaj odpowiedzialności mającej funkcję represyjną, zmierzającej do ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Ustawa nie respektuje przy tym nawet podstawowej zasady nieretroaktywności norm karnych, ponieważ zmierza do wymierzenia kar za działania podejmowane w czasie, gdy jeszcze nie obowiązywała. Ściganie i karanie ewentualnych przestępstw popełnionych w latach 2007–2022 jest możliwe już w istniejącym stanie prawnym, natomiast ściganie i karanie innych działań, jako dokonanych jakoby pod wpływem rosyjskim, stanowiłoby *novum* normatywne i, gdyby w ogóle miało być zgodne z konstytucją, dopuszczalne powinno być dopiero *pro futuro*.

Ustawa budzi zastrzeżenia w kontekście prawa do sądu, które odnosi się do ogółu rozstrzygnięć o prawach podmiotu w relacji do władzy publicznej. Ponieważ komisja miałaby rozstrzygać o odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym, to wymierzanie środków pokrywających się ze środkami karnymi jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji, a przeto stanowi akt wymierzenia sprawiedliwości zastrzeżony dla sądu i nienależący do administracji publicznej. Prawa do sądu nie zastępuje tu w żadnej mierze sądowa kontrola decyzji administracyjnych. Z tego powodu ustawę należy ocenić jako godzącą w standard konstytucyjny wynikający z art. 42 i 45 konstytucji.

Przejdę do ważniejszych uwag szczegółowych. Ustawa wielokrotnie posługuje się językowo niepoprawną konstrukcją „działania na szkodę interesów Rzeczypospolitej”, a powinna stanowić albo o „działaniu na szkodę Rzeczypospolitej” albo o „szkodzeniu interesom Rzeczypospolitej”.

Ustawa wobec odesłania do definicji funkcjonariusza publicznego przewiduje bardzo

szeroki zakres podmiotowy. Obok prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów, radnych, sędziów, prokuratorów w zainteresowaniu komisji znalazłoby się również notariusze, komornicy, kuratorzy sądowi, a także niemal wszyscy pracownicy administracji rządowej innych organów państwowych lub samorządu terytorialnego, organów kontroli państwowej, wszyscy funkcjonariusze Policji i niemal wszyscy żołnierze. Ponadto ustawa obejmuje kognicją komisji nieskończenie szeroki krąg osób niebędących funkcjonariuszami ani członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla, a także nieskończenie szeroki zakres przedmiotowy działań takich osób, polegających na oddziaływaniu w istotny sposób na bezpieczeństwo wewnętrzne lub na godzeniu w interesy Rzeczypospolitej w bardzo szerokim zakresie różnorodnych aktywności. Budzi wątpliwości, czy 9-osobowa komisja byłaby w stanie kiedykolwiek przeanalizować we wspomnianym zakresie wpływy rosyjskie.

Art. 2 pkt 8 ustawy błędnie definiuje kluczowe czy fundamentalne dla całej ustawy pojęcie „wpływów rosyjskich”, wpływem takim jest bowiem „każde działanie (...) zmierzające do wywarcia wpływu”, co jest logicznym błędnym kołem bezpośrednim.

Ustawa łamie unormowania konstytucyjne, ponieważ umożliwia komisji prowadzenie z urzędu postępowań wobec prezydenta Rzeczypospolitej oraz członków Rady Ministrów, a więc podmiotów, które mogą ponosić odpowiedzialność tylko przed Trybunałem Stanu, a w wypadku członków Rady Ministrów dodatkowo przed Sejmem. Ponadto komisja może z urzędu prowadzić postępowania wobec posłów i senatorów w odniesieniu do ich udziału w procesie stanowienia prawa, gdy działania należące do istoty wykonywania mandatu poselskiego albo senatorskiego są objęte immunitetem materialnym.

Ustawa została negatywnie oceniona przez prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który zasugerował, by „projektowane przepisy odzwierciedlały wszystkie zasady ochrony danych osobowych, a tym samym dawały gwarancje praw dla osób, których dane dotyczą”. Podkreślił on, że w toku prac komisji przetwarzane mogą być także dane osób, które nie działały na szkodę Rzeczypospolitej, a także osób, które ostatecznie okażą się niewinne, wobec czego za kluczowe uznał ustalenie okresu retencji danych.

Wyłączenie stosowania części przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych, a przez to brak trybu odwoławczego od decyzji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa kandydatowi na członka komisji, w praktyce umożliwi prezesowi Rady Ministrów całkowicie swobodne kształtowanie pożądanego personalnie składu komisji, co tylko wzmacnia jej zależność od władzy wykonawczej. W tym kontekście należy pamiętać, że wprawdzie art. 9 ust. 9 ustawy statuuje formalny brak podległości służbowej członków komisji prezesowi Rady Ministrów, ale nie współgra z pozostałymi uregulowaniami dotyczącymi rangi członków komisji jako sekretarzy stanu, wyboru i odwołania jej przewodniczącego przez prezesa Rady Ministrów, obsługi komisji przez jego kancelarię, a także pokrywanie jej wydatków z części budżetowej pozostającej w dyspozycji szefa kancelarii. Czyni to komisję organem w pełni zależnym od władzy wykonawczej.

Ustawa ustanawia pełną systemową bezkarność członków komisji, narusza tym samym zasadę legalizmu, która stanowi barierę dla arbitralności działań organów władzy publicznej i nakazuje, by możliwe było pociągnięcie do odpowiedzialności osób, które złamały prawo, sprawując taką władzę. Komisja mogłaby doprowadzić do przeszkolenia każdego pomieszczenia i zajęcia dowolnej rzeczy, co wobec rozbudowanych kompetencji w zakresie pozyskiwania materiałów i akt dalece wykracza poza konieczność. Niewiele tu zmienia formalna fakultatywność wydania przez prokuratora stosownego postanowienia, ponieważ miałby on działać bez dostępu do materiału dowodowego pozwalającego ocenić zasadność dokonania żądanej przez komisję czynności.

Ustawa znacząco osłabia tajemnice zawodowe: notarialną, lekarską i dziennikarską, jest też systemowo niespójna w zakresie tajemnic adwokackiej i radcowskiej, ponieważ przewiduje wyrażanie przez sąd okręgowy zgody na przesłuchanie adwokata i radcy, tyle że ów sąd w świetle art. 178 konstytucji podlega ustawom, a więc również prawu o adwokaturze i ustawie o radcach prawnych, które jednoznacznie stanowią, że adwokata ani radcy prawnego nie można zwolnić od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej.

Art. 37 ust. 6 ustawy jest bezprzedmiotowy, ponieważ w polskim systemie prawnym nie ma stanowisk, których zajmowanie obwarowane byłoby wymogiem dawania rękojmi należytego

wykonywania czynności w interesie publicznym. Ustawa powinna więc definiować to pojęcie. Nawet wówczas przepis ten jednak budziłby zasadnicze zastrzeżenia, ponieważ nie pozbawiając w pełni praw publicznych, przekreślałby konstytucyjnie gwarantowane prawo dostępu do służby publicznej.

Ustawa wyłącza ogólną zasadę postępowania administracyjnego, zgodnie z którą organy administracji bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Komisja miałaby więc całkowitą swobodę pozwalającą w różny sposób oceniać takie same stany, co godzi w konstytucyjne zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz równości.

Art. 52 ustawy przewiduje jej wejście w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Odstępianie od standardowej 14-dniowej *vacatio legis* jest oczywiście dopuszczalne, ale wymaga szczególnie silnego usprawiedliwienia, tymczasem jedynym uzasadnieniem tego unormowania jest to, że pozwoli ono na możliwie szybkie rozpoczęcie prac komisji. W tym stanie rzeczy regulacja godzi w art. 2 konstytucji.

Konkludując, powiem, że opiniowana ustawa jest dotknięta wadami konstytucyjnymi nieusuwalnymi na etapie prac legislacyjnych w Senacie, a w obecnym kształcie nie powinna stać się częścią polskiego porządku prawnego. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo serdecznie dziękuję.

Ostatnią osobą wśród gości, która zapisała się do głosu na posiedzeniu komisji, jest pan Janusz Roszkiewicz reprezentujący Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

**STARSZY SPECJALISTA
W ZESPOLE PRAWA KONSTYTUCYJNEGO,
MIĘDZYNARODOWEGO I EUROPEJSKIEGO
W BIURZE RZECZNIKA PRAW
OBYWATELSKICH
JANUSZ ROSZKIEWICZ**

Dzień dobry.
Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ja nie będę długo mówić, bo już wiele zostało powiedziane na temat tego projektu. Streszczę tylko podstawowe tezy stanowiska rzecznika praw obywatelskich na temat projektu ustawy.

Opinia rzecznika praw obywatelskich na temat tego projektu jest oczywiście negatywna. Chciałbym zwrócić uwagę na 4 podstawowe problemy, zwłaszcza te, które nie zostały poruszone przez moich przedmówców.

Po pierwsze, komisja przewidziana w projekcie ustawy formalnie ma być organem administracji, ale w istocie będzie pozasądowym organem wymiaru sprawiedliwości, bo będzie rozpoznawała sprawy na rozprawach, będzie rozstrzygała sprawy w istocie karne, a nie administracyjne, będzie wymierzać sankcje charakterystyczne dla kodeksu karnego, m.in. polegające na publicznym napiętnowaniu osoby osądzonej o uleganie wpływom rosyjskim poprzez publikację danych takiej osoby w raporcie komisji, co jest odpowiednikiem środka karnego zasądzanego przez sąd o podaniu wyroku do publicznej wiadomości. Co więcej, komisja będzie mogła również, o czym już była mowa, orzec zakaz pełnienia funkcji związanych z zarządzaniem środkami publicznymi, co znów jest odpowiednikiem analogicznego środka karnego zasądzanego przez sąd, co zostało przewidziane w kodeksie karnym. Tego typu kompetencje dotychczas miały wyłącznie sądy karne oraz Trybunał Stanu. Komisja będzie jedynym formalnym organem administracji, który również będzie miało takie kompetencje. Co więcej, ta komisja również będzie obsługiwana przez sędziów delegowanych do kancelarii premiera przez ministra sprawiedliwości, co znów upodabnia ten organ bardziej do organu wymiaru sprawiedliwości, tyle że pozasądowego, a nie klasycznego organu administracji, za który ta komisja usiłuje w tym projekcie uchodzić.

Po drugie, komisja będzie wykonywać czynności wymagające wiedzy prawniczej, a mimo to jej członkowie w świetle projektu nie będą musieli być prawnikami. Projekt wymaga od kandydatów na członków komisji jedynie wykształcenia wyższego, więc możliwy jest scenariusz, w którym wszyscy członkowie komisji będą mieli wykształcenie wyższe w ogóle niezwiązane z prawem, będzie składała się z socjologów, teologów, filozofów, lekarzy, tylko nie prawników. Oczywiście to zależy od decyzji Sejmu, ale projekt zostawia tutaj bardzo szeroką furtkę do

utworzenia organu sprawującego wymiar sprawiedliwości, który wcale nie będzie musiał być obsadzony przez fachowców, którzy wiedzą, jak się wymierza sprawiedliwość, wiedzą, jak się stosuje przepisy prawa. Takie rozwiązanie zwiększa ryzyko popełnienia błędów w stosowaniu prawa przez komisję.

Po trzecie, formalnie decyzje komisji będą podlegały zaskarżeniu do sądu administracyjnego, ale trzeba tutaj zwrócić uwagę, że ów sąd nie będzie mógł zbadać mających kluczowe znaczenie kwestii faktycznych. Np. sąd nie będzie mógł uchylić decyzji komisji z powodu uznania niewiarygodności świadka, który posądził kogoś o działanie pod wpływem rosyjskim. Ponieważ komisja będzie rozstrzygała o sprawach faktycznych, bo będzie rozstrzygała autorytatywnie w decyzji, czy ktoś ulegał wpływom rosyjskim, czy ktoś działał pod wpływem rosyjskim, czy też nie, to te kwestie faktyczne mają tutaj kluczową rolę, a sąd administracyjny nie będzie mógł ich rozstrzygać. Sąd administracyjny z definicji zajmuje się wyłącznie oceną kwestii prawnych, będzie badał prawidłowość działania komisji pod kątem proceduralnym, ale nie będzie mógł zweryfikować, czy ten czy inny świadek był wiarygodny, czy ten czy inny biegły był rzetelny, co realnie ogranicza prawo osób stojących przed taką komisją do zaskarżenia orzeczenia uderzającego w ich prawa i wolności.

I po czwarte, warto zwrócić uwagę na takie pomniejsze mankamenty tego projektu, o których chyba jeszcze nie było mowy na dzisiejszym posiedzeniu. Mianowicie komisja będzie mogła pociągać do odpowiedzialności posłów i senatorów, co będzie naruszało ich immunitet materialny zagwarantowany w art. 105 ust. 1 konstytucji. Takiego immunitetu materialnego może pozbawić posłów i senatorów wyłącznie odpowiednio Sejm lub Senat, a ten projekt pozwala pominąć tę zgodę izby parlamentu na pociągnięcie do odpowiedzialności, co jest wprost niezgodne z art. 105 ust. 1 konstytucji. Warto też zwrócić uwagę, że członkowie komisji w zakresie pełnionej funkcji zostali zwolnieni z odpowiedzialności za czynności podejmowane w ramach tej komisji. To w istocie stanowi blankietowe zwolnienie z odpowiedzialności karnej za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, co jest przestępstwem z art. 231 kodeksu karnego, a także za inne przestępstwa urzędnicze, które mogą być popełnione

w ramach pełnienia funkcji członka komisji. Takie rozwiązanie jest sprzeczne z art. 7 konstytucji wyrażającym zasadę legalizmu.

I na tym kończą się najważniejsze motywy stanowiska rzecznika praw obywatelskich w tej sprawie. Jak już wspomniałem, opinia rzecznika na temat tego projektu ustawy jest negatywna. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Szanowni Państwo, biorąc pod uwagę skalę konstytucyjnych naruszeń, które przesądzą o oczywistej niekonstytucyjności tej ustawy, oraz fakt, że akt ten rażąco i wprost łamie oraz demonstracyjnie pomija przyjęte regulacje w konstytucji, czyli w naszej ustawie zasadniczej, oraz w aktach prawa międzynarodowego, które ratyfikowała Rzeczpospolita Polska, biorąc pod uwagę brak możliwości poprawy tej ustawy w sposób dostosowujący ją do konstytucji, co było wyrażone we wszystkich kilkunastu opiniach, z którymi mogliśmy się zapoznać jako wyjątkowo krytyczne stanowisko w odniesieniu do tego projektu, mając na uwadze sposób ukształtowania komisji, powierzonych jej zadań i kompetencji w sposób uniemożliwiający jakąkolwiek efektywną kontrolę sądową nad jej działalnością, co będzie sprzyjać dokonywaniu przez nią ocen o charakterze politycznym, jednostronnym, powierzchownym, krzywdzącym i niemającym nic wspólnego ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a przy tym powodującą obawę wykorzystania tej komisji do bieżącej walki politycznej, stygmatyzowania oponentów politycznych, zgłaszam wniosek o odrzucenie

ustawy w całości. Robię to w imieniu grupy pań i panów senatorów.

Nie widzę więcej zgłoszeń.

Kto z pań i panów senatorów jest za przyjęciem tego wniosku? Proszę o podniesienie ręki.

5 głosów na sali za.

Czy ktoś jest przeciwny?

1 głos sprzeciwu.

Czy ktoś się wstrzymał?

Nikt się nie wstrzymał.

Proszę o zakończenie głosowania zdalnego i podanie zbiorczych wyników głosowania.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Szanowni Państwo, proszę o uwagę.

11 głosów za odrzuceniem, 3 głosy przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu.

Stwierdzam, że Komisja Ustawodawcza zdecydowaną większością głosów odrzuciła ustawę w całości.

Czy państwo wyrażą zgodę, żebym był senatorem sprawozdawcą? Nie widzę innych zgłoszeń.

Bardzo serdecznie państwu dziękuję.

Zamykam posiedzenie komisji.

Dawno nie mieliśmy sytuacji, w której nie było ani jednej opinii, która by podkreślała jakiegokolwiek pozytywne elementy związane z przygotowanym projektem ustawy.

Dziękuję państwu serdecznie.

(Senator Magdalena Kochan: Panie Przewodniczący, pozostaje pod znakiem zapytania autorstwo tejże ustawy...)

Nie ma żadnej wątpliwości, że nikt nie chciał dać swojej twarzy do...

(Senator Magdalena Kochan: Ale ktoś ją napisał.)

...prezentowania tego projektu.

Dziękuję państwu serdecznie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 57)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Wydawniczy