

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 11 maja 2023 r.

**w sprawie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na
bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2023 r. ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Senat, po rozpatrzeniu – na posiedzeniu w dniu 11 maja 2023 r. – ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (dalej: ustawa) postanowił ją odrzucić.

Dokonując generalnej oceny przedłożonej ustawy, Senat wziął pod uwagę jednoznaczne stanowiska wszystkich podmiotów, których opinii zasięgnął, zgodnie wskazujących, że ustawa narusza rozliczne przepisy obowiązującej Konstytucji, a jej wady są nieusuwalne na etapie prac legislacyjnych w Senacie, ponieważ konstytucyjnym wymogiem jest restrykcyjne interpretowanie i stosowanie postanowień dotyczących procesu ustawodawczego.

Senat krytycznie ocenił samo założenie ustawy, że przez kilkanaście lat swoich ustawowych zadań należycie nie wypełniały ani polskie służby specjalne (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego), ani prokuratura. Nie przesądzając trafności tego założenia, Senat dostrzegł, że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, zamiast podjąć radykalne działania naprawcze, ograniczył się do utworzenia nadzwyczajnej instytucji o charakterze inkwizycyjnym – Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (dalej: Komisja) – nakierowanej na poszukiwanie „wpływów rosyjskich” (z pominięciem innych wpływów zagranicznych) i to tylko w przeszłości (do końca 2022 r.) Zdaniem Senatu jest to wystąpienie przeciwko woli Suwerena, który – „pragnąc (...) działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność” (preambuła) – ustanowił Konstytucję „jako prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) współdziałaniu władz” (preambuła) i postanowił, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i zapewnia bezpieczeństwo obywateli (art. 5), co w realiach trwającej wojny Federacji Rosyjskiej z Ukrainą i polskiego wsparcia dla tej ostatniej nabrało szczególnego znaczenia.

Senat wziął pod uwagę, że Komisja, będąca organem administracji, 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”. Tymczasem projektodawcy nie potrafili nawet poprawnie skonstruować definicji tego – fundamentalnego dla całej regulacji – pojęcia:

wpływem takim jest bowiem „każde działanie (...) zmierzające do wywarcia wpływu” (art. 2 pkt 8 ustawy), co jest błędem logicznym, naruszającym wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji. Zdaniem Senatu, rozstrzygnięcie Komisji byłoby równoznaczne z publicznym napiętnowaniem danej osoby jako co najmniej „agenta wpływu”, co – w historycznym kontekście relacji polsko-rosyjskich – wiązałoby się nieuchronnie ze społecznym potępieniem i pogardą. Byłoby to niezależne od ewentualnego zawiadomienia przez Komisję właściwych organów o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, od wyniku działań tych organów, a tym mniej – od wydania prawomocnego wyroku skazującego. Trwałe napiętnowanie następowałoby w dodatku – wobec jawności rozpraw i ich transmitowania – nawet przed wydaniem decyzji w pierwszej – i jedynej – instancji. Zdaniem Senatu, uregulowania ustawy w tym zakresie:

- 1) godzą w ciążący na władzach publicznych konstytucyjny obowiązek poszanowania i ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji);
- 2) przekreślają konstytucyjną zasadę uważania każdego za niewinnego, dopóki wina nie została stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 ust. 3 Konstytucji);
- 3) ograniczają albo wręcz przekreślają prawo do ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji), w dodatku z naruszeniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji);
- 4) łamią – bez spełnienia konstytucyjnych wymogów – zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 78 Konstytucji).

Ma to, zdaniem Senatu, zasadnicze znaczenie ze względu na fakt, że zakres podmiotowy ustawy jest w praktyce niemal nieograniczony i obejmuje – obok m.in. Prezydenta RP, posłów, senatorów, radnych, sędziów, prokuratorów czy osób zajmujących stanowiska kierownicze w instytucjach państwowych – również notariuszy, komorników, kuratorów sądowych, niemal wszystkich pracowników administracji rządowej, innych organów państwowych lub samorządu terytorialnego, organów kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego, wszystkich funkcjonariuszy Policji i niemal wszystkich żołnierzy. Co więcej, ustawa obejmuje nieskończenie szeroki i całkowicie nieokreślony krąg osób, które „w istotny sposób oddziaływały (...) na bezpieczeństwo wewnętrzne lub godziły w interesy Rzeczypospolitej Polskiej”, wpływając m.in. na: środki masowego przekazu, działalność stowarzyszeń, fundacji, związków zawodowych, na funkcjonowanie partii politycznych, infrastruktury krytycznej, a także na organizację systemu opieki zdrowotnej i ochronę granicy państwowej. W perspektywie domniemanej racjonalności ustawodawcy oraz nakazu

określoności przepisów prawa (wywodzonych z art. 2 Konstytucji), zasadnicze wątpliwości Senatu wzbudziło to, czy 9-osobowa Komisja byłaby w stanie kiedykolwiek zbadać ewentualne „wpływy rosyjskie” na tak dużą grupę obywateli.

Senat zwrócił tu uwagę, że – wobec kształtu unormowań – Komisja będzie mogła całkowicie swobodnie typować osoby, których działalność stanie się przedmiotem jej zainteresowania, a w konsekwencji – napiętnowania. Dodatkowo, Senat krytycznie ocenił fakt, że ustawa zmierza do piętnowania przez komisję również dziennikarzy oraz ich informatorów, czym godzi w wolności prasy (art. 14 Konstytucji) oraz wyrażania poglądów (art. 54 Konstytucji).

Senat dostrzegł, że – niezależnie od tez zawartych w uzasadnieniu projektu ustawy – jeden z możliwych do zastosowania przez Komisję „środków zaradczych”, w postaci nawet 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 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej: k.k.). Ten sam skutek następowalby jednak – w przeciwieństwie do orzeczenia środka karnego w postępowaniu sądowym – nawet w razie niepopelnienia przestępstwa (czy to z powodu niepopelnienia czynu, czy też z braku winy), a ponadto – bez badania spełnienia przesłanek wymienionych w art. 41 ust. 1 k.k. i bez uwzględnienia zasad wymiaru środków karnych określonych w art. 53 w zw. z art. 56 k.k. W opinii Senatu, taka regulacja godzi w zasady pociągania do odpowiedzialności karnej (art. 42 ust. 1 Konstytucji), ponadto zaś narusza prawo dostępu do służby publicznej obywatela korzystającego z pełni praw publicznych (art. 60 Konstytucji).

Senat dostrzegł ponadto, że kolejna możliwa do nałożenia przez Komisję sankcja – ogłoszenie decyzji w Biuletynie Informacji Publicznej oraz udostępnianie tam raportu z działalności Komisji jest równoważne ze środkiem karnym w postaci „podania wyroku do publicznej wiadomości” (art. 39 ust. 8 k.k.) i – podobnie, jak w wypadku opisanym wyżej – do jego wymierzenia dochodziłoby bez badania spełnienia przesłanek wymienionych w art. 43b ust. 1 k.k. i bez uwzględnienia zasad wymiaru środków karnych określonych w art. 53 w zw. z art. 56 k.k.

W ogólniejszym ujęciu, kompetencje Komisji i skutki jej działania prowadziłby – zdaniem Senatu – do naruszenia zasad trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Istotą przyjętych w ustawie

rozwiązań jest tu bowiem orzekanie w postępowaniu administracyjnym o działaniu na szkodę Rzeczypospolitej pod wpływem rosyjskim i wymierzanie sankcji (eufemistycznie określonej mianem „prewencyjno-prospektywnego” „środka zaradczego”), to zaś znacząco wykracza poza zadania administracji publicznej i – równocześnie – jest zastrzeżone dla sądów.

Senat uznał za nieakceptowalne to, że ustawa wprowadza odpowiedzialność karną w rozumieniu konstytucyjnym, obejmującą – jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny – każdy rodzaj (formę) odpowiedzialności mającej funkcję represyjną, zmierzającej do ograniczenia praw lub wolności konstytucyjnych. Ustawa nie respektuje przy tym nawet podstawowej zasady nieretroaktywności norm karnych (art. 42 ust. 1 Konstytucji), zgodnie z którą regulacja stanowiąca podstawę pociągania do odpowiedzialności karnej (w rozumieniu konstytucyjnym) musi wchodzić w życie przed popełnieniem czynu (podjęciem działania). Tymczasem ustawa zmierza do napiętnowania osób, których czyny (działania) nie były bezprawne i wprost wynikały z konkretnej działalności publicznej, popełnionych (podjętych) w czasie, gdy jeszcze nie obowiązywała. W opinii Senatu, ściganie i karanie ewentualnych przestępstw, popełnionych w latach 2007–2022, jest możliwe już w obecnym stanie prawnym, natomiast ściganie i karanie innych działań (wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1–9 i art. 4 ust. 2 pkt 1–8 ustawy), jako dokonanych – jakoby – pod wpływem rosyjskim, mogłoby być ewentualnie dopuszczalne dopiero na przyszłość.

Zdaniem Senatu, ustawa przewiduje prowadzenie postępowań o charakterze karnym, ale nie zapewnia osobom, wobec których będą one prowadzone, żadnych środków obrony przed zarzutami ani też prawa do korzystania z pomocy obrońcy. Ustawa stawia więc osobę, wobec której Komisja prowadzi postępowanie, w sytuacji wyraźnie gorszej od sytuacji oskarżonego nawet o najcięższe przestępstwa, co narusza konstytucyjne prawo do obrony zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym (art. 42 ust. 2 Konstytucji).

W opinii Senatu, ustawa godzi w prawo do sądu, odnoszące się do ogółu rozstrzygnięć o prawach podmiotu w relacji do władzy publicznej. Wymierzanie środków pokrywających się ze środkami karnymi opisanymi w k.k. jest „sprawą” w rozumieniu konstytucyjnym, a przeto stanowi akt wymierzenia sprawiedliwości, zastrzeżony dla sądu, nienależący zaś do administracji publicznej. Ustawa godzi więc w standard konstytucyjny wynikający z art. 42 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Co więcej, ustawa godzi w konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ponieważ umożliwia Komisji podejmowanie różnych rozstrzygnięć w odniesieniu do osób pozostających w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej.

Senat dostrzegł, że ustawa – umożliwiając Komisji prowadzenie z urzędu postępowań wobec wielu podmiotów – dopuszcza pociągnięcie do odpowiedzialności przed organem administracji Prezydenta RP oraz członków Rady Ministrów, choć – w zakresie wynikającym odpowiednio z art. 145 ust. 1 i art. 156 ust. 1 Konstytucji – mogą oni ponosić odpowiedzialność tylko przed Trybunałem Stanu (a członkowie Rady Ministrów dodatkowo przed Sejmem; art. 157 ust. 2 Konstytucji). Komisja mogłaby też prowadzić postępowania wobec posłów i senatorów, w odniesieniu do ich udziału w procesie stanowienia prawa, choć są to – objęte immunitetem materialnym (art. 105 ust. 1 Konstytucji) – działania należące do istoty wykonywania mandatu poselskiego albo senatorskiego.

Senat dostrzegł również, że ustawa nie normuje okresu retencji danych ani nie ogranicza przetwarzania danych osób, które nie działały na szkodę Rzeczypospolitej, a także osób, które ostatecznie okażą się niewinne, przez co godzi w postanowienia art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Zarazem dokumentacja postępowań Komisji ma – wbrew oczywistym faktom – nie stanowić informacji publicznej i nie podlegać udostępnieniu, co narusza prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji).

Zasadnicze wątpliwości Senatowi wzbudziła ustanawiana ustawą systemowa bezkarność członków Komisji. Choć jest ona wzorowana na materialnym immunitecie parlamentarnym (art. 105 ust. 1 Konstytucji), to ustawa nie przewiduje nawet podmiotu, który mógłby wyrazić zgodę (albo jej odmówić) na pociągnięcie do odpowiedzialności członka Komisji w wypadku naruszenia praw osób trzecich. Narusza to zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji), będącą barierą dla arbitralności działania organów władzy publicznej i nakazującą umożliwienie pociągnięcia do odpowiedzialności osób, które złamały prawo, a także prowadzi do naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji, ponieważ uniemożliwia wynagrodzenie szkód wyrządzonych obywatelom przez bezprawne działania władzy publicznej.

Podsumowując, zdaniem Senatu, cała koncepcja ustawy jest sprzeczna z porządkiem ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej, a jej poszczególne przepisy naruszają:

- 1) art. 2 Konstytucji, w szczególności w aspekcie określoności przepisów prawa oraz nakazu odpowiedniej *vacationis legis*;
- 2) art. 7 Konstytucji, statuujący zasadę legalizmu, między innymi przez zagwarantowanie członkom Komisji całkowitej bezkarności;
- 3) art. 10 Konstytucji, ustanawiający zasadę trójpodziału władzy;
- 4) art. 14 Konstytucji, statuujący wolność prasy i innych środków przekazu;
- 5) art. 30 Konstytucji, przez naruszenie obowiązku poszanowania i ochrony nienaruszalnej, przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka;
- 6) art. 31 ust. 3 Konstytucji, określający warunki ograniczania korzystania z wolności i praw konstytucyjnych;
- 7) art. 32 ust. 1 Konstytucji, statuujący zasadę równości;
- 8) art. 42 ust. 1 Konstytucji, przez przekreślenie fundamentalnej zasady pociągania do odpowiedzialności karnej – zasady nieretroaktywności norm karnych;
- 9) art. 42 ust. 2 Konstytucji, ponieważ nie przewidują prawa do obrony;
- 10) art. 42 ust. 3 Konstytucji, przez przełamanie domniemania niewinności do czasu stwierdzenia winy prawomocnym wyrokiem sądu;
- 11) art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantujący prawo do sądu;
- 12) art. 47 Konstytucji, przez przekreślenie prawa do ochrony czci i dobrego imienia;
- 13) art. 51 ust. 2 Konstytucji, ograniczający władze publiczne w pozyskiwaniu gromadzeniu i udostępnianiu informacji o obywatelach;
- 14) art. 51 ust. 4 Konstytucji, gwarantujący prawo do sprostowania albo usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub bezprawnie zebranych;
- 15) art. 54 Konstytucji, gwarantujący wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji;
- 16) art. 60 Konstytucji, statuujący prawo dostępu do służby publicznej każdego obywatela korzystającego z pełni praw publicznych;
- 17) art. 61 ust. 1 Konstytucji, gwarantujący prawo dostępu do informacji publicznej;
- 18) art. 77 ust. 1 Konstytucji, przez przekreślenie możliwości wynagrodzenia szkód wyrządzonych obywatelom bezprawnym działaniem władzy publicznej;
- 19) art. 78 Konstytucji, przez złamanie zasady dwuinstancyjności postępowania;

- 20) art. 105 ust. 1 Konstytucji, ponieważ umożliwiają prowadzenie przez organ administracji, z urzędu, postępowań wobec posłów i senatorów, w odniesieniu do działań objętych immunitetem materialnym;
- 21) art. 145 ust. 1 Konstytucji, ponieważ umożliwiają prowadzenie przez organ administracji, z urzędu, postępowania wobec Prezydenta RP;
- 22) art. 156 ust. 1 i art. 157 ust. 2 Konstytucji, ponieważ umożliwiają prowadzenie przez organ administracji, z urzędu, postępowań wobec członków Rady Ministrów;
- 23) art. 175 ust. 1 Konstytucji, ustanawiający zasadę wymierzania sprawiedliwości wyłącznie przez sądy.

Senat stanął na stanowisku, że przedstawione argumenty w pełni uzasadniają podjętą przez Izbę decyzję o odrzuceniu ustawy.