



Warszawa, 28-12-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**II.510.1126.2022.MT**

**Pan Wiesław Szczepański**  
**Przewodniczący Komisji**  
**Administracji i Spraw Wewnętrznych**  
**Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący,

wykonując mandat ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 Konstytucji RP) uprzejmie przedstawiam uwagi do projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (druk sejmowy nr 2838).

W mojej ocenie, która zostanie przedstawiona poniżej, ustawa ta narusza szereg przepisów mających rangę konstytucyjną, a tym samym przyjęcie jej w proponowanym kształcie nie powinno nastąpić.

Na poziomie ogólnych zastrzeżeń zwrócić trzeba uwagę, że projekt ustawy przewiduje powołanie Państwowej Komisji jako organu administracji publicznej stojącego na straży interesu publicznego w zakresie badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (art. 3 ust. 1 projektu).

Komisja ma prowadzić postępowania mające na celu wyjaśnienie przypadków funkcjonariuszy publicznych lub członków kadry kierowniczej wyższego szczebla, którzy w latach 2007-2022 pod wpływem rosyjskim, działając na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, dokonywali wymienionych szczegółowo w ustawie czynności (art. 4 ust. 1). Postępowania wyjaśniające mogą dotyczyć także otwartego katalogu innych osób nie będących funkcjonariuszami publicznymi ani członkami kadry kierowniczej (art. 4 ust. 2). Zakres podmiotowy stosowania projektowanej ustawy jest więc w istocie nieograniczony, a przewidziane jej przepisami postępowanie wyjaśniające może dotyczyć każdej osoby, wobec której pojawi się supozycja działania pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP.

Jeżeli w toku postępowania Komisja stwierdzi istnienie okoliczności uprawdopodobniającej, że działanie tych osób było działaniem z naruszeniem prawa lub przestępstwem albo utrudniało ich ujawnienie, kieruje zawiadomienie do właściwego organu (art. 33 ust. 1). Natomiast po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z wyłączeniem niektórych przepisów tego Kodeksu (art. 39 ust. 1), Komisja wydaje decyzję administracyjną, w której (art. 35):

- 1) stwierdza działanie danej osoby pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej i o ile uzna za niezbędne, zarządza środki zaradcze, o których mowa w art. 36 ust. 1;
- 2) stwierdza wydanie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, i zarządza środek zaradczy, o którym mowa w art. 37 ust. 1;
- 3) stwierdza, że działanie danej osoby nie było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Stosownie do art. 36 ust. 1 projektu, Komisja, wydając decyzję administracyjną może zastosować wobec osoby objętej postępowaniem, co najmniej jeden z następujących środków zaradczych:

- 1) cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa lub nałożenie zakazu otrzymania poświadczenia bezpieczeństwa na okres 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej;
- 2) zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat;
- 3) cofnięcie pozwolenia na broń na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej.

Zasadniczych wątpliwości konstytucyjnych nie budzi u mnie projektowana możliwość wkraczania Państwowej Komisji w trwałość wydanych w latach 2007-2022 decyzji administracyjnych (art. 35 pkt 2 i art. 37 ust. 1 projektu). Materia ta co do zasady mieści się bowiem w zakresie właściwości administracji publicznej. Ustawodawca może w związku z tym, w celu ochrony ważnego, konstytucyjnie legitymowanego interesu publicznego, pozwolić na uchylene się przez władzę administracyjną od związania treścią uprzednich ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych.

Nie powinno natomiast budzić wątpliwości to, że przewidziane przez projekt ustawy władcze rozstrzygnięcie w postaci wydania przez Państwową Komisję decyzji administracyjnej stwierdzającej działanie danej osoby pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej wykracza poza funkcje realizowane przez administrację publiczną i jest równoznaczne z pozbawieniem osoby objętej tą decyzją czci i dobrego imienia, a w swojej istocie odpowiada treści środka karnego w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości (art. 39 pkt 8 k.k.).

Z art. 40 ust. 5 projektu wynika bowiem, że raport Komisji, zawierający stwierdzone przypadki działań pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydane w tym zakresie decyzje administracyjne, jest jawny i udostępnia się go w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W tym przypadku podanie do wiadomości publicznej w formie decyzji administracyjnej informacji o działaniu pod wpływem obcego państwa na szkodę Państwa Polskiego prowadzi więc do zakwestionowania dobrego imienia, jakim dotychczas cieszyła się objęta tą decyzją osoba. Środek ten ma więc wyraźny charakter represyjny.

Z kolei zastosowanie środka zaradczego w postaci zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat odpowiada środkowi karnemu w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska przewidzianemu przez art. 39 pkt 2 k.k., ewentualnie środkowi karnemu przewidującemu zakaz zajmowania stanowiska w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego (art. 39 pkt 2aa k.k.).

W odniesieniu do środków karnych, którym odpowiadają swoją treścią środki przewidziane w projekcie ustawy, wskazuje się (por. „Kodeks karny. Część ogólna”, t. I, cz. I, komentarz do art. 1-52 pod red. W. Wróbla i A. Zolla, wyd. V, WK 2016), że różnica pomiędzy karami a środkami karnymi ma charakter raczej formalny niż merytoryczny, są one orzekane za popełnione przestępstwo, wymierzane są przez sądy oraz zawsze zawierają większy lub mniejszy element dolegliwości. O ich retributywnym założeniu świadczy zaś sama nazwa „środki karne”.

W związku z powyższym, stwierdzić należy, iż rzeczywistym celem prowadzonego w tym zakresie przez organ administracji publicznej postępowania w trybie projektowanej ustawy (oraz stosowanego posiłkowo Kodeksu postępowania administracyjnego) nie jest załatwienie sprawy administracyjnej, lecz tym celem jest wymierzenie kary za podejmowane w latach 2007-2022 działania danej osoby pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym kontekście wskazać należy, że w myśl art. 42 ust. 1 Konstytucji RP odpowiedzialności karnej podlega ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Odpowiedzialność karna w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje każdy rodzaj odpowiedzialności, w ramach której względem jednostki stosuje się środki prawne mające postać kary. Środki te służą wyrażeniu negatywnej oceny i potępieniu popełnionego czynu. Ich celem jest też powstrzymanie innych osób od naruszenia danej normy oraz zaspokojenie naruszonego poczucia sprawiedliwości.

Odpowiedzialność karna na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje każdy rodzaj odpowiedzialności, który realizuje funkcję represyjną polegającą na ograniczeniu praw lub wolności konstytucyjnych (m. in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK z 2003 r. Nr 10/A, poz. 103; dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08, OTK z 2011 r. Nr 3/A, poz. 21; dnia 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13, OTK z 2014 r. Nr 9/A, poz. 103; dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 40/13, OTK z 2015 r. Nr 4/A, poz. 48; dnia 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12, OTK z 2015 r. Nr 9/A, poz. 148).

Przewidziane projektem ustawy środki w postaci podania do publicznej wiadomości za pomocą publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o stwierdzeniu działania danej osoby po wpływie rosyjskim na szkodę interesu Państwa Polskiego czy też w postaci zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat, z całą pewnością służą wyrażeniu negatywnej oceny i potępieniu popełnionego czynu, w tym przypadku mającego postać działania pod wpływem obcego państwa. Treścią tych środków jest realizacja funkcji represyjnej, która przybiera postać publicznego pozbawienia czci i dobrego imienia oraz pozbawienia dostępu do służby publicznej, a więc pozbawienia praw chronionych na podstawie art. 47 i art. 60 Konstytucji RP.

Stąd też, tak ukształtowane środki wieńczące postępowanie prowadzone przed Komisją Państwową z punktu widzenia standardów konstytucyjnych nie mieszczą się w zakresie zadań administracji publicznej. Administracja nie sprawuje bowiem wymiaru sprawiedliwości, który jest wyłączną domeną sądów (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP).

Wskazać w tym zakresie trzeba, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawem do sądu objęte są wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki z dnia: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK z 2000 r. Nr 4, poz. 109; 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01, OTK z 2002 r. Nr 1/A, poz. 5; 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10, OTK z 2012 r. Nr 3/A, poz. 26; 22 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 18/11, OTK z 2013 r. Nr 1/A, poz. 4). Nie budzi więc wątpliwości to, że rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym, w tym wymierzanie w ramach tej odpowiedzialności, środków pokrywających się treściowo ze środkami karnymi opisanymi w Kodeksie karnym, mieści się w pojęciu „sprawy”, o której mówi art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i stanowi wymierzanie sprawiedliwości, co stanowi domenę sądów, a nie zadanie administracji publicznej. W sposób dobitny potwierdza to art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Uwagi te prowadzą do wniosku, że sama istota rozwiązania przyjętego w opiniowanym projekcie ustawy, polegająca na napiętnowaniu w ramach postępowania administracyjnego osób podejmujących działania pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Państwa Polskiego oraz wymierzenia im za te działania stosownych sankcji, narusza art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z

Konstytucją, to sądy bowiem, a nie administracja publiczna, wymierzają sprawiedliwość i tylko one w świetle Konstytucji mogą uchylić prawomocnym orzeczeniem zasadę domniemania niewinności. W rezultacie zaproponowane w tym zakresie rozwiązanie ustawodawcze pozostaje też w kolizji z konstytucyjną zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP), skoro projektowana ustawa powierza wykonywanie funkcji stanowiących istotę władzy sądowniczej tworzonemu organowi administracji publicznej, a więc organowi będącemu z definicji elementem władzy wykonawczej.

W efekcie, skoro rzeczywistym celem projektowanej ustawy jest napiętnowanie i poddanie ukaraniu za pomocą środków treściwo odpowiadających środkom karnym funkcjonariuszy publicznych, kadry kierowniczej podmiotów gospodarczych oraz każdej osoby, o której mowa w art. 4 ust. 2, projektowana ustawa powinna zostać także poddana ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Wprowadza ona bowiem – jak już wskazano – odpowiedzialność karną w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP za podejmowane w latach 2007-2022 (a więc przed dniem jej wejścia w życie) po wpływie rosyjskim, na szkodę interesu RP, działania szczegółowo wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1-9 i art. 4 ust. 2 pkt 1-8. Z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP wynika zaś bezwzględny zakaz retroaktywności prawa.

Czyn tylko wówczas może stanowić czyn karalny, gdy był zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W związku z tym nie ulega wątpliwości, że wejście w życie ustawy stanowiącej podstawę pociągnięcia do odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym musi wyprzedzać czasowo popełnienie czynu (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, OTK z 2001 r. Nr 7, poz. 209; dnia 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06, OTK z 2008 r. Nr 7/A, poz. 120). Stąd też ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek takiego ukształtowania przepisów z zakresu odpowiedzialności karnej, aby

wyłączyć z zakresu ich stosowania zachowania, które w chwili ich popełnienia nie były traktowane jako podlegające ukaraniu.

W latach 2007-2022 czyn, który podlegał ukaraniu i dotyczył działań na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej w ramach stosunków z rządem obcego państwa określał art. 129 k. k. Zgodnie z treścią tego przepisu, kto, będąc upoważniony do występowania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z rządem obcego państwa lub zagraniczną organizacją, działa na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Jednak, po pierwsze, do ścigania tego przestępstwa nie jest uprawniony organ administracji publicznej, lecz prokuratura; po drugie, przedmiot działania Państwowej Komisji wykracza daleko poza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynu określonego w art. 129 k. k., obejmuje każde działanie nieograniczonego kręgu osób prowadzone zarówno metodami prawnie dozwolonymi jak i bezprawnymi (art. 2 pkt 8 oraz art. 4 ust. 1 i 2 projektu).

Projekt ustawy w szerokim zakresie przewiduje więc karanie osób, których czyny w latach 2007-2022 nie podlegały jakiegokolwiek formie ukarania, czy też nawet nie nosiły znamion bezprawności. W konsekwencji projekt ustawy przewiduje wymierzenie określonych w nim dolegliwości osobom, które nie dopuściły się czynów zabronionych pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie ich popełnienia. Z tego powodu jest on jako normatywna całość niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Niezależnie od owej ogólnej niezgodności projektu ustawy ze standardami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 10, art. 42 ust. 1 i 3, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, trzeba zwrócić uwagę na jego punktową niezgodność także z innymi przepisami Konstytucji.

Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 6 projektu, Komisja prowadzi postępowania mające na celu wyjaśnienie przypadków funkcjonariuszy publicznych, którzy w latach 2007-2022 pod wpływem rosyjskim, działając na szkodę interesów RP uczestniczyli w procesie



stanowienia prawa jako reprezentanci organów władzy publicznej. Z art. 2 pkt 2 projektu wynika zaś, że przez funkcjonariusza publicznego należy rozumieć funkcjonariusza publicznego, o którym mowa w art. 115 § 13 k. k., a więc także posła i senatora (art. 115 § 13 pkt 2 k.k.). Projekt przewiduje więc, że poseł (senator) będzie odpowiadał przed Komisją (art. 4 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 2 pkt 2 projektu w zw. z art. 115 § 13 pkt 2 k. k.) za działania polegające na uczestniczeniu w procesie stanowienia prawa, a więc za działania stanowiące istotę wykonywania mandatu poselskiego.

Tymczasem nie powinno budzić wątpliwości, że immunitet materialny posła (senatora) obejmuje zarówno odpowiedzialność karną, cywilną jak też administracyjną. Z art. 105 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Przepisy art. 105 ust. 1 Konstytucji RP mają odpowiednio zastosowanie do senatorów (art. 108 Konstytucji RP).

W świetle art. 105 ust. 1 Konstytucji RP nie jest w związku z tym możliwe prowadzenie przez organ administracji publicznej postępowania mającego na celu wyjaśnienie przypadków posłów (senatorów), którzy w tym charakterze w latach 2007-2022 pod wpływem rosyjskim, działając na szkodę interesów RP uczestniczyli w procesie stanowienia prawa, jak też w konsekwencji nie jest możliwe wydawanie jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących tej materii. Nawet bowiem gdyby taka działalność miała rzeczywiście miejsce, to jedynym organem władzy publicznej uprawnionym do jej oceny w myśl art. 105 ust. 1 Konstytucji RP jest Sejm (lub odpowiednio, Senat). Dlatego też art. 4 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 2 pkt 2 projektu w zakresie, w jakim dotyczy posłów (senatorów) jest niezgodny z art. 105 ust. 1 Konstytucji RP.

Zasadnicze wątpliwości dotyczą też przewidywanego przez projektodawców zastosowania przepisów ustawy (art. 4 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 2) do Prezydenta RP (w związku z treścią art. 115 § 13 pkt 1 k. k.) oraz do członków Rady Ministrów (w związku z art. 115 § 13 pkt 4 k. k.). Komisja jako organ administracji publicznej może wszcząć w stosunku do tych osób jako funkcjonariuszy publicznych wymienionych w art. 115 § 13 k. k. postępowanie z urzędu (art. 20 ust. 1), chociaż Prezydent RP oraz członkowie Rady Ministrów w zakresie określonym art. 145 ust. 1 oraz art. 156 ust. 1 Konstytucji RP mogą być pociągnięci do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, a ponadto członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji (art. 157 ust. 2 Konstytucji RP).

Żaden przepis Konstytucji nie przewiduje natomiast jakiegokolwiek rodzaju odpowiedzialności Prezydenta RP oraz członków Rady Ministrów przed organem administracji publicznej. Skoro zatem zgodnie z Konstytucją, w trybie administracyjnym osoby te nie mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności w jakiegokolwiek prawnej formie za działania podejmowane w ramach sprawowanej przez siebie funkcji publicznej, to ich działalność nie powinna też podlegać ocenie organu administracji publicznej.

Zastrzeżenia dotyczą także art. 13 projektowanej ustawy, stanowiącego, że przewodniczący oraz członkowie Komisji nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji. Art. 13 narusza zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Celem tej zasady jest przeciwdziałanie arbitralności i dowolności działania organów władzy publicznej. Rzeczywiste zagwarantowanie przestrzegania zasady wynikającej z art. 7 Konstytucji RP wymaga, aby osoby, które w ramach sprawowania władzy publicznej podejmowały działania bez podstawy prawnej albo poza granicami prawa, poniosły odpowiedzialność za te działania, nie wykluczając odpowiedzialności prawnokarnej

oraz odpowiedzialności odszkodowawczej, zwłaszcza wówczas, gdy działania te dotyczą sfery podstawowych praw jednostki. Art. 13 projektu wyłączając odpowiedzialność członków Komisji za działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w tej Komisji prowadzi do tego, że zasada legalizmu staje się pustą deklaracją, pozbawioną materialnej treści, skoro działanie osób wykonujących władzę publiczną poza granicami prawa nie może spotkać się z żadną sankcją ze strony państwa. W związku z tym art. 13 projektowanej ustawy jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP.

Powyższe uwagi przekazuję stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) z prośbą o ich wykorzystanie w toku dalszej pracy nad projektem ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (druk sejmowy nr 2838).

**Z wyrazami szacunku**

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/