

Analiza projektu ustawy o państwowej komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022

Główne tezy:

- Komisja według aktualnego projektu stanowiłaby organ *quasi-sądowy* czy pozakonstytucyjny trybunał nadzwyczajny, pozbawiony szeregu gwarancji służących zapewnieniu sprawiedliwego procesu.
- Niejasna definicja wpływów rosyjskich powoduje możliwość objęcia „środkami zaradczymi” osób całkowicie przypadkowych i nie chroni przed nadużyciami ze strony komisji.
- Zwolnienie ze wszelkiej odpowiedzialności członków komisji stwarzałoby sytuację, w której potencjalnie mogliby oni wykorzystać uzyskane w toku pracy niejawne informacje bez poniesienia konsekwencji.
- Całokształt zastrzeżeń musi prowadzić do wniosku, że projekt w obecnej formie jest niezgodny w szczególności z art. 111 (prawo do obrony, domniemanie niewinności) oraz 45 ust. 1 Konstytucji RP (prawo do sprawiedliwego procesu przed sądem).
- Rekomendowane rozwiązanie to przewidziane w art. 111 Konstytucji RP powołanie komisji śledczej, której transparentne ustalenia mogą stać się podstawą dla wszczęcia postępowania karnego.
- Powołanie jednoznacznie niekonstytucyjnego organu przyczyniłoby się do łatwego zakwestionowania jego ustaleń a jednocześnie utrudniłoby ustalenie i ukaranie osób realnie pozostających pod wpływem rosyjskim ze szkodą dla bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej.

Wstęp

Pierwsze czytanie projektu ustawy o państwowej komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 miało miejsce 13 grudnia 2022 r. Projekt został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, która zarekomendowała jego odrzucenie. Następnego dnia w wyniku drugiego czytania projekt skierowano ponownie do Komisji w celu przedstawienia sprawozdania¹.

Niejasności spowodowane nieprecyzyjnym definiowaniem

Pewne wątpliwości powstają już na etapie lektury definicji legalnych zawartych w projekcie, a szczególnie w części dotyczącej zdefiniowania pojęcia wpływów rosyjskich. Są one

¹ Poselski projekt ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022, druk nr 2838, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2838>, dostęp: 10 stycznia 2023 r.

sformułowane bardzo szeroko, obejmując także działania prawnie dozwolone czy działania niezawinione (mowa jest o każdym działaniu). Także powiązania osobiste i organizacyjne osób, a także działanie na ich zlecenie, mogą być interpretowane w sposób rozszerzający, szczególnie w związku z art. 1 pkt 8 lit. c i d projektu. Potencjalnie możliwe jest zatem stworzenie całego łańcucha powiązań personalnych oraz uznanie działania osób lub podmiotów nieświadomych poprzednich powiązań tego łańcucha za również spełniające kryteria wpływów rosyjskich, co w konsekwencji prowadziłoby co najmniej do ostracyzmu i utraty zaufania przez osoby i podmioty zupełnie przypadkowe – zatem faktyczne skutki działalności państwowej komisji dotknęłyby daleko szerszego kręgu osób niż wskazanego w art. 4 ust. 1 projektu. Czytamy w nim, że „Komisja prowadzi postępowania mające na celu wyjaśnianie przypadków funkcjonariuszy publicznych lub członków kadry kierowniczej wyższego szczebla, którzy w latach 2007–2022 pod wpływem rosyjskim, działając na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) podejmowali czynności urzędowe, w tym czynności materialno–techniczne, w szczególności tworzyli i powielali nośniki informacji lub udostępniali ich treść osobom trzecim;
- 2) w imieniu organu władzy publicznej przygotowywali, wpływali na treść lub wydawali decyzje administracyjne lub inne akty stosowania prawa;
- 3) składali oświadczenia woli w imieniu organu władzy publicznej lub spółki, w szczególności zawierali umowy z podmiotami trzecimi, lub w związku z zajmowanym stanowiskiem brali udział w powzięciu decyzji o złożeniu oświadczenia woli, w tym negocjacjach;
- 4) podejmowali decyzje o zatrudnieniu pracowników lub wyborze kontrahenta w ramach organu władzy publicznej lub spółki;
- 5) dysponowali środkami publicznymi lub środkami spółki;
- 6) uczestniczyli w procesie stanowienia prawa jako reprezentanci organów władzy publicznej lub spółki;
- 7) brali udział w negocjacjach i zawarciu umowy międzynarodowej;
- 8) brali udział w przygotowaniu lub prezentacji stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na forum międzynarodowym, w szczególności w ramach prac organizacji międzynarodowej, której Rzeczypospolita Polska jest członkiem;
- 9) wpływali lub starali się wywrzeć wpływ na czynności, o których mowa w pkt 1–8”.

Już tutaj, biorąc szczególnie pod uwagę pkt 9, zauważyć można, że działania opisanego w pkt 1-8 można dopuścić się w sposób nieświadomy owego rosyjskiego wpływu. Już to budzi wątpliwości co do powyższej regulacji.

Nie mniej istotny jest ust. 2. Zgodnie z nim „Komisja bada również przypadki wpływów rosyjskich na osoby inne niż wskazane w ust. 1, o ile w istotny sposób oddziaływały one na bezpieczeństwo wewnętrzne lub godziły w interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie:

- 1) wpływu na środki masowego komunikowania;
- 2) rozpowszechniania fałszywych informacji;
- 3) działalności stowarzyszeń lub fundacji;
- 4) działalności związków zawodowych, związków lub organizacji pracodawców;
- 5) funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 6) funkcjonowania partii politycznych;
- 7) organizacji systemu opieki zdrowotnej, w szczególności zwalczania chorób zakaźnych;
- 8) ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej”.

Tym razem zakres przedmiotowy działalności Komisji oraz otwarty katalog osób będących przedmiotem badania, a także brak zdefiniowania co należy rozumieć przez „istotny sposób” prowadzi do wniosku, że poważna grupa obywateli może zostać objęta badaniem ze strony Komisji.

Elementy prawa i postępowania karnego/dyscyplinarnego pojawiające się w treści projektu

Art. 5 projektu poświęcony jest środkom zaradczym. Zgodnie z definicją legalną środki zaradcze to „środki, o których mowa w art. 36 ust. 1 oraz art. 37 ust. 1, stosowane wobec funkcjonariuszy publicznych lub członków kadry kierowniczej wyższego szczebla w latach 2007–2022, którzy pod wpływem rosyjskim działali na szkodę interesu Rzeczypospolitej Polskiej, mające na celu usunięcie skutków lub zminimalizowanie w przyszłości wpływu rosyjskiego na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej”. Chodzi zatem o środki stosowane w odniesieniu do konkretnej osoby (omówione w dalszej części analizy) oraz środki odnoszące się do samej decyzji – można stwierdzić jej nieważność, uchylić ją lub stwierdzić wydanie z naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 „[ś]rodki zaradcze stosuje się, gdy jest to konieczne, aby zapobiec ponownemu działaniu pod wpływem rosyjskim na szkodę interesu Rzeczypospolitej Polskiej przez osobę, która była funkcjonariuszem publicznym lub członkiem kadry kierowniczej wyższego szczebla w latach 2007–2022”.

Wskazano również, że „[ś]rodek zaradczy, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2 [zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat - PP], można orzec jedynie, jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że osoba, która w latach 2007–2022 była funkcjonariuszem publicznym lub członkiem kadry kierowniczej wyższego szczebla i działała pod wpływem rosyjskim na szkodę interesu Rzeczypospolitej Polskiej, ponownie będzie dokonywała czynności, o których mowa w art. 4 ust. 1, powodując znaczną szkodę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny”. Jak wykazano w dalszej części, powyższe ograniczenia nie stoją na przeszkodzie uznaniu stosowania tego środka za niezgodne z Konstytucją.

W przypadku stwierdzenia wpływów rosyjskich na działalność wskazanego w poprzednim rozdziale katalogu osób Komisja wskazuje to w raporcie.

Zgodnie z art. 6 ust. 1. „Komisja podejmuje działania mające na celu zapewnienie niezwłocznej reakcji organów państwa oraz organizacji i podmiotów w zakresie zwalczania wpływów rosyjskich, a także podejmuje działania umożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności osób, o których mowa w art. 4”. W tym zakresie Komisja zawiadamia właściwe organy o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w celu wszczęcia postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a także monitoruje działania podejmowane przez właściwe organy na podstawie zawiadomień Komisji. Jak wynika z dalszej części analizy uprawnień Komisji sięgają znacznie dalej – ma ona m.in. możliwość faktycznego wydawania we wskazanym zakresie wiążących poleceń prokuratorowi.

Artykuł 7 ust. 1. projektu ustawy głosi, że „Komisja prowadzi działalność informacyjną i prewencyjną”. Działalność prewencyjna nasuwa naturalne skojarzenie z funkcją prewencji szczególnej i ogólnej prawa karnego. W tamtym przypadku prewencja szczególna odnosi się do konkretnej jednostki, a ogólna do ogółu społeczeństwa. Pełnienie działalności prewencyjnej może zatem wiązać się z faktycznym wymierzaniem sprawiedliwości w drodze administracyjnej. Jak zostanie wyjaśnione w kolejnych częściach niniejszej analizy, występujące elementy projektu niejednokrotnie wprost sugerują spełnianie funkcji o charakterze represyjnym.

Kwestia odpowiedzialności członków komisji

Art. 13 projektu stanowi, że przewodniczący oraz członkowie komisji nie ponoszą odpowiedzialności za swoje działania w związku z pracą w komisji. Szczególnie zastanawiające jest to, że nie jest doprecyzowane o jaki rodzaj odpowiedzialności chodzi. W związku z tym, że projektodawca posługuje się w tym samym akcie pojęciem odpowiedzialności karnej (jak np. w art. 25 ust. 2 projektu) przypuszczać należy (przy założeniu jego racjonalności), że nie dokonując doprecyzowania życzy on sobie, żeby chodziło o każdy rodzaj odpowiedzialności, w tym cywilnoprawnej. Stwarzałoby to sytuację, w której członek komisji byłby chroniony w szerszym zakresie niż np. poseł. Ponadto bezwarunkowa ochrona przed odpowiedzialnością karną, bez przewidzianej procedury umożliwienia pociągnięcia do takowej, stwarzałaby swoistą zachętę do jawnego łamania prawa.

W konsekwencji można sobie wyobrazić sytuację, w której przewodniczący lub członek komisji w związku z pracą w komisji zniesławia czy narusza dobra osobiste. W przypadku, gdyby projekt wszedł w życie w obecnym brzmieniu, nie istniałaby prawna możliwość dochodzenia swoich praw w postępowaniu karnym i cywilnym, bowiem nie przewidziano procedury umożliwiającej pociągnięcie przewodniczącego lub członka komisji do

odpowiedzialności. W sposób sprzeczny z art. 77 ust. 2 Konstytucji prowadziłoby to do ograniczenia prawa do sądu.

Konieczność ujawniania materiałów operacyjnych, udostępniania akt postępowania

Prokuratura Krajowa w swojej opinii² zwraca uwagę na konieczność ujawniania materiałów operacyjnych czy udostępniania akt postępowania. W jej opinii jest to szczególnie niebezpieczne ze względu na inne przepisy projektu (jak umożliwienie na mocy art. 9 powołanie w skład komisji osób negatywnie zaopiniowanych co do dawania rękojmi zachowania tajemnicy – nie przesądza bowiem czy opinia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego jest dla Sejmu wiążąca czy też jest ona tylko swego rodzaju wskazówką). Ponadto udostępnianie akt postępowania powinno odbywać się z uwzględnieniem dobra tegoż postępowania³.

Procedura powołania członka komisji opisana w art. 9 pozostawia pole interpretacyjne, czy uzyskanie negatywnej opinii wystawionej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oznacza automatycznie niespełnienie wymogu posiadania nieposzlakowanej opinii. W przypadku, gdyby taki automatyzm nie nastąpił, wówczas możliwe byłoby powołanie do komisji osób, które same znajdują się pod wpływami rosyjskimi. Z kolei automatyzm umożliwiałby w skrajnych przypadkach wybiórczą eliminację kandydatów do pełnienia quasi-sędziowskiej funkcji przez służby pod kierownictwem władzy wykonawczej.

Wydaje się, że w przypadku udostępniania materiałów operacyjnych czy akt postępowania należy wyważyć racje. Z jednej strony w przypadkach nadzwyczajnych komisja powinna mieć możliwość wglądu w ww. materiały, o ile nie sprzeciwia się temu dobro postępowania. W celu ochrony takiego dobra być może zasadne byłoby uregulowanie postępowania w sposób podobny do sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych⁴. Przykładowo art. 138 ust. 4 Regulaminu Sejmu wskazuje, że „[d]ostęp członków Komisji do informacji niejawnych o klauzuli tajności "tajne" lub "ściśle tajne" określają przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742)”. Art. 139 ust. 1 ww. aktu ustanawia jako zasadę odbywanie posiedzeń zamkniętych, które tylko wyjątkowo mogą być jawne. Z kolei na podstawie art. 141 dokumenty zawierające informacje niejawne, a wytworzone w

² Opinia z dnia 12 grudnia 2022 r., nr 1001-1.0280.326.2022, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AEA9D237913774B9C125891700483C13/%24File/2838-002.pdf>, dostęp: 10 stycznia 2023 r.

³ Ibidem, s. 1-3.

⁴ Rozdział 12, uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M. P. z 2022 r. poz. 990, 1092, 1204.

wyniku działalności Komisji mogą być objęte klauzulą tajności, a z posiedzeń mogą być ustalane komunikaty, konsultowane w ramach potrzeby z właściwymi organami.

Z drugiej strony biorąc pod uwagę przepis dotyczący braku odpowiedzialności członków komisji oraz możliwość zobowiązania prokuratora do wydania postanowienia w sprawie niektórych czynności, powstaje wyraźne ryzyko naruszenia zasad procesowych, w tym zasady domniemania niewinności.

Brak swobody decyzyjnej prokuratora w kwestii czynności o charakterze karnoprosesowym

Prokuratura Krajowa zwraca także trafnie uwagę na kwestie postanowienia o zatrzymaniu osoby czy zatrzymaniu i przeszukaniu rzeczy. Miałby je wydawać prokurator na wniosek przewodniczącego państwowej komisji. Nie posiadałby jednak możliwości nieuwzględnienia tegoż⁵.

Pozbawienie prokuratora decyzyjności w kwestii czynności karnoprosesowych opisanych w ustawie sprawia, że faktycznym ośrodkiem decyzyjnym w tym zakresie jest komisja. Zatem uzasadniony jest wniosek, że jedynie pozornie nie jest ona organem karnoprosesowym. W konsekwencji można dopatrzyć się innych naruszeń, jak np. niekonsekwentne względem postępowania karnego uregulowanie kwestii dowodu z przesłuchania na okoliczności objęte tajemnicą.

W opinii wskazano także na przepis stanowiący regulację specjalną w stosunku do ogólnych zasad delegacji prokuratorów. Art. 46 projektu powodowałby zaburzenie hierarchicznej struktury prokuratury przez faktyczne podporządkowanie prokuratora państwowej komisji, a pośrednio również Prezesowi Rady Ministrów, czyli władzy wykonawczej⁶. Szczególnie w przypadku tego ostatniego wniosku i wspomnianych elementów represyjnych pozycja prokuratora w świetle projektu i przyjęcie, że państwowa komisja pełniłaby rolę *quasi-sądową*, budzi to wątpliwości w zakresie poszanowania zasady trójpodziału władzy.

Faktyczny substytut kary

Poważne wątpliwości budzi katalog możliwych do zastosowania środków zaradczych, stosowanych wobec osób, które miałyby podlegać wpływom rosyjskim. Zwrócić szczególną uwagę należy na zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat. Sam projekt odsyła w tej kwestii do relewantnych przepisów ustawy z dnia

⁵ Ibidem, s. 3-4.

⁶ Ibidem, s. 5.

17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷. Zauważyć należy, że ustawa ta traktuje o odpowiedzialności dyscyplinarnej, a odpowiednik wspomnianego środka zaradczego jest tam wprost wskazany jako kara (art. 31 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy), z kolei art. 32 tej ustawy, m.in. do którego odsyła projekt, ma być stosowany wprost, a nie odpowiednio, zatem znów jest tam mowa o karach. Stwarza to istotne ryzyko niekonstytucyjności projektu – tym bardziej możliwe jest ryzyko naruszenia zasady nieretroaktywności przepisów prawa, zakazu interpretacji rozszerzającej przepisów o charakterze represyjnym i innych zasad związanych z postępowaniami dyscyplinarnymi i karnymi.

Rozważane jest także „cofnięcie pozwolenia na broń, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2516), lub nałożenie zakazu posiadania pozwolenia na broń na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej”. Budzi to poważne zastrzeżenia z tego względu, że w ogóle nie odnosi się do powodów, dla których pozwolenie na broń zostało wydane – w szczególności do przypadków, gdzie udzielenie takiego pozwolenia mogło nie mieć związku z działalnością prorosyjską. Szczególnie w przypadku udzielenia pozwolenia ze względów ochrony osobistej brak odniesienia się do trwania powodów, dla których pozwolenie zostało wydane stanowi poważne zagrożenie dla możliwości obrony osobistej przed zamachami na dobro prawnie chronione w postaci zdrowia i życia człowieka⁸. Ponadto projektodawca zdaje się ignorować fakt, że art. 11 tej ustawy wymienia katalog broni, na posiadanie której nie wymaga się pozwolenia. Wobec tego powstają poważne wątpliwości co do tego, czy *ratio* stosowania takiego środka zaradczego jest możliwe do osiągnięcia.

Ostatnim możliwym do nałożenia środkiem zaradczym jest „cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa lub nałożenie zakazu otrzymania poświadczenia bezpieczeństwa na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej”. Należy jednak przemyśleć, czy podobnego skutku nie dałoby się osiągnąć w drodze już istniejących procedur — niezależnych od komisji obsadzonej w wyniku politycznego wyboru przez Sejm.

Ryzyko wystawienia komisji na wpływy polityczne

Dodatkowym ryzykiem jest pozostawienie możliwości łączenia funkcji członka komisji z pełnieniem funkcji politycznych. Jest ono dodatkowo spotęgowane przez podniesienie członków komisji do rangi sekretarza stanu. Takie ukształtowanie składu komisji może wywołać oskarżenia o piętnowanie przeciwników politycznych, szczególnie w kontekście zbliżających się wyborów parlamentarnych i samorządowych. Jest to szczególnie istotne, gdy planuje się komisji nadanie kompetencji mogących bez wyroku sądowego podważyć zaufanie wyborców do konkretnych osób. Co prawda projekt przewiduje ścieżkę odwoławczą do sądu

⁷ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289.

⁸ Wyliczenie celów posiadania broni wskazano w art. 10 ust. 2 ustawy o broni i amunicji.

administracyjnego, lecz wyrok z pewnością zapadnie po wyborach. W związku z tym słuszne wydają się obawy, zgodnie z którymi komisja ma być jedynie narzędziem walki politycznej przed zbliżającymi się wyborami.

Nie należy zapominać również o ryzyku działania służb rosyjskich w obrębie samej komisji – mimo opinii Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego trzeba pamiętać, że są one także omylne i istnieje potencjalna możliwość, że współpracownicy Rosji działający w konspiracji zostaliby umieszczeni właśnie w strukturach takiego organu. W oczywisty sposób stanowiliby oni zagrożenie nie tylko dla ustaleń komisji, ale z powodu szerokich kompetencji komisji także dla stabilności politycznej i niewykluczone, że także dla polskiej suwerenności i polskiego ustroju politycznego.

Niekonstytucyjność projektu

Całokształt wyżej wskazanych okoliczności musi prowadzić do wniosku o niekonstytucyjności projektu w obecnym kształcie. Powoływanie Komisji w obecnym kształcie prowadzi do obejścia przepisów o komisji śledczej, o której mowa w art. 111 Konstytucji RP. Zgodnie z nim „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”, a tryb jej powołania określa ustawa. Taką ustawą jest w obecnym stanie prawnym ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1024). Jest to istotne szczególnie w omawianym przypadku, gdzie członkowie komisji powołanej zgodnie z projektem ustawy mieliby jeszcze szersze uprawnienia od tych będących członkami sejmowej komisji śledczej.

Art. 42 (wymogi pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej, prawo do obrony, domniemanie niewinności) i 45 ust. 1 („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”) Konstytucji RP traktują z kolei o gwarancjach odnoszących się do postępowania karnego. Jak wynika z analizy projektu, przepisy ustanawiałyby komisję pełniącą funkcję *quasi*-sądową w kontekście wymierzania sprawiedliwości. W związku z tym właściwym organem postępowania byłby sąd, a nie powołana komisja.

Podsumowanie

Projekt w obecnym kształcie budzi wątpliwości, szczególnie w zakresie podstawowych zasad prawa proceduralnego. Rekomenduje się jego odrzucenie i ewentualne skorzystanie z konstytucyjnie przewidzianych instrumentów, w tym przede wszystkim z możliwości powołania komisji śledczej, która w przypadku powzięcia podejrzenia o popełnieniu przez konkretne osoby przestępstw mogłaby powiadomić prokuraturę i w ten sposób przyczynić się do wszczęcia postępowań karnych, które nie rodziłyby tak zasadniczych wątpliwości.

Powołanie jednoznacznie niekonstytucyjnego organu przyczyniłoby się do łatwego zakwestionowania jego ustaleń, a jednocześnie utrudniłoby ustalenie i ukaranie osób realnie pozostających pod wpływem rosyjskim ze szkodą dla bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej.

Przemysław Pietrzak – analityk Centrum Analiz Legislacyjnych Ordo Iuris