



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 15 czerwca 2023 r.

NRA.12-SM-1.125.2023

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS.175.340.2023

Data wpływu 16.06.2023

Pani

Agnieszka Kaczmarska

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowna Pani,

W odpowiedzi na pismo SPS-WP.020.156.3.2023 z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3318) w załączeniu przesyłam opinię Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 15 czerwca 2023 r.

Autorką opinii jest adw. dr Monika Haczkowska, członek Zespołu „Wymiar Sprawiedliwości – Adwokatura dla przyszłości” Naczelnej Rady Adwokackiej.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS- k.p. 020.156.6.2023

Data wpływu 19.06.2023

Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Rady Adwokackiej
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Rady Adwokackiej
adw. Dorota Kuliriska



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 15 czerwca 2023 r.

NRA.12-SM-1.125.2023

OPINIA

**Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

**do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o
zmianie ustawy o Państwowej Komisji ds. badania wpływów
rosyjskich
na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach
2007-2022 oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 3318)**

I. Przedmiot opinii.

Przedmiotem niniejszej opinii jest złożony przez Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 oraz niektórych innych ustaw (dalej: „Projekt”), wniesiony do Sejmu w dniu 2 czerwca 2023 roku (jako druk sejmowy nr 3318)

Celem Projektu jest zmiana przepisów ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022¹ zmierzająca do zniesienia możliwości stosowania przez Komisję do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (dalej: „Komisja”), tzw. środków zaradczych, które ustanowione zostały na mocy ustawy o Komisji w art. 37 ust. 1. Ponadto Projekt przewiduje zmianę trybu odwoławczego od decyzji Komisji z sądów administracyjnych na sądy powszechne, wykluczenie możliwości pełnienia

¹ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 (Dz. U. z 2021 r., poz. 1030), dalej „ustawa o Komisji ds. badania wpływów rosyjskich” lub „ustawa o Komisji”

funkcji członka Komisji przez posła lub senatora, a także zwiększenie niezależności Komisji i transparentności postępowań przed Komisją. Celem Projektu jest ponadto ujednolicenie w ramach systemu prawnego ochrony tajemnic zawodowych.

W Projekcie przewidziana została zmiana w odniesieniu do procedury odwoławczej od niektórych decyzji administracyjnych Komisji. Zgodnie z proponowanym brzmieniem dodanych do ustawy o Komisji art. 39a i art. 39b, osoba, wobec której zostanie wydana decyzja stwierdzająca, że jej działanie było pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, będzie mogła wnieść odwołanie do właściwego sądu apelacyjnego, na zasadach dotyczących apelacji w postępowaniu cywilnym, a następnie skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. Dlatego Projekt zakłada również zmianę ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1904 z późn. zm.), poprzez dodanie w art. 26 § 1 pkt 8b, i rozszerzenie właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o rozpoznawanie spraw, w których złożono apelację od decyzji administracyjnej Komisji. W związku z tym przewidziano zmianę w zakresie objęcia osób wnoszących apelację od decyzji administracyjnej Komisji zwolnieniem od kosztów sądowych (art. 4 Projektu, zakładający zmianę art. 96 ust. 1 poprzez dodanie pkt 18 w ustawie z dnia 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. z 2022 r., poz. 1125 z późn. zm.).

W zakresie zmian w składzie i trybie powoływania Komisji, Projekt w art. 7 wprowadza zasadę, zgodnie z którą członkami Komisji nie mogą być posłowie ani senatorowie. Przy czym w przypadku zgłoszenia przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy kandydata na członka Komisji posła lub senatora, głosowania nad tym kandydatem nie będzie się przeprowadzać, natomiast z dniem wejścia w życie – członkostwo tych osób w Komisji wygasa. Podobnie w przypadku Przewodniczącego Komisji. Jeśli wybór zostałby dokonany przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, uznaje się go za bezskuteczny. Wówczas członkowie Komisji dokonają wyboru Przewodniczącego w terminie 14 dni, od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Projekt zakłada ponadto wykluczenie możliwości przesłuchania przez Komisję w charakterze świadka obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego – co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę, duchownego (co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi) oraz mediatora (co do faktów, o których dowiedział się prowadząc postępowanie mediacyjne w postępowaniu karnym lub karnoskarbowym).

W Projekcie przewidziane zostały zmiany innych ustaw, które znowelizowano na mocy ustawy o Komisji, poprzez powrót do ich pierwotnego brzmienia.

Wreszcie Projekt, w opinii Wnioskodawcy, w celu wzmocnienia transparentności prowadzonych przez Komisję postępowań, w miejsce możliwości przeprowadzenia rozpraw, wprowadza obowiązek ich przeprowadzenia oraz wprowadza zasadę jawności przeprowadzania posiedzeń wyznaczonych przed rozprawą.

II. Uwagi ogólne.

Inicjatywa legislacyjna Prezydenta RP mająca na celu wyjście naprzeciw postulatom płynącym ze strony znaczącej większości środowiska prawniczego co do niekonstytucyjności ustawy o Komisji ds. badania wpływów rosyjskich, a także stanowiskami wyrażonymi przez Parlament Europejski podczas specjalnej sesji PE poświęconej właśnie tej ustawie, stanowisku Komisji Europejskiej co do istnienia poważnych wątpliwości w zakresie łamania zasady praworządności wyrażonej w art. 2 TUE a stanowiącej fundament Unii Europejskiej, uruchomienia wobec Polski postępowania przeciwnaruszeniowego w trybie art. 258 TFUE², wreszcie oświadczenia Departamentu Stanu USA, w którym podzielono obawy co do możliwości wykorzystania przepisów tej ustawy do ingerencji w wolne i uczciwe wybory w Polsce - jest niewątpliwie założeniem słusznym. Niestety analiza Projektu nakazuje stwierdzić, że nie są to rozwiązania wystarczające. Na marginesie oceny prawnej i uwag szczegółowych do Projektu konieczne jest zwrócenie uwagi na zasadnicze wątpliwości natury ogólnej.

1. Po pierwsze, Projekt nie usuwa zasadniczych problemów związanych z niekonstytucyjnością ustawy o Komisji. Ustawa z 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji ds. badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022, łamie bowiem Konstytucję RP w wielu miejscach, narusza ład konstytucyjny i podważa aksjologię ustawy zasadniczej. Tytułem wyjaśnienia podkreślić należy, że przede wszystkim łamie zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP z kilku powodów. Ustawa o Komisji ds. badania wpływów rosyjskich narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, ponieważ zawiera zwroty niedookreślone („wpływy rosyjskie”), ma zastosowanie do sytuacji i działań, które w latach 2007-2022 nie były penalizowane i nie stanowiły naruszenia prawa. Narusza fundamentalną zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Poważne wątpliwości budzą specjalne uprawnienia Komisji, której członkowie nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za swoje działania – Komisja jest praktycznie wyjęta spod prawa (art. 13 ustawy o Komisji), co stanowi jednocześnie naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Wydanie przez Komisję decyzji administracyjnej stwierdzającej, że dana osoba działała pod wpływem rosyjskim powoduje, że osoba ta „nie daje rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym” praktycznie do końca życia. Natomiast niemożność uwolnienia się od tych zarzutów powoduje „śmierć cywilną” takich osób (art. 37 ust. 6). Ustawa o Komisji wprowadziła tzw. środki zaradcze, które w istocie wywierają skutki karne, a mogą zostać

² Komisja Europejska w związku z wejściem w życie ustawy o Komisji ds. badania rosyjskich wpływów wszczęła kolejne postępowanie przeciwnaruszeniowe przeciwko Polsce w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, określając 21 dniowy termin na udzielenie przez rząd Polski odpowiedzi. Komunikat KE dostępny jest na stronie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_3134. Na marginesie należy podkreślić, że Komisja Europejska w związku z wyrokami wydanymi przez Trybunał Konstytucyjny 15 lutego 2023 r. skierowała przeciwko Polsce kolejną już skargę do Trybunału Konstytucyjnego https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_842.

zastosowane w sytuacji stwierdzenia przez Komisję, że osoba, wobec której toczyło się postępowanie, działała „pod wpływem rosyjskim”. Wreszcie ustawa o Komisji nie przewidywała okresu *vacatio legis*, co stanowiło naruszenie zasad prawidłowej legislacji.

Ustawa o Komisji łamie ponadto zasadę trójpodziału władz określoną w art. 10 Konstytucji, ponieważ o nałożeniu środków zaradczych na osobę, której „udowodni się”, że działała pod wpływem rosyjskim (co może skutkować pozbawieniem możliwości pełnienia funkcji publicznych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat) – decydować ma ciało polityczne, które może składać się z posłów i senatorów, a nie sąd. Natomiast zgodnie z art. 10 Konstytucji w zw. z art. 175 ust. 1 oraz art. 177 – wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. Tymczasem Komisja mając status organu administracji publicznej, będąc zależną pod względem organizacyjnym i finansowym od władzy wykonawczej (Prezes Rady Ministrów wybiera przewodniczącego Komisji oraz ustala jej Regulamin), jest w istocie wyposażona w kompetencje orzecznicze. Wydaje decyzję administracyjną, która jest ostateczna (art. 15 ust. 4), a jej skutki mają charakter karny. Taki sposób ukształtowania Komisji, przyznane jej szerokie uprawnienia, w tym *de facto* orzecznicze, sprawia, że ustawa o Komisji narusza również art. 175 ust. 2 Konstytucji. Staje się bowiem sądem wyjątkowym, działającym w trybie doraźnym, który może być ustanowiony tylko w czasie wojny.

Ustawa o Komisji w całości narusza art. 42 Konstytucji (podobnie art. 47, 48, 49 Karty Praw Podstawowych³ czy art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka⁴). Jeśli chodzi o zasadę domniemania niewinności, Komisja – mimo że nie ma uprawnień do orzekania o winie, mocą decyzji administracyjnej może m.in. pozbawić możliwości pełnienia funkcji publicznych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat czy cofnąć poświadczenia bezpieczeństwa na okres do 10 lat (art. 37 ustawy o Komisji). Skutek zastosowania tzw. środków zaradczych jest natomiast taki, jak środek karny orzeczony w ramach przepisów Kodeksu karnego lub przez Trybunał Stanu wobec osób wymienionych w art. 198 Konstytucji. Ponadto, osoby wezwane przed oblicze Komisji są w istocie pozbawione prawa do obrony i wszelkich gwarancji proceduralnych, jakie wymagane są zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Przykładowo prawo odmowy zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ciężący na osobie wezwanej obowiązek zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, prawo do odmowy odpowiedzi na pytanie lub składania wyjaśnień, prawo do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli jej udzielenie mogłoby narazić osobę wezwaną lub osobę dla niej najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego na odpowiedzialność karną, czy – jak w przypadku działania komisji śledczej – prawo do złożenia wniosku o wyłączenie członka komisji. Dodatkowo ustawa o Komisji w zakresie, w

³ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 7.06.2016 r. C 202, s. 389)

⁴ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284), dalej „Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka” lub „Europejska Konwencja”

jakim pozwala Komisji zwolnić z tajemnicy obrończej adwokata, a także inne osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, radcy prawnego, dziennikarskiej czy lekarskiej co do faktów objętych tą tajemnicą, godzi w fundamentalną zasadę prawa do obrony. Zwłaszcza, że przesłanką do pozyskania takich informacji jest – w świetle art. 32 ust. 1 ustawy o Komisji – „nadmierne utrudnienie” w ustaleniu okoliczności na podstawie innego dowodu. Wreszcie w świetle art. 42 ust. 1 Konstytucji odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Oznacza to zakaz karania za czyny, które nie były zabronione w przeszłości (*nullum crimen sine lege*). Tymczasem ocenie co do bycia „pod wpływem rosyjskim” poddawane są działania osób w latach 2007-2022, kiedy prawo nie przewidywało sankcji za takie działania.

Ustawa o Komisji narusza zasadę prawa do sądu wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Mimo, że w świetle postępowania administracyjnego istnieje możliwość wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję ostateczną wydaną przez Komisję, to specyfika postępowania sądowo-administracyjnego polega po na ocenie czy organ (Komisja) działał zgodnie z prawem (proceduralnym i materialnym). Wyklucza natomiast możliwość badania stanu faktycznego i materiału dowodowego zebranego w postępowaniu przed organem (Komisją). Ponadto nie wstrzymuje wykonania decyzji.

Art. 15 ust. 4 ustawy o Komisji, zgodnie z którym decyzje administracyjne, postanowienia i uchwały Komisji są ostateczne, łamie fundamentalne prawo każdego do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, wyrażone w art. 78 Konstytucji. Podobnie jak art. 176 ustawy zasadniczej określający zasadę dwuinstancyjności postępowania.

Wreszcie, ustawa o Komisji łamie prawo do ochrony danych osobowych zagwarantowaną w art. 51 Konstytucji (podobnie w art. 7 i 8 KPP), przez praktycznie nieograniczoną możliwość pozyskiwania i gromadzenia wszelkich danych i informacji o osobach lub podmiotach, które są w posiadaniu sądów, prokuratury, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, Prokuratura Generalnego, Prezesa NIK, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także samorządu zawodowego – które „są niezbędne do wykonywania zadań Komisji oraz zapewniają wszelką inną pomoc przy realizacji jej zadań”. Z kręgu podmiotów nie wyłączając spółek prywatnych (w tym dostępu do informacji niejawnych czy objętych tajemnicą przedsiębiorstwa – art. 16 ust. 2 ustawy o Komisji), czy prywatnych mieszkań, których przeszukanie może prokuratorowi zlecić Komisja (art. 17 ust. 1 ustawy o Komisji). Jednocześnie dokumentacja zgromadzona w toku postępowania Komisji, jako że nie stanowi informacji publicznej, nie podlega udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej (art. 8 ust. 3 ustawy o Komisji). Oznacza to brak jakiejkolwiek kontroli nad tym, jakimi dokumentami i informacjami dysponować będzie Komisja.

Wskazane przykłady naruszenia przepisów Konstytucji przez ustawę o Komisji ds. badania rosyjskich wpływów nie wyczerpują katalogu zarzutów niekonstytucyjności oraz niezgodności zarówno z normami unijnymi⁵ jak i konwencyjnymi⁶, stanowią natomiast punkt odniesienia do oceny rozwiązań zaproponowanych w Projekcie, które – w założeniu Wnioskodawcy – mają wyjść naprzeciw części wątpliwości zgłaszanych w czasie debaty publicznej. Proponowane w Projekcie rozwiązania utrzymujące w mocy obowiązujące przepisy, czynią cel projektowanej ustawy iluzorycznym i po raz kolejny zmierzają do obejścia Konstytucji RP.

2. Po drugie, Projektodawca w uzasadnieniu Projektu podkreśla pozytywną ocenę samego powołania Komisji, której zadaniem ma być zbadanie wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022. Stwierdzając jednocześnie, że w Jego opinii „dobro Rzeczypospolitej powinno być na pierwszy miejscu – tak stanowi Konstytucja RP” i „tak samo powinno być dla wszystkich osób, które chcą decydować o losach Ojczyzny”. Dlatego też nie kwestionując zasadności powołania Komisji podkreśla, że należy zapewnić sprawne wykonywanie jej ustawowych zadań. Projektodawca pozostawiając natomiast w strukturze organów „ciało”:

- niebędące sądem, ale mające kompetencje orzecznicze,
- łączące w istocie funkcje prokuratury, służb specjalnych i sądów,
- o nieograniczonych możliwościach w zakresie pozyskiwania informacji, danych i wszelkich dokumentów obejmujących lata 2007-2022 od nieokreślonej liczby osób, podmiotów (w tym spółek prawa prywatnego, organizacji pozarządowych, dziennikarzy), organów władzy publicznej i służb,
- mogące przeszukiwać pomieszczenia, zajmować wszelkie dokumenty i rzeczy,
- mające uprawnienia *de facto* do przesłuchiwania osób bez zapewnienia im gwarancji konstytucyjnych w postaci choćby prawa do obrony,
- mające prawo do nakładania na osoby, które nie stawily się na wezwanie Komisji kar nawet do 50 tys. złotych, a nawet domagać się przymusowego doprowadzenia przez Policję,
- uprawnijające do zwolnienia z tajemnicy osób, które mają prawo i obowiązek do nieujawniania informacji uzyskanych w ramach wykonywania swoich zawodów,

⁵ Począwszy od zasady praworządności wyrażonej w art. 2 TUE, mającej charakter metazasady, z niej bowiem wywodzą się inne zasady tworzące fundament UE. Dlatego też przestrzeganie zasady rządów prawa jest konieczną przesłanką funkcjonowania wszystkich pozostałych wartości wymienionych w art. 2 TUE. W kontekście prawa do sądu, art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE, zgodnie z którym państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Ponadto naruszenie art. 47 Karty Praw Podstawowych, gwarantującego każdemu prawo do sądu bezstronnego oraz skutecznego środka odwoławczego, art. 49 KPP przez łamanie zasady *nullum crimen sine lege* i zasady zakazu skazania osoby za czyn polegający na działaniu lub zaniechaniu, który nie stanowił czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia. Ponadto art. 48 stanowiący gwarancję domniemania niewinności oraz prawa do obrony. Wreszcie ustawa o Komisji narusza przepisy dotyczące poszanowania życia prywatnego (art. 7 KPP) oraz ochrony danych osobowych (art. 8 KPP).

⁶ Przede wszystkim prawo do sądu zagwarantowane w art. 6 Europejskiej Konwencji, a także art. 8 odnoszący się do prawa do prywatności.

- rozstrzygające w sposób ostateczny o prawach i wolnościach jednostek,

którego jawność działania może być wyłączona, a pozyskane dokumenty wyłączone z dostępu w trybie informacji publicznej, którego członkowie nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność – podważa fundamentalne zasady demokratycznego państwa prawnego wynikające nie tylko z polskiej Konstytucji, ale również prawa międzynarodowego.

Należy natomiast podkreślić, że Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in.*⁷ (w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej SN) stwierdził, że „art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu przepisów unijnych. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej”⁸. Orzeczenie to w związku z powołaniem Komisji ds. badania rosyjskich wpływów, zachowuje swoją aktualność.

3. Po trzecie, Projekt nie eliminuje przesłanki „wpływów rosyjskich”, będącej podstawą toczącego się wobec osoby postępowania, o której mowa w art. 2 pkt 8 ustawy o Komisji. W świetle natomiast nieograniczonych kompetencji Komisji poważne wątpliwości konstytucyjne budzi możliwość rozstrzygania w sposób ostateczny o prawach i wolnościach jednostek na podstawie zwrotów niejasnych, nieostrych i niedookreślonych. Na temat występowania w tekście aktów prawnych zwrotów niedookreślonych Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie. Powodem, dla którego TK uznał, że dany przepis jest niezgodny z konstytucją, było to, że zawierał on pojęcia nieostre. Podkreślał przy tym, że istnienia zwrotów niedookreślonych nie można wykluczać w przepisach prawnych, budzą one jednak zastrzeżenia z punktu widzenia art. 2 Konstytucji, naruszają bowiem zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadę określoności przepisów prawnych. Nakaz określoności przepisów prawnych rozumiany jest przez Trybunał Konstytucyjny jako „konieczność formułowania przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych”⁹. Jednocześnie Trybunał zauważył, że „zakaz formułowania przepisów niejasnych, nieprecyzyjnych nie jest tożsamy z zakazem posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi”¹⁰

⁷ Wyrok TS w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in.* (EU:C:2019:982)

⁸ Pkt 146-153 wyroku TS w sprawach połączonych nr C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in.*

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 1999 r., K 5/99 (OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100). Podobnie w wyroku z 15 września 1999 r., K 11/99 (OTK ZU 1999 nr 6, poz. 116), czy w wyroku z 24 grudnia 1999 r., SK 14/98 (OTK ZU 1998 nr 7, poz. 163)

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2006 r., SK 34/06 (OTK ZU-A 2006, nr 9, poz. 118)

Dopuszczalność posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami niedookreślonymi niesie jednak ze sobą określone ryzyko. Pozostawia bowiem sądom pewien margines swobody oceny oraz uwzględnienia okoliczności konkretnego przypadku. Warunkiem jest jednak zapewnienie szczególnych gwarancji proceduralnych, w ramach których zwroty te wypełnione zostaną konkretną treścią. Jednym z podstawowych wymogów jest natomiast to, aby organ stosujący prawo miał odpowiedni status ustrojowy. Jak słusznie stwierdził TK w wyroku SK 30/06 „status podmiotu stosującego klauzule generalne lub zwroty niedookreślone ma kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisu, który ten podmiot upoważnia do ingerencji w prawa obywatelskie”¹¹. Komisja ds. badania wpływów rosyjskich nie ma natomiast ani odpowiedniego statusu ustrojowego ani nie daje gwarancji proceduralnej wypełnienia treścią zwrotu „wpływy rosyjskie” w sposób nie budzący żadnych wątpliwości.

W związku z tym należy podkreślić, że pozostawienie w systemie obowiązującego prawa nieostrej, nieprecyzyjnej i niedookreślonej przesłanki jak „działanie pod wpływem rosyjskim” budzi zastrzeżenia konstytucyjne z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, a co za tym idzie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego. Jak zauważył wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie „Z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika obowiązek poprawnej legislacji¹² w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa, realizujących prawem określone funkcje (...) wynikające z art. 2 Konstytucji zasady powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, jeśli chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję, w szczególności wolności i praw człowieka i obywatela. (...) Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny” (K 50/07, P 37/09, K 11/94, K 46/07)¹³.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05 (OTK ZU-A 2006, nr 1, poz. 2)

¹² Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „Zasady techniki prawodawczej” (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku, Dz. U. Nr 100, poz. 908) stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy (K 50/07).

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07 (OTK ZU-A 2009, nr 4, poz. 51), wyrok TK z 20 października 2010 r., P 37/09 (OTK ZU-A 2010, nr 8, poz. 79), wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94 (OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12) oraz wyrok z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07 (OTK ZU-A 2008, nr 6, poz. 104)

4. Po czwarte, Projekt nadal **pomija wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE TSUE)¹⁴ oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)¹⁵ w sprawach polskich,** które zostały wydane w związku ze skargami na naruszenie zasad niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ma to o tyle istotne znaczenie, że Projektodawca przewiduje możliwość wniesienia przez osobę, wobec której wydana została przez Komisję decyzja administracyjna stwierdzająca, że działanie tej osoby było pod wpływem rosyjskim, skargi kasacyjnej od wydanego przed sąd apelacyjny prawomocnego wyroku (lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia apelacji lub umorzenia postępowania przed sądem apelacyjnym) – do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Oznacza to z jednej strony dalsze rozszerzenie właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o rozpoznawanie spraw, w których złożono apelację od decyzji administracyjnej Komisji, mimo że status tej Izby oraz orzekających w niej sędziów został zakwestionowany przez oba europejskie trybunały, z drugiej natomiast niewykonywanie przez Polskę wyroków TSUE i ETPCz. Zwłaszcza w orzeczenia z 8 listopada 2021 r. w sprawie nr 49868/19 i nr 57511/19 *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*¹⁶, w którym ETPCz stwierdził, że na procedurę powoływania sędziów tej Izby nadmiernie wpłynęła władza ustawodawcza i wykonawcza, co skutkuje niemożnością uznania jej za „sąd ustanowiony ustawą” w rozumieniu art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i oznacza, że doszło do naruszenia przez Polskę art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji, o czy będzie mowa w dalszej części opinii.

Podsumowując uwagi ogólne, w ocenie Opiniującej Projekt proponując rozwiązania *de facto* pozostawiające w mocy przepisy ustawy o Komisji i utrzymujące *status quo* Komisji co do jej nieograniczonych kompetencji, pozostawiając w obrocie prawnym niedookreśloną przesłankę „wpływów rosyjskich”, która daje podstawę do wszczęcia postępowania przeciwko nieograniczonej liczbie osób, bez zachowania standardów proceduralnych gwarantujących każdemu prawo do obrony, rozstrzygając ostatecznie o prawach i wolnościach jednostek,

¹⁴ Wyrok TS z 24 czerwca 2019 r., w sprawie C-619/18 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2019:531); wyrok TS z 5 listopada 2019 r., w sprawie C-192/18 *KE p. Polsce* (EU:C:2019:924); wyrok TS z 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2020, s. 277); wyrok TS z 26 marca 2020 r., w sprawach połączonych nr C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (ECLI:EU:C:2020:234); wyrok TS z 2 marca 2021 r., w sprawie C-824/18 *A.B i inni p. Krajowej Radzie Sądownictwa* (Zb. Orz. 2021, s. 153); postanowienie TS z 14 lipca 2021 r., w sprawie C-204/21 *KE p. Polsce* (ECLI:EU:C:2021:593), następnie postanowienie w sprawie zastosowania środków tymczasowych z 27 października 2021 r. (ECLI:EU:C:2021:593); wyrok TS z 15 lipca 2021 r., w sprawie C-791/19 *KE p. Polsce* (Zb. Orz. 2021, s. 596); wyrok TS z 6 października 2021 r., w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 *W. Ż i Sąd Najwyższy* (ECLI:EU:C:2021:798) czy wyrok TS z 16 listopada 2021 r., w sprawach połączonych C-748/19 i C-754/19 *W.B. i in.* (ECLI:EU:C:2021:403).

¹⁵ Wyrok ETPCz z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, HUDOC VII.510.103.2020; wyrok ETPCz z 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, skarga nr 26691/18 i 27367/18, HUDOC VII.150.; wyrok ETPCz z 8 listopada 2021 r., w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skarga nr 49868/19 i 57511/19; wyrok ETPCz z 19 maja 2021 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/19, HUDOC VII.511.51.2019; wyrok ETPCz z 7 maja 2021 r. w sprawie nr 4907/18 *Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce*, HUDOC VII.510.147.2019 czy wyrok ETPCz z 3 lutego 2022 r., w sprawie nr 1469/20 *Advance PHARMA sp. z o.o. przeciwko Polsce*.

¹⁶ Wyrok dostępny jest na stronie

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%7D>

wreszcie nie uwzględniając orzecznictwa unijnego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do statusu sędziów m.in. Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, nie tylko narusza Konstytucję RP, ale również przeczy zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa oraz narusza standardy prawa międzynarodowego.

III. Ocena prawna Projektu.

1. Projekt w art. 1 pkt 10 i 11, proponuje zmianę polegającą na **uchyleniu** przepisów dotyczących możliwości zastosowania wobec osób, co do których Komisja stwierdziła, że działały pod wpływem rosyjskim – **środków zaradczych**. Pozostawia natomiast możliwość stwierdzenia w decyzji administracyjnej, że osoba, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o Komisji, **nie daje rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym**. Skutkiem takiego stwierdzenia jest w istocie wykluczenie z życia publicznego osoby, na trudny do określenia czas. Mimo, że wniesienie apelacji – w świetle projektowanego art. 39a ust. 2 (art. 1 pkt 13 Projektu) powoduje, że decyzja nie wywołuje skutków prawnych do czasu rozstrzygnięcia o apelacji przez sąd apelacyjny, to negatywne skutki społeczne w postaci stygmatyzowania, czy wręcz wykluczenia z przestrzeni publicznej są nie do przewidzenia. Biorąc pod uwagę fakt, że podstawą uruchomienia i prowadzenia postępowania przez Komisję jest stwierdzenie „czy wystąpiło prawdopodobieństwo działania” osoby pod wpływem rosyjskim i w świetle wcześniejszych uwag co do statusu Komisji, proponowane rozwiązanie rażąco narusza zasady konstytucyjne.

Podkreślenia również wymaga, że zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy o Komisji, który nie jest objęty zmianą wynikającą z Projektu, postanowienie Komisji o wszczęciu postępowania „zawiera co najmniej opis uprawdopodobnionych wpływów rosyjskich”, tymczasem skutek takiego postanowienia jest tożsamy z wszczęciem postępowania prokuratorskiego o postawieniu zarzutów (postępowanie *ad personam*). Różnica między postępowaniem przed Komisją a prokuratorskim jest natomiast zasadnicza.

Dlatego też zaproponowaną zmianę uznać należy za niewystarczającą. Nie sprzyja ona bowiem ani właściwej realizacji gwarancji przejrzystości ani budowania społecznego zaufania do państwa. Narusza przez to zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa.

2. Projektodawca w art. 1 pkt 13, proponuje wprowadzenie **zmiany w odniesieniu do procedury odwoławczej od niektórych decyzji administracyjnych Komisji**. Zgodnie z proponowanym brzmieniem dodanych do ustawy o Komisji art. 39a i art. 39b, osoba, wobec której zostanie wydana decyzja stwierdzająca, że jej działanie było pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, będzie mogła wnieść odwołanie do właściwego

sądu apelacyjnego, na zasadach dotyczących apelacji w postępowaniu cywilnym, a następnie skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego.

Zaproponowana w Projekcie zmiana jedynie *prima facie* wydaje się rozwiązywać problem niekonstytucyjności, jaki był podnoszony wobec ustawy o Komisji. Jednak bliższa analiza wskazuje, że instytucja hybrydowego postępowania odwoławczego stanowiąc mieszankę dwóch procedur prawnych o odmiennej naturze – nie eliminuje podstawowego zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji w zakresie prawa stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Ten swoisty „system odwoławczy”, pozbawia stronę do odwołania od decyzji Komisji w znaczeniu właściwym i ze skutkami właściwymi dla postępowania administracyjnego. Organem odwoławczym nie może być bowiem sąd – ani administracyjny, ani powszechny, co wynika z art. 10 w związku z art. 175, 177 czy 184 Konstytucji. W świetle art. 78 Konstytucji każde rozstrzygnięcie organu administracji musi podlegać kontroli w ramach postępowania administracyjnego, a zaproponowany w Projekcie sposób zaskarżenia decyzji Komisji nie spełnia tego wymogu. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że kontrola rozstrzygnięć w postępowaniu instancyjnym stanowi podstawową gwarancję ochrony praw jednostki. Dla tej ochrony fundamentalne znaczenie ma dwukrotne rozpatrzenie sprawy związane z zasadą dwuinstancyjności postępowania¹⁷.

Zaproponowaną zmianę należy zatem ocenić negatywnie.

3. W Projekcie w art. 1 pkt 7 przewidziano **zakaz przesłuchiwania jako świadków obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego działającego na podstawie art. 245 § 1 Kodeksu postępowania karnego**, co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę; duchownego, co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi oraz mediatora, co do faktów, o których dowiedział się prowadząc postępowanie mediacyjne w postępowaniu karnym lub karnoskarbowym. Proponowana zmiana wychodzi naprzeciw zgłaszanych w toku prac na ustawę o Komisji postulatów usunięcia przepisów, które łamią podstawowe zasady związane z tajemnicą obrończą i adwokacką (radcowską). W tym względzie proponowaną zmianę należy ocenić pozytywnie. Nie zrozumiałe jest natomiast wykluczenie z grona osób, które nie mogą być przesłuchiwane w charakterze świadków lekarzy, notariuszy czy dziennikarzy. Zwłaszcza, że w uzasadnieniu Wnioskodawca nie wyjaśnia tego pominięcia.

4. Projekt w art. 7 przewiduje **zmianę w składzie i trybie powoływania członków Komisji**. Wnioskodawca proponuje zasadę, zgodnie z którą członkami Komisji nie mogą być posłowie ani senatorowie. Przy czym w przypadku zgłoszenia przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy kandydata na członka Komisji posła lub senatora, głosowania nad tym kandydatem nie będzie się przeprowadzać, natomiast z dniem wejścia w życie – członkostwo

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2008 r., P 57/07 (OTK ZU-A 2008, nr 10, poz. 178), podobnie wyrok z 14 października 2009 r., Kp 4/09 (OTK ZU-A 2009, nr 9, poz. 134)

tych osób w Komisji wygasa. Podobnie w przypadku Przewodniczącego Komisji. Jeśli wybór zostałby dokonany przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, uznaje się go za bezskuteczny. Wówczas członkowie Komisji dokonają wyboru Przewodniczącego w terminie 14 dni, od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Analiza proponowanych zmian pozwala stwierdzić, że nie przywraca ona stanu konstytucyjności. Nadal bowiem orzekać będzie organ administracji, stanowiący część władzy wykonawczej, wyposażony w nadzwyczajne uprawnienia zarówno co do sposobu gromadzenia materiału dowodowego od wszelkich organów władzy publicznych i służb (począwszy od sądów i prokuratur, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służb Kontrwywiadu Wojskowego, Służb Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Prokuratury Generalnej, Prezesa NIK, po organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także samorządu zawodowego), kompetencji *de facto* rozstrzygających w sposób ostateczny o prawach i wolnościach osób, jak i braku kontroli i odpowiedzialności za swoje działania (art. 13 ustawy o Komisji pozostaje w mocy). Uwagi ogólne pozostają w tym zakresie nadal aktualne. Komisja jako organu o charakterze *de facto* sądu, istniejąca poza strukturami sądownictwa, niepodlegająca kontroli instancyjnej ani judykacyjnej, składająca się z osób, które nie muszą mieć żadnych kwalifikacji merytorycznych (brak nawet wymogu co do posiadania wykształcenia wyższego) – stawia zarzuty bycia „pod wpływem rosyjskim na szkodę Rzeczypospolitej”, prowadzi postępowanie w sposób nie pozwalający na skuteczną obronę swoich praw przez osobę, której postępowanie dotyczy, jednocześnie stwierdza w sposób ostateczny, że działanie tej osoby było bądź nie było działaniem „pod wpływem rosyjskim”, by w ostateczności doprowadzić do skutku w postaci uznania, że osoba ta nie daje rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym. Podkreślenia przy tym wymaga, że Projekt nie usuwa zasadniczego powodu wszczęcia i prowadzenia postępowania oraz orzekania *de facto* o sankcjach – wykluczenie z życia publicznego na bliżej nieokreślony czas – jedynie w oparciu o „wysokie prawdopodobieństwo” działania pod wpływem rosyjskim.

W tych okolicznościach zmiany polegające na: wykluczeniu ze składu Komisji osób sprawujących mandat posła lub senatora, wyłaniania Przewodniczącego Komisji przez jej członków (jakkolwiek projektodawca w art. 7 ust. 5 Projektu nadal pozostaje przy możliwości wyboru Przewodniczącego Komisji przez Prezesa Rady Ministrów po bezskutecznym upływie 14 dni od dnia wejścia w życie projektowanej Ustawy), czy kompetencji do uchwalenia przez Komisję własnego Regulaminu w drodze uchwały – mają jedynie charakter kosmetyczny. Zmiany te jako naruszające zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadę trójpodziału władz określoną w art. 10 w związku z art. 175 ust. 1, 176 i 177 Konstytucji, art. 7 ustawy zasadniczej, zasadę dwuinstancyjności postępowania art. 78 oraz art. 42 ust. 1, 2 i 3 określający prawa osób do obrony, co do których toczy się postępowanie *de facto* o charakterze karnym – należy ocenić negatywnie.

5. Projekt przewiduje zmiany innych ustaw, które znowelizowano na mocy ustawy o Komisji. W art. 2 – w ustawie z dnia 21 maja 1999 roku o broni i amunicji (Dz. U. z 2021 r.,

poz. 2516 z późn. zm.) – Projekt zakłada powrót do pierwotnego brzmienia art. 17 i 18, poprzez uchylenie w art. 17 ust. 3a, na mocy którego właściwy organ Policji odmawia wydania pozwolenia na broń osobie, wobec której Komisja orzekła środek zaradczy, a także art. 18 ust. 1 pkt 2a, w świetle którego organ Policji cofa pozwolenie na broń wobec osoby, która uznana została za działającą pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 3 Projekt przewiduje ponadto powrót do pierwotnego brzmienia przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 289), mowa o brzmieniu art. 188, art. 189 ust. 2, uchyleniu ust. 3a oraz skreśleniu w art. 190 pkt 2 wyrazów „lub decyzji Komisji”.

Wreszcie w art. 5 Projekt zakłada również powrót do pierwotnego brzmienia przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 e., poz. 742 z późn. zm.), mowa o uchyleniu w art. 30 ust. 2a - które zostały zmienione na mocy ustawy o Komisji.

Zaproponowane zmiany należy ocenić pozytywnie.

6. Projekt w art. 6 wprowadza zmianę w zakresie poszerzenia właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o rozpoznawanie spraw, w których złożono apelację od decyzji administracyjnej Komisji. Analiza proponowanej zmiany wskazuje na to, że Projekt nie tylko po raz kolejny poszerza właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych o nowe uprawnienia, ale przede wszystkim Wnioskodawca nie respektuje dotychczasowego orzecznictwa obu europejskich trybunałów dotyczących tej Izby Sądu Najwyższego oraz opinii Komisji Weneckiej. Dość wspomnieć, że w odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 8 listopada 2021 roku w sprawie nr 49868/19 i nr 57511/19 *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*¹⁸, zakwestionował legalność wyboru sędziów do tej Izby, co w skutkach jest równoznaczne z zakwestionowaniem legalności całego składu Izby. Tymczasem art. 26 § 1 pkt 8b ustawy o Sądzie Najwyższym w brzmieniu zaproponowanym przez projektodawcę (art. 6) wyposaża Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w kompetencję do rozpoznawania spraw, w których złożono apelację od decyzji administracyjnej Komisji, obok i tak obszernego katalogu spraw, w których jest właściwy (w tym m.in. skarg nadzwyczajnych czy spraw z zakresu prawa publicznego niezastrzeżonych do właściwości innych izb Sądu Najwyższego). W świetle orzecznictwa ETPCz trudno natomiast znaleźć uzasadnienie dla powierzenia kolejnej, tak istotnej kompetencji Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W uzasadnieniu Projektu brak jest również wyjaśnienia czym podyktowana jest proponowana zmiana. W świetle wyroku ETPCz z 8 listopada 2021 r. w sprawie nr 49868/19 i 57511/19 *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, powierzenie kompetencji w zakresie

¹⁸ Wyrok dostępny jest na stronie

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%7D>

rozpatrywania rozpoznawania spraw, w których złożono apelację od decyzji administracyjnej, budzi zatem poważne wątpliwości. Izba ta zostaje bowiem znacząco wzmocniona o kolejną, bardzo istotną kompetencję dla bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej, w sytuacji, gdy status tej Izby został jednoznacznie zakwestionowany przez ETPCz.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* wyraźnie podkreślił, że powołanie przez Prezydenta RP wszystkich sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na podstawie uchwały KRS nr 331/2018, niezależnie od tego, że jej wykonanie zostało wstrzymane do czasu rozpoznania odwołań kwestionujących jej legalność, stanowiło oczywiste naruszenie prawa wewnętrznego (pkt 197 wyroku). Procedura powoływania sędziów do tej Izby ujawniła bowiem nadmierny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na powoływanie sędziów, co już samo w sobie było niezgodne z art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji i stanowiło fundamentalną nieprawidłowość wpływającą negatywnie na cały proces i zagrażało legitymacji sądu złożonego z tak powołanych sędziów. Dlatego też ETPCz stwierdził, że naruszenia w procedurze powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego były tak poważne, że naruszyły samą istotę prawa skarżących do „sądu ustanowionego ustawą” (pkt 209 wyroku). Te nieprawidłowości w procesie nominacji naruszyły legitymację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w takim stopniu, że w następstwie z natury wadliwej procedury nominacji sędziów, nie posiadała ona i nadal nie posiada atrybutów „sądu”, który jest „zgodny z prawem” w rozumieniu art. 6 § 1. W ostateczności ETPCz stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji, ponieważ Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która rozpatrywała sprawy skarżących, nie była „sądem ustanowionym ustawą” (pkt 213-214 wyroku).

W sprawie statusu członków Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wypowiedział się również unijny Trybunał Sprawiedliwości. W wyroku z 6 października 2021 r., w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19 *W. Ż. i Sąd Najwyższy*¹⁹ stwierdził, że „z uwagi na fundamentalne następstwa, jakie proces powoływania sędziów ma dla prawidłowego funkcjonowania oraz legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, w którym obowiązuje zasada rządów prawa, taki proces stanowi w sposób konieczny nieodłączny element pojęcia „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC” i pozostaje w ścisłym związku z gwarancjami niezawisłości i bezstronności” (pkt 125 wyroku). Określenie to bowiem dotyczy nie tylko podstawy prawnej samego istnienia sądu, lecz również składu orzekającego w każdej sprawie.

Podkreślenia wymaga, że już na etapie uchwalania ustawy o Sądzie Najwyższym w 2017 roku uprawnienia przyznane Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wzbudziły obawy na poziomie europejskim. Komisja Wenecka, w swojej opinii przyjętej w dniu 11 grudnia

¹⁹ Wyrok TS w sprawach połączonych nr C-487/19 i C-508/19, ECLI:EU:C:2021:798.

2017 r., zauważyła, że „Izba ta, choć nominalnie stanowi część Sądu Najwyższego, „byłaby *de facto* ponad innymi izbami”, ponieważ byłaby uprawniona do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych, a zatem do kontroli każdego ostatecznego i prawnie wiążącego wyroku wydanego przez „zwykłe” izby Sądu Najwyższego”. To, zdaniem Komisji Weneckiej, stwarzało poważne zagrożenie dla pewności prawnej. Ponadto zgodnie z ówczesnym projektem ustawy, będącym przedmiotem oceny Komisji Weneckiej, kwestionowano to, że „Izbie by powierzono rozpatrywanie protestów wyborczych oraz zatwierdzanie wyborów i referendum, a także zajmowałaby się innymi sporami między obywatelami a państwem; umożliwiłoby to Prezydentowi RP ustalanie jej składu przy rozpatrywaniu szczególnie delikatnych spraw, na przykład w sprawach wyborczych”²⁰. Podobnie OBWE/ODIHR, w opinii z dnia 13 listopada 2017 r., zauważyła, że „ze względu na szeroki zakres skarg nadzwyczajnych, Izba posiadałaby jurysdykcję odwoławczą w stosunku do ostatecznych orzeczeń innych izb Sądu Najwyższego. To nie tylko przyznawało jej wyższy status w porównaniu z innymi izbami, ale także rodziło kwestie zgodności z zasadą powagi rzeczy osądzonej (*res judicata*) i prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości”²¹.

W świetle powyższego zaproponowana w Projekcie zmiana, ocenić należy negatywnie.

7. Projekt w art. 7 przewiduje, że **Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia**. Wnioskodawca nie przewiduje zatem żadnego okresu *vacatio legis*. Jest to złamanie zasad prawidłowej legislacji, która jest konsekwencją zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji RP. Zapewnienie odpowiedniego okresu *vacatio legis* to nakaz adresowany do ustawodawcy, z którego wynika, że powinien on zapewnić osobom objętym nowymi regulacjami prawnymi maksimum bezpieczeństwa prawnego, nie zaskakiwać obywateli niekorzystnymi dla nich regulacjami, winien posłużyć się odpowiednią techniką przepisów przejściowych, aby zainteresowani mogli dostosować się do zmienionej sytuacji prawnej. Przy czym okres ten powinien być tym dłuższy, im większe trudności wiążą się z ewentualnym ułożeniem i zaplanowaniem ważnych spraw życiowych z uwzględnieniem nowych regulacji prawnych (U 11/97)²². Regułą wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych²³ oraz zasad prawidłowej legislacji²⁴ jest czternastodniowy okres *vacatio legis*. W świetle tego przepisu okres 14 dniowy może zostać skrócony w wyjątkowych sytuacjach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, co

²⁰ Opinia 904/2017 CDL(2017)035 Komisji Weneckiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych („CDL(2017)035”)

²¹ Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (stan na dzień 26 września 2017.), Warszawa 13 listopada 2017 r., Opinia nr: JUD-POL/315/2017 [AIC], pkt16 – <http://www.osce.org/pl/odihr/357641?download=true>

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1986 r., U 1/86 (OTK ZU 1986, nr 1, poz. 2)

²³ Ustawa z dnia 10 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (tj. Dz. U. 2017, poz. 1523)

²⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 283)

wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (K 15/91, K 9/92, P 1/95)²⁵. Okres 14-dniowy uznawany jest za „poprawny, bo wystarczający w typowych warunkach” (K 19/02)²⁶. Natomiast zakres proponowanych w Projekcie zmian co do składu Komisji, trybu jej działania, zrezygnowania z tzw. środków zaradczych, zmiany trybu odwoławczego od decyzji administracyjnej Komisji oraz powrotu do stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy o Komisji - powoduje chaos prawny i wykracza poza „typowe warunki”, a termin nie można uznać za „poprawny i wystarczający”. Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 18 lutego 2004 r. (K 12/03)²⁷ stwierdził, że „*vacatio legis* służy też i samemu ustawodawcy, który ma możliwość eliminacji ewentualnych błędów w ustawie czy sprzeczności w systemie prawa”. Brak okresu *vacatio legis* uznać należy za kolejny przykład naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Standardem bowiem powinno być ustanawianie aktów powszechnie obowiązujących w sposób niezaskakujący dla wszystkich obywateli. Zarówno tych, co do których ustawa o Komisji ds. badania wpływów rosyjskich może mieć potencjalne zastosowanie, jak i osób uczestniczących w pracach Komisji. Przy czym Wnioskodawca nie uzasadnił w wystarczający sposób odstępstwa od reguły minimum 14-dniowego okresu *vacatio legis*, wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 10 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych. Powołanie się na konieczność natychmiastowego wejścia w życie Ustawy ze względu na ważny interes państwa, w postaci pilnej potrzeby takiego ukształtowania zasad funkcjonowania i organizacji Komisji, aby zapewnić spójność stosowanych przez Komisję narzędzi z obowiązującym prawem oraz zagwarantować niezależność i sprawność działania Komisji, w obliczu podpisania przez Wnioskodawcę – Prezydenta RP – ustawy o Komisji cztery dni wcześniej, nie wydaje się wystarczające.

IV. Wnioski.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Projekt nie rozwiązuje najważniejszego problemu niekonstytucyjności ustawy o Komisji ds. badania wpływów rosyjskich. Jednocześnie Projekt nie uwzględnia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które podważyły status sędziów zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego stwierdzając, że nie spełniają oni „wymogów niezależnego sądu”.

Dodatkowo Projekt w sposób systemowy narusza zobowiązania traktatowe wynikające z członkostwa Polski w UE, przede wszystkim zasadę praworządności określoną w art. 2 TUE. Państwo członkowskie, które podważa i kwestionuje naturę oraz istotę porządku prawnego Unii, podważa tym samym podstawy swojego udziału w integracji europejskiej.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 1992 r., K 15/91 (OTK ZU 1992, poz. 8); Wyrok TK z 2 marca 1993 r., K 9/92 (OTK ZU 1993, poz. 6); Wyrok TK z 15 marca 1995 r., K 1/95 (OTK ZU 1995, nr 1, poz. 7)

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2005 r., K 19/02 (OTK ZU-A 2005, nr 3, poz. 28).

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., K12/03 (OTK ZU-A 2004, nr 2, poz. 8)

Tylko zmiana polegająca na uchyleniu przepisów ustawy o Komisji ds. badania wpływów rosyjskich w całości, pozwoliłaby na przywrócenie stanu praworządności i dałaby szansę na zakończenie postępowania przeciwnaruszeniowego wszczętego przeciwko Polsce przez Komisję Europejską. Jedynym zgodnym z obowiązującym stanem prawnym rozwiązaniem byłoby natomiast powołanie komisji śledczej do zbadania określonej sprawy, przewidzianej w art. 111 Konstytucji. Pozwoliłoby bowiem na zachowanie zasad prowadzenia postępowania wyjaśniającego zgodnie z gwarancjami proceduralnymi i konstytucyjnymi oraz dochowanie standardów demokratycznego państwa prawnego.

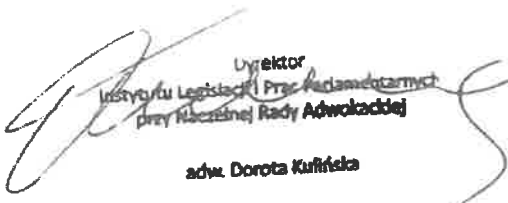
W ocenie Opiniującej w tym kształcie Projekt nie zasługuje na aprobatę i nie powinien być przedmiotem dalszych prac.

Sporządził:

adw. dr Monika Haczkowska

członek Zespołu „Wymiar Sprawiedliwości – Adwokatura dla przyszłości”

Naczelnej Rady Adwokackiej


Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kułńska