



Warszawa, 14 grudnia 2022 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
do projektu ustawy
o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich
na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej
w latach 2007-2022

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest poselski projekt ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022, stanowiący druk sejmowy nr 2838 z dnia 1 grudnia 2022 r.¹ (dalej: projekt lub projekt ustawy).

Opinia sporządzana jest na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych (Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji).

Zakres opinii obejmuje całościową ocenę projektu ustawy pod względem spójności systemowej, zgodności z relewantnymi aktami normatywnymi oraz elementarną ocenę poprawności legislacyjnej.

II. Założenia towarzyszące projektowi ustawy

Projekt ustawy został wniesiony jako projekt poselski, poparty przez grupę posłów, w dniu 1 grudnia 2022 r. i tego samego dnia projektowi nadano bieg, nadając mu numer druku 2838. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu, celem projektowanej ustawy jest utworzenie Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (dalej:

¹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2838>, dostęp 12.12.2022 r.

Komisja). W ocenie projektodawców potrzeba powołania Komisji wynika z konieczności ochrony interesu Rzeczypospolitej Polskiej. Ochrona ta miałaby być realizowana przez:

- „zbadanie i opisanie wpływów rosyjskich zarówno na działalność funkcjonariuszy publicznych oraz kadrę kierowniczą wyższego szczebla spółek Skarbu Państwa, jak i innych osób, które w istotny sposób wpływały na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej;
- wzruszenie wydanych decyzji administracyjnych, które zostały wydane wskutek wpływów rosyjskich, na szkodę interesu Rzeczypospolitej Polskiej;
- zastosowanie środków zaradczych, które mają na celu ograniczenie dostępu do newralgicznych informacji, ważnych stanowisk, czy też do broni osobom, które działały pod wpływem rosyjskim, tak aby przez [to] zminimalizować ryzyko ponownego ich działania na szkodę interesu Rzeczypospolitej pod wpływem rosyjskim”.

W kolejnych fragmentach uzasadnienia projektu wskazano, że zadaniem Komisji jest dokonanie „całościowego przeglądu wpływów rosyjskich, które zagrażają bezpieczeństwu wewnętrznemu” Polski oraz „weryfikacja działań osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w strategicznych dla funkcjonowania państwa sektorach w ciągu ostatnich 15 lat”.

Zgodnie z deklaracją wyrażoną w uzasadnieniu, „celem projektodawcy nie jest wkroczenie projektowanym aktem w materię zarezerwowaną dla wymiaru sprawiedliwości”. Komisja ma stosować „wyłącznie środki zaradcze o charakterze administracyjnym, pełniące funkcje prewencyjne”. Kluczowym w działaniu Komisji ma być „zbadanie powiązań”, „przeanalizowanie kulis” i wyjaśnienie, czy wskazane zakresem przedmiotowym projektu decyzje „podejmowane były pod wpływem rosyjskim” oraz poinformowanie o tym opinii publicznej.

III. Skrócony opis regulacji ujętych w projekcie ustawy

Projekt przewiduje powołanie Komisji jako organu administracji rządowej stojącego na straży interesu publicznego w zakresie badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. W skład Komisji ma wejść 9 członków powoływanych przez Sejm. Prawo zgłaszania Marszałkowi kandydatów na członków Komisji przysługuje każdemu klubowi poselskiemu.

Komisja prowadzi ma 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 Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
- 9) wpływali lub starali się wywrzeć wpływ na czynności, o których mowa w pkt 1–8.

Pod pojęciem funkcjonariusza publicznego projekt rozumie funkcjonariusza publicznego, o którym mowa w art. 115 § 13 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.). Definicja członka kadry kierowniczej wyższego szczebla obejmuje natomiast członka zarządu, członka rady nadzorczej, dyrektora, pracownika, syndyka lub likwidatora spółki, który w związku z zajmowanym stanowiskiem podejmował decyzje mające istotny wpływ na sprawy majątkowe tej spółki, w tym na jej politykę finansową i operacyjną.

Komisja przeprowadza najpierw czynności sprawdzające w celu stwierdzenia, czy wystąpiło prawdopodobieństwo inkryminowanych działań, a po uprawdopodobnieniu tego – wszczyna postępowanie. Jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania

Komisja stwierdzi, że osoby objęte przedmiotem zainteresowania Komisji działały pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, może zastosować w stosunku do takiej osoby co najmniej jeden ze środków zaradczych:

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

Komisja uprawniona będzie do uchylecia w całości lub w części decyzji administracyjnej, która została wydana pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Polski i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi, który wydał tę decyzję, stwierdzenia nieważności takiej decyzji albo stwierdzenia wydania takiej decyzji z naruszeniem prawa.

Komisja przygotowywać będzie coroczny raport ze swojej działalności, prezentowany następnie w Sejmie oraz podawany do publicznej wiadomości. Pierwszy raport ma zostać opublikowany do dnia 17 września 2022 r. Komisja będzie też uprawniona do wnoszenia pod obrady Rady Ministrów projektów dokumentów rządowych.

IV. Uwagi do projektu ustawy

1. Przepisy projektu ustawy budzą szereg zastrzeżeń co do zgodności z Konstytucją. Rozpocząć należy od wskazania, że **uregulowania ujęte w projekcie mają taki charakter, który nakazuje postrzegać projektowaną ustawę nie jako *lex specialis* w stosunku do szeregu obowiązujących ustaw, ale o regulację „antysystemową”**. Projekt podważa cały szereg istniejących w systemie prawnym rozwiązań, stosuje obowiązujące dotychczas instytucje prawne w sposób niezgodny z ich istotą lub też ignoruje obowiązujące warunki i cele stosowania poszczególnych instytucji. Skala (zakres) tych odrębności oraz ich intensywność (charakter odstępstwa od obowiązującego wzorca) nie pozwalają postrzegać projektu jako ustawy szczególnej, ale raczej jako aktu negującego spójność obowiązującego systemu prawnego. Ustawodawca uchwalając ustawę korzysta z pierwotnej swobody regulacji (przy zastrzeżeniu respektowania wymogu hierarchicznej zgodności stanowionego prawa), nie oznacza to jednak, że jako

zgodne z konstytucyjnymi zasadami ocenione może być stanowienie ustaw, które swoimi odrębnościami naruszałoby fundamentalne reguły obowiązującego systemu. Obowiązywanie w tym systemie tzw. spec-ustaw, pomijając w tym miejscu krytyczne uwagi ich dotyczące, nie oznacza dopuszczalności stanowienia aktów anty-, czy poza-systemowych. Nie jest zresztą możliwe ujęcie w takiej odrębnej, szczególnej ustawie wszystkich uregulowań w sposób kompletny, zupełny, a **brak spójności z obowiązującym systemem prowadzić będzie do braku możliwości stosowania przyszłego aktu prawnego**. Szczegółowe uwagi z tego zakresu zostaną wskazane w dalszej części opinii.

Oceny powyższej nie zmienia fakt, że część projektu ustawy wykorzystuje rozwiązania z obowiązującej ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji repriwatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795) – dalej: ustawa warszawska. Wykorzystanie wybranych instytucji prawnych z obowiązującej ustawy warszawskiej mogło w zamierzeniu projektodawców przemawiać za dopuszczalnością poszczególnych rozwiązań ujętych w opiniowanym projekcie. Fakt, że obowiązująca ustawa warszawska korzysta z tzw. domniemania zgodności z Konstytucją, istotnie w ujęciu formalnym neutralizuje zarzuty, które stawiane były, kiedy projekt tej ustawy był procedowany przez parlament. Nie oznacza to jednak, że zarzuty te stają się bezprzedmiotowe w procesie oceny opiniowanego projektu ustawy. Co więcej, opiniowany projekt cały szereg rozwiązań ujętych w ustawie warszawskiej „rozwija”, pogłębiając stan odrębności od obowiązujących rozwiązań systemowych oraz czyniąc projekt w jeszcze większym zakresie niezgodnym z Konstytucją.

2. **Krytycznie należy ocenić ideę wykreowania kolejnego organu państwa o szczególnym, hybrydowym statusie prawnym oraz odrębnie ukształtowanej procedurze rozpatrywania spraw.** Nieodłącznym uprawnieniem organów władzy ustawodawczej jest stanowienie ustaw o takiej materii, jaką izby parlamentu uznały za wymagającą objęcia regulacją ustawową. Ustawa jest pierwotnym aktem normatywnym, o szeroko określonym zakresie możliwej regulacji. Nie oznacza to jednak, że uchwalenia ustawy nie powinna

poprzedzać refleksja dotycząca systemowego znaczenia przyszłego aktu prawnego. Ocena ta powinna uwzględniać to, czy zamierzonego rezultatu nie można osiągnąć przy zastosowaniu obowiązujących instrumentów prawnych. **Ustrojodawca jednoznacznie określił, w jakiej formie Sejm, sprawujący funkcję kontrolną, może badać sprawy, w których istnieje potrzeba przyjęcia innej perspektywy oceny niż ta właściwa organom ścigania. Formą tą jest Komisja śledcza**, której Sejm poleca zbadanie określonej sprawy (art. 111 ust. 1 Konstytucji), określając zadania Komisji w uchwale o jej powołaniu. Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej Komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1024) reguluje tryb pracy Komisji śledczej, w tym jej uprawnienia do przesłuchiwania osób wezwanych.

Zaniechanie przez Sejm powołania komisji śledczej do zbadania spraw objętych przedmiotem projektowanej ustawy i wybór opcji uchwalenia odrębnej ustawy, wymaga co najmniej uzasadnienia. Wymóg ten wynika zarówno z respektowania rozstrzygnięcia ustrojodawcy, który właśnie Komisję śledczą wskazał jako organ Sejmu, którego zadaniem jest zbadanie określonego obszaru, jak i krytycznych opinii dotyczących kreowania specjalnych, pozasystemowych organów, które podniesione były na etapie prac nad projektem ustawy warszawskiej, a których aktualność znajdowała swoje następne częściowe potwierdzenie w toku prac ówczesnej powołanej Komisji oraz we wszczynanych postępowaniach sądowych, w których podważano przyjęte w ustawie warszawskiej elementy proceduralne.

- 3. Ustrój oraz zadania realizowane przez Komisję ocenić należy jako naruszające art. 10 ust. 1 (zasadę podziału i równoważnia się władz) oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji (zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości).** Komisja stanowić ma organ administracji publicznej (art. 3 ust. 1 projektu). Specyficzna jest forma kreacji tego organu (wybór przez Sejm jego członków), ale litera projektu nie budzi wątpliwości, jaki jest charakter powoływanego podmiotu. W uzasadnieniu zastrzeżono, że działania Komisji nie będą wkraczać w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Zastrzeżenie to jednak nie znalazło potwierdzenia w treści projektu.

Poza uprawnieniami do wzruszania decyzji administracyjnych, Komisja uprawniona jest do stosowania tzw. środków zaradczych (art. 36 ust. 1). Środki te,

ponownie niezależnie od zastrzeżeń czynionych w uzasadnieniu projektu, mają co najmniej częściowo charakter sankcji stosowanych wobec osób objętych zakresem podmiotowym ustawy. W istocie więc Komisja nie tylko ma dokonywać oceny wydanych rozstrzygnięć administracyjnych (i ewentualnie dokonywać ich wzruszenia), ale także oceniać zachowania szeregu osób i na tej podstawie podejmować rozstrzygnięcia o zastosowaniu „środków zaradczych”. Podejmowanie rozstrzygnięć o zastosowaniu takich środków powinno być postrzegane jako element sprawowania wymiaru sprawiedliwości w ujęciu przedmiotowym, które polega na rozstrzyganiu konfliktów o prawo². Przypisanie takich uprawnień organowi administracji publicznej nieuchronnie prowadzi do zarzutu naruszenia zasady podziału władz oraz do zarzutu niedopuszczalnego wkraczania organu władzy wykonawczej w zakres, który zastrzeżony jest dla organów władzy sądowniczej.

4. **Niedookreślony zakres podmiotowy ustawy narusza zasadę określoności prawa, a tym samym art. 2 Konstytucji.** Przepisy projektu nie pozwalają jednoznacznie określić kręgu osób, których działania mogą być przez Komisję oceniane (a co za tym idzie, które to osoby mogą podlegać rozstrzygnięciom Komisji). Definicja członka kadry kierowniczej wyższego szczebla (art. 2 pkt 1) obejmuje także „pracownika spółki, który w związku z zajmowanym stanowiskiem podejmował decyzje mające istotny wpływ na sprawy majątkowe tej spółki, w tym na jej politykę finansową i operacyjną”. O ile krąg pozostałych osób objętych tą definicją możliwy jest do ustalenia, dzięki posługiwaniu się przez projekt wskazaniem na stanowiska lub funkcje tych osób, o tyle nie jest możliwe ustalenie kręgu pracowników spółki, którzy mieściliby się we wskazanej definicji. Taka nieokreśloność przepisu jest szczególnie niedopuszczalna w przypadku regulacji, która wiąże się m. in. z obowiązkiem stawienia się przed Komisją oraz możliwością nakładania przez Komisję na taką osobę tzw. środków zaradczych. Zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji obejmuje swą treścią m. in. zasadę jednoznaczności (określoności) prawa, zgodnie z którą

² Zob. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H.Beck, Warszawa 2008, s. 660.

przepisy muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, co jest szczególnie istotne, jeśli przepis wkracza w obszar ochrony praw i wolności³.

Wątpliwości co do zakresu podmiotowego projektu ustawy budzi także przepis definiujący pojęcie „spółki” (art. 2 pkt 5). Definicja ta obejmuje także spółkę, w której prawa z akcji lub udziałów Skarbu Państwa wykonywała wskazana w tym przepisie osoba. Zaznaczyć trzeba, że definicja nie wskazuje, jaki miałby być minimalny udział akcji lub udziałów Skarbu Państwa w spółce, aby objęta ona została definicją ustawową. A przecież przyjęta w projekcie definicja spółki obejmuje także spółkę córkę (art. 2 pkt 5 lit. c). W powiązaniu z omówionymi powyżej zastrzeżeniami dotyczącymi definicji członka kadry kierowniczej wyższego szczebla obejmującego w spółce także pracownika tej spółki prowadzi to do wniosku, że krąg osób potencjalnie odpowiadających przed Komisją obejmować może także niepełniących żadnej funkcji pracowników spółek, w który prawa z akcji lub udziałów (nawet o minimalnym udziale własnościowym) wykonywała inna spółka, w której Skarb Państwa dysponuje jakimkolwiek, nawet minimalnym udziałem własnościowym. **Ta regulacja postrzegana powinna być jako naruszająca zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa z perspektywy ochrony interesów podmiotów prywatnych oraz może być uznana za naruszającą zasadę określoności prawa (art. 2 Konstytucji).**

5. Pozornie Komisja ma wyjaśniać przypadki działania pod wpływem rosyjskim funkcjonariuszy publicznych oraz członków kadry kierowniczej wyższego szczebla spółek, ze szkodą dla Rzeczypospolitej Polskiej. Nawet przy wskazanych powyżej zastrzeżeniach dotyczących wadliwości definicji zastosowanych pojęć, a tym samym niedookreśleniu kręgu podmiotowego ustawy, omówione do tej pory przepisy cechuje względna określoność w porównaniu z przepisem art. 4 ust. 2, który pozwala Komisji badać przypadki wpływów także na „inne osoby, o ile w istotny sposób oddziaływały one na bezpieczeństwo wewnętrzne lub godziły w interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie:

- wpływu na środki masowego komunikowania;

³ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03.

- rozpowszechniania fałszywych informacji;
- działalności stowarzyszeń lub fundacji;
- działalności związków zawodowych, związków lub organizacji pracodawców;
- funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- funkcjonowania partii politycznych;
- organizacji systemu opieki zdrowotnej, w szczególności zwalczania chorób zakaźnych
- ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej”.

Oznacza to, że ustawa *de iure* miałyby nie zamknąć kręgu osób stanowiących podmiot potencjalnego zainteresowania Komisji. Komisja stawiałaby się w tym zakresie ciałem o niemal inkwizycyjnym mechanizmie działania, w istocie swobodnie ustalając osoby podlegające odpowiedzialności przed tą Komisją.

Wskazany powyżej krąg działalności obejmuje m. in. działalność związków zawodowych oraz organizacji pracodawców (art. 4 ust. 2 pkt 4). Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych oraz w organizacjach pracodawców oraz wolność działalności tych związków i organizacji chroniona jest przez art. 59 Konstytucji. **Następcze uznanie nieustalonego przez ustawodawcę kręgu osób reprezentujących związek zawodowy lub organizację pracodawców lub po prostu współpracujących z tymi podmiotami w ramach wykonywania nieokreślonych przedmiotowo i zgodnych z obowiązującymi przepisami czynności – za osoby podlegające potencjalnej odpowiedzialności przed Komisją należy ocenić jako naruszające art. 59 ust. 1 Konstytucji.**

Podobnie szczególnie krytycznie należy ocenić ten element omawianej konstrukcji, który dotyczy osób wywierających wpływ na środki masowego komunikowania (art. 4 ust. 2 pkt 1). Pojęcie to obejmować może także dziennikarzy oraz osoby współpracujące z dziennikarzami. Tymczasem Konstytucja w art. 14 gwarantuje wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, wolność ta współtworzy ustrojową zasadę społeczeństwa obywatelskiego. Wolność ta koresponduje także z wolnością wypowiedzi chronioną przez art. 54 Konstytucji i obejmuje tym samym m.in. swobodę wyrażania poglądów, swobodę pozyskiwania informacji oraz swobodę

rozpowszechniania tych informacji. Państwo ma obowiązek aktywnej ochrony tej wolności, a wolność przewidziana dla dziennikarzy uczestniczących w publicznej debacie musi być postrzegana nawet jako szersza niż przynależna „zwykłemu” uczestnikowi dyskursu publicznego⁴. Nie sposób nie postrzegać projektowanej ustawy jako wprowadzającej *ex-post* elementy ograniczenia dla tej (zrealizowanej już) wolności. Wprowadzanie takiego ograniczenia wymagałoby spełniania przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. O ile projekt wraz z uzasadnieniem odwołuje się w czytelny sposób do przesłanki bezpieczeństwa państwa (czyli do jednej z przesłanek dopuszczonych w art. 31 ust. 3 jako uzasadniających wprowadzenie ograniczenia), o tyle uzasadnienie nie wyjaśnia, a treść ustawy nie pozwala przyjąć, że prawidłowo przeprowadzony został test konieczności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnej wolności w demokratycznym państwie prawnym. Przeprowadzenie takiego testu wymagałoby wykazania, że oczekiwanego rezultatu (tutaj zapewnienia bezpieczeństwa państwa) nie można osiągnąć przy zastosowaniu innych rozwiązań niż ograniczanie wolności. W szczególności nie wyjaśniono, dlaczego nie byłoby wystarczające zastosowanie obowiązujących regulacji sankcjonujących zachowania polegające na naruszeniu prawa. **W tym kontekście należy uznać omawianą regulację za naruszającą art. 14 w zw. z art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej.**

6. Fundamentalne zastrzeżenia należy odnieść do projektowanych podstaw i zasad funkcjonowania Komisji. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza nie tylko obowiązek działania organu na podstawie i w granicach prawa, ale także obowiązek prawodawcy (tu ustawodawcy) do należytego określenia tych podstaw i granic⁵. **Projektowana ustawa tego standardu konstytucyjnego nie spełnia, podstawy prawne działania Komisji budzą bowiem poważne zastrzeżenia, a tym samym pozwalają ocenić te elementy jako naruszające art. 7 Konstytucji.**

⁴ Zob. np. J. Sadowski, *Komentarz do art. 14*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 392 i 396 oraz przywołane tam orzecznictwo, w tym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., P 10/06.

⁵ W. Sokolewicz, M. Zubik, *Komentarz do art. 7*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I. *Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016 r., s. 244.

Komisja identyfikować ma działania, które podejmowane były pod wpływem rosyjskim (art. 4 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 8) i dokonywane były na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Istotne zastrzeżenia budzi zakres inkryminowanych działań, które – po spełnieniu wskazanych powyżej dwóch przesłanek – mogą stanowić podstawę do podejmowania następnych rozstrzygnięć Komisji. Działania te obejmują wydane zgodnie z obowiązującymi przepisami (czyli legalne, istniejące w obrocie prawnym) rozstrzygnięcia administracyjne, ale także szereg innych czynności np. czynności materialno-techniczne, w tym powielanie nośników informacji (czyli np. skopiowanie pliku lub wykonanie kserokopii dokumentu papierowego). Podkreślić należy, że nie chodzi tu o zachowania, które wchodziłyby w zakres ściganego karnie przestępstwa szpiegostwa. Także udostępnienie informacji w ramach legalnych, obowiązujących ówczesnie procedur, osobom uprawnionym do otrzymania takich informacji, może być uznane za działanie objęte przedmiotem zainteresowania Komisji. Dla zilustrowania skrajności nieracjonalności projektowanych regulacji można wskazać przykład urzędnika ministerstwa (spełniającego definicję funkcjonariusza publicznego), który na polecenie nadzorującego jego pracę wiceministra przedstawił temu wiceministrowi uwagi wniesione w toku oficjalnego procedowania np. rządowego projektu ustawy, a dodatkowo na polecenie tego wiceministra wykonał kserokopie kilku pism z wniesionymi uwagami. Tego typu działania urzędnika mogą, w świetle projektowanych definicji, zostać następnie uznane przez Komisję za działania pod wpływem rosyjskim. Komisja może bowiem uznać, że wiceminister działał w ramach wpływu rosyjskiego (art. 2 pkt 8 lit. d), a tym samym urzędnik wykonywał swoje działania pod wpływem rosyjskim. Ocena szkodliwości tych działań dla Rzeczypospolitej z istoty ma charakter następczy. Tym samym urzędnik za wykonanie kserokopii oficjalnych dokumentów na polecenie swojego przełożonego mógłby dziś ponosić odpowiedzialność w ramach postępowania przed Komisją. Nie sposób uznać, że tak ukształtowana podstawa prawna funkcjonowania Komisji spełnia standard wynikający z art. 7 Konstytucji.

7. **Szereg zastrzeżeń konstytucyjnych dotyczy wprowadzonych przez projekt ustawy tzw. środków zaradczych.** Przesłanki zastosowania środków zaradczych muszą wystąpić łącznie (art. 5 ust. 1-3). Po pierwsze Komisja musi stwierdzić

wpływy rosyjskie na działalność osoby objętej zainteresowaniem Komisji. Po drugie środki stosuje się, gdy jest to konieczne, aby zapobiec ponownemu działaniu pod wpływem rosyjskim na szkodę interesu Rzeczypospolitej Polskiej przez taką osobę. Środek można orzec, 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 traktowanych przez projekt ustawy jako działanie na szkodę interesów Polski, powodując znaczną szkodę w rozumieniu Kodeksu karnego. Konstrukcja ta obarczona jest całym szeregiem fundamentalnych wad prawnych.

Po pierwsze nie można wykazać prawnego i logicznie pewnego związku pomiędzy popełnieniem w przeszłości czynu (wówczas niepodlegającego żadnej negatywnej ocenie, zaś obecnie ocenianym przez Komisję jako podlegający krytycznej weryfikacji) a podejmowanymi w przyszłości przez tę samą osobę działaniami. Na jakiej podstawie Komisja ma oceniać, czy istnieje ryzyko ponownego podjęcia nagannych (w rozumieniu projektu) działań? Na podstawie zajmowania przez tę osobę eksponowanego stanowiska? Twierdząca odpowiedź na pytanie prowadziłyby do wniosku, że działania Komisji w niedopuszczalny sposób wkraczają w swobodę osoby sprawującej funkcję publiczną lub wykonującą pracę w podmiocie niepublicznym. Osoba taka ma obowiązek przestrzegać prawa. Niedopuszczalnym jest przyjmowanie „domniemania” naruszania prawa w przyszłości, a tym bardziej niedopuszczalne jest formułowanie założeń co do podejmowania przez tę osobę działań wprowadznie prawnie dopuszczonych, ale traktowanych przez projekt ustawy jako naganne. Jakimi przesłankami miałyby się kierować Komisja przy dokonywaniu takiej oceny? Jeżeli taka osoba nie zajmuje w dacie badania sprawy przez Komisję żadnego ze stanowisk objętych zakresem podmiotowym ustawy, to jaka okoliczność miałyby uprawniać Komisję do przyjęcia domniemania powtórzenia nagannych działań przez tę osobę w przyszłości? Poglądy tej osoby? Czy wystarczającą przesłanką będzie prezentowanie odmiennych od Komisji (większości członków Komisji) poglądów politycznych? Twierdząca odpowiedź na to pytanie prowadziłyby do wniosku o ryzyku naruszania fundamentalnych zasad demokratycznego państwa

prawnego (art. 2 Konstytucji), pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1), w tym zapewnieniu warunków do funkcjonowania ugrupowań prezentujących poglądy opozycyjne w stosunku do rządzącej większości. **Treść projektu nie pozwala na przesądzenie tych kwestii, a tym samym prowadzi do konkluzji o skrajnym naruszeniu przez omawiane przepisy zasady określoności prawa, a tym samym art. 2 Konstytucji. Jako potencjalnie naruszany przepis należy tutaj wskazać jednak także art. 42 ust. 1 Konstytucji uzależniający szeroko rozumianą odpowiedzialność od naruszenia prawa istniejącego w dacie popełnienia naruszenia.** Zasada *nullum crimen sine lege* może i powinna zostać użyta jako wyznacznik do oceny projektu, bo – wbrew deklaracjom wyrażonym w uzasadnieniu projektu – środki zaradcze mają charakter sankcji, co zostanie omówione poniżej.

Omawiany przepis projektu obarczony jest jeszcze jednym istotnym błędem prawnym. Zastosowanie środków zaradczych uzależnione jest od ponownego dokonania czynności uznawanych przez projekt za naganne, jeżeli działania te powodują znaczną szkodę w rozumieniu Kodeksu karnego. Nie jest możliwe oszacowanie wartości szkody wywołanej czynem wchodzącym w spektrum działań, których wystąpienie jest objęte wyłącznie domniemaniem (możemy ewentualnie domniemywać kierunek zachowań jakiejś osoby – przy podtrzymaniu wszystkich wcześniejszych zastrzeżeń), ale nie możemy w perspektywie innej niż bardzo krótkoterminowa oceniać wartości potencjalnej, przyszłej szkody wywołanej przez domniemywany czyn. **Konstrukcję prawną zastosowaną w tym przepisie należy więc uznać za niemożliwą do zastosowania, a to uprawnia przypuszczanie, że ma ona na celu jedynie zmniejszenie zarzutów w stosunku do działań podejmowanych przez Komisję poprzez odwołanie się do fałszywego twierdzenia, że Komisja w ten sposób chroni przed wystąpieniem znacznej szkody.**

8. **Art. 2 (zasadę demokratycznego państwa prawnego i składowe tej zasady) oraz art. 7 (zasadę działania organów władzy na podstawie i w granicach prawidłowo ukształtowanej podstawy prawnej) narusza także przepis art. 6 projektu.** Zgodnie z tym przepisem, Komisja podejmuje m. in. działania mające na celu zapewnienie niezwłocznej reakcji organów państwa oraz organizacji

i podmiotów w zakresie zwalczania wpływów rosyjskich. Niedookreśloność tego przepisu, który – według konstrukcji projektu – powinien być przepisem kompetencyjnym, jest oczywista. Po pierwsze nie wiadomo, wobec jakiego kręgu „organizacji i podmiotów” mają być podejmowane przez Komisję działania. Brzmienie tego fragmentu przepisu wskazuje jednak, że mogą to być podmioty także spoza kręgu organów władzy publicznej, czy nawet szerzej podmiotów publicznych. Tym bardziej niezbędne jest dookreślenie przepisu skutkującego z jednej strony zapewnieniem jego wymaganej określoności (zgodnie z art. 2 Konstytucji), a z drugiej sformułowaniem jednoznacznej podstawy dla Komisji do podejmowania działań w stosunku do podmiotów wobec niej zewnętrznych (zgodnie z art. 7 Konstytucji).

W art. 6 ust. 2 pkt 2 projektu wskazano natomiast, że do zadań Komisji należy monitorowanie działań podejmowanych przez właściwe organy na podstawie zawiadomień Komisji. Zawiadomienia Komisja może kierować do organów właściwych do wszczęcia postępowania karnego albo dyscyplinarnego. Organy te prowadzą właściwe postępowania na podstawie odrębnych przepisów, które nie przewidują udziału w tych postępowaniach Komisji kreowanej projektem ustawy. **Nie jest więc jasne, na czym polegać miałyby „monitorowanie” tych postępowań przez Komisję. Także ten przepis należy więc uznać za niespełniający wymogu określoności, a tym samym za niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

9. **Jako wadliwą, niespójną i niekompletną należy ocenić procedurę powoływania członków Komisji** (art. 9 ust. 1-5). Prawo zgłaszania Marszałkowi Sejmu kandydatów na członków Komisji w liczbie nie większej niż 9 przysługuje każdemu klubowi poselskiemu. Dalsze uregulowane w projekcie etapy tej procedury to przedstawienie opinii przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego w przedmiocie dawania rękojmi zachowania tajemnicy przez zgłoszonego kandydata. W przypadku wyrażenia negatywnej opinii (co sugeruje, że ma to być jedna wspólna opinia, co też stanowiłoby oryginalną i trudną do zastosowania konstrukcję prawną!) klub poselski może przedstawić innego kandydata. Wobec braku odmiennych regulacji w projekcie ustawy, członkowie Komisji powoływani będą zwykłą większością

głosów, zgodnie z art. 190 Regulaminu Sejmu⁶. W praktyce będzie to oznaczało, że o całym składzie Komisji będzie decydowała większość rządząca. Wyłącznie na woli i kulturze politycznej można by opierać oczekiwanie, że skład Komisji będzie reprezentatywny dla składu Sejmu. Taki wymóg zawiera np. art. 2 ust. 2 ustawy o Komisji śledczej, zgodnie z którym skład Komisji śledczej powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności. Wobec powyższego przewidziany w projekcie mechanizm umożliwiający przedstawianie kandydatów na członków Komisji przez każdy klub parlamentarny, wobec realiów praktyki parlamentarnej, może mieć charakter wyłącznie fasadowy.

Przyznanie członkom Komisji statusu sekretarza stanu (art. 9 ust. 1) trzeba postrzegać także w kontekście art. 38 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188), zgodnie z którym w razie przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta, sekretarze stanu składają dymisję, o której przyjęciu rozstrzyga Prezes Rady Ministrów w ciągu trzech miesięcy od dnia powołania Rady Ministrów. Te uwarunkowania zostały całkowicie pominięte w przesłankach wygaśnięcia członkostwa w Komisji (art. 10 ust. 1), co tylko pogłębia ocenę o systemowej niespójności projektu z szeregiem ustaw.

Zwraca także uwagę wadliwość przepisu wprowadzającego ujętego w art. 49 projektu dotyczącego pierwszego ukonstytuowania Komisji. Kluby poselskie mają przedstawić Marszałkowi Sejmu kandydatów na członków komisji w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Opinię na temat kandydatów przedstawić musi, zgodnie z powyżej opisanymi zasadami, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego. Jeżeli opinia będzie negatywna, klub może przedstawić innego kandydata, wobec którego także przedstawiona będzie opinia. Jednak termin głosowania nad kandydatami na członków Komisji uzależniony jest od terminu wyrażenia przez ABW i SKW opinii do pierwotnie przedstawionych kandydatów – głosowanie odbywa się na pierwszym posiedzeniu Sejmu po upływie terminu na zgłoszenie opinii do pierwszej grupy kandydatów. Zgłoszenie nowych kandydatów (po wyrażeniu

⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022, poz. 990, ze zm.).

negatywnej opinii przez ABW lub SKW) nie wpływa na przesunięcie terminu głosowania. Widać więc, że klub, wobec którego kandydata (kandydatów) ABW lub SKW wydało negatywną opinię, może być pozbawiony faktycznej możliwości przedstawienia kolejnego kandydata, bo zanim ten kolejny kandydat uzyska opinię służby, może być już zakończona procedura kreowania Komisji. To także potwierdza przypuszczenie o tylko pozornej intencji zapewnienia reprezentacji wszystkich klubów poselskich w składzie Komisji.

- 10. Jako całkowicie niedopuszczalny w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) postrzegać należy przepis art. 13 wyłączający odpowiedzialność członków Komisji za działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji.** Taki zakres immunitetu jest szerszy od immunitetu materialnego przysługującego posłom i senatorom (art. 105 ust. 1 i art. 108 Konstytucji). Jednoznacznie krytycznej oceny tej regulacji nie może zmienić fakt, że stanowi ona powielenie brzmienia art. 6 ustawy warszawskiej. Immunitet materialny stanowi wyjątek od ogólnej zasady odpowiedzialności za naruszenia prawa wynikającej z konstytucyjnego nakazu przestrzegania prawa (art. 83 Konstytucji). Każdy, kto prawo narusza, powinien za to naruszenie odpowiadać, jeśli taka odpowiedzialność jest prawem przewidziana. Instytucja immunitetu przełamuje tę zasadę i dlatego stosowana musi być rozważnie i precyzyjnie. Wprowadzenie immunitetu materialnego ustawą (a nie ustawą zasadniczą) wymaga jeszcze większej rozważy i porównania projektowanej regulacji z istniejącymi immunitetami. Wprowadzenie nieograniczonego immunitetu materialnego i to stosowanego z mocy samego prawa, bez względu na przedmiot naruszenia, dobro prawne, w które to naruszenie godziło, okoliczności czynu itd – stawia członków Komisji *de facto* i *de iure* ponad prawem.
11. Zgodnie z art. 15 ust. 4 projektu, decyzje administracyjne, postanowienia i uchwały Komisji są ostateczne. Uwzględniając przedmiot decyzji administracyjnych (w szczególności nakładanie w tym trybie tzw. środków zaradczych), uwidacznia się niedochowanie zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 78 Konstytucji). Wprawdzie uwzględniając skład i zasady podejmowania rozstrzygnięć przez Komisję możliwe byłoby wyłącznie stworzenie podstawy do wnioskowania

o ponowne rozpatrzenie sprawy, czyli zastosowanie formy niedewolutywnej środka odwoławczego, to zaniechanie jego wprowadzenia wymaga co najmniej pogłębionej analizy, uwzględniając fakt, że osoba, wobec której zastosowano środek zaradczy będzie mogła skorzystać wyłącznie z prawa skargi do sądu administracyjnego. Zlimitowanie natomiast w projekcie przesłanek działania Komisji oraz posługiwanie się dalece niedookreślonymi pojęciami może istotnie utrudnić realizację kontroli sądowo-administracyjnej.

12. Przewidziane w projekcie środki zaradcze:

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

w oczywisty sposób są niespójne z deklarowanymi przez projekt przesłankami ich wprowadzenia. Zgodnie z art. 5 ust. 2 projektu, środki zaradcze mają być stosowane, gdy jest to konieczne, aby zapobiec ponownemu negatywnemu w rozumieniu projektu działaniu. Trudno wskazać jakikolwiek związek między tak deklarowanym celem a środkiem zaradczym polegającym na cofnięciu pozwolenia na broń lub nałożeniem zakazu posiadania takiego pozwolenia. W przypadku środka zaradczego dotyczącego poświadczenia bezpieczeństwa, od którego uzależniona jest możliwość dostępu do informacji niejawnych, systemowo spójnym byłoby przekazanie informacji o rozstrzygnięciu Komisji służbom, które takie poświadczenia wydają, co umożliwiłoby przeprowadzenie przez te służby postępowania we właściwym dla nich trybie. Przejęcie tej kompetencji przez Komisję, działającą na podstawie badania wycinka działalności danej osoby i potraktowanie właściwej służby jako wykonawcy rozstrzygnięcia podjętego przez Komisję nie licuje z ustawowymi zadaniami i kompetencjami każdej z tych służb.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera możliwość zastosowania przez Komisję środka zaradczego w postaci zakazu pełnienia funkcji związanych

z dysponowaniem środkami publicznymi. Zakaz ten jest traktowany jak ukaranie karą zakazu pełnienia funkcji publicznych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi orzecaną w reżimie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289). Ukazanie taką karą wyklucza, przez czas określony w decyzji o zastosowaniu środka zaradczego, możliwość:

a) pełnienia funkcji:

- kierownika, zastępcy kierownika lub dyrektora generalnego,
- członka zarządu,
- skarbnika, głównego księgowego lub zastępcy głównego księgowego,
- kierownika lub zastępcy kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu lub planu finansowego

- jednostki sektora finansów publicznych;

b) reprezentowania interesów majątkowych Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych;

c) członkostwa w organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych.

Ukazanie tą karą nie ogranicza natomiast prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) na wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Skutki zastosowania przez Komisję tego środka zaradczego wzmacniają przekonanie, że środek ten nie ma charakteru zabezpieczającego na przyszłość (a co najmniej nie wyłącznie ma taki charakter), a przede wszystkim stanowi, podobnie jak pozostałe środki zaradcze, formę sankcji za działanie – należy jeszcze raz podkreślić – które mogło nie naruszać prawa w czasie jego zaistnienia. Orzekanie tego typu sankcji, przy wszystkich wcześniejszych zastrzeżeniach dot. zakazu karania za czyn, który nie był zabroniony w dacie jego popełnienia, należeć powinno do władzy sądowniczej, a nie do organu władzy wykonawczej, co omówiono we wcześniejszej części opinii.

13. Zgodnie z art. 8 ust. 3 projektu, dokumentacja zgromadzona w toku postępowania Komisji nie stanowi informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie określonym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902). Tymczasem dostęp do informacji publicznej stanowi konstytucyjne prawo (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Ograniczenie tego prawa nie jest niedopuszczalne, ale musi odbywać się zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji,

co oznacza konieczność wykazania, że ograniczenie następuje wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Można oczywiście założyć, że część dokumentacji przetwarzanej przez Komisję będzie obejmowała informacje prawnie chronione, w szczególności informacje niejawne, ale tego typu dokumenty chronione są na podstawie odrębnych ustaw i ograniczenia w dostępie do tych dokumentów zostały już odpowiednio uregulowane. **Trudno znaleźć *prima facie* uzasadnienie dla generalnego wyłączenia spod konstytucyjnej zasady dostępu do informacji publicznej dokumentacji zgromadzonej przez Komisję, co naraża tę regulację na zarzut naruszania art. 61 ust. 1 Konstytucji.** Okoliczności przemawiających za takim rozwiązaniem nie zawiera także uzasadnienie do projektu.

14. Projekt poza wskazanymi powyżej uchybieniami zawiera także szereg innych usterek, których wyliczenie byłoby zbyt obszerne. Tytułem przykładu można wskazać na art. 7 ust. 2 pkt 3 i art. 41, które wyposażają Komisję w kompetencję do wnoszenia przygotowanych przez Komisję projektów dokumentów rządowych do rozparzenia przez Radę Ministrów. Tymczasem pojęcie dokumentów rządowych poddawanych rządowej procedurze prawodawczej określone jest w Regulaminie pracy Rady Ministrów⁷. **Ingerowanie przez projektowaną ustawę w materię Regulaminu pracy Rady Ministrów**, poza błędem polegającym na regulowaniu materii w dwóch odmiennych źródłach prawa (ustawa jako akt prawa powszechnie obowiązujący i uchwała Rady Ministrów jako akt wewnętrznie obowiązujący), **narusza regulaminową autonomię Rady Ministrów, która wynika z art. 146 ust. 4 pkt 12, zgodnie z którym Rada Ministrów określa swoją organizację i tryb pracy.**

Przepis epizodyczny projektu (art. 47) przewiduje, że pierwszy raport z działalności Komisji, Komisja opublikuje do dnia 17 września 2023 r. Co do zasady raport przygotowywany jest corocznie (art. 40 ust. 2). *Nota bene* projekt nie wskazuje, w jakim terminie ten coroczny raport ma być przygotowany

⁷ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r., poz. 348).

i przekazany Sejmowi oraz podany do publicznej wiadomości. Tym bardziej zaskakujące jest określenie najpóźniejszej daty dziennej opublikowania pierwszego raportu. Nie będzie to ani raport z pierwszego roku funkcjonowania Komisji (zakładając nawet najszybsze uchwalenie ustawy i powołanie Komisji), ani tym bardziej raport za pierwszy rok kalendarzowy działania komisji. Można by tę regulację epizodyczną postrzegać jako usterkę legislacyjną, którą łatwo usunąć, wprowadzając przepis nakazujący objęcie pierwszym rocznym raportem okres od dnia powołania komisji do końca następnego roku kalendarzowego. Poza jednak, irrelevantną prawnie, historyczną wymową daty 17 września, nie sposób nie zauważyć, że termin publikacji raportu miałby przypaść na krótko przed możliwymi terminami wyborów parlamentarnych. Taka perspektywa, niezależnie od jej uprawdopodobnienia, stanowczo przemawia za odstąpieniem od wprowadzania do ustawy przepisów, które mogą wskazywać na potencjalną możliwość uwikłania Komisji w działalność ukierunkowaną politycznie. Tego typu instrumentalne traktowanie instytucji państwa (a takim podmiotem ma być Komisja) jest nie do pogodzenia zarówno z literą, jak i z duchem ustawy zasadniczej.

V. Wnioski

Szereg przepisów projektu ustawy należy ocenić jako niezgodnych z ustawą zasadniczą. Zakres i charakter tych przepisów oraz ich fundamentalne znaczenie w całościowej konstrukcji ustawowej, prowadzą do wniosku, że uchwalona na podstawie projektu ustawa będzie narażona w całości na zarzut niezgodności z Konstytucją. Wykazane powyżej, w warunkach istotnego ograniczenia czasu na sporządzenie opinii⁸ limitującego także możliwość przedstawienia szerszej relewantnej bibliografii oraz orzecznictwa, zarzuty prowadzą do rekomendacji przeprowadzenia pogłębionej i adekwatnej do skali i rangi podnoszonych wątpliwości analizy projektu w toku sejmowego postępowania ustawodawczego albo do zaprzestania postępowania legislacyjnego przy wykorzystaniu ustrojowych uprawnień Senatu albo Prezydenta, względnie do

⁸ W dniu 13 grudnia 2022 r. przeprowadzono I czytanie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym, a następnie projekt został rozpatrzony przez Komisję Spraw Wewnętrznych i Administracji. W trakcie prac Komisji jej przewodniczący poinformował o planowanym przeprowadzeniu II i III czytania projektu ustawy w ramach 68. posiedzenia Sejmu zwołanego w dniach 13-15 grudnia 2022 r.

próby skorygowania uchwalonej przez Sejm ustawy przy wykorzystaniu poprawek senackich.

Opracował dr Maciej Berek radca prawny