



IM.STEFANA

**FUNDACJA  
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. 22 536 02 00  
fax 22 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Warszawa, 2 czerwca 2023

**Stanowisko Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego  
w sprawie ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw  
badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne  
Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007 – 2002**

*Prezydent Andrzej Duda wygłosił w dniu 2 czerwca 2023 r. oświadczenie, w którym zapowiedział przedłożenie nowelizacji ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022. Nie udostępnił przy tym treści proponowanych zmian. W obrocie prawnym pozostaje tekst ustawy w brzmieniu uchwalonym 14 kwietnia 2023 r. i podpisany przez Prezydenta w dniu 29 maja 2023 r. Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego odnosi się obowiązującej wersji ustawy.*

Ustawa z 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007 – 2022 ( Dz. U. z 2023 r., poz. 1030) [dalej: Ustawa], podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 29 maja 2023 r. stanowi jaskrawy przejaw łamania demokratycznego porządku ustrojowego RP, ukształtowanego postanowieniami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 997 r., Nr 78, poz. 483) [dalej: Konstytucja].

Ustawa narusza porządek konstytucyjny Rzeczypospolitej we wszelkich możliwych wymiarach, tj. aksjologicznym, proceduralnym, legislacyjnym, a także w odniesieniu do standardów kształtowania struktury i kompetencji organów państwa.

Szczególne mankamenty ustawy odnoszą się do sfery wartości, przyjętych w polskim porządku konstytucyjnym u zarania procesu przekształceń ustrojowych. Na kanwie wyborów parlamentarnych z 4 czerwca 1989 r. odzyskujący prawną i polityczną podmiotowość Naród głosami swoich przedstawicieli zrewidował 29 grudnia 1989 r. zasady ustroju państwa, kwestionując tym samym ponure dziedzictwo totalitarnego ustroju tzw. realnego socjalizmu, jednoznacznie opowiadając się za rozwojem niepodległej Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawnego, hołdującego standardom władzy ograniczonej, celem zagwarantowania podstawowych wolności i praw jednostki. Idea ta ugruntowana została w postanowieniach Konstytucji, w szczególności w zakresie dotyczącym demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasady legalizmu (art. 7), zasady podziału władzy i równoważenia się władz (art. 10) , a także w szeregu regulacji, dotyczących formalnoprawnych gwarancji wolności i praw człowieka i obywatela (m. in. w art. 42 – prawo do obrony i domniemanie niewinności; w art. 45 – prawo do sądu; w art. 78 – prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji). Przyznanie obywatelom należytej im podmiotowości znalazło ponadto szczególny wyraz w art. 1 Konstytucji, statuującym zasadę dobra wspólnego, będąca najmocniejszym spoiwem nie tylko wspólnotowości obywateli, ale też afirmacją patriotyzmu, jako czynnika determinującego niepodległość i bezpieczeństwo Państwa, dobro Ojczyzny i pomyślność jej obywateli. Przyjęte w referendum postanowienia Konstytucji, po raz pierwszy w historii naszego państwa,

stworzyły realne podstawy dla dołączenia Polski do zachodniej kultury prawnej i politycznej, w szczególności poprzez przystąpienie do Paktu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej.

W sposób nie znający precedensu w dotychczasowej historii demokratycznej Rzeczypospolitej, ustawa podeptała wszystkie te wartości, będące dorobkiem nie tylko myśli prawniczej, ale przede wszystkim bezprzykładnego wysiłku wspólnoty wolnych obywateli, udokumentowanego we wszystkich płaszczyznach życia społecznego w ostatnim ćwierćwieczu. Regulacja uchwalona przez Sejm 14 kwietnia br., wręcz automatycznie, zatem bezrefleksyjnie podpisana przez Prezydenta 29 maja, tj. w dniu przekazania jej głowie państwa przez Marszałka Sejmu, narusza wszystkie, przywołane wyżej postanowienia Konstytucji, a także szereg innych regulacji, kształtujących mechanizmy charakterystyczne cywilizowanych państw demokratycznych.

Po pierwsze, konstytuuje twór (Komisja), który kumuluje kompetencje organów administracji, wymiaru sprawiedliwości prokuratury i służb specjalnych, **naruszając tym samym zasadę podziału władzy**.

Po drugie, **narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa**, dopuszczając możliwość wzruszania prawomocnych decyzji administracyjnych, w imię walki z bliżej nie określonymi „wpływami rosyjskimi”. Formuła ta sama w sobie sprzeczna jest z zasadami poprawnej legislacji w odniesieniu do imperatywu określoności prawa, w szczególności uwzględniając ewentualne sankcje prawne, jakie Komisja może nałożyć na osoby, arbitralnie uznane przez Komisję za „agentów wpływu rosyjskiego”. Konsekwencje te - bałamutnie określone w ustawie jako „środki zaradcze” – w istocie prokurują polityczną, cywilną, obywatelską a nawet zawodową śmierć osób wobec których zostaną zastosowane. Tym samym, Ustawa narusza fundamentalną zasadę *nullum crimen sine lege i nulla poena sine lege*.

Po trzecie, **osoby uznane za bliżej nie określonych „agentów wpływu rosyjskiego” pozbawione zostają prawa do obrony oraz odwołania w postępowaniu instancyjnym**, gdyż ustawa - wszak odwołująca się do kodeksu postępowania administracyjnego – uniemożliwia stronie postępowania zakwestionowanie decyzji Komisji o „banciji obywatelskiej” w trybie odwołania w postępowaniu instancyjnym. Tym samym, ustawa narusza podstawowe gwarancje ochrony statusu jednostki, określone w art. 78 ust. 1 zd. 2 Konstytucji. Nawet jeśli przyjąć – w ślad za art. 78 ust. 1 zd. 2 Konstytucji – że dopuszczalne jest wyłączenie wskazanego prawa w drodze ustawy, to jednak wyłączenia te muszą czynić zadość postanowieniom art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem, zarówno w warstwie normatywnej, jak i w uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano żadnego argumentu konstytucyjnego, który uzasadniałby, że pozbawienie strony postępowania prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji jest, w tym wypadku, konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Co więcej, ustawa nie tyle ogranicza wskazane prawo, ale wręcz je kwestionuje, naruszając jego istotę, co stoi w jaskrawej sprzeczności z zasadą ustrojową, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po czwarte, **ustawa przyznaje politycznej, a mówiąc wprost, partyjnej Komisji uprawnienia zastrzeżone dla sądów**, naruszając tym samym art. 175 Konstytucji. Określona w art. 37 ust. 1 pkt 2 Ustawy kompetencja Komisji do „stosowania” zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat jest bowiem prymitywną formą językowego kamuflażu najostrzejszej sankcji, przewidzianej w art. 62 ust. 2 Konstytucji, skutkującej pozbawieniem prawa wyborczego. Jednak zgodnie z przywołanym przepisem, nakładanie tej sankcji w ustroju demokratycznym należy do wyłącznej kompetencji sądu, funkcjonującego w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, który może ją zastosować w konsekwencji wyczerpania przewidzianego prawnie postępowania instancyjnego, zatem postępowania, którego Ustawa nie przewiduje.

Po piąte, **ustawa stwarza sposobność do stosowania sankcji prawnych nie tylko wobec polityków, ale również dziennikarzy, przedstawicieli organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, naukowców, ludzi kultury, itp.** Każdy przejaw krytyki działalności aktualnej większości politycznej może być bowiem zinterpretowany jako „działanie pod wpływem rosyjskim”. Formuła ta bliska jest orwellowskiej wizji

państwa totalitarnego i eliminowania tzw. „myślóbrodniarzy”, zakłócających to, co dla despoty jest wartością samą w sobie, czyli ciszę.

Po szóste, art. 13 ustawy **przewiduje całkowitą bezkarność członków Komisji za podejmowane przez nich działania i decyzje, co jawnie kontrastuje z zasadą legalizmu**, wyrażoną w art. 7 Konstytucji, stanowiącym wszak kwintesencję praworządności funkcjonowania władzy publicznej.

Po siódme, a zarazem najważniejsze, Ustawa - a w zasadzie konsekwencje jej wdrożenia – **wywołać może dewastujący skutek w zakresie dotyczącym postrzegania Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli. Stwarza bowiem podstawy dla arbitralnego segregowania obywateli przez aktualną władzę polityczną i kategoryzowania ich jako „prawdziwych patriotów” i „zdrajców narodu”**. Taki stygmat oddziałuje destrukcyjnie na wspólnotę i dezintegruje ją od wewnątrz, co wszak stanowi charakterystyczne modus operandi służb specjalnych państw wrogich wobec państwa, w którym mechanizm ten ma zastosowanie. W okresie ostatnich ośmiu lat, poziom polaryzacji społeczeństwa, stymulowany przez polityczną większość parlamentarną osiągnął już bardzo wysoki poziom, osłabiając państwo obywatelskie i antagonizując poszczególne grupy obywateli. Ustawa z 14 kwietnia 2023 r. przyczynia się do radykalizacji nastrojów społecznych, zgodnie z zasadą divide et impera. W tym kontekście jawi się jako najbardziej antypolska, a zarazem – wzięwszy pod uwagę aktualne uwarunkowania geopolityczne – jak najbardziej prorosyjska ustawa, spośród wszystkich, uchwalonych pod rządami aktualnej koalicji politycznej.

#### **Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego**

dr hab. **Piotr Bogdanowicz**, adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

**Łukasz Bojarski**, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa

**Jacek Czaja**, prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były wiceminister sprawiedliwości

dr hab. **Monika Florczak-Wątor**, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ

dr hab. **Agnieszka Frąckowiak-Adamska**, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii

**Jarosław Gwizdak**, prawnik, działacz społeczny, członek zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

dr hab. **Wojciech Jasiński**, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, Inkubator Doskonałości Naukowej – Digital Justice, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

dr **Piotr Kładoczny**, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarz zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

mec. **Magda Krzyżanowska-Mierzevska**, radca prawny, od 1993 do 1998 prawniczka w Sekretariacie Europejskiej Komisji Praw Człowieka, od 1998 do 2018 – w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

prof. dr hab. **Marcin Matczak**, profesor uczelni w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

dr hab. **Sławomir Patyra**, profesor UMCS w Lublinie, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, radca prawny

dr hab. **Tomasz Pietrzykowski**, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, dyrektor Centrum Badawczego Polityki Publicznej i Problemów Regulacyjnych

dr hab. **Anna Rakowska**, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokat

dr hab. **Anna Śledzińska-Simon**, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Wrocławski

dr hab. adw. **Maciej Taborowski**, profesor w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; Hoffman, Taborowski i Wspólnicy Adwokacka Spółka Partnerska

dr hab. **Fryderyk Zoll**, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück

---

\*dr **Tomasz Zalasinski**, sędzia Trybunału Stanu, na swój wniosek wyłączył się z prac nad stanowiskiem. Ustawa będąca przedmiotem Stanowiska podważa bowiem fundamenty ustroju konstytucyjnego państwa oraz praw i wolności jednostki, do tego stopnia, że skutki jej przyjęcia i stosowania przez władzę wykonawczą wobec obywateli mogą w przyszłości być przedmiotem spraw zawisłych przed Trybunałem Stanu.