

Uzasadnienie

Celem przedstawionego projektu 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 (Dz. U. poz. 1030), zwanej dalej „ustawą o Państwowej Komisji”, jest wprowadzenie zmian w ustawie, zmierzających do zniesienia możliwości stosowania przez Komisję do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, zwaną dalej „Komisją”, środków zaradczych, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy, zmiany trybu odwoławczego od decyzji Komisji z sądów administracyjnych na sądy powszechne, wykluczenia możliwości pełnienia funkcji członka Komisji przez posła lub senatora, zwiększenia niezależności Komisji i transparentności postępowań przed nią oraz ujednoczenia w ramach systemu prawnego ochrony tajemnic zawodowych.

Na wstępie podkreślenia wymaga pozytywna ocena samego powołania Komisji, której zadaniem jest zbadanie wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej z całą mocą opowiada się za sprawnym powołaniem oraz wykonywaniem ustawowych zadań przez Komisję i to w sposób zapewniający wszystkim zainteresowanym możliwość zapoznania się z przebiegiem jej prac.

Wybrana w sposób odpowiedzialny Komisja, działająca z poszanowaniem praw osób przed nią stających, z gwarancjami prawidłowo ukształtowanej drogi sądowej kontroli decyzji, jest bez wątpienia organem potrzebnym, służącym realizacji polskiej racji stanu. Dobro Rzeczypospolitej, w tym ochrona jej interesów gospodarczych, powinno być na pierwszym miejscu – tak stanowi Konstytucja RP, tak jest w opinii Prezydenta RP i tak samo powinno być dla wszystkich osób, które chcą decydować o losach naszej Ojczyzny.

Nikogo nie trzeba przekonywać, że od lat Federacja Rosyjska wpływa – różnymi metodami – na politykę innych państw, próbując także na kanwie współpracy gospodarczej, w szczególności dostaw surowców energetycznych, kreować rozwiązania korzystne dla Rosji, a w konsekwencji dominować nad innymi państwami. Jednym z najpoważniejszych skutków tej konsekwentnie prowadzonej rosyjskiej polityki zagranicznej są środki finansowe, którymi Federacja Rosyjska dysponuje, umożliwiające prowadzenie brutalnej agresji na Ukrainę, oraz

turbulencje w sektorze energetycznym związane z dostępnością surowców i ich cenami, dotykające w szczególności państwa europejskie.

Z problematyką rosyjskich wpływów, ich głębokością, skutkami dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznych państw, mierzy się dziś wiele państw. Dyskutowane są kwestie związane z rosyjskimi wpływami na kampanie wyborcze, choćby w Stanach Zjednoczonych. Stosowne komisje badające te zagadnienia powstały już we Francji czy w Niemczech. Bez wątpienia komisja taka powinna powstać również na poziomie Unii Europejskiej.

W ocenie Prezydenta RP, część wątpliwości zgłaszanych w debacie publicznej, do których Prezydent RP odniósł się ogłaszając decyzję w sprawie podpisania ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 wraz z jednoczesną decyzją o skierowaniu ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, celem zbadania jej zgodności z Konstytucją, w trybie kontroli następczej, wymaga interwencji ustawodawcy.

Podczas prac nad projektem ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 były podnoszone zasadnicze wątpliwości odnośnie tzw. środków zaradczych, stosowanych wobec osób będących w latach 2007–2022 funkcjonariuszami publicznymi lub członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla, które pod wpływem rosyjskim działały na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, mające na celu zapobiegnięcie ponownemu działaniu pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Katalog tych środków obejmuje cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa lub nałożenie zakazu otrzymania poświadczenia bezpieczeństwa na okres do 10 lat od dnia wydania stosownej decyzji administracyjnej, zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat oraz cofnięcie pozwolenia na broń, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2022 r. poz. 2516 oraz z 2023 r. poz. 535 i 1030), lub nałożenie zakazu posiadania pozwolenia na broń na okres do 10 lat od dnia wydania decyzji administracyjnej. Należy więc zauważyć, że Komisja, będąc organem administracyjnym, uzyskała uprawnienia do oceny działania osób fizycznych, w tym czy działanie takie było podejmowane pod wpływem rosyjskim oraz czy stanowiło ono działanie na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej, i stosowania środków o charakterze represyjnym. W nowelizowanej ustawie przyjęto, że decyzja o orzeczeniu przez Komisję środka zaradczego w postaci zakazu

pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Ustawodawca uznał, że powyższy środek zaradczy jest rodzajowo tożsamy z orzekanym w postępowaniu dotyczącym naruszenia dyscypliny finansów publicznych zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Należy jednak podnieść, iż ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289 oraz z 2023 r. poz. 1030) jednoznacznie wskazuje, iż orzekany w tym postępowaniu powyższy zakaz stanowi karę, a ponadto ustawa ta jednoznacznie przesądza, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Ponadto odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia, przy czym nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Należy więc uznać, iż ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przyjęła w zakresie dotyczącym orzekania kar zasady dotyczące gwarancji wynikających z regulacji prawnokarnych.

Reasumując, w ocenie wnioskodawcy przedstawiane w debacie publicznej wątpliwości odnośnie powierzenia Komisji stosowania środków zaradczych, przemawiają za uchyleniem przepisów dotyczących możliwości ich stosowania przez Komisję. Ponadto zaistniała konieczność modyfikacji oraz uzupełnienia przepisów ustawy o Państwowej Komisji, w zakresie trybu odwoławczego od wydanych przez Komisję decyzji administracyjnych, transparentności działania Komisji oraz składu i trybu jej powoływania. Pomimo uchylenia art. 37 ustawy o Państwowej Komisji, Komisja nadal będzie wydawać decyzje administracyjne stwierdzające, że działanie osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej i powodujące, że osoby, wobec których zostały wydane, nie dają rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym. W konsekwencji stosownej zmianie ulegnie również art. 2 pkt 7 oraz uchylony zostanie art. 5 ust. 3 ustawy o Państwowej Komisji. Ponadto utrzymuje się możliwość wydawania przez Komisję decyzji administracyjnych stwierdzających wydanie innych decyzji

pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 38 ust. 1 ustawy o Państwowej Komisji), skutkujących możliwością wzruszenia takich decyzji.

W odniesieniu do wzmocnienia transparentności prowadzonych przez Komisję postępowań, projektowana ustawa, w miejsce możliwości przeprowadzania przez Komisję rozpraw, wprowadza obowiązek ich przeprowadzania, oraz modyfikuje zasady przeprowadzania posiedzeń wyznaczanych poza rozprawą, wprowadzając zasadę ich jawności.

W odniesieniu do procedury odwoławczej od niektórych decyzji administracyjnych Komisji, projektowana ustawa (nowe art. 39a i art. 39b ustawy o Państwowej Komisji) przewiduje, że osoba, wobec której zostanie wydana decyzja, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy, będzie mogła wnieść odwołanie do właściwego sądu apelacyjnego, na zasadach dotyczących apelacji w postępowaniu cywilnym, a następnie skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. Ustanowienie w tym zakresie sądu apelacyjnego jako sądu odwoławczego umożliwi rozpoznanie środka odwoławczego przez sędziów posiadających odpowiednie do sprawy doświadczenie oraz kwalifikacje zawodowe. Wniesienie apelacji spowoduje, że decyzja administracyjna nie wywoła skutków – w postaci utraty przez osobę, wobec której decyzja ta została wydana, rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym – do czasu rozstrzygnięcia o apelacji przez sąd apelacyjny. Apelacja będzie wnoszona do sądu apelacyjnego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby albo do Sądu Apelacyjnego w Warszawie – zgodnie z wyborem osoby odwołującej się. Zgodnie z projektowaną zmianą rozpoznawanie skarg kasacyjnych od orzeczeń sądu apelacyjnego będzie należało do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Jednocześnie projektowana zmiana przewiduje zakaz możliwości nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom administracyjnym Komisji oraz zwolnienie od kosztów sądowych osoby wnoszącej odwołanie od decyzji administracyjnej Komisji, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, do sądu apelacyjnego.

W odniesieniu do składu i trybu powoływania Komisji projektowana ustawa wprowadza zasadę, zgodnie z którą członkiem Komisji nie mogą być posłowie ani senatorowie. Ponadto projekt modyfikuje zasadę wyboru przewodniczącego Komisji – odtąd przewodniczącym będą wybierali członkowie Komisji, a nie Prezes Rady Ministrów. W konsekwencji tej zmiany zaistniała konieczność zmiany art. 50 ustawy o Państwowej Komisji dotyczącego wyboru pierwszego przewodniczącego. Ponadto projektowana ustawa powierza Komisji kompetencję do określenia swojego regulaminu, przyznaną obecnie Prezesowi Rady Ministrów.

Projektowana ustawa wyklucza również możliwość 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 wyniku uchylecia art. 37 ustawy o Państwowej Komisji, zaistniała konieczność dokonania zmian dostosowujących w ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (art. 17 i art. 18 tej ustawy), ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 188–190 tej ustawy) oraz ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (art. 30 tej ustawy).

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Tak określony termin wejścia w życie ustawy jest podyktowany ważnym interesem państwa, w postaci pilnej potrzeby takiego ukształtowania zasad funkcjonowania i organizacji Komisji, aby – z jednej strony – zapewnić spójność stosowanych przez Komisję narzędzi z obowiązującym systemem prawa, z drugiej natomiast strony – zagwarantować wewnętrzną niezależność i sprawność działania Komisji. Z tego względu wejściu w życie ustawy z dniem następującym po dniu ogłoszenia nie stoją na przeszkodzie także zasady demokratycznego państwa prawnego.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawiania właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców (ustawa nie będzie miała wpływu na sytuację mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców).

Projekt nie rodzi dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.