



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2024 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej



Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 24 lipca 2024 r. o uchyleniu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 2 sierpnia 2024 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 24 lipca 2024 r. o uchyleniu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Ustawa została uchwalona z przedłożenia poselskiego (druk sejmowy nr 351). Senat uchwałą z dnia 31 lipca 2024 r. przyjął ustawę bez poprawek.

Celem tej ustawy jest uchylenie 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. z 2024 r. poz. 548). Ustawa znosi Państwową Komisję do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (zwaną również dalej „Komisją”). Ponadto uznaje za nieważne wszelkie czynności prawne i działania podjęte przez Komisję i jej członków, co ma prowadzić, jak się wydaje, *de iure* i *de facto*, do zakwestionowania wszelkich, bliżej niesprecyzowanych w ustawie działań Komisji.

Przedstawiając szczegółowe motywy odmowy podpisania ustawy, przypomnieć należy proces uchwalenia ostatecznej wersji ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (zwaną również dalej „ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r.”) oraz argumenty przemawiające za wprowadzeniem jej do polskiego porządku prawnego.

Uzasadnieniem dla uchwalenia powołanej ustawy był niekwestionowany fakt, że Rzeczpospolita Polska jest przedmiotem szerokiego katalogu działań osób, podmiotów i instytucji związanych z Federacją Rosyjską. Podkreślano również, że od lat Federacja Rosyjska i podmioty od niej zależne wpływają – różnymi metodami – na politykę i gospodarkę innych państw, próbując także na kanwie współpracy gospodarczej, w szczególności dostaw surowców energetycznych, kreować rozwiązania korzystne dla Rosji, a w efekcie 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 i generujące kryzys wzrostu cen produktów oraz usług.

Podczas prac parlamentarnych nad ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. zwracano uwagę, iż skala wpływu rosyjskiego na funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej wciąż nie jest jasna. Działania i retoryka władz publicznych Federacji Rosyjskiej po agresji na Ukrainę wskazują, że Rzeczpospolita Polska jest istotnym przedmiotem działań operacyjnych, które mają zdestabilizować jej sytuację wewnętrzną. Od dłuższego czasu Rzeczpospolita Polska jest celem różnego rodzaju operacji o charakterze hybrydowym, które negatywnie wpływają na bezpieczeństwo wewnętrzne naszego kraju.

Mając na uwadze wskazane okoliczności podjęto działania legislacyjne, których celem było i jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochrona

interesu publicznego. Do realizacji tego celu utworzono Państwową Komisję do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Potrzeba powołania i funkcjonowania specjalnego organu wynika z konieczności ochrony interesu Rzeczypospolitej Polskiej przez:

- zbadanie i opisanie wpływów rosyjskich zarówno na działalność funkcjonariuszy publicznych oraz kadre kierowniczą wyższego szczebla spółek Skarbu Państwa, jak i innych osób, które w istotny sposób (np. w sferze medialnej czy społecznej) 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 zminimalizować ryzyko ponownego ich działania na szkodę interesu Rzeczypospolitej.

Podstawowym zadaniem Komisji jest prowadzenie postępowań mających 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 powyżej.

Komisja posiada również uprawnienie do badania przypadków wpływów rosyjskich na działalność innych osób, o ile w istotny sposób oddziaływały one na bezpieczeństwo wewnętrzne lub godziły w interesy Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy dnia 14 kwietnia 2023 r.

Wskazany zakres zagadnień poddanych działaniom Komisji, to tylko część przypisanych jej licznych zadań.

Podczas prac parlamentarnych nad ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r., jak i po jej uchwaleniu podnoszono wątpliwości natury konstytucyjnej. Kierując się dobrem wspólnym, jakim jest w tym przypadku suwerenność i bezpieczeństwo państwa, konieczność ochrony interesu publicznego, podpisałem wskazaną ustawę, aby umożliwić jak najszybsze podjęcie działań mających na celu ochronę wskazanych wartości konstytucyjnych. W moim przekonaniu, konieczność zapewnienia i ochrony wyżej wskazanych dóbr, w szczególności wobec rosyjskiej agresji w Ukrainie i wywołanym nią kryzysie energetycznym, jest oczywistym zadaniem władz i nie wymaga szerszego uzasadnienia. Podpisując powołaną ustawę pozytywnie oceniłem dążenie ustawodawcy do wzmocnienia jawności i transparentności życia publicznego oraz mechanizmów podejmowania decyzji, poprzez zbadanie i opisanie wpływów rosyjskich na działalność funkcjonariuszy publicznych, kadry kierowniczej wyższego szczebla oraz innych osób, które w istotny sposób, czy to w sferze medialnej, czy społecznej, mogły wywierać wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej. Z moją aprobatą spotkały się również rozwiązania legislacyjne zakładające utworzenie Komisji, jej powołanie oraz wykonywanie przez nią powierzonych zadań. Dostrzegałem wówczas i nadal widzę zasadność wzruszenia decyzji administracyjnych, które zostały wydane wskutek wpływów rosyjskich na szkodę interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na uwadze powyższe racje, ale również podnoszone w toku prac legislacyjnych i w debacie publicznej wątpliwości, wystąpiłem z wnioskiem – w trybie kontroli następczej - do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją części rozwiązań prawnych wprowadzonych ustawą. Ponadto wniosłem inicjatywę ustawodawczą, której celem było wyeliminowanie przepisów uchwalonej ustawy budzących największe kontrowersje.

W wyniku złożonego przeze mnie projektu ustawy, Sejm uchwalił ustawę z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1532). Uchwalona nowelizacja przede wszystkim zniosła możliwość stosowania przez Komisję środków zaradczych, zmieniła właściwość środków odwoławczych od decyzji Komisji z sądów administracyjnych na sądy powszechne, wzmocniła niezależność Komisji poprzez zmianę procedury powoływania jej członków i zapewnienie transparentności prowadzonych przez nią postępowań oraz ujednoliciła w ramach systemu prawnego ochronę tajemnic zawodowych.

Na podstawie ostatecznie ukształtowanego stanu prawnego Państwowa Komisja do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 została powołana i rozpoczęła prace. Zauważyć należy, że zgodnie z rozdziałem 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. jednym z zadań Komisji jest „działalność informacyjna i prewencyjna”, co wyraźnie odróżnia misję Komisji od powinności służb specjalnych i innych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Żaden inny podmiot publiczny w Polsce nie ma powierzonych tego typu zadań, jak te wskazane w ustawie, na podstawie której działa Komisja. W odróżnieniu od służb specjalnych Komisja, co do zasady, działa w trybie jawnym. Tym samym Sejm, powołując Komisję, wypełnił istotną lukę w systemie bezpieczeństwa państwa.

Realizując powyżej wskazane zadanie, Komisja w szczególności przygotowuje i przedstawia raporty zawierające wyniki badań Komisji oraz wnioski i rekomendacje w zakresie zapobiegania wpływom rosyjskim i ich zwalczania. Komisja przed odwołaniem jej członków przez Sejm X kadencji przedstawiła jawny raport z 29 listopada 2023 r., podsumowujący trzy pierwsze miesiące pracy Komisji (8 września 2023 r. – 28 listopada 2023 r.). Raport ten zawiera:

- 1) wyniki badań Komisji w zakresie uprawdopodobnionych wpływów rosyjskich, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, na przykładzie studium przypadku dotyczącego kontaktów Służby Kontrwywiadu Wojskowego z Federalną Służbą Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej w latach 2010-2014;
- 2) charakterystykę Federalnej Służby Bezpieczeństwa jako narzędzia wpływu Federacji Rosyjskiej (wywiad i kontrwywiad);
- 3) wstępne wnioski oraz rekomendacje dla organów władzy publicznej w zakresie zapobiegania wpływom rosyjskim i ich zwalczania.

W powołanym raporcie Komisja w szczególności rekomendowała:

- przeprowadzenie dogłębnego przeglądu systemu zadaniowania i nadzoru służb specjalnych i wypracowanie nowych przepisów prawnych i procedur, które zapobiegą powtórzeniu się nieprawidłowości opisanych w Raporcie;
- jak najpilniejszy przegląd polskiej polityki energetycznej na odcinku współpracy z Rosją;
- przegląd wpływów rosyjskich na tzw. III sektor, tj. instytucje społeczeństwa obywatelskiego;
- przegląd roli podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału rosyjskiego na polskim rynku;
- zbadanie wpływu Federacji Rosyjskiej na politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej;
- systemową analizę rosyjskiej dezinformacji w polskiej przestrzeni informacyjnej.

Komisja rekomendowała także wpisanie do ustaw regulujących funkcjonowanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego zadań związanych z monitorowaniem zjawisk wskazujących na obce wpływy w procesach decyzyjnych kierownictwa państwa. Coroczne jawne raporty służb powinny obejmować sprawozdanie z realizacji tego zadania.

Rekomendacje Komisji uważam za zasadne i uważam, że powinny być podjęte jak najszybsze działania mające na celu wprowadzenie ich w życie oraz przeprowadzenie czynności skutkujących możliwością podjęcia i kontynuacji dalszych prac przez Komisję w celu wyjaśnienia przypadków funkcjonariuszy publicznych lub członków kadry kierowniczej wyższego szczebla, którzy w latach 2007–2022 pod wpływem rosyjskim, działali na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

W moich wcześniejszych wypowiedziach konsekwentnie podkreślałem znaczenie transparentnego wyjaśnienia ważnych kwestii publicznych i politycznych związanych z obszarem poddanym badaniu Komisji. Opinia publiczna powinna móc sama ocenić to, w jaki sposób działali funkcjonariusze publiczni, także ci wybierani w wyborach powszechnych, którym powierzane były niezwykle odpowiedzialne funkcje państwowe. W jaki sposób te funkcje realizowali, czy w istocie i jak rozumieli interesy Rzeczypospolitej, czy interesy te w opinii publicznej rzeczywiście były w należyty sposób realizowane.

Istotnym elementem tworzenia Komisji była dla mnie kwestia reprezentatywności w jej składzie wszystkich stron sceny politycznej, tak aby wskazani przez nie eksperci mieli równy dostęp do archiwalnych dokumentów, prowadzenia badań oraz prawo zadawania pytań. Podkreślałem i podkreślam, że istotne także jest, aby tak powołane i funkcjonujące gremium było w stanie ocenić różne sprawy w sposób obiektywny, przebieg jego prac był prowadzony w sposób jawny i transparentny, a jednostce przysługiwała efektywna kontrola sądowa. W mojej opinii, aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. te desygnaty spełnia, powinna pozostać elementem systemu prawnego i być wykonywana.

W trakcie prac parlamentarnych nad ustawą z dnia 24 lipca 2024 r. o uchyleniu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 podnoszono, że została powołana nowa ekspercka komisja do spraw badania wpływów rosyjskich i białoruskich na bezpieczeństwo wewnętrzne i interesy Rzeczypospolitej Polskiej, i nie znajduje już uzasadnienia równoległe istnienie w systemie dwóch podmiotów o zbliżonym zakresie działania.

W mojej ocenie ta nowa komisja – powołana zarządzeniem nr 55 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie powołania Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich i białoruskich na bezpieczeństwo wewnętrzne i interesy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2004-2024 (M.P. poz. 381) - tych podstawowych, wskazanych powyżej kryteriów nie spełnia.

Charakter prawny aktu, jakim powołano tę komisję, oraz charakter samej komisji, jako wyłącznie organu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów, stoją w oczywistej dysproporcji z powołaną na podstawie ustawy Państwową Komisją do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, będącą organem administracji publicznej, który stoi na straży interesu publicznego w zakresie badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022.

Należy podkreślić, że Państwowa Komisja do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, którą dziś próbuje się znieść, została powołana ustawą, a więc aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym, pełniącym szczególną rolę w systemie źródeł prawa, która wynika przede wszystkim z tego, że ustawa jest aktem pochodzącym od parlamentu, wydawanym w sformalizowanej i wieloetapowej procedurze. Zatem normy prawne zawarte w ustawie mają silną legitymację demokratyczną. Ustawa zajmuje ponadto najwyższe miejsce w systemie prawa krajowego, z wyjątkiem Konstytucji, i jest w zasadzie jedynym źródłem prawa o

charakterze samoistnym, co oznacza, że wydanie ustawy regulującej określoną dziedzinę życia społecznego nie wymaga specjalnego upoważnienia w jakimkolwiek akcie wyższego rzędu. Jednym z przejawów szczególnej roli ustawy w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej jest fakt, że pozostałe źródła prawa są podporządkowane ustawie w tym sensie, iż wydanie innego niż ustawa aktu stanowiącego źródło prawa w Polsce wymaga istnienia upoważnienia zawartego w ustawie. Dodatkowo, ustawa będąc najwyższym aktem w systemie prawa krajowego, z wyjątkiem Konstytucji, jest jednocześnie źródłem prawa powszechnie obowiązującego, czyli takim, który może zawierać normy wiążące nie tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu akt (wniosek *a contrario* z art. 93 ust. 1 Konstytucji), a także może stanowić podstawę decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (wniosek *a contrario* z art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji).

Zauważyć należy, że zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie powołania Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich i białoruskich na bezpieczeństwo wewnętrzne i interesy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2004–2024, zgodnie z art. 87 Konstytucji, nie stanowi aktu prawa powszechnie obowiązującego, gdyż na podstawie art. 93 ust. 1 Konstytucji jest aktem normatywnym o charakterze wewnętrznym, który obowiązuje wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ów akt. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji, nie może również stanowić podstawy wydawania decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów, co uprawnia go wyłącznie do wydawania aktów prawa wewnętrznego adresowanych do Rady Ministrów i jej członków, a nie dowolnych adresatów prawa, jak ma to miejsce w przypadku aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym (art. 148 pkt 2 Konstytucji). Należy skonstatować więc, że wydane zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie powołania Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich i białoruskich na bezpieczeństwo wewnętrzne i interesy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2004–2024 nie ma tych wszystkich przymiotów, jakimi cieszy się ustawa, którą próbuje się uchylić. Zawarte w powołanym zarządzeniu regulacje, z uwagi na charakter zarządzenia jako aktu prawa wewnętrznego i jego niską rangę w systemie źródeł tego prawa, nie przewidują w zasadzie prowadzenia postępowania dowodowego, opartego na zasadzie prawdy obiektywnej, którego celem jest wykazanie związku przyczynowo–skutkowego, że dana decyzja lub czynności zostały podjęte w wyniku zaistnienia wpływów rosyjskich i białoruskich, a osoba je podejmująca, w ramach składania zeznań, może wyjaśnić motywy swojego działania.

Konsekwencją braku wspomnianego postępowania dowodowego będzie subiektywna ocena zaistniałych zdarzeń, co rodzi niebezpieczeństwo powstania zarzutów o stronniczość, zwłaszcza że członkami komisji są osoby rekomendowane przez jedną ze stron sporu politycznego. Wątpliwości może budzić już sam fakt powołania na przewodniczącego rządowej komisji aktualnego szefa służby specjalnej, który objął funkcję z nadania ugrupowania politycznego aktualnie sprawującego władzę.

Dodatkowo należy wskazać, że niska ranga aktu prawnego, którym została powołana Komisja do spraw badania wpływów rosyjskich i białoruskich na bezpieczeństwo wewnętrzne i interesy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2004–2024 w postaci zarządzenia, mającego charakter jedynie aktu wewnętrznego, powoduje, że gremium to jest całkowicie podporządkowane organowi je powołującemu – Prezesowi Rady Ministrów. W dobie, w której zagadnienie rzeczywistego zakresu oraz skutków wpływów Federacji Rosyjskiej i podmiotów z nią powiązanych na funkcjonowanie życia politycznego, gospodarczego i społecznego w Polsce jest przedmiotem zainteresowania społeczeństwa oraz debaty politycznej, w której prezentowane są skrajne oceny, nie można tak istotnego i ważnego problemu powierzać do zbadania tylko jednej stronie debaty politycznej.

Godnym odnotowania jest natomiast fakt, że obecnie wszystkie siły polityczne zgadzają się, że wpływy rosyjskie i białoruskie realnie istnieją w Polsce. Ich wyjaśnienie powinno być zatem przedmiotem otwartej, transparentnej i rzetelnej debaty, umożliwiającej w niej udział przedstawicieli każdej ze stron sceny politycznej. Niemniej ważną jest także kwestia możliwie szybkiego stworzenia mechanizmów prawnych chroniących przed negatywnymi wpływami nasz kraj, tak jak ma to miejsce w innych państwach.

Zauważenia wymaga, że w niespełna stronnicywym uzasadnieniu do projektu zakwestionowanej przeze mnie ustawy, jako jedyny argument przemawiający za uchYLENIEM ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, wskazano rzekome naruszenie licznych przepisów Konstytucji. Pominęto jednak całkowicie okoliczność, że ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. poddana została daleko idącej nowelizacji. Nowela z dnia 16 czerwca 2023 r. wyeliminowała przepisy budzące największe kontrowersje. Powołując się na wskazany argument projektodawca, a następnie ustawodawca, *a priori* przyjął, że ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. jest niekonstytucyjna, do czego w świetle Konstytucji nie jest uprawniony. Zgodnie z Konstytucją ustrój państwa jest oparty na trójpodziale i równowadze władz (art. 10 Konstytucji), a każdy organ może działać wyłącznie

w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). W świetle obowiązującego porządku konstytucyjnego tylko Trybunał Konstytucyjny ma wyłączność na dokonywanie oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych i wiążącej wykładni przepisów Konstytucji. Brak jest więc podstaw do uznania, że istnieje domniemanie kompetencji Sejmu i Senatu w innych sferach niż działalność prawodawcza. Przypomnieć należy, iż zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jak i poglądami doktryny, ustawa jest objęta domniemaniem jej zgodności z Konstytucją, dopóki w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie zostanie udowodnione, że jest inaczej (por. wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności jako źródło owego domniemania wskazywany jest art. 2 Konstytucji oraz wynikające z niego zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Domniemanie konstytucyjności jest przymiotem, który ustawa nabywa w momencie jej uchwalenia oraz traci w momencie ogłoszenia przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o jej niekonstytucyjności. Jest tak z uwagi na to, że domniemanie konstytucyjności nieodłącznie wiąże się z koniecznością poszanowania swobody ustawodawczej parlamentu. W stosunku do ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 powyższa sytuacja nie zaistniała, korzysta ona zatem z domniemania zgodności z Konstytucją.

Ostatnim z motywów, jakimi kierowałem się odmawiając podpisania ustawy z dnia 24 lipca 2024 r. o uchyleniu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, jest wadliwa, o dużym stopniu niedookreśloności, regulacja zawarta w jej art. 5, uznająca za nieważne wszelkie czynności prawne i działania podjęte przez Komisję i jej członków.

Przepis ten budzi zasadnicze zastrzeżenia konstytucyjne, ponieważ zakres jego zastosowania jest niejasny, przez co godzi on w wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę dostatecznej określoności prawa, z której można wyprowadzić nakaz stanowienia norm jasnych, zrozumiałych dla adresatów, pozwalających ustalić jednoznacznie ich treść, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. Zasada dostatecznej określoności nabiera szczególnego znaczenia, gdy dotyczy regulacji prawnych zezwalających organowi państwowemu na ingerencję w sferę praw i wolności jednostki. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że w przypadku regulacji ograniczających wolności lub prawa jednostki ciężar

wykazania, że dana regulacja znajduje uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych spoczywa *de facto* na prawodawcy (por. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01).

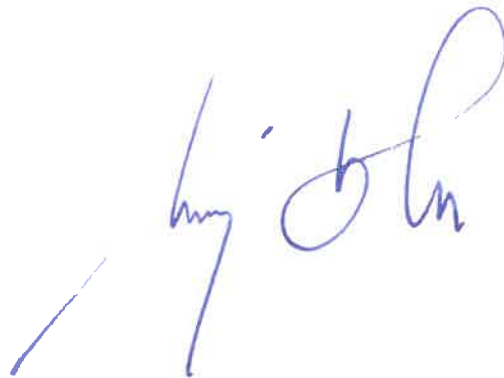
Tak skonstruowany przepis kwestionowanej ustawy powoduje niepewność i niejasność prawa, do których czynności prawnych oraz działań Komisji ma odnosić się przewidziana w nim sankcja nieważności. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku „czynności prawnych” wskazana sankcja jest najdalej idącą ingerencją, albowiem skutkuje usunięciem ich z obrotu prawnego *ex tunc*, czyli powoduje cofnięcie stosunków ukształtowanych przez te czynności prawne do punktu wyjścia, ze wszelkimi tego konsekwencjami, do których należeć może m.in. obowiązek zwrotu świadczeń. Należałoby zatem, przed uchwaleniem tak brzmiącego przepisu, precyzyjnie ustalić, czy Komisja albo jej członkowie dokonali jakichkolwiek czynności prawnych i czy ich unieważnienie ustawą nie będzie wiązało się z potencjalną szkodą dla innych podmiotów, których dotyczą stosunki zapoczątkowane owymi czynnościami prawnymi. Skoro ustawodawca arbitralnie przesądza o nieważności wszelkich czynności prawnych, istnieje daleko posunięta wątpliwość w zakresie naruszenia szeregu zasad wywodzących się z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a zwłaszcza zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli i pewności prawa, czy też zasady niedziałania prawa wstecz. Tak szerokie, a zarazem nieprecyzyjne ujęcie kwestionowanej regulacji, mogącej mieć wpływ w zasadzie na każdą z czynności podejmowanych przez Komisję i jej członków, przede wszystkim w sferze prawa cywilnego, na co wskazuje użyta terminologia, nie spełnia konstytucyjnych standardów wywodzonych z przywołanych zasad.

W zakresie zaś unieważnienia działań Komisji innych niż czynności prawne odnotować dodatkowo należy, że Komisja jest organem administracji publicznej powołanym na podstawie ustawy. Unieważnienie przez ustawodawcę działań Komisji, która stojąc na straży interesu publicznego, podjęła je w granicach prawa i na podstawie prawa stoi w opozycji do art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Przedstawiając opinii publicznej swoje decyzje odnośnie czynności, jakie na przestrzeni czasu przedsiębrałem w stosunku do ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 i które pokrótce przypomniałem w przedmiotowym wniosku, za każdym razem podkreślałem, że wybrana w sposób odpowiedzialny Komisja, działająca z pełnym poszanowaniem praw osób przed nią stających i gwarancjami prawidłowo

ukształtowanej drogi sądowej kontroli wydawanych decyzji administracyjnych, służy polskiej racji stanu. W dalszym ciągu uważam, że taki właśnie model regulacji, najlepiej wypełniają rozwiązania prawne zawarte w obowiązującej ustawie.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 24 lipca 2024 r. o uchyleniu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, wyrażam przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'L. J. B.' or similar, written on a white background.