



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 970

Warszawa, 25 czerwca 2024 r.

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Janusza Kowalskiego.

(-) Andrzej Adamczyk; (-) Waldemar Andzel; (-) Anna Baluch; (-) Barbara Bartuś; (-) Zbigniew Bogucki; (-) Joanna Borowiak; (-) Bożena Borys-Szopa; (-) Lidia Burzyńska; (-) Artur Chojecki; (-) Kazimierz Bogusław Choma; (-) Przemysław Czarnek; (-) Władysław Dajczak; (-) Przemysław Drabek; (-) Magdalena Filipek-Sobczak; (-) Radosław Fogiel; (-) Mariusz Gosek; (-) Zbigniew Hoffmann; (-) Fryderyk Sylwester Kapinos; (-) Janusz Kowalski; (-) Leonard Krasulski; (-) Anna Krupka; (-) Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk; (-) Anna Kwiecień; (-) Sebastian Łukaszewicz; (-) Ewa Malik; (-) Marek Matuszewski; (-) Anna Milczanowska; (-) Daniel Milewski; (-) Jan Mosiński; (-) Jacek Osuch; (-) Marcin Porzucek; (-) Krzysztof Sobolewski; (-) Marek Suski; (-) Artur Szałabawka; (-) Krzysztof Szczucki; (-) Paweł Szrot; (-) Sylwester Tułajew; (-) Jan Warzecha; (-) Rafał Weber; (-) Teresa Wilk; (-) Agnieszka Wojciechowska van Heukelom; (-) Agata Wojtyszek; (-) Jarosław Zieliński; (-) Tomasz Zieliński.

U S T A W A

z dnia ...

o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej

Art. 1. W ustawie z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art 2:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Komisję powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów, stosownie do liczby miejsc ustalonej przez Prezydium Sejmu.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W wypadku, gdy projekt uchwały w sprawie powołania komisji został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, powołanie komisji następuje z mocy prawa.”,

c) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W skład komisji może wchodzić do 11 członków.”

d) po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. Liczba miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim jest ustalana metodą matematycznej proporcji, biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół.

2b. W terminie 30 dni od powołania komisji, o której mowa w ust. 1a, Prezydium Sejmu ustala liczbę jej członków oraz liczbę miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim.

2) w art. 4 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) istnieje, inna niż wymienione w pkt 1 i 2, konkretna okoliczność, która wywołuje uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

U Z A S A D N I E N I E

Komisje śledcze w polskim porządku prawnym funkcjonują od okresu przedwojennego potwierdzając swoją przydatność dla wzmocnienia transparentności funkcjonowania organów władzy publicznej. W art. 111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustrojodawca wskazał, że „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”. Podniesienie do rangi konstytucyjnej komisji śledczych wskazuje na ich znaczenie dla należytej kontroli rządu i administracji, realizowanej przez Parlament. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „komisja śledcza jest organem konstytucyjnym” i „sama Konstytucja w art. 111 wyróżnia ją spośród innych komisji stanowiących organy Sejmu, tj. komisji stałych i nadzwyczajnych (...). Komisja śledcza jako organ konstytucyjny, ma własny status określony nie tylko przez przepis konstytucji przewidujący możliwość jej powołania (art. 111), ale także przez inne normy konstytucyjne oraz ustawowe, a w szczególności przez ustawę o sejmowej komisji śledczej” (wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06).

Rosnące znaczenie komisji śledczych przemawia za potrzebą podjęcia działań ustawodawczych, dostosowujących przepisy ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (dalej: ustawa) do standardów europejskich.

Aktualnie zgodnie z art. 2 ust 1 i 2 ustawy komisję śledczą powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów. W skład komisji śledczej może wchodzić do 11 członków. Skład komisji śledczej powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności.

Z przywołanych regulacji wynika, że to większość parlamentarna decyduje o powołaniu komisji śledczej. Tymczasem większość ta nie zawsze może być zainteresowana powołaniem takiej komisji, której zadaniem jest, jak już wspomniano, kontrola rządu i administracji. Dlatego szczególnie ważne jest, aby powołanie komisji śledczych mogło nastąpić także na wniosek zgłoszony przez kluby poselskie, w tym opozycyjne, reprezentujące odpowiednią liczbę posłów.

W ten sposób możliwe byłoby zapewnienie pełniejszej kontroli rządu i administracji przez Sejm. Z tym postulatem wiąże się także potrzeba wyeliminowania uznaniowości przy kształtowaniu składów komisji śledczych, albowiem uznaniowość ta nie sprzyja budowaniu przekonania o obiektywizmie samej komisji śledczej.

Projekt niniejszej ustawy oparty został na doświadczeniach państw członkowskich Unii Europejskiej. Niezależnie od różnic wynikających z odrębności poszczególnych porządków prawnych i tradycji parlamentarnych dostrzec można w niektórych z nich tendencję do prawnego zagwarantowania możliwości powoływania komisji śledczych także przez przedstawicieli mniejszości parlamentarnych.

Przykładowo, w prawie niemieckim Bundestag ma prawo, a na wniosek 1/4 liczby deputowanych obowiązek powołania komisji śledczej. Powołując komisję śledczą, Bundestag określa liczbę członków i taką samą liczbę zastępców członków. Przy ustalaniu liczby członków uwzględnia się z jednej strony stosunek większości, a z drugiej strony zadania i możliwości pracy komisji śledczej. Każda grupa parlamentarna musi być reprezentowana. Włączenie grup odbywa się na podstawie ogólnych uchwał Bundestagu. Liczba mandatów przyznanych grupom parlamentarnym jest obliczana metodą matematycznej proporcji (St. Lague/Schepers).

Podobnie w Portugalii komisje śledcze są obowiązkowo powoływane na wniosek 1/5 deputowanych. Stanowiska przewodniczących komisji są rozdzielane pomiędzy poszczególne kluby parlamentarne, proporcjonalnie do liczby ich przedstawicieli.

W Słowenii Zgromadzenie Państwowe może przeprowadzać dochodzenie w sprawach o znaczeniu publicznym, a musi to uczynić na żądanie 1/3 posłów do Zgromadzenia Państwowego lub Rady Państwa. W przypadku wszczęcia śledztwa parlamentarnego na wniosek jednej trzeciej posłów wszystkie grupy parlamentarne mają w komisji śledczej taką samą liczbę członków.

Także we Francji przepisy wskazują, że skład komisji śledczej powinien być proporcjonalny do układu sił politycznych w danej izbie (obowiązkowy udział przedstawicieli opozycji). Z kolei w Grecji przyjęte regulacje określają, że składy komisji są tworzone przy uwzględnieniu układu sił parlamentarnych reprezentowanych przez partie, grupy i deputowanych niezależnych.

Projekt ustawy pozostawia jako zasadę, że komisję śledczą powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów, stosownie do liczby miejsc ustalonej przez Prezydium Sejmu (projektowany art. 2 ust 1 ustawy). Jednocześnie wprowadza nową regulację, zgodnie z którą w wypadku, gdy projekt uchwały w sprawie powołania komisji został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, powołanie komisji następuje z mocy prawa (projektowany art. 2 ust 1a ustawy). Uzupełnieniem

tych przepisów są regulacje stanowiące, że w terminie 30 dni od powołania komisji, o której mowa w ust. 1a, Prezydium Sejmu ustala liczbę jej członków oraz liczbę miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim. Liczba miejsc przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim jest ustalana metodą matematycznej proporcji biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół.

Ponadto proponuje się zmianę w zakresie przepisu określającego negatywne przesłanki wyboru posła do składu komisji, poprzez uregulowanie, że poseł nie może wchodzić w skład komisji, jeśli istnieje inna konkretna okoliczność, która wywołuje uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Obecne brzmienie przepisu art. 4 o sejmowej komisji śledczej jako jeden z powodów stanowiących negatywną przesłankę wyboru posła do składu komisji czy też wyłączenia członka komisji z jej składu osobowego wskazuje na okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności posła w danej sprawie. Takie brzmienie przepisu należy uznać za nieostre, powodujące tym samym całkowitą dowolność jego interpretacji oraz arbitralność w kształtowaniu w jej skład.

Proponowane rozwiązania mają na celu wzmocnienie kontroli parlamentarnej nad działaniami rządu i administracji publicznej.

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 3 lipca 2024 r.

BEOS-WPEiM-1462/24

SEKRETARIAT ZŁOZY SZEFĄ KS

L.dz. DS-120.256.2024(2)

Data wpływu 4.07.2024

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (dalej: ustawa)¹.

Nowelizacja dotyczy zasad powołania komisji śledczej (dalej: komisja) oraz wyboru jej członków. W projekcie przewidziano, że Sejm będzie powoływał komisję, wybierając i odwołując jej skład osobowy bezwzględną większością głosów, stosownie do liczby miejsc ustalonej przez Prezydium Sejmu (zmieniany ust. 1 w art. 2 ustawy). Zgodnie z nowelizacją powołanie komisji nastąpi z mocy prawa, w przypadku gdy projekt uchwały w tej sprawie zostanie wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów (dodawany ust. 1a w art. 2 ustawy). Liczba miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim będzie ustalana metodą matematycznej proporcji, biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół (dodawany ust. 2a w art. 2 ustawy). Prezydium Sejmu ustali liczbę członków komisji oraz liczbę miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim w terminie 30 dni od dnia powołania komisji (dodawany ust. 2b w art. 2 ustawy).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1024.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. DS-WP.020.112.6.2024

Data wpływu 04.07.24

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

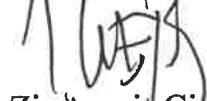
w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieřlik

Warszawa, 3 lipca 2024 r.

BEOS-WPEiM-1463/24

STANISŁAW SZCZEPANIK
dz. DS. 1180. 256. 2024 (3)
Data wpływu 11.07.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (dalej: ustawa)¹.

Nowelizacja dotyczy zasad powołania komisji śledczej (dalej: komisja) oraz wyboru jej członków. W projekcie przewidziano, że Sejm będzie powoływał komisję, wybierając i odwołując jej skład osobowy bezwzględną większością głosów, stosownie do liczby miejsc ustalonej przez Prezydium Sejmu (zmieniany ust. 1 w art. 2 ustawy). Zgodnie z nowelizacją powołanie komisji nastąpi z mocy prawa, w przypadku gdy projekt uchwały w tej sprawie zostanie wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów (dodawany ust. 1a w art. 2 ustawy). Liczba miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim będzie ustalana metodą matematycznej proporcji, biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół (dodawany ust. 2a w art. 2 ustawy). Prezydium Sejmu ustali liczbę członków komisji oraz liczbę miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim w terminie 30 dni od dnia powołania komisji (dodawany ust. 2b w art. 2 ustawy).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. KPS-WP. 020. 172. 2024
Data wpływu 04.07.2024

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1024.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej
nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej
w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

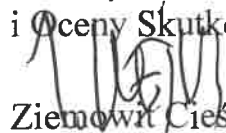
w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieřlik

Warszawa, 12 lipca 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-1464/24

SEKRETARIAT ZŁOY SZEFA KS

L.dz. PS. 1700. 31.2024

Data wpływu 16. 07. 2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

**Ocena skutków regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie
ustawy o sejmowej komisji śledczej (przed nadaniem numeru druku)¹**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt poprzez proponowaną zmianę ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej² modyfikuje zasady powoływania komisji śledczych, ustalania jej składu oraz zawiera propozycję zmiany przepisu określającego negatywne przesłanki wyboru posła do składu komisji. Projektodawca wskazuje, że „to większość parlamentarna decyduje o powołaniu komisji śledczej. Tymczasem większość ta nie zawsze może być zainteresowana powołaniem takiej komisji, której zadaniem jest, jak już wspomniano, kontrola rządu i administracji. Dlatego szczególnie ważne jest, aby powołanie komisji śledczych mogło nastąpić także na wniosek zgłoszony przez kluby poselskie, w tym opozycyjne, reprezentujące odpowiednią liczbę posłów”. Projektodawca podnosi ponadto potrzebę „uznaniowości przy kształtowaniu składów komisji śledczych, albowiem uznaniowość ta nie sprzyja budowaniu przekonania o obiektywizmie samej komisji śledczej”.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. PS-WP. 020. 12. 3. 2024

Data wpływu 16. 07. 2024

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-168/24. Przedstawiciel wnioskodawcy: pos. Janusz Kowalski.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1024, dalej jako „ustawa o sejmowej komisji śledczej”.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Zgodnie z art. 111 Konstytucji RP Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy, a tryb działania komisji śledczej określa ustawa. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „komisja śledcza jest jedną z form kontroli parlamentarnej występujących w większości państw demokratycznych, bez względu na przyjęty system rządowy. Komisje śledcze określa się w literaturze jako organy pomocnicze, powoływane do kontroli rządu i administracji w drodze samodzielnego ustalenia faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a w szczególności ustalenia odpowiedzialności za zachodzące w tej dziedzinie nieprawidłowości. Do istotnych elementów tej instytucji należą szczególne uprawnienia w zakresie badania stanu faktycznego. Obejmują one prawo wzywania i przesłuchiwania świadków, przy zastosowaniu przepisów procedury karnej. Komisje śledcze mogą m.in. wzywać i przesłuchiwać osoby, które nie pełnią funkcji w organach władzy państwowej. Celem działania komisji jest ustalenie stanu faktycznego w danej sprawie, określonej przez parlament, a ustalenia te znajdują swój wyraz w przygotowaniu sprawozdania”³.

Zgodnie z art. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej, Komisję powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów. W skład komisji może wchodzić do 11 członków. Skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności. Uchwała o powołaniu komisji określa zakres jej działania, może również określać szczegółowe zasady działania komisji oraz termin złożenia przez nią sprawozdania.

Zgodnie z projektowanym art. 2 ust. 1a ustawy, w wypadku, gdy projekt uchwały w sprawie powołania komisji został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, powołanie komisji będzie następować z mocy prawa. Ponadto, projekt przewiduje, iż liczba miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim będzie ustalana metodą matematycznej proporcji, biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół. Zgodnie z projektowanym art. 2 ust. 2b ustawy, w terminie 30 dni od powołania komisji „z mocy prawa”, Prezydium Sejmu ustalać będzie liczbę jej członków oraz liczbę miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom

³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99.

poselskim. Ponadto projekt przewiduje doprecyzowanie negatywnej przesłanki wyboru posła do składu komisji śledczej poprzez określenie, iż okoliczność inna niż wskazana w art. 4 pkt 1 i 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie musi być „konkretna”. Jak wskazuje projektodawca, obecne brzmienie przepisu należy uznać za nieostre, powodujące tym samym całkowitą dowolność jego interpretacji oraz arbitralność w kształtowaniu jej składu.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż projektowane zmiany w ustawie o komisji śledczej dotyczą zasadniczo trzech zagadnień:

- 1) powoływania komisji śledczej z mocy prawa;
- 2) ustalania liczby miejsc przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim w komisji śledczej;
- 3) zmiany w zakresie negatywnej przesłanki wyboru posła do komisji śledczej.

Odnosnie do powoływania komisji śledczej z mocy prawa należy zauważyć, iż rozwiązanie takie budzi wątpliwości co do zgodności z art. 111 Konstytucji RP. Jak już wskazano, zgodnie z tym przepisem Konstytucji, Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. W literaturze wskazuje się, iż z art. 111 Konstytucji wynika, że „tego rodzaju komisję może powołać wyłącznie Sejm *in pleno*. Do jej powołania konieczne jest zatem podjęcie przez izbę stosownej uchwały”⁴. Ponadto wskazuje się, że decyzja Sejmu odnośnie do powołania komisji śledczej „ma charakter uznaniowy, a izba nie jest zobowiązana tego rodzaju komisję powołać. Sejm bowiem autonomicznie w każdym przypadku decyduje czy wyjaśnienie konkretnej sprawy wymaga powołania komisji śledczej, czy jest ono możliwe przy wykorzystaniu innych środków kontroli”⁵. Podobne stanowisko wyraził również Leszek Garlicki, który stwierdził, że „utworzenie komisji śledczej zawsze zależy od uznania Sejmu; przepisy nie przewidują jakiegokolwiek sytuacji, gdy utworzenie takiej komisji byłoby obowiązkiem Sejmu”⁶. Zawarty w projekcie proponowany art. 2 ust. 1a, dotyczący powołania przez Sejm z mocy prawa komisji śledczej, gdy projekt uchwały został wniesiony przez

⁴ Zob. E. Gierach, *Komentarz do art. 111* [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016.

⁵ *Ibidem*.

⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 111* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2001, s. 3.

Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów wydaje się więc stać w sprzeczności z normą wyrażoną w art. 111 Konstytucji, który przewiduje uznaniowość Sejmu w przedmiocie powołania komisji śledczej.

Kolejna regulacja zawarta w projekcie dotyczy ustalania liczby miejsc przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim w komisji śledczej. Obecnie, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej, w skład komisji może wchodzić do 11 członków. Skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności. Zgodnie z regulacjami zawartymi w projekcie, w skład komisji w dalszym ciągu wchodzić będzie do 11 członków, lecz „liczba miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim będzie ustalana metodą matematycznej proporcji, biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół” (w miejsce obecnej regulacji w brzmieniu „skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności”). Projektodawca nie wskazuje jednakże, w jaki sposób „matematyczna proporcja” pozwalająca na ustalenie liczby miejsc w komisji ma być zastosowana. Do najpopularniejszych metod proporcjonalnego podziału należy bowiem metoda Harea-Niemayera – A. Hamiltona, metoda największych reszt; metoda Saint - Lague – D. Webstera czy metoda d'Hondta – T. Jeffersona⁷. Określenie, że liczba miejsc w komisji śledczej ustalana będzie metodą matematycznej proporcji wymaga więc dookreślenia sposobu ustalenia tej proporcji. Wydaje się bowiem, że samo określenie punktu odniesienia tej proporcji („biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół”) jest niewystarczające do precyzyjnego określenia liczby miejsc w komisji śledczej, zgodnie z zaproponowanym przez projektodawcę rozwiązaniem.

Należy również zauważyć, iż zastosowany przez ustawodawcę w art. 2 ust. 2 zwrot „powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej

⁷ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, M. Stębel, *Kryteria ustalania składu sejmowej komisji śledczej oraz aktualnego parytetu przysługującego poszczególnym klubom parlamentarnym* [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych. Tom II*, s. 101.

liczebności” nie ma charakteru imperatywnego, tylko charakter dyspozytywny. Wyrażona w ten sposób norma ma charakter względnie wiążący⁸. Uchwały komisji podejmowane w niereprezentatywnym składzie są legalne i prawnie skuteczne, jeśli podejmowane są w warunkach respektujących kworum i zachowane są inne proceduralne wymogi dokonywania wiążących prawnie rozstrzygnięć⁹.

Artykuł 4 ustawy o sejmowej komisji śledczej określa negatywne przesłanki wyboru posła do składu komisji. Zgodnie z tym przepisem, poseł nie może wchodzić w skład komisji, jeżeli sprawa dotyczy go bezpośrednio; brał albo bierze udział, występując w jakiejkolwiek roli procesowej, w sprawie przed organem władzy publicznej w sytuacji, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, lub gdy istnieje inna okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Projektodawca proponuje, aby ta „inna okoliczność” stała się „inną konkretną okolicznością”. Zdaniem projektodawcy obecne brzmienie przepisu należy uznać za nieostre, powodujące tym samym całkowitą dowolność jego interpretacji oraz arbitralność w kształtowaniu jej składu.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁰. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹¹.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

Kwestie dotyczące powoływania i funkcjonowania komisji śledczych w państwach członkowskich Unii Europejskiej są uregulowane w zróżnicowany sposób. Poniżej zaprezentowane zostały przykłady państw, które zdecydowały się na

⁸ Zob. B. Opaliński, *Opinia prawna w sprawie ustalenia czy Sejm Rzeczypospolitej Polskiej może wybrać do składu osobowego komisji śledczej posła, który nie jest członkiem klubu lub koła poselskiego mającego swojego przedstawiciela w Konwencie Seniorów?*, BAS-342/22A.

⁹ W. Odrowąż-Sypniewski, M. Stębel, *op. cit.*, s. 114.

¹⁰ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski)*, opinia z 3 lipca 2024 r., BEOS-WPEiM-1462/24.

¹¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia z 3 lipca 2024 r., BEOS-WPEiM-1463/24.

wprowadzenie rozwiązań zapewniających mniejszości parlamentarnej prawo do powoływania komisji śledczych.

Zgodnie z Konstytucją Grecji¹² (art. 68) Izba Deputowanych powołuje spośród swych członków komisje śledcze, na wniosek 1/5 ogólnej liczby deputowanych, przyjęty większością co najmniej 2/5 głosów ogólnej liczby deputowanych. Powołanie komisji śledczych do rozpatrzenia spraw związanych z polityką zagraniczną i obroną narodową może nastąpić jedynie w przypadku opowiedzenia się za takim wnioskiem bezwzględnej większości ogólnej liczby deputowanych. Komisje śledcze są tworzone przy uwzględnieniu układu sił parlamentarnych reprezentowanych przez partie, grupy i deputowanych niezależnych. Skład i zasady funkcjonowania komisji określa Regulamin Izby Deputowanych¹³. Zgodnie z art. 148 regulaminu, po zakończeniu dochodzenia komisja ocenia wszystkie zebrane dowody i przygotowuje uzasadniony raport, który musi zawierać wszelkie opinie mniejszości. W terminie określonym w uchwale o powołaniu komisji, ustalenia komisji są przedkładane, ogłaszane i wpisywane do protokołu Izby. Na wniosek 1/5 ogólnej liczby posłów ustalenia komisji umieszczane są w porządku dziennym obrad.

Na Litwie, zgodnie z art. 73 regulaminu Seimasu (litewskiego parlamentu)¹⁴, inicjatywa w sprawie utworzenia doraźnej komisji kontrolnej lub komisji śledczej przysługuje prezydium Seimasu, komisjom, ugrupowaniom politycznym oraz grupie co najmniej 1/4 posłów. W przypadku złożenia przez grupę co najmniej 1/4 posłów pisemnego wniosku o powołanie doraźnej komisji kontrolnej lub komisji śledczej, Seimas musi utworzyć taką komisję na swoim najbliższym posiedzeniu.

Na Łotwie, zgodnie z art. 26 Konstytucji Republiki Łotewskiej¹⁵, Saeima (łotewski parlament) powołuje parlamentarne komisje śledcze dla określonych spraw, jeśli zażąda tego co najmniej 1/3 jego członków.

¹² *Konstytucja Grecji*, tekst w języku polskim dostępny pod adresem: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Grecja_pol_010711.pdf.

¹³ *Regulamin Izby Deputowanych*, <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>.

¹⁴ *Seimas of the Republic of Lithuania Statute of 17.02.1994*, Nr I-399 z późn. zm., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6fad597209bb11eeb489c7d891071d0a?jfwid=opkwg6c1j>.

¹⁵ *The Constitution of the Republic of Latvia*, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980-the-constitution-of-the-republic-of-latvia>.

W Luksemburgu, zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 81 Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburga¹⁶, komisję śledczą należy powołać, jeżeli zażąda tego co najmniej 1/3 posłów. Komisja śledcza jest powoływana i obraduje zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie do innych komisji Izby Deputowanych.

W Portugalii, zgodnie z brzmieniem art. 178 ust. 4 Konstytucji Republiki Portugalskiej „niezależnie od powoływania komisji śledczych na ogólnych zasadach, komisje śledcze są obowiązkowo powoływane, gdy zażąda tego jedna piąta ogólnej liczby deputowanych, w granicach jednej komisji na deputowanego i na sesję parlamentarną”¹⁷.

We Francji ogólna podstawa prawna funkcjonowania komisji śledczych zawarta została w konstytucji Republiki Francuskiej (po nowelizacji z 23 lipca 2008 r.)¹⁸. Art. 51 ust. 2 konstytucji przewiduje, że w celu wykonywania czynności kontrolnych i ocen polityki rządu w każdej z izb mogą być tworzone komisje śledcze dla zbierania informacji na warunkach określonych w ustawie. Ustawa określa zasady ich organizacji i funkcjonowania, natomiast warunki ich tworzenia są określone w regulaminie każdej z izb. Zasady funkcjonowania komisji śledczych wyrażone zostały w ordonansie ustawodawczym 58-1100 z dnia 17 listopada 1958 r. w sprawie funkcjonowania zgromadzeń parlamentarnych¹⁹ oraz w regulaminach Zgromadzenia Narodowego²⁰ i Senatu. Z wnioskiem o utworzenie komisji śledczej może wystąpić jeden lub więcej deputowanych Zgromadzenia Narodowego. Wniosek musi zostać złożony Prezydium Zgromadzenia i zawierać wskazanie powodów dla utworzenia komisji oraz celu, który komisja ma osiągnąć. Zgodnie z art. 140 ust. 1 regulaminu Zgromadzenia Narodowego wnioski o utworzenie komisji śledczej jest przekazywany

¹⁶ *Constitution du Grand-Duché de Luxembourg*, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/constitution/1868/10/17/n1/consolide/20230701>.

¹⁷ *Constituição da República Portuguesa*, <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>; tekst w języku polskim dostępny pod adresem: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_pol_010116.pdf.

¹⁸ *Constitution du 4 octobre 1958*, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>; tekst w języku polskim dostępny pod adresem: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf.

¹⁹ *Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705067>.

²⁰ *Règlement de l'Assemblée nationale*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale#D_Chapitre_IV_387_388_209.

do właściwej komisji stałej w celu zbadania jego dopuszczalności. Decyzja o utworzeniu komisji śledczej zostaje podjęta odpowiednio przez Zgromadzenie Narodowe w drodze głosowania na posiedzeniu plenarnym. Zgodnie z art. 141 ust. 2 regulaminu Zgromadzenia Narodowego przewodniczący każdej grupy opozycyjnej lub mniejszościowej może zażądać raz w czasie sesji zwykłej parlamentu utworzenia przez Konferencję Przewodniczących komisji śledczej (Zgromadzenie Narodowe nie przeprowadza głosowania nad wnioskiem złożonym w tym trybie²¹). Zgodnie z art. 142 regulaminu Zgromadzenia Narodowego komisja śledcza może liczyć maksymalnie 30 członków. Skład komisji musi zapewniać proporcjonalną reprezentację grup parlamentarnych. Stanowisko przewodniczącego komisji jest z mocy prawa przyznawane deputowanemu grupy opozycyjnej (art. 143 ust. 2 regulaminu). Jeżeli komisja jest powołana w trybie art. 141 ust. 2 regulaminu przewodniczącym może zostać deputowany z grupy, która zawnioskowała o jej utworzenie (art. 143 ust. 3 regulaminu).

W Niemczech normy dotyczące ogólnych ram powołania i funkcjonowania komisji śledczych zawarte zostały w konstytucji. Zgodnie z brzmieniem art. 44 ust. 1 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec²² „Bundestag ma prawo, a na wniosek jednej czwartej liczby deputowanych obowiązek, powołania komisji śledczej, która w postępowaniu jawnym przeprowadza niezbędne dowody [...]”. Należy zauważyć, że przepisy konstytucji nadają również Komisji Obrony uprawnienia komisji śledczej. Na wniosek 1/4 swoich członków Komisja Obrony ma obowiązek przeprowadzenia dochodzenia w określonej sprawie (art. 45 ust. 2 konstytucji). Szczegółowe przepisy dotyczące funkcjonowania komisji śledczych zawarto w ustawie z 19 czerwca 2001 r. o komisjach śledczych niemieckiego Bundestagu²³ oraz w regulaminie Bundestagu²⁴. Zgodnie z ustawą powołując komisję śledczą Bundestag określa liczbę członków i taką samą liczbę zastępców członków. Liczba członków musi

²¹ *Qu'est-ce qu'une commission d'enquête parlementaire?*, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19500-quest-ce-quune-commission-denquete-parlementaire>.

²² *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>; tekst w języku polskim dostępny pod adresem: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf.

²³ *Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG)*; <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/>.

²⁴ *Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee*; <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

z jednej strony odzwierciedlać stosunek większości, a z drugiej strony uwzględniać zadania i możliwości pracy komisji śledczej. Każda grupa parlamentarna musi być reprezentowana. Liczba mandatów przyznanych grupom parlamentarnym jest obliczana metodą matematycznej proporcji (Sainte-Laguë/Schepers). Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy zastępca przewodniczącego musi należeć do innej grupy parlamentarnej niż przewodniczący.

W Słowenii Zgromadzenie Narodowe może zarządzić dochodzenie w sprawach o znaczeniu publicznym powołując komisję, której przysługują uprawnienia porównywalne z uprawnieniami organów sądowych. Parlament ma obowiązek powołać taką komisję, gdy zażąda tego 1/3 deputowanych Zgromadzenia Narodowego lub Rada Narodowa (art. 93 Konstytucji Republiki Słowenii²⁵). Zasady działania komisji śledczych określa ustawa o dochodzeniach parlamentarnych²⁶ oraz regulamin wewnętrzny dotyczący dochodzenia parlamentarnego²⁷. Jeżeli dochodzenie parlamentarne zostało zainicjowane na wniosek 1/3 posłów, wszystkie grupy parlamentarne wchodzące w skład komisji śledczej mają taką samą liczbę członków lub ich zastępców. Przewodniczący komisji śledczej jest wybierany spośród posłów, którzy złożyli wniosek o przeprowadzenie dochodzenia parlamentarnego (art. 6 regulaminu wewnętrznego dotyczącego dochodzenia parlamentarnego).

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Proponowane rozwiązania będą oddziaływać na:

- 1) posłów – 460 osób, w związku z projektowanym: (a) wprowadzeniem regulacji o powołaniu sejmowej komisji śledczej z mocy prawa w przypadku, gdy projekt uchwały wniesie 115 posłów; (b) doprecyzowaniem określenia negatywnych przesłanek wyboru posła do składu komisji; (c) wprowadzeniem regulacji ustalającej metodą matematycznej proporcji liczbę miejsc w komisji śledczej przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim,

²⁵ *Ustava Republike Slovenije (URS)*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=USTA1>; tekst w języku polskim dostępny pod adresem: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowenia_pol_010711.pdf.

²⁶ *Zakon o parlamentarni preiskavi (ZPPre)*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO292>.

²⁷ *Poslovnik o parlamentarni preiskavi*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=POSL6>.

- 2) Prezydium Sejmu²⁸, w związku z uzyskaniem nowego uprawnienia, dzięki któremu sejmowa komisja śledcza będzie powoływana z mocy prawa w przypadku wniesienia projektu uchwały przez ten organ.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Projekt nie zawiera informacji o przeprowadzonych konsultacjach.

Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 2 lipca 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (SN, PG, NRA, KRRP i Lewiatan).

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt może wywołać skutki finansowe dla budżetu państwa, gdyż wprowadzenie zasady umożliwiającej powoływanie komisji śledczych z mocy prawa w wypadku, gdy projekt uchwały w sprawie powołania takiej komisji wnosi Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, może sprzyjać powoływaniu większej liczby komisji śledczych. Trudno jest wyrokować o skali tego ewentualnego wzrostu, gdyż dane historyczne wskazują na brak cykliczności czy też systematyczności w powoływaniu komisji śledczych. Bywały lata, w których nie powoływano żadnych komisji śledczych (2010-2015 oraz 2019-2022), w innych powoływano jedną lub dwie: w 2004 powołano jedną komisję śledczą²⁹, w 2005³⁰, 2006³¹, 2007³², 2008³³, 2016³⁴, 2018³⁵, 2024³⁶ również jedną, w 2009 i 2023³⁷ powołano dwie komisje.

Koszty wynikające z funkcjonowania komisji śledczych obciążają wydatki Kancelarii Sejmu, tj. jednostki budżetowej służącej Sejmowi i jego organom w zakresie prawnym, organizacyjnym, doradczym, finansowym i technicznym oraz udzielającej pomocy posłom w wykonywaniu mandatu poselskiego. Stąd wydatki związane

²⁸ Prezydium Sejmu tworzą Marszałek i wicemarszałkowie, liczba wicemarszałków jest ustalana zgodnie z art. 5 i 11 regulaminu Sejmu, (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.).

²⁹ M.P. z 2004 r., nr 24, poz. 412.

³⁰ M.P. z 2005 r., nr 3, poz. 24.

³¹ M.P. z 2006 r., nr 24, poz. 265.

³² M.P. z 2007 r., nr 100, poz. 1080.

³³ M.P. z 2008 r., nr 5, poz. 51.

³⁴ M.P. z 2016 r., poz. 721.

³⁵ M.P. z 2018 r., poz. 687.

³⁶ M.P. z 2023 r., poz. 1440, M.P. z 2023, poz. 1474 oraz M.P. 2024.70.

³⁷ M.P. z 2009 r., nr 12, poz. 143 oraz M.P. z 2009 r., nr 71, poz. 901.

z obsługą merytoryczną i organizacyjną ponoszone w kontekście działania komisji śledczych pokrywane są bezpośrednio z wydatków budżetu państwa³⁸ w części 02 – Kancelaria Sejmu. Funkcjonowanie komisji śledczych ma wpływ na wydatki Kancelarii Sejmu zarówno w zakresie wydatków na świadczenia poselskie jak i wydatków na funkcjonowanie Kancelarii jako urzędu obsługującego Sejm i jego organy. Z jednej strony bowiem koszty funkcjonowania komisji śledczej obejmują m.in. dodatki dla członków prezydium komisji³⁹, z drugiej zaś koszty wynagrodzeń dla asystentów posłów będących członkami komisji śledczych⁴⁰ i stałych doradców⁴¹.

Nie można określić kwotowo wpływu analizowanego projektu na wydatki części 02 – Kancelaria Sejmu. Sumaryczne obciążenie budżetu państwa z tytułu funkcjonowania komisji śledczych w związku z możliwością powoływania tych komisji z mocy prawa zależeć będzie bowiem od wielu nieprzewidywalnych czynników, takich jak: (a) liczba powoływanych komisji, (b) liczba komisji funkcjonujących w trakcie roku budżetowego, (c) okres, przez który dana komisja prowadzi działalność, (d) liczba członków prezydium komisji, (e) liczba członków komisji, która w sposób zasadniczy wpływa z kolei na liczbę asystentów i stałych doradców, (f) wysokość wynagrodzenia asystentów i stałych doradców.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że według danych historycznych niektóre komisje pracowały rok, inne nawet trzy lata, w rezultacie w latach 2006, 2016 i 2017 pracowała jedna komisja, w latach 2005, 2007, 2008, 2018 i 2023 pracowały jednocześnie dwie komisje, w roku 2011 oraz 2024 pracowały trzy, w 2009 i 2010 – cztery, natomiast w latach 2012-2015 oraz 2020-2022 nie działały żadne komisje śledcze⁴².

³⁸ Zob. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 907), art. 11.

³⁹ Kwota dodatku dla przewodniczącego komisji wynosi 20%, wiceprzewodniczącego 15% zgodnie z art. 26 z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907).

⁴⁰ Wysokość wynagrodzenia jest ustalana indywidualnie według zasad opisanych w akcie wewnętrznym – w zarządzeniu nr 15 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu zawierania umów z asystentami posłów będących członkami komisji śledczych oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu.

⁴¹ Wysokość wynagrodzenia jest ustalana indywidualnie według parametrów i stawek opisanych w akcie wewnętrznym – w zarządzeniu nr 15 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 12 września 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu zamawiania ekspertyz i opinii, formy zawierania umów ze stałymi doradcami sejmowymi oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu.

⁴² Dane archiwalne z Archiwum Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/page.xsp/archiwum.

W praktyce zatem dokładne zestawienie kosztów działania komisji śledczej jest możliwe dopiero po zakończeniu jej działalności i uwzględnieniu wszystkich dokumentów rozliczeniowych np. z tytułu umów ze stałymi doradcami. Jednak ze względu na duże zróżnicowanie te dane historyczne nie są odpowiednie dla ustalenia wpływu funkcjonowania komisji śledczych na budżet Kancelarii Sejmu. Przykładowo komisja śledcza w sprawie Amber Gold⁴³ działająca 3 lata kosztowała 2,7 mln zł⁴⁴. Z kolei, zgodnie z informacją przekazaną przez Biuro Obsługi Medialnej Kancelarii Sejmu⁴⁵, szacunkowy miesięczny koszt prac:

(a) komisji śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego⁴⁶ wynosi około 68,2 tys. zł,

(b) komisji śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań, a także występowania nadużyć, zaniedbań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷ w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 20 listopada 2023 r. wynosi około 57,4 tys. zł,

(c) komisji śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy powołane do ścigania przestępstw i prokuraturę⁴⁸ w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r. wynosi około 42,3 tys. zł.

⁴³ Komisja Śledcza do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold (SKAG).

⁴⁴ Za Jakub Szczepański, Super Express, z 9 stycznia 2019 r., <https://polityka.se.pl/wiadomosci/komisja-sledcza-ds-amber-gold-pochlonela-miliony-aa-zW86-XbmT-xRaC.html>.

⁴⁵ Informacja mailowa z dnia 9 lipca 2024 r.

⁴⁶ Komisja Śledcza do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego (powołana uchwałą Sejmu z dnia z dnia 7 grudnia 2023 r., M.P. 2023 r., poz. 1440).

⁴⁷ Komisja Śledcza do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań, a także występowania nadużyć, zaniedbań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (powołana uchwałą Sejmu z dnia z dnia 19 grudnia 2023 r., M.P. z 2023 r., poz. 1474).

⁴⁸ Komisja Śledcza do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy

Do tych kwot należy doliczyć m.in. koszty związane z umowami ze stałymi doradcami komisji, które średnio miesięcznie wynoszą odpowiednio: ok. 142 tys. zł, ok. 156,2 tys. zł i ok. 160,2 tys. zł.

Projekt nie będzie wywoływać skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projekt ustawy ze względu na swój charakter nie będzie miał bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Projekt ustawy nie określa bowiem zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Projektowane regulacje nie będą miały również wpływu na rozwój regionalny. Projekt ustawy nie będzie w sposób bezpośredni oddziaływać na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projekt zawiera propozycję zmiany zasad powoływania komisji śledczych i nie przewiduje zmiany obciążeń regulacyjnych.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projekt ustawy ze względu na swój charakter nie będzie miał bezpośredniego wpływu na rynek pracy.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Projekt nie powinien wpływać na pozostałe obszary.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 2 projektu, ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

powołane do ścigania przestępstw i prokuraturę w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (powołana uchwałą Sejmu z dnia 17 stycznia 2024 r., M.P. z 2024 r. poz. 70).

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektodawcy nie wskazują sposobu ani terminu ewaluacji.

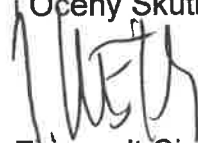
Autorzy:

Krzysztof Niewęglowski (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Kamila Kurczewska (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Kaja Krawczyk, Angelina Tazuszel (pkt III)
specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślik

Warszawa, dnia 12 września 2024 r.

BEOS-WPP-1619/24

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

SEKRETARIAT Z-CY SZEFKA KS

L.dz. DS: 1700: 102.2024

Data wpływu ... 13.09.2024

Opinia prawna w sprawie

projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej

(przedstawiciel wnioskodawcy – poseł Janusz Kowalski)

I. Tezy opinii

(1) Proponowany w projekcie ustawy, nowy art. 2 ust. 1a ustawy o sejmowej komisji śledczej, zakładający, że powołanie komisji śledczej następuje z mocy prawa, gdy projekt uchwały w tej sprawie został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, jest niezgodny z art. 111 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wyklucza prawo Sejmu do oceny zasadności powołania komisji śledczej, a także przewiduje, że przewidziana przez ustrojodawcę czynność Sejmu (powołanie komisji śledczej) następuje *ex lege*, a Sejm nie podejmuje w tej sprawie żadnego rozstrzygnięcia.

(2) Treść art. 2 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej nie odwołuje się obecnie do żadnej ze znanych metod dystrybucji miejsc w komisji. Trudności związanych z zastosowaniem tego przepisu w żadnej mierze nie będzie eliminowała zasada mówiąca o „metodzie matematycznej proporcji” (proponowane brzmienie art. 2 ust. 2a). Odwzorowanie w składzie komisji procentowego udziału w składzie Sejmu każdego z uprawnionych podmiotów wymaga zastosowania jednej z popularnych metod proporcjonalnego podziału (metody d'Hondta, Hare'a-Niemayera lub Saint-Lague). W trakcie prac legislacyjnych celowe wydaje się zatem zastąpienie pojęcia „matematycznej proporcji” wyraźnym wskazaniem metody proporcjonalnego podziału.

WYDZIAŁ USŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SP-080.172.11.2024
Data wpływu 13.09.2024

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Janusz Kowalski; dalej jako projekt ustawy¹), a w szczególności ocena zgodności projektu z Konstytucją.

III. Przedmiot opiniowanego projektu

Projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej obejmuje cały kompleks zmian związanych z powoływaniem przez Sejm komisji śledczej oraz przewiduje modyfikację zasady ograniczającej możliwość uzyskania mandatu członka komisji przez posła, względem którego istnieje okoliczność wywołująca uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.

Grupę zmian dotyczących kreacji komisji śledczej tworzą następujące postulaty legislacyjne:

- ustanowienie zasady, zgodnie z którą w wypadku, gdy projekt uchwały w sprawie powołania komisji został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, powołanie komisji następuje z mocy prawa (ze zmianą tą wiąże się zakotwiczenie w ustawie inicjatywy uchwałodawczej Prezydium Sejmu oraz grupy 115 posłów w odniesieniu do takiego projektu uchwały),

- powierzenie Prezydium Sejmu wyłącznej kompetencji do określenia liczby członków komisji śledczej (która nie może jednak przekraczać 11) oraz liczby miejsc przypadających poszczególnym klubom i kołom (realizacja tej kompetencji powinna nastąpić w terminie 30 dni od powołania komisji).

- odstąpienie od wymogu, że w skład komisji śledczej mogą wchodzić wyłącznie posłowie reprezentujący zrzeszenia poselskie mające swoją reprezentację w Konwencie Seniorów (obecne brzmienie art. 2 ust. 2 ustawy),

- ustanowienie zasady, zgodnie z którą liczba miejsc w komisji, przydzielonych przez Prezydium Sejmu poszczególnym klubom i kołom poselskim, powinna być ustalana „metodą matematycznej proporcji”, biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół.

Zmiana dotycząca zasad ograniczających możliwość uzyskania mandatu członka komisji sprowadza się do wpisania do art. 4 pkt 3 ustawy terminu „konkretna”,

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-168/24.

który doprecyzowuje przesłankę odnoszącą się do „okoliczności” mogącej wywoływać wątpliwość co do bezstronności osoby ubiegającej się o powołanie w skład komisji².

III. Analiza projektu ustawy

Najbardziej doniosłą z perspektywy ustrojowej zmianą postulowaną przez projektodawcę jest ustanowienie zasady, zgodnie z którą kreacja komisji śledczej będzie następowała *ex lege* w sytuacji, gdy projekt uchwały w sprawie powołania komisji zostałby wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów. Jak wskazują autorzy projektu, w obowiązującym stanie prawnym „to większość parlamentarna decyduje o powołaniu komisji śledczej. Tymczasem większość ta nie zawsze może być zainteresowana powołaniem takiej komisji, której zadaniem jest (...) kontrola rządu i administracji. Dlatego szczególnie ważne jest, aby powołanie komisji śledczych mogło nastąpić także na wniosek zgłoszony przez kluby poselskie, w tym opozycyjne, reprezentujące odpowiednią liczbę posłów”³. Proponowana zmiana pozwalałaby na „zapewnienie pełniejszej kontroli rządu i administracji przez Sejm”⁴.

Proponowana przez wnioskodawców konstrukcja zakłada, że akt kreacji komisji śledczej – w rozważanym przypadku – nie zależałby od woli Sejmu, lecz następowałby *ex lege*. Unormowanie takie budzić musi zasadnicze wątpliwości na tle art. 111 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, że „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny,

² Art. 1. W ustawie z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art 2:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Komisję powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów, stosownie do liczby miejsc ustalonej przez Prezydium Sejmu.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W wypadku, gdy projekt uchwały w sprawie powołania komisji został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, powołanie komisji następuje z mocy prawa.”,

c) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W skład komisji może wchodzić do 11 członków.”

d) po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. Liczba miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim jest ustalana metodą matematycznej proporcji, biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół.

2b. W terminie 30 dni od powołania komisji, o której mowa w ust. 1a, Prezydium Sejmu ustala liczbę jej członków oraz liczbę miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim.

2) w art. 4 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) istnieje, inna niż wymienione w pkt 1 i 2, konkretna okoliczność, która wywołuje uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.

³ Uzasadnienie projektu s. 2.

⁴ Ibidem.

„komisja śledcza jest jedną z form kontroli parlamentarnej występujących w większości państw demokratycznych, bez względu na przyjęty system rządowy. Komisje śledcze określa się w literaturze jako organy pomocnicze, powoływane do kontroli rządu i administracji w drodze samodzielnego ustalenia faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a w szczególności ustalenia odpowiedzialności za zachodzące w tej dziedzinie nieprawidłowości. Do istotnych elementów tej instytucji należą szczególne uprawnienia w zakresie badania stanu faktycznego. Obejmują one prawo wzywania i przesłuchiwania świadków, przy zastosowaniu przepisów procedury karnej. Komisje śledcze mogą m.in. wzywać i przesłuchiwać osoby, które nie pełnią funkcji w organach władzy państwowej. Celem działania komisji jest ustalenie stanu faktycznego w danej sprawie, określonej przez parlament, a ustalenia te znajdują swój wyraz w przygotowaniu sprawozdania” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41).

W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, że „[k]omisję śledczą powołuje Sejm, podejmując w tej sprawie uchwałę (zob. art. 120 zdanie drugie Konstytucji, z tym że ustawa o sejmowej komisji śledczej modyfikuje to rozwiązanie, wprowadzając wymóg bezwzględnej większości głosów); nie może tego uprawnienia przekazać innemu organowi, w szczególności w procedurę powoływania komisji nie jest włączony Senat (nie istnieje też instytucja komisji śledczych Senatu). Zasadność powołania komisji śledczej Sejm ustala samodzielnie”⁵. Treść art. 111 ust. 1 Konstytucji przesądza – z jednej strony - że tworzenie komisji śledczych jest wyłączną kompetencją Sejmu, zaś, z drugiej, oznacza, że utworzenie Komisji zawsze zależy od jego uznania (*verba legis* „[k]omisję śledczą może powołać Sejm”). Przepisy Konstytucji nie przewidują sytuacji, w której Sejm byłby zobowiązany do powołania komisji śledczej⁶. Trafnie wskazuje się również, że „sformułowane w art. 111 ust. 1 konstytucyjne zastrzeżenie, że komisję śledczą „powołuje Sejm”, w sposób oczywisty przesądza, że jedyną właściwą formą aktu powołującego komisję śledczą jest forma uchwały tej izby”⁷.

⁵ P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 111.

⁶ L. Garlicki, Uwaga 5 do art. 111 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, E. Gierach, Uwagi do art. 111 [w:] *Konstytucja RP, t. II. Komentarz – Art. 87 – 243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 393, M. Stębel, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 246.

⁷ E. Gierach, *op. cit.*, s. 393.

Zawarty w projekcie postulat, by akt kreacji komisji śledczej dokonywał się z mocy samego prawa, w przypadku gdy projekt uchwały w sprawie powołania komisji został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów (projektowany art. 2 ust. 1a ustawy), ocenić zatem należy jako niezgodny z art. 111 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wyklucza prawo Sejmu do oceny zasadności powołania komisji śledczej, a także przewiduje, że przewidziana przez ustrojodawcę czynność Sejmu (powołanie komisji śledczej) następuje z mocy prawa, a Sejm nie podejmuje w tej sprawie żadnego rozstrzygnięcia (uchwały).

Trzeba podkreślić, że Sejm jako organ kolegialny, może dokonywać czynności konwencjonalnych (czynności z którymi prawo wiąże skutki prawne) wyłącznie poprzez podejmowanie przewidzianych prawem uchwał. Uchwalenie ustawy przez Sejm wymaga podjęcia uchwały, której przedmiotem jest „uchwalenie ustawy”. Formę uchwały mają wszystkie inne przewidziane w ustawie zasadniczej rozstrzygnięcia Sejmu [m. in. wybór Marszałka Sejmu, wicemarszałków (art. 110 ust. 1) oraz powołanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych (art. 110 ust. 3), decyzja w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju (art. 116 ust. 1), zarządzenie referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 2), wyrażanie wotum nieufności Radzie Ministrów lub ministrowi (odpowiednio art. 158 ust. 1 oraz art. 159 ust. 10)]. Ustawa zwykła nie może przewidywać, że w określonych sytuacjach czynność zastrzeżona dla Sejmu dokonuje się – bez jego udziału – z mocy samego prawa.

Konstatacja, że proponowane brzmienie art. 2 ust. 1 ustawy pozostaje niezgodne z art. 111 ust. 1 Konstytucji, nie wyczerpuje jednak oceny tej regulacji. Mając na uwadze, że opiniowany projekt znajduje się na samym początku swojej drogi ustawodawczej, odrębnej ocenie należy poddać to, czy idea, której służy proponowane rozwiązanie, mogłaby zostać zrealizowana w innej formie legislacyjnej. Przedmiotem oceny powinna być zatem nie tylko kwestia, czy w ramach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą mieści się konstrukcja zakładająca powołanie komisji śledczej *ex lege* z chwilą wniesienia projektu uchwały przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, ale również szersze zagadnienie, dotyczące dopuszczalności takiego ukształtowania w ustawie warunków podejmowania uchwały w sprawie komisji śledczej, by mogło to nastąpić w przypadku, gdy projekt popierany jest wyłącznie przez grupę 115 posłów.

Jak wskazuje uzasadnienie projektu, chodzi w nim o realizację założenia, że do powołania komisji śledczej może doprowadzić mniejszość parlamentarna nawet

przy sprzeciwie większości. Przedstawione wyżej zastrzeżenia konstytucyjne związane z konstrukcją tworzenia komisji *ex lege* nie będą miały zastosowania w przypadku, w którym powołanie komisji następowałoby w drodze uchwały Sejmu. Należy zatem rozważyć, czy w ramach wyznaczanych przez ustawę zasadniczą mieściłoby się rozwiązanie, zgodnie z którym dla podjęcia przez Sejm uchwały o powołaniu komisji śledczej wystarczające byłoby poparcie 115 posłów. Konstrukcja taka nie mogłaby wprowadzić posłużyć dla pełnej realizacji postulatu wnioskodawcy, bowiem obejmuje on kreację komisji śledczej na podstawie projektu przedłożonego przez Prezydium Sejmu. Rozważane ujęcie legislacyjne umożliwiłoby jednak realizację założeń Wnioskodawcy w zakresie, w jakim dotyczą one utworzenia komisji śledczej na wniosek mniejszości parlamentarnej.

Rozważana forma legislacyjna (uchwała izby podejmowana przez mniejszość) nie jest konstrukcją z obszaru „akademickich spekulacji”. Uprzedzając tok dalszych rozważań, warto sygnalizować, że rozwiązania takie przewidziane są w niektórych państwach europejskich. Możliwość podjęcia przez Sejm uchwały o powołaniu komisji śledczej, jeśli za jej przyjęciem głosowała wyraźnie określona liczba posłów (stanowiąca mniejszość izby) przewidywał również projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej zgłoszony przez grupę posłów w VIII kadencji⁸. Przedstawioną wówczas przez Biuro Analiz Sejmowych ocenę prawną tej propozycji odnieść należy również do postulatu zawartego w opiniowanym projekcie⁹.

W przypadku konstrukcji, zakładającej możliwość podjęcia przez Sejm uchwały, w warunkach, w których opowiada się za nią wyłącznie mniejszość posłów, a zarazem większość uczestników głosowania jest przeciw, centralnym zagadnieniem wymagającym analizy staje się pytanie o zgodność takiego trybu podejmowania uchwały z art. 120 Konstytucji. Przepis ten wyznacza warunki formalne uchwalania ustaw i podejmowania uchwał przez izbę. Przewiduje, że „Sejm uchwala ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm

⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jerzy Meysztowicz), projekt wniesiony 20 listopada 2018 r.; Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Ustawodawczej w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu; postępowanie ustawodawcze uległo zamknięciu wraz z końcem kadencji (na skutek zasady dyskontynuacji.). Projekt przewidywał nadanie art. 2 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej brzmienia:

„1. Komisję powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm, jeśli za przyjęciem uchwały o powołaniu komisji zostaną oddane przynajmniej 154 głosy.”.

⁹ Opinia z dnia 22 stycznia 2019 r.; BAS-WAKiU-2885/18.

podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej”. W doktrynie wskazuje się, że art. 120 określa proceduralne przesłanki ważności uchwalania ustaw przez Sejm (zd. 1) oraz podejmowania przez Sejm innych aktów (zd. 2). Porównanie treści obu zdań pozwala uznać, że zasada zwykłej większości głosów oraz wymóg obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów odnoszą się zarówno do procedury ustawodawczej jak i procedury stanowienia innych aktów prawnych (uchwał). Konstytucyjne wymogi podlegać mogą derogacji, przy czym omawiany przepis odmiennie określa podstawy prawne dla odstępstw dotyczących ustaw oraz uchwał. Wymogi dotyczące uchwalania ustaw mogą być modyfikowane wyłącznie przez inne przepisy Konstytucji, wymogi dotyczące uchwał mogą być zmienione w ustawie zwykłej lub uchwale Sejmu¹⁰.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że odstępstwo od zasad określonych w art. 120 zdanie pierwsze może w przypadku uchwał dotyczyć zarówno większości wymaganej dla dojścia do skutku rozstrzygnięcia Sejmu, jak i kworum¹¹. O trafności tego poglądu przekonuje językowa wykładnia zdania drugiego z art. 120. Wyrażenie „ten sam tryb” odnieść należy do wszystkich elementów proceduralnych ujętych w zdaniu pierwszym, czyli większości i kworum wymaganych dla dokonania ważnego rozstrzygnięcia ustawodawczego. Tak rozumiany „tryb” określa zatem sposób postępowania z uchwałami Sejmu, chyba że ustawa lub uchwała Sejmu stanowi inaczej. Ustawa zasadnicza w dziesięciu przypadkach określa odmienną większość niezbędną dla dokonania przez Sejm konkretnych rozstrzygnięć przy zachowaniu wymogu obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 90 ust. 4, art. 113 zd. 2, art. 121 ust., 3 art. 122 ust. 5 zd. drugie, art. 125 ust. 2, art. 154 ust. 2 zd. drugie, art. 154 ust. 3 zd. pierwsze, art. 231 zd. drugie, art. 235 ust. 4, art. 239 ust. 1 zd. pierwsze), a w czterech przypadkach określa szczególną większość obliczaną od ustawowej (konstytucyjnej) liczby członków danego organu (art. 98 ust. 3, art. 156 ust. 2, art. 158 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 159 ust. 1; ponadto w dwóch przypadkach Konstytucja określa szczególną większość, którą przyjmowane są uchwały Zgromadzenia Narodowego - art. 131 ust. 2 pkt 4, art. 145 ust. 2). Analiza tych przypadków wskazuje na ich dwie wspólne cechy. Po pierwsze, legislator

¹⁰ L. Garlicki, Uwaga 2, 9 i 11 do art. 120 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2000; P. Chybalski, Uwagi do art. 120 [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 500 i n.

¹¹ L. Garlicki, teza 12, op. cit. i P. Chybalski, op. cit., s. 504.

konstytucyjny, ustanawiając w tekście ustawy zasadniczej wyjątek od zasad przyjętych w art. 120 zd. drugie w zw. ze zd. pierwszym czyni to w sposób pełny, tzn. określa zarówno szczególną większość wymaganą dla podjęcia określonego aktu, jak i wyznacza kworum warunkujące ważność takiego rozstrzygnięcia. Znamienne jest, że czyni tak nawet wówczas, gdy wymóg obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów z art. 120 nie jest modyfikowany. Przyjęta technika legislacyjna wskazywać może, że przepis, którego treść ograniczałaby się do zmiany większości a pomijałaby kworum, byłby równoznaczny z eliminacją tego wymogu. Innymi słowy, odstępstwo od zasad określonych w art. 120, jeśli ma się nie wiązać z eliminacją kworum, wymaga pełnego określenia w szczególnym przepisie wszystkich elementów trybu warunkujących ważność danego rozstrzygnięcia. Wnioskowi temu nie zaprzecza treść tych przepisów, które określają szczególne większości obliczane od ustawowej (konstytucyjnej) liczby członków danego organu. Pozornie brzmienie tych przepisów nie odnosi się do kwestii kworum. Ich bliższa analiza wskazuje jednak, że taki sposób ujęcia szczególnej większości wymaganej dla danego rozstrzygnięcia jest równoznaczny z określeniem minimalnej liczby posłów, którzy w nim uczestniczą. Przykładem może być większość dla podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie skrócenia swojej kadencji określona w art. 98 ust. 3 Konstytucji. Wymóg większości „co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów” oznacza, że rozstrzygnięcie takie może zapadnąć wyłącznie w obecności co najmniej 307 posłów czyli 2/3 z 460.

Drugą cechą wspólną wszystkich konstytucyjnych odstępstw od wymogów z art. 120 Konstytucji jest to, że określone w nich „większości” warunkujące dokonanie rozstrzygnięcia nie są mniejsze niż „zwykła większość głosów”, a wymogi dotyczące kworum nie są „niższe” niż wymóg obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Innymi słowy, ustrojodawca nie przewidział żadnego przypadku, w którym Sejm dokonywałby rozstrzygnięcia w oparciu o zasadę, że podjęcie uchwały może nastąpić mniejszością głosów lub w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie zapada w obecności mniejszej liczby posłów niż połowy ustawowego składu Sejmu.

Analiza odrębności przyjętych w ustawach i regulaminie Sejmu również nie ujawnia żadnego przypadku, w którym uchwała Sejmu zapadałaby mniejszością głosów (por. np. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2022 r. poz. 623; art. 7c ust. 6 i 7 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. z 2024 r. poz. 907; art. 4 ust. 3, art. 5

ust. 6, art. 10a ust. 2 i 5 art. 31 ust. 1, art. 66 ust. 2, art. 194 ust. 4b regulaminu Sejmu). Trudno nie dostrzec, że w przeważającej części tych przypadków odrębności w zakresie trybu stanowienia uchwał Sejmu ograniczają się do określenia odmiennej większości wymaganej dla przyjęcia poszczególnych aktów. Mimo braku określenia w nich kworum, w praktyce są one interpretowane w sposób zakładający obowiązywanie w tym zakresie wymogów z art. 120 Konstytucji i art. 190 regulaminu Sejmu¹². Innymi słowy, przyjęta w takich przypadkach konstrukcja legislacyjna zakłada, że przepis ograniczający się do ustanowienia szczególnej większości nie uchyla obowiązku podejmowania uchwały w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Dotyczy to również – jak już wcześniej wspomniałem – art. 2 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej. Zasadność tego rodzaju wykładni może jednak budzić wątpliwości w świetle techniki legislacyjnej ustrojodawcy, która *de lege ferenda* powinna stanowić wzór dla tworzenia przepisów ustanawiających odstępstwa od zasad określonych w art. 120 Konstytucji.

Można natomiast wskazać jeden przypadek, w którym rozstrzygnięcie Sejmu (uchwała) podejmowane jest bez wymogu kworum, a zarazem zasada, która wyznacza ten tryb postępowania została wyrażona w sposób całkowicie jednoznaczny. O wnioskach formalnych wymienionych w art. 184 ust. 3 pkt 3, 4 i 10-12 regulaminu Sejmu, Sejm rozstrzyga większością głosów obecnych posłów (art. 184 ust. 4 regulaminu Sejmu). Pamiętać również należy, że w okresie II Rzeczypospolitej oraz niemal przez cały okres PRL podstawowym kworum był wymóg obecności na sali posiedzeń 1/3 składu izby (por. art. 14 Tymczasowego Regulaminu Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lutego 1919 r.; art. 32 Konstytucji marcowej z 1921 r.; art. 37 Konstytucji kwietniowej z 1935 r. oraz regulaminy Sejmu z 1948, 1952, 1957 roku). Dopiero regulamin Sejmu z 1986 r. ustanawiał wymóg, zgodnie z którym dla prawomocności uchwał Sejmu niezbędna była obecność 1/2 ogółu liczby posłów¹³. Uznać zatem należy, że ustawodawca (względnie uchwałodawca regulaminowy) może ustanowić zasadę, zgodnie z którą określone rozstrzygnięcia Sejmu są dokonywane przy zachowaniu wymogu obecności mniejszej liczby posłów niż 1/2 ustawowego składu Sejmu.

¹² M. Zubik, Komentarz do art. 31 regulaminu Sejmu [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 161.

¹³ P. Chybalski, *Kworum podczas głosowań w Sejmie RP (rys historyczny, sytuacja obecna, wnioski)* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, Warszawa 2010, s. 495 i n.

Bardziej złożona pozostaje ocena, czy zakres dopuszczalnych odstępstw od reguł określonych w art. 120 Konstytucji obejmuje również zasadę, która przewidywałaby, że podjęcie określonej uchwały następuje, gdy opowiada się za nią określona mniejszość składu izby w sytuacji, gdy większość uczestników zagłosowała przeciwko. Warto podkreślić, że rozważane zagadnieniem nie jest tożsame z dylematem, czy uchwała Sejmu może zostać podjęta, jeżeli opowiada się za nią mniejszość uczestników głosowania. Tego rodzaju sytuacja możliwa jest na gruncie art. 120 Konstytucji. Teoretycznie możliwa jest bowiem sytuacja, w której ustawa zostanie uchwalona głosem jednego posła, w sytuacji gdy wszyscy pozostali uczestnicy głosowania wstrzymają się od głosu (z natury rzeczy przykład ma charakter czysto abstrakcyjny). Większość zwykła oznacza bowiem, że liczba głosów za przyjęciem określonego aktu jest większa od liczby głosujących przeciw, a bez znaczenia jest, ile oddano głosów wstrzymujących się. Rozważane zagadnienie dotyczy jednak przypadku, w którym zasada dokonywania rozstrzygnięć miałaby przewidywać, że uchwała Sejmu w danej sprawie może być podjęta, gdy opowiada się za nią określona mniejszość składu izby, mimo że większość głosujących opowiedziała się przeciwko uchwale.

Rozważany dylemat nie był dotychczas – jak wskazuje przeprowadzona kwerenda bibliograficzna – przedmiotem analizy konstytucyjnej (w szczególności nie rozważali tego zagadnienia autorzy komentarzy do Konstytucji RP¹⁴. W opracowaniach poświęconych problematyce wykładni art. 120 wyrażony został jedynie pogląd dotyczący tzw. głosowania alternatywnego, który pośrednio mógłby stanowić wskazówkę rozstrzygnięcia tego zagadnienia. Wskazano bowiem, że pojęcie większości zwykłej odnieść można do głosowania, w którym rozstrzygany jest wybór jednego z kilku rozwiązań (tzw. głosowanie alternatywne). W takiej sytuacji zwykła większość może być rozumiana jako taka liczba głosów optujących za jednym z rozwiązań, która jest większa od liczby głosów przypadających osobno na każdą alternatywę¹⁵. Analiza tego przykładu prowadzi do wniosku, że klasa wszystkich

¹⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, P. Chybalski, Uwagi do art. 120 [w:] *Konstytucja RP ...*, B. Banaszak, Uwagi do art. 120 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 607 i n., P. Winczorek, Uwagi do art. 120 [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 260-261, P. Radzewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 120; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 190 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 846-847.

¹⁵ L. Garlicki, Teza 4 do art. 120, *op. cit.*

przypadków objętych jego zakresem obejmuje również takie sytuacje, w których „liczba głosów optujących za jednym z rozwiązań, która jest większa od liczby głosów przypadających osobno na każdą alternatywę”, jest zarazem liczbą mniejszą od liczby głosów, które przypadają łącznie na pozostałe rozwiązania. Innymi słowy rozwiązanie „zwycięskie” uzyskało wprawdzie relatywnie najwięcej głosów, jednak uzyskało mniej głosów niż wszystkie pozostałe rozwiązania łącznie. W rozważanym przypadku (bez względu na to, czy głosowanie alternatywne obok wariantów „pozytywnych” obejmuje również opcję negatywną – „przeciwko wszystkim rozwiązaniom”) głos optujący za konkretnym wariantem wyboru powinien być traktowany jako głos przeciwko pozostałym wariantom. W konsekwencji rozwiązanie, które uzyskało największą liczbę głosów, traktowane jest jako rozwiązanie zwycięskie – wynik kolektywnego wyboru – mimo że przeciwko niemu opowiedziała się większość głosujących, którzy poparli rozwiązania alternatywne (względnie opcję negatywną).

Jeśli referowane stanowisko odnoszące pojęcie zwykłej większości głosów do opisanego głosowania alternatywnego jest trafne, to oznaczałoby to, że na gruncie art. 120 Konstytucji dopuszczalna jest sytuacja, w której Sejm w ramach pewnego typu głosowania podejmuje w sposób ważny uchwałę – mimo że przeciwko treści tej uchwały mogła się opowiedzieć większość uczestników głosowania. Rozważany przykład wskazywałby, że treść art. 120 nie stanowi bariery, która *a limine* wykluczałaby dopuszczalność takiego głosowania, w którym o przyjęciu uchwały decyduje głos mniejszości uczestników głosowania. Odnosić należy w tym miejscu także pogląd, zgodnie z którym konstytucyjne pojęcie „większości” z art. 120 rozumiane powinno być jako „wymóg minimalnej liczby posłów, którzy muszą poprzeć dany akt”¹⁶. Trudno nie dostrzec, że takie ujęcie „większości” mieści w sobie konstrukcję, zgodnie z którą uchwała dochodzi do skutku, jeśli zostanie poparta przez określoną liczbę posłów (nawet jeśli większość uczestników głosowania opowiada się przeciw uchwale).

Należy podkreślić, że idea ustanowienia uprawnienia mniejszości parlamentarnej do powoływania komisji śledczej znalazła swoją trwałą materializację w konstytucjonalizmie niemieckim. Już konstytucja weimarska z 1919 r. – oparta na koncepcjach M. Webera i H. Preussa – powierzała uprawnienie do powołania komisji śledczej mniejszości parlamentarnej (wniosek 1/5 członków; art. 34 ust. 1).

¹⁶ P. Radzewicz, *op. cit.*

Rozwiązanie to oparte było na przekonaniu, że efektywność funkcji kontrolnej Reichstagu byłaby osłabiona, gdyby uruchomienie śledztwa parlamentarnego zależało od woli większości¹⁷. Podobna konstrukcja tego uprawnienia przyjęta została w ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r.¹⁸. Model zakładający, że mniejszość parlamentarna może doprowadzić do powołania komisji śledczej prowadzi w systemie parlamentarno-gabinetowym do autonomizacji wykonywania przez parlament funkcji kontrolnej, ponieważ powołanie komisji jest możliwe nawet przy sprzeciwie popierającej rząd większości. Rozwiązanie takie bez wątpienia sprzyja przejrzystości życia publicznego oraz wzmacnia demokratyczną kontrolę nad egzekutywą. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że sprawowanie przez parlament funkcji kontrolnej jest działalnością zastępującą działania samego Narodu jako podmiotu władzy politycznej. „Celem kontroli parlamentarnej jest zapewnienie funkcjonowania aparatu państwa zgodnie z interesem Narodu (P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji, Państwo i Prawo*, 1997, nr 11–12, s. 47). Kontrola parlamentarna służy informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu innych organów państwowych i zapewnia poddanie aparatu państwowego pod kontrolę opinii publicznej. Uprawnienia kontrolne parlamentu muszą być rozpatrywane również w kontekście konstytucyjnego prawa każdego obywatela do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych i działalności organów władzy publicznej. Instrumenty kontroli parlamentarnej stanowią jeden ze środków urzeczywistnienia tego prawa, a pośrednio – również prawa do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi” (wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99).

Tezy, wskazujące na użyteczność uprawnienia mniejszości parlamentarnej do powoływania komisji śledczych dla poszerzenia zakresu demokratycznej kontroli nad aparatem państwowym, nie należy jednak utożsamiać z argumentem rozstrzygającym kwestię zakresu swobody ustawodawcy (uchwałodawcy) na tle art. 120 Konstytucji. Narracji tej przeciwstawić można bowiem argument akcentujący przedstawicielski charakter Sejmu – organu wyposażonego w kompetencje

¹⁷ B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 48.

¹⁸ Zgodnie z art. 44 ust. 1 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec „Bundestag ma prawo, a na wniosek jednej czwartej liczby deputowanych obowiązek powołania komisji śledczej, która w postępowaniu jawnym przeprowadza niezbędne dowody. Jawność może zostać wyłączona” (por. *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2001, s. 531).

pozwalające mu realizować wolę Narodu. Istota jego rozstrzygnięć zakłada głosowanie oparte na zasadzie większości, dzięki której możliwe jest artykułowanie woli powszechnej. Zakres możliwych odstępstw od wymogów określonych w art. 120 powinien być rekonstruowany z uwzględnieniem całokształtu norm konstytucyjnych określających zasady dokonywania przez Sejm rozstrzygnięć. Nie ograniczają się one do reguł wyznaczanych przez art. 120. Jedną z nich jest również zasada demokratyzmu mieszcząca się w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W piśmiennictwie wskazuje się, że z brzmienia tego przepisu można odczytać trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego¹⁹. Zasada demokratyzmu zakłada nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa²⁰. Zasada podejmowania przez Sejm rozstrzygnięć większością głosów nie wynika zatem jedynie z konkretnych unormowań zawartych w treści art. 120, ale znajduje swoją podstawę w art. 2 Konstytucji. Ustanowienie uprawnienia mniejszości parlamentarnej do powoływania komisji śledczych, mimo iż wydaje się mieścić się w ramach formalnych art. 120 zd. drugie, pozostaje jednak sprzeczne z zasadą demokratyzmu rozumianą jako rządy większości respektujące prawa mniejszości. W omawianym przypadku nie sposób wykazać istnienia „apriorycznego” uprawnienia mniejszości do stanowienia takich aktów kreacyjnych. Odmowa powołania komisji śledczej przez większość nie gwałci praw mniejszości. W konsekwencji należy uznać, że przyznanie takiego uprawnienia wymagałoby zmiany ustawy zasadniczej.

Odnosząc się do podanych przez autorów projektu przykładów państw europejskich, w których obowiązują zasady pozwalające mniejszości parlamentarnej na skuteczne zainicjowanie działań prowadzących do powołania komisji śledczej, trzeba podkreślić, że w niemal wszystkich przypadkach obowiązek powołania komisji śledczej na wniosek mniejszości znajduje wyraźne podstawy konstytucyjne. Do grupy tej zaliczyć należy, obok – jak już wspomniano – Republiki Federalnej Niemiec

¹⁹ Por. W. Sokolewicz, uwaga do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 10; A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelných Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” z. 7/2003, s. 5; E. Morawska, Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Toruń 2003, s. 35 i 145

²⁰ W. Sokolewicz, op.cit. s. 11, T. Górzyńska, *Zasada praworządności i legalności*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 94, zob. także wyrok TK z 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10.

również Republikę Portugalii²¹, Republikę Słowenii²² oraz Republikę Grecji²³. Bardziej złożone pozostają uwarunkowania ustrojowe tworzenia komisji śledczych w Republice Francuskiej. Obowiązująca do dziś Konstytucja V Republiki z 1958 pierwotnie nie regulowała statusu komisji śledczych, które były powoływane przez Zgromadzenie Narodowe oraz Senat. Podstawą ich działania była ustawa nr 58-1100 z 17 listopada 1958 r.²⁴. Konstytucjonalizacja podstaw powoływania komisji śledczych przez parlament francuski nastąpiła dopiero w ramach reform konstytucyjnych z 2008 r.²⁵. Zgodnie z nowym art. 51-2 Konstytucji „(...) w każdej z izb parlamentu mogą być tworzone komisje śledcze dla zbierania informacji na warunkach określonych w ustawie. Ustawa określa zasady ich organizacji i funkcjonowania. Warunki ich tworzenia określa regulamin każdej z izb.”²⁶. Zgodnie z art. 141 regulaminu Zgromadzenia Narodowego komisje śledcze – co do zasady – powoływane są w wyniku głosowania Zgromadzenia nad projektem rezolucji w tej sprawie. Przewodniczący grupy opozycyjnej lub mniejszościowej, mają jednak prawo – jeden raz w sesji zwyczajnej – domagać się utworzenia komisji śledczej „z mocy prawa” i nie wymaga to przeprowadzenia głosowania w Zgromadzeniu. Konferencja Przewodniczących przyjmuje do wiadomości utworzenie komisji śledczej, jeżeli projekt spełnia warunki wymagane do jej utworzenia²⁷.

Wskazane przez Autorów projektu modele normatywne powoływania komisji śledczych na wniosek mniejszości parlamentarnej nie przystają do polskich uwarunkowań ustrojowych. Analiza przywołanych przez wnioskodawcę przykładów ujawnia istotne różnice względem polskiej ustawy zasadniczej. Konstytucja

²¹ Zgodnie z art. 178 ust. 4 Konstytucji Republiki Portugalskiej Zgromadzenie Republiki ma obowiązek powołania komisji śledczej, jeśli zażąda tego jedna piąta ogólnej liczby deputowanych, w granicach jednej komisji na deputowanego i na sesję parlamentarną, por. *Konstytucje państw ...*, s. 641.

²² Zgodnie z art. 93 Konstytucji Republiki Słowenii „Zgromadzenie Państwowe może przeprowadzać dochodzenie w sprawach o znaczeniu publicznym, a musi to uczynić na żądanie jednej trzeciej posłów do Zgromadzenia Państwowego lub Rady Państwa. Zgromadzenie Państwowe powołuje w tym celu komisję, która posiada uprawnienia śledcze i orzekające takie same jak sądy.” (por. *Konstytucje państw ...*, s. 738).

²³ Zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji Republiki Grecji „Izba Deputowanych powołuje spośród swych członków komisje śledcze, na wniosek 1/5 ogólnej liczby deputowanych, przyjęty większością co najmniej 2/5 głosów ogólnej liczby deputowanych.” (por. *Konstytucje państw ...*, s. 320).

²⁴ Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (<https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/textes-de-reference/ordonnance-n-58-1100-du-17-novembre-1958-relative-au-fonctionnement-des-assemblees-parlementaires>).

²⁵ Art. 26 ustawy konstytucyjnej nr 2008-724 z 23 lipca 2008 r.

²⁶ *Konstytucje państw ...*, s. 283.

²⁷ https://www.assembleenationale.fr/dyn/16/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale#D_Article_141_395.

nie zawiera przepisu, który obligowałaby Sejm do powołania komisji śledczej na wniosek mniejszości, jak również w ograniczonym zakresie pozwala na unormowanie w ustawie lub regulaminie Sejmu zasad powoływania komisji. Inaczej niż w przypadku omawianych rozwiązań francuskich, polska ustawa zasadnicza przesądza, że organem kreującym komisję śledczą jest cała izba (Sejm *in corpore*).

Podsumowaniem tej części opinii jest pogląd, że ustanowienie zasad, przewidujących powołanie komisji śledczej *ex lege*, gdy projekt uchwały w tej sprawie został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, wymaga zmiany Konstytucji. Analogiczny wniosek dotyczy wariantu, w którym uchwała Sejmu o powołaniu komisji śledczej podejmowana byłaby przez Sejm jeśli opowiedziało się za nią 115 posłów (przy sprzeciwie większości uczestników głosowania). Zawartą w projekcie propozycję, dotyczącą ustanowienia art. 2 ust. 1a ustawy, w proponowanym przez wnioskodawcę brzmieniu, uznać należy za niezgodną z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

2. Drugą, kwestią wymagającą analizy, jest postulat zmiany brzmienia art. 2 ust. 2 ustawy oraz dodania nowych ust. 2a i 2b. Uzasadnienie nie wyjaśnia motywów, którymi kierowali się autorzy projektu przy opracowywaniu tych zmian. Wnioski wyłaniające się z analizy obowiązującej ustawy uzasadniają jednak pozytywną ocenę przedłożonej propozycji. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 2 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej, „[w] skład komisji może wchodzić do 11 członków. Skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności.”. Treść tego przepisu przesądza trzy podstawowe kwestie. Po pierwsze ustala maksymalną liczbę członków komisji (11 osób), po drugie określa podmioty mogące brać udział w podziale miejsc w komisji (kluby i kół poselskie mające swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów) oraz po trzecie, wskazuje sposób, w jaki należy dokonywać tego podziału (odpowiednio do liczebności klubów i kół poselskich). Literalne odczytanie treści tego przepisu pozwala jednak zarówno na interpretację zakładającą, że skład komisji powinien możliwie dokładnie odzwierciedlać proporcję liczebności zrzeszeń mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, jak również na wykładnię zakładającą, iż priorytetem

w wyborze jednej z metod proporcjonalnego podziału miejsc w składzie komisji jest maksymalizacja liczby klubów, które mają w niej być reprezentowane²⁸.

W tej sytuacji za trafne należy uznać odstępnie od wymogu, że w skład komisji śledczej mogą wchodzić wyłącznie posłowie reprezentujący zrzeszenia poselskie mające swoją reprezentację w Konwencie Seniorów oraz powierzenie Prezydium Sejmu wyłącznej kompetencji do określenia liczby członków komisji śledczej (która nie może jednak przekraczać 11) z czym wiąże się uprawnienie do określenia liczby miejsc przypadających poszczególnym klubom lub kołom. Proponowana zmiana sprzyja takiemu ukształtowaniu składu komisji, który pozwoli na dokładne odzwierciedlenie proporcji pomiędzy poszczególnymi frakcjami parlamentarnymi. W dotychczasowym stanie prawnym określenie liczby członków tworzących skład osobowy komisji śledczej traktowane było jako niezbywalny element projektu uchwały o powołaniu takiej komisji. Innymi słowy określenie ogólnej liczby członków należało do wnioskodawcy, podczas gdy podział miejsc między kluby i koła dokonywany był przez Prezydium Sejmu. Trudno jednak nie dostrzec, że odzwierciedleniu w składzie komisji proporcji pomiędzy liczebnością w Sejmie poszczególnych zrzeszeń poselskich bardziej sprzyja sytuacja, w której uprawnienie do określenia ogólnej liczby członków komisji spoczywa „w tych samych rękach”, co kompetencja do ich proporcjonalnego podziału. Wprawdzie – co do zasady – im bardziej liczny skład komisji, tym łatwiej o jego proporcjonalny podział, jednak nietrudno o przykłady, w których skład mniejszy niż 11 członków pozwoli na bardziej ścisłe odzwierciedlenie proporcji między zrzeszeniami poselskimi reprezentowanymi w Sejmie²⁹. Odstąpienie od niejednoznacznego wymogu, zgodnie z którym w podziale miejsc uczestniczą wyłącznie kluby i koła poselskie mające swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, służyłoby realizacji idei, że o uprawnieniu każdego zrzeszenia do zasiadania w komisji decyduje wyłącznie jego liczebność i proporcja do liczebności pozostałych zrzeszeń zasiadających w Sejmie.

Krytycznie ocenić należy jednak postulat, by liczba miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim była „ustalana metodą

²⁸ Zob. szerzej, W. Odrowąż-Sypniewski, M. Stębel, *Kryteria ustalania składu sejmowej komisji śledczej oraz aktualnego parytetu przysługującego poszczególnym klubom parlamentarnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, nr 1(17)2008, s. 9 i n.

²⁹ Przykładowo, w układzie, w którym w Sejmie zasiadają cztery zrzeszenia: A [184 posłów (46x4)], B [138 posłów (46x3)], C [92 posłów (46x2)] oraz D [46 posłów] skład komisji 10 osobowy pozwoli na bardziej wierne odzwierciedlenie proporcji [A- 4, B – 3, C – 2, D- 1] niż skład 11 osobowy.

matematycznej proporcji”. Jakkolwiek cel, któremu służy ta regulacja (proporcjonalny podział miejsc) nie budzi żadnych zastrzeżeń, to przekonanie, że wyrażenie „matematyczna proporcja” sprzyja jego realizacji, pozostaje błędne.

Podział miejsc w komisji pomiędzy poszczególne kluby, podobnie jak podział mandatów w parlamencie pomiędzy poszczególne partie, wiąże się z zagadnieniem wyboru metody dystrybucji dóbr niepodzielnych. Niepodzielność dóbr (miejsc w komisji) powoduje, że w praktyce jakieś kluby uzyskają nieco więcej, a inne nieco mniej niż wynikałoby to z proporcji ich liczby członków klubu do ustawowej liczby posłów. We wszystkich takich przypadkach dla niektórych proporcja ta będzie zaokrąglana w górę dla innych w dół.

Określenie metody podziału najbliższej ideałowi jest od ponad dwustu lat przedmiotem analiz naukowych³⁰. Wbrew potocznemu przeświadczeniu nie istnieje „obiektywna”, „najbardziej sprawiedliwa” metoda proporcjonalnego podziału dóbr niepodzielnych. Każda ze znanych metod posiada określone właściwości, a niektóre z nich obciążone są paradoksami stojącymi w sprzeczności z intuicyjnym pojmowaniem sprawiedliwej proporcji³¹. Treść art. 2 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej nie odwołuje się do żadnej ze znanych metod dystrybucji miejsc w komisji. W żadnej mierze trudności związanych z zastosowaniem tego przepisu nie będzie eliminowała zasada mówiąca o „metodzie matematycznej proporcji” (proponowane brzmienie art. 2 ust. 2a). Odwzorowanie w składzie komisji procentowego udziału każdego z uprawnionych podmiotów w składzie Sejmu wymaga zastosowania jednej z wypracowanych metod proporcjonalnego podziału (metody d'Hondta, Hare'a-Niemayera lub Saint-Lague)³². W trakcie prac legislacyjnych celowe wydaje się zatem zastąpienie pojęcia „matematycznej proporcji” wyraźnym wskazaniem metody proporcjonalnego podziału.

3. Ostatnia kwestia wymagająca analizy wiąże się z propozycją zmiany zasad ograniczających możliwość uzyskania mandatu członka komisji. Wnioskodawca postuluje wpisanie do art. 4 pkt 3 ustawy terminu „konkretna”, który doprecyzowuje przesłankę odnoszącą się do „okoliczności” mogącej wywoływać wątpliwość

³⁰ H. Peyton Young, *Tak proporcjonalnie jak to tylko możliwe* [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, red. G. Lissowski, Warszawa 2001, s. 237 i n.

³¹ J. Haman, *Demokracja, Decyzje, Wybory*, Warszawa 2003, s. 129-148.

³² Zob. szerzej W. Odrowąż-Sypniewski, M. Stębel, op. cit., s. 9 i n.

co do bezstronności osoby ubiegającej się o powołanie w skład komisji. Postulat autorów projektu nie budzi żadnych zastrzeżeń natury konstytucyjnej czy systemowej. Należy jednak wyrazić wątpliwość, czy opiniowana zmiana będzie służyć realizacji pokładanych w niej nadziei. Wnioskodawca wskazuje w uzasadnieniu, że „obecne brzmienie przepisu art. 4 o sejmowej komisji śledczej jako jeden z powodów stanowiących negatywną przesłankę wyboru posła do składu komisji czy też wyłączenia członka komisji z jej składu osobowego wskazuje na okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności posła w danej sprawie. Takie brzmienie przepisu należy uznać za nieostre, powodujące tym samym całkowitą dowolność jego interpretacji oraz arbitralność w kształtowaniu w jej składzie”. Mając na uwadze perspektywę stosowania omawianego przepisu, wydaje się, że użycie wyrażenia „konkretna” jedynie pozornie doprecyzowuje jego treść.

Autor:

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

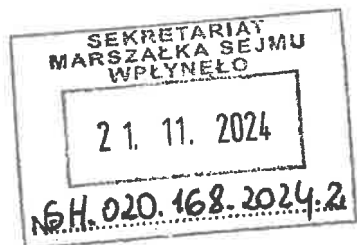


Piotr Chybalski

 Prawo i Sprawiedliwość	Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość
---	--

Warszawa, dnia 21 listopada 2024 r.

Janusz Kowalski
Posel na Sejm RP



Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 36 ust. 1a Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 990) zgłaszam autopoprawkę do projektu ustawy:

- o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SP-WP.020.172.15.2024
Data wpływu 21.11.2024.....

AUTOPOPRAWKA

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej

(numer w wykazie projektów wniesionych: SH-020-168/24)

Wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1:

a) w pkt 1:

– lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Komisję powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm większością 115 głosów.”,

– skreśla się lit. b,

– lit. d otrzymuje brzmienie:

„d) po ust. 2 dodaje się ust. 2a-2e w brzmieniu:

„2a. Prezydium Sejmu ustala liczbę członków klubu lub koła poselskiego wchodzących w skład komisji zgodnie z ust. 2b-2e.

2b. Oblicza się iloraz liczby członków klubu lub koła i liczby 460.

2c. Iloraz, o którym mowa w ust. 2b, mnoży się przez liczbę członków komisji.

2d. Wartość liczby całkowitej (przed przecinkiem) uzyskanego w ten sposób iloczynu oznacza liczbę posłów danego klubu lub koła wchodzących w skład komisji.

2e. W przypadku gdy nie wszystkie miejsca w komisji zostaną przyporządkowane klubom lub kołom, pozostałe miejsca przydziela się tym klubom lub kołom, dla których wyliczone iloczyny wykazują po przecinku kolejno najwyższe wartości, uwzględniając także te, które nie uzyskały jeszcze żadnego miejsca w komisji.”,

b) dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) w art. 5a wyrazy „art. 2 ust. 1 i 2” zastępuje się wyrazami „art. 2 ust. 1-2e”.”.

UZASADNIENIE

Autopoprawka wprowadza dwie istotne zmiany: dotyczącą procedury powoływania komisji śledczej oraz sposobu ustalania jej składu.

Pierwsza zmiana wprowadza wymóg uzyskania poparcia 115 posłów w celu powołania komisji śledczej. Zwiększy to uprawnienia opozycji parlamentarnej, która z istoty rzeczy nie dysponuje większością w izbie, więc nie jest w stanie przeforsować swojego stanowiska. Z perspektywy funkcji kontrolnej legislatury istotne jest, aby parlament mógł realizować swoje konstytucyjne obowiązki także w przypadku sprzeciwu czy braku zainteresowania zbadaniem danej sprawy przez aktualną większość rządowo-sejmową.

Druga zmiana dotyczy sposobu ustalania składu politycznego komisji. Obecnie obowiązująca metoda („odpowiednio do jej liczebności”) jest nieprecyzyjna i może prowadzić do sporów interpretacyjnych przy ustalaniu reprezentacji klubów i kół poselskich w składzie komisji śledczej. Wprowadzenie metody Hare’a-Niemeyera jako podstawy ustalania składu komisji pozwoli na precyzyjne i powszechnie akceptowane rozwiązanie, które gwarantuje proporcjonalny podział miejsc zgodnie z wielkością poszczególnych ugrupowań w Sejmie.

Metoda Hare’a-Niemeyera jest szeroko stosowana w praktyce wyborczej, także w prawie polskim (zob. art. 358 Kodeksu wyborczego) i zapewnia, że każdy klub lub koło poselskie będzie reprezentowane w sposób adekwatny do liczby swoich członków. Umożliwia to wyważone uwzględnienie interesów zarówno większych ugrupowań, jak i mniejszych sił parlamentarnych, co w pełni realizuje zasadę pluralizmu i proporcjonalności w pracach komisji śledczej.

Nadmienić także warto, iż w bardzo podobny sposób ustalany jest skład Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu (art. 148a ust. 3 regulaminu Sejmu).

Autopoprawka jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

**DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)
projektu ustawy**

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

**Autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji
śledczej**

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Janusz Kowalski

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Autopoprawka wprowadza dwie istotne zmiany: dotyczącą procedury powoływania komisji śledczej oraz sposobu ustalania jej składu.

Pierwsza zmiana wprowadza wymóg uzyskania poparcia 115 posłów w celu powołania komisji śledczej. Zwiększy to uprawnienia opozycji parlamentarnej, która z istoty rzeczy nie dysponuje większością w izbie, więc nie jest w stanie przeforsować swojego stanowiska. Z perspektywy funkcji kontrolnej legislatury istotne jest, aby parlament mógł realizować swoje konstytucyjne obowiązki także w przypadku sprzeciwu czy braku zainteresowania zbadaniem danej sprawy przez aktualną większość rządowo-sejmową.

Druga zmiana dotyczy sposobu ustalania składu politycznego komisji. Obecnie obowiązująca metoda („odpowiednio do jej liczebności”) jest nieprecyzyjna i może prowadzić do sporów interpretacyjnych przy ustalaniu reprezentacji klubów i kół poselskich w składzie komisji śledczej. Wprowadzenie metody Hare’a-Niemeyera jako podstawy ustalania składu komisji pozwoli na precyzyjne i powszechnie akceptowane rozwiązanie, które gwarantuje proporcjonalny podział miejsc zgodnie z wielkością poszczególnych ugrupowań w Sejmie.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Nie

Nie rozważano rozwiązań alternatywnych, gdyż omawiana materia zmieniona może być jedynie na drodze ustawowej.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Proponowane rozwiązania mają na celu wzmocnienie kontroli parlamentarnej nad działaniami rządu i administracji publicznej.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Podobnie jak w przypadku skutków prawnych, skutki społecznej przyjętej regulacji mają na celu wzmocnienie kontroli parlamentarnej nad działaniami rządu i administracji publicznej.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy nie wywołuje skutków gospodarczych, w szczególności nie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt nie wywołuje skutków finansowych w tym dla sektora finansów publicznych, na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie wywołuje skutków finansowych.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ Nie

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

Warszawa, 27 listopada 2024 r.

BEOS-WPEiM-2496/24

TRINIA 2-CYCZEFAXS
DS. 1120. 468. 2024
28. 11. 2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej¹ (dalej: ustawa).

Nowelizacja dotyczy zasad powołania komisji śledczej (dalej: komisja) oraz wyboru jej członków. W projekcie przewidziano, że Sejm będzie powoływał komisję, wybierając i odwołując jej skład osobowy większością 115 głosów. (zmieniany ust. 1 w art. 2 ustawy).

Zgodnie z projektem Prezydium Sejmu ustali liczbę członków klubu lub koła poselskiego wchodzących w skład komisji za pomocą metody określonej w dodawanych ust. 2b-2e w art. 2 ustawy (dodawany ust. 2a w art. 2 ustawy). Metoda ta zakłada, że iloraz liczby członków klubu lub koła i liczby 460 powinien zostać pomnożony przez liczbę członków komisji. Wartość liczby całkowitej (przed przecinkiem) uzyskanego w ten sposób iloczynu będzie oznaczała liczbę posłów danego klubu lub koła wchodzących w skład komisji. W przypadku gdy nie wszystkie miejsca w komisji zostaną przyznane klubom lub kołom, pozostałe miejsca zostaną przydzielone tym klubom lub kołom, dla których wyliczone iloczyny wykażą po przecinku kolejno najwyższe wartości, uwzględniając także te, które nie uzyskały jeszcze żadnego miejsca w komisji.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1024.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy
Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej w wersji uwzględniającej autopoprawkę nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

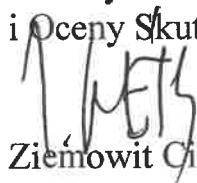
w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślik

Warszawa, 27 listopada 2024 r.

BEOS-WPEiM-2497/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

DS. 1120. 460. 2024(2)
28. XI 2024

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej¹ (dalej: ustawa).

Nowelizacja dotyczy zasad powołania komisji śledczej (dalej: komisja) oraz wyboru jej członków. W projekcie przewidziano, że Sejm będzie powoływał komisję, wybierając i odwołując jej skład osobowy większością 115 głosów. (zmieniany ust. 1 w art. 2 ustawy).

Zgodnie z projektem Prezydium Sejmu ustali liczbę członków klubu lub koła poselskiego wchodzących w skład komisji za pomocą metody określonej w dodawanych ust. 2b-2e w art. 2 ustawy (dodawany ust. 2a w art. 2 ustawy). Metoda ta zakłada, że iloraz liczby członków klubu lub koła i liczby 460 powinien zostać pomnożony przez liczbę członków komisji. Wartość liczby całkowitej (przed przecinkiem) uzyskanego w ten sposób iloczynu będzie oznaczała liczbę posłów danego klubu lub koła wchodzących w skład komisji. W przypadku gdy nie wszystkie miejsca w komisji zostaną przyznane klubom lub kołom, pozostałe miejsca zostaną przydzielone tym klubom lub kołom, dla których wyliczone iloczyny wykażą po przecinku kolejno najwyższe wartości, uwzględniając także te, które nie uzyskały jeszcze żadnego miejsca w komisji.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1024.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej w wersji uwzględniającej autopoprawkę **nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieřlik

Warszawa, 30 grudnia 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-2498/24

15.1700.181.2024
30.12.2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

**Ocena skutków regulacji zawartej
w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej
(przed nadaniem numeru druku) w wersji uwzględniającej autopoprawkę¹**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt poprzez proponowaną zmianę ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej² modyfikuje zasady powoływania komisji śledczych, ustalania jej składu oraz zawiera propozycję zmiany przepisu określającego negatywne przesłanki wyboru posła do składu komisji. Projektodawca wskazuje, że „to większość parlamentarna decyduje o powołaniu komisji śledczej. Tymczasem większość ta nie zawsze może być zainteresowana powołaniem takiej komisji, której zadaniem jest, jak już wspomniano, kontrola rządu i administracji. Dlatego szczególnie ważne jest, aby powołanie komisji śledczych mogło nastąpić także na wniosek zgłoszony przez kluby poselskie, w tym opozycyjne, reprezentujące odpowiednią liczbę posłów”. Projektodawca podnosi ponadto potrzebę „uznaniowości przy kształtowaniu składów komisji śledczych, albowiem uznaniowość ta nie sprzyja budowaniu przekonania o obiektywizmie samej komisji śledczej”.

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-168/24. Przedstawiciel wnioskodawcy: pos. Janusz Kowalski. Autopoprawka do projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej znajduje się w wykazie pod numerem SH-020-168(2)/2.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1024, dalej jako „ustawa o sejmowej komisji śledczej”.

Należy także wskazać, iż projekt w pierwotnym brzmieniu był przedmiotem opinii prawnej³ oraz oceny skutków regulacji⁴ sporządzonej w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji. Projekt został również, dnia 24 września 2024 r. skierowany w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu do opinii Komisji Ustawodawczej, a autopoprawka do projektu została skierowana do Komisji Ustawodawczej w tym trybie dnia 4 grudnia 2024 r.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Zgodnie z art. 111 Konstytucji RP Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy, a tryb działania komisji śledczej określa ustawa. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „komisja śledcza jest jedną z form kontroli parlamentarnej występujących w większości państw demokratycznych, bez względu na przyjęty system rządowy. Komisje śledcze określa się w literaturze jako organy pomocnicze, powoływane do kontroli rządu i administracji w drodze samodzielnego ustalenia faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a w szczególności ustalenia odpowiedzialności za zachodzące w tej dziedzinie nieprawidłowości. Do istotnych elementów tej instytucji należą szczególne uprawnienia w zakresie badania stanu faktycznego. Obejmują one prawo wzywania i przesłuchiwania świadków, przy zastosowaniu przepisów procedury karnej. Komisje śledcze mogą m.in. wzywać i przesłuchiwać osoby, które nie pełnią funkcji w organach władzy państwowej. Celem działania komisji jest ustalenie stanu faktycznego w danej sprawie, określonej przez parlament, a ustalenia te znajdują swój wyraz w przygotowaniu sprawozdania”⁵.

Zgodnie z art. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej, Komisję powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów. W skład komisji może wchodzić do 11 członków. Skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności. Uchwała o powołaniu komisji

³ Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawcy – poseł Janusz Kowalski), BEOS-WPP-1619/24.

⁴ Ocena skutków regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przed nadaniem numeru druku), BEOS-WP/WOSR-1464/24.

⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99.

określa zakres jej działania; może ona również określać szczegółowe zasady działania komisji oraz termin złożenia przez nią sprawozdania.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż projektowane zmiany w ustawie o komisji śledczej dotyczą zasadniczo trzech zagadnień:

- 1) powoływania komisji śledczej;
- 2) ustalania liczby miejsc przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim w komisji śledczej;
- 3) zmiany w zakresie negatywnej przesłanki wyboru posła do komisji śledczej.

Projekt przewiduje zmianę art. 2 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej poprzez określenie, że powoływać oraz wybierać i odwoływać skład osobowy komisji śledczej będzie Sejm większością 115 głosów. Projektodawca uzasadnia, że „zwiększy to uprawnienia opozycji parlamentarnej, która z istoty rzeczy nie dysponuje większością w izbie, więc nie jest w stanie przeforsować swojego stanowiska”. Projektodawca dodaje, że „z perspektywy funkcji kontrolnej legislatury istotne jest, aby parlament mógł realizować swoje konstytucyjne obowiązki także w przypadku sprzeciwu czy braku zainteresowania zbadaniem danej sprawy przez aktualną większość rządowo-sejmową”.

Projektowany przepis spowoduje więc, że mniejszość parlamentarna w liczbie stanowiącej $\frac{1}{4}$ składu Sejmu będzie miała prawo do podejmowania decyzji o powołaniu komisji śledczych. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP. W literaturze wskazuje się, że „sformułowane w art. 111 ust. 1 konstytucyjne zastrzeżenie, że komisję śledczą «powołuje Sejm», w sposób oczywisty przesądza, że jedyną właściwą formą aktu powołującego komisję śledczą jest forma uchwały tej izby”⁶. Artykuł 120 Konstytucji określa natomiast, że „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej”. O ile art. 120 Konstytucji pozwala na wprowadzenie odmiennego trybu podejmowania uchwał w ustawie lub uchwale Sejmu, to jednak w świetle zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji wydaje się, że odmiennie tryby podejmowania przez Sejm uchwał muszą być zgodne z

⁶ Zob. E. Gierach, *Komentarz do art. 111* [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016.

podstawowymi zasadami państwa prawnego, takimi jak zasada demokratyzmu, która „oznacza nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa”⁷, a także wymaga „takiego ukształtowania i funkcjonowania instytucji i procedur demokratycznych, które respektować będą wymogi państwa prawnego”⁸. Również jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „demokratyzm, będący immanentnym elementem państwa prawa sprawia, że polska ustawa zasadnicza wyraźnie wskazuje na konieczność połączenia formalnego oraz materialnego aspektu państwa prawa. Minimalne wymogi treściowe odnoszące się do prawa tworzonego przez polskiego ustawodawcę wskazują m.in. na obowiązek respektowania zasady demokracji”⁹. W świetle powyższego wydaje się więc, że przyznanie mniejszości 115 posłów prawa do powoływania komisji śledczej stanowi zaprzeczenie zasady rządów większości, która jest fundamentem demokracji przedstawicielskiej, jako elementu zasady demokratycznego państwa prawa. Również w opinii prawnej sporządzonej w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji do projektu ustawy sprzed autopoprawki wyrażono stanowisko, że wprowadzenie regulacji dopuszczającej sytuację, w której uchwała Sejmu o powołaniu komisji śledczej byłaby podejmowana przez Sejm, jeśli opowiedziało się za nią 115 posłów (przy sprzecznie większości uczestników głosowania), wymagałoby zmiany Konstytucji¹⁰. Co więcej, wydaje się także, że analizowany przepis może być niespójny z art. 96 ust. 1 Konstytucji, określającym, że Sejm składa się z 460 posłów, co sugeruje, iż większość wymagana do podjęcia decyzji powinna być rozumiana w kontekście ogólnej liczby posłów lub większości ustawowej, a nie arbitralnie przyjętego progu 115 głosów. Przyjęcie takiego rozwiązania może prowadzić do sytuacji, w której mniejszość parlamentarna miałaby możliwość powoływania komisji śledczej, co mogłoby zaburzyć konstytucyjne zasady funkcjonowania Sejmu jako organu przedstawicielskiego.

Ponadto, warto w tym miejscu zasygnalizować potencjalną niezgodność proponowanego przez wnioskodawców rozwiązania z zasadami przyzwoitej legislacji

⁷ E. Tuleja, *Komentarz do art. 2* [w:] M. Safjan, L. Bosek, *op. cit.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10.

¹⁰ Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna z dnia 12 września 2024 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawcy – poseł Janusz Kowalski)*, BEOS-WPP-1619/24, s. 15.

w aspekcie określoności prawa, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, intencją wnioskodawców jest, aby projektowany przepis określający, iż komisję śledczą powołuje oraz wybiera jej skład osobowy Sejm większością 115 głosów był interpretowany w ten sposób, iż do powołania komisji śledczej wymagane jest uzyskanie poparcia 115 posłów. Należy jednak zauważyć, że projektowany przepis może również oznaczać, że głosów „za” ma być o 115 więcej niż głosów „przeciw”. Odnosząc się do obowiązku zachowania odpowiedniej określoności regulacji prawnych, Trybunał Konstytucyjny uznał, że norma ta ma charakter zasady prawa. Wskazał, że „nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę”¹¹. W innym orzeczeniu Trybunał wskazał, że „zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów – jasności i precyzji. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z jasnością przepisu jest zaś związana jego precyzja, która »winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie«”¹². Kolejno, Trybunał określając trzy założenia, które są istotne dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji wskazał, że przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie¹³. W związku z powyższym, nieprecyzyjne sformułowanie projektowanego przepisu rodzi ryzyko rozbieżnych interpretacji, co może prowadzić do naruszenia zasady pewności prawa i utrudniać jego jednolite stosowanie w praktyce. Taka nieokreśloność może stać w sprzeczności z wymogami

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2009 r., Kp 8/09.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., K 33/00.

przyswoitej legislacji oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Kolejna regulacja zawarta w projekcie dotyczy ustalania liczby miejsc przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim w komisji śledczej. Obecnie, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej, w skład komisji może wchodzić do 11 członków. Skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności. Zgodnie z regulacjami zawartymi w projekcie, Prezydium Sejmu powinno ustalać liczbę członków klubu lub koła poselskiego wchodzących w skład komisji w następujący sposób, zgodnie z metodą Hare'a-Niemeyera (projektowane art. 2 ust. 2a-2e):

- 1) oblicza się iloraz liczby członków klubu lub koła i liczby 460;
- 2) iloraz ten mnoży się przez liczbę członków komisji;
- 3) wartość liczby całkowitej (przed przecinkiem) uzyskanego w ten sposób iloczynu oznacza liczbę posłów danego klubu lub koła wchodzących w skład komisji;
- 4) w przypadku gdy nie wszystkie miejsca w komisji zostaną przyporządkowane klubom lub kołom, pozostałe miejsca przydziela się tym klubom lub kołom, dla których wyliczone iloczyny wykazują po przecinku kolejne najwyższe wartości, uwzględniając także te, które nie uzyskały jeszcze żadnego miejsca w komisji.

Projektodawca uzasadnia projektowaną zmianę twierdzeniem, że obowiązująca obecnie metoda ustalania składu komisji w sposób odzwierciedlający reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów jest „nieprecyzyjna i może prowadzić do sporów interpretacyjnych przy ustalaniu reprezentacji klubów i kół poselskich w składzie komisji śledczej”. Projektodawca wskazuje, że wprowadzenie metody Hare'a-Niemeyera jako podstawy ustalania składu komisji pozwoli na „precyzyjne i powszechnie akceptowane rozwiązanie, które gwarantuje proporcjonalny podział miejsc zgodnie z wielkością poszczególnych ugrupowań w Sejmie”.

Artykuł 4 ustawy o sejmowej komisji śledczej określa negatywne przesłanki wyboru posła do składu komisji. Zgodnie z tym przepisem, poseł nie może wchodzić w skład komisji, jeżeli sprawa dotyczy go bezpośrednio; brał albo bierze udział,

występując w jakiegokolwiek roli procesowej, w sprawie przed organem władzy publicznej w sytuacji, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, lub gdy istnieje inna okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Projektodawca proponuje, aby ta „inna okoliczność” stała się „inną konkretną okolicznością”. Zdaniem projektodawcy obecne brzmienie przepisu należy uznać za nieostre, powodujące tym samym całkowitą dowolność jego interpretacji oraz arbitralność w kształtowaniu jej składu.

Projekt ustawy w wersji uwzględniającej autopoprawkę był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁴. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁵.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

Kwestie dotyczące powoływania i funkcjonowania komisji śledczych w państwach członkowskich Unii Europejskiej są uregulowane w zróżnicowany sposób. Poniżej zaprezentowane zostały przykłady państw, które zdecydowały się na wprowadzenie rozwiązań zapewniających mniejszości parlamentarnej prawo do powoływania komisji śledczych.

Zgodnie z Konstytucją Grecji¹⁶ (art. 68) Izba Deputowanych powołuje spośród swych członków komisje śledcze, na wniosek 1/5 ogólnej liczby deputowanych, przyjęty większością co najmniej 2/5 głosów ogólnej liczby deputowanych. Powołanie komisji śledczych do rozpatrzenia spraw związanych z polityką zagraniczną i obroną narodową może nastąpić jedynie w przypadku opowiedzenia się za takim wnioskiem bezwzględnej większości ogólnej liczby deputowanych. Komisje śledcze są tworzone przy uwzględnieniu układu sił parlamentarnych reprezentowanych przez partie, grupy i deputowanych niezależnych. Skład i zasady funkcjonowania komisji określa

¹⁴ Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski), opinia z 27 listopada 2024 r., BEOS-WPEiM-2496/24.

¹⁵ Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia z 27 listopada 2024 r., BEOS-WPEiM-2497/24.

¹⁶ *Konstytucja Grecji*, tekst w języku polskim dostępny pod adresem: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Grecja_pol_010711.pdf.

Regulamin Izby Deputowanych¹⁷. Zgodnie z art. 148 regulaminu, po zakończeniu dochodzenia komisja ocenia wszystkie zebrane dowody i przygotowuje uzasadniony raport, który musi zawierać wszelkie opinie mniejszości. W terminie określonym w uchwale o powołaniu komisji, ustalenia komisji są przedkładane, ogłaszane i wpisywane do protokołu Izby. Na wniosek 1/5 ogólnej liczby posłów ustalenia komisji umieszczane są w porządku dziennym obrad.

Na Litwie, zgodnie z art. 73 regulaminu Seimasu (litewskiego parlamentu)¹⁸, inicjatywa w sprawie utworzenia doraźnej komisji kontrolnej lub komisji śledczej przysługuje prezydium Seimasu, komisjom, ugrupowaniom politycznym oraz grupie co najmniej 1/4 posłów. W przypadku złożenia przez grupę co najmniej 1/4 posłów pisemnego wniosku o powołanie doraźnej komisji kontrolnej lub komisji śledczej, Seimas musi utworzyć taką komisję na swoim najbliższym posiedzeniu. Doraźne komisje kontrolne lub śledcze tworzy się w składzie co najmniej pięciu osób i na takich samych zasadach, jak inne komisje parlamentarne – szczegółowy tryb powoływania komisji określa art. 71 regulaminu Seimasu (np. liczbę członków komisji ustala się w pierwszej kolejności przy tworzeniu komisji – wymogi proporcjonalnej reprezentacji sejmowych grup politycznych oraz termin zgłaszania kandydatów na członków komisji, ustalane są w dalszej kolejności).

Na Łotwie, zgodnie z art. 26 Konstytucji Republiki Łotewskiej¹⁹, Saeima (łotewski parlament) powołuje parlamentarne komisje śledcze dla określonych spraw, jeśli zażąda tego co najmniej 1/3 jego członków. Liczbę członków każdej komisji i zasady tworzenia komisji określa Saeima (art. 149 A)²⁰.

W Luksemburgu, zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 81 Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburga²¹, komisję śledczą należy powołać, jeżeli zażąda tego co najmniej 1/3 posłów. Komisja śledcza jest powoływana i obraduje zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie do innych komisji Izby Deputowanych, które są

¹⁷ *Regulamin Izby Deputowanych*, <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>.

¹⁸ *Seimas of the Republic of Lithuania Statute of 17.02.1994*, Nr I-399 z późn. zm., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6fad597209bb11eeb489c7d891071d0a?jfwid=opkwwg6c1j>.

¹⁹ *The Constitution of the Republic of Latvia*, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980-the-constitution-of-the-republic-of-latvia>.

²⁰ *Rules Of Procedure of the Saeima*, <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure>.

²¹ *Constitution du Grand-Duché de Luxembourg*, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/constitution/1868/10/17/n1/consolide/20230701>.

określone w regulaminie Izby²² (liczba miejsc w komisji, które zostaną przyznane każdej grupie politycznej, każdej grupie technicznej i posłom niezrzeszonym, jest ustalana zgodnie z ich proporcjonalną reprezentacją).

W Portugalii, zgodnie z brzmieniem art. 178 ust. 4 Konstytucji Republiki Portugalskiej „niezależnie od powoływania komisji śledczych na ogólnych zasadach, komisje śledcze są obowiązkowo powoływane, gdy zażąda tego jedna piąta ogólnej liczby deputowanych, w granicach jednej komisji na deputowanego i na sesję parlamentarną”²³. Regulamin Zgromadzenia Narodowego²⁴ w art. 38 A stanowi, że we wszystkich kwestiach, które nie zostały wyraźnie uregulowane w ustawie lub w Regulaminie, do komisji parlamentarnych ad hoc (w tym komisji śledczych) mają zastosowanie przepisy dotyczące stałych komisji parlamentarnych. a członkowie parlamentu wchodzący w skład komisji parlamentarnych ad hoc są powoływani przez odpowiednie grupy parlamentarne.

We Francji ogólna podstawa prawna funkcjonowania komisji śledczych zawarta została w konstytucji Republiki Francuskiej (po nowelizacji z 23 lipca 2008 r.)²⁵. Art. 51 ust. 2 konstytucji przewiduje, że w celu wykonywania czynności kontrolnych i ocen polityki rządu w każdej z izb mogą być tworzone komisje śledcze dla zbierania informacji na warunkach określonych w ustawie. Ustawa określa zasady ich organizacji i funkcjonowania, natomiast warunki ich tworzenia są określone w regulaminie każdej z izb. Zasady funkcjonowania komisji śledczych wyrażone zostały w ordonansie ustawodawczym 58-1100 z dnia 17 listopada 1958 r. w sprawie funkcjonowania zgromadzeń parlamentarnych²⁶ oraz w regulaminach Zgromadzenia Narodowego²⁷ i Senatu. Z wnioskiem o utworzenie komisji śledczej może wystąpić

²² *Règlement de la Chambre des Députés*, <https://www.chd.lu/sites/default/files/2024-10/R%C3%A8glement%20CHD-22-10-2024%20%281%29.pdf>.

²³ *Constituição da República Portuguesa*, <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>; tekst w języku polskim dostępny pod adresem: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Portugalia_pol_010116.pdf.

²⁴ *Rules of Procedure of the Assembleia da República*, https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/2023_rar.pdf.

²⁵ *Constitution du 4 octobre 1958*, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>; tekst w języku polskim dostępny pod adresem: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf.

²⁶ *Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705067>.

²⁷ *Règlement de l'Assemblée nationale*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale#D_Chapitre_IV_387_388_209.

jeden lub więcej deputowanych Zgromadzenia Narodowego. Wniosek musi zostać złożony Prezydium Zgromadzenia i zawierać wskazanie powodów dla utworzenia komisji oraz celu, który komisja ma osiągnąć. Zgodnie z art. 140 ust. 1 regulaminu Zgromadzenia Narodowego wniosek o utworzenie komisji śledczej jest przekazywany do właściwej komisji stałej w celu zbadania jego dopuszczalności. Decyzja o utworzeniu komisji śledczej zostaje podjęta odpowiednio przez Zgromadzenie Narodowe w drodze głosowania na posiedzeniu plenarnym. Zgodnie z art. 141 ust. 2 regulaminu Zgromadzenia Narodowego przewodniczący każdej grupy opozycyjnej lub mniejszościowej może zażądać raz w czasie sesji zwykłej parlamentu utworzenia przez Konferencję Przewodniczących komisji śledczej (Zgromadzenie Narodowe nie przeprowadza głosowania nad wnioskiem złożonym w tym trybie²⁸). Zgodnie z art. 142 regulaminu Zgromadzenia Narodowego komisja śledcza może liczyć maksymalnie 30 członków. Skład komisji musi zapewniać proporcjonalną reprezentację grup parlamentarnych. Stanowisko przewodniczącego komisji jest z mocy prawa przyznawane deputowanemu grupy opozycyjnej (art. 143 ust. 2 regulaminu). Jeżeli komisja jest powołana w trybie art. 141 ust. 2 regulaminu przewodniczącym może zostać deputowany z grupy, która zawnioskowała o jej utworzenie (art. 143 ust. 3 regulaminu).

W Niemczech normy dotyczące ogólnych ram powołania i funkcjonowania komisji śledczych zawarte zostały w konstytucji. Zgodnie z brzmieniem art. 44 ust. 1 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec²⁹ „Bundestag ma prawo, a na wniosek jednej czwartej liczby deputowanych obowiązek, powołania komisji śledczej, która w postępowaniu jawnym przeprowadza niezbędne dowody [...]”. Należy zauważyć, że przepisy konstytucji nadają również Komisji Obrony uprawnienia komisji śledczej. Na wniosek 1/4 swoich członków Komisja Obrony ma obowiązek przeprowadzenia dochodzenia w określonej sprawie (art. 45 ust. 2 konstytucji). Szczegółowe przepisy dotyczące funkcjonowania komisji śledczych zawarto w ustawie z 19 czerwca 2001 r. o komisjach śledczych niemieckiego Bundestagu³⁰ oraz

²⁸ *Qu'est-ce qu'une commission d'enquête parlementaire?*, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19500-quest-ce-quune-commission-denquete-parlementaire>.

²⁹ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>; tekst w języku polskim dostępny pod adresem: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf.

³⁰ *Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG)*; <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/>.

w regulaminie Bundestagu³¹. Zgodnie z ustawą powołując komisję śledczą Bundestag określa liczbę członków i taką samą liczbę zastępców członków. Liczba członków musi z jednej strony odzwierciedlać stosunek większości, a z drugiej strony uwzględniać zadania i możliwości pracy komisji śledczej. Każda grupa parlamentarna musi być reprezentowana. Liczba mandatów przyznanych grupom parlamentarnym jest obliczana metodą matematycznej proporcji (Sainte-Laguë/Schepers). Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy zastępca przewodniczącego musi należeć do innej grupy parlamentarnej niż przewodniczący.

W Słowenii Zgromadzenie Narodowe może zarządzić dochodzenie w sprawach o znaczeniu publicznym powołując komisję, której przysługują uprawnienia porównywalne z uprawnieniami organów sądowych. Parlament ma obowiązek powołać taką komisję, gdy zażąda tego 1/3 deputowanych Zgromadzenia Narodowego lub Rada Narodowa (art. 93 Konstytucji Republiki Słowenii³²). Zasady działania komisji śledczych określa ustawa o dochodzeniach parlamentarnych³³ oraz regulamin wewnętrzny dotyczący dochodzenia parlamentarnego³⁴. Jeżeli dochodzenie parlamentarne zostało zainicjowane na wniosek 1/3 posłów, wszystkie grupy parlamentarne wchodzące w skład komisji śledczej mają taką samą liczbę członków lub ich zastępców. Przewodniczący komisji śledczej jest wybierany spośród posłów, którzy złożyli wniosek o przeprowadzenie dochodzenia parlamentarnego (art. 6 regulaminu wewnętrznego dotyczącego dochodzenia parlamentarnego).

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Po uwzględnieniu autopoprawki do projektu ustawy proponowane rozwiązania będą oddziaływać na:

- 1) posłów – 460 osób, w związku z projektowanym: (a) wprowadzeniem regulacji o trybie powołania sejmowej komisji śledczej; (b) doprecyzowaniem określenia negatywnych przesłanek wyboru posła do składu komisji; (c) wprowadzeniem

³¹ *Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee*; <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

³² *Ustava Republike Slovenije (URS)*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=USTA1>; tekst w języku polskim dostępny pod adresem: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowenia_pol_010711.pdf.

³³ *Zakon o parlamentarni preiskavi (ZPPre)*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO292>.

³⁴ *Poslovnik o parlamentarni preiskavi*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=POSL6>.

- regulacji sposobu ustalania liczby członków klubu lub koła poselskiego wchodzących w skład sejmowej komisji śledczej,
- 2) Prezydium Sejmu³⁵, w związku z wprowadzeniem regulacji o sposobie ustalania liczby członków klubu lub koła poselskiego wchodzących w skład sejmowej komisji śledczej.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Projekt nie zawiera informacji o przeprowadzonych konsultacjach. Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 4 września 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt pierwotny (SH-020-168/24) do konsultacji (SN, PG, NRA, KRRP i Lewiatan), a w dniu 27 listopada 2024 skierował autopoprawkę do projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (SH-020-168(2)/2) do opinii (SN, PG, NRA, KRRP i Lewiatan) na podstawie art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt może wywołać skutki finansowe dla budżetu państwa, ponieważ wprowadzenie regulacji w brzmieniu po uwzględnieniu autopoprawki do projektu ustawy może sprzyjać powoływaniu większej liczby komisji śledczych. Trudno jest oszacować skalę tego ewentualnego wzrostu, gdyż w tym przypadku dane historyczne nie wydają się dobrą podstawą formułowania przewidywań (przede wszystkim wskazują na brak cykliczności czy też systematyczności w powoływaniu komisji śledczych). Bywały lata, w których nie powoływano żadnych komisji śledczych (2010-2015 oraz 2019-2022), w innych powoływano jedną lub dwie: w 2004 powołano jedną komisję śledczą³⁶, w 2005³⁷, 2006³⁸, 2007³⁹, 2008⁴⁰, 2016⁴¹, 2018⁴², 2024⁴³ również jedną, w 2009 i 2023⁴⁴ powołano dwie komisje.

³⁵ Prezydium Sejmu tworzą Marszałek i wicemarszałkowie, liczba wicemarszałków jest ustalana zgodnie z art. 5 i 11 regulaminu Sejmu, (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.).

³⁶ M.P. z 2004 r., nr 24, poz. 412.

³⁷ M.P. z 2005 r., nr 3, poz. 24.

³⁸ M.P. z 2006 r., nr 24, poz. 265.

³⁹ M.P. z 2007 r., nr 100, poz. 1080.

⁴⁰ M.P. z 2008 r., nr 5, poz. 51.

⁴¹ M.P. z 2016 r., poz. 721.

⁴² M.P. z 2018 r., poz. 687.

⁴³ M.P. z 2023 r., poz. 1440, M.P. z 2023, poz. 1474 oraz M.P.2024.70.

⁴⁴ M.P. z 2009 r., nr 12, poz. 143 oraz M.P. z 2009 r., nr 71, poz. 901.

Koszty wynikające z funkcjonowania komisji śledczych obciążają wydatki Kancelarii Sejmu, tj. jednostki budżetowej służącej Sejmowi i jego organom w zakresie prawnym, organizacyjnym, doradczym, finansowym i technicznym oraz udzielającej pomocy posłom w wykonywaniu mandatu poselskiego. Stąd wydatki związane z obsługą merytoryczną i organizacyjną ponoszone w kontekście działania komisji śledczych pokrywane są bezpośrednio z wydatków budżetu państwa⁴⁵ w części 02 – Kancelaria Sejmu. Funkcjonowanie komisji śledczych ma wpływ na wydatki Kancelarii Sejmu zarówno w zakresie wydatków na świadczenia poselskie, jak i wydatków na funkcjonowanie Kancelarii jako urzędu obsługującego Sejm i jego organy. Z jednej strony bowiem koszty funkcjonowania komisji śledczej obejmują m.in. dodatki dla członków prezydium komisji⁴⁶, z drugiej zaś koszty wynagrodzeń dla asystentów posłów będących członkami komisji śledczych⁴⁷ i stałych doradców⁴⁸.

Nie można określić kwotowo wpływu analizowanego projektu na wydatki części 02 – Kancelaria Sejmu. Sumaryczne obciążenie budżetu państwa z tytułu funkcjonowania komisji śledczych w związku z możliwością powoływania tych komisji z mocy prawa zależeć będzie bowiem od wielu nieprzewidywalnych czynników, takich jak: (a) liczba powoływanych komisji, (b) liczba komisji funkcjonujących w trakcie roku budżetowego, (c) okres, przez który dana komisja prowadzi działalność, (d) liczba członków prezydium komisji, (e) liczba członków komisji, która w sposób zasadniczy wpływa z kolei na liczbę asystentów i stałych doradców, (f) wysokość wynagrodzenia asystentów i stałych doradców.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że według danych historycznych niektóre komisje pracowały rok, inne nawet trzy lata, w rezultacie w latach 2006, 2016 i 2017 pracowała jedna komisja, w latach 2005, 2007, 2008, 2018 i 2023 pracowały jednocześnie dwie komisje, w roku 2011 oraz 2024 pracowały trzy, w 2009 i 2010 –

⁴⁵ Zob. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.), art. 11.

⁴⁶ Kwota dodatku dla przewodniczącego komisji wynosi 20%, wiceprzewodniczącego 15% zgodnie z art. 26 z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907).

⁴⁷ Wysokość wynagrodzenia jest ustalana indywidualnie według zasad opisanych w akcie wewnętrznym – w zarządzeniu nr 15 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu zawierania umów z asystentami posłów będących członkami komisji śledczych oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu.

⁴⁸ Wysokość wynagrodzenia jest ustalana indywidualnie według parametrów i stawek opisanych w akcie wewnętrznym – w zarządzeniu nr 15 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 12 września 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu zamawiania ekspertyz i opinii, formy zawierania umów ze stałymi doradcami sejmowymi oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu.

cztery, natomiast w latach 2012-2015 oraz 2020-2022 nie działały żadne komisje śledcze⁴⁹.

W praktyce zatem dokładne zestawienie kosztów działania komisji śledczej jest możliwe dopiero po zakończeniu jej działalności i uwzględnieniu wszystkich dokumentów rozliczeniowych np. z tytułu umów ze stałymi doradcami. Jednak ze względu na duże zróżnicowanie te dane historyczne nie są odpowiednie dla ustalenia wpływu funkcjonowania komisji śledczych na budżet Kancelarii Sejmu. Przykładowo komisja śledcza w sprawie Amber Gold⁵⁰ działająca 3 lata kosztowała 2,7 mln zł⁵¹. Z kolei, zgodnie z informacją przekazaną przez Biuro Obsługi Medialnej Kancelarii Sejmu⁵², szacunkowy miesięczny koszt prac:

(a) komisji śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego⁵³ wynosi około 68,2 tys. zł,

(b) komisji śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań, a także występowania nadużyć, zaniedbań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴ w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 20 listopada 2023 r. wynosi około 57,4 tys. zł,

(c) komisji śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy powołane do ścigania

⁴⁹ Dane archiwalne z Archiwum Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/page.xsp/archiwum.

⁵⁰ Komisja Śledcza do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold (SKAG).

⁵¹ Za Jakub Szczepański, Super Express, z 9 stycznia 2019 r., <https://polityka.se.pl/wiadomosci/komisja-sledcza-ds-amber-gold-pochlonela-miliony-aa-zW86-XbmT-xRaC.html>.

⁵² Informacja mailowa z dnia 9 lipca 2024 r.

⁵³ Komisja Śledcza do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego (powołana uchwałą Sejmu z dnia z dnia 7 grudnia 2023 r., M.P. 2023 r., poz. 1440).

⁵⁴ Komisja Śledcza do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań, a także występowania nadużyć, zaniedbań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (powołana uchwałą Sejmu z dnia z dnia 19 grudnia 2023 r., M.P. z 2023 r., poz. 1474).

przestępstw i prokuraturę⁵⁵ w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r. wynosi około 42,3 tys. zł.

Do tych kwot należy doliczyć m.in. koszty związane z umowami ze stałymi doradcami komisji, które średnio miesięcznie wynoszą odpowiednio: ok. 142 tys. zł, ok. 156,2 tys. zł i ok. 160,2 tys. zł.

Projekt nie będzie wywoływać skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projekt ustawy po uwzględnieniu autopoprawki ze względu na swój charakter nie będzie miał bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Projekt ustawy nie określa bowiem zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Projektowane regulacje nie będą miały również wpływu na rozwój regionalny. Projekt ustawy nie będzie w sposób bezpośredni oddziaływać na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projekt zawiera propozycję zmiany zasad powoływania komisji śledczych i nie przewiduje zmiany obciążeń regulacyjnych.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projekt ustawy po uwzględnieniu autopoprawki ze względu na swój charakter nie będzie miał bezpośredniego wpływu na rynek pracy.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Projekt nie powinien wpływać na pozostałe obszary.

⁵⁵ Komisja Śledcza do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy powołane do ścigania przestępstw i prokuraturę w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (powołana uchwałą Sejmu z dnia 17 stycznia 2024 r., M.P. z 2024 r. poz. 70).

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 2 projektu, ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektodawcy nie wskazują sposobu ani terminu ewaluacji.

Autorzy:

Krzysztof Niewęglowski (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Kaja Krawczyk, Angelina Tazuszel (pkt III)

specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

dr Kamilla Kurczewska (pkt IV, VI, VII, IX, X)

specjalista ds. systemu gospodarczego

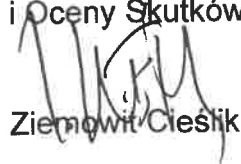
w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 11 lipca 2024 r.

BSA II.021.52.2024

SEKRETARIAT Z-CY SZEFĄ KS
L.dz. DS. 1804.310.2024
Data wpływu 18.07.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 2 lipca 2024 r., znak: SPS-WP.020.172.5.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że **poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej** nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP. 020.172.10.2024

Data wpływu 19.07.2024 r.



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 4 grudnia 2024 r.

BSA II.021.52.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 27 listopada 2024 r., znak: SPS-WP.020.172.19.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że **autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej** nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. *SPS-WP. 020.172.19.2024*

Data wpływu *10.12.2024*



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 21/10 2024 r.

1001-1.0280.174.2024

dot. SPS-WP.020.172.5.2024

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. ...SPS-WP.020.172.14.024

Data wpływu ...3.0.10.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 lipca 2024 r., SPS-WP.020.172.5.2024, dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski), przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390), uprzejmie wskazuję na daleko idące zastrzeżenia i wątpliwości co do przedstawionego projektu.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że wprowadzenie proponowanych zmian nie korespondowałoby z deklarowanym przez projektodawców celem regulacji, jakim miałoby być wzmocnienie kontroli parlamentarnej nad działaniami rządu i administracji publicznej.

Nie budzi wątpliwości, iż funkcja kontrolna Sejmu RP wynikająca z art. 95 ust 2 Konstytucji RP jest realizowana również poprzez powoływane komisje śledcze działające na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 1999 roku o sejmowej komisji śledczej.

Powoływane przez Sejm komisje śledcze do zbadania spraw budzących publiczne zainteresowanie lub kontrowersje korzystają z szerokich uprawnień o charakterze procesowym, co w sposób znaczące wzmacnia ich rolę. Funkcjonujące mechanizmy gwarantują Parlamentowi istotną rolę w sprawowaniu kontroli nad rządem i administracją publiczną, umożliwiając zapewnienie, że władza wykonawcza działa w

granicach prawa i w interesie społecznym.

Przyjęcie proponowanych przez wnioskodawców rozwiązań, w szczególności wprowadzenie zasady obligatoryjnego powoływania komisji śledczej na wniosek ograniczonej do liczby 115 liczby posłów, mogłoby prowadzić do nadużywania instytucji komisji śledczych i marginalizacji ich znaczenia. Nie sposób bowiem wykluczyć, że mogłyby one być powoływane w sprawach o mniejszym znaczeniu, w celu kreowania problemów i wykorzystywane dla partykularnych. Traciłby na znaczeniu prestiż oraz legitymizacja takiej komisji. Należy zauważyć, że istnienie nadmiernej liczby komisji o bardzo szerokich ustawowych uprawnieniach, mogłoby też prowadzić do paraliżu funkcjonowania wybranych sektorów administracji, która w miejsce wykonywania swoich podstawowych obowiązków, musiałaby poświęcać znaczne zasoby na obsługę działań licznych komisji. Inną negatywną konsekwencją przyjęcia proponowanych rozwiązań byłoby rozmycie wagi komisji śledczych, które utraciłyby prestiż i autorytet, a opinia publiczna zaczęła by je traktować jako narzędzie politycznych rozgrywek, a nie rzetelnej kontroli.

Podsumowując stwierdzić należy, że wprowadzenie obligatoryjnego charakteru powołania komisji śledczej na wniosek jedynie grupy 115 posłów prowadziłoby do zaburzenia równowagi w systemie kontrolowania władzy. Obecnie funkcjonujące przepisy gwarantują, że komisje śledcze są powoływane, gdy istnieje rzeczywista potrzeba zbadania spraw poważnych, a ich powołanie wymaga w Sejmie szerszego konsensusu.

Niezależnie od powyższego warto wskazać na wątpliwości natury legislacyjnej związane z proponowanym przez wnioskodawców zapisem art. 2 ust. 1a *„W wypadku, gdy projekt uchwały w sprawie powołania komisji został wniesiony przez Prezydium Sejmu lub co najmniej 115 posłów, powołanie komisji następuje z mocy prawa.”*. Zapis tego rodzaju sugeruje, że komisja zostaje powołana automatycznie, bez żadnej decyzji ze strony Sejmu. Tymczasem zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz praktyką parlamentarną, to Sejm (czyli jego członkowie, ewentualnie inne uprawnione podmioty) podejmuje decyzję o powołaniu komisji, zazwyczaj w formie uchwały. Zatem zapis wskazujący na automatyzm powstania komisji, bez żadnej formalnej decyzji ze strony Sejmu wydaje się być niemożliwy do zaakceptowania na gruncie

obecnie obowiązujących przepisów.

Jako dalece niejasną należy też potraktować propozycję brzmienia art. 2 ust. 2a wskazującego, iż: „*2a. Liczba miejsc w komisji przydzielonych poszczególnym klubom i kołom poselskim jest ustalana metoda matematycznej proporcji, biorąc pod uwagę liczebność klubów i kół.*”. Użyte w projekcie sformułowanie dotyczące „metody matematycznej proporcji” budzi istotne zastrzeżenia ze względu na swoją nieprecyzyjność. W aktach prawnych istotne jest, aby zapisy były maksymalnie precyzyjne, tak aby ich interpretacja nie budziła wątpliwości. Tymczasem „Metoda matematycznej proporcji” nie jest terminem, który posiada jednoznaczne i powszechnie przyjęte znaczenie w kontekście prawnym lub matematycznym. Nie jest jasne, o jaką dokładnie metodę chodzi wnioskodawcom, a pamiętać trzeba, że w matematyce istnieje wiele metod proporcjonalnych (np. metoda największych reszt, metoda Sainte-Laguë, metoda d'Hondta). Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że obowiązujący od 1999 r. zapis art. 2 ust. 2 wskazujący, że „*Skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności*” w sposób skuteczny gwarantuje możliwość zapewnienia reprezentatywnego składu komisji.

Oceniając proponowaną nowelizację wskazać też trzeba, na niecelowość zmiany brzmienia art. 4 pkt 3 przedmiotowej ustawy. Z przedstawianym przez wnioskodawców stanowiskiem, uzasadnionym rzekomo nieostrym brzmieniem obecnie obowiązującego przepisu, powodującym całkowitą dowolność jego interpretacji, nie sposób się zgodzić.

W proponowanej zmianie przepisu określającego negatywne przesłanki wyboru posła do składu komisji, kluczowe jest dodanie wyrazu „konkretna” oraz wyeliminowanie wyrazu „mogłaby”. Oba te elementy mają istotne znaczenie i rodzą konsekwencje, które warto szczegółowo przeanalizować.

Dodanie określenia „konkretna” prowadzić będzie do podwyższenia progu dowodowego w zakresie udowodnienia braku bezstronności. W praktyce, strona, która zarzuca stronniczość, będzie musiała dostarczyć twarde dowody na istnienie wymaganej przez przepis konkretnej okoliczności, co często może okazać się trudniejsze do spełnienia niż wykazanie ogólnych podejrzeń. Pojawi się zatem ryzyko, że zarzuty stronniczości mogą zostać oddalone, nawet pomimo istnienia realnej obawy

co do bezstronności członka komisji, ale sama okoliczność nie będzie wystarczająco „konkretna”. W efekcie, ograniczona może zostać możliwość skutecznego kwestionowania członków komisji, mimo ustalenia względem nich potencjalnie uzasadnionych obaw.

Istotną zmianę dla interpretacji normy prawnej spowoduje też usunięcie z przepisu słowa "mogłaby". Dotychczasowe brzmienie, zakładające, że okoliczność "mogłaby" wywołać wątpliwości co do bezstronności, pozostawia możliwość prewencyjnego reagowania w zakresie szerszym niż tylko na podstawie realnych, już istniejących okoliczności, które rzeczywiście "wywołują" wątpliwości co do bezstronności. Proponowana zmiana ograniczy możliwość takiego działania, co może doprowadzić do sytuacji, w której stronnictwo zostanie zauważona zbyt późno, tj. już po wywołaniu negatywnych skutków dla obiektywizmu komisji. Usunięcie wyrazu "mogłaby" zwiększa zatem ryzyko, że pewne okoliczności nie będą kwestionowane wystarczająco wcześnie, w konsekwencji czego stronnictwo członka komisji zostanie stwierdzone z opóźnieniem.

Podsumowując, efektem wprowadzenia proponowanych zmian byłoby zmniejszenie możliwości skutecznego reagowania na potencjalne zagrożenia stronnictwa. Postulowane brzmienie przepisu utrudniałoby wcześniejsze wykrycie potencjalnych problemów z bezstronnością członków komisji i nadmiernie zwiększałoby wymagania dowodowe wobec chcących kwestionować bezstronność danej osoby.

Końcowo wskazać należy, że użyte w dotychczasowym brzmieniu przepisu określenie „*okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności*” jest standardem prawnym, który z powodzeniem funkcjonuje w wielu gałęziach prawnych np. w postępowaniu karnym (art. 41 § 1 k.p.k.), czy cywilnym (art. 49 § 1 k.p.c.)

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności, przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej ocenić należy krytycznie zarówno ze względów systemowych, jak i legislacyjnych.

Łączę wyrazy szacunku,

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Adam Bodnar

Adam Bodnar



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

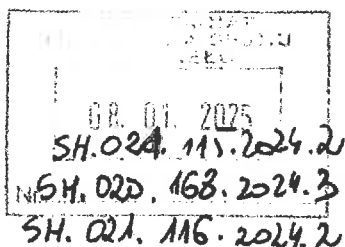
Komisja Ustawodawcza
UST.020. 14 .2025

Warszawa, 8 stycznia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP5-WP.020.172.26.2024

Data wpływu 08.01.2025



Pan

Szymon HOŁOWNIA

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję – przyjęte na posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2025 r. – opinie Komisji Ustawodawczej:

- o poselskim projekcie uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Michała Piotra Wosia (przedstawiciel wnioskodawców poseł Michał Wójcik),
- o poselskim projekcie uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego (przedstawiciel wnioskodawców poseł Michał Wójcik);
- o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej wraz z autopoprawką (przedstawiciel wnioskodawców poseł Janusz Kowalski).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

Marek Ast

OPINIA nr 125
Komisji Ustawodawczej

**w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej
wraz z autopoprawką**

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 8 stycznia 2025 r.

dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2025 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z Konstytucją – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej wraz z autopoprawką.

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji



Marek Ast