



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

SKŁADU OSOBOWEGO SEJMOWYCH KOMISJI ŚLEDZCYCH

przygotowana na zlecenie:

**KLUBU PARLAMENTARNEGO
KOALICJA OBYWATELSKA**

SPORZĄDZONA: 3 LUTEGO 2022 ROKU W WARSZAWIE

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|------|---|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.); |
| (2). | Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2021 r., poz. 483 ze zm.); |
| (3). | Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. 2016, poz. 1024). |

II. DEFINICJE I SKRÓTY

(1).	„Zleceniodawca” lub „NIK”	Klub Parlamentarny Koalicja Obywatelska
(2).	„Opiniujący”	prof. dr hab. Marek Chmaj z Chmaj i Partnerzy Sp. p. w Warszawie;
(3).	„Konstytucja”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.);
(4).	„Uchwała / Regulamin”	Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2021 r., poz. 483 ze zm.);
(5).	„Ustawa”	Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. 2016, poz. 1024).

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza obejmująca następujące zagadnienia:

- 1) w jaki sposób formalnie jest powoływana sejmowa komisja śledcza oraz
- 2) w jaki sposób możliwe jest kształtowanie składu osobowego sejmowych komisji śledczych, w szczególności, którzy posłowie mogą w niej uczestniczyć.

IV. ANALIZA PRAWNA

A. Pozycja i powołanie sejmowej komisji śledczej

Komisja śledcza jest jednym z instrumentów kontroli sejmowej, która może przecież być realizowana także przez całą izbę, przez komisje stałe i nadzwyczajne, czy wreszcie przez poszczególnych posłów, za pomocą interpelacji, zapytań oraz pytań w sprawach bieżących. Regulacja statusu i pozycji ustrojowej komisji śledczej w ustawie zasadniczej jest dość zwięzła¹.

Zgodnie z art. 111 Konstytucji „Sejm może powołać komisję śledczą”. Wynika z tego, że jedynym podmiotem upoważnionym do powołania takiej komisji jest Sejm działający *in pleno*. *A contrario* komisji śledczej nie może powołać Marszałek Sejmu ani żaden inny organ izby. Komisji śledczej nie może również powołać ani Senat, ani Zgromadzenie Narodowe². Tym bardziej nie może jej powołać żaden inny konstytucyjny, czy pozakonstytucyjny organ państwa. Komisja powołana przez Sejm może być zatem tylko i wyłącznie sejmowa (nie „parlamentarna”, sejmowo-senacka czy też inna). W odniesieniu do komisji sejmowych powołanie oznacza ich ustanowienie, stworzenie, zorganizowanie, określenie ich nazw, wielkości (liczby członków), zakresu zadań, a także względnie niekonfrontacyjne wyznaczenia ich składu personalnego, w tym także jej prezydium.

Powołanie komisji śledczej ustrojodawca pozostawił uznaniowej decyzji Sejmu. Oznacza to w praktyce, że żadna prośba lub interwencja jakiegokolwiek innego organu bądź podmiotu nie może wykreować po stronie

¹ Zob. W. Płowiec, *Wpływ zasady podziału władzy na działalność sejmowej komisji śledczej*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności, tom III*, (red.) P. Wiliński, O. Krajak, B. Guzik, Poznań 2006, s. 27 i nast.; S. Bułajewski, *Instytucja komisji śledczej w Polsce*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2010, nr 11, s. 112-113; B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 26-31; A. Drynda, *Sejmowe komisje śledcze w praktyce politycznej III RP*, Katowice 2019, s. 29-30;

² Podobnie E. Kowalewska-Borys, K. Prokop, *Charakter prawny Sejmowej Komisji Śledczej (wybrane zagadnienia)*, „*Wojskowy Przegląd Prawniczy*” 2007, nr 2, s. 82-85.

Sejmu obowiązku jej powołania. Decyzja taką jest podejmowana wyłącznie w trybie przewidzianym dla uchwał, a zgodnie z art. 120 Sejm podejmuje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Oznacza to również, że uchwała o powołaniu komisji musi być osobnym aktem parlamentu.

Zgodnie bowiem z treścią art. 2 ust. 2 ustawy z dnia z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej w skład komisji może wchodzić maksymalnie 11 członków. Należy w tym miejscu podkreślić, że w skład komisji śledczej mogą wchodzić jedynie posłowie. W szczególności w skład komisji nie mogą wchodzić osoby spoza grona parlamentarzystów. Wskazuje na to zarówno wykładnia systemowa, jak i celowościowa. Oczywiście w posiedzeniach komisji śledczej mogą brać udział inne podmioty, w tym eksperci, osoby zaproszone lub wezwane, ale nie mogą one rozstrzygać o realizacji uprawnień komisji (głos doradczy, ekspercki, konsultacyjny).

Podobnie jak w przypadku komisji stałych czy nadzwyczajnych, skład personalny komisji śledczych winien być ukształtowany przy uwzględnieniu proporcjonalnej reprezentacji poszczególnych ugrupowań parlamentarnych. Wynika to z dobrej praktyki parlamentarnej, kultury politycznej a także konieczności poszanowania praw opozycji parlamentarnej. Co więcej, o pozycji komisji śledczej oraz jej kształcie rozstrzygają również postanowienia Regulaminu Sejmu. Jest to o tyle istotne, iż rozwiązanie to potwierdza znaczenie autonomii w zakresie powołania i określenia składu komisji śledczej. Należy pamiętać, że zasada autonomii regulaminowej parlamentu w sferze jego stosunków wewnętrznych jest obecnie jedną z podstawowych, niekwestionowanych zasad. Jest to zasada określająca pozycję parlamentu w systemie organów państwowych. Zwłaszcza w systemach opartych o zasadę trójpodziału władz stanowi jedną z zasadniczych instytucji prawnych służących zapewnieniu parlamentowi niezależności w sprawach własnej organizacji i sposobu działania, a w wyniku tego niezależnej i samodzielnej pozycji względem władzy wykonawczej i sądowniczej³.

³ Zob. G. Pastuszko, *Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w polskim prawie parlamentarnym. Rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Rzeszów 2019, s. 104. Zob. także S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 69 i nast. oraz Z. Machelski, *Opozycja w*

Zgodnie treścią Regulaminu Sejmu skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich, które mają swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów (odpowiednio do ich liczebności). Jak stanowi art. 136c ust. 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Regulamin Sejmu) kandydatów na członków komisji śledczej zgłasza się Marszałkowi Sejmu. Zgłoszenia dokonują przewodniczący klubów i kół wchodzących w skład Konwentu Seniorów, który określony został w art. 15 ust. 1 Regulaminu Sejmu. Przepis ten stanowi, że członkami Konwentu Seniorów są: Marszałek, wicemarszałkowie, przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów oraz przedstawiciele porozumień, o których mowa w art. 8 ust. 5 Regulaminu Sejmu, a także klubów parlamentarnych, jeśli reprezentują co najmniej 15 posłów oraz kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą. Mając to na względzie należy dojść zatem do konkluzji, że w sytuacji, gdy skład osobowy Komisji Śledczej odzwierciedla reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, to Sejm może podjąć decyzję o powołaniu do składu komisji także przedstawiciela lub przedstawicieli pozostałych kół poselskich. Oczywiście skład, liczebność oraz tryb powoływania muszą pozostawać w całym procesie w zgodzie z normami i regulaminu Sejmu oraz ustawy o komisji śledczej. Decyzja, o tym czy i w jakim zakresie przedstawiciele tych kół poselskich będą miały prawo zgłoszenia kandydata na członka komisji śledczej należy do wyłącznej – autonomicznej sfery Sejmu oraz jego organów. Analiza obowiązujących regulacji, o których mowa była powyżej, nie wprowadza jakichkolwiek ograniczeń i zakazów, które uniemożliwiłyby powołania do składu komisji posłów spoza podmiotów mających reprezentację w Konwencie Seniorów.

systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy, Warszawa 2001, s. 27 i nast.

I. KONKLUZJE

- 1. W SKŁAD SEJMOWEJ KOMISJI ŚLEDCZEJ MOGĄ WCHODZIĆ WYŁĄCZNIE POSŁOWIE.**

- 2. SEJM MA PEŁNĄ AUTONOMIĘ W ZAKRESIE POWOŁYWANIA, ODWOŁYWANIA, ZMIENIANIA I KSZTAŁTOWANIA SKŁADU OSOBOWEGO SEJMOWEJ KOMISJI ŚLEDCZEJ.**

- 3. W MYŚL OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW SKŁAD KOMISJI MUSI ODZWIERCIEDLAĆ REPREZENTACJĘ W SEJMIE KLUBÓW I KÓŁ POSELSKICH MAJĄCYCH SWOICH PRZEDSTAWICIELI W KONWENCIE SENIORÓW.**

- 4. W SKŁAD SEJMOWEJ KOMISJI ŚLEDCZEJ MOGĄ ZOSTAĆ POWOŁANI PRZEDSTAWICIELE LUB PRZEDSTAWICIEL KÓŁ POSELSKICH NIEMAJĄCYCH SWOICH PRZEDSTAWICIELI W KONWENCIE SENIORÓW.**

- 5. POZA OBOWIĄZKIEM POSIADANIA STATUSU POSŁA, BRAK JEST W OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISACH INNYCH OGRANICZEŃ LIMITUJĄCYCH MOŻNOŚĆ BYCIA CZŁONKIEM SEJMOWEJ KOMISJI ŚLEDCZEJ.**

prof. dr hab. Marek Chmaj