

Warszawa, 1 grudnia 2009 r.

BAS-WAUiP-2526/09

Pan Poseł

Mirosław Sekuła

Przewodniczący Komisji Śledczej
do zbadania sprawy przebiegu procesu
legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę
z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach
wzajemnych i wydanych na ich podstawie
przepisów wykonawczych w zakresie
dotyczącym gier na automatach o niskich
wygranych i wideoloterii oraz do zbadania
legalności działania organów administracji
rządowej badających ten proces

**Opinia prawna na temat
dopuszczalności wyłączenia członków Komisji Śledczej
(posta Z. Wassermanna i poseł B. Kempy) w kontekście pytań
Przewodniczącego Komisji**

Tezy opinii

1. Posłowie Beata Kempa i Zbigniew Wassermann, członkowie Komisji Śledczej do zbadania sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych w zakresie dotyczącym gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii oraz do zbadania legalności działania organów administracji rządowej badających ten proces brali udział w procesie legislacyjnym (w pracach nad projektem tzw. ustawy hazardowej) będącym w zakresie badania tej Komisji Śledczej.

2. Udział posłów Beaty Kempy i Zbigniewa Wassermanna w procesie

legislacyjnym (w pracach nad projektem tzw. ustawy hazardowej) będącym przedmiotem badania wskazanej komisji może stanowić przeszkodę w pracach tej komisji, stąd w świetle art. 4 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1218) należałoby rozważyć wyłączenie tych posłów ze składu komisji w trybie art. 5 ustawy. W tej sprawie rozstrzygnięcie komisji następuje w głosowaniu, w którym nie bierze udziału członek komisji, którego dotyczy wniosek o wyłączenie.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na następujące pytania Przewodniczącego Komisji Śledczej:

(1) Czy można uznać, że członkowie Komisji Śledczej do zbadania sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych w zakresie dotyczącym gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii oraz do zbadania legalności działania organów administracji rządowej badających ten proces, posłowie: Beata Kempa i Zbigniew Wassermann, w świetle materiałów przekazanych przez Ministerstwo Finansów, brali udział w procesie legislacyjnym będącym w zakresie badania Komisji Śledczej?

(2) Jeżeli tak, to czy ich udział w tym procesie może być przeszkodą w pracach w Komisji Śledczej w świetle art. 4 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej?

Treść opinii

1. Dla opinii przede wszystkim istotne jest ustalenie zakresu działania Komisji Śledczej do zbadania sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych w zakresie dotyczącym gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii oraz do zbadania legalności działania organów administracji rządowej badających ten proces (uchwała Sejmu z dnia 4 listopada 2009 r.; M. P. Nr 71, poz. 901). Z uwagi na fakt, że zakres ten jest niezwykle szeroki, w związku z treścią przedstawionych mi pytań skoncentruję się jednak wyłącznie na niektórych jego elementach.

Dla analizy szczególne znaczenie ma treść art. 2, w którym wskazany jest cały przebieg prac nad projektami ustaw nowelizujących ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych oraz wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych. Zakresu przedmiotowego działania komisji nie można natomiast wyprowadzać z treści jej art. 1 ust. 1, a tym bardziej z jej tytułu, który ma jedynie znaczenie identyfikacyjne. Zakres podmiotowy uregulowany jest również w art. 2, ale uwagę zwracam jedynie na niektóre podmioty objęte działalnością Komisji. Dla kompletności charakterystyki zakresu działania Komisji należy ponadto wskazać na zakres czasowy uregulowany w art. 1 ust. 2 uchwały.

Dla czynionego wywodu istotne są wywody Trybunału Konstytucyjnego w kwestii znaczenia treści przepisów uchwał powołujących komisje śledcze. Trybunał czynił to już dwukrotnie. W wyroku z dnia 22 września 2006 r. w sprawie zbadanie zgodności: art. 1 i art. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. (M. P. Nr 24, poz. 265) z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2, art. 111 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 203 ust. 1 i art. 227 Konstytucji (sygn. akt U 4/06). Podkreślił w nim, iż art. 1 tamtej uchwały: „po pierwsze – kreuje pewną komisję, po drugie – nadaje jej nazwę własną oraz po trzecie – ustala skrótową nazwę tej komisji na potrzeby uchwały, której jest elementem”, zaś art. 2 wyznacza zakres działania komisji.

Inaczej była natomiast sformułowana treść art. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku (M. P. Nr 5, poz. 51). Jak podkreślił Trybunał, „uchwałodawca oddzielił akt powołania konkretnej Komisji Śledczej –

sformułowaniu „zwana dalej Komisją” – od określonej sprawy powierzonej jej do zbadania. Pierwsza część tego przepisu, powołując Komisję Śledczą, wysławia zatem normę konkretno-indywidualną, natomiast druga część, począwszy od słów „do zbadania sprawy”, określa sprawę, którą ma zbadać ta Komisja. Artykuł 1 zakwestionowanej uchwały ma przeto podwójny charakter: w pierwszej części kreacyjny, indywidualno-konkretny, a w drugiej części generalno-abstrakcyjny”.

Opiniowana uchwała zbudowana jest tak, jak miało to miejsce w przypadku z pierwszej z przywołanych uchwał, na temat których wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny.

Gdyby nawet chcieć uznać, iż z nazwy własnej komisji można wyprowadzać zakres jej działania, to w przypadku opiniowanej uchwały można mieć wątpliwości, czy ograniczenie „w zakresie dotyczącym gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii” odnosi się do zbadania przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących tzw. ustawę hazardową, czy jedynie do wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych. Brak przecinka po słowach „przepisów wykonawczych” wskazuje, iż ograniczenie należy wiązać wyłącznie z przepisami wykonawczymi (choć wydaje się, iż nie to było intencją twórców uchwały).

Art. 1 uchwały w ust. 2 formułuje jednocześnie zakres czasowy badania Komisji, którym jest „okres od dnia rozpoczęcia prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 774) do dnia 9 października 2009 r.

W świetle postanowień uchwały nie budzi wątpliwości, że przedmiotem prac komisji jest udział wskazanych w uchwale podmiotów w pracach nad przygotowaniem projektów ustaw o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (jak i badających proces opracowywania tych projektów), czyli przed formalnym wystąpieniem z inicjatywą ustawodawczą. Mam wątpliwości, czy tak zakreślony zakres zadań Komisji odpowiada konstytucyjnemu wymogowi „zbadaania określonej sprawy” z art. 111 ustawy zasadniczej. Z uwagi na postawione mi pytania kwestię tą pozostawiam jednak poza zakresem swoich rozważań.

2. Wśród osób objętych badaniem komisji uchwała wylicza m.in. członków Rady Ministrów i podległych im funkcjonariuszy publicznych uczestniczących

w pracach nad przygotowaniem projektów ustaw o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (jak i badających proces opracowywania tych projektów). Brak rozróżnienia kategorii ministrów sprawia, iż może ona badać udział w pracach nad projektami ustaw nowelizujących tzw. ustawę hazardową zarówno tzw. ministrów resortowych, jak i tzw. ministrów bez teki.

Z przedstawionych mi wraz z pytaniami materiałów wynika, iż wskazani posłowie: Beata Kempa i Zbigniew Wassermann znajdują się w kręgu podmiotów objętych zakresem podmiotowym działania uchwały.

Posłanka Beata Kempa jako Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, działając z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, formułowała uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych w piśmie z dnia 29 maja 2007 r. (sygn. akt. o końcówce DLP III-420-60/07). Adresatem pisma był Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Marian Banaś.

Natomiast poseł Zbigniew Wassermann jako Minister-członek Rady Ministrów – Koordynator Służb Specjalnych formułował uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych w piśmie z dnia 31 maja 2007 r. (sygn. akt SC-PG 0311/7-7-1/MB/07/4887); pismo to było również adresowane do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Mariana Banasia.

W świetle przedstawionych materiałów uznać należy, iż posłowie Beata Kempa i Zbigniew Wassermann uczestniczyli w pracach nad projektami nowelizacji tzw. ustawy hazardowej przedkładając uwagi do projektu ustawy.

3. Przedłożone materiały nie pozwalają natomiast jednoznacznie przesądzić, czy udział wskazanych posłów w pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych dotyczył gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii, gdyż wśród otrzymanych materiałów nie mam tekstu projektu ustawy nowelizującej, do której opinie przedstawiali Beata Kempa i Zbigniew Wassermann, a jedynie zajęte przez nich stanowisko. Sygnalizuję to na wypadek, gdyby pomimo dokonanej przeze mnie analizy rozpatrywanej uchwały poszukiwano odpowiedzi na pytanie, czy ich uwagi odnosiły się do projektowanych zmian w ustawie dotyczących gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii.

4. W świetle poczynionych powyżej ustaleń zasadnym jest pytanie, czy posłowie Beata Kempa i Zbigniew Wassermann powinni wchodzić w skład tzw. komisji hazardowej.

Komisja śledcza jako instrument sprawowanej przez Sejm kontroli musi być organem bezstronnym. W celu zapewnienia tej bezstronności ustawa o sejmowej komisji śledczej w art. 4 wylicza, kiedy posłowie nie mogą wchodzić w jej skład. Ma to miejsce, gdy: 1) sprawa dotyczy bezpośrednio tego posła, 2) brał on lub bierze udział, występując w jakiegokolwiek roli procesowej, w sprawie przed organem władzy publicznej w sytuacji, gdy toczy się przed nimi równoległe postępowanie w tej samej sprawie, 3) „istnieje, inna niż wymieniona w pkt 1 i 2, okoliczność, która mogłaby wywoływać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie”. W literaturze przedmiotu zasadnie podkreśla się dlatego, że ten negatywny katalog jest otwarty (M. Lewandowski, [w:] *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 99).

Wskazując ostatnią negatywną przesłankę członkostwa posła w komisji śledczej, ustrojodawca posłużył się niewątpliwie formułą mało precyzyjną. Jednocześnie trudno wyobrazić sobie jednak sytuację, aby było możliwe kazuistyczne wskazanie wszystkich okoliczności podważających bezstronność posła w danej sprawie. Przesłanka z art. 4 ust. 3 ustawy jest dlatego ogólna i ocenna, stąd w każdej konkretnej sytuacji wymaga rozważenia, czy występuje w danym przypadku. Maciej Lewandowski podkreśla wprawdzie, iż aby poseł nie mógł wchodzić w skład komisji śledczej wątpliwość co do jego bezstronności „musi być poważna i istnieć obiektywnie, a nie tylko w przeświadczeniu osoby domagającej się wyłączenia posła” (M. Lewandowski, tamże, s. 103), to uważam, iż jest to interpretacja nazbyt zawężająca. Wymóg bezstronności ustanowiony jest bowiem po to, aby istniała pewność obiektywizmu ustaleń komisji śledczej, zaś każda nawet najmniejsza, ale uzasadniona wątpliwość co do bezstronności niewątpliwie ją podważa. Wątpliwość co do bezstronności nie oznacza przy tym stronnictwa. Przesłanka ta stanowi szczególne zabezpieczenie na wszelki wypadek, aby istniała pewność, iż nie pojawią się zastrzeżenia odnośnie do obiektywności prac komisji śledczej i w konsekwencji składanego przez nią sprawozdania.

Warto zauważyć, iż podobne rodzajowo wyłączenie zawarte jest w wielu regulacjach określających przesłanki wyłączenia sędziego od udziału w sprawie

(art. 26 ust.2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, art. 41 § 1 k.p.k. czy art. 24 § 3 k.p.a.).

W rozpatrywanej – w następstwie postawionego mi pytania – sprawie wątpliwości co do bezstronności posłów Beaty Kempy i Zbigniewa Wassermanna wynikają z okoliczności wynikającej ze sfery ich życia zawodowego. Są to osoby, które uczestniczyły w pracach nad projektem ustawy, przedkładając uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych w piśmie z dnia 31 maja 2007 r. Objęte są zatem zakresem podmiotowym działania Komisji. Nie można dlatego z góry wykluczyć, że w trakcie prac Komisji w celu ustalenia przyczyn pewnego stanu rzeczy nie pojawi się potrzeba wezwania ich przez Komisję w celu złożenia zeznania, a tym samym będzie musiało pojawić się pytanie, czy nie będą one osobiście zainteresowane wynikiem prac Komisji. Jest to oczywiście tylko przypuszczenie, ewentualność.

Wszystko to sprawia, iż jestem zdania, że należałoby rozważyć wyłączenie posłów Beaty Kempy i Zbigniewa Wassermanna w trybie art. 5 ustawy ze składu Komisji Śledczej. Ustawa w art. 4 ust. 3 jednoznacznie reguluje, iż poseł nie może wchodzić w skład sejmowej komisji śledczej w okoliczności istniejącej już tylko potencjalnie, a nie występującej realnie. Stanowi bowiem, iż jest to okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności w danej sprawie, nie zaś, że wywołuje ona taką uzasadnioną wątpliwość.

Weryfikacja tekstu:

W.Odrowąż-Sypniewski

Sporządził: Krzysztof Skotnicki – ekspert ds. legislacji

Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski