


<https://doi.org/10.18778/0208-6069.104.14>



*Andrzej Szmyt\**

 <https://orcid.org/0000-0003-3101-4838>

## WYBORY PREZYDENCKIE ZARZĄDZONE NA DZIEŃ 10 MAJA 2020 R. W ŚWIETLE PROJEKTU UCHWAŁY SEJMU RP O POWOŁANIU KOMISJI ŚLEDTCZEJ

**Streszczenie.** Opracowanie jest poświęcone analizie poselskiego projektu uchwały Sejmu RP o powołaniu komisji śledczej w sprawie wyborów na Prezydenta RP, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Wybory w tym terminie nie odbyły się. W toku przygotowań do wyborów nastąpiły istotne naruszenia prawa przez organy rządowe. Powstały też wielomilionowe straty. Posłowie opozycji wnieśli projekt uchwały o powołaniu w tej sprawie sejmowej komisji śledczej.

**Słowa kluczowe:** Prezydent, wybory, komisja śledcza

## PRESIDENTIAL ELECTIONS ORDERED FOR 10 MAY 2020 IN THE LIGHT OF THE DRAFT RESOLUTION OF THE SEJM OF REPUBLIC OF POLAND ON THE APPOINTMENT OF A COMMISSION OF INQUIRY

**Abstract.** The study is devoted to the analysis of the draft resolution of the Sejm of Republic of Poland on the appointment of a commission of inquiry on the elections for President of the Republic of Poland ordered for 10 May 2020. The elections did not take place on this date. There were significant violations of the law by government bodies in the run-up elections. There were also multimillion loses. Therefore, opposition MPs have submitted a draft resolution to set up a Sejm committee of inquiry to revise the matter.

**Keywords:** President, elections, commission of inquiry

1. W dniu 28 maja 2021 r. grupa posłów Lewicy wniosła do Sejmu RP projekt uchwały „w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniechań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

---

\* Uniwersytet Gdański, professor emeritus, [aszmyt50@wp.pl](mailto:aszmyt50@wp.pl)



z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego”<sup>1</sup>. Jako przedstawiciel wnioskodawców wskazany został poseł Tomasz Trela. Mimo upływu długiego już czasu, w dniu 12.07.2023 r. projekt w wykazie sejmowym figuruje nadal bez nadanego numeru druku sejmowego. Jedyna adnotacja o stanie „aktualnym” wskazuje, że w dniu 2 czerwca 2021 r. projekt został skierowany do opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu, a w dniu 7 lipca 2021 r. zwrócono się do przedstawiciela wnioskodawców o odniesienie się do opinii BAS i BL. Taki opis stanu pozwala zakładać, że pod wniesionym projektem podpisała się wymagana liczba co najmniej 46 posłów.

W projekcie uchwały jako jego podstawę wnioskodawcy wskazali art. 111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup>, art. 1 i 2 Ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej<sup>3</sup> oraz art. 136a regulaminu sejmowego<sup>4</sup>. Do wniesionego projektu uchwały posłowie-wnioskodawcy dołączyli pięciostronicowe Uzasadnienie; zgodnie z art. 136a ust. 2 regulaminu Sejmu winno ono wskazywać potrzebę i cel powołania komisji śledczej. Jak już wspomnieliśmy, wniesiony projekt – zgodnie z decyzją Prezydium Sejmu – Szef Kancelarii Sejmu skierował w celu sporządzenia opinii. Ponieważ decyzja Sejmu RP o potrzebie lub braku potrzeby powołania proponowanej komisji śledczej jest ściśle uznaniowa i o politycznym charakterze, przeto opinie mają mieć w założeniu tylko charakter prawniczy i nie dotyczą w praktyce politycznego wymiaru sprawy.

2. Jak wyżej wspomniano, posłowie-wnioskodawcy załączyli Uzasadnienie, odnoszące się także do „faktycznych” motywów propozycji. W Uzasadnieniu stwierdzono, że po czynnościach przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz skierowanych w wyniku kontroli zawiadomień do Prokuratury i członków Rady Ministrów, Sejm powinien – w ocenie projektodawców – „wykorzystać swoje uprawnienia kontrolne w celu dokładnego zbadania nieprawidłowości i zaniechań w tym zakresie”. Projektodawcy bardzo obszernie odwołali się do konkretnych ustaleń NIK, wskazując, że:

Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. – polecające Poczcie Polskiej S.A. i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. podjęcie realizacji działań, których istota zmierzała do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym – zostały sporządzone w oparciu o projekty przygotowane w Ministerstwie Aktywów Państwowych i będące przedmiotem prac w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a następnie przedstawione do podpisu Prezesa Rady Ministrów przez Szefa KPRM, mimo że:

<sup>1</sup> Sygn. EW-021–203/21. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWE UCH&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UCH> (dostęp: 12.07.2023). Przedmiotowe wybory wyznaczone zostały na dzień 10 maja 2020 r. postanowieniem Marszałek Sejmu RP z dnia 5 lutego 2020 r. (Dz.U. poz. 184); w terminie wyznaczonym wybory prezydenckie nie odbyły się.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1024, dalej: ustawa o sejmowej komisji śledczej.

<sup>4</sup> T.j. M.P. z 2021 r. poz. 483.

- w świetle obowiązujących (w dniu ich wydania) przepisów Kodeksu wyborczego, czynności organizacyjne celem przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP były zastrzeżone do kompetencji PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych;
- opinie Departamentu Prawnego KPRM oraz PG RP wyrażały istotne wątpliwości co do podstawy prawnej do wydania tych decyzji;
- w KPRM nie posiadano analizy/oszacowania kosztów realizacji przez PP S.A. oraz przez PWPW S.A. poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i decyzji BPRM.4820.2.4.2020, choć ich wykonanie łączyło się z poniesieniem wydatków z budżetu państwa.

Posłowie-wnioskodawcy w Uzasadnieniu wskazali również, przywołując ustalenia NIK, że:

Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. zostały wydane w oparciu o art. 22 ust. 2 w związku z ust. 2a i 3 ustawy antycovidowej oraz w związku z art. 104 Kpa. Przepisy te stanowiły formalną podstawę do wydania przedmiotowych decyzji, jednak we wskazanej dacie nie istniała żadna norma rangi ustawowej, która upoważniała do wydania poleceń o wskazanej w nich treści, *de facto* wyłączających stosowanie norm Kodeksu wyborczego. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności i hierarchią źródeł prawa, wyłączenie ustawowych kompetencji zastrzeżonych dla określonych organów (w przypadku organów wyborczych PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych) mogło bowiem nastąpić wyłącznie na mocy ustawy, nie zaś decyzją administracyjną. Przepisy ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, umożliwiające przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym weszły w życie z dniem 9 maja 2020 r. Tak więc w okresie od 16 kwietnia 2020 r. do 9 maja 2020 r. brak było podstawy prawnej do wydania decyzji polecających przeprowadzenie powszechnych wyborów w trybie korespondencyjnym.

Wnioskodawcy podnieśli dalej, że po wydaniu decyzji z 16 kwietnia 2020 r.:

w KPRM nie monitorowano realizacji tych decyzji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Tymczasem ustalenia kontroli wykazały, że Minister Spraw Wewnętrznych oraz Minister Aktywów Państwowych nie wywiązali się z poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Wbrew wyraźnym obowiązkom wskazanym w tych decyzjach: Minister SWiA nie zawarł z PWPW S.A. umowy na wydrukowanie odpowiedniej liczby pakietów wyborczych, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP. (...) Minister AP nie zawarł zaś z PP S.A. umowy określającej niezbędne czynności zmierzające do przygotowania i przeprowadzania wyborów Prezydenta RP w 2020 r., w trybie korespondencyjnym (w szczególności w zakresie przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materiałowych, kadrowych).

Wnioskodawcy zauważyli ponadto, że – przywołując NIK:

w trakcie konsultacji prowadzonych w związku z przygotowaniem projektów sześciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów MAP faktycznie zaakceptowało opracowane – we współpracy z PWPW S.A. – wzory dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, mimo że proces legislacyjny dotyczący rozporządzenia, które miało określić ich wygląd, nie został jeszcze zakończony. Zdaniem NIK, akceptacja do druku projektów kart wyborczych w konsultacji z PWPW S.A. nie miała podstawy prawnej i była działaniem nierzetelnym, gdyż nie uwzględniała m.in. ryzyka zmiany ich kształtu w trakcie

trwającego procesu legislacyjnego, co spowodowałoby niemożność wykorzystania już wydrukowanych pakietów wyborczych i konieczność druku nowych.

Odwołując się nadal do ustaleń NIK, posłowie-wnioskodawcy wskazali *in fine* Uzasadnienia co do meritum, że „działania podjęte przez kontrolowane podmioty (organy państwa oraz Spółki), bazując na prawnie wadliwych decyzjach z 16 kwietnia 2020 r., skutkowały niegospodarnym wydatkowaniem ze Skarbu Państwa kwoty 56 450 406,16 zł oraz powstaniem szkody finansowej w PP S.A. i PWPW S.A.” Do swego Uzasadnienia projektu uchwały wnioskodawcy dołączyli – zgodnie z oświadczeniem – pełną informację pokontrolną NIK pt. „Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego”<sup>5</sup>. Podkreślili, że przedstawione wydarzenia uzasadniają przedłożenie projektu uchwały o powołaniu komisji śledczej.

3. Poza przesłankami co do „faktów” projekt uchwały musi spełniać także przesłanki normatywne, wynikające z Konstytucji RP i ustawy o sejmowej komisji śledczej, skonkretyzowane w orzecznictwie i rozwijane w praktyce parlamentarnej. W interesującym nas zakresie Konstytucja RP przewiduje w art. 111 ust. 1 i 2, że Sejm może powołać komisję śledczą „do zbadania określonej sprawy”, a tryb działania komisji określa ustawa; w tym zakresie obowiązuje dziś ustawa o sejmowej komisji śledczej, odsyłająca też do regulaminu Sejmu. Istotne znaczenie dla problematyki komisji śledczych ma również bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK)<sup>6</sup> i praktyka sejmowa. Ponieważ na ich tle należy oceniać konkretny projekt uchwały o powołaniu komisji śledczej, celowe jest zreasumowanie normatywnego wzorca.

Jak wspomnieliśmy, bezpośrednio z art. 111 Konstytucji RP wynika dopuszczalność powołania komisji śledczej do „zbadania określonej sprawy”, a treść tę powtarza art. 1 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej; każde z trzech słów tego fragmentu przepisu ma swe normatywne znaczenie. Reasumując w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że „sprawa” powinna:

- 1) dotyczyć działalności organów i instytucji publicznych poddanych konstytucyjnie i ustawowo kontroli sejmowej (zob. art. 95 ust. 2 Konstytucji RP),
- 2) odnosić się do pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danej okoliczności,
- 3) istnieć „obiektywnie”,

<sup>5</sup> Wydawnictwo Departamentu Administracji Publicznej NIK, Nr ewid. 79/2021/D/20/502/KAP (KAP.430.015.2021), zatw. przez Prezesa NIK w dniu 23 kwietnia 2021 r.

<sup>6</sup> W szczególności wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK-A 2008, nr 9, poz. 160; wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/98, OTK 1999, nr 3, poz. 41; wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

4) być „określona”, tzn. stanowić zbiór okoliczności wyodrębnionych, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia żądanych materiałów i informacji,

5) być określona przez cel, który ma zostać zrealizowany w trakcie śledztwa sejmowego (tak w sprawie U 1/08).

Wymóg „obiektywnego” istnienia sprawy mającej podlegać zbadaniu przez Trybunał Konstytucyjny postrzegał (jak w sprawie U 4/06) jako przesłankę (fakty, twierdzenia), która musi się uzewnętrznić już na etapie poprzedzającym uchwałę sejmową; bez „wcześniejszej” identyfikacji i indywidualizacji problemu prawnego nie ma potrzeby śledztwa sejmowego, a nieskonkretyzowane podstawy (np. tylko „przekonania” społeczne) nie są podstawą dla jego uruchomienia.

Trybunał Konstytucyjny w swej linii orzeczniczej długo podkreślał konieczność wyraźnego określenia nie tylko zakresu działania komisji śledczej, ale też jednoznacznie wyraźnego określenia „sprawy” mającej podlegać zbadaniu: chodzi tu o wymóg takiego sposobu sformułowania zakresu podmiotowego, który jednocześnie precyzyjnie wyznaczałby „granice” sprawy powierzonej komisji śledczej (zob. U 4/06). Jednakże od sprawy U 1/08 Trybunał zmodyfikował swoje stanowisko, zwłaszcza co do sposobu rozumienia „określonej” sprawy, widocznie rozluźniając związek między wskazanymi pojęciami. Oznacza to liberalizację rygorystyki wymogów, a „określona” sprawa może oznaczać więc „zbiór” okoliczności stanowiących przedmiot zainteresowania Sejmu. W każdym jednak razie „identyfikacja” podmiotów oraz przedmiotu, którymi ma się zajmować komisja, jest warunkiem koniecznym precyzyjnego ustalenia problemów, które komisja ma podjąć (U 4/06, U 1/08). Kluczem jest tu jasne ustalenie granic sprawy, wynikających z zakresu działania komisji.

W świetle takich standardów należy postrzegać każdy projekt uchwały o powołaniu komisji śledczej. Biorąc czysto deklaratywnie – w świetle Uzasadnienia projektu – wnioskodawcy byli świadomi warunków wynikających ze standardów przyjmowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a osobą kwestią jest, czy udało im się w pełni powyższe warunki spełnić.

4. Projekt uchwały z dnia 28 maja 2021 r. ukształtowany jest w sposób dość typowy dla tego rodzaju aktów. Zgodnie z przyjmowaną praktyką, na strukturę techniczno-legislacyjną uchwały o powołaniu komisji śledczej składają się – w części artykułowanej aktu – cztery jednostki redakcyjne: art. 1 – powołujący („kreujący”) komisję śledczą o określonej nazwie, art. 2 – wyznaczający „zakres działania” komisji, art. 3 – określający liczbę członków komisji i art. 4 – regulujący termin wejścia w życie uchwały (tradycyjnie – z dniem podjęcia uchwały). Część artykułowana projektu uchwały poprzedzona jest tytułem aktu oraz przytoczeniem podstaw prawnych uchwały.

Poniekąd też „tradycyjnie” – w praktyce sejmowej – wnioskodawcy nie zamieszczają w projekcie przepisu, który określałby termin złożenia sprawozdania. Dodajmy, że taki przepis nie jest obligatoryjny, ale ustawa o komisji śledczej (art. 2 ust. 3) go dopuszcza. Wymiar czasowy jest istotny o tyle, że Trybunał Konstytucyjny (U 4/06, U 1/08) podkreślił, iż powierzenie komisji określonej sprawy musi zakładać rzeczywistą możliwość realizacji jej zbadania w czasie pozostającym do dyspozycji; gdy uchwała nie określa wspomnianego terminu, komisja „ma czas” aż do końca kadencji, przy czym Sejm zawsze ma możliwość zmiany swej uchwały w zakresie terminu prac komisji – zarówno wtedy, gdy Sejm pierwotnie terminu nie określa, jak i wtedy, gdy chodzi o skrócenie lub wydłużenie wcześniej określonego terminu. Omawiany projekt nie zakłada zakreślenia komisji śledczej konkretnego terminu zakończenia prac. Wypada jednak przypomnieć, że art. 20 ustawy o komisji śledczej częściowo – w wąskim jednak zakresie – dopuszcza przełamanie zasady dyskontynuacji prac, co jest istotne, gdy proponowany do zbadania zakres sprawy jest dość rozbudowany.

Wniesiony projekt z dnia 28 maja 2021 r. ma swą indywidualną strukturę i treść. W odniesieniu do tytułu uchwały wnioskodawcy przyjęli, że jest ona „w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występujących zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego”. W związku z art. 1 projektu wydaje się, że proponowany tytuł uchwały zawiera w sobie jednocześnie nazwę konkretnie powoływanej komisji. W nawiązaniu do tytułu projektu uchwały i proponowanej nazwy powoływanej komisji śledczej należy przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (U 4/06 i U 1/08), zgodnie z którym przyjmowane każdorazowo ich brzmienie nie może służyć bezpośrednio do „rekonstrukcji sprawy”, którą komisja ma zbadać, ale może ono jedynie co najwyższej stanowić wskazówkę interpretacyjną dla tych artykułowanych przepisów uchwały sejmowej, które wprost regulują „zakres działania” komisji. Proces interpretacji w żadnym jednak razie nie może prowadzić do ustalenia istotnie zmienionego (zwłaszcza poszerzonego) zakresu działania komisji. Tak więc tytuł uchwały ma znaczenie głównie identyfikacyjne, dopiero zaś art. 1 uchwały komisję kreuje i nadaje jej określoną nazwę. Te aspekty uwypuklają istotne znaczenie właściwej regulacji treści z dalszych przepisów projektu, czyli znaczenie samoistne „wyznaczenia” zakresu działania komisji śledczej, z którymi tytuł uchwały i nazwa komisji pozostają jedynie w funkcjonalnym związku.

Przepisy art. 1 projektu wymagają dwóch uwag. Projekt stanowi tu, że:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej powołuje Komisję Śledczą w celu zbadania (...) zwaną dalej „Komisją”. Po pierwsze – określenie „powołuje” wyraźnie nadaje temu przepisowi charakter kreacyjny („tworzący” komisję śledczą). Po drugie – strona redakcyjna przepisu wskazuje, że jego pierwsza część (do słów „zwaną dalej Komisją”) wyznacza nazwę tej konkretnej

komisji w tytule uchwały. Przyjęta w art. 1 konstrukcja odpowiada wskazanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego założeniom, dotyczącym sposobu formułowania przepisu „kreującego” sejmową komisję śledczą.

W art. 2 projektu wnioskodawcy sformułowali zakres działania proponowanej komisji śledczej. Zgodnie z brzmieniem przepisu: „Do zakresu działania Komisji należy zbadanie i ocena prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, w szczególności w odniesieniu do działań, zaniedbań i zaniechań następujących organów i instytucji publicznych: 1) Prezesa Rady Ministrów; 2) Członków Rady Ministrów, w tym w szczególności: a) ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, b) ministra właściwego do spraw administracji i spraw wewnętrznych oraz podległych im funkcjonariuszy publicznych.

Brzmienie zaproponowanego przepisu nie nastrocza trudności interpretacyjnych, choć co do *meritum* rodzi jedno – ale zasadnicze – zastrzeżenie; do jego analizy wrócimy osobno.

Treść art. 3 projektu nie budzi wątpliwości natury formalnej, zakładając powołanie Komisji w składzie 9 osób. Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej w skład komisji może wchodzić do 11 członków. Co jednak ważne, przepis art. 2 ust. 2 tej ustawy zastrzega, że „skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencji Seniorów, odpowiednio do jej liczebności”. To, jaki konkretnie skład liczbowy Komisji odpowiadałby powyższemu nakazowi ustawowemu w jak najpełniejszym stopniu, wymaga każdorazowo obliczeń matematycznych, u których podstaw faktycznych musi leżeć układ polityczny sceny sejmowej w danym momencie powoływania Komisji<sup>7</sup>. Jako wartość przeciwna do reprezentatywności komisji jawi się tu kwestia organizacyjnej sprawności takiego organu, co było przesłanką ustawowego uregulowania górnego pułapu liczebności komisji śledczej. Ponadto należy pamiętać, że osobną uchwałą Sejm decyduje o obsadzie personalnej komisji.

Treść art. 4 projektu przewiduje, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, co nie budzi zastrzeżeń natury formalnej. Odpowiada to standardom w odniesieniu do uchwał sejmowych, zwłaszcza dotyczących powoływania komisji śledczych. Należy przy tym jednak pamiętać, że ewentualne uwarunkowania temporalne Sejm może uwzględniać, decydując *de facto* o dacie wyboru składu personalnego komisji śledczej.

**5.** Wracając, zgodnie z zapowiedzią, do brzmienia art. 2 projektu uchwały o powołaniu komisji śledczej, należy szczególnie podkreślić, że działalność takiej komisji musi być zgodna z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi

<sup>7</sup> Osobną kwestią do interpretacji jest to, czy dana „relacja” musi być utrzymana w całym toku funkcjonowania komisji, szerzej zob. Odrowąż-Sypniewski, Stębelki 2008, 9 i n.

granice kontroli parlamentarnej. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (K 8/99) komisje śledcze – jako forma kontroli parlamentarnej – mogą badać wyłącznie działalność podmiotów wyraźnie (przez Konstytucję oraz ustawy) objętych kontrolą Sejmu. Poza zakresem działania komisji pozostaje natomiast działalność wszelkich podmiotów nieobjętych zakresem kontroli sejmowej, a w szczególności podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej ani nie korzystają z pomocy państwa. W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny związał zakres kontroli komisji śledczej z brzmieniem art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. W wyroku U 4/06 Trybunał wprost i wyraźnie podkreślił znaczenie okoliczności, by kontrolowany organ należał do „systemu organizacyjnego” Rady Ministrów. Gdyby nawet organ wykonywał zadania z zakresu administracji publicznej, ale w ramach publicznej administracji pozarządowej, to nie mógłby podlegać kontroli sejmowej, o której mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP (Czarny 2006, 116–125; Odrowąż-Sypniewski 2006, 110 i n.).

Zupełnie zasadnicze znaczenie ma więc nawiązanie do art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, czyli do dopuszczalnych granic podmiotowych kontroli sejmowej, w tym za pośrednictwem komisji sejmowej. Na tym tle szczególnie istotnym zarzutem wobec przedłożonego projektu uchwały jest właśnie przekroczenie granic podmiotowych takiego zakresu, zwłaszcza z uwzględnieniem trwałej linii orzeczniczej w tej materii ze strony Trybunału Konstytucyjnego. W świetle tego stanowiska działalność komisji śledczej musi być zgodna z normami i zasadami konstytucyjnymi, które wyznaczają granice kontroli ze strony Sejmu, zawartymi w art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej. Konstytucyjny przepis stanowi tu, że Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji RP i ustaw. Innymi słowy, „sprawą” badaną przez komisję śledczą mogą być działania i zaniechania organów tworzących system organizacyjny podległy Radzie Ministrów, co do zasady zaś – poza zakresem działania komisji śledczej pozostają podmioty „prywatne”. Działalność „osób prywatnych” komisja śledcza może badać – zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego – jedynie w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania z zakresu administracji publicznej lub korzystają z pomocy państwa. Z punktu widzenia „dopuszczalnego” podmiotowo zakresu kontroli sejmowej projekt wniesionej uchwały co do zasady nie budzi więc wątpliwości tylko w zakresie, w jakim kontrolą komisji śledczej mają być objęte – wymienione w nim – organy tworzące rządowy system administracji publicznej.

W przywołanym brzmieniu art. 2 projektu uchwały zwracają uwagę – dla celów interpretacyjnych – takie zawarte w nim pojęcia i zwroty, jak „organy i instytucje publiczne” (związane z przygotowaniem wyborów) oraz dwukrotnie użyte „w szczególności”. Przywołane już wcześniej brzmienie dosłowne projektowanego przepisu jednoznacznie wskazuje, że zakres działania komisji śledczej będzie wykraczał poza rządowy system organizacyjny. Przepis sformułowano



tak, że jest on otwarty także na inne organy i instytucje publiczne spoza systemu podległego Radzie Ministrów. Poprzez pierwsze użycie określenia „w szczególności” wymienieni w przepisie Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów stają się jedynie przykładowo wymienionymi podmiotami z kręgu szerszego – organów i instytucji publicznych. Użytym w przepisie kryterium kwalifikującym staje się nie system rządowy, ale związek jakichkolwiek podmiotów z przygotowaniem wyborów. Tak zakreślone granice nie odpowiadają konstytucyjnym standardom, wyeksplikowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Drugie natomiast – w tym przepisie – użycie określenia „w szczególności” nie budzi analogicznych zastrzeżeń, jako że tu egzemplifikacja w postaci wymienionych ministrów (do spraw aktywów państwowych oraz do spraw administracji i spraw wewnętrznych) mieści się w kręgu członków Rady Ministrów. Kontynuując kwestionowany wątek, można więc zasygnalizować, że proponowany w projekcie uchwały zakres działania komisji śledczej obejmowałby np. Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze, czyli podmioty związane z przygotowaniem wyborów prezydenckich, ale nienależące do rządowego systemu organizacyjnego i tym samym niepoddane ustawowo kontroli sejmowej, o jakiej mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. Nie ulega jednak wątpliwości, że podniesiona niezgodność jest łatwa do usunięcia w toku ewentualnych prac sejmowych nad projektem, co spowoduje w efekcie ograniczenie zakresu działania komisji do organów podległych Radzie Ministrów.

Jako zwieńczenie powyższych uwag dodajmy, że konieczność określenia w uchwale sejmowej granic sprawy badanej przez komisję śledczą wiąże się z jednoznacznym brzmieniem art. 111 ust. 1 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca przesądził, iż przedmiotem badań komisji śledczej ma być określona sprawa. Trybunał Konstytucyjny wskazał zaś na rozumienie określoności sprawy jako zbioru okoliczności stanowiących przedmiot zainteresowania Sejmu, ale oznaczony w uchwale o powołaniu komisji śledczej. Chodzi więc o to, by przedmiot działania komisji był wyodrębniony, sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych w określonej formie uczestniczyć w postępowaniu przed komisją śledczą. Tylko wówczas bowiem komisja może należycie ustalić stan rzeczy w danej sprawie, to zaś stanowi warunek poprawnego zrealizowania zadania postawionego przed komisją. W konkretnym przypadku analizowanego projektu uchwały można przyjąć, że działania związane z przygotowaniem wyborów prezydenckich w 2020 r. tworzą zamknięty, łatwy do wyodrębnienia zbiór czynności prawnych, co pozwala uznać, że wymóg określoności sprawy badanej w śledztwie sejmowej został spełniony.

6. Jak wcześniej wspominaliśmy, regulamin sejmowy w art. 136a pkt 1 wymaga, by Uzasadnienie projektu uchwały w sprawie powołania komisji śledczej wskazywało potrzebę i cel powołania komisji. Również Trybunał Konstytucyjny (U 4/06) stwierdził, że:

podjęcie jakichkolwiek działań śledczych poprzedzone musi być ustaleniem celu, którego realizacji działania te mają służyć. Identyfikacja podmiotów oraz przedmiotu, którymi ma się zajmować komisja śledcza, jest warunkiem *sine qua non* precyzyjnego ustalenia problemów, które komisja ma rozwiązać, bądź podjąć dla stwierdzenia potrzeby ich rozwiązania.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (U 1/08) dopuszczalne jest określenie w uchwale – w odrębnych jednostkach – „celu” działania komisji oraz jej „zakresu działania”. Nakaz wskazania celu działania komisji nie jest tożsamy z obowiązkiem wyodrębnienia – w strukturze wewnętrznej uchwały – jednostki redakcyjnej, która określałaby samodzielnie cel działania komisji. Można tu zauważyć, że w dominującej praktyce sejmowej posłowie-wnioskodawcy nie przedstawiają celu działalności planowanej komisji w formie osobnego przepisu, usytuowanego w projekcie obok przepisu o zakresie działania komisji. Taką też formę ma analizowany projekt z dnia 28 maja 2021 r. Projekt spełnia jednak wymóg określenia celu działania komisji śledczej, ponieważ i w tytule uchwały, i w jej art. 1 posłowie-wnioskodawcy wyeksplikowali cel działania komisji („do zbadania...”) jako „zbadań prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 10 maja 2020 r.”.

7. Wniesiony projekt uchwały wymaga oceny spełnienia dalszych kryteriów, sformułowanych jako wymogi normatywne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie pewności i obiektywności istnienia sprawy mającej podlegać zbadaniu przez komisję śledczą. Jak stwierdził Trybunał w wyroku U 1/08, konieczne jest spełnienie wymogu, by sprawa „odnosiła się do pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności”. Projekt uchwały powinien więc formułować stwierdzenie, które winno być zweryfikowane w toku śledztwa. W analizowanym projekcie uchwały jako swoisty zarzut (hipoteza) występuje wyrażone założenie (przyzupsczenie), że organy i instytucje publiczne odpowiadające za przygotowanie wyborów powszechnych na Prezydenta RP – zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. – z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego dopuściły się działań nieprawidłowych i nielegalnych, w tym zaniedbań i zaniechań. Skoro taką hipotezę badawczą dla śledztwa sejmowego daje się jasno zrekonstruować na podstawie treści proponowanej uchwały, zasadna będzie ocena, że w omawianym wypadku projekt spełnia konieczny wymóg pewności sprawy.

Jak wcześniej sygnalizowaliśmy, Trybunał Konstytucyjny (U 4/06) postrzega wymóg „obiektywnego” istnienia sprawy – mającej podlegać zbadaniu – jako przesłankę (fakty, twierdzenia dotyczące danych okoliczności), która musi się uewnętrznić już na etapie poprzedzającym uchwałę sejmową o powołaniu komisji śledczej. Zdaniem TK bez wcześniejszej identyfikacji (indywidualizacji) problemu nie ma potrzeby śledztwa sejmowego. Istnienie sprawy wymagającej zbadania – jako przesłanka utworzenia komisji śledczej – musi więc być „zobiektywizowane; nieskonkretyzowane podstawy (np. tylko «przekonania» społeczne) nie są podstawą dla uruchomienia tak szczególnej formy (trybu kontrolno-śledczego). Jeśli nie ma tak rozumianej identyfikacji i indywidualizacji problemu prawnego, to nie istnieje sprawa w rozumieniu art. 111 Konstytucji” (U 4/06).

W omawianym przypadku śledztwo sejmowe ma objąć zbadanie prawidłowości i legalności działania organów i instytucji publicznych odpowiedzialnych za przygotowanie wyborów prezydenckich zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Posłowie-wnioskodawcy u podstaw swojej argumentacji mają nie pogłoski, ale ustalenia Najwyższej Izby Kontroli, zawarte w załączonej do Uzasadnienia informacji o wynikach kontroli – w dokumencie pt. „Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego”, jak również pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku dotyczącym sprawy o sygnaturze akt VII SA/Wa 992/20, w którym to wyroku Sąd stwierdził rażące naruszenie przez Prezesa Rady Ministrów wskazanych w wyroku przepisów Konstytucji RP, Kodeksu wyborczego, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o Radzie Ministrów i ustawy z 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Wymóg obiektywizacji sprawy, w podanym wyżej rozumieniu, został więc również spełniony.

W konkluzji powyższych uwag można stwierdzić, że jedyny poważny zarzut, jaki można postawić wniesionemu projektowi uchwały z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie powołania przedmiotowej Komisji Śledczej, dotyczy art. 2 projektu w odniesieniu do zakresu działania Komisji wykraczającego poza dopuszczalne konstytucyjne granice podmiotowe kontroli sejmowej, wyznaczone przez art. 111 ust. 1 w zw. z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Problematyka sejmowych komisji śledczych ma bogatą literaturę przedmiotu, co skłania do odesłania – w tym zakresie – jedynie do opracowań własnego autorstwa, zob. Szmyt (2004, 241–259; 2008a, 47–61; 2008b, 128–215; 2008c, 179–184; 2009, 63–71; 2014, 322–328; 2015, 175–188; 2016a, 88–92; 2016b, 590–609; 2018a, 771–782; 2018b, 829–834; 2018c, 487–502).

## BIBLIOGRAFIA

- Czarny, Piotr. 2006. „Glosa do wyroku TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)”. *Przegląd Sejmowy* 4: 116–125.
- Odrowąż-Sypniewski, Wojciech. 2006. „Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego”. *Przegląd Sejmowy* 3: 95–125.
- Odrowąż-Sypniewski, Wojciech. Marcin Stębel. 2008. „Kwestia ustalenia składu sejmowej komisji śledczej oraz aktualnego parytetu przysługującego poszczególnym klubom parlamentarnym”. *Zeszyty Prawnicze BAS* 1: 9–25.
- Szmyt, Andrzej. 2004. „Z problematyki sejmowej komisji śledczej”. W *Miscellanea konstytucyjnoprawne*. 241–259. Red. Andrzej Szmyt. Sopot: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Szmyt, Andrzej. 2008a. „Z bieżących doświadczeń powoływania i funkcjonowania sejmowych komisji śledczych”. W *Zagadnienia prawa karnego*. 47–61. Red. Jarosław Warylewski. Sopot: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Szmyt, Andrzej. 2008b. *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji.
- Szmyt, Andrzej. 2008c. „W sprawie projektu uchwały o powołaniu komisji śledczej do zbadania zarzutu nielegalnego wywierania wpływu na funkcjonariuszy państwowych”. *Przegląd Sejmowy* 3: 179–184.
- Szmyt, Andrzej. 2009. „Opinia prawna o projektach uchwał Sejmu w sprawie powołania komisji śledczej”. *Zeszyty Prawnicze BAS* 3–4: 63–71.
- Szmyt, Andrzej. 2014. „O poselskim projekcie uchwały Sejmu w sprawie powołania komisji śledczej”. W *Konstytucja. Rząd. Parlament*. 322–328. Red. Piotr Radziejewicz, Jan Wawrzyniak. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szmyt, Andrzej. 2015. „O poselskim projekcie uchwały Sejmu z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie powołania komisji śledczej (tzw. kazus Macierewicza)”. W *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989–2014*. 175–188. Red. Mariusz Paździor, Bogumił Szmulik. Lublin: Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.
- Szmyt, Andrzej. 2016a. „Komisja śledcza”. W *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*. 88–92. Red. Andrzej Szmyt. Warszawa: C.H. Beck.
- Szmyt, Andrzej. 2016b. „Komisja śledcza. Komentarz (do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., U 4/06)”. W *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*. 590–609. Red. Leszek Garlicki, Marta Derlatka, Marcin Wiącek. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szmyt, Andrzej. 2018a. „Jeszcze w sprawie prób powołania komisji śledczej w związku z działalnością Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (uwagi na tle projektu uchwały z dnia 13 czerwca 2017 r.)”. W *Potentia non est nisi da bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*. Red. Maciej Serwaniec, Agnieszka Bień-Kacała, Aleksandra Kustra-Rogatka. 771–782. Toruń: Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”.
- Szmyt, Andrzej. 2018b. „O poselskim projekcie uchwały Sejmu w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania działań podejmowanych przez organy administracji rządowej, dotyczących procesu zakupu wielozadaniowego śmigłowca dla Sił Zbrojnych RP”. W *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski*. 829–834. Red. Dariusz Makiła. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej.
- Szmyt, Andrzej. 2018c. „Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe jako sprawa dla sejmowej komisji śledczej w świetle dwóch poselskich projektów uchwał z 2016 r.” W *Współczesne problemy prawa prywatnego*. 487–502. Red. Ewa Bagińska. Sopot: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

**Akty prawne**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1024).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2021 r. poz. 483).

**Orzecnictwo**

Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/98, OTK 1999, nr 3, poz. 41.

Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

Wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK-A 2008, nr 9, poz. 160.