

Jak uniknąć recydywy niekonstytucyjności? Przyszła „hazardowa” komisja śledcza a Konstytucja RP

Streszczenie: *Parlamentarne komisje śledcze występują w wielu ustrojach demokratycznych. Pozwalają one na przeprowadzenie śledztwa parlamentarnego w tych wyjątkowych sytuacjach, kiedy inne środki kontroli parlamentarnej nad rządem nie mogą być skutecznie wykorzystane. Co do potrzeby powołania sejmowej komisji śledczej w sprawie tzw. afery hazardowej panuje w Polsce polityczna zgoda. Natomiast dużo więcej kontrowersji wzbudza wyznaczenie zakresu jej przyszłych prac. Pojawiły się w związku z tym projekty przygotowane przez największe kluby parlamentarne: PO, PiS i SLD. Każdy z nich zawiera jednak wady, które mogą przesądzać o ich niezgodności z Konstytucją RP. Tych wad nie usunięto w toku prac komisji sejmowych w dniu 3 listopada. Oznaczać to może, że po kilku miesiącach działania hazardowej komisji śledczej Trybunał Konstytucyjny zakwestionuje legalność jej działania.*

Konstytucyjną podstawą powołania każdej komisji śledczej jest art. 111 ust. 1 Konstytucji RP, który wskazuje, że „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”. Lakoniczne brzmienie tego przepisu nie oznacza, że zakres sejmowego śledztwa może być nieograniczony. O ograniczeniach w tym zakresie przypomniał Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 22 września 2006 r.¹ Stwierdził wówczas niezgodność z Konstytucją szeregu postanowień uchwały Sejmu o powołaniu tzw. bankowej komisji śledczej.² Wyrok ten stanowi – jak do tej pory – najpełniejszą wykładnię art. 111 Konstytucji, do której TK zastosował się w późniejszym wyroku z dnia 26 listopada 2008 r.³ dotyczącym uchwały w sprawie powołania tzw. komisji naciskowej.⁴ Trybunał Konstytucyjny wyznaczył zatem w sposób szczegółowy konstytucyjny standard powoływania komisji śledczych i ich umocowywania do prowadzenia sejmowego śledztwa. W pierwszej części tej analizy przedstawione zostaną wymogi składające się na konstytucyjny standard funkcjonowania komisji śledczej, natomiast w drugiej szczegółowo zostaną przeanalizowane projekty powołania hazardowej komisji śledczej wraz z wykazaniem ich licznych niezgodności z Konstytucją RP. Na zakończenie zostaną omówione inne niż parlamentarna komisja śledcza instrumenty kontroli parlamentarnej, po które może sięgnąć Sejm w celu wyjaśnienia okoliczności powstawania projektu (projektów) nowelizacji o grach i zakładach wzajemnych.

Trybunał Konstytucyjny wyznaczył zatem w sposób szczegółowy konstytucyjny standard powoływania komisji śledczych i ich umocowywania do prowadzenia sejmowego śledztwa

1 Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99

2 Uchwała 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. z 2006 r., Nr 24, poz. 265).

3 Wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08.

4 Uchwała 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 r. do 16 listopada 2007 r. (M.P. z 2008 r., Nr 5, poz. 51).

Konstytucyjny standard funkcjonowania komisji śledczej

1. Komisja śledcza jako instrument kontroli sejmowej

Według Trybunału Konstytucyjnego, sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi mieścić się w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej określonym w Konstytucji RP oraz w ustawach. Poza zakresem działania komisji śledczej pozostaje działalność wszelkich podmiotów nie objętych zakresem kontroli sejmowej, a w szczególności działalność podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej, ani też nie korzystają z pomocy państwa. Ponadto, poza zakresem działania komisji śledczej pozostają także organy konstytucyjnie wyposażone w przymiot niezawisłości i niezależności (jak to ma miejsce w przypadku sądów i trybunałów) albo tylko w przymiot niezależności od innych organów władzy w pełnym lub częściowym zakresie (tak jak to ma miejsce np. w przypadku Narodowego Banku Polskiego). Zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP zakres kontroli działania komisji śledczej obejmuje w szczególności działalność Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej.⁵ Przedmiotem śledztwa sejmowego mogą być przy tym podlegające kontroli sejmowej zdarzenia z okresu działania przeszłej bądź aktualnie funkcjonującej Rady Ministrów.

W związku z tym, zadania i możliwości komisji śledczych zawsze muszą się mieścić w ramach i granicach funkcji kontrolnej parlamentu.⁶ Jak to ujął TK: „To prawda, że Sejm może »dużo«, ale nie może »wszystkiego«. To bowiem, co »może«, musi mieścić się w granicach wyznaczonych Konstytucją i ustawami.” Co więcej, to Sejmowi przysługuje wyłączna kompetencja do określania przedmiotu śledztwa. Powinien to uczynić w uchwale o powołaniu sejmowej komisji śledczej, ponieważ komisja sejmowa (np. w drodze własnej uchwały) nie może przyznać sobie nowych kompetencji.⁷

2. Wymóg istnienia sprawy

Sprawa, do zbadania której Sejm może powołać komisję śledczą musi, zdaniem TK, uzewewnętrznić się w postaci pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności już na etapie poprzedzającym przyjęcie stosownej uchwały sejmowej. Istnienie sprawy wymagającej zbadania jako przesłanka utworzenia komisji musi być zobiektywizowane. Sejm nie może, opierając się jedynie na bliżej nieskonkretyzowanych podstawach (np. na „przekonaniu społecznym”), uruchamiać tak szczególnego trybu kontrolno-śledczego. Innymi słowy, przedmiot śledztwa musi być powiązany z np. ujawnionymi i uzasadnionymi podejrzeniami nielegalnych działań funkcjonariuszy publicznych i skupiać się na ich wyjaśnieniu, nie wkraczając w wątki poboczne. Poza tym, komisja śledcza nie może być tworzona dla zbadania jakiegokolwiek kwestii, lecz tylko takiej, która ma szczególne znaczenie dla państwa.

3. Wymóg określoności sprawy

„Określona sprawa” w rozumieniu art. 111 Konstytucji RP to zbiór okoliczności, które stanowią przedmiot zainteresowania Sejmu. Zbiór ten musi zostać oznaczony w uchwale Sejmu o powołaniu komisji śledczej. Przedmiot działania komisji musi być wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zob-

Poza zakresem działania komisji śledczej pozostaje działalność wszelkich podmiotów nie objętych zakresem kontroli sejmowej

„To prawda, że Sejm może »dużo«, ale nie może »wszystkiego«. To bowiem, co »może«, musi mieścić się w granicach wyznaczonych Konstytucją i ustawami.”

Sejm nie może, opierając się jedynie na bliżej nieskonkretyzowanych podstawach (np. na „przekonaniu społecznym”), uruchamiać tak szczególnego trybu kontrolno-śledczego

5 Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.

6 Tak również L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II, Warszawa 2001, komentarz do art. 111, s. 1.

7 B. Banaszak, M. Masternak-Kubiak, W sprawie przekroczenia przez komisję śledczą mandatu udzielonego jej uchwałą Sejmu, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 125.

wiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji. Jednocześnie przedmiot działania komisji śledczej musi być tak wyznaczony, by komisja śledcza miała faktyczne możliwości zbadania powierzonej jej sprawy w toku kadencji Sejmu. Zbyt rozległe ujęcie przedmiotu działania komisji stwarza bowiem pokusę do działań arbitralnych i wybiórczego badania wątków i działań zgodnie z zapotrzebowaniem politycznym.

Ponadto, niedopuszczalne jest formułowanie zakresu działań komisji przy użyciu pojęć nieostrych, zwłaszcza że specyfika działania komisji oraz przyznanie jej statusu organu procesowego stwarza realne zagrożenie niekontrolowanego i niezgodnego z Konstytucją zachwiania zasady podziału i równowagi władz oraz nadmiernej ingerencji w sferę wolności osób wzywanych przed komisję śledczą.

Zbyt rozległe ujęcie przedmiotu działania komisji stwarza bowiem pokusę do działań arbitralnych i wybiórczego badania wątków i działań zgodnie z zapotrzebowaniem politycznym

4. Wymóg ram czasowych śledztwa sejmowego

Uchwała o powołaniu sejmowej komisji powinna wyraźnie wskazywać okres objęty badaniem. Zarówno data początkowa, jak i końcowa nie mogą jednak być wyznaczone arbitralnie i bez związku z przedmiotem zainteresowania komisji. Muszą być uzasadnione celem sejmowego śledztwa i badaną „sprawą”. Jednocześnie, nie tylko przedmiot śledztwa sejmowego, ale i ramy czasowe nie mogą być na tyle rozległe, że odbierające możliwość rzetelnej i sprawnej realizacji powierzonego komisji zadania. Przykładem takiego podejścia była uchwała o powołaniu bankowej komisji śledczej wyznaczająca blisko siedemnaścieletni okres będący przedmiotem zainteresowania komisji. W połączeniu z niezwykle rozbudowanym katalogiem działań objętych badaniem, było jasne, że komisja nie będzie zdolna do całościowej i wszechstronnej analizy wszystkich wątków objętych uchwałą.

5. Wymóg fachowości członków komisji

Ważne są fachowe oraz etyczne standardy nałożone na członków komisji śledczej. Wynikają one także pośrednio z Konstytucji RP oraz ustaw. Przesłuchania prowadzone przez posłów na Sejm, a więc przedstawicieli władzy ustawodawczej, powinny być wyrazem najwyższego poszanowania dla obowiązujących norm. Stanowiąc powinny wzór do naśladowania dla innych organów procesowych. Stąd tak wielkie znaczenie ma – według Trybunału Konstytucyjnego – merytoryczne przygotowanie członków komisji, znajomość zasad prawa oraz wynikających z tego prawa gwarancji.

Ocena projektów uchwał SLD, PiS i PO w sprawie powołania hazardowej komisji śledczej

Do łaski marszałkowskiej wpłynęły trzy projekty powołania sejmowej komisji śledczej w sprawie tzw. afery hazardowej.⁸ Przygotowały je największe kluby parlamentarne – Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość i Sojusz Lewicy Demokratycznej (Klub Lewicy). Projekty zostały skierowane do dwóch komisji sejmowych – Komisji Ustawodawczej i Komisji Finansów Publicznych, które rozpoznały je w dniu 3 listopada. W toku prac komisji wprowadzono do projektu autorstwa posłów PO ograniczenie okresu działalności komisji do trzech miesięcy. Nie przyjęto innych istotnych poprawek, pomimo licznych sygnałów o niekonstytucyjności wszystkich projektów.

⁸ Druki sejmowe nr 2420, 2421, 2422.

PROJEKTY POWOŁANIA SEJMOWEJ KOMISJI ŚLEDCZEJ W SPRAWIE TZW. AFERY HAZARDOWEJ

Projektodawca	Proponowany cel i zakres przedmiotowy śledztwa	Proponowane ramy czasowe śledztwa
Platforma Obywatelska	<p>cel: zbadanie sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę o grach i zakładach wzajemnych i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych w zakresie dotyczącym gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii oraz zbadanie legalności działania organów administracji rządowej badających ten proces;</p> <p>zakres: zbadanie legalności:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. działań członków Rady Ministrów i podległych im funkcjonariuszy publicznych uczestniczących przy opracowaniu projektów ustaw o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych; 2. działań posłów uczestniczących przy opracowaniu projektów ustaw o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych; 3. działań członków Rady Ministrów i podległych im funkcjonariuszy publicznych, badających proces opracowywania projektów ustaw o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz wydawanych na ich podstawie przepisów wykonawczych. 	od dnia rozpoczęcia prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 roku o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw do dnia 10 października 2009 roku
Prawo i Sprawiedliwość	<p>cel: zbadanie nieprawidłowości działań parlamentarzystów, członków Rady Ministrów oraz pracowników administracji rządowej podczas prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz okoliczności ujawnienia tajemnicy państwowej o przebiegu postępowania prowadzonego przez Centralne Biuro Antykorupcyjne;</p> <p>zakres:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. zbadanie przestrzegania procedur w trakcie prac nad ustawą o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych, w tym zasadności podejmowanych decyzji przez funkcjonariuszy publicznych, w tym członków Rady Ministrów oraz pracowników administracji rządowej; 2. zbadanie działań podejmowanych przez parlamentarzystów Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej w procesie opracowywania przedmiotowego projektu ustawy; 3. zbadanie nieformalnych relacji między funkcjonariuszami publicznymi, w tym parlamentarzystami Platformy Obywatelskiej i członkami Rady Ministrów a przedstawicielami branży hazardowej; 4. ocena przestrzegania przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych w związku z informacją jaką Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Mariusz Kamiński przekazał Prezesowi Rady Ministrów Donaldowi Tuszkowi; 5. zbadanie skali wywierania wpływu przez funkcjonariuszy publicznych na organy ścigania, skutkiem których miało być utrudnienie działań Centralnego Biura Antykorupcyjnego w przedmiocie wyjaśnienia okoliczności tzw. afery hazardowej. 	Nie określono ram czasowych badania
Sojusz Lewicy Demokratycznej	<p>cel: zbadanie nieprawidłowości podczas prac nad rządowym projektem ustawy o grach i zakładach wzajemnych;</p> <p>zakres:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ustalenie źródeł ujawnienia tajemnicy państwowej zarówno ze strony CBA, jak i członków rządu, dotyczącej czynności CBA w sprawie nieprawidłowości w toku przygotowania projektu ustawy o grach i zakładach wzajemnych; 2. wyjaśnienie i zbadanie czy podczas prac nad rządowym projektem ustawy o grach i zakładach wzajemnych doszło do nieprawidłowości i złamania obowiązujących procedur; 3. zbadanie zakresu i charakteru nieformalnych relacji między politykami i reprezentantami administracji państwowej a przedstawicielami branży gier hazardowych; 4. ustalenie zakresu odpowiedzialności osób, których obowiązkiem było zapewnienie właściwego przygotowania projektu ustawy i zagwarantowanie ochrony interesów ekonomicznych państwa; 5. zbadanie działań instytucji państwowych w związku z ujawnieniem nieprawidłowości w procesie tworzenia ustawy o grach i zakładach wzajemnych; 6. sprawdzenie legalności działań CBA w przedmiotowej sprawie. 	od dnia powołania rządu Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska

Zestawienie treści projektów uchwał z standardami konstytucyjnymi prowadzi, niestety, do wniosku, że każdy z nich zawiera wady mogące przesądzić o ich niekonstytucyjności:

1. Projekt SLD

Projektowi przedstawionemu przez Klub Lewicy zdecydowanie należy się pierwszeństwo w omówieniu z uwagi na jego zaskakujący wręcz stopień niezgodności z podstawowymi standardami konstytucyjnymi.

Po pierwsze, jeżeli jako cel działań komisji określa się „badanie nieprawidłowości”, to zawiera się już w tym stwierdzenie, że do nieprawidłowości doszło. Tymczasem, to właśnie ustalenie, czy doszło do jakichkolwiek nadużyć powinno być zadaniem komisji.

Po drugie, nie określono daty wyznaczającej kres zainteresowania komisji, pomijając, że komisja powinna badać okres zamknięty i nie może służyć prowadzeniu permanentnego śledztwa. Również data początkowa zainteresowania komisji została określona wadliwie – nie wydaje się bowiem, by dzień powołania rządu Donalda Tuska był w jakiejś mierze przełomowy dla prac nad nowelizacją ustawy hazardowej.

Po trzecie, w projekcie uchwały jest mowa o badaniu „prac nad rządowym projektem ustawy o grach i zakładach wzajemnych”. Warto zauważyć, że taki projekt w czasie rządu Donalda Tuska w ogóle nie powstawał, ponieważ tworzone były jedynie projekty ustawy o zmianie ustawy hazardowej, a nie projekt nowej ustawy.

Po czwarte, w postulowany zakres działania komisji włączono sprawę „ustalenia źródeł ujawnienia tajemnicy państwowej zarówno ze strony CBA, jak i członków rządu, dotyczącej czynności CBA w sprawie nieprawidłowości w toku przygotowania projektu ustawy o grach i zakładach wzajemnych”. Sformułowanie takie przesądza, że do ujawnienia tajemnicy w ogóle doszło, co komisja powinna dopiero zbadać, a nie przyjmować za fakt powszechnie znany. Ponadto, badanie w ramach jednej komisji prac nad projektem ustawy hazardowej i zarzutu ujawnienia tajemnicy w związku z działaniami CBA to łączenie dwóch rodzajowo różnych spraw. Na niedopuszczalność takiego działania zwrócił uwagę TK w wyroku w sprawie tzw. komisji naciskowej. Uznał wówczas, że poza zakres „sprawy” określonej jako zarzut wywierania nielegalnego wpływu na organy ścigania 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 i dziennikarzom lub na ich polecenie, wykracza powierzenie komisji zbadania okoliczności ewentualnego ujawnienia tajemnicy państwowej lub służbowej przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie w postępowaniach karnych. W tym przypadku, posłowie SLD powielają błąd autorów uchwały o powołaniu komisji naciskowej, która w tym fragmencie została zakwestionowana przez TK.

Po piąte, dalsza część uchwały również nie jest wolna od wad. Zasygnalizować warto jeszcze jedną, tzn. badanie zakresu i charakteru nieformalnych relacji między politykami i reprezentantami administracji państwowej a przedstawicielami branży gier hazardowych. Warto przypomnieć, że pojęcie administracji państwowej obejmuje swoim zakresem zarówno administrację rządową, jak i samorządową, co może oznaczać, iż posłowie SLD dopuszczają naruszenie niezależności jednostek samorządu terytorialnego, która chroniona jest w art. 165 Konstytucji RP.

Projektowi przedstawionemu przez Klub Lewicy zdecydowanie należy się pierwszeństwo w omówieniu z uwagi na jego zaskakujący wręcz stopień niezgodności z podstawowymi standardami konstytucyjnymi.

*można nawet uznać,
że posłowie PiS badać chcą
prace nad którymkolwiek
z 26 dotychczas uchwalonych
projektów nowelizacji
ustawy o grach i zakładach
wzajemnych oraz tych,
które nie weszły w życie*

*Projekt PO wyróżnia się
zdecydowanie lepszą
jakością legislacyjną
i precyzją sformułowań
na tle pozostałych propozycji*

2. Projekt PiS

Projekt Klubu Parlamentarnego PiS powiela niektóre wady projektu SLD. Podobnie jak w przypadku SLD, z góry zakłada się, że w procesie legislacyjnym doszło do nieprawidłowości, a celem komisji jest wyłącznie wskazanie winnych. Ponadto, PiS także usiłuje zlecić komisji badanie w istocie dwóch spraw – prac legislacyjnych nad projektem nowelizacji ustawy hazardowej i domniemanego ujawnienia tajemnicy państwowej dotyczącej działań CBA. Co więcej, PiS proponuje jeszcze „zbadanie skali wywierania wpływu przez funkcjonariuszy publicznych na organy ścigania, skutkiem których miało być utrudnienie działań Centralnego Biura Antykorupcyjnego w przedmiocie wyjaśnienia okoliczności tzw. afery hazardowej.” Komisja ma więc nie tyle wyjaśnić, czy do jakichkolwiek nacisków na organy ścigania dochodziło, ale tylko określić ich skalę. Pojawia się też sformułowanie „tzw. afera hazardowa”, co być może sprawdza się i jest rozumiane w trakcie dyskusji medialnej, ale gdyby stało się częścią uchwały Sejmu, jego doprecyzowanie byłoby niemożliwe, co wprost prowadzi do jego niekonstytucyjności. Poważną wadą projektu PiS jest również brak ram czasowych zainteresowania komisji. Można usiłować je wywieść z celu i zakresu zadań komisji, ale nie czyni to zadość wymogom konstytucyjnym wcześniej już przedstawionym. W efekcie, można nawet uznać, że posłowie PiS badać chcą prace nad którymkolwiek z 26 dotychczas uchwalonych projektów nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz tych, które nie weszły w życie. Takie są bowiem skutki legislacyjnego niechłujstwa.

3. Projekt PO

Projekt PO wyróżnia się zdecydowanie lepszą jakością legislacyjną i precyzją sformułowań na tle pozostałych propozycji. Niestety, nie udało się jednak uniknąć posłom PO skażenia go różnymi potrzebami politycznymi. Widać to najpełniej w rozciągnięciu ponad dopuszczalną miarę sprawy będącej przedmiotem badania, co jest podstawową wadą projektu i co zdaje się wynikać z próby „zagarnięcia” dla komisji w celach politycznych jak największej liczby wątków rozmywających podstawowy cel komisji. Przyjęcie jako okoliczności kreującej sprawę wprowadzenia do ustawy o grach i zakładach wzajemnych regulacji dotyczącej tzw. „jednoręki bandytów” jest oczywiście koncepcją do pewnego stopnia spójną. Pozwala skupić się na wyselekcjonowanym na podstawie dość klarownego kryterium zespole spraw. Z drugiej strony, należy pamiętać o stanowisku TK, iż „sprawa” w rozumieniu art. 111 Konstytucji opierać się musi na ściśle skonkretyzowanych podstawach. Taką podstawą – w przypadku tzw. afery hazardowej – są zarzuty dotyczące wyłącznie procesu legislacyjnego, w ramach którego pojawiła się propozycja rozszerzenia katalogu gier hazardowych objętych tzw. dopłatami. Początki tego procesu ustawodawczego sięgają jeszcze poprzedniej kadencji Sejmu i rządu Jarosława Kaczyńskiego. W dniu 15 maja 2007 r. do uzgodnień międzyresortowych trafił projekt ustawy o finansowaniu budowy obiektów sportowych Narodowego Centrum Sportu oraz o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Wówczas to po raz pierwszy kwestia dopłat z przeznaczeniem na inwestycje EURO 2012 weszła do legislacyjnego obiegu.

Przedmiotem zarzutów są domniemane próby nielegalnego wpływania przez funkcjonariuszy publicznych (posłów, członków Rady Ministrów, podległych im urzędników) działających w porozumieniu z przedsiębiorcami objętymi regulacją ustawy o grach i zakładach wzajemnych na treść wspomnianego projektu ustawy. Źródło tych zarzutów nie tkwi w zdarzeniach z 2002 czy 2003 r. i osobach działających wówczas, ale w okolicznościach związanych ściśle z określonymi koncepcjami zmian legislacyjnych zainicjowanych w 2007 r. To właśnie one zapoczątkowały ciąg zdarzeń i działań objętych zarzutem nielegalnych prób wpływania na rezygnację z projektowania i wprowadzenia zmian prawnych niekorzystnych z punktu widzenia interesów przedstawicieli branży hazardowej. Włączenie do przedmiotu sejmowego śledztwa, niejako „przy okazji”, innych wątków może poważnie zagrozić rzetelnemu wyjaśnieniu opisanej wyżej sprawy, której powstanie stało się podstawą do wszczęcia sejmowego śledztwa. Nie jest wykluczone, że do nieprawidłowości dochodziło już przy tworzeniu prawa hazardowego w 2002 czy 2003 r., ale ujawnione w ostatnich tygodniach zarzuty do tego okresu się nie odnosiły.

Wydaje się więc, że to właśnie dzień 15 maja 2007 r. mógłby stać się punktem wyjścia dla sejmowego śledztwa. Datą zamykającą okres badania może być natomiast dzień 8 października 2009 r., kiedy to minister Michał Boni przedstawił Sejmowi „Informację Prezesa Rady Ministrów na temat przebiegu procesu legislacyjnego w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych”.⁹ Nie wiadomo natomiast, ponieważ nie wyjaśnia tego projekt uchwały, dlaczego posłowie PO wskazują na 10 października 2009 r. jako datę zamykającą obszar zainteresowania komisji.

Warto również odnieść się do postulatu włączonego do projektu PO w toku jego rozpatrywania przez komisje sejmowe, tj. ograniczenia czasu trwania śledztwa sejmowego do trzech miesięcy. Do takiej koncepcji nie odnosił się do tej pory Trybunał Konstytucyjny, ponieważ w przypadku żadnej z dotychczas powołanych komisji nie limitowano okresu ich działalności. Budzi to jednak poważne wątpliwości konstytucyjne:

- działania komisji nie powinny być ukierunkowane na zmieszczenie śledztwa w wyznaczonym terminie, ale szczegółowe i pełne zbadanie „określonej sprawy”;
- jeżeli Sejm decyduje się na powołanie komisji śledczej, nie może podejmować działań, które mogą zniweczyć dokładne, uwzględniające wszystkie istotne wątki zbadanie „określonej sprawy”. Tymczasem, wyznaczenie limitu czasowego działalności komisji grozi sytuacją, w której pewne elementy sprawy pozostaną niewyjaśnione albo wyjaśnione wyłącznie pobieżnie, a komisja zakończy swoją działalność. Wówczas jej konstytucyjne zadanie nie zostanie wypełnione.

Uszanować Konstytucję, zbadać wszystko

Wokół procesów tworzenia prawa o grach hazardowych narosło tyle kontrowersji, że ich wyjaśnienie bezwzględnie leży w interesie publicznym. Komisja śledcza nie może jednak stanowić – jak wykazano powyżej – antidotum na wszystkie problemy. Nie jest władna ani zdolna do zbadania wszystkich nieprawidłowości i wskazania wszystkich odpowiedzialnych. Sejm nie pozostaje jednak bezbronny, jeśli chce zbadać przypadki ewentualnego naruszenia prawa w toku przygotowywania kolejnych nowelizacji ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych. Ma do dyspozycji kilka instrumentów, w wielu przypadkach bardziej sprawdzonych i skuteczniejszych niż komisja śledcza wśród których należy wymienić:

- **Najwyższa Izba Kontroli (NIK)** – z mocy samej Konstytucji jest „zbrojnym ramieniem” Sejmu wykonującym zadania z zakresu kontroli państwowej. NIK podlega Sejmowi i wykonuje zadania przez Sejm zlecone. W szczególności, kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli).¹⁰ Kontrola obejmuje wszystkie istotne aspekty pozwalające ustalić prawidłowość działania tych organów – legalność, rzetelność, gospodarność i celowość. Przeprowadzenie kontroli może zlecić NIK-owi Sejm lub jego organy, czyli komisje sejmowe.

Swoje ustalenia NIK ma obowiązek przedstawić Sejmowi. Istnieje też możliwość ich zaprezentowania opinii publicznej. Prezes NIK może, po przedłożeniu Sejmowi, podać do wiadomości publicznej sprawozdanie z przeprowadzonej kontroli lub zawarte w nim ustalenia, oczywiście w zakresie nieobjętym tajemnicą państwową lub innymi tajemni-

to właśnie dzień 15 maja 2007 r. mógłby stać się punktem wyjścia dla sejmowego śledztwa

wyznaczenie limitu czasowego działalności komisji grozi sytuacją, w której pewne elementy sprawy pozostaną niewyjaśnione albo wyjaśnione wyłącznie pobieżnie, a komisja zakończy swoją działalność

Wokół procesów tworzenia prawa o grach hazardowych narosło tyle kontrowersji, że ich wyjaśnienie bezwzględnie leży w interesie publicznym. Komisja śledcza nie może jednak stanowić – jak wykazano powyżej – antidotum na wszystkie problemy

⁹ Sejm RP VI kadencji, Sprawozdanie Stenograficzne z 51 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, 8 października 2009 r.

¹⁰ Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 z późn. zm.

NIK wykonuje swoje czynności poprzez wyspecjalizowanych kontrolerów, którzy – niezależnie od tego, że dysponują szerokimi uprawnieniami – to wyróżniają się z pewnością większym doświadczeniem, niż posłowie

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej jest zatem organem „skrojonym” do badania kwestii domniemanych naruszeń prawa (Konstytucji RP lub ustaw) popełnianych przez najważniejszych urzędników państwowych w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania

Pozyskiwanie wiedzy na temat działań rządu i tworzonych przezeń dokumentów może odbywać się przede wszystkim poprzez interpelacje, zapytania poselskie czy informacje w sprawach bieżących

cami chronionymi ustawowo. Należy jeszcze podkreślić, że NIK wykonuje swoje czynności poprzez wyspecjalizowanych kontrolerów, którzy – niezależnie od tego, że dysponują szerokimi uprawnieniami – to wyróżniają się z pewnością większym doświadczeniem, niż posłowie. Może dziwić, że w sprawie tzw. „afery hazardowej” posłowie nawet nie wspominają o konieczności uruchomienia działań NIK-u, które mogłyby doprowadzić do szybszego, bardziej profesjonalnego i pełniejszego wyjaśnienia wątpliwości dotyczących prac nad projektami nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

- **Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej** – do zadań Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej określonych w Regulaminie Sejmu i ustawie o Trybunale Stanu należy prowadzenie postępowania w sprawie badania zasadności skierowanych do niej wniosków wstępnych o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, podejmowanie uchwał w tym przedmiocie oraz przedstawianie Sejmowi sprawozdań z przeprowadzonych prac. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej może przesłuchiwać świadków i biegłych, żądać od instytucji państwowych i społecznych okazywania wszelkich akt i dokumentów.¹¹ Działa przy tym – podobnie jak komisja śledcza – na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego stosowanych odpowiednio. Komisja może też zlecić prokuratorowi generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego co do określonych okoliczności sprawy.¹²

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej jest zatem organem „skrojonym” do badania kwestii domniemanych naruszeń prawa (Konstytucji RP lub ustaw) popełnianych przez najważniejszych urzędników państwowych w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.¹³ Uruchomienie postępowania przed Komisją wymaga wniosku 115 posłów, Prezydenta lub Marszałka Sejmu.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie jest – w odróżnieniu od komisji śledczej – nadzwyczajnym instrumentem kontroli sejmowej. Powinna być więc, jak się wydaje, wykorzystywana w pierwszej kolejności do ustalania ewentualnych naruszeń prawa przez wysokich funkcjonariuszy rządu (Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów). Tymczasem, KOK pozostaje tworem praktycznie martwym, ustępującym pola komisji śledczej, po którą Sejm powinien sięgać w zasadzie w przypadku nieskuteczności takich instrumentów jak KOK.

- **Inne instrumenty (interpelacje, zapytania, informacje, białe księgi)** – niezależnie od działań o charakterze kontrolno-śledczym Sejm ma do dyspozycji instrumenty uzyskiwania informacji na temat działań administracji rządowej oraz ich przedstawiania opinii publicznej. Pozyskiwanie wiedzy na temat działań rządu i tworzonych przezeń dokumentów może odbywać się przede wszystkim poprzez interpelacje, zapytania poselskie czy informacje w sprawach bieżących. Również sam rząd może występować z inicjatywą przedstawiania opinii publicznej informacji na temat podejmowanych działań, np. w praktykowanej już kilkakrotnie formie „białej księgi”. Owa księga stanowi zazwyczaj zbiór stenogramów, notatek i innych dokumentów powstałych w związku z konkretną sprawą. Pozwala naświetlić przebieg procedur legislacyjnych, a także ukazać rolę poszczególnych uczestników prac i prezentowane przez nich stanowiska. Dla przypomnienia w sprawie procesu legislacyjnego „biała księga” została już opublikowana. Dotyczyła ona przebiegu prac nad projektem zmian w ustawie o grach i zakładach wzajemnych w latach 2002-2003.

¹¹ Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. – o Trybunale Stanu, tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 295 z późn. zm.

¹² Art. 9 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu.

¹³ Odpowiedzialności mogą podlegać: 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; 2) Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów; 3) Prezes Narodowego Banku Polskiego; 4) Prezes Najwyższej Izby Kontroli; 5) członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji; 6) osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem; 7) Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. W pewnym zakresie odpowiedzialność ponoszą także posłowie i senatorowie.