PRZEGLĄD SEJMOWY
nr 6(173)/2022, s. 137–142; https://doi.org/10.31268/PS.2022.155

Piotr Chybalski*

Opinia prawna w sprawie dopuszczalności wielokrotnego składania do Komisji Etyki Poselskiej wniosków o ukaranie posła za to samo przewinienie•

Legal opinion concerning the admissibility of the repeated submission to the Deputies' Ethics Committee of motions to punish a deputy for the same offence

The subject of the opinion is to analyse the problem of admissibility of repeated submission to the Deputies' Ethics Committee of motions to punish a deputy for the same act in breach of the "Principles of Deputies' Ethics". The author claims that once the Committee has adopted a resolution stating the violation of the above principles by a deputy, the submission of subsequent motions concerning the same case becomes groundless. This is because the provisions of the law do not give the Deputies' Ethics Committee the possibility to return to the already-settled case.

Keywords: deputy, mandate, deputies' ethics, Sejm's committee, standing orders of the Sejm

---

Przedmiotem opinii jest zanalizowanie dopuszczalności wielokrotnego składania do Komisji Etyki Poselskiej wniosków o ukaranie posła za naruszenie „Zasad Etyki Poselskiej" dotyczących tego samego czynu. Zdaniem autora po podjęciu przez Komisję uchwały stwierdzającej naruszenie „Zasad Etyki Poselskiej" ewentualne kierowanie do tej komisji kolejnych wniosków dotyczących tej samej sprawy staje się bezprzedmiotowe. Przepisy prawa nie dają bowiem Komisji Etyki Poselskiej możliwości powrotu do sprawy.

Słowa kluczowe: poseł, mandat, etyka poselska, komisja sejmowa, regulamin Sejmu

---

* **Dr Piotr Chybalski**
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Polska
Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Faculty of Law and Administration, Poland
ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych
piotr.chybalski@sejm.gov.pl, https://orcid.org/0000-0002-7703-1767

• Opinia została sporządzona 22 sierpnia 2022 r. [przyp. red.].

Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

I. Tezy opinii

1) W przypadku gdy do Komisji Etyki Poselskiej [dalej też: Komisja] skierowano wniosek zarzucający posłowi naruszenie „Zasad Etyki Poselskiej", a Komisja sprawę rozpatruje (tj. nie podjęła uchwały stwierdzającej naruszenie „Zasad Etyki Poselskiej"), dopuszczalne jest kierowanie do niej kolejnych wniosków w tej samej sprawie, czyli tożsamych zarówno podmiotowo (dotyczących tego samego posła), jak i przedmiotowo (dotyczących tego samego czynu) z wnioskiem pierwotnym. W przypadku skierowania do Komisji kilku wniosków dotyczących tej samej sprawy Komisja powinna rozpatrzyć je łącznie.

2) Po podjęciu przez Komisję uchwały stwierdzającej naruszenie „Zasad Etyki Poselskiej" ewentualne kierowanie do niej kolejnych wniosków dotyczących tej samej sprawy staje się bezprzedmiotowe. Przepisy prawa nie dają bowiem Komisji możliwości powrotu do sprawy bez względu na to, czy postępowanie zostało już prawomocnie zakończone, czy też trwają jego późniejsze fazy (tj. biegnie termin na odwołanie się od uchwały do Prezydium Sejmu bądź odwołanie wniesiono w terminie, lecz Prezydium Sejmu jeszcze go nie rozpatrzyło).

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na pytanie, czy jest dopuszczalne „wielokrotne składanie wniosku do Komisji Etyki Poselskiej o ukaranie posła za to samo przewinienie".

III. Postępowanie w sprawie naruszenia „Zasad Etyki Poselskiej"[1]

Odpowiedzialność poselska przed Komisją Etyki Poselskiej, uregulowana w dziale II rozdziale 13 regulaminu Sejmu [dalej: rS], stanowi jeden z typów tzw. odpowiedzialności regulaminowej. Pojęcie to, nazywane w piśmiennictwie również odpowiedzialnością dyscyplinarną posłów, można w pewnym uproszczeniu rozumieć jako ogół odpowiedzialności posłów za określone działania stypizowane w aktach prawa parlamentarnego, w tym w regulaminie Sejmu. Jak wskazał Wojciech Odrowąż-Sypniewski, konstytucyjną podstawę ustanawiania przez Sejm w swoim regulaminie poszczególnych typów odpowiedzialności regulaminowej stanowi art. 105 ust. 1 Konstytucji RP (wprowadzający zasadę odpowiedzialności posła przed Sejmem z tytułu działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego) w związku z art. 112 Konstytucji RP (stanowiącym

[1] W tej części opinii wykorzystuję ustalenia zawarte w *Opinii prawnej w sprawie zakresu kognicji Komisji Etyki Poselskiej (casus skargi dotyczącej posła Z. Dolaty)*, z 10 marca 2020 r., sygn. BAS WAP 395/20, niepubl.

podstawę tzw. autonomii regulaminowej izby)[2]. W obecnym stanie prawnym można wyróżnić sześć typów tej odpowiedzialności, tj.:

1) odpowiedzialność za naruszenie lub niedopełnienie obowiązków poselskich określonych w art. 33–35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 21 rS),

2) odpowiedzialność za niewykonywanie innych obowiązków poselskich (art. 22 i art. 24 rS),

3) odpowiedzialność za uniemożliwianie przez posła pracy Sejmu lub jego organów (art. 23, art. 25 i art. 175 ust. 38 rS),

4) odpowiedzialność za naruszenie powagi Sejmu na posiedzeniu Sejmu bądź jego organów (art. 22a i art. 175 ust. 2a rS),

5) odpowiedzialność za rażące naruszenie przez posła spokoju lub porządku na terenie pozostającym w zarządzie Kancelarii Sejmu (art. 22b rS),

6) odpowiedzialność za naruszenie „Zasad Etyki Poselskiej" (art. 146–147 rS).

Cechą charakterystyczną pierwszych pięciu typów odpowiedzialności regulaminowej jest powiązanie ich z określonymi normami prawnymi rzutującymi na sposób wykonywania przez posłów ich praw bądź obowiązków, względnie na zachowania podczas prac Sejmu, organów izby czy na terenie pozostającym w zarządzie Kancelarii Sejmu. Natomiast odpowiedzialność przed Komisją Etyki Poselskiej z tytułu naruszenia przez posłów „Zasad Etyki Poselskiej" zasadniczo odróżnia się od pozostałych typów odpowiedzialności regulaminowej. Zasady te, skodyfikowane w Uchwale Sejmu z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady Etyki Poselskiej (M.P. nr 24, poz. 338), stanowią zbiór pozaprawnych (etycznych) dyrektyw postępowania, dookreślających (choć niewyczerpujących) pojemne znaczeniowo pojęcie „zachowywania się w sposób odpowiadający godności posła" (art. 2 „Zasad Etyki Poselskiej"). Stwierdzenie przez Komisję naruszenia przez posła którejś z tych zasad nie oznacza stwierdzenia, że poseł naruszył prawo (normę prawną), lecz którąś z owych pozasystemowych (deontologicznych) dyrektyw postępowania. Może to nastąpić poprzez działania posła zarówno w ramach uprawnień czy obowiązków pozostających w sferze wykonywania mandatu parlamentarnego, jak i w obrębie sfery zachowań pozostających poza aktywnością związaną z wykonywaniem mandatu.

Zarysowana wyżej odmienność postępowania w sprawie naruszenia przez posła „Zasad Etyki Poselskiej" w porównaniu z innymi typami odpowiedzialności regulaminowej nie jest jednak tak daleko idąca, aby postępowanie to całkowicie odróżniać od ww. reżimów prawnych składających się łącznie na odpowiedzialność posła przed Sejmem. Wszystkie typy odpowiedzialności regulaminowej, w tym za naruszenie „Zasad Etyki Poselskiej", uznaje się bowiem za formy odpowiedzialności o charakterze represyjnym[3], tj. takim, z którym związane są potencjalne sankcje – w przypadku naruszenia „Zasad Etyki Poselskiej" mające charakter honorowy (zwrócenie uwagi, upomnienie,

[2] W. Odrowąż-Sypniewski, uwagi do art. 21, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 113.

[3] *Vide* np. W. Odrowąż-Sypniewski, uwagi do art. 147, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 700–701.

nagana – art. 147 ust. 1 rS). Taka charakterystyka analizowanego postępowania istotnie rzutuje na odpowiedź na postawione w zleceniu pytanie. W postępowaniu w sprawie odpowiedzialności etycznej posłów znajdują bowiem zastosowanie podstawowe standardy prawa represyjnego, w szczególności *res iudicata* („powaga rzeczy osądzonej"), czego konsekwencją jest zasada *ne bis in idem procedatur* („nie wolno wszczynać procesu po raz drugi przeciw temu samemu oskarżonemu w tej samej sprawie")[4].

IV. Dopuszczalność wielokrotnego składania wniosków do Komisji Etyki Poselskiej w tej samej sprawie

Na podstawie powyższych ustaleń można stwierdzić, że dopuszczalność wielokrotnego składania wniosków do Komisji Etyki Poselskiej w tej samej sprawie, tj. tożsamych z wnioskiem pierwotnym zarówno podmiotowo (dotyczących tego samego posła), jak i przedmiotowo (dotyczących tego samego czynu), zależeć będzie przede wszystkim od tego, czy postępowanie w tej sprawie zostało już ostatecznie (prawomocnie) zakończone. Taki stan rzeczy może nastąpić po spełnieniu jednej z następujących przesłanek:

1) Komisja Etyki Poselskiej podejmie uchwałę, w której stwierdzi, że poprzez określone zachowanie (czyn) poseł naruszył „Zasady Etyki Poselskiej" (oraz nałoży na posła jedną z ww. sankcji przewidzianych w rS), a poseł ten nie odwoła się od uchwały do Prezydium Sejmu (w trybie art. 147 ust. 4 w zw. z art. 132 ust. 2 rS); należy wspomnieć, że przyjmuje się, iż termin na wniesienie odwołania od uchwały Komisji wynosi 14 dni od dnia doręczenia uchwały posłowi[5];
2) po podjęciu ww. uchwały poseł odwoła się do Prezydium Sejmu, a organ ten odwołanie rozpatrzy (uchylając albo utrzymując w mocy uchwałę Komisji Etyki Poselskiej)[6];
3) do zakończenia kadencji Sejmu Komisja Etyki Poselskiej nie podejmie uchwały, w której stwierdzi, że poprzez określone zachowanie (czyn) poseł naruszył „Zasady Etyki Poselskiej". Wówczas sprawa ulegnie dyskontynuacji, tak jak wszystkie inne sprawy niezakończone przez Sejm bądź jego organy, poza tymi, w odniesieniu do których przepisy prawa przełamują dyskontynuację (nie ma takiego przepisu w odniesieniu do omawianych spraw).

Co istotne, stan *res iudicata* nie powoduje podjęcia przez Komisję uchwały w sprawie umorzenia postępowania na podstawie art. 7 ust. 1 regulaminu Komisji Etyki Poselskiej, gdyż umorzenie to nie ma charakteru trwałego. Zgodnie z art. 7 ust. 4 regulaminu Komisji Etyki Poselskiej po umorzeniu sprawy powrót do jej rozpatry-

---

[4] W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat wykładni skutków prawnych uchylenia przez Prezydium Sejmu uchwały Komisji Etyki Poselskiej na podstawie art. 147 ust. 1 w związku z art. 145 ust. 4 regulaminu Sejmu*, z 29 lutego 2012 r., sygn. BAS-WAUiP-477/12, niepubl.

[5] W. Odrowąż-Sypniewski, uwagi do art. 147..., s. 702.

[6] W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia...*

wania może nastąpić na wniosek posła członka Komisji. Warto dodać, że rozwiązanie to wywołało zasadną krytykę doktrynalną jako niekorespondujące z ww. standardem *res iudicata*[7].

Poza wskazanymi wyżej sytuacjami, w których postępowanie w sprawie naruszenia przez posła „Zasad Etyki Poselskiej" zostanie prawomocnie zakończone, zakaz ewentualnego przedkładania do Komisji Etyki Poselskiej tożsamych podmiotowo i przedmiotowo wniosków należy rozszerzyć, obejmując nim wszelkie sytuacje, kiedy zakończone zostanie postępowanie w Komisji. Obok ww. przypadków trzeba wspomnieć o tych, w których Komisja podejmie uchwałę stwierdzającą naruszenie przez posła „Zasad Etyki Poselskiej", a nie upłynie termin na odwołanie się od uchwały do Prezydium Sejmu, bądź poseł w terminie wniesie odwołanie, lecz Prezydium Sejmu jeszcze go nie rozpatrzy. Trzeba podkreślić, że przepisy regulaminowe nie przewidują możliwości powrotu przez Komisję Etyki Poselskiej do rozpatrywania sprawy po podjęciu przez nią ww. uchwały, a przed prawomocnym zakończeniem postępowania.

Odmiennie należy natomiast ocenić sytuację, kiedy postępowanie w Komisji jest w toku. Zgodnie z art. 3 ust. 1 regulaminu Komisji Etyki Poselskiej, rozpatrując z własnej inicjatywy sprawy zarzutów zachowania się w sposób nieodpowiadający godności posła, Komisja bierze pod uwagę wnioski zgłaszane przez inne organy Sejmu oraz posłów, a także przez inne podmioty. Ani w przywołanym przepisie, ani w jakimkolwiek innym nie zostało wprowadzone ograniczenie polegające na tym, że wniesienie wniosku wyklucza dopuszczalność wnoszenia kolejnych wniosków, tożsamych podmiotowo oraz przedmiotowo z wnioskiem pierwotnym. Tego typu ograniczenie byłoby niecelowe. W przypadku gdyby w związku z danym czynem popełnionym przez danego posła wpłynął do Komisji Etyki Poselskiej więcej niż jeden wniosek, Komisja mogłaby lepiej ocenić okoliczności sprawy, gdyż potencjalnie poszczególni wnioskodawcy opisywaliby sytuację w zróżnicowany sposób (np. odnośnie do szczegółowości uzasadnienia wniosku).

Co istotne, w przypadku wniesienia kilku wniosków tożsamych podmiotowo i przedmiotowo należy przyjąć, że odnoszą się one do tej samej sprawy, a zatem Komisja Etyki Poselskiej powinna rozpatrzyć je łącznie. Przeciwna konkluzja byłaby nie do pogodzenia z wcześniejszymi ustaleniami, gdyż oznaczałaby, że po przyjęciu jednej uchwały stwierdzającej naruszenie „Zasad Etyki Poselskiej" – w wyniku rozpatrzenia pierwszego z tożsamych podmiotowo i przedmiotowo wniosków – Komisja, podejmując się rozpatrzenia kolejnego z wniosków, *de facto* powracałaby do analizy tej samej sprawy. Jak wspomniano, jest to niedopuszczalne niezależnie od tego, czy postępowanie zostało już prawomocnie zakończone, czy też trwają jego późniejsze fazy (bieg terminu na wniesienie odwołania do Prezydium Sejmu bądź rozpatrywanie odwołania przez ten organ).

Powyższe uwagi potwierdza aktualna praktyka prowadzenia postępowań w sprawie naruszenia „Zasad Etyki Poselskiej". W sytuacji wniesienia kilku wniosków

[7] W. Odrowąż-Sypniewski, uwagi do art. 147..., s. 701.

tożsamych przedmiotowo i podmiotowo Komisja rozpatruje je łącznie (przy czym jeśli wnioski dotyczą więcej niż jednego posła, podejmuje się osobne uchwały odnośnie do każdego z nich)[8].

Bibliografia

Źródła

Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie zakresu kognicji Komisji Etyki Poselskiej (casus skargi dotyczącej posła Z. Dolaty)*, z 10 marca 2020 r., sygn. BAS WAP 395/20, niepubl.

Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat wykładni skutków prawnych uchylenia przez Prezydium Sejmu uchwały Komisji Etyki Poselskiej na podstawie art. 147 ust. 1 w związku z art. 145 ust. 4 regulaminu Sejmu*, z 29 lutego 2012 r., sygn. BAS-WAUiP-477/12, niepubl.

Uchwała nr 14/ IX Komisji Etyki Poselskiej z dnia 7 lipca 2021 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=UCHWALY_KOMST&NrKadencji=9&KodKom=EPS>.

Uchwała nr 28/ IX Komisji Etyki Poselskiej z dnia 23 lutego 2022 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=UCHWALY_KOMST&NrKadencji=9&KodKom=EPS>.

Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2022 r. poz. 1204.

Uchwała Sejmu RP z dnia 17 lipca 1998 r. – Zasady Etyki Poselskiej, M.P. z 1998 r. nr 24, poz. 338.

Piśmiennictwo

Odrowąż-Sypniewski W., uwagi do art. 21, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.

Odrowąż-Sypniewski W., uwagi do art. 147, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.

[8] *Vide* np. Uchwała nr 14/ IX Komisji Etyki Poselskiej z dnia 7 lipca 2021 r. oraz Uchwała nr 28/ IX Komisji Etyki Poselskiej z dnia 23 lutego 2022 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=UCHWALY_KOMST&NrKadencji=9&KodKom=EPS>, dostęp 12 VIII 2022.