

Piotr Czarny*

Opinia prawna na temat udostępniania posłom materiałów z posiedzeń Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej

Legal Opinion on Granting Sejm Deputies (MPs) Access to Material From the Meetings of the Committee on Constitutional Accountability

The aim of this legal opinion is to answer the question whether the Chairperson of the Sejm's Constitutional Accountability Committee has the power to decide to prohibit a member of the said Committee from accessing documents from the Committee's meetings. An analysis of the provisions of the Sejm's Standing Orders and of the Act on the Exercise of Mandates by Sejm Deputies and Senators leads to the conclusion that the Chairperson of the Sejm's Constitutional Accountability Committee does not have such powers.

Keywords: Constitutional Accountability Committee, Sejm Deputy (MP), Sejm of the Republic of Poland

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie, czy przewodniczący sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej może podjąć decyzję o zakazie udostępnienia jej członkowi dokumentów z jej posiedzenia. Analiza przepisów Regulaminu Sejmu RP oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora prowadzi do wniosku, że przewodniczący nie ma takich kompetencji.

Słowa kluczowe: Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, poseł, Sejm RP

* **Dr Piotr Czarny**

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Polska
Jagiellonian University in Kraków, Faculty of Law and Administration, Poland
Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
piotrek.czarny@uj.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6558-1075>

- Opinia prawna została sporządzona 16 października 2024 r. [przyp. red.].



I. Teza opinii

Przewodniczący sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej [dalej również: KOK, Komisja] nie ma kompetencji do odmowy udostępnienia posłowi członkowi tej Komisji dokumentów z jej posiedzeń, w szczególności protokołów posiedzeń oraz dokumentów stanowiących część zebranego w konkretnej sprawie materiału dowodowego, z powodu nieobecności posła na całym posiedzeniu tej Komisji lub na jego części.

II. Zagadnienia wstępne

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest odpowiedź na pytanie zawarte w zleceniu posła Krzysztofa Szczuckiego i posła Iwony Arent: „Czy Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej ma możliwość podjęcia decyzji o zakazaniu udostępnienia członkowi ww. Komisji dokumentów z posiedzenia Komisji (uchwał, pism, protokołów), jeżeli nie był obecny na posiedzeniu Komisji?”.

Pytanie nie zostało sformułowane w pełni precyzyjnie, ale z kontekstu wynika, że chodzi o sytuację, w której poseł, z usprawiedliwieniem lub bez niego, nie bierze udziału w posiedzeniu lub w części posiedzenia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, do której należy, a następnie domaga się udostępnienia mu materiałów ujawnionych lub „powstałych” podczas posiedzenia lub części posiedzenia, w których nie brał udziału. Stąd też w dalszej części opinii nie analizowano bliżej problemu odmowy udostępnienia określonych materiałów ze względu na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych.

Zawarte w zleceniu pytanie wskazuje ogólnie, że chodzi w nim o dokumenty z posiedzenia sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (uchwały, pisma, protokoły). Dlatego nie analizowano w ogóle zagadnienia sposobu ich udostępnienia.

III. Uzasadnienie i ustalenia szczegółowe

1. Na wstępie należy podkreślić, że ani Konstytucja RP¹, ani Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora² [dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu] nie przewidują ogólnych regulacji dotyczących uprawnienia posłów do udostępniania im dokumentów i materiałów z posiedzeń Sejmu RP lub posiedzeń komisji sejmowych albo z innych względów istotnych dla funkcjonowania Sejmu RP.

W Uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej³ [dalej: Regulamin Sejmu] zagadnienie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 907.

³ Tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

to uregulowano fragmentarycznie. W kilku przepisach Regulaminu Sejmu (*vide* m.in. art. 124 ust. 2, art. 125 ust. 2, art. 130d, art. 133) wyrażono jedynie nakaz doręczenia posłom niektórych rodzajów dokumentów związanych z działalnością Sejmu RP (gł. projektów ustaw). Jednak tych postanowień, dotyczących doręczania pewnych materiałów posłom, nie można z pewnością rozumieć w taki sposób, że nie mają oni dostępu do innych dokumentów istotnych dla działalności Sejmu RP i jego organów. Wręcz przeciwnie – sens wspomnianych uregulowań polega na tym, że pewne najważniejsze dokumenty powinny być przekazane posłom bezpośrednio („doręczone”). Natomiast kwestię doręczania innych dokumentów pozostawiono do rozwiązania w konkretnych przypadkach praktyce ustrojowej. Nie oznacza to, że praktyka ta może być dowolna.

Uprawnienie posłów do udostępniania im różnego rodzaju informacji i materiałów istotnych dla podejmowanych przez nich decyzji co do głosowania, formułowania wypowiedzi w Sejmie RP i jego organach oraz wykonywania innych kompetencji wynikających ze sprawowania mandatu znajduje podstawę w konstytucyjnej zasadzie rzetelności działania instytucji publicznych (preambuła Konstytucji RP). Niezależnie od tego, jak w szczegółach definiować pojęcie rzetelności, nie można przyjąć, że rzetelne są działania podjęte mimo braku dostępu do istotnych informacji, materiałów lub dokumentów posiadanych przez instytucję publiczną, w której określona osoba wykonuje swoje uprawnienia lub obowiązki.

Wiele rozwiązań aktów podkonstytucyjnych potwierdza to założenie. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posłowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich. Jeśli posłowie mają ogólne uprawnienie do uzyskiwania informacji i wyjaśnień od wszystkich instytucji państwowych, to logiczne jest, że powinni uzyskiwać, i to w szerszym zakresie, wiadomości, materiały i dokumenty, które bezpośrednio dotyczą funkcjonowania Sejmu RP i jego organów.

W myśl art. 199 ust. 2 Regulaminu Sejmu Kancelaria Sejmu stwarza posłom warunki do wykonywania mandatu poselskiego, a w szczególności przekazuje im druki sejmowe oraz inne opracowania i materiały związane z pracami Sejmu RP, w tym teksty ujednolicone projektów ustaw, a także umożliwia im korzystanie z opracowań fachowych, literatury i ekspertyz. Z przepisu tego wynika, że posłowie powinni mieć dostęp również do różnego rodzaju dokumentów, o ile Kancelaria Sejmu je ma i są one związane z pracami Sejmu RP.

Zgodnie z art. 150 ust. 1 pkt 4 Regulaminu Sejmu prezydium komisji kolegalnie kieruje pracami komisji, a w szczególności zapewnia członkom komisji otrzymywanie w odpowiednim czasie należycie przygotowanych materiałów. W literaturze wyjaśnia się, że chodzi o wszelkiego rodzaju ekspertyzy i opinie odnoszące się do przedmiotu obrad i rozstrzygania komisji, a także dokumenty i informacje przekazane przez zobowiązane organy i instytucje państwowe⁴.

⁴ *Vide* P. Radziejewicz, uwaga 1 do art. 150, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 735.

Ponadto, jeśli chodzi o same posiedzenia komisji sejmowych, to sporządza się protokoły ich przebiegu, które stanowią urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad (art. 166 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Protokół obejmuje krótki opis przebiegu posiedzenia, a w załączniku zawiera zredagowany stylistycznie pełny zapis tego przebiegu. Co istotne, do protokołu załącza się także listy obecności, teksty projektów, teksty przyjętych sprawozdań, uchwał, opinii i dezyderatów, teksty poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektów ustaw i uchwał oraz teksty przedstawionych odpowiedzi, informacji i innych materiałów (art. 166 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Regulamin Sejmu nie stanowi wprost, że protokół posiedzenia winien być udostępniony członkom komisji. Jednak taki członek (w domyśle – każdy) może, zgodnie z art. 166 ust. 3 Regulaminu Sejmu, zgłosić do protokołu uwagi, o których przyjęciu lub odrzuceniu decyduje komisja. Oczywiście jest, że prawidłowa realizacja prawa do zgłaszania uwag do protokołu zakłada, że każdy poseł, który należy do danej komisji, może zapoznać się z protokołem i załącznikami do niego. Inaczej uprawnienie do zgłaszania uwag nie miałoby właściwie sensu – trudno zgłaszać uwagi lub decydować o ich zasadności, jeżeli nie ma się dostępu do dokumentu, którego one dotyczą.

Oczywiście uprawnienie posłów do uzyskiwania informacji i dostępu do dokumentów nie jest nieograniczone. Jednak ograniczenie takie musiałoby opierać się na wyraźnym i jednoznacznym przepisie prawa. W odniesieniu do sytuacji opisanej w pytaniu trudno taki przepis wskazać. Jak już zaznaczono na wstępie, zakazy udostępnienia posłom określonych dokumentów mogą wynikać przede wszystkim z przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. W zleceniu nie ma żadnych odniesień do tego aspektu, stąd też jego dalsza analiza została pominięta.

Należy jednak zauważyć, że w świetle art. 150 ust. 1 pkt 4 Regulaminu Sejmu uzasadnione wydaje się stanowisko, że to prezydium określonej komisji sejmowej jest uprawnione do decydowania o tym, czy ze względu na potrzebę przestrzegania przepisów ustawowych o zachowaniu w tajemnicy określonych informacji z materiałów, które są przekazywane (a więc udostępniane) posłom członkom komisji, nie powinny być ewentualnie wyłączone określone dokumenty. Z punktu widzenia zadanego w zleceniu pytania najważniejsze jest stwierdzenie, że Regulamin Sejmu nie przyznaje tego rodzaju kompetencji przewodniczącemu komisji. Trzeba jednak podkreślić, że z uwagi na szczególne podstawy prawne funkcjonowania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (*vide* dalej pkt III.3) możliwość zastosowania art. 150 ust. 1 pkt 4 Regulaminu Sejmu wydaje się w ogóle bardzo ograniczona.

2. W postawionym w zleceniu pytaniu pojawia się pośrednio zagadnienie skutków nieobecności posła na posiedzeniu komisji sejmowej, do której ten należy. W tym zakresie należy podkreślić, że zgodnie z art. 7 ust. 1 Regulaminu Sejmu posła obowiązują obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu RP oraz jego organów, do których został wybrany. W razie niemożności wzięcia udziału w posiedzeniu Sejmu RP lub komisji poseł ma obowiązek w miarę możliwości zawiadomić przed terminem posiedzenia odpowiednio Marszałka Sejmu lub przewodniczącego komisji,

a następnie jest obowiązany w ciągu siedmiu dni usprawiedliwić w formie pisemnej swoją nieobecność odpowiednio przed Marszałkiem Sejmu lub przewodniczącym komisji (art. 7 ust. 7 Regulaminu Sejmu). Należy przyjąć, że usprawiedliwiona nieobecność na posiedzeniu komisji nie powinna pociągać za sobą żadnych sankcji wobec posła. Z kolei w myśl art. 24 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu zarządza obniżenie uposażenia i diety parlamentarnej albo – gdy posłowi przysługuje tylko jedno z tych świadczeń – jednego z nich o 1/30 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniu komisji, jeżeli liczba tych nieobecności przekroczyła 1/5 liczby posiedzeń komisji w miesiącu kalendarzowym. Z nieusprawiedliwioną nieobecnością posła na posiedzeniu komisji mogą więc wiązać się określone negatywne konsekwencje, ale dotyczą one świadczeń finansowych, a nie udostępniania mu informacji lub dokumentów.

Nieobecność posła na posiedzeniu Sejmu lub komisji, nawet jeśli została usprawiedliwiona, może w praktyce sprawiać, że nie będzie on uczestniczył w podjęciu pewnych decyzji w drodze głosowania i nie będzie mógł wyrazić, w przeciwieństwie do obecnych na posiedzeniu, swojego stanowiska ani zgłosić wniosków. Trudno jednak znaleźć uzasadnienie twierdzenia, że można pozbawić go dostępu do informacji i materiałów, które znane są innym posłom członkom komisji.

3. Niezależnie od wcześniejszych rozważań nie można nie uwzględnić faktu, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej działa według szczególnych reguł, odmiennych od reguł działania innych stałych komisji sejmowych. Wynika to z przepisów Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu⁵ [dalej: ustawa o Trybunale Stanu]. Zgodnie z art. 18 ust. 2 tej ustawy w postępowaniu przed KOK stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Należy więc przeanalizować, czy przepisy ustawy o Trybunale Stanu oraz Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁶ [dalej: k.p.k.] nie wprowadzają rozwiązań, które można byłoby traktować jako podstawę prawną oceny opisanego w zleceniu zagadnienia.

W pierwszej kolejności trzeba podkreślić, że do sytuacji opisanej w zleceniu nie ma zastosowania art. 28a ustawy o Trybunale Stanu. Zgodnie z tym przepisem ten, kto bez zezwolenia rozpowszechnia publicznie wiadomości z postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, zanim zostały one ujawnione w postępowaniu przed Trybunałem Stanu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. W myśl art. 28a ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu zezwolenia, o którym wspomniano, udziela Przewodniczący Komisji.

Oczywiście rozpowszechnianie jest czymś innym niż sam dostęp do informacji związanych z postępowaniem przed KOK. Wskazany powyżej przepis może więc dotyczyć posła członka Komisji, który zamierza podać do publicznej wiadomości pewne informacje ujawnione w toku konkretnego postępowania w sprawie pociągnięcia do

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 762, ze zm.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.

odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Udostępnienia konkretnemu, określone-
mu imiennie posłowi członkowi Komisji dokumentów z jej prac w żadnym razie nie
można traktować jako zezwolenia mu na rozpowszechnianie wiadomości, o których
mowa w cytowanym przepisie. Dostęp do określonych dokumentów może, ale nie
musi, być jedynie pewnym wstępem do rozpowszechniania informacji z postępowa-
nia przed KOK.

W odpowiedzi na pytanie postawione w zleceniu nie byłoby uzasadnione również
odwoływanie się do treści art. 9 ust. 2 pkt 4 ustawy o Trybunale Stanu. Zgodnie z tym
przepisem osoba objęta wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności
przed Trybunałem Stanu ma m.in. prawo do dostępu do materiału dowodowego, ale
dopiero po uzyskaniu zgody Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Jasne jest,
że regulacji tej nie można odnosić do członków tej Komisji.

Poza omówionymi powyżej przepisami szczegółowymi ustawa o Trybunale Stanu
nie zawiera żadnych ogólnych regulacji dotyczących dostępności do akt postępowania
w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Jeśli chodzi o przepisy k.p.k., to ich odpowiednie stosowanie w postępowaniu
przed KOK jest w wielu sytuacjach trudne. Jedną z przyczyn stanowi to, że z reguły
postępowanie przygotowawcze prowadzi jednoosobowo prokurator, KOK natomiast
jest organem kolegialnym.

Niezależnie od tego zgodnie z art. 92 k.p.k. podstawą orzeczenia może być tyl-
ko całokształt okoliczności ujawnionych w postępowaniu mających znaczenie dla
rozstrzygnięcia. Stosując ten przepis odpowiednio w postępowaniu przed Komis-
ją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, trzeba by stwierdzić, że podstawę uchwał
Komisji, odpowiadających orzeczeniom w postępowaniu karnym, mogą stanowić
tylko wszystkie okoliczności ujawnione w postępowaniu członkom Komisji biorącym
udział w ich podejmowaniu. W tym przypadku przez „ujawnienie” należy rozumieć
co najmniej możliwość zapoznania się z materiałami (dokumentami), które są „nośni-
kami” utrwalającymi określone fakty i okoliczności. Stąd też jeżeli wspomniane w zle-
ceniu dokumenty nie mają wyłącznie charakteru „pozaprocesowego”, tzn. jeżeli nie
dotyczą tylko spraw organizacyjnych niezwiązanych z konkretnym postępowaniem, to
brak dostępu posłów członków Komisji do nich naruszałby art. 92 k.p.k. w zw. z art. 18
ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu. W takiej sytuacji bowiem posłowie pozbawieni do-
stępu do choćby części materiału dowodowego nie podejmowaliby decyzji co do gło-
sowania na podstawie całokształtu okoliczności ujawnionych w toku postępowania.

Należy też podkreślić, że w odniesieniu do członków Komisji Odpowiedzialności
Konstytucyjnej nie znajduje zastosowania art. 156 k.p.k., zgodnie z którym jeżeli nie
zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony waż-
nego interesu państwa, to w toku postępowania przygotowawczego stronom, obroń-
com, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia
sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub
kopie. W sprawie udostępnienia akt, sporządzenia odpisów lub kopii albo wydania
uwierzytelnionych odpisów lub kopii prowadzący postępowanie przygotowawcze

wyduje zarządzenie. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione także innym osobom.

Jest oczywiste, że poseł członek Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie jest osobą, której art. 156 k.p.k. dotyczy, ponieważ jest on tylko członkiem organu kolegialnego prowadzącego postępowanie. To Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej jako całość, a nie poseł będący jej członkiem, pełni funkcję odpowiadającą funkcji prokuratora. Stąd też wykluczone jest, aby członek KOK podlegał rygorom, które dotyczą stron, obrońców, pełnomocników i przedstawicieli ustawowych. Ujmując rzecz lapidarnie: do posła członka Komisji nie odnoszą się regulacje dotyczące tzw. tajemnicy postępowania przygotowawczego. Należy jednak przypomnieć, że dostęp do informacji nie oznacza swobody jej ujawniania osobom trzecim i opinii publicznej.

Wobec powyższego trzeba stwierdzić, że przewodniczący sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie ma kompetencji do odmowy udostępnienia posłowi członkowi tej Komisji dokumentów z jej posiedzeń, w szczególności tych, które stanowią element materiału dowodowego w konkretnym postępowaniu, z powodu nieobecności posła na całym posiedzeniu lub na jego części.

Bibliografia

Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.
Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 762, ze zm.
Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 907.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.

Piśmiennictwo

- Radziejewicz P., uwagi do art. 150, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.