

Wojciech 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 Sejmu¹

Legal Opinion on the interpretation of the effects of repeal of the Deputies' Ethics Committee resolution pursuant to Article 147 Paragraph 1 in connection with Article 145 Paragraph 4 of the Standing Orders of the Sejm, by the Presidium of the Sejm: The repeal of the resolution of the Ethics Committee by the Presidium of the Polish Sejm under Article 22 Paragraph 3 point 1 in conjunction with Article 147 Paragraph 4 and Article 132 Paragraph 2 of the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland lead to closure of the case. There are no adequate normative basis, which would indicate the possibility of a retrial by the Presidium of the Sejm. Discontinuance of proceedings by the Presidium of the Sejm stimulates a state of *rei iudicatae*. Outside the scope of review remains the legal assessment of this resolution and its justification, which implies that the procedural irregularities in the proceedings conducted by the Deputies' Ethics Committee are a sufficient condition for the repeal of the resolution of the Committee, and consequently the closure of the case.

Keywords: Deputies' Ethics Committee | Presidium of the Sejm | *rei iudicatae*
Słowa kluczowe: Komisja Etyki Poselskiej | Prezydium Sejmu | *rei iudicatae*

Naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS;
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: czy uchylenie przez Prezydium Sejmu uchwały Komisji Etyki Poselskiej podjętej w stosunku do członka tej komisji na podstawie art. 147 ust. 1 w związku z art. 145 ust. 4 regulaminu Sejmu ze względu na niezachowanie standardów postępowania w zakresie dotyczącym organizacji posiedzenia Komisji z zawiadomieniem osoby, której sprawa dotyczy, a w szczególności niezachowania trybu zawiadamiania, o którym

¹ Opinia sporządzona 29 lutego 2012 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji Etyki Poselskiej.

mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1–4 uchwały Komisji Etyki Poselskiej z 24 kwietnia 2009 r. – regulamin Komisji Etyki Poselskiej, daje podstawę do ponownego rozpatrzenia tej sprawy.

Tryb wnoszenia odwołania od uchwały Komisji Etyki Poselskiej stwierdzającej naruszenie „Zasad etyki poselskiej”

Komisja Etyki Poselskiej po rozpatrzeniu sprawy posła posądzonego o „zachowanie nieodpowiadające godności posła” (pkt 5 załącznika – „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych”) i stwierdzeniu naruszenia przez posła „Zasad etyki poselskiej” może w drodze uchwały: zwrócić uwagę, udzielić upomnienia lub nagany (art. 147 ust. 1). Unormowaną w regulaminie Sejmu procedurę rozpatrywania spraw dotyczących naruszenia „Zasad etyki poselskiej” uzupełniają przepisy regulaminu Komisji Etyki Poselskiej ustanowionego na podstawie art. 147a.

Posłowi ukaranemu uchwałą komisji: *służą (...) środki przewidziane w art. 132 ust. 2 regulaminu Sejmu. Wniesienie przez posła odwołania wstrzymuje podanie treści uchwały do publicznej wiadomości* (art. 147 ust. 4). Odesłanie zawarte w przywołanym ustępie czwartym nie odnosi się wyłącznie do art. 132 ust. 2, lecz dotyczy „środków” przewidzianych w tym przepisie. Elementy procedury wnoszenia odwołania od uchwały Komisji Regulaminowej do Prezydium Sejmu unormowane zostały nie tylko w art. 132 ust. 2, ale również w niewymienionym wprost w analizowanym odesłaniu art. 22 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu. Przepisy te, po pierwsze, ustanawiają normę kompetencyjną dla Prezydium Sejmu do rozpatrzenia odwołania od uchwały komisji, po drugie, określają zakres kompetencji Prezydium (wskazując, że organ ten może uchwałą komisji uchylić albo utrzymać ją w mocy), po trzecie – wyznaczają termin na wniesienie odwołania od uchwały komisji (14 dnia od dnia doręczenia)². Odesłanie zawarte w art. 147 ust. 4 należy rozumieć w sposób, który zakłada zastosowanie nie tylko art. 132 ust. 2, ale również art. 22 ust. 2 i 3.

Posłowi ukaranemu przez Komisję Etyki Poselskiej przysługuje prawo wniesienia odwołania od uchwały komisji do Prezydium Sejmu w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (art. 22 ust. 2). Odwołanie powinno być wniesione za pośrednictwem przewodniczącego komisji, który przedstawia je Prezydium Sejmu, dołączając materiały z posiedzenia (posiedzeń) komisji w sprawie (art. 132 ust. 2).

Regulamin nie określa szczegółowo procedury rozpatrywania przez Prezydium odwołania od uchwał dyscyplinarnych Komisji Regulaminowej i Spraw

² Artykuł 22 pkt 2: *Od uchwały Komisji przysługuje posłowi, w terminie 14 dni od dnia doręczenia, odwołanie do Prezydium Sejmu; pkt 3: Prezydium Sejmu może, w drodze uchwały: 1) uchylić uchwałę Komisji, 2) utrzymać uchwałę Komisji w mocy.*

Poselskich i uchwał Komisji Etyki Poselskiej. Zastosowanie znajdują zasady ogólne, w szczególności art. 13 określający tryb zwoływania posiedzeń i obrad tego organu. Organ odwoławczy może zasięgnąć opinii klubu lub koła, którego poseł jest członkiem (art. 132 ust. 2), ale nie ma żadnych przeszkód prawnych, by dokonywał samodzielnych ustaleń faktycznych w rozpatrywanej sprawie. Przyjąć należy, że organ ten może korzystać z typowych instrumentów służących wyjaśnieniu rozpatrywanej sprawy (analiza dokumentów, wysłuchiwanie wyjaśnień zainteresowanego lub innych osób posiadających wiedzę na temat badanej sprawy, ale nie przysługują mu żadne środki o charakterze władczym. Po rozpatrzeniu odwołania Prezydium utrzymuje uchwałę komisji w mocy lub ją uchyla. Konstrukcja przyjęta w art. 22 ust. 3 wyklucza możliwość modyfikacji kary nałożonej przez komisję.

Charakter prawny rozstrzygnięcia Prezydium Sejmu podejmowanego na podstawie art. 22 ust. 3 w związku z art. 147 ust. 4 i art. 132 ust. 2 regulaminu Sejmu

W tym kontekście rozważyć należy pytanie o charakter prawny rozstrzygnięcia Prezydium Sejmu. Wątpliwość sformułowana w pytaniu dotyczy w istocie rzeczy dylematu, czy rozstrzygnięcie to ma charakter kasatoryjny, czy też Prezydium Sejmu, rozpatrując odwołanie, rozstrzyga co do istoty sprawy. Alternatywa zawarta w art. 22 ust. 3 wyznacza zakres dopuszczalnych rozstrzygnięć Prezydium (utrzymanie w mocy uchwały komisji lub jej uchylenie). Wyrażenie „uchylenie uchwały komisji” mogłoby sugerować kasacyjny skutek rozstrzygnięcia Prezydium, jednak użyte sformułowanie stanowi zbyt nikłą przesłankę normatywną, by można było na tej podstawie wywodzić zasadnicze konsekwencje proceduralne i kompetencyjne. Milczenie regulaminu w sprawie możliwości ponownego rozpatrzenia sprawy przez komisję w sytuacji, gdy Prezydium Sejmu uchyliło uchwałę komisji, prowadzić musi do wniosku, że rozstrzygnięcie Prezydium zamyka postępowanie w sprawie. Nie ma wystarczających podstaw normatywnych, które wskazywałyby na możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy przez Komisję Etyki Polskiej. Uchwała Prezydium Sejmu rozstrzyga zatem zawsze o istocie sprawy.

Powyższe stanowisko wzmacnia zasada, zgodnie z którą Prezydium Sejmu – w czasie rozpatrywania sprawy, której dotyczy odwołanie – może zasięgnąć opinii klubu albo koła, którego poseł jest członkiem. Nie sposób, jak się wydaje, bronić poglądu, że przedmiotem takiej opinii powinny być kwestie związane z poprawnością formalną postępowania prowadzonego przez Komisję Etyki Poselskiej. Klub w praktyce nie dysponuje żadną wiedzą na temat postępowania prowadzonego przez komisję, a tym bardziej nie jest powołany do oceny jego prawidłowości. Zasięganie opinii zrzeszenia parlamentarnego ma sens tylko

wówczas, jeśli uznać, że opinia taka powinna dotyczyć zasadności nałożenia kary w konkretnych okolicznościach sprawy. Analizowana procedura konsultacyjna wiąże się z przekonaniem twórców regulaminu, że środowisko polityczne, w którym funkcjonuje ukarany przez komisję, poseł z natury rzeczy ma najszerszą wiedzę na temat jego zachowań, a tym samym może ocenić ciężar rozpatrywanego deliktu. Macierzysty klub dysponuje również środkami perswazji charakterystycznymi dla zrzeszeń parlamentarnych, które mogą być wystarczające dla zdyscyplinowania niesubordynowanego posła. Innymi słowy, omawiana procedura opiera się na założeniu zbieżnym z przekonaniem, że Prezydium Sejmu, rozpatrując odwołanie, orzeka o istocie sprawy. Skoro bowiem stanowisko klubu dotyczyć powinno oceny zasadności nałożenia kary, to tym samym cała procedura, w której taka opinia jest wykorzystywana, służy dokonaniu takiej oceny.

Przepisy regulaminu Sejmu nie formułują obowiązku sporządzenia przez Prezydium Sejmu uzasadnienia uchwały o utrzymaniu w mocy uchwały komisji, jak również uchwały uchylającej uchwałę komisji (niemniej w dotychczasowej praktyce Prezydium Sejmu sporządza uzasadnienia swoich uchwał podejmowanych w trybie art. 22 ust. 3 w związku z art. 147 ust. 4 i art. 132 ust. 2 regulaminu Sejmu). Przesłanki, które w ocenie Prezydium Sejmu uzasadniają uchylenie uchwały komisji, nie mają wpływu na status rozstrzygnięcia. Treść uzasadnienia nie może podważyć ostateczności decyzji Prezydium Sejmu. Uchylenie uchwały oznacza, że, w ocenie Prezydium Sejmu, nałożenie kary w danym przypadku było bezzasadne.

Skutki prawne uchwały nr 4 Prezydium Sejmu z 24 stycznia 2012 r.

Analiza dotychczasowej praktyki parlamentarnej wskazuje, że we wszystkich przypadkach, w których Prezydium Sejmu uchyliło uchwałę Komisji Etyki Poselskiej, uchwała taka kończyła postępowanie w sprawie³. We wszystkich przypadkach treść uzasadnienia wskazuje, że uchylenie uchwały nastąpiło w wyniku oceny, że kara nałożona przez Komisję Etyki Poselskiej była bezzasadna.

Wątpliwości sygnalizowane przez zleceniodawcę nawiązują do uchwały nr 4 Prezydium Sejmu z 24 stycznia 2012 r., która uchyliła uchwałę nr 1/VII Komisji Etyki Poselskiej z 15 grudnia 2011 r. W uzasadnieniu uchwały Prezydium Sejmu stwierdza, że uwzględniło odwołanie posła A.R. ze względu na niezachowanie standardów postępowania w zakresie dotyczącym organizacji posiedzenia komisji z zawiadomieniem osoby, której sprawa dotyczy.

³ Por. uchwały Prezydium Sejmu: nr 2/KEP z 14 maja 2002 r.; nr 3/KEP z 14 maja 2002 r.; nr 32 z 13 października 2004 r.; nr 12 z 4 maja 2005 r.; nr 22 z 9 czerwca 2006 r.; nr 16 z 28 sierpnia 2007 r.

W świetle sformułowanych wyżej ustaleń należy uznać, że treść uzasadnienia uchwały Prezydium Sejmu nr 4 z 24 stycznia 2012 r. nie ma wpływu na ostateczność rozstrzygnięcia zawartego w jej sentencji. Uchylenie uchwały Komisji Etyki Poselskiej przez Prezydium Sejmu na podstawie art. 22 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 147 ust. 4 i art. 132 ust. 2 regulaminu Sejmu prowadzi do umorzenia postępowania w sprawie. Nie ma wystarczających podstaw normatywnych, które wskazywałyby na możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy przez Prezydium Sejmu. Umorzenie postępowania przez Prezydium Sejmu powoduje stan *rei iudicatae*. Ponowne rozpatrzenie tej samej sprawy przez Komisję Etyki Poselskiej naruszałoby zasadę *ne bis in idem procedatur* (nie wolno wszczynać postępowania po raz drugi przeciw temu samemu oskarżonemu w tej samej sprawie), która jest jednym z fundamentów systemu prawa represyjnego.

Poza zakresem opinii pozostaje ocena prawna uchwały Prezydium Sejmu i jej uzasadnienia, z których wynika, że uchybienia proceduralne w trakcie postępowania prowadzonego przez Komisję Etyki Poselskiej stanowią wystarczającą przesłankę do uchylenia uchwały komisji, a w konsekwencji umorzenia postępowania w sprawie.