

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia prawna na temat wniosku o zwołanie posiedzenia Komisji Śledczej w celu wysłuchania informacji ministra koordynatora służb specjalnych na temat okoliczności odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa jednemu z dotychczasowych członków Komisji¹

Legal opinion on the motion to convene a sitting of the Committee of Inquiry to give the Minister Coordinator of Special Services a hearing on the subject of circumstances a refusal to issue a security permit to one of the current members of the Committee: The opinion concerns the motion to convene a sitting of a Committee of Inquiry to Investigate the Correctness and Legality of Actions of Public Authorities and Institutions with regard to Entities Forming the Amber Gold Group. The scope of the Committee's activity would include a clarification of circumstances of resignation from membership of the Committee by a member who has not been granted by the National Security Agency (ABW) a security permit, being a necessary condition of access to classified information. The author shows that the subject of the motion exceeds the scope of Committee's competencies. Moreover, one should not exclude that possible irregularities in actions of the ABW occurred in an extent which is insufficient to initiate parliamentary oversight procedures, i.e. to convening a sitting of the Committee of Inquiry. Besides the motion should not be accepted due to the fact that it does not meet the requirements provided by Article. 152. paragraph 2 of the Standing Orders.

Keywords: application | committee of inquiry | National Security Agency

Słowa kluczowe: wniosek | komisja śledcza | Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

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

¹ Opinia sporządzona 2 listopada 2016 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold; BAS-WAUiP-2327/16.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza wniosku o zwołanie posiedzenia Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold (dalej: Komisja) przedłożonego przez członków Komisji – posłów K.B. i W.Z. w piśmie z 21 października 2016 r. Autorzy pisma, powołując się na art. 152 regulaminu Sejmu, skierowali do przewodniczącej Komisji wniosek o zwołanie posiedzenia Komisji w dniu 28 października 2016 r. Przedmiotem posiedzenia – zgodnie z intencją wnioskodawców – miałyby być wyjaśnienie okoliczności złożenia rezygnacji z członkostwa w Komisji przez posła P.G., który podczas konferencji prasowej oświadczył, że nie uzyskał od Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego poświadczenia bezpieczeństwa warunkującego dostęp do informacji niejawnych. Powodem decyzji odmownej „miały być rzekome wątpliwości dotyczące inwigilacji posła przez obce służby”. Autorzy wniosku postulowali w nim zwołanie posiedzenia Komisji, podczas którego minister koordynator służb specjalnych miałby przedstawić szczegółową informację na temat powodów i okoliczności odmowy dostępu do informacji wymienionemu posłowi członkowi Komisji Śledczej. W dniu 24 października 2016 r. członek Komisji – poseł A.M. skierowała do przewodniczącej Komisji pismo, w którym deklaruje „przyłączenie się” do wymienionego wniosku.

Warunki poprawności formalnej wniosku z art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu²

Tryb działania komisji śledczej określa ustawa z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. 2016, poz. 1024; dalej: u.s.k.ś.). Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.s.k.ś. w sprawach w niej nieuregulowanych do komisji stosuje się przepisy regulaminu Sejmu. Ustawa o sejmowej komisji śledczej nie określa zasad

² W tej części opinii korzystam z ustaleń przedstawionych w mojej *Opinii w sprawie wniosku grupy posłów o zwołanie posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu*, 24 stycznia 2008 r. Zob. także A. Szymt, *W sprawie wniosku w trybie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu*, 12 marca 2009 r. Obie opinie [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 216–220 oraz 230–232, oraz K. Kubuj, *Opinia prawna dotycząca kompetencji i przedmiotowego zakresu działania Komisji do Spraw Służb Specjalnych w związku z wnioskiem grupy posłów o zwołanie posiedzenia Komisji na podstawie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu*, 11 lutego 2014 r., niepubl.

zwoływania posiedzeń komisji, a zatem – w tym przypadku – zastosowanie znajdują reguły wyrażone w regulaminie Sejmu.

Regulamin Sejmu przewiduje, że posiedzenia komisji odbywają się w terminach określonych przez samą komisję, jej prezydium lub przewodniczącego (art. 152 ust. 1). Porządek dzienny posiedzenia komisji ustala prezydium, które powinno w tym zakresie brać pod uwagę wnioski klubów i kół poselskich oraz poszczególnych posłów (art. 150 ust. 2). Od powyższych zasad regulamin przewiduje dwa wyjątki. Po pierwsze, Prezydium Sejmu może zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy, wyznaczając jego termin (art. 152 ust. 3). Po drugie, na pisemny wniosek co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków komisji przewodniczący komisji obowiązany jest zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy. Zwołując posiedzenie w tym trybie, przewodniczący komisji wyznacza termin posiedzenia tak, aby odbyło się ono w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku (art. 152 ust. 2).

Analiza ostatniego z wymienionych przepisów wskazuje, że warunki formalne odnoszące się do wniosku o zwołanie posiedzenia komisji obejmują: (1) wymóg pisemności, (2) poparcie co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków oraz (3) obowiązek wyraźnego określenia sprawy mającej być przedmiotem prac komisji. Zasada, zgodnie z którą każda komisja związana jest przysługującym jej zakresem działania, prowadzi do ujawnienia jeszcze jednego warunku. Prawidłowo sformułowany wniosek o zwołanie posiedzenia komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy dotyczyć powinien (4) materii, która objęta jest właściwością komisji. Wniosek, który dotyczy zagadnienia niemieszczącego się w przedmiotowym zakresie działania komisji, mimo spełnienia pozostałych warunków, nie jest prawidłowym wnioskiem w rozumieniu art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu. Niespełnienie przez wnioskodawców któregośkolwiek z wymienionych wyżej czterech warunków prowadzi do wadliwości formalnej wniosku, a tym samym nie aktualizuje obowiązku przewodniczącego do zwołania posiedzenia komisji. Zgodnie z art. 7 Konstytucji wszystkie organy władzy publicznej – w tym Sejm i jego organy wewnętrzne – mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

Należy w tym miejscu podkreślić szczególny charakter procedury, o której mowa w art. 152 ust. 2. Określony w tym przepisie tryb zwoływania posiedzeń komisji należy do nielicznych w polskim systemie prawa parlamentarnego instytucjonalnych gwarancji praw mniejszości. Tym samym wydaje się, iż ewentualna decyzja przewodniczącego komisji o odmowie zwołania posiedzenia w trybie art. 152 ust. 2 z uwagi na braki formalne wniosku, mogłaby mieć miejsce jedynie w przypadkach ewidentnych, które nie budzą żadnych wątpliwości.

Wniosek posłów K.B. i W.Z. z 21 października br. oraz pismo poseła A.M. z 24 października br.

Wniosek posłów K.B. i W.Z. z 21 października br. nie spełnia wymogów wynikających z art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu, ponieważ w dniu, w którym wniosek ten został złożony, grupa posłów nie reprezentowała „co najmniej jednej trzeciej liczby członków komisji”. W skład Komisji wchodzi 9 członków (art. 3 uchwały Sejmu z 19 lipca 2016 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold), a zatem wniosek owołanie posiedzenia Komisji w trybie art. 152 ust. 2 wymaga poparcia udzielonego przez co najmniej trzech posłów. Na ocenę prawną pisma z 21 października br. nie może mieć wpływu fakt, że w dniu 24 października br. członek Komisji – poseł A.M. udzieliła pisemnego poparcia inicjatywie posłów K.B. i W.Z. Treść art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu nie przewiduje żadnych czynności proceduralnych, które pozwalałyby na sanowanie wad wniosku. Innymi słowy, wniosek, który nie odpowiada wymogom formalnym, nie wywołuje skutków prawnych przewidzianych w tym przepisie, czyli nie rodzi po stronie przewodniczącego komisji obowiązku zwołania posiedzenia w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Ponieważ w dniu złożenia pisma przez posłów K.B. i W.Z. nie spełniało ono wymogów wynikających z art. 152 ust. 2, zawarty w nim wniosek nie wywołał przewidzianych regulaminem skutków prawnych.

Poparcie udzielone przez poseła A.M. w dniu 24 października br. – w zaistniałej sytuacji – ma charakter bezprzedmiotowy, mimo iż pozornie rozszerza grupę posłów „wnioskujących” o zwołanie posiedzenia Komisji do wymaganego przepisem regulaminu Sejmu minimum. Stanowisko przeciwne, czyli pogląd zakładający, że oba pisma łącznie tworzą jeden wniosek popierany przez wymaganą grupę posłów, musiałoby się wiązać z pytaniem o status „wniosku” w okresie poprzedzającym jego uzupełnienie usuwające wadę formalną. Zwolennicy takiego stanowiska musieliby zakładać, że do momentu udzielenia dodatkowego poparcia przez członka (członków) komisji, wniosek pozostaje w swoistym „zawieszeniu”, w którym bezterminowo oczekuje na sanowanie jego wad. Trzeba podkreślić, że tego rodzaju konstrukcja nie znajduje żadnego uzasadnienia normatywnego na gruncie art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu. Model proceduralny, ujęty w treści tego przepisu, zakłada, że skutek prawny wniosku materializuje się z chwilą jego złożenia. Złożenie wniosku rodzi obowiązek przewodniczącego komisji zwołania posiedzenia w celu rozpatrzenia sprawy wskazanej we wniosku „w terminie 30 dnia złożenia wniosku”.

Podstawową kwestią dla ustalenia poprawności formalnej wniosku, w świetle kryteriów wynikających z art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu, jest także ocena, czy „sprawa”, o której w nim mowa, mieści się w zakresie właściwości

Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold.

Wnioskodawcy postulują zwołanie posiedzenia Komisji, którego przedmiotem miałyby być wyjaśnienie powodów i okoliczności odmowy wydania przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego posłowi P.G. (byłemu członkowi Komisji) poświadczenia bezpieczeństwa warunkującego dostęp do informacji niejawnych. Elementem tego żądania jest również wniosek, by podczas posiedzenia minister koordynator służb specjalnych przedstawił szczegółową informację na ten temat. Należy również wspomnieć, że uzasadnienie wniosku nie przywołuje żadnych informacji, które wskazywałyby na brak prawidłowości działania ABW we wskazanym we wniosku przypadku, jak również na istnienie związku między odmową wydania poświadczenia bezpieczeństwa byłemu członkowi Komisji a badaniem prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold

Zważywszy, że zadania Komisji obejmują konieczność analizy dokumentów oznaczonych klauzulą ściśle tajne, ci posłowie spośród członków Komisji, którzy nie mają poświadczenia bezpieczeństwa warunkującego dostęp do informacji niejawnych oznaczonych tą klauzulą, w celu spełnienia warunków umożliwiających efektywne wykonywanie mandatu członka Komisji, poddali się postępowaniu sprawdzającemu przeprowadzanemu przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego na podstawie ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2016, poz. 1167; dalej: u.o.i.n.). Od decyzji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa osobie sprawdzanej przysługuje odwołanie do Prezesa Rady Ministrów, które należy wnieść w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem podmiotu, który przeprowadził postępowanie sprawdzające. Odwołanie nie wymaga uzasadnienia. Rozpatrzenie odwołania powinno nastąpić nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jego otrzymania (art. 35 u.o.i.n.). Osobie sprawdzanej przysługuje skarga do sądu administracyjnego na decyzję lub postanowienie organu odwoławczego w terminie 30 dni od dnia doręczenia (art. 38 ust. 1 u.o.i.n.).

Zakres właściwości Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold określony został w przywołanej wyżej uchwale Sejmu z 19 lipca 2016 r. Zakres ten wyznacza zarazem przedmiot śledztwa sejmowego. W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej: *komisja jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu*. Analiza treści uchwały o powołaniu Komisji nie pozostawia wątpliwości, że zakres jej działania nie obejmuje możliwości badania prawidłowości działania organów państwa względem członków Komisji, w tym również tych działań, które pośrednio wiążą się z wykonywaniem obowiązków członka Komisji.

W świetle założeń ustrojowych instytucja komisji śledczej służy wyjaśnieniu sprawy w postaci pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności, które uzewnętrzniły się już na etapie poprzedzającym przyjęcie uchwały sejmowej³. Komisja nie może zatem badać zdarzeń, które zaistniały „równolegle” do prowadzonych przez nią prac. Wnioskodawcy w opiniowanym wniosku nie tylko nie wskazali żadnych informacji wskazujących na brak prawidłowości działania służb w zakresie wydawania poświadczeń bezpieczeństwa członkom Komisji, ale również nie wykazali związku między postulowanym przez siebie przedmiotem posiedzenia a zadaniami śledczymi Komisji wynikającym z zakresu jej działania.

Niezależnie od wskazanych wyżej uprawnień osoby, której odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa, nie można z góry wykluczyć, że działania ABW w konkretnym przypadku były nieprawidłowe w stopniu, który uzasadnia uruchomienie przez Sejm procedur kontrolnych. W obecnym stanie prawnym Komisja do Spraw Służb Specjalnych jest tym organem Sejmu, którego właściwość obejmuje kontrolę nad działalnością służb specjalnych w tym rozpatrywanie skarg na działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (pkt 2 załącznika do regulaminu Sejmu – Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych).

Podsumowanie

W podsumowaniu należy przedstawić wnioski wynikające z oceny analizowanej sytuacji.

- Wniosek posłów K.B. i W.Z. z 21 października 2016 r. (wsparty pismem poseł A.M. z 24 października 2016 r.) wykracza poza zakres właściwości Komisji. Analiza treści uchwały o powołaniu Komisji wskazuje, że zakres jej działania nie obejmuje możliwości badania prawidłowości działania organów państwa względem jej członków, w tym również tych działań, które pośrednio wiążą się z wykonywaniem obowiązków członka Komisji. W świetle założeń ustrojowych instytucja komisji śledczej służy wyjaśnieniu sprawy w postaci pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności, które uzewnętrzniły się już na etapie poprzedzającym przyjęcie uchwały sejmowej.
- Niezależnie od wskazanych w opinii uprawnień osoby, której odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa, nie można z góry wykluczyć, że działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego ABW w konkretnym przypadku były nieprawidłowe w stopniu, który uzasadnia uruchomienie przez Sejm procedur kontrolnych. W obecnym stanie prawnym Komisja

³ Zob. wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06; uzasadnienie pkt 4.1.

do Spraw Służb Specjalnych jest tym organem Sejmu, którego właściwość obejmuje kontrolę nad działalnością służb specjalnych, w tym rozpatrywanie skarg na działania ABW.

- Wniosek posłów K.B. i W.Z. z 21 października br. nie spełnia wymogów wynikających z art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu, ponieważ w dniu, w którym wniosek ten został złożony, grupa posłów nie reprezentowała „co najmniej jednej trzeciej liczby członków komisji”. Na ocenę prawną pisma z 21 października br. nie może mieć wpływu fakt, że w dniu 24 października br. członek Komisji – poseł A.M. udzieliła pisemnego poparcia inicjatywie posłów K.B. i W.Z. Treść art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu nie przewiduje żadnych czynności proceduralnych, które pozwalałyby na sanowanie wad wniosku.