

Projekt sejmowy dotyczący „hazardowej” komisji śledczej jest niezgodny z Konstytucją RP

Projekty dot. „hazardowej” komisji śledczej zgłoszone przez wszystkie największe kluby (PO, PiS, Lewica) zawierają poważne wady, które przesądzają o ich niezgodności z Konstytucją RP. Na posiedzeniu połączonych Komisji Ustawodawczej i Finansów Publicznych nie zostały one usunięte, co oznacza, że po kilku miesiącach działania hazardowej komisji śledczej Trybunał Konstytucyjny może zakwestionować jej legalność – czytamy w najnowszej Analizie Fundacji FOR.

W Analizie FOR pt. „Jak uniknąć recydywy niekonstytucyjności? Przyszła „hazardowa” komisja śledcza a Konstytucja RP”:

- a) szczegółowo omówiono wymogi potwierdzone w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i składające się na konstytucyjny standard funkcjonowania każdej komisji śledczej,
- b) dokładnie przeanalizowano projekty uchwał PO, PiS i Lewicy dotyczące powołania hazardowej komisji śledczej wraz z wykazaniem ich licznych niezgodności z Konstytucją RP,
- c) zaproponowano inne, niż parlamentarna komisja śledcza, instrumenty kontroli parlamentarnej, po które może sięgnąć Sejm w celu wyjaśnienia okoliczności powstawania projektu (projektów) nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

1) Konstytucyjny standard funkcjonowania komisji śledczej

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.

Przede wszystkim, przedmiot działania komisji śledczej oraz jego ramy czasowe muszą być tak wyznaczone, by miała ona faktyczne możliwości rzetelnego i sprawnego zbadania powierzonej jej sprawy w toku kadencji Sejmu. Zbyt rozległe ujęcie przedmiotu działania stwarza pokusę do działań arbitralnych i wybiórczego badania wątków i działań zgodnie z zapotrzebowaniem politycznym.

2) Ocena projektu PO w sprawie powołania hazardowej komisji śledczej

Do łaski marszałkowskiej wpłynęły trzy projekty uchwał dotyczące powołania sejmowej komisji śledczej w sprawie tzw. afery hazardowej. Przygotowały je największe kluby parlamentarne – Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość oraz Lewica. Projekty zostały skierowane do rozpatrzenia przez dwie komisje sejmowe – Komisję Ustawodawczą i Komisję Finansów Publicznych, które ostatecznie wybrały projekt klubu PO jako wiodący w dalszych pracach połączonych komisji.

Jak czytamy w Analizie FOR, projekt PO wyróżnia się zdecydowanie lepszą jakością legislacyjną i precyzją sformułowań na tle pozostałych propozycji. Niestety, nie udało się uniknąć posłom PO skażenia go doraźnymi potrzebami politycznymi.

Podstawową wadą tego projektu jest **rozciągnięcie ponad dopuszczalną miarę sprawy będącej przedmiotem badania**, co zdaje się wynikać z próby „zagarnięcia” w celach politycznych jak największej liczby wątków rozmywających podstawowy cel komisji.

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 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 objętych 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.

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 M. 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”. Nie wiadomo natomiast, ponieważ nie wyjaśnia tego projekt uchwały, dlaczego posłowie PO wskazują na 10 października 2009 r. jako datę zamykającą obszar zainteresowania komisji.

Niedopuszczalne jest zaproponowane przez PO ograniczenie do końca lutego czasu działania komisji. 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.

3) 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 szczegółowo wykazano w Analizie FOR – antidotum na wszystkie problemy.

Sejm ma do dyspozycji jeszcze kilka innych instrumentów, w wielu przypadkach bardziej sprawdzonych i skuteczniejszych niż komisja śledcza:

- **Najwyższa Izba Kontroli (NIK)** – wykonuje swoje czynności poprzez wyspecjalizowanych kontrolerów, którzy – niezależnie od tego, że dysponują szerokimi uprawnieniami – to wyróżniają się z pewnością większym doświadczeniem, niż posłowie. Działania NIK-u mogłyby doprowadzić do szybszego, bardziej profesjonalnego i pełniejszego wyjaśnienia wątpliwości dotyczących prac nad projektami nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych.
- **Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej (KOK)** – jest 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. KOK 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.
- **Inne instrumenty: interpelacje, zapytania poselskie, informacje w sprawach bieżących, 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. 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.

Pełna wersja Analiza FOR „Jak uniknąć recydywy niekonstytucyjności? Przyszła „hazardowa” komisja śledcza a Konstytucja RP” dostępna jest na stronie Fundacji FOR: www.for.org.pl

Więcej informacji udzielają:

Dawid Sześciło – Autor Analizy, Współpracownik Fundacji FOR
tel. kom. +48 697 051 664
e-mail: dawid.szescilo@gmail.com

Emilia Legieta – Specjalista ds. PR Fundacji FOR
tel. kom. +48 691 232 993
e-mail: emilia.legieta@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J.Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa
tel. +48 427 40 10, fax +48 22 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

Fundacja FOR została założona w marcu 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza (wyłącznie fundator). Jej głównym celem jest wspieranie działalności społecznej, naukowej i oświatowej sprzyjającej rozwojowi instytucji demokratycznych w Polsce, a także wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego i wzrost zaangażowania obywateli w działania przyczyniające się do rozwoju kraju. Fundacja FOR, w ciągu swojej dwuletniej działalności, stała się ważnym think tankiem, aktywnie uczestniczącym w życiu społeczno-ekonomicznym Polski i Europy.
