**W SPRAWIE SPOSOBU OBLICZANIA TERMINU
WYZNACZONEGO NA ZŁOŻENIE ZDANIA ODREBNEGO
DO STANOWISKA KOMISJI ŚLEDCZEJ**

Opinia poświęcona jest analizie prawnej zagadnienia związanego z trybem wyznaczania przez komisję śledczą terminu na złożenie zdania odrębnego do stanowiska komisji. Autor opinii wskazuje, że rozważany termin nie wynika z ustawy, ale stanowi incydentalne rozstrzygnięcie proceduralne komisji. W systemie prawa brakuje jednolitych, uniwersalnych reguł obliczania terminów wyrażonych w przepisach. Obliczanie terminu wyznaczonego przez komisję podlega regułom potocznym i nie ma podstaw normatywnych, aby sięgać do swoistego sposobu obliczania terminów ujętych w innych przepisach prawa. W konkretnych okolicznościach faktycznych komisja powinna rozważyć celowość włączenia przesłanych po wyznaczonym terminie zdań odrębnych do sprawozdania komisji, mając na uwadze, że służyłoby to respektowaniu ustawowego prawa mniejszości członków komisji oraz byłoby wyrazem przekonania, że ustalenia komisji śledczych czynione są na podstawie bezstronnej analizy stanu faktycznego i nie wiążą się z eliminacją poglądów tych, którzy badane okoliczności oceniają odmiennie.

Słowa kluczowe: Sejm, komisja śledcza, regulamin Sejmu

**ON THE MANNER OF CALCULATING THE TIME LIMIT
FOR SUBMITTING A DISSENTING OPINION ON THE POSITION
OF AN INVESTIGATIVE COMMITTEE**

In the opinion, the legal analysis of the issue concerning the manner of setting the time limit by an investigative committee for submitting a dissenting opinion on the committee's position is presented. The author points to the fact that the time limit does not result from a statute but is a committee's incidental procedural decision. In the system of law there are no uniform, universal rules for calculating the time limits set in provisions. Calculating the time limit set by commissions results from customary rules and there are no normative grounds for applying the manner of calculating the time limit provided for in other provisions of law. In particular factual circumstances, a committee shall consider expediency of including dissenting opinions on the committee's report submitted after the time limit, taking into account the fact that it would serve to respect the statutory right of the minority of committee's members and would express the conviction that decisions of investigative committees are made on the basis of an impartial analysis of factual state and do not involve eliminating views of those who regard the examined circumstances differently.

Key words: Sejm, investigative committee, Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland

I. TEZY

1. Konieczność ustalenia terminu na sporządzenie przez członków komisji śledczej zdań odrębnych wiąże się z prakseologią prac komisji. Z natury rzeczy termin na skorzystanie przez członków komisji z przysługującego im uprawnienia nie może być nieogra-

* Opinia została napisana 2 lipca 2019 r. (*przyp. red.*).

niczony. Określenie przez komisję terminu na przedstawienie ewentualnych zdań odrębnych jest warunkiem zamknięcia prac nad sprawozdaniem komisji, a zarazem termin ten powinien faktycznie pozwalać na realizację uprawnienia gwarantowanego w ustawie.

2. Sposób obliczania terminów wyrażonych w ustawie o sejmowej komisji śledczej czy regulaminie Sejmu bądź wyznaczanych na podstawie tych przepisów podlega zasadom potocznym i nie ma podstaw normatywnych, by sięgać do swoistego sposobu obliczania terminów ujętych w kodeksie cywilnym, kodeksie postępowania cywilnego, kodeksie postępowania administracyjnego, kodeksie karnym czy kodeksie postępowania karnego.

3. Jakkolwiek istnieją formalnoprawne przesłanki pozwalające komisji na ocenę, że zdanie odrębne przesłane za pośrednictwem urzędu pocztowego dotarło do komisji po upływie wyznaczonego tygodniowego terminu, to zarazem komisja powinna rozważyć, czy w konkretnych okolicznościach faktycznych nie uznać, że włączenie nadesłanego zdania odrębnego do sprawozdania komisji jest dopuszczalne.

4. Włączenie przesłanych po wyznaczonym terminie zdań odrębnych do sprawozdania komisji służyłoby respektowaniu ustawowego prawa mniejszości członków komisji oraz byłoby wyrazem przekonania, że znaczenie stanowiska przyjętego przez większość członków komisji znajduje swoje potwierdzenie w konkretnych, szczegółowych ustaleniach faktycznych oraz spójnej ocenie badanych zdarzeń.

II. PRZEDMIOT OPINII

Zgodnie z treścią zlecenia:

„W dniu 13 czerwca br. na 132. posiedzeniu, Komisja Śledcza do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold przyjęła zgodnie z art. 19a ustawy o sejmowej komisji śledczej swoje stanowisko. Ponadto, członkowie komisji — bez głosów sprzeciwu — zdecydowali o wyznaczeniu tygodniowego terminu na zgłoszenie przez posłów w formie pisemnej ewentualnego zdania odrębnego do stanowiska, o którym mowa w art. 19b ustawy o sejmowej komisji śledczej. Tym samym ostatnim dniem na dokonanie tej czynności był 21 czerwca br. W dniu 24 czerwca br. do Kancelarii Sejmu wpłynęła przesyłka polecona zawierająca zdanie odrębne zgłoszone przez posłów: Krzysztofa Brejzę oraz Witolda Zembaczyńskiego. Zgodnie z datą widniejącą na kopercie, można stwierdzić, że została ona nadana w dniu 21 czerwca br.

W związku z powyższym, uprzejmie proszę o wykonanie opinii prawnej oceniającej dotrzymanie przez posłów: Krzysztofa Brejzę oraz Witolda Zembaczyńskiego wyznaczonego na posiedzeniu Komisji Śledczej w dniu 13 czerwca br. tygodniowego terminu na zgłoszenie zdania odrębnego do przyjętego stanowiska komisji”.

III. MODEL NORMATYWNY USTALENIA PRZEZ KOMISJĘ ŚLEDCZĄ TREŚCI SPRAWOZDANIA

1. Ustawą z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024) unormowano zasady tworzenia przez komisję śledczą sprawozdania z jej

działalności (art. 19a–19b). Przepisy te przewidują m.in., że sprawozdanie komisji śledczej powinno zawierać stanowisko komisji w sprawie określonej w uchwale o jej powołaniu. Podstawą prac komisji nad sprawozdaniem jest projekt stanowiska opracowany i przedłożony komisji przez przewodniczącego komisji (art. 19a ust. 3). Do tak ustalonego tekstu projektu posłowie mogą zgłaszać poprawki w formie pisemnej, które po rozpatrzeniu stają się przedmiotem rozstrzygnięcia komisji większością głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji (art. 163a ust. 1 regulaminu Sejmu w związku z art. 1 ust. 3 ustawy). Ewentualny spór dotyczący kolejności głosowania zgłoszonych poprawek komisja może rozstrzygnąć w uchwale podejmowanej w tym samym trybie. Po rozpatrzeniu poprawek komisja przyjmuje w uchwale swoje stanowisko (art. 19a ust. 6). O ile stanowisko komisji jest konstytutywnym elementem sprawozdania, to zdania odrębne poszczególnych członków komisji są elementami fakultatywnymi (art. 19b ust. 1). Zdanie odrębne zawiera odmienne stanowisko co do całości albo do części stanowiska komisji (art. 19b ust. 2). Zdanie odrębne po jego zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy zamieszcza się w sprawozdaniu komisji (art. 19b ust. 3).

Ani w ustawie o sejmowej komisji śledczej, ani w stosowanym akcesoryjnie regulaminie Sejmu (art. 1 ust. 3 ustawy) nie określono terminu na przedstawienie przez członków komisji zdań odrębnych, podobnie jak nie unormowano szeregu innych szczegółowych kwestii proceduralnych. Zagadnienia te rozstrzygane są incydentalnie proceduralnymi uchwałami komisji. Dopuszczalność podejmowania tego rodzaju uchwał wynika z praktyki parlamentarnej, a także znajduje pośrednie potwierdzenie w treści art. 163a ust. 2 regulaminu Sejmu¹. Tryb podejmowania takich uchwał ma zazwyczaj bardzo uproszczony charakter. Propozycja rozstrzygnięcia konkretnej sprawy proceduralnej inicjowana jest propozycją (wnioskiem) przewodniczącego komisji i w razie braku sprzeciwu innych członków komisji jest ona traktowana jako uchwała całej komisji. Należy zarazem pamiętać, że incydentalne rozstrzygnięcia proceduralne nie mogą być sprzeczne z regulaminem Sejmu, a w przypadku sejmowej komisji śledczej również z ustawą normującą jej tryb działania.

Konieczność ustalenia terminu na sporządzenie przez członków komisji śledczej zdań odrębnych wiąże się z prakseologią prac komisji. Z natury rzeczy termin na skorzystanie przez członków komisji z przysługującego im uprawnienia nie może być nieograniczony. W przeciwnym razie prace komisji mogłyby nigdy nie zostać zakończone, a stan oczekiwania na ewentualne zdania odrębne trwałby w nieskończoność. Z kolei termin wyznaczony na sporządzenie zdań odrębnych musi faktycznie pozwalać na realizację prawa, o którym mowa w art. 19b ust. 1 ustawy. Zbyt krótki termin mógłby w praktyce prowadzić do wyłączenia możliwości sporządzenia zdania odrębnego. W tym kontekście, antycypując dalszy tok rozważań, warto zaznaczyć, że jakkolwiek

¹ Art. 163a ust. 2 regulaminu Sejmu: „W przypadku zgłoszenia na posiedzeniu komisji wniosku w sprawie proceduralnej wniosek taki głosowany jest niezwłocznie. W przypadku uzyskania w głosowaniu nad wnioskiem równej liczby głosów, o przyjęciu albo o odrzuceniu uchwały w tej sprawie rozstrzyga głos prowadzącego obrady, jeżeli nie wstrzymał się on od głosu”.

tygodniowy termin może być oceniany jako bardzo krótki, to nie bez znaczenia jest fakt, że propozycja przewodniczącej komisji nie spotkała się z protestem żadnego z członków komisji uczestniczących w posiedzeniu, a w szczególności posłów zapowiadających zgłoszenie zdania odrębnego. Reasumując, należy stwierdzić, że określenie przez komisję terminu na przedstawienie ewentualnych zdań odrębnych jest warunkiem zamknięcia prac nad sprawozdaniem komisji, a zarazem termin ten powinien faktycznie pozwalać na realizację uprawnienia gwarantowanego przez ustawę.

2. Istotą analizowanego zagadnienia pozostaje ocena, czy przyjęty przez komisję śledczą tygodniowy termin na przedstawienie przez jej członków ewentualnych zdań odrębnych powinien być obliczany z uwzględnieniem zasady, że termin ten uznać należy za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej. Tego rodzaju fikcja prawna przyjęta została m.in. w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., art. 165 § 2 k.p.c. i art. 124 k.p.k.

Ani w ustawie o sejmowej komisji śledczej, ani w regulaminie Sejmu przy ustanawianiu terminów na wykonanie określonych czynności konwencjonalnych, w żadnym z przypadków nie sformułowano odesłania do innych ustaw określających sposób liczenia tych terminów. Ustawą bardzo precyzyjnie unormowano terminy na zgłoszenie przez osobę wezwaną wniosku o zwrot uzasadnionych wydatków, jakie ta osoba poniosła w związku z udziałem w posiedzeniu komisji, w tym z tytułu utraty zarobków (art. 17 ust. 2 i 3), nie wyznaczono jednak ogólnej reguły, która mogłaby być instruktywna dla rozstrzygnięcia badanego zagadnienia. W ustawie przewidziano również, że do postępowania w sprawach wzywania oraz przesłuchiwania osób wezwanych przez komisję oraz zwalniania ich z obowiązku zachowania tajemnicy w zakresie w niej nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego dotyczące w tym zakresie świadków (art. 11i). Odesłanie to potencjalnie mogłoby pozwalać na zastosowanie w odniesieniu do relacji świadek–komisja artykułu 124 k.p.k. Nie sposób jednak bronić poglądu, że wyprowadzona w ten sposób reguła ustalania terminów dotyczących świadka może mieć zastosowanie do kwestii proceduralnych wewnątrz komisji.

W konsekwencji należy uznać, że sposób obliczania terminów wyrażonych w ustawie o sejmowej komisji śledczej czy regulaminie Sejmu bądź wyznaczanych na podstawie tych przepisów podlega zasadom potocznym i nie ma podstaw normatywnych, aby sięgać do swoistego sposobu obliczania terminów ujętych w kodeksie cywilnym, kodeksie postępowania cywilnego, kodeksie postępowania administracyjnego, kodeksie karnym czy kodeksie postępowania karnego. Skoro bowiem ustawodawca przewidział w systemie prawa w pewnych sytuacjach stosowanie takiej zasady, to należy przyjąć, że nieustanowienie jej w odniesieniu do sposobu liczenia terminów wynikających z prawa parlamentarnego nie jest wynikiem przypadkowego pominięcia legislacyjnego, lecz stanowi przemyślane rozstrzygnięcie ustawodawcze.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje, że w systemie prawa nie ma jednolitych, uniwersalnych reguł obliczania terminów wyrażonych w przepisach prawa, a podstawą stosowania zasad określonych w innych aktach prawnych zawsze musi być

wyraźne upoważnienie wyrażone w treści normy prawnej. Por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego dotyczące niestosowania kodeksu cywilnego do obliczania niektórych terminów prawa pracy (mimo odesłania zawartego w art. 300 k.p.): uchwała SN z 21 maja 1991 r., sygn. akt I PZP 16/91, wyrok SN z 19 grudnia 1996 r., sygn. akt I PKN 47/96, wyrok SN z 17 listopada 2004 r., sygn. akt II PK 64/04, postanowienie SN z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt II PK 223/09; uchwała SN dotycząca niestosowania do obliczania terminu do wniesienia odwołania od czynności zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zasady wynikającej z art. 165 § 2 k.p.c. (uchwała SN z 7 lutego 2014 r. sygn. akt III CZP 90/13III; w uchwale tej SN trafnie zauważył, że „w ustawach procesowych [por. art. 165 § 2 k.p.c., art. 124 k.p.k. i art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.] przyjmuje się wprawdzie jako regułę, że nadanie pisma w placówce pocztowej operatora publicznego jest równoznaczne z wniesieniem go do organu, jednak w każdym z tych postępowań domniemanie to wynika wprost z treści przepisów”); wyrok SN, w którym Sąd wskazał, że „Kodeks karny nie zawiera unormowania określającego sposób obliczania terminów przedawnienia, jednak terminy te mają charakter materialny, a nie procesowy, dlatego do ich obliczania nie stosuje się zasad określonych w Rozdziale 14 Kodeksu postępowania karnego, w tym w art. 123 § 3 k.p.k., jak też rozwiązań przyjętych w Kodeksie cywilnym, albowiem Kodeks karny nie zawiera przepisu odsyłającego”; wyrok z 19 lutego 2014 r., sygn. akt II KK 23/14; postanowienie SN, który stwierdził, że przepis art. 165 § 3 k.p.c. nie ma zastosowania do protestu przeciwko wyborowi Prezydenta RP (zgodnie z nieobowiązującą już ustawą z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP, Sąd uznał, że „nie ma podstaw do przyjęcia, że w rozpoznawanej sprawie miałyby zastosowanie art. 165 § 3 Kodeksu, zgodnie z którym złożenie pisma przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Należy bowiem uznać, że szczególne cele i właściwości postępowania w sprawach protestów wyborczych przemawiają za przyjęciem, że sprawa terminu wnoszenia protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta RP jest uregulowana w przepisie art. 73 ust. 1 ustawy w sposób wyczerpujący i niedopuszczający jakichkolwiek odstępstw w drodze odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego”, postanowienie SN z 25 października 2000 r., sygn. akt III SW 92/00).

Prezentowanemu stanowisku nie przeczy uchwała SN z 11 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP 3/03, dotycząca sposobu obliczania terminu na wniesienie protestu wobec czynności podjętych przez zamawiającego w toku postępowania o zamówienie publiczne (art. 82 ust. 1 nieobowiązującej dziś ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych). W uchwale tej Sąd wyraził wprawdzie pogląd (*obiter dicta*), że „rozwiązanie legislacyjne, polegające na zrównaniu daty złożenia pisma w polskim urzędzie pocztowym z datą dokonania czynności, jest powszechnie przyjmowane w aktach normatywnych regulujących postępowanie przed władzami państwowymi i władzami samorządu terytorialnego (np. art. 57 § 5 k.p.a., art. 124 k.p.k., art. 133 § 4 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia), w postępowaniu dyscyplinarnym (np. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 września

2002 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania dyscyplinarnego, Dz.U. nr 155, poz. 1293) i przed organami samorządu zawodowego (np. § 5 ust. 2 rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych, Dz.U. nr 77, poz. 829). Na gruncie takich przepisów można zatem mówić o istnieniu standardu w zakresie tworzenia reguł postępowania i w zakresie terminu dokonania czynności procesowych i rozważać dopuszczalność wykładni opartej na analogii w razie istnienia luki w prawie”. Jednak ostatecznie SN uznał, że „w razie oddania protestu w polskim urzędzie pocztowym, termin przewidziany w art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) jest zachowany tylko wtedy, gdy zamawiający mógł przed jego upływem zapoznać się z treścią protestu”.

3. Ocena, czy tygodniowy termin wyznaczony przez komisję na przedstawienie zdań odrębnych powinien być obliczany z zastosowaniem zasady, że termin ten należy uznać za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej, powinna uwzględniać:

1) okoliczność, że wyznaczony termin nie wynika z ustawy, ale stanowi incydentalne rozstrzygnięcie proceduralne komisji,

2) brak w systemie prawa jednolitych, uniwersalnych reguł obliczania terminów wyrażonych w przepisach prawa oraz zasadę, że podstawą stosowania reguł określonych w innych aktach prawnych musi być zawsze wyraźne upoważnienie wyrażone w treści normy prawnej,

3) okoliczność, że analizowane w opinii rozstrzygnięcie proceduralne komisji dotyczy istotnego uprawnienia członków komisji śledczej.

Jakkolwiek istnieją formalnoprawne przesłanki pozwalające komisji na ocenę, że zdanie odrębne przesłane za pośrednictwem urzędu pocztowego dotarło do komisji po upływie wyznaczonego tygodniowego terminu, to zarazem komisja powinna rozważyć, czy w konkretnych okolicznościach faktycznych nie uznać, że włączenie nadesłanego zdania odrębnego do sprawozdania komisji jest dopuszczalne. Nie sposób bowiem przyjąć, że działanie autorów zdania odrębnego nosi znamiona obstrukcji służącej opóźnieniu prac komisji. Z dokumentów wynika, że treść zdania odrębnego została ustalona w formie pisemnej przed upływem tygodniowego terminu. Należy zarazem uznać, że nawet przesłanie tego dokumentu pocztą elektroniczną na adres przewodniczącej komisji gwarantowałaby spełnienie wyznaczonego terminu. Do dnia (24 czerwca), w którym przesyłka dotarła do Kancelarii Sejmu, nie zostały podjęte względem sprawozdania żadne czynności, które uniemożliwiłaby inkorporowanie do jego treści nadesłanego zdania odrębnego.

Istnienie standardu legislacyjnego w zakresie unormowań utożsamiających nadanie pisma w urzędzie pocztowym ze spełnieniem terminu na wykonanie określonej czynności, o którym wspomniał SN w przywołanej uchwale Izby Cywilnej, jest — jak się wydaje — źródłem błędnego powszechnego przekonania o uniwersalności tej zasady. Powszechność tego poglądu w żadnej mierze go nie uprawomocnia (*ignorantia iuris*

nocet), jednak w porządku przyczynowym może stanowić wytłumaczenie analizowanego przypadku.

Doniosłość ustrojowa sejmowego śledztwa wiąże się z założeniem, że ustalenia komisji śledczych czynione są na podstawie bezstronnej analizy stanu faktycznego, a nie poprzez eliminację poglądów tych, którzy badane okoliczności oceniają odmiennie. Wyrazem takiego przekonania jest dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości zgłoszenia zdań odrębnych przez tych członków komisji, którzy nie podzielają jej ustaleń. Włączenie przesłanych po wyznaczonym terminie zdań odrębnych do sprawozdania komisji służyłoby respektowaniu ustawowego prawa mniejszości członków komisji oraz byłoby wyrazem przekonania, że znaczenie stanowiska przyjętego przez większość członków komisji znajduje swoje potwierdzenie w konkretnych, szczegółowych ustaleniach faktycznych oraz spójnej ocenie badanych zdarzeń.

IV. KONKLUZJA

Podsumowanie w formie tez zostało zawarte w pkt I niniejszej opinii.

*Wojciech Odrowąż-Sypniewski**

* **Wojciech Odrowąż-Sypniewski**, Biuro Analiz Sejmowych,
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7704-5042>