



Andrzej Szmyt*

Uniwersytet Gdański

SPÓŁDZIELCZE KASY OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWE JAKO SPRAWA DLA SEJMOWEJ KOMISJI ŚLEDCZEJ W ŚWIETLE DWÓCH POSELSKICH PROJEKTÓW UCHWAŁ Z 2016 R.

1. Od kilku lat opinię publiczną zajmuje problem Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (dalej: SKOK), zwłaszcza z uwagi na niepokojące sygnały co do ich kondycji finansowej i przejrzystości systemu. Znalazło to swe odzwierciedlenie także na forum parlamentarnym, czego wyrazem może być posiedzenie sejmowej Komisji Finansów Publicznych (28 czerwca 2017 r.), na którym – na wniosek posłów Platformy Obywatelskiej – szef Komisji Nadzoru Finansowego przedstawił najnowsze dane o stanie finansów sektora spółdzielczych kas. Równocześnie media podały informację o wprowadzeniu zarządcy komisarycznego do kolejnego z dużych SKOK-ów (*śląskiej kasy „Piast”*)¹. W dyskusji na posiedzeniu komisji przypomniano, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłacił już prawie 5 mld zł osobom mającym depozyty w upadających SKOK-ach, że z rynku zniknęło z powodu niewypłacalności osiem SKOK-ów mających łącznie 660 tys. klientów, że wartość depozytów z około 17 mld zł zmniejszyła się do około 10 mld zł. Wskazano też, że – spośród 37 działających dziś kas – w 6 z nich kieruje działalnością zarządca komisaryczny, a w kolejnych 9 toczy się postępowanie dotyczące ustanowienia takiego zarządcy, że większość depozytów klientów znajduje się w SKOK-ach o współczynniku wypłacalności poniżej minimum bezpieczeństwa. Podkreślano też, że SKOK-i przez 20 lat – inaczej niż banki – nie podlegały państwowemu nadzorowi finansowemu. Nie może przeto dziwić, że już wcześniej zrodziły się inicjatywy objęcia SKOK-ów działalnością sejmowej komisji śledczej.

* aszmyt50@wp.pl

¹ M. Samcik, *SKOK w kiepskiej sytuacji. System nie działa*, „Gazeta Wyborcza” 29.06.2017 r.

2. W dniu 13 lipca 2016 r. grupa posłów (Klub Poselski Nowoczesna) wniosła do Sejmu RP projekt uchwały (datowany na 12 lipca 2016 r.) „w sprawie powołania Komisji Śledczej w celu zbadania metod funkcjonowania oraz prowadzenia działalności o charakterze finansowym podmiotów wchodzących w skład grupy Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (SKOK)”. Pod projektem uchwały figuruje 46 podpisów poselskich, co oznacza spełnienie warunku z art. 136a ust. 1 regulaminu Sejmu². Do reprezentowania wnioskodawców w dalszych pracach wnioskodawcy upoważnili posła Witolda Zembaczyńskiego, ale pismem z dnia 15 lipca 2016 r. do Marszałka Sejmu tenże poseł poinformował o zmianie osoby wyznaczonej do reprezentowania wnioskodawców nad projektem uchwały, wskazując w tym zakresie poseł Paulinę Hennig-Kłoskę. Do wniesionego projektu uchwały posłowie wnioskodawcy dołączyli trzystronicowe uzasadnienie; zgodnie z art. 136a ust. 2 regulaminu Sejmu, winno ono wskazywać potrzebę i cel powołania komisji śledczej.

Zgodnie z decyzją Prezydium Sejmu Szef Kancelarii Sejmu skierował wniesiony projekt uchwały do Biura Legislacyjnego oraz Biura Analiz Sejmowych w Kancelarii Sejmu w celu sporządzenia opinii prawnych. Ponieważ decyzja Sejmu RP o potrzebie lub braku potrzeby powołania proponowanej komisji śledczej jest ściśle uznaniowa i o politycznym charakterze, przeto uwagi w opinii prawnej z założenia nie mogą dotyczyć tego wymiaru sprawy³.

Jak wyżej wspomniano, posłowie wnioskodawcy załączyli do projektu uchwały uzasadnienie. W odniesieniu do potrzeby i celu powołania proponowanej komisji śledczej jako „motywy” – co do faktów – uzasadniające złożenie wniosku wskazują „liczne informacje pochodzące od organów państwa (w tym Komisji Nadzoru Finansowego, Najwyższej Izby Kontroli czy też Narodowego Banku Polskiego) o nieprawidłowościach w działaniu systemu SKOK-ów” oraz doniesienia medialne o złej kondycji finansowej wielu elementów tego systemu, ale także – zapewne w oparciu o *własne przekonanie* – potrzebę „zbadań”, czy *nie występuje zależność interesów* („mogąca być podstawą do różnego rodzaju nadużyć”) między środowiskami partii politycznych promujących system SKOK a władzami kas, jak też „możliwość wystąpienia niedozwolonych nacisków w procesie legislacyjnym, dotyczących kas spółdzielczych”. Wnioskodawcy podkreślają znaczenie badania „motywu politycznego” sprawy i „podejrzenia” nadużycia kompetencji przez kierownictwo SKOK-ów (w tym roli Grzegorza Biereckiego). Zdaniem wnioskodawców „zbadań” wymaga stan obowiązującego prawa – w zakresie potrzeb kontroli nad SKOK-ami ze strony organów państwa, w zakresie możliwości finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych ze środków SKOK-ów. Wnioskodawcy podkreślają znaczenie istotnego uszczuple-

² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: M.P. z 2012 r., poz. 32, ze zm.).

³ W opracowaniu niniejszym – w zakresie projektu z dnia 13 lipca 2016 r. – wykorzystano zmodyfikowane fragmenty opinii BAS-WAU iP-1626/16 z dnia 3 sierpnia 2016 r.

nia rezerwy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z tytułu upadłych SKOK-ów i niebezpieczeństw płynących z dążeń do zliberalizowania przepisów o kontroli organów państwowych nad kasami. Uzasadnienie nie odnosi się natomiast do prawnych aspektów uchwały o powołaniu proponowanej komisji śledczej.

3. W dniu 21 lipca 2016 r., a więc kilka dni później, także inna grupa posłów (Platforma Obywatelska) wniosła do Sejmu projekt uchwały „w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa regulującego działanie systemu Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych w latach 1994–2016, jak również ustalenia i zbadania mechanizmów, które doprowadziły do obecnej, trudnej sytuacji tego systemu”. Pod projektem figurują 92 podpisy poselskie. Do reprezentowania wnioskodawców w dalszych pracach nad projektem wnioskodawcy upoważnili posel Izabelę Leszczyńską. Do wniesionego projektu uchwały posłowie wnioskodawcy dołączyli pięćiostronicowe uzasadnienie. Zgodnie z decyzją Prezydium Sejmu, Szef Kancelarii Sejmu skierował w dniu 5 września 2016 r. także i ten projekt uchwały do Biura Legislacyjnego oraz Biura Analiz Sejmowych w Kancelarii Sejmu w celu sporządzenia opinii prawnych. W danym momencie projekt uchwały nie został jeszcze opatrzony numerem jako druk sejmowy⁴.

Jak wspomniano, posłowie wnioskodawcy załączyli do projektu uchwały uzasadnienie. W odniesieniu do potrzeby i celu powołania proponowanej komisji śledczej jako przesłanki – co do faktów – uzasadniając złożenie wniosku, wskazali nieskonkretyzowane „podejrzenia” złamania prawa w toku prac nad ustawą z 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, przekonanie o potrzebie zbadania praktyki udzielania niektórym posłom i senatorom pożyczek przez SKOK (w szczególności pod kątem ustalenia, czy pożyczki te były udzielane na zasadach rynkowych), „podejrzenia” co do okoliczności podjęcia przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego w 2009 r. decyzji o skierowaniu uchwalonej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli prewencyjnej, kolejno też – przekształcenia organizacyjno-majątkowe w latach 2010–2012 w spółkach, fundacjach i spółdzielniach wskazanych jako związanych personalnie z systemem SKOK, wreszcie także „obraz zapaści” tego systemu, której symbolem miałby być przywołany „tragiczny skutek w sferze bankowej w postaci konieczności wypłaty prawie 4 mld zł z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego” oraz okoliczności umorzenia postępowania w Prokuraturze Apelacyjnej w Gdańsku w sprawie wytransferowania do luksemburskiego SKOK Holding ponad 150 mln zł., budzącego „głębokie wątpliwości, w zakresie prawidłowości i zasadności czynności prowadzonych przez śledczych”.

Uzasadnienie projektu nie odnosi się szerzej do prawnych aspektów samej uchwały o powołaniu proponowanej komisji śledczej. Wnioskodawcy generalnie

⁴ W opracowaniu niniejszym – w zakresie projektu z dnia 21 lipca 2016 r. – wykorzystano zmodyfikowane fragmenty opinii BAS-WAUip-1837/16 z dnia 20 września 2016 r.

stwierdzili jedynie, że komisja śledcza jest wyposażona w instrumenty pozwalające na sprawne, szybkie przeprowadzenie stosownego postępowania i jest najskuteczniejszym narzędziem wyjaśnienia sprawy.

4. Poza przesłankami co do „faktów” projekt uchwały musi jednak spełniać przesłanki normatywne, wynikające z Konstytucji RP i ustawy o sejmowej komisji śledczej, skonkretyzowane w orzecznictwie i rozwijane w praktyce parlamentarnej. W interesującym nas zakresie Konstytucja RP z 1997 r.⁵ przewiduje w art. 111 ust. 1–2, że Sejm może powołać komisję śledczą „do zbadania określonej sprawy”, a tryb działania komisji określa ustawa; w tymże zakresie obowiązuje dziś ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej⁶, odsyłająca też do regulaminu Sejmu. Istotne znaczenie dla problematyki komisji śledczych ma też bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i – stosunkowo intensywna, choć z przerwami – praktyka sejmowa. Ponieważ na ich tle należy oceniać konkretny projekt uchwały o powołaniu komisji śledczej, celowe jest zreasumowanie normatywnego wzorca.

Jak wspomnieliśmy, bezpośrednio z art. 111 Konstytucji RP wynika dopuszczalność powołania komisji śledczej do „zbadaania określonej sprawy”, a treść tę powtarza art. 1 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej; każde z trzech słów tego fragmentu przepisu ma swe normatywne znaczenie. Reasumując w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że „sprawa” powinna:

- 1) dotyczyć działalności organów i instytucji publicznych poddanych konstytucyjnie i ustawowo kontroli sejmowej (zob. art. 95 ust. 2 Konstytucji RP),
- 2) odnosić się do pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danej okoliczności,
- 3) istnieć „obiektywnie”,
- 4) być „określona”, tzn. stanowić zbiór okoliczności wyodrębnionych, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia żądanych materiałów i informacji,
- 5) być określona przez cel, który ma zostać zrealizowany w trakcie śledztwa sejmowego (tak w sprawie U 1/08).

Wymóg „obiektywnego” istnienia sprawy mającej podlegać zbadaniu Trybunał Konstytucyjny postrzegał (jak w sprawie U 4/06) jako przesłankę (fakty, twierdzenia), która musi się uzewnętrznić już na etapie poprzedzającym uchwałę sejmową; bez „wcześniejszej” identyfikacji i indywidualizacji problemu prawnego nie ma potrzeby śledztwa sejmowego, a nieskonkretyzowane podstawy (np. tylko „przekonania” społeczne) nie są podstawą dla jego uruchomienia.

Trybunał Konstytucyjny w swej linii orzeczniczej długo podkreślał konieczność wyraźnego określenia nie tylko zakresu działania komisji śledczej, ale też jednoznacznie wyraźnego określenia „sprawy” mającej podlegać zbadaniu: cho-

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1024).

dzi tu o wymóg takiego sposobu sformułowania zakresu przedmiotowego, który jednocześnie precyzyjnie wyznaczałby „granice” sprawy powierzonej komisji śledczej (U 4/06). Jednak od sprawy U 1/08 Trybunał zmodyfikował swe stanowisko, zwłaszcza co do sposobu rozumienia „określoności” sprawy, widocznie rozluźniając związek między wskazanymi pojęciami. Oznacza to liberalizację rygorystyki wymogów, a „określona” sprawa może oznaczać więc „zbiór” okoliczności stanowiących przedmiot zainteresowania Sejmu. W każdym jednak razie „identyfikacja” podmiotów oraz przedmiotu, którymi ma się zajmować komisja, jest warunkiem koniecznym precyzyjnego ustalenia problemów, które komisja ma podjąć (U 4/06, U 1/08). Kluczem jest tu jasne ustalenie granic sprawy wynikających z zakresu działania komisji. W świetle takich standardów należy postrzegać każdy projekt uchwały o powołaniu komisji śledczej.

5. Projekt uchwały z dnia 13 lipca 2016 r. jest ukształtowany w sposób nieco odbiegający od typowych w tej materii uchwał sejmowych. Zgodnie z przyjętą dotychczas praktyką na strukturę techniczno-legislacyjną uchwały o powołaniu komisji śledczej składają się w części artykułowanej cztery jednostki redakcyjne: art. 1 – powołujący („kreujący”) komisję śledczą o określonej nazwie, art. 2 – wyznaczający „zakres działania” komisji, art. 3 – określający liczbę członków komisji i art. 4 – regulujący termin wejścia w życie uchwały (tradycyjnie – z dniem podjęcia uchwały). Część artykułowana projektu uchwały jest poprzedzona tytułem aktu oraz przytoczeniem podstaw prawnych uchwały.

Poniekąd też „tradycyjnie” – w praktyce sejmowej – wnioskodawcy nie zamieszczają w projekcie przepisu, który określałby termin złożenia sprawozdania. Dodajmy, że taki przepis nie jest obligatoryjny, ale ustawa o komisji śledczej (art. 2 ust. 3) go dopuszcza. Wymiar czasowy jest istotny o tyle, że Trybunał Konstytucyjny (U 4/06, U 1/08) podkreślił, że powierzenie komisji określonej sprawy musi zakładać rzeczywistą możliwość realizacji jej zbadania w czasie pozostającym do dyspozycji; gdy uchwała nie określa wspomnianego terminu, komisja „ma czas” aż do końca kadencji, przy czym Sejm zawsze ma możliwość zmiany swej uchwały w zakresie terminu prac komisji – zarówno wtedy, gdy Sejm pierwotnie terminu nie określa, jak i wtedy, gdy chodzi o skrócenie lub wydłużenie wcześniej określonego terminu. Omawiany projekt nie zakłada określenia komisji konkretnego terminu zakończenia prac. Wypada jednak też przypomnieć, że art. 20 przywoływanej ustawy częściowo – w wąskim jednak zakresie – dopuszcza przełamanie zasady dyskontynuacji prac, co jest istotne, gdy wydaje się, że proponowany do zbadania zakres sprawy jest dość rozbudowany.

Wniesiony projekt z dnia 13 lipca 2016 r. ma zindywidualizowaną strukturę i treść. W odniesieniu do tytułu uchwały wnioskodawcy przyjęli, że jest ona „w sprawie powołania Komisji Śledczej w celu zbadania metod funkcjonowania oraz prowadzenia działalności o charakterze finansowym podmiotów wchodzących w skład grupy Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych

(SKOK)". W związku z art. 1 projektu wydaje się, że proponowany tytuł uchwały zawiera w sobie jednocześnie nazwę konkretnie powoływanej komisji. W nawiązaniu do tytułu projektu uchwały i proponowanej nazwy powoływanej komisji śledczej należy przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (U 4/06 i U 1/08), że przyjmowane każdorazowo ich brzmienie nie może służyć bezpośrednio do „rekonstrukcji sprawy”, którą komisja ma zbadać, a może ono jedynie co najwyżej stanowić wskazówkę interpretacyjną dla tych artykułowanych przepisów uchwały sejmowej, które wprost regulują „zakres działania” komisji. Proces interpretacji w żadnym jednak razie nie może prowadzić do ustalenia istotnie zmienionego (zwłaszcza poszerzonego) zakresu działania komisji. Tak więc tytuł uchwały ma znaczenie głównie identyfikacyjne, zaś dopiero art. 1 uchwały komisję kreuje i nadaje jej określoną nazwę. Te aspekty uwypuklają istotne znaczenie właściwej regulacji treści z dalszych przepisów projektu, czyli znaczenie samostanne „wyznaczenia” zakresu działania komisji śledczej, z którymi tytuł uchwały i nazwa komisji pozostają jedynie w funkcjonalnym związku.

Przepisy art. 1 projektu z dnia 13 lipca 2016 r. wymagają kilku osobnych uwag. Projekt stanowi tu, że „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej powołuje Komisję Śledczą w celu zbadania metod funkcjonowania oraz prowadzenia działalności o charakterze finansowym podmiotów wchodzących w skład grupy Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, zwaną dalej SKOK, ze szczególnym uwzględnieniem Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej oraz poszczególnych Kas, co do których prowadzone jest postępowanie w oparciu o przepisy ustawy prawo upadłościowe tj.: SKOK Wołomin; SKOK Wspólnota; SKOK Kujawiak; SKOK Polska; SKOK Jowisz; SKOK Arka”. Po pierwsze – określenie „powołuje” wyraźnie nadaje temu przepisowi charakter kreacyjny („tworzący” komisję śledczą). Po drugie – strona redakcyjna przepisu wskazuje, że jego pierwsza część (do słów „zwaną dalej SKOK”) wyznacza nazwę tej konkretnej komisji i stanowi w tym zakresie „nawiązanie” do nazwy komisji w tytule uchwały. Jak się wydaje – po trzecie – dalsza część tegoż przepisu nie stanowi redakcyjnie elementu nazwy komisji, nie stanowi też *stricte* „kreacji” komisji. Ta „dalsza” część (od słów „ze szczególnym uwzględnieniem...”) zbliża się swą istotą do wyznaczenia podmiotowego zakresu *właściwości komisji*, tyle że w sposób „otwarty”, bo wskazujący jedynie na trzon do „szczególnego uwzględnienia”. Po czwarte – zarówno w art. 1 projektu (w zakresie nazwy komisji), ale i w tytule projektu znalazło się (redakcyjnie biorąc) sformułowanie o „celu” komisji. Mamy więc tu do czynienia z konstrukcją dość hybrydalną, dość zagmatwaną, mieszającą różne wymiary. Byłoby znacznie lepiej, gdyby intencje wnioskodawców miały czytelne brzmienie. Dodać też należy, że i pod względem językowym trudno jednoznacznie zakwalifikować „przynależność” zwrotu „zwaną dalej SKOK”: forma „zwaną” wskazuje, że słowo to winno zapewne odnosić się do komisji (ale trudno przyjąć, że komisja ma się skrótowo nazywać „SKOK”), jeśli zaś miałyby to słowo odnosić się do „grupy” (Spółdzielczych Kas...), to winno brzmieć „zwa-

nej”. Trudno więc o jednoznaczne odczytanie sensu, co może mieć konsekwencje dla interpretacji przepisu art. 1 projektu.

6. Przepisy art. 2 projektu z dnia 13 lipca 2016 r. wnioskodawcy określają mianem wskazania „celu” (*explicite*) działania komisji. Mają one formę obszernego wyliczenia, treściowo stanowiącego dyspozycje, które można byłoby wiązać z jakąś próbą określenia „zakresu działania” komisji, czy – inaczej ujmując – „przedmiotu” badania jako komisji śledczej. W każdym razie projekt uchwały nie zawiera osobnych, artykułowanych przepisów o „zakresie działania” powoływanej komisji. Zadeklarowane „cele” są wielowektorowe, nie bacząc na wymóg „określoności” sprawy. Syntetyczne określenie „cel zbadania”, z jakim mamy do czynienia w tytule uchwały i nazwie komisji (art. 1), tu „rozpisany” jest na 8 punktów (ew. z podpunktami). O ile w tytule i art. 1 mówi się o zbadaniu działalności „podmiotów wchodzących w skład grupy SKOK”, o tyle już w art. 2 pkt 1 projektu mówi się o „działaniach w odniesieniu do działalności prowadzonej przez podmioty wchodzące w skład grupy SKOK przez ...” – i tu wymienia się kilkanaście organów państwowych w zasadzie ze sfery administracji publicznej (od członków Rady Ministrów poczynając...) oraz podległych im funkcjonariuszy publicznych. Nie chodzi tu o niedopuszczalność kontroli – ze strony komisji śledczej – nad działalnością organów objętych granicami kontroli sejmowej (art. 95 ust. 2 Konstytucji RP), bo tak nie jest, ale o zasadnicze rozbieżności w projekcie i rozmycie granic sprawy i stopnia jej określoności.

Zupełnie zasadnicze znaczenie musi mieć nawiązanie do art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, czyli dopuszczalnych granic podmiotowych kontroli sejmowej, w tym za pośrednictwem komisji sejmowej. Na tym tle szczególnie istotnym zarzutem wobec przedłożonego projektu uchwały jest właśnie przekroczenie granic podmiotowych takiego zakresu, zwłaszcza z uwzględnieniem trwałej linii orzeczniczej w tej materii ze strony Trybunału Konstytucyjnego. W świetle tego stanowiska działalność komisji śledczej musi być zgodna z normami i zasadami konstytucyjnymi, które wyznaczają granice kontroli ze strony Sejmu, zawarte w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. Konstytucyjny przepis stanowi tu, że Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji RP i ustaw. Innymi słowy, „sprawą” badaną przez komisję śledczą mogą więc być działania i zaniechania organów tworzących system organizacyjny podległy Radzie Ministrów, co do zasady zaś – poza zakresem działania komisji śledczej pozostają podmioty „prywatne”. Działalność „osób prywatnych” komisja śledcza może badać – zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego – jedynie w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania z zakresu administracji publicznej lub korzystają z pomocy państwa. Z punktu widzenia więc „dopuszczalnego” podmiotowo zakresu kontroli sejmowej projekt wniesionej uchwały co do zasady nie budzi wątpliwości jedynie w zakresie, w jakim kontrolą komisji śledczej mają być objęte – wymienione w nim – organy tworzące rządowy system organi-

zacyjny (podległy Radzie Ministrów). Jak więc sygnalizowaliśmy, z tego punktu widzenia – co do zasady, pomijając kwestie szczegółowe – nie budzi zastrzeżeń krąg podmiotowy z art. 2 pkt 1 projektu.

Pozostałe punkty w art. 2 nie dotyczą organów, o których wyżej była mowa, lecz SKOK-ów, które co do swego charakteru są podmiotami „prywatnymi” w rozumieniu z przywołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie pozostawia tu wątpliwości sama ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁷, która przesądza, że kasa jest spółdzielnią, do której w zakresie nieuregulowanym wspomnianą ustawą stosuje się przepisy prawa spółdzielczego z 1982 r. (art. 2 ustawy o SKOK-ach). Przepis art. 3 ustawy o SKOK-ach określa, że celem kas jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia (i innych tego typu). „Więzi” z Komisją Nadzoru Finansowego czy Bankowym Funduszem Gwarancyjnym mają inny charakter i nie zmieniają konstrukcji prawnej SKOK-ów.

Z powyższego wynika, że – mówiąc wprost – poddanie SKOK-ów badaniu przez komisję śledczą byłoby wykroczeniem poza konstytucyjnie dopuszczalny zakres kontroli sejmowej. W tym sensie punkty 2–8 z art. 2 projektu uchwały mają niedopuszczalny przedmiot sprawy. Legitymowane prawnie jest jedynie ujęcie „od strony organów” (jak w art. 2 pkt 1 projektu, z zachowaniem art. 95 ust. 2 Konstytucji RP). Powyższa uwaga pozwala wrócić do tytułu projektu uchwały i nazwy komisji, które *explicite* wskazują „podmioty wchodzące w skład grupy SKOK” jako przedmiot badania. O znaczeniu prawnym tytułu uchwały i nazwy komisji wspominaliśmy wcześniej, ale „konstrukcyjny” błąd projektu uchwały (koncepcji komisji śledczej) zawarty jest w treściach art. 2 projektu.

O zasadności zastrzeżeń wobec treści art. 2 pkt 2–8 projektu przekonuje samo brzmienie tych przepisów, wskazujące, że celem działania komisji jest zbadanie „metod funkcjonowania oraz prowadzenia działalności o charakterze finansowym podmiotów wchodzących w skład grupy SKOK” – by użyć sformułowania ogólnego, jak w tytule uchwały i nazwie komisji; konkretnie (art. 2 pkt 2–8 projektu):

„2) zbadanie, czy wystąpiły nieprawidłowości w prowadzeniu przez podmioty wchodzące w skład grupy SKOK działalności o charakterze finansowym, z uwzględnieniem zasadności kosztów poniesionych z tytułu wypłat zabezpieczenia depozytów pochodzących z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, zwanego dalej BFG,

3) ujawnienie ewentualnych okoliczności finansowania działalności politycznej, jak i jej promocji za pośrednictwem podmiotów powiązanych ze SKOK-ami oraz wpływów politycznych na działalność o charakterze finansowym SKOK,

⁷ Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1450, ze zm.).

4) zbadanie płynności finansowej poszczególnych podmiotów wchodzących w skład SKOK oraz ich potencjalnego wpływu na stan sektora finansów publicznych, w szczególności na stan środków zgromadzonych w BFG,

5) zbadanie powiązań finansowych pomiędzy poszczególnymi podmiotami wchodzącymi w skład SKOK,

6) zbadanie ewentualnego wpływu polityków na działania organów Państwa wobec grupy SKOK – w związku z uzasadnionym podejrzeniem co do zaistnienia nieprawidłowości na płaszczyźnie powiązań personalnych pomiędzy osobami zarządzającymi podmiotami wchodzącymi w skład grupy SKOK a czynnymi politykami,

7) zbadanie prawidłowości i legalności działań podejmowanych przy transferowaniu kapitałów podmiotów wchodzących w skład grupy SKOK do spółki SKOK Holding S.a.r.l. z siedzibą w Luksemburgu,

8) zbadanie prawidłowości i legalności działań podejmowanych w toku przejmowania przez instytucje finansowe podmiotów wchodzących w skład grupy SKOK, w stosunku do których prowadzone są postępowania w oparciu o przepisy ustawy prawo upadłościowe lub w stosunku do których istnieje ryzyko wszczęcia takiego postępowania, ze szczególnym uwzględnieniem interesów podmiotów (osób prywatnych – kredytobiorców), które wstąpiły w prawa udziałowców podmiotów wchodzących w skład SKOK”.

7. Widoczne jest tu – w omawianym projekcie uchwały z 13 lipca 2016 r. – pominięcie rygorystyki wymaganych standardów prawnych, jak widać szczegółowo np. w art. 2 pkt 3 projektu, gdzie wnioskodawcy przewidują „ujawnienie ewentualnych okoliczności finansowania działalności politycznej, jak i jej promocji za pośrednictwem podmiotów powiązanych ze SKOK-ami oraz wpływów politycznych na działalność o charakterze finansowym SKOK”. Mówiąc co do istoty – „polityka” i „politycy” to nienormatywny przedmiot kontroli przez komisję śledczą. Identycznie należy odnieść się do propozycji z art. 2 pkt 6 projektu, gdzie mowa o zbadaniu „ewentualnego wpływu polityków na działania organów Państwa wobec grupy SKOK – w związku z uzasadnionym podejrzeniem co do zaistnienia nieprawidłowości na płaszczyźnie powiązań personalnych pomiędzy osobami zarządzającymi podmiotami wchodzącymi w skład grupy SKOK a czynnymi politykami”; na marginesie – pojęcie „działań organów Państwa” jest tu przedmiotowo i podmiotowo ujęte w sposób niedopuszczalny prawnie szeroko, bo obejmuje „wszystko i wszystkich”. Pełna treść z art. 2 pkt 2–8 budzi istotne zastrzeżenia. Granice podmiotowe nawet w sferze „grupy SKOK” nie zostały określone jasno – w art. 1 (kreacyjnym) wymieniono „w szczególności” niektóre tylko SKOK-i, w art. 2 nie ma żadnych zakreszeń (poza „kazusem luksemburskim” – pkt 7). W punkcie 8 (art. 2) jest mowa enigmatycznie o „instytucjach finansowych” („przejmujących” podmioty wchodzące w skład grupy SKOK), „ryzyku wszczęcia postępowania” (na podstawie przepisów prawa upadłościowego). Jak

się wydaje, trudno przyjąć w oparciu o projekt uchwały, że mamy do czynienia z „określoną” sprawą z zamkniętymi „granicami” (podmiotowymi i przedmiotowymi). Sformułowania z projektu uchwały *de facto* „odsyłają” przy tym do sytuacji, których rzeczywistą treścią będzie wielość zdarzeń, czynności i decyzji, czyli do w znacznej mierze „monitoringu” (poszukiwania) zdarzeń wcześniej niezindywidualizowanych.

„Działania organów Państwa wobec grupy SKOK” (art. 2 pkt 6) to – uznana tu *implicitie* (ale w uzasadnieniu projektu jako motyw *explicitie*) – także działalność legislacyjna. Kontekstem jest tu art. 95 ust. 2 Konstytucji RP prowadzący doktrynę do wniosku, że wykluczone winno być badanie przez komisję śledczą działanie samego Sejmu, jego organów, posłów, zrzeszeń parlamentarnych. Warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie U 4/06, w zakresie, w jakim – hipotetycznie biorąc – mogłoby chodzić o podejrzenie naruszenia prawa w trakcie prac legislacyjnych, zakres kontroli komisji śledczej dopuścił tylko w odniesieniu do fazy przedparlamentarnej, tj. prac rządowych.

Osobnej wreszcie uwagi domaga się w przepisie art. 2 pkt 1c omawianego projektu uchwały fakt, że przedmiotowym zakresem śledztwa sejmowego wnioskodawcy proponują objąć także prokuraturę. W aktualnym stanie prawnym prokuratura może podlegać kontroli sejmowej komisji śledczej z uwagi na to, iż Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym. Co do istoty stan ten jest porównywalny do stanu prawnego sprzed nowelizacji ustawy o prokuraturze w 2009 r. Po wspomnianej nowelizacji⁸ prokuratura przestała być jednak częścią władzy wykonawczej, co sprawiło, że jej działalność przestała podlegać kontroli sejmowej, w tym kontroli za pośrednictwem komisji śledczej⁹. Problemатyczny jest więc zamiar objęcia dziś kontrolą sejmową działalności prokuratury za okres, kiedy była ona spod tej kontroli wyłączona (lata 2010–2015).

8. Wspomniany już wcześniej na wstępie projekt uchwały z dnia 21 lipca 2016 r. jest natomiast ukształtowany w sposób bardziej typowy dla uchwał sejmowych w tej materii. W odniesieniu do tytułu uchwały wnioskodawcy przyjęli, że jest ona „w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa regulującego działanie systemu Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych w latach 1994–2016, jak również ustalenia i zbadania mechanizmów, które doprowadziły do obecnej, trudnej sytuacji tego systemu”. W związku z brzmieniem zaś art. 1 projektu widać, że proponowany

⁸ Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1375, ze zm.).

⁹ Szerzej zob. A. Szmyt: *O poselskim projekcie z dnia 28 sierpnia 2012 r. uchwały Sejmu w sprawie powołania komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, zwł. s. 156–158; tenże, *Komisja śledcza. Komentarz* [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 608–609.

przez wnioskodawców tytuł uchwały także zawiera w sobie jednocześnie nazwę konkretnie powoływanej komisji.

W nawiązaniu do tytułu projektu uchwały i proponowanej nazwy powoływanej komisji śledczej należy i tu przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (U 4/06 i U 1/08), że przyjmowane każdorazowo ich brzmienie nie może służyć bezpośrednio do „rekonstrukcji sprawy”, którą komisja ma zbadać, a może ono jedynie co najwyżej stanowić wskazówkę interpretacyjną dla tych artykułowanych przepisów uchwały sejmowej, które wprost regulują „zakres działania” komisji. Proces interpretacji w żadnym jednak razie nie może prowadzić do ustalenia istotnie zmienionego (zwłaszcza poszerzonego) zakresu działania komisji.

Przepisy art. 1 projektu uchwały z 21 lipca 2016 r. także wymagają kilku formalnych uwag. Projekt przewiduje w ust. 1, że „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej powołuje Komisję Śledczą do zbadania (...), zwanej dalej Komisją”. Po pierwsze – określenie „powołuje” wyraźnie nadaje temu przepisowi charakter kreacyjny. Po drugie – strona redakcyjna ust. 1 wskazuje, że – w zasadzie – wyznacza się tu nazwę tej konkretnej komisji, „nawiązując” do nazwy komisji w tytule uchwały. Po trzecie – wbudowanie tu w nawiasie („system SKOK”) wskazanego fragmentu nie ma osobnego znaczenia merytorycznego, a jest tylko tzw. „skrótcem definicyjnym”, przydatnym ze względów redakcyjnych w dalszej części przepisów uchwały. Kolejno można napomknąć – po czwarte – o błędzie *in fine* w ust. 1, jako że zamiast „zwanej” powinno być poprawnie „zwaną” Komisją.

Przepis art. 1 ust. 2 projektu stanowi „rozwinięcie” pojęcia „systemu SKOK”, stanowiąc, że jest on rozumiany „jako spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, osoby fizyczne, które pełnią lub pełniły funkcje w organach tych podmiotów, osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej powiązane własnościowo lub funkcjonalnie z pozostałymi podmiotami systemu bądź świadczące usługi dla pozostałych podmiotów systemu oraz podmioty pozostające pod kontrolą wyżej wymienionych podmiotów systemu”. Samo wskazanie (wymienienie) elementów (części składowych) „systemu SKOK” jest zabiegiem prawnie pozytywnym, bo zakreśla podmiotowe granice tego systemu, co przydaje „określoności” – w tym zakresie – projektowi uchwały i sprawy mającej podlegać zbadaniu. Cały ten katalog jest jednak wart osobnej uwagi ze względu na charakter prawny podmiotów nim objętych, co nie jest bez znaczenia z punktu widzenia powoływania komisji śledczej; do tego wątku powrócimy osobno.

Można przyjąć, że art. 1 projektu (zwłaszcza w ust. 1 zwrot „do zbadania...”), w powiązaniu z tytułem uchwały, ogólnie wskazują także „cel” kreowanej komisji, choć redakcyjnie nie jest to wyraźnie wyeksplikowane. Jak się wydaje, istotne wątpliwości może jednak budzić celowość badania tak szerokiego horyzontu czasowego, jak wskazany w tytule i art. 1 ust. 1 projektu uchwały (lata 1994–2016). Przytoczone w uzasadnieniu projektu uchwały przesłanki faktyczne postulatu powołania komisji śledczej datowane są na czas od 2008 r. do 2015 r. Być

może istnieje uzasadnienie celowości badania lat 1994–2007, ale wnioskodawcy nie wskazują żadnych przesłanek. Obok pytania o uzewnętrznienie się przesłanek z lat 1994–2008 („wcześniejsza” identyfikacja problemu), odrębne znaczenie mogłoby tu mieć pytanie także o wykonalność tak szeroko zakreślonego celu. Oba aspekty mają swe umocowanie w świetle orzecznictwa konstytucyjnego.

Jak się wydaje, pojmowanie celu proponowanego śledztwa sejmowego stapia się w projekcie uchwały w jedno z „wyznaczeniem zadania” komisji (art. 2). Przepis art. 1 ust. 1 projektu przewiduje, że „Zadaniem Komisji jest zbadanie nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa regulującego działanie systemu Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (system SKOK) w latach 1994–2016 i mechanizmów, które doprowadziły do obecnej, trudnej sytuacji tego systemu”. Pomijając chwilowo ust. 2 tegoż artykułu projektu, można wskazać na *de facto* tożsamość (powtórzenia) strony redakcyjnej tytułu uchwały, przepisu kreacyjnego (art. 1 – w zw. też z celem Komisji?) i przepisu generalnie regulującego zadanie Komisji (art. 2 ust. 1). Trochę gmatwa to jasność konstrukcyjną uchwały. Przepis art. 2 ust. 1 projektu można – pomijając już sygnalizowany wątek zakresu temporalnego lat 1994–2016 – opatrzyć jeszcze trzema uwagami ogólnymi.

9. Po pierwsze – niezgodne ze standardami, bo zbyt niedookreślone, są użyte tu pojęcia „nieprawidłowości” i „mechanizmy”. Niewiele w tym zakresie zmieniłoby odwołanie się do ust. 2 tegoż artykułu, bo w omawianym kontekście dałoby się zidentyfikować jedynie pojęcia wywieranego „wpływu” (pkt 2) i sytuacji „o znamionach korupcji” (pkt 3). Po drugie – badaniem miałby być objęty proces „stanowienia prawa”. Pojęcie prawa może być szerokie, choć w uzasadnieniu projektu uchwały wnioskodawcy przywołują jedynie ustawy. W tym kontekście należy przywołać treść art. 95 ust. 2 Konstytucji RP o granicach kontroli sejmowej, prowadzącą doktrynę prawa konstytucyjnego do wniosku, że wykluczone winno być badanie przez komisję śledczą działania samego Sejmu, jego organów, posłów, zrzeszeń parlamentarnych. Warto także przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie U 4/06 w zakresie, w jakim – hipotetycznie biorąc – mogłoby chodzić o podejrzenie naruszenia prawa w trakcie prac legislacyjnych, zakres kontroli komisji śledczej dopuścił tylko w odniesieniu do fazy przedparlamentarnej, tj. prac rządowych. Po trzecie – w przywołanym przepisie art. 2 ust. 1 (ale także w tytule uchwały i w art. 1 ust. 1) jest mowa o prawie „regulującym” działanie systemu SKOK. Należy jednak pamiętać, że interpretacja może być również szeroka, obejmując przepisy także „pośrednio” regulujące działalność tego systemu. W rezultacie da to niedookreślony zakres badanej sprawy i zadania komisji.

Ogólne zakreślenie zadań proponowanej Komisji wnioskodawcy projektu uchwały konkretyzują w art. 2 ust. 2 projektu, przewidując że „do zakresu działań Komisji należy w szczególności:

- 1) zbadanie oraz ocena działań podejmowanych w odniesieniu do działalności prowadzonej przez podmioty wchodzące w skład «systemu SKOK» przez:

- a) członków Rady Ministrów, w szczególności Ministra Finansów, Ministra Gospodarki, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ministra Spraw Wewnętrznych), Ministra Sprawiedliwości i podległych im funkcjonariuszy publicznych;
 - b) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej i podległych im funkcjonariuszy publicznych, właściwych rzeczowo i miejscowo urzędów skarbowych, izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej;
 - c) Prokuraturę oraz organy powołane do ścigania przestępstw, w szczególności Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Komendanta Głównego Policji i podległych im funkcjonariuszy publicznych,
 - d) Osoby, organy oraz instytucje publiczne zaangażowane w prace legislacyjne dotyczące uregulowań prawnych «systemu SKOK»,
 - e) Komisję Nadzoru Finansowego.
- 2) Zbadanie wpływu wywieranego przez podmioty i osoby wchodzące w skład „systemu SKOK” na działania osób pełniących funkcje publiczne lub funkcje w administracji publicznej bądź na partie polityczne, w celu forsowania korzystnych dla «systemu SKOK» zmian w prawie lub opóźnienia wejścia w życie zmian w prawie pozwalających na objęcie «systemu SKOK» nadzorem i podjęcie działań naprawczych;
- 3) Zbadanie, czy wystąpiły przesłanki zmierzające do stwierdzenia zaistnienia sytuacji o znamionach korupcji, rozumianych jako uzyskiwanie korzyści finansowych bądź osobistych w postaci finansowania przez spółki powiązane z «systemem SKOK» wydarzeń politycznych, kulturalnych bądź innych, w których poszczególni zaangażowani w proces legislacyjny funkcjonariusze publiczni brali udział”.

W kontekście art. 2 ust. 2 projektu zupełnie zasadnicze znaczenie musi mieć także nawiązanie do art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, takie jak w uchwale z 13 lipca 2016 r. Z tego punktu widzenia – co do zasady, pomijając kwestie szczegółowe – nie budzi zastrzeżeń krąg podmiotowy z art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. a-b projektu.

Kontrola sejmowa nie może więc obejmować SKOK-ów, które co do swego charakteru są podmiotami „prywatnymi” w rozumieniu przywołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie pozostawia tu wątpliwości – o czym wspominaliśmy – sama ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Z powyższego wynika, że – mówiąc wprost – poddanie SKOK-ów badaniu przez komisję śledczą byłoby wykroczeniem poza konstytucyjnie dopuszczalny zakres kontroli sejmowej. W tym sensie punkty 2–3 z art. 2 ust. 2 projektu uchwały mają niedopuszczalny przedmiot sprawy. Legitymowane prawnie byłoby jedynie ujęcie „od strony organów” (jak w art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. a-b projektu) – z dochowaniem art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. Osobnej uwagi domaga się w przepisie art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. c projektu uchwały fragment

dotyczący objęcia zakresem *śledztwa sejmowego także* prokuratury. Problematyczny prawnie jest zamiar objęcia dziś kontrolą sejmową działalności prokuratury w okresie, kiedy była ona spod tej kontroli wyłączona. Prawne aspekty zastrzeżeń w tym kontekście sygnalizowaliśmy na marginesie projektu uchwały z dnia 13 lipca 2016 r.

10. Jest widoczne pominięcie wymaganych standardów prawnych także w dalszych przepisach szczegółowych art. 2 ust. 2 omawianego projektu z dnia 21 lipca 2016 r. Pojęcie „osób, organów oraz instytucji publicznych” – jako zaangażowanych w prace legislacyjne dotyczące uregulowań prawnych „systemu SKOK” (art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. d) – wyraźnie wykracza poza zakres kontroli przewidziany w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP (z wyjątkiem organów administracji rządowej), może bowiem obejmować „wszystkich” (w tym wszystkie organy państwowe). Niebezpiecznie symptomatyczne w tym kontekście są *wywody wnioskodawców w uzasadnieniu projektu*, z których jednoznacznie wynika zamiar „zbadań” (przez komisję śledczą) okoliczności skierowania w 2009 r. ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli prewencyjnej przez Prezydenta RP (problem samodzielności decyzji, problem działań Kancelarii Prezydenta). Nie ulega zaś wątpliwości, zwłaszcza w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że Prezydent RP nie podlega kontroli sejmowej, w tym kontroli sprawowanej przez komisję śledczą.

Ewidentnym wykroczeniem poza granice art. 95 ust. 2 Konstytucji RP jest też propozycja (art. 2 ust. 2 pkt 2 projektu uchwały) zbadania wpływu wywieranego „przez podmioty i osoby wchodzące w skład «systemu SKOK» na działania osób pełniących funkcje publiczne lub funkcje w administracji publicznej bądź na partie polityczne”. Takie brzmienie przepisu umożliwia bowiem badanie wspomnianego wpływu „od strony systemu SKOK”, nie zaś – co byłoby dopuszczalne – od strony (tylko!) organów systemu administracji rządowej. Warto podkreślić też przy okazji wspomnianego przepisu, że także „polityka i politycy” to nie normatywny przedmiot kontroli przez komisję śledczą. Analogiczne zastrzeżenia, jak podniesione wobec art. 2 ust. 2 pkt 2 projektu, można zgłosić także pod adresem ust. 2 pkt 3 tegoż artykułu, wskazując na niedopuszczalną pojemność pojęcia „funkcjonariusz publiczny”.

W oparciu o brzmienie przepisów projektu uchwały, zwłaszcza zaś art. 2, trudno byłoby przyjąć, że mamy do czynienia z „określoną” sprawą z zamkniętymi „graniami” (podmiotowymi i przedmiotowymi). Sformułowania także i z tego projektu uchwały *de facto* „odsyłają” przy tym do sytuacji, których rzeczywistą treścią będzie wielość zdarzeń, czynności i decyzji, czyli do w znacznej mierze „monitoringu” (poszukiwania) zdarzeń wcześniej niezindywidualizowanych.

11. W projekcie z dnia 13 lipca 2016 r. odmienny i nietypowy – jak na dość trwałą w tym zakresie praktykę sejmową – jest przepis art. 3 uchwały. Stanowi

on, że „wynikiem prac Komisji powinno być w szczególności sporządzenie, opublikowanie i przedstawienie opinii publicznej raportu podsumowującego prace Komisji Śledczej, uwzględniającego rzetelne informacje w zakresie wskazanym w art. 2”. Przepis ten jest w zasadzie zbędny, bo pomija znaczenie art. 19a ustawy o sejmowej komisji śledczej, który przewiduje stosowny obowiązek komisji („Komisja sporządza sprawozdanie ze swojej działalności” – ust. 1; „Sprawozdanie komisji śledczej zawiera stanowisko komisji w sprawie określonej w uchwale o jej powołaniu” – ust. 2). „Rzetelność” sprawozdaniu komisji zapewnić ma przewidziany ustawowo tryb jego przygotowania, w tym zgłaszania poprawek i zamieszczania zdań odrębnych (art. 19a ust. 3–6 i 19b), wymóg „obiektywnego” przedstawienia zarówno stanowiska komisji, jak i zdań odrębnych (art. 19c), a wreszcie i gwarancje „zachowania” zdań odrębnych (skoro nad sprawozdaniem komisji Sejm nie przeprowadza głosowania – art. 19c ust. 3).

12. W obu projektach kolejne artykuły (art. 4 – w projekcie z 13 lipca 2016 r., art. 3 – w projekcie z 21 lipca 2016 r.) regulują kwestię składu proponowanej komisji śledczej. W obu też projektach przedmiotowy przepis nie budzi zastrzeżeń. Przewiduje on, że „w skład Komisji wchodzi 11 członków”. Propozycja ta jest zgodna z art. 2 ust. 2 ustawy o komisji śledczej, przewidującym że „w skład komisji może wchodzić do 11 członków” (zdanie pierwsze), przy czym „skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności” (zdanie drugie). O obsadzie personalnej komisji Sejm decyduje w drodze odrębnej uchwały, ale przesądzenie w uchwale o powołaniu komisji śledczej jej liczebności stanowi określoną przesłankę dla realizacji ustawowego wymogu „reprezentacji”. Winno się to dziać z uwzględnieniem danego układu sił politycznych w izbie, ale przy tym z założeniem jak najpełniejszej realizacji ustawowego założenia reprezentatywności. Skład jedenastoosobowy najlepiej spełnia ten warunek, choć zawsze można w drodze matematycznej symulacji zweryfikować, czy w danych realiach politycznych porównywalny stopień reprezentatywności dałoby się osiągnąć przy mniejszym składzie liczbowym komisji. Przeciwważną wartością do reprezentatywności jawi się tu tylko kwestia organizacyjnej sprawności takiego organu, co było przesłanką ustawowego uregulowania górnego pułapu liczebności komisji śledczej.

Przepis art. 6 projektu (tu błąd – winien być art. 5) z dnia 13 lipca 2016 r. i art. 4 projektu z dnia 21 lipca 2016 r. stanowi, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Jest to w praktyce sejmowej ujęcie standardowe. Nie budzi ono zastrzeżeń, bowiem w praktyce Sejm może ewentualnie uwarunkowania temporalne uwzględniać, decydując o dacie wyboru składu osobowego komisji śledczej.

W konsekwencji powyższych uwag można sformułować konkluzję, że treść i forma proponowanych projektów uchwał co do zasadniczych standardów prawnych stawianych uchwałom o powołaniu komisji śledczej, nie odpowiadają

wymogom. Projekty uchwały, które zostały przedłożone przez grupy posłów, wymagałyby bardzo istotnego przepracowania, zwłaszcza co do określoności i zakresu sprawy mającej podlegać zbadaniu przez komisję śledczą, w tym dopuszczalnych granic podmiotowych sprawy.

Andrzej Szmyt

**COOPERATIVE SAVINGS AND CREDIT UNIONS
AS A SUBJECT MATTER FOR THE PARLIAMENTARY INVESTIGATIVE
COMMITTEE IN THE LIGHT OF TWO DEPUTIES'
DRAFT RESOLUTIONS OF 2016**

The article provides an analysis of two deputies' draft resolutions of 2016 on the appointment of the Sejm committees to investigate the system of the Cooperative Savings and Credit Unions. The analysis was carried out with regard to the legal requirements for appointing investigative committees resulting from the Constitution of the Republic of Poland and the Act of 1999 on Sejm investigative committee as well as the case law of the Constitutional Tribunal. The analysis also includes the legislative structures of both draft resolutions which determine the legal inadmissibility of both proposals.