

*Jacek Zalesny*

## Status prawnoustrojowy sejmowej komisji śledczej

SŁOWA KLUCZOWE:

*parlament, komisja śledcza, kontrola,  
środki kontroli, rząd*

STUDIA I ANALIZY

### Wprowadzenie

Poszukiwanie efektywnej realizacji zadań Sejmu w pierwszym rządzie nakazuje postawić pytanie o instrumentarium pozwalające urzeczywistnić założone cele. Z szerokimi obowiązkami nałożonymi na organ parlamentarny bezpośrednio powinny korespondować adekwatne środki politycznego oddziaływania, kształtowania rzeczywistości prawnoustrojowej. W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z dysharmonią celów i zdolności ich osiągnięcia, co czyniłby całą konstrukcję dysfunkcjonalną.

Niestandardowość, złożoność zjawisk politycznych, a – co nie jest bez znaczenia – także potrzeb społecznie podzielanych powodują, że zdaniem normodawcy (tak polskiego jak i państw innych) koniecznością staje się wmontowanie w system rządów instytucji nietypowych, zaprogramowanych na okoliczności od tzw. „wielkich dzwonów”. Dzięki specyficznemu w danej sytuacji zespołowi narzędzi umożliwić mają osiągnięcie celu w innych okolicznościach sytuującego się poza horyzontem bieżącej zdolności organu. Nie powinno przy tym ulegać wątpliwości, że sięgnięcie po nadzwyczajne środki prawne nie może być przypadkowe, czy też dowolne. Musi być następstwem konstatacji, iż mamy do czynienia ze zjawiskiem politycznym, w zakresie którego typowe środki działania zawodzą i tym samym nie prowadzą do pożądanego rezultatu. Zarazem

niezbędne jest spełnienie przesłanki dodatkowej – zjawisko wymaga zbadania i ustalenia przez Sejm. Dopiero łączne wystąpienie powyższych elementów stwarza rację bytu dla sejmowej komisji śledczej jako organu pomocniczego Sejmu, powoływanego do zbadania określonej sprawy.

## Prawne podstawy działania

Komisja śledcza jest jedyną komisją spośród przez Sejm powoływanych, której istnienie bezpośrednio dopuszcza prawodawca w tekście Konstytucji, co samo w sobie wyznacza wyjątkową rangę organu<sup>1</sup>. O komisji śledczej ustrojodawca stanowi w art. 111 ustawy zasadniczej. Wskazać trzeba na ogólność, lakoniczność<sup>2</sup> zawartej w nim regulacji<sup>3</sup>. Sprowadza się ona do wyposażenia Sejmu w kompetencję powołania komisji śledczej do zbadania określonej sprawy oraz odesłania określenia trybu jej działania do ustawowej regulacji. Nie charakteryzuje natomiast ustrojodawca metody powoływania komisji, sposobu procedowania przed nią oraz innych cech, które łącznie składałyby się na model sejmowej komisji śledczej. Nie ulega wątpliwości, że ze względu na zwięzłość unormowania, niemożliwe byłoby powołanie komisji śledczej do zbadania określonej sprawy bezpośrednio na zasadzie art. 111 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Dopiero wejście w życie ustawy, o której mowa w art. 111 ust. 2 Konstytucji, skutkuje dookreśleniem woli ustrojodawcy i zezwala na jej praktyczną materializację w postaci konkretnych działań Sejmu.

Konstytucyjne umocowanie komisji śledczej, choć nie wyczerpujące, jest niezbędne dla jej powołania. W przeciwnym razie badany organ sejmowy nie mógłby być wyposażony w kompetencje inne niż przysługujące organom sejmowym w reżimie art. 112 Konstytucji. Nie posiadałby zdolności w zakresie ingerowania w sferę wolności, praw i obowiązków jednostek i ich związków oraz kształtowania zachowań organów władzy publicznej i innych podmiotów<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> G. Kosiorowski, *Charakter prawny uchwały o powołaniu sejmowej komisji śledczej*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6, s. 53.

<sup>2</sup> M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 90.

<sup>3</sup> S. Gebethner, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 135; J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 82.

<sup>4</sup> Zob. L. Garlicki, *Uwaga 3 do art. 111*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 2.

Do ustawowego uformowania przekazał ustrojodawca określenie trybu działania komisji śledczej. Tym samym uczynił wyjątek od wyrażonej w art. 112 Konstytucji zasady autonomii Sejmu<sup>5</sup>. Zgodnie z nią izba parlamentarna we własnym zakresie określa pożądany stan zorganizowania się i realizacji przypisanych kompetencji<sup>6</sup>. Odesłanie zawarte w art. 111 ust. 2 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do zawartości art. 112 Konstytucji uzasadniony faktem, iż komisja śledcza formuje zachowania nie tylko podmiotów wewnątrzsejmowych, ale również pozasejmowych<sup>7</sup>. Zgodnie z zasadami wykładni prawa, art. 111 ust. 2 Konstytucji jako przepis o charakterze wyjątkowym<sup>8</sup> wobec art. 112 Konstytucji, nie powinien być interpretowany rozszerzająco. W przypadku wątpliwości, domniemanie w zakresie regulacji działalności komisji śledczej, tj. organu wewnętrznego Sejmu, przemawia na rzecz właściwości regulaminu Sejmu.

Do ustalenia w drodze ustawy przekazał ustrojodawca rozstrzygnięcie „trybu działania” komisji śledczej. Przewidziana w art. 111 ust. 2 Konstytucji ustawa (ewentualnie ustawy) powinna regulować wszystkie te zagadnienia, które ze względu na swą treść wymagają określenia w akcie prawnym powszechnie obowiązującym. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniając konstytucyjną zasadę autonomii parlamentu, należy stwierdzić, że użyty w art. 111 ust. 2 Konstytucji termin „tryb działania” obejmuje sobą kompetencje komisji śledczej, w szczególności ich treść i sposób realizacji, a także zasady przeprowadzania poszczególnych czynności „śledczych”, służących zebraniu potrzebnych informacji<sup>9</sup>. Nie oznacza natomiast bezwzględnej wyłączności ustawy w zakresie szczegółowego ukształtowania problematyki komisji śledczej. Nie ma powodów, aby przenosić do ustawowego uregulowania całokształt norm o charakterze materialnie regulaminowym<sup>10</sup>. Powyższa regulacja byłaby nie tylko zbędna, ale zarazem niepragmatyczna. Groziłaby powstaniem sytuacji, w której ze względu na ewentualną niekompletność

<sup>5</sup> Zob. A. Szmyt, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 98.

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, J. Zaleśny, *Charakter prawny regulaminu parlamentarnego*, [w:] J. Szymanek, J. Zaleśny (opr.), *Polskie Regulaminy Parlamentarne 1986–2002*, Warszawa 2002.

<sup>7</sup> Zob. W. Płowiec, *Wpływ zasady podziału władzy na działalność sejmowej komisji śledczej*, [w:] P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. III, Poznań 2006, s. 30.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 8/99, OTK w 1999 r., cz. 1, poz. 14, s. 215.

<sup>9</sup> Tamże, s. 216.

<sup>10</sup> Zob. M. Zbrojewska, *Wybrane karnoprocesowe zagadnienia postępowania przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 25.

procedury ustawowo ukształtowanej stawałoby pytanie o zdolność komisji śledczej do dalszego wypełniania powierzonych zadań. Z tego względu na aprobatę zasługuje postępowanie ustawodawcy, który w art. 1 ust. 3 ustawy z 21 stycznia 1999 r. zawarł stosowanie względem komisji śledczej – w zakresie spraw nieuregulowanych w ustawie o sejmowej komisji śledczej – przepisów regulaminu Sejmu.

Odesłanie do aktu sejmowego pozwala nie tylko na odpowiednie stosowanie norm regulaminowych, ale zarazem na posiłkowanie się w tym zakresie ustaleniami doktryny, na odwoływanie się do zwyczajów parlamentarnych. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, na mocy przewidzianego w art. 1 ust. 3 ustawy odpowiedniego stosowania regulacji autonomicznych, do komisji śledczej odnoszą się takie normy regulaminowe jak dotyczące zwoływania posiedzeń komisji, szczegółowych zasad jej procedowania, porządku głosowania, czy relacji z innymi organami Sejmu.

Uchwalona 21 stycznia 1999 r. i gruntownie zmodyfikowana 22 lipca 2005 r. – ustawa o sejmowej komisji śledczej odwołuje się nie tylko do postanowień regulaminu Sejmu. Także z przepisów kodeksu postępowania karnego czyni prawną podstawę działalności komisji śledczej. Jest to jednak inne nawiązanie niż w ustawie o Trybunale Stanu przewidującej, że w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego, chyba że sama ustawa stanowi inaczej<sup>11</sup>. Zakresu stosowania przepisów k.p.k. nie określa ustawodawca jako „odpowiedni” do potrzeb postępowania. Jest on wyznaczony wężziej. Przepisy procedury karnej mają zastosowanie jedynie względem niektórych – ustawowo wskazanych – aspektów aktywności komisji śledczej<sup>12</sup>. Przede wszystkim w postępowaniu przed komisją śledczą stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. dotyczące wzywania i przesłuchiwania świadków, zwalniania ich z obowiązku zachowania tajemnicy w zakresie nie uregulowanym w ustawie o sejmowej komisji śledczej, ustanowienia pełnomocnika, w tym także co do postępowania w sprawie rozpatrzenia wniosku o zastosowanie kary porządkowej oraz jej wykonania wobec świadka. Również w oparciu o przepisy k.p.k. Prokurator Generalny wykonuje określone czynności zlecone przez komisję.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2005, s. 209 i n.

<sup>12</sup> Zob. S. Gebethner, *Opinia w sprawie dopuszczalności i trybu odwołania członka sejmowej komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 74–75.

## Czas działania

W myśl art. 111 ust. 1 Konstytucji komisja śledcza powoływana jest do zbadania określonej sprawy. Tym samym początek jej działania wyznacza wola Sejmu zbadania określonej sprawy, skonkretyzowana w stosownej uchwale izby. Formalnie żadne ograniczenia nie wiążą Sejmu co do momentu podjęcia przedmiotowej decyzji. Zarazem jednak wzgląd na ekonomikę pracy powinien skutkować wstrzeźliwością w powoływaniu komisji śledczej pod koniec czasu trwania kadencji Sejmu, gdy ze względu na zakres czynności niezbędnych do wykonania mało prawdopodobne jest przedłożenie Sejmowi końcowego sprawozdania z prac, a tym samym praca komisji nie dostarczy oczekiwanego efektu w postaci zbadania określonej sprawy.

Choć ustawodawca dopuszcza określenie w uchwale o powołaniu komisji śledczej terminu złożenia przez nią sprawozdania, to rozwiązanie powyższe traktować należy jako nietypowe, mogące mieć zastosowanie wyłącznie do spraw prostych, nie wymagających długotrwałego ustalania faktów<sup>13</sup>. Wiąże się z nim ryzyko, że upływ czasu przeznaczonego na prowadzenie przez komisję postępowania uniemożliwi zbadanie sprawy i tym samym skutkować będzie faktycznym niewykonaniem woli Sejmu w postaci zbadania sprawy. Organ władzy publicznej powinien unikać tworzenia fikcji prawnych, w tym przypadku – powoływania organu ze świadomością, że nie będzie on zdolny zrealizować uchwały Sejmu. Powołując komisję śledczą izba parlamentarna jest zobligowana wyposażyć ją w pełną, nie tylko formalną, ale również faktyczną zdolność wykonania powierzonego zadania. W tym też kontekście bardziej pragmatyczną

---

<sup>13</sup> W praktyce parlamentarnej zdarza się, że wyrażając wolę powołania komisji śledczej zobowiązuje się ją równocześnie do złożenia sprawozdania w określonym terminie. Zob. np. Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o poselskim projekcie uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej dla wyjaśnienia zasadności umorzenia śledztwa w sprawie nadużycia uprawnień przez funkcjonariuszy Zespołu Inspekcyjno-Operacyjnego Gabinetu Szefa Urzędu Ochrony Państwa, którzy w okresie od 25 stycznia 1991 r. do 26 marca 1997 r., przy wykorzystaniu tajnych informatorów, prowadzili inwigilację osób zaangażowanych w życie polityczne kraju, tj. w sprawie czynu z art. 231 § 1 Kodeksu Karnego przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie, oraz przeprowadzenia śledztwa w sprawie nielegalnych działań przeprowadzonych przeciw stronnictwom politycznym (druk nr 1347), Sejm RP III kadencji, Druk nr 1667; § 2 projektu uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania procesów rozporządzania majątkiem byłej PZPR, Sejm RP III kadencji, Druk nr 1836; § 2 projektu uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania procesów rozporządzania majątkiem NSZZ „Solidarność”, Sejm RP III kadencji, Druk nr 1938.

metodą postępowania, uwzględniającą złożoność materii zleconej do zbadania, dynamikę zjawisk politycznych, jest powoływanie komisji śledczej na czas formalnie nieokreślony, a materialnie niezbędny dla zbadania sprawy i przedłożenia izbie sprawozdania ze swej działalności. Powoływanie komisji bez określenia w samej uchwale czasu jej działania nie musi nieść z sobą ryzyka nadmiernego wydłużania czasu jej pracy, na które nie byłoby przyzwolenia Sejmu. Sejm, jako organ powołujący komisję śledczą i przesądzający o *ratio* jej działania, w każdej chwili władny jest wezwać komisję do wykonania określonych czynności czy też – już w trakcie jej funkcjonowania – wyznaczyć termin na złożenie sprawozdania.

Zbadanie danej sprawy, sporządzenie sprawozdania z działalności komisji, nie oznacza jeszcze formalnego zakończenia postępowania parlamentarnego co do diagnozowanej sprawy. Choć Sejm nie przeprowadza głosowania nad przedmiotowym sprawozdaniem komisji, to niezbędne jest ustosunkowanie się przez izbę do przedłożonego sprawozdania.

Gdy w ramach trwania określonej kadencji Sejmu komisja śledcza nie zakończy działalności – co uwzględniając złożoność badanego zagadnienia oraz fakt, iż daje się ją powołać w dowolnym momencie, także pod koniec trwania pełnomocnictw Sejmu, który komisję utworzył, może mieć miejsce – to z dniem zakończenia kadencji postępowanie przed nią ulega zamknięciu. Zakończeniu ulegają też czynności zlecone albo wnioskowane przez komisję. Odniesienie do istnienia komisji mają zatem zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych i wynikające z niej następstwa. Wyjątkiem jest sytuacja, w której komisja przedłożyła Sejmowi sprawozdanie z działalności, natomiast Sejm danej kadencji nie zdążył go rozpatrzyć. Wówczas nie ma przeszkód prawnych, aby rozpatrzyć je Sejm kolejnej kadencji. W takim przypadku posła sprawozdawcę wskazuje nie komisja, która sporządziła sprawozdanie (bo wraz z zakończeniem kadencji Sejmu jej byt wygasł), ale Marszałek Sejmu nowej kadencji, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów.

## Charakter prawny

Komisja śledcza jest odmianą komisji sejmowych, tj. – organem wewnętrznym Sejmu. Zalicza się do komisji nadzwyczajnych, powoływanych przez izbę w razie potrzeby, w drodze uchwał, z których pierwsza określa jej zakres działania, ewentualnie także szczegółowe zasady działania komisji, a druga – skład osobowy. Tak jak komisja nadzwyczajna, istnieje do czasu wykonania zadania, ewentualnie – do końca kadencji Sejmu.

Niedopuszczalne jest funkcjonowanie stałej komisji śledczej, w sposób ciągle badającej sprawy określonego rodzaju<sup>14</sup>. Wyjątkowość organu nie podlega petryfikacji ustrojowej. W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie może on zastępować innych komisji nadzwyczajnych, a przede wszystkim – systemu komisji stałych. Zarazem komisja śledcza nie jest regularną komisją nadzwyczajną. Ze względu na specyfikę zadań, uprawnień i prawnych podstaw działalności, traktowana jest jako jej kategoria<sup>15</sup>. Z racji faktu, że komisja śledcza jest odmianą komisji sejmowych, o ile przepisy szczegółowe nie stanowią inaczej, do trybu jej działania znajdują zastosowanie wszystkie przepisy i reguły ogólne, które odnoszą się do wszystkich komisji sejmowych<sup>16</sup>.

Wyjątkowy charakter środków prawnych przyporządkowanych komisji śledczej sprawia, iż nie jest ona typową komisją sejmową, ergo – wykładnia funkcjonalna regulacji prawnych pozwala stwierdzić, iż wolno ją powołać dopiero wówczas, gdy wszystkie dostępne Sejmowi i – co istotne – wykorzystywane narzędzia oddziaływania na rzeczywistość polityczną zawiodły, tj. nie doprowadziły do osiągnięcia zamierzonych celów. W tym funkcjonalnie wyznaczonym, wąskim znaczeniu, daje się określić komisję śledczą jako organ pomocniczy Sejmu. Pomocniczość komisji śledczej wobec Sejmu jest innej miary niż pomocniczość pozostałych komisji wobec izby parlamentarnej. Jest to pomocniczość wobec wszelkich kompetencji posiadanych i używanych przez Sejm i jego organy wewnętrzne, w tym także przez sejmowe komisje.

Pomocniczy charakter komisji śledczej wobec Sejmu warunkuje nie tylko zakaz domniemania konieczności powołania komisji śledczej. Znajduje także reperkusje w fakcie, iż może być ona powoływana wyłącznie z woli Sejmu i w celu realizacji jego potrzeb służących wypełnieniu prawnie wyznaczonych funkcji. Efektem przeprowadzonych przedsięwzięć, w zakresie przez Sejm zleconym, jest przedłożenie sprawozdania z działalności. Powinno ono odnosić się do wszystkich kwestii objętych uchwałą Sejmu o powołaniu komisji śledczej.

Mimo iż komisja śledcza jest organem pomocniczym Sejmu, złożonym tylko z posłów, to nie jest wyłącznie organem wewnętrznym Sejmu<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Zob. M. Grzybowski, *Sejmowa komisja śledcza*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 45.

<sup>15</sup> Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 84.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., Sygn. K. 8/99, OTK w 1999 r., cz. 1, poz. 14, s. 215.

<sup>17</sup> Zob. wystąpienie senatora P. Andrzejewskiego i posła J. Ciemnińskiego w trakcie prac nad przygotowaniem konstytucji, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego XIX, s. 40.

Posiada uprawnienia, które wykraczają na zewnątrz, poza zagadnienia wewnętrzsejmowe, a nawet poza strukturę aparatu państwowego. Władza takimi kompetencjami jak przesłuchiwanie świadków, prawo żądania akt każdej sprawy, których nie posiada sam Sejm.

W istotnej mierze charakter prawny komisji śledczej współokreśla prawnie ograniczone stosowanie w postępowaniu przed nią przepisów k.p.k. Związanie komisji śledczej (w ograniczonym zakresie) przepisami procedury karnej bynajmniej nie czyni z niej organu władzy sądowiczej, prokuratora lub organu o podobnej istocie. Nie jest powołana do sformułowania aktu oskarżenia ani do wyrokowania o winie lub karze rozumianych w kategoriach prawnych. Ewentualnie, w efekcie złożonego przez nią wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej są realizowane przedsięwzięcia prawne, które mogą skutkować wniesieniem przez Sejm aktu oskarżenia do Trybunału Stanu. W żadnej zaś mierze komisja śledcza nie jest władna zastępować właściwych w tym zakresie organów władzy publicznej. Zarazem nieporozumieniem byłoby żądanie od niej spełnienia standardów postępowania sądowego czy prokuratorskiego. Od organu *sensu stricto* parlamentarnego nie daje się żądać właściwości dlań nietypowych.

Badając określone zjawisko przy użyciu instrumentów znanych procedurze karnej, komisja nie przestaje być organem sejmowym, tj. *par excellence* politycznym<sup>18</sup>, w całej rozciągłości złożonym z osób pełniących role polityczne, zabiegających o polityczne apanaże. Choć *de iure* mandat poselski jest wolny, to *de facto*, chcąc nadal piastować funkcje polityczne parlamentarzysty muszą uwzględniać wytyczne macierzystej formacji politycznej, tak na etapie realizowanego postępowania, jak i formowania konkluzji<sup>19</sup>. Odpowiednio typowy dla Sejmu jest efekt działalności komisji śledczej. Kryteria polityczne rozstrzygają o kształcie wytworzonych rekomendacji, metodzie i intensywności ich wdrożenia. Wachlarz dostępnych komisji środków ma natomiast umożliwić jej wykonanie zleconego przez izbę parlamentarną zlecenia.

<sup>18</sup> Zob. W. Osiatyński, *Nie-zwykły obywatel*, „Tygodnik Powszechny” 2005, nr 12, s. 4; A. Stawarz-Walat, *Czy Prezydent miał prawo odmówić zeznań przed sejmową komisją śledczą?*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXIII, Wrocław 2005, s. 182.

<sup>19</sup> Zob. Z. Wasik, *Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami konstytucji marcowej*, Toruń 1981, s. 111.



## Powołanie i skład osobowy

Powołanie przez Sejm komisji śledczej znajduje konsekwencje w konieczności wyboru jej członków. Metoda wybierania członków komisji jest czynnikiem w istotny sposób warunkującym zdolność organu do realizacji przydzielonych zadań. Wpływa na charakterystykę osobową składu komisji, od której w znacznej mierze zależy sens ustanawiania organu. W analizowanej sytuacji czynnika ludzkiego nie da się kompensować czy to nadzorem czy też odpowiedzialnością prawną. Za jakość pełnionych ról w komisji śledczej jej skład osobowy *in gremio de facto* nie ponosi konsekwencji. Odpowiednio komisja jako organizacja nie jest rozliczana z efektywności przeprowadzonych przedsięwzięć. Z tego też tytułu elementem nierzadko kluczowym dla uzyskania pożądanego efektu całego projektu jest adekwatne zaprogramowanie prac komisji już na poziomie komponowania jej składu osobowego.

Na problematykę skutecznego działania, czyli prowadzącego do urzeczywistnienia założonych celów komisji jako organizacji, nachodzi zagadnienie polityczności miejsca jej tworzenia oraz polityczności jej zasobów ludzkich. Powyższa okoliczność powodować może, iż faktyczny cel ustanowienia komisji może nie być tożsamy z celem formalnie artykułowanym, jak również cele realizowane przez poszczególnych członków komisji mogą być rozbieżne względem oczekiwań Sejmu oraz wzajemnie nieharmonijne.

Co do istoty, w sposób szczególny – w porównaniu z kształtowaniem składu osobowego znakomitej większości spośród pozostałych komisji sejmowych – prawodawca uregulował zagadnienie wyboru członków sejmowej komisji śledczej. Różnice dotyczą niezbędnej do przeprowadzenia w Sejmie powyższej czynności większości głosów, ustalenia maksymalnego składu ilościowego komisji oraz normatywnego ustosunkowania się do politycznych afiliacji członków komisji. Suma powyższych elementów wyznacza rysy charakterystyczne osobowej strony kwestii związanych z komisją śledczą.

Skład osobowy komisji śledczej wybierany jest przez Sejm bezwzględną większością głosów, na wniosek Prezydium Sejmu. Samo zaś zgłaszanie kandydatów to uprawnienie struktur politycznych reprezentowanych w izbie (przewodniczący klubów i kół wchodzących w skład Konwentu Seniorów). Nierzadko dochodzi do niego po burzliwych, wewnętrznych sporach, mogących nawet grozić dezintegracją związku politycznego. Od czasu ukonstytuowania Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad

nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji, desygnowanie wywołuje emocje. Wiąże się z nim nadzieje na medialny rozgłos, a w konsekwencji na wzrost politycznego znaczenia. Nagłe i gwałtowne docenienie polityka w opinii społeczeństwa może naruszać sfery politycznego oddziaływania w związkach politycznych, a co się z tym nierozłącznie wiąże – wywoływać zmiany w politycznych hierarchiach. W zależności od politycznych potrzeb, znajdujących odzwierciedlenie w taktyce działania, członkostwo w komisji śledczej różnie bywa postrzegane. Czasami wiąże się z nim nadzieje na społeczną promocję przywódcy politycznego, czy też lojalnego, słabiej rozpoznawalnego, jednego z najbliższych jego współpracowników. W zrzeczeniach czy to o kruchej równowadze wśród liderów organizacji, czy też o ograniczonych kanałach wewnętrznego awansu, czy też, w których przywódca z różnych względów nie widzi faktycznych możliwości zasiadania w komisji, delegowani są do niej przedstawiciele z tylnich ław Sejmu, niezdolni czy też nieskłonni do zajmowania najwyższych godności politycznych. Mają oni gwarantować zachowanie *status quo* w danym związku politycznym.

Aby wybór w skład komisji śledczej określonych posłów nie był efektem majoryzacji opozycji parlamentarnej, sprzyjał stabilizacji i efektywności działania, dokonywany jest bezwzględna większością głosów. Zarazem wymóg uzyskania większości bezwzględnej powoduje, iż mniejszość sejmowa nie posiada zdolności samodzielnego podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie<sup>20</sup>. W decyzji swej Sejm nie jest swobodny. Musi respektować ustawowo określoną maksymalną liczbę członków komisji oraz ich pluralizm polityczny. W reżimie art. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej w skład komisji wchodzi do 11 członków. Mogą nimi być jedynie posłowie. Wyłącznie poselski skład personalny organu rozstrzyga w praktyce ustrojowej o metodzie postępowania, dochodzenia do wiedzy o badanych zjawiskach, a w konsekwencji do ustaleń i formułowanych na ich podstawie konkluzji.

Dokładna liczba członków komisji śledczej wskazywana jest w projekcie uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczej. Mogą go wnieść Prezydium Sejmu lub co najmniej 46 posłów<sup>21</sup>. Na tym etapie proce-

<sup>20</sup> H. Pajdała, *Parlamentarne komisje śledcze*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 87–88.

<sup>21</sup> Do czasu wejścia w życie ustawy z 22 lipca 2005 r. projekt uchwały dotyczącej aktu powołania komisji śledczej mogli wnieść – oprócz Prezydium Sejmu – komisja sejmowa lub grupa co najmniej 15 posłów. Podwyższenie progowej liczby posłów wnioskodawców miało służyć ograniczeniu wniosków nie rokujących na sejmową aprobatę, a zarazem miało sprzyjać podwyższeniu znaczenia składanych wniosków. Zob. M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 93.

dowania nie ustala się składu personalnego komisji. Dochodzi do niego – w drodze uchwały Sejmu – dopiero po podjęciu przez Sejm decyzji o powołaniu komisji śledczej.

Ograniczając liczbę osób komponujących komisję śledczą do 11 postąpił prawodawca inaczej niż zazwyczaj. W sferze spraw parlamentarnych jest zasadą, że nie konkretyzuje jej i dopuszcza istnienie komisji liczących kilkudziesięciu członków. Tym razem spojrzął na organ wewnętrzny Sejmu nie tylko przez pryzmat mandatariuszy, artykulacji poglądów i interesów, ale także z punktu widzenia istoty realizowanego przedsięwzięcia, na które składa się zbadanie określonej sprawy. Korzystając z osiągnięć nauki o organizacji i zarządzaniu dostrzegł, iż zbyt rozbudowane organy materialnie przeobrażają się w fora dyskusyjne, zużywają zasoby na wytwarzanie a następnie rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych i wytracają zdolność komunikowania się ze światem zewnętrznym poprzez realizację pierwotnie wyznaczonych zadań. Określoność celu działania komisji wymaga od niej operatywności<sup>22</sup>, której służy struktura prosta, nieliczna.

W momencie powoływania komisja śledcza powinna odzwierciedlać polityczną organizację izby pierwszej parlamentu. Tym samym zwyczajowo przyjęta i nie budząca rozleglejszych sporów w praktyce budowa komisji sejmowych wyrażająca główne linie artykułowanych w Sejmie podziałów politycznych<sup>23</sup>, w stosunku do komisji śledczej znalazła normatywne ukształtowanie. Podjęty przez ustawodawcę zabieg formalnego uniknięcia obsadzenia członkostwa w dominującym stopniu przez większość rządową ocenić należy krytycznie. Zbytecznie reguluje on zjawiska w drodze konsensualnej rozstrzygane. Środkiem prawnym w wystarczającej mierze zabezpieczającym przed niepożądanym zachowaniem Sejmu jest większość bezwzględna wymagana dla podjęcia uchwały o obsadzie personalnej komisji śledczej. Gdyby natomiast w obecnie obowiązującym stanie prawnym większość sejmowa odeszła od zwyczaju parlamentarnego, złamała normę ustawową o reprezentacyjnym dla podziałów politycznych odnotowywanych w Konwencie Seniorów podziale miejsc w komisji śledczej, to i tak brakuje środka prawnego służącego przywróceniu ładu ustawowego. Norma prawna programująca reprezentacyjność to *lex imperfecta*. Jej naruszenie nie skutkuje czy to możliwością zastoso-

---

<sup>22</sup> M. Grzybowski, *Sejmowa komisja śledcza...*, s. 46.

<sup>23</sup> Zob. A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania Sejmu*, [w:] A. Burda (red.), *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 305; Z. Wasik, *Pozycja komisji parlamentarnych...*, s. 46.

wania sankcji prawnej czy też unieważnieniem przeprowadzonych przez niewłaściwie obsadzoną komisję śledczą czynności. Skuteczne nadanie komisji śledczej reprezentatywnego oblicza zależy od woli parlamentarzystów, nie dając się ująć w gorset przepisów prawnych.

Reprezentatywność komisji śledczej wiąże ustawodawca nie ze składem całego Sejmu, lecz ze składem politycznym Konwencji Seniorów. W komisji nie mają przedstawicieli frakcji nieobecne w Konwencji. Dopuszczalne jest również, iż nie wszystkie siły polityczne w nim zasiadające będą partycypować w podziale miejsc w komisji. W pierwszej kolejności z taką sytuacją mamy do czynienia, gdy liczba klubów i kół poselskich mających przedstawicieli w Konwencji Seniorów jest większa niż liczba miejsc w komisji śledczej<sup>24</sup>. Wówczas najmniejsze formacje polityczne nie uzyskują przedstawicielstwa w komisji śledczej. W świetle obowiązujących regulacji prawnych daje się zatem stwierdzić, że przedstawicielstwo w Konwencji Seniorów jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym, aby być reprezentowanym w komisji śledczej<sup>25</sup>. W polskiej rzeczywistości parlamentarnej, pomimo konsolidacyjnego znaczenia klauzul zaporowych w wyborach do Sejmu, jest to sytuacja możliwa do zaistnienia. Znajduje ona umocowanie w utrzymującej się labilności stronnictw politycznych, w trudnościach w wypracowaniu trwałych formuł politycznej kooperacji.

Dopuszczalne jest, że mimo iż liczba miejsc w komisji będzie większa niż liczba klubów i kół poselskich reprezentowanych w Konwencji Seniorów to różnica w wielkości między największymi i najmniejszymi formacjami sprawi, że odpowiednie zastosowanie kryterium matematycznego uniemożliwi przydzielenie miejsca w komisji śledczej najmniejszym podmiotom. Ustawodawca bowiem *explicite* wiąże obecność w komisji śledczej z liczebnością frakcji parlamentarnej. Odrzuca przy tym formułę, iż każda formacja polityczna jest reprezentowana w komisji śledczej przez taką samą liczbę posłów.

Dokonując wyboru członków komisji Sejm powinien uwzględnić zarówno element reprezentatywności klubów i kół poselskich mających przedstawicieli w Konwencji Seniorów, jak i siłę poszczególnych zrzeseń politycznych<sup>26</sup>. W tym celu każdorazowo trzeba wypracować stosowny kompromis polityczny, który mocno powinien być osadzony

<sup>24</sup> M. Granat, *W sprawie podziału miejsc w komisji śledczej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 3 (3)/2004, s. 27.

<sup>25</sup> J. Mordwiłko, *W sprawie interpretacji art. 2 ust. 2 ustawy o komisji śledczej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 3 (3)/2004, s. 29.

<sup>26</sup> Tamże, s. 29.

zarówno w normie ustawowej jak i w dobrych praktykach politycznych, nie aprobujących majoryzowania stronnictw sejmowych przez skoalicone formacje.

Istotnym zagadnieniem składającym się na motyw powoływania składu osobowego komisji śledczej jest bierna legitymacja parlamentaryzmu do kandydowania do komisji śledczej. Wobec kandydatów – analogicznie jak względem kandydatów na członków innych komisji sejmowych – nie formułuje prawodawca żadnych wymagań o charakterze merytorycznym. W szczególności – nie muszą się charakteryzować określonym doświadczeniem parlamentarnym czy też posiadać wykształcenia właściwego dla badania danej problematyki. Zarazem jednoznacznie przesądza ustawodawca o wymogu bezstronności członków komisji<sup>27</sup>. Nie każdy poseł (choć jednocześnie tylko poseł) może wchodzić w skład komisji śledczej. W reżimie art. 4 ustawy o sejmowej komisji śledczej w skład komisji nie może być wybrany poseł, 1) którego sprawa dotyczy bezpośrednio, 2) który brał albo bierze udział, występując w jakiegokolwiek roli procesowej, w sprawie przed organem władzy publicznej w zakresie, który jest objęty przedmiotem działania komisji, 3) gdy istnieje inna niż wyżej wymienione okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w badanej sprawie. Suma powyższych przesłanek składa się na dyrektywę obiektywnego postępowania członków komisji tak względem rozpatrywanej sprawy, jak i osób w niej uczestniczących<sup>28</sup>. Wolą ustawodawcy było, aby posłowie w całej rozciągłości realizowali zadania przez Sejm wyznaczone, kierując się wyłącznie poszukiwaniem prawdy obiektywnej o badanych zjawiskach, nie uchylając się od deskrypcji i eksplanacji niektórych aspektów problemu, czy też nie szukając fałszywych konkluzji poprzez kierunkowe nastawienie do przedmiotu badania i przesłuchiwanego świadków. Powinni analizować zarówno zjawiska korzystne z punktu widzenia ich formacji politycznej, jak również świadczące na jej niekorzyść. Efekt prac komisji śledczej powinien być znany dopiero po przesłuchaniu wszystkich niezbędnych świadków, odebraniu opinii i ekspertyz, przeprowadzeniu dowodów. Nie można go przesądzać w trakcie postępowania, czy w oparciu o imaginacje posłów, czy też na podstawie swobodnych impresji pojedynczych świad-

---

<sup>27</sup> D. Lis-Staranowicz, *Komisja śledcza i Komisja do Spraw Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 222.

<sup>28</sup> Zob. B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 77.

ków, które nie znalazły potwierdzenia w całokształcie zgromadzonego materiału.

W kontekście powyższych okoliczności przesądzających o formowaniu składu osobowego komisji śledczej podnieść trzeba, że istotnym czynnikiem procesu wypracowywania składu osobowego komisji śledczej jest istota czynności podejmowanych przez Prezydium Sejmu. Nie sprowadzają się one wyłącznie do zachowań o technicznym charakterze. Mogą także przyjmować merytoryczny wymiar. Fakt, iż to Prezydium Sejmu przedkłada izbie propozycję składu członkowskiego komisji śledczej powoduje, iż w praktyce władza zdolnością oceniania kandydatów zgłoszonych przez poszczególne formacje poselskie i eliminowania niektórych z nich, nie tylko z tytułu przesłanek bezpośrednio określonych w art. 4 przedmiotowej ustawy. W ten sposób organ wewnętrzny Sejmu, który nie posiada legitymacji prawnej do działania w charakterze substytutu izby parlamentarnej *de facto* wstępnie przesądza o warunkach reprezentatywności komisji. W świetle praktyki, skład komisji śledczej ma być nie tylko reprezentatywny dla klubów i kół poselskich mających swych przedstawicieli w Konwencie Seniorów, ale także – co może budzić zastrzeżenia – osobowo być do zaakceptowania przez siły polityczne dysponujące większością w Prezydium Sejmu. Roszczą sobie one prawo do decydowania o tym, kogo personalnie władne są rekomendować poszczególne zrzeszenia polityczne do komisji śledczej. Przyjęta metoda postępowania jako odchodząca od woli ustawodawcy wywołuje wątpliwości. Pod jej adresem daje się sformułować zarzut koniunkturalności, zaspokajania bieżących potrzeb politycznych. W świetle ustawy z 21 stycznia 1999 r. o zastrzeżeniach co do parametrów osobowościowych kandydatów mogących rzutować na zdolność powoływanej komisji do wykonania powierzonego zadania rozstrzyga Prezydium Sejmu, ale tylko w zakresie ściśle odczytywanych okoliczności, o których mowa w art. 4 ustawy.

Każdorazowo zatem o niedopuszczeniu do składu komisji decydują tak względy wolicjonalne jak i jednoznacznie prawnie wyznaczone. *Summa summarum*, sformułowana w ustawie z 21 stycznia 1999 r. zasada obiektywizmu nakłada na osoby wchodzące w skład komisji śledczej powinność działania bez uprzedzeń i w dobrej wierze. Wyrażone przez prawodawcę oczekiwanie, iż do komisji wejść powinni wyłącznie posłowie dający gwarancję obiektywnego badania sprawy i poszukiwania prawdy materialnej, przesycone jest optymizmem. Abstrahuje od miejsca, w którym powoływana jest komisja śledcza, od wartości w nim podzielanych. W państwach współczesnych, w tym w Polsce, parlament jest areną partii politycznych, z ich cząstkowymi racjami, walką o zaznaczenie własnej

obecności i konieczności dalszego bytu politycznego. Trudno przy tym oczekiwać, że na poczet badania określonego zjawiska parlamentarzyści wyrzekną się swych przesądów, poglądów, czy interesów, że zachowają się inaczej niż wynikałoby z pełnionych ról politycznych<sup>29</sup>. Trudno przyjmować, że zdecydują o złamaniu dyscypliny partyjnej zobowiązującej do podejmowania określonych decyzji.

Przekonanie ustawodawcy o obiektywności poselskiej jest tym bardziej nieuzasadnione, że komisja śledcza – z woli ustawodawcy *explicite* sformułowanej – budowana jest na zasadzie parytetu politycznego – ma odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do ich liczebności. A zatem w punkcie wyjścia zakłada prawodawca, że będą w niej obecne a zatem i artykułowane racje partykularne, których nośnikiem są poszczególne zrzeszenia polityczne.

W rzeczywistości prawnoustrojowej poseł obok tego, iż pełni rolę członka komisji jest także składową określonej formacji politycznej i jeśli myśli o dalszej partycypacji w życiu publicznym z jej ramienia to musi mieć ów fakt na względzie. Realizując misję przez Sejm wyznaczoną nie może zaniechać wykonywania zadań frakcyjnych. W przeciwnym wypadku liczyć się musi z ujemnymi konsekwencjami wyłaniającymi się po stronie własnego zrzeszenia politycznego<sup>30</sup>.

Uwzględniając tożsamość Sejmu i mandatariuszy w nim zasiadających, wyłączenia dotyczące możliwości wyboru w skład komisji śledczej odczytywać należy *sensu stricto*, w szczególności w aspekcie okoliczności, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności posła w danej sprawie. Inne niż zaproponowane odczytywanie regulacji prawnej oznaczałoby, iż z powodów faktycznie wolicjonalnych, osadzonych w logice rozsad politycznych, dawałoby się zablokować wejście w skład komisji niewygodnych parlamentarzystów, ograniczając tym samym zdolność klubów i kół poselskich do rekomendowania sobie właściwych reprezentantów.

Wszczęcie postępowania w sprawie niedopuszczenia do wejścia w skład komisji śledczej następuje na wniosek dowolnego posła. Natomiast samo rozstrzygnięcie w sprawie, w formie uchwały, podejmuje Prezydium Sejmu.

<sup>29</sup> Zob. P. Winczorek, *Jedna komisja – kilka sprawozdań*, Rzeczpospolita z 6–7 marca 2004 r., s. C 3.

<sup>30</sup> Szeroko na temat wpływu partii politycznych na funkcjonowanie parlamentu zob. A. Szmyt, *Partie polityczne a parlament*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997 i literatura tam przywołana.

Dynamika zjawisk politycznych powoduje, iż kwestia braku obiektywizmu może obejmować nie tylko kandydata do komisji śledczej, ale również osobę wchodzącą w jej skład. Także w tej sytuacji dopuszcza prawodawca odwołanie się do instytucji wyłączenia. Może do niego dojść na wniosek członka komisji śledczej lub osoby wezwanej przez komisję w celu złożenia zeznań<sup>31</sup>. Po rozpatrzeniu wniosku, o wyłączeniu posła ze składu komisji rozstrzyga, w drodze uchwały, sama komisja śledcza. W głosowaniu tym nie uczestniczy poseł, którego dotyczy wyłączenie.

Konsekwencją odwołania lub wyłączenia posła ze składu komisji śledczej jest przeprowadzenie przez Sejm wyboru uzupełniającego. Z racji faktu, że ustawodawca nie wyznacza terminu na dokonanie czynności stanąć trzeba na stanowisku, że Sejm powinien to uczynić bez zbędnej zwłoki.

Instytucja wyłączenia posła ze składu komisji jest wyjątkiem od zasady ciągłości personalnej prac organu sejmowego. Jako taka podlega wykładni zawężającej. Nie obejmuje sobą działań posła podejmowanych w ramach sprawowanego mandatu parlamentarnego typu wystąpienia publiczne i inne formy komunikowania politycznego. Unikać należy zagrożenia, że świadek poprzez operowanie wyłączeniem ze składu komisji wpływać będzie na jej zdolność do procedowania, a w rezultacie na wykonanie zleconego przez Sejm zadania. Zarazem podkreślić trzeba, że dobre obyczaje polityczne, powściągliwość w formułowaniu opinii powinny wiązać posłów, w tym także zasiadających w komisji śledczej.

Od swobody wygłaszania opinii na temat prowadzonych prac odróżnić należy procesowe zaangażowanie posła w postępowania realizowane przed pozasejmowymi organami władzy publicznej. Wyznacza ono inny układ stosunków niż wygłaszanie podzielanych przez siebie przeświadczeń. Po pierwsze, bezpośrednio koresponduje z przesłanką wyłączenia, którą przedstawia ustawodawca w art. 4 pkt. 2 ustawy. Po drugie natomiast, świadczy o wysokim stopniu zdeterminowania mandatariusza co do charakteru zachowania określonego podmiotu lub co do tożsamości danego czynu. Procesowe nastawienie do świadka czy też samej sprawy bezpośrednio mieści się w ustawowych przesłankach wyłączenia i powinno znaleźć trwałe lub czasowe konsekwencje w postępowaniu przed komisją śledczą. Zróżnicowanie reakcji dotyczy zakresu lub głębi uprzedzeń. Kierunkowe, potwierdzone poprzez wystąpienie o wszczęcie

<sup>31</sup> W brzmieniu pierwotnym ustawy, żądanie wyłączenia parlamentarzysty ze składu osobowego komisji mógł przedstawić jakikolwiek poseł, w tym także nie będący członkiem komisji śledczej.



postępowania przed innym organem władzy publicznej, nastawienie do sprawy ewokuje pytanie o zdolność członka komisji śledczej do dalszego wypełniania powierzonego mu zadania. Choć nie przesądza o wyłączeniu parlamentarzysty z prac organu Sejmu, to może do niego prowadzić. Natomiast minimalizowaniu skutków uprzedzeń cząstkowych względem niektórych osób wezwanych przez komisję w celu przesłuchania, służy instytucja wyłączenia z czynności przesłuchania. Podejmowane jest ono przez komisję na wniosek osoby wezwanej lub członka komisji, w drodze uchwały podjętej bez udziału posła, którego wniosek dotyczy.

Określenie w ustawie o sejmowej komisji śledczej sytuacji, w których poseł podlega wykluczeniu ze składu komisji, nie determinuje charakteru odpowiedzi na pytanie, czy Sejm – jak co do istoty czyni to względem komisji sejmowych – może dokonywać zmian w składzie osobowym komisji śledczej. Wyznacza jedynie elementy specyficzne, mające odniesienie konkretnie do tej kategorii komisji sejmowych. Na przedłożoną kwestię spojrzeć trzeba przez pryzmat art. 1 ust. 3 ustawy z 21 stycznia 1999 r., obligującego – w sprawach nie uregulowanych przez przedmiotową ustawę – do stosowania do komisji śledczej przepisów regulaminu Sejmu. Brak odmiennej regulacji powoduje, iż Sejm, tak jak co do zasady wobec innych komisji, władny jest przeprowadzać zmiany w składzie osobowym komisji śledczej według ogólnych reguł postępowania<sup>32</sup>. Dojść do nich powinno w przypadku śmierci posła, złożenia mandatu poselskiego, rezygnacji z członkostwa w komisji, długotrwałej choroby uniemożliwiającej faktyczne wykonywanie powierzonych zadań, wystąpienia sytuacji podobnej lub zaistnienia przesłanek wyłączenia parlamentarzysty z komisji śledczej w sytuacji, gdy sama komisja uchyla się od jego wyłączenia. M.in. poprzez zdolność odwołania posła Sejm zachowuje wpływ na funkcjonowanie własnego organu wewnętrznego<sup>33</sup>. Uzupełniając skład osobowy komisji śledczej Sejm dba o zachowanie zasady politycznego parytetu. W miejsce posła odwołanego wybiera posła reprezentującego tę samą strukturę polityczną.

Konieczności odwołania członka sejmowej komisji śledczej nie wywołuje natomiast zmiana jego przynależności politycznej<sup>34</sup>. Zasadę frak-

---

<sup>32</sup> S. Gebethner, *Opinia w sprawie dopuszczalności i trybu odwołania członka sejmowej komisji śledczej...*, s. 75; W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie dopuszczalności i trybu odwołania członka sejmowej komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 78.

<sup>33</sup> P. Radzewicz, *Opinia w sprawie odwołania przez Sejm członka komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 104.

<sup>34</sup> M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 86.

cyjności czyni ustawodawca kamieniem węgielnym procesu wyłaniania składu personalnego komisji. Nie przewiduje zaś obowiązku respektowania jej w trakcie toczonych przed komisją postępowań. Ze względu na brak podobnej regulacji, inaczej niż w przypadku Komisji Etyki Poselskiej, zmiana przynależności klubowej członka komisji śledczej nie skutkuje prawnie wyartykułowanym obowiązkiem złożenia rezygnacji z członkostwa w komisji i dokonaniem przez Sejm wyboru uzupełniającego. Fluktuacje zaufania struktur politycznych, czy politycznej przynależności nie muszą wywoływać zmian osobowych w komisji. Co więcej, uwzględniając płynność zachowań politycznych, zmiany w mocy wpływów politycznych poszczególnych parlamentarzystów, blokowanie potencjalnej konkurencji do przywództwa politycznego, obowiązek odwołania przez Sejm członka komisji w efekcie cofnięcia mu rekomendacji przez organizację polityczną mogłoby prowadzić do paraliżu w pracach komisji i niezdolności do zbadania zleconej przez Sejm sprawy<sup>35</sup>. Wzgląd zaś na nią nakazuje stać na gruncie proefektywnej wykładni prawa.

## Zakres działania

Prawodawca polski lapidarnie określa zakres działalności komisji śledczej. W art. 111 ust. 1 Konstytucji zastrzega jedynie, że jest ona powoływana przez Sejm do zbadania określonej sprawy. *Explicite* nie rozstrzyga natomiast rodzajowo, jakie mogą to być sprawy, czy też nie buduje rodzajowo ukształtowanego katalogu spraw wyłączonych spod właściwości komisji śledczej<sup>36</sup>. W obrębie interesującej nas tematyki niewiele wnosi odtworzenie dyskusji toczonej w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego na temat przedmiotu badania komisji śledczej. Wynika z niej, że rozważano odesłanie uregulowania zakresu działania komisji śledczej do ustawy. Przeważało jednak stanowisko wyrażone artykułowane przez posła R. Grodzickiego, iż uwzględniając fakt, iż w procedurę ustawodawczą, poprzez weto, włączony jest prezydent, a w świecie współczesnym kompetencje komisji śledczych obejmują przede wszystkim kontrolę zachowań władzy wykonawczej, miałyby ona możliwość ingerencji

<sup>35</sup> S. Gebethner, *Opinia w sprawie dopuszczalności i trybu odwołania członka sejmowej komisji śledczej...*, s. 75–76.

<sup>36</sup> Zob. R. Kmieciak, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 103; M. Zdrojewska, *Karnoprocesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 29.

w zakres uprawnień tych komisji<sup>37</sup>. Przedstawiciel Rady Ministrów w pracach Komisji Konstytucyjnej S. Gebethner dodawał, że rezygnacja z ustawowego uformowania przedmiotu prac komisji śledczych spowoduje, iż wytyczanie zadań tych organów Sejmu poddane będzie jego wyłącznej kompetencji<sup>38</sup>.

Sejm zdolny jest powołać komisję śledczą do zbadania „określonej sprawy”. „Sprawa” to tyle co wyodrębniony zbiór okoliczności, fakty, twierdzenia dotyczące danych okoliczności. Co się zaś tyczy „określona”, to przymiotnik ten znaczy tyle co sprecyzowany, jasny, wyraźny, wiadomy. Przedmiot komisyjnego badania musi być zatem nie tylko wyodrębniony względem innych zjawisk, ale zarazem wyraźnie zaznaczony tak, aby poprzez „określenie sprawy” umożliwiło się jej faktyczne zbadanie. Nieprecyzyjny, szeroki zakres przedmiotowy prac komisji śledczej skutkować może nieprzewidywalnymi trudnościami w wykonaniu powierzonego przez Sejm zadania. Z tego też względu ustrojodawca nie przewiduje ustanowienia komisji o ogólnie, blankietowo wyznaczonym zakresie badania<sup>39</sup>. Nie dopuszcza, aby Sejm władny był dokonać subdelegacji w zakresie „określenia sprawy” na rzecz samej komisji śledczej. Taka subdelegacja jest niedozwolona. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2006 r., uchwała, w której konstruowany jest zakres działania komisji śledczej, musi odpowiadać standardom precyzji i jednoznaczności<sup>40</sup>. Nie jest także dopuszczalne, aby komisja mocą własnej uchwały rozszerzyła przedmiotowy zakres swego działania nawet wówczas, kiedy uzasadniałby to przebieg toczzonego przed nią postępowania<sup>41</sup>.

Czy dopuszczalne byłoby uznanie, iż z racji faktu, że normodawca nie uszczegóławia zakresu działalności komisji śledczej, Sejm powołując komisję może dowolnie wyznaczać obszar jej prac? Nie ma wątpliwości, że takie postępowanie organu parlamentarnego byłoby uzurpacją kompetencji. Każdy organ władzy państwowej – w tym również Sejm – działa wyłącznie w ramach prawnie przypisanych mu kompetencji, tj. na podstawie prawa i w granicach prawa. W szczególności, nie jest władny – w drodze aktu stosowania prawa – samemu je sobie przyznawać.

---

<sup>37</sup> Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego XI, s. 254.

<sup>38</sup> Tamże, s. 254.

<sup>39</sup> A. Szmyt, *Opinia dotycząca konstytucyjnych aspektów projektów uchwał w sprawie powołania komisji śledczej do oceny działalności m.in. organów Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 108.

<sup>40</sup> Wyrok TK z 22 września 2006 r., Sygn. akt. U 4/06, s. 23.

<sup>41</sup> M. Zubik, *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9, s. 60.

Komisja śledcza jako organ pomocniczy Sejmu powoływana jest do realizacji funkcji Sejmu. Obowiązek realizacji funkcji Sejmu wyznacza nie tylko *telos* przedsięwzięć w jej granicach podejmowanych. Implikuje zarazem zakres kompetencji służących wypełnieniu funkcji Sejmu. Komisja śledcza jako organ pomocniczy izby pierwszej parlamentu działa wyłącznie w obszarze jej kompetencji<sup>42</sup>. Sejm zlecając komisji sprawę do zbadania nie może przekazać więcej praw niż sam posiada<sup>43</sup>. Innymi słowy, na zakres działania komisji śledczej patrzeć należy ściśle przez pryzmat uprawnień Sejmu<sup>44</sup>. Sprawa badana przez komisję musi się mieścić w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kompetencji Sejmu określonych w Konstytucji i ustawach.

Zakres uprawnień Sejmu reguluje normodawca w ustawie zasadniczej i uszczegóławia ustawowo. Nie jest on nieograniczony. Formalne odejście w 1989 r. od zasady preponderancji Sejmu (materialne ograniczenia funkcjonowały przez cały okres obowiązywania konstytucji z 22 lipca 1952 r.) powoduje, iż Sejm nie jest ani formalnie ani materialnie najwyższym organem władzy państwowej, a tym bardziej organem zwierzchnim wobec wszystkich podmiotów funkcjonujących na terytorium jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego względu niedopuszczalne jest ogólnoustrojowe domniemanie kompetencji na jego rzecz. W obecnie obowiązującym układzie stosunków prawnych Sejm, a konsekwencji komisja śledcza, nie jest najwyższym wyrazicielem i strażnikiem dobra wspólnego, wład-

<sup>42</sup> Zob. L. Garlicki, *Uwaga 6 do art. 11*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 2, Warszawa 1996, s. 4; K. Skotnicki, *Opinia dotycząca konstytucyjnych aspektów projektów uchwał w sprawie powołania komisji śledczej do oceny działalności m.in. organów Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 131; M. Zubik, *Opinia dotycząca konstytucyjnych aspektów projektów uchwał w sprawie powołania komisji śledczej do oceny działalności m.in. organów Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 92–93. Por. B. Banaszak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 126 i n.

<sup>43</sup> B. Banaszak, M. Masternak-Kubiak, *Opinia w sprawie przekroczenia przez komisję śledczą mandatu udzielonego jej uchwałą Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 122; R. Gwiazdowski, *Między prawem a polityką*, „Rzeczpospolita” z 30 sierpnia 2004 r., s. A 7; W.J. Katner, *Opinia związana z pracami Komisji Śledczej powołanej do zbadania zarzutów w sprawie PKN Orlen SA*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 135; E. Kowalewska-Borys, K. Prokop, *Charakter prawny sejmowej komisji śledczej (zagadnienia wybrane)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, nr 2, s. 83.

<sup>44</sup> Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie zakresu uprawnień śledczych Komisji Śledczej powołanej na podstawie uchwały Sejmu z dnia 28 maja 2004 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 107; P. Radziejewicz, *Informacja na temat statusu prawnego komisji śledczej – zagadnienia ogólne*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 93.

nym dowolnie kształtować zachowania podmiotów podległych polskiej jurysdykcji, gdy taka jest wola Sejmu. W świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrazicielem i strażnikiem dobra wspólnego jest – w zakresie prawnie przyznanych kompetencji – każdy z organów władzy publicznej i żaden z nich nie może rościć pretensji do wyłączności w tym zakresie.

W pierwszej kolejności komisja śledcza jako organ pomocniczy Sejmu może być powołana do zbadania zachowania Sejmu, jego organów lub zjawiska, które wyniknęło w związku z ich pracą. Kwestia dotyczy takich spraw, jak ustalanie przebiegu procesu ustawodawczego, gdy zachodzi podejrzenie naruszenia prawa prowadzącego do zniekształcenia przebiegu procesu powstawania prawa, oddziaływania nań związków zawodowych, stowarzyszeń i innych grup interesu, czy też procesu powstawania uchwał Sejmu i innych sejmowych dokumentów<sup>45</sup>. Badanie *internum* sejmowego nie wyznacza istoty przeznaczenia komisji śledczej. Z tego też powodu zagadnienie wymaga dalszych ustaleń.

Polski prawodawca stojąc na gruncie systemu parlamentarno-gabinetowego zastrzega jednocześnie, iż ustroj Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Jest to założenie niewzruszalne. Wyznacza ramy systemu rządów, w tym właściwości Sejmu.

Działania polegające na badaniu określonej sprawy, do przeprowadzenia którego powoływana jest komisja śledcza, składają się na sprawowanie kontroli<sup>46</sup>. Z racji faktu, że przyporządkowano je organowi sejmowemu nie ulega wątpliwości tak w doktrynie jak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że wchodzi w skład kontroli przez Sejm realizowanej. A zatem, wobec braku odmiennych regulacji konstytucyjnych, komisja śledcza zakresem działania nie może wykroczyć poza wypełnianie funkcji kontrolnej Sejmu konstytucyjnie dozwolonej.

Na temat funkcji kontrolnej parlamentu ogólnie wypowiada się ustrojodawca w art. 95 ust. 2 Konstytucji<sup>47</sup>. Zawiera w nim, że Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami konstytucji i ustaw. W ustawie zasadniczej odnajdujemy także szczegółowe, nie będące rozwinięciem treści art. 95 ust. 2 Konstytucji, odniesienie do uprawnień kontrolnych Sejmu. Wiązać je należy z postępowaniem w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej

<sup>45</sup> Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 114–115.

<sup>46</sup> Zob. P. Czarny, *Sejm i Senat* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 217.

<sup>47</sup> P. Radzewicz, *Informacja na temat statusu prawnego komisji śledczej...*, s. 91.

najwyższych funkcjonariuszy publicznych (w tym także innych niż członkowie gabinetu). Sformułowanie aktu oskarżenia poprzedza ustalenie zachowań decydenta i porównanie ich ze stanem normatywnie przewidzianym. O ile w płaszczyźnie konstytucyjnej nie ma przeciwwskazań dla powoływania w tym celu komisji śledczej, o tyle inną konkluzję sformułować należy uwzględniając normy ustawowe tak zawarte w ustawie o Trybunale Stanu jak i w ustawie o sejmowej komisji śledczej.

Ustawa z 26 marca 1982 r. przewiduje istnienie organu wyspecjalizowanego w ustalaniu zachowań najwyższych piastunów władzy publicznej objętych wnioskiem wstępnym o postawienie przed Trybunałem Stanu i posiadającego wyłączność w zakresie przedstawiania Sejmowi (względem Prezydenta RP – Zgromadzeniu Narodowemu) stosownej rekomendacji<sup>48</sup>. Zdolność Sejmu do powołania komisji śledczej do zbadania zachowania funkcjonariusza władzy publicznej podlegającego kognicji Trybunału Stanu nie konsumowałaby obowiązku sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przeprowadzenia postępowania w tej samej sprawie, gdyby efektem prac komisji śledczej było wszczęcie procesu przed Trybunałem Stanu. Wspomnijmy zarazem, że komisja nie może przygotować wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP, premiera i pozostałych osób wchodzących w skład Rady Ministrów. Jednocześnie nie stwierdzenie przez komisję śledczą popełnienia deliktu konstytucyjnego w żadnej mierze nie stwarzałoby sytuacji powagi rzeczy osądzonej. Nadal uprawnione byłoby wniesienie do Sejmu wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Nakładając na dwie powyższe uwagi fakt, że formalnie Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej dysponuje szerszymi możliwościami korzystania ze środków przewidzianych przez k.p.k.<sup>49</sup> skonstatować trzeba, że powołanie komisji śledczej do zbadania zachowania określonych funkcjonariuszy władzy publicznej, podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej, byłoby bezcelowe i z tej przyczyny uznać należy, że również niedopuszczalne. Zarazem w ustawie o sejmowej komisji śledczej – i takie też były intencje ustawodawcy – znajdujemy argumentację przemawiającą przeciwko powoływaniu komisji

<sup>48</sup> Zob. J. Grajewski, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 112–113.

<sup>49</sup> W postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej przepisy k.p.k. stosuje się odpowiednio, chyba że ustawa o Trybunale Stanu przewiduje inaczej, podczas gdy w postępowaniu przed sejmową komisją śledczą przepisy k.p.k. znajdują odpowiednie zastosowanie wyłącznie do niektórych czynności przed nią przeprowadzanych, chyba że w przepisach ustawy o sejmowej komisji śledczej prawodawca stanowi inaczej.

śledczej bezpośrednio do zbadania zachowania określonych decydentów ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Problematykę podnoszenia wątku odpowiedzialności konstytucyjnej kojarzy ona z prowadzeniem postępowania w określonej sprawie. Dopiero gdy na kanwie badania konkretnego zjawiska da się stwierdzić czyny składające się na delikt konstytucyjny, dopiero wówczas komisja powinna formułować odpowiednie wnioski osobowe. W logice ustawy o sejmowej komisji śledczej wnioski osobowe są efektem, a nie przyczyną realizowanych przez komisję zabiegów.

Areną kontroli sejmowej, choć nie wyczerpująco, wskazaną w ustawie zasadniczej, jest zdolność Sejmu do rozwiązania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy. Podjęcie decyzji w sprawie, będące radykalną ingerencją w konstytucyjną zasadę (art. 165 Konstytucji) samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, musi być poprzedzone w Sejmie szczegółową analizą stanu faktycznego w sprawie i porównania go ze stanem normatywnie ukształtowanym. Tego typu działalność mieści się w zwrocie „zbadanie określonej sprawy” i z tej przyczyny mogłaby być przeprowadzona przez komisję śledczą. Aby tak się stało powinna być jednocześnie spełniona druga przesłanka – przesłanka celowości. Trzeba byłoby stwierdzić, że ustalenie legalności zachowań organu stanowiącego samorządu terytorialnego leży poza zasięgiem faktycznych możliwości sejmowych komisji stałych, jak również komisji nadzwyczajnej działającej w reżimie regulaminu Sejmu. Dopiero łączne wystąpienie powyższych elementów pozwala Sejmowi powołać komisję śledczą do zbadania sprawy legalności działania konkretnego organu stanowiącego samorządu terytorialnego.

Na zakres przedmiotowy działalności komisji śledczej spojrzeć trzeba także ze względu na podległość (jak NIK) lub zależność (jak KRRiTV) od Sejmu niektórych organów władzy publicznej. Każdorazowo zagadnienie badać trzeba z punktu widzenia prawnie wiążących norm prawnych i z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych instytucji, co warunkuje charakter dokonywanej wykładni przepisów.

Ustrojowa podległość NIK Sejmowi<sup>50</sup> sprawia, że ciało parlamentarne jest m.in. władne badać, w jaki sposób NIK wykonuje powierzone

---

<sup>50</sup> Więcej co do zasady podległości NIK Sejmowi zob. W. Sokolewicz, *Uwagi 7–11 do art. 202*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 8–17; J. Szymanek, *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] M. Kruk (red.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, Warszawa 2008, s. 266.

jej kompetencje konkretne, czy efekt przeprowadzonych przedsięwzięć spełnia kryteria obiektywności i rzetelności. Sejmowym instrumentem ustanowionym dla kontroli nad zachowaniami NIK w pierwszym rządzie jest Komisja do Spraw Kontroli Państwowej<sup>51</sup>. To ona powinna odgrywać wiodącą rolę w zakresie urzeczywistniania podległości NIK Sejmowi. Dopiero, gdyby ze względu na ograniczoność środków oddziaływania było to niemożliwe, zaznacza się zdolność Sejmu do powołania komisji śledczej do zbadania określonych zachowań NIK.

Organem państwowym powiązany z Sejmem jest KRRiTV. Sejm m.in. uczestniczy w realizacji *sui generis* solidarnej odpowiedzialności politycznej członków KRRiTV<sup>52</sup>. Dochodzi do niej w związku z rozpatrywaniem przez Sejm corocznego sprawozdania z działalności KRRiTV. Dla wypracowania stanowiska w sprawie Sejmowi powinna wystarczyć rekomendacja komisji stałej. Gdyby zaś ustalenie tożsamości zachowań KRRiTV wymagało zastosowania nietypowych środków, to nie ma prawnych przeciwwskazań dla powołania przez Sejm komisji śledczej do zbadania określonych zachowań KRRiTV.

Metoda uplasowania Sejmu przez ustrojodawcę w systemie rządów nie ogranicza go wyłącznie kompetencjami konstytucyjnie przypisanymi. Dopuszcza, aby również ustawa wyposażyła Sejm w narzędzia umożliwiające realizację kontroli przez żądanie informacji dotyczących zachowań innych organów i instytucji publicznych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, każdorazowo działalność komisji śledczej musi być zgodna z zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice kontroli parlamentarnej. Badana sprawa musi się mieścić w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej, określonym w konstytucji oraz w ustawach<sup>53</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że konieczność powołania komisji śledczej do zbadania działalności takich organów powiązanych z Sejmem jak NIK czy KRRiTV nie wyznacza sedna problemu obszaru działalności komisji śledczej. *Clou* jej aktywności składa się na wypełnienie kontroli *sensu stricto* przez Sejm sprawowanej, tj. nad Radą Ministrów i organami jej podporządkowanymi.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>54</sup>, funkcja kontrolna organu państwowego pozostaje w bezpośrednim związku z zasadą

<sup>51</sup> Szerzej na jej temat zob. B. Naleziński, *Komisja do Spraw Kontroli Państwowej w III kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1.

<sup>52</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga 15 do art. 214*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 17–18.

<sup>53</sup> Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r.,..., s. 220.

<sup>54</sup> Tamże, s. 217–218.



podziału władzy. Zawiera się on w dwojakiego rodzaju zależnościach. W system organów państwowych wkomponowane są mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą narodu i poszanowanie wolności i praw jednostki. Powierzenie Sejmowi funkcji kontrolnej jest jednym ze środków realizacji wymienionych celów. Uprawnienia kontrolne legislatywy stanowią istotny element w systemie powiązań i powstrzymywania władz, zapewniających równowagę władz. Zasada podziału władzy z jednej strony uzasadnia powierzenie Sejmowi funkcji kontrolnej, z drugiej zaś strony – określa granice tej funkcji. Organ parlamentarny nie może przełamywać zasady podziału władzy, naruszać „istotnego zakresu” danej władzy<sup>55</sup>. Kompetencje Sejmu muszą być wykorzystywane w taki sposób, aby nie ingerować w istotę pozostałych władz, a zatem także rządu.

Na zasadzie art. 95 ust. 2 Konstytucji komisja śledcza może badać każdą sprawę leżącą w zakresie kompetencji Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej. Kwestia dotyczy spraw stanowiących przedmiot postępowań toczonych przed organami administracji rządowej, w tym także spraw zakończonych ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym przez organ administracji rządowej. Dopuszczalne jest więc badanie zachowania organów administracji rządowej także wobec podmiotów prywatnych. Wówczas objęcie postępowaniem toczonym przez komisję śledczą spraw podmiotów prywatnych jest refleksem kontroli organów administracji, przed którymi prowadzone było postępowanie<sup>56</sup>. W żadnej zaś mierze nie zezwala na samoistne kontrolowanie podmiotów prawa prywatnego. Niedozwolone jest tworzenie komisji do zbadania kwestii, do których kontrolowania instytucje władzy publicznej nie są powołane.

W rzeczywistości prawnoustrojowej dostrzega się problemy z jednoznacznym wyznaczeniem zakresu kompetencyjnego Rady Ministrów i organów jej podległych, pochodną czego są dylematy co do zakresu spraw badanych przez komisję śledczą. Skoro bowiem nie ma jasności, jakimi kompetencjami w danej sytuacji faktycznej dysponuje rządowy ośrodek decyzyjny, to tym samym nie ma pewności, czy dane zjawisko nie wykracza poza przestrzeń sejmowej kontroli nad Radą Ministrów i zarazem poza obszar uprawnień komisji śledczej.

Przedmiotem działania komisji śledczej nie mogą być podmioty nieobjęte zakresem sejmowej kontroli, w tym – podmioty prywatne, które

---

<sup>55</sup> Wyrok TK z 22 listopada 1995 r., Sygn. K.19/95, OTK w 1995 r., cz. 2, s. 150–151.

<sup>56</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie zakresu uprawnień śledczych...*, s. 108.

nie wykonują zadań z zakresu administracji publicznej ani nie korzystają z pomocy państwa. Rodzi się natomiast pytanie o zaliczenie w obszar działania komisji śledczej spółek prawa handlowego, których jednym z udziałowców (akcjonariuszy) jest Skarb Państwa. Także w tym aspekcie zagadnienia aktualna jest uwaga, że stosowane przez komisję śledczą środki dowodowe nie mogą powodować, iż pod pozorem badania zachowań organów administracji rządowej faktycznie bada ona zachowania innych podmiotów.

Aktywność organów władzy publicznej wobec podmiotów prywatnych (w tym spółek prawa handlowego) poddawana jest konstytucyjnym ograniczeniom, które nie podlegają wykładni zawężającej. W art. 20 ustrojodawca zastrzega podmiotom wolność działalności gospodarczej, tj. zdolność samodzielnego rozstrzygnięcia o zakresie i formach udziału w stosunkach gospodarczych. W mającym charakter gwarancyjny art. 22 *expressis verbis* stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W art. 20 deklaruje także, że podstawa ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej oparta jest na własności prywatnej, której gwarancje wyznacza w art. 21. Zgodnie z nim Rzeczypospolita Polska chroni własność<sup>57</sup>.

Nadzór właścicielski nad majątkiem Skarbu Państwa sprawuje minister właściwy ds. Skarbu Państwa, tj. członek gabinetu podlegający kontroli parlamentarnej. Nie ma zastrzeżeń co do tezy, iż Sejm kompetentny jest badać realizację nadzoru właścicielskiego nad majątkiem Skarbu Państwa, tj. ustalać, w jaki sposób członek egzekutywy wywiązuje się z jednej z ministerialnych ról. Może rozpatrywać przebieg procesu komercjalizacji, w jaki sposób państwowe osoby prawne i osoby prawne, w których kapitale (funduszach) Skarb Państwa uczestniczy, prowadzą działalność gospodarczą, czy zabezpiecza ona interesy Skarbu Państwa itd. Z tytułu kontroli nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa nie wynika jednak zdolność komisji śledczej do kontrolowania spółek prawa handlowego. Gdy Skarb Państwa jest akcjonariuszem (udziałowcem) spółek to zachowania jego są ściśle prawnie regulowane i funkcjonuje w spółce na podobnych zasadach, co pozostali akcjonariusze (udziałowcy)<sup>58</sup>. Może żądać od organów spółki tych samych informacji, co wszystkie pozostałe podmioty

<sup>57</sup> Zob. J. Mordwiłko, *O zakresie przedmiotowym prac sejmowej komisji śledczej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 3 (3)/2004, s. 24.

<sup>58</sup> J. Skorupka, *Ochrona interesów majątkowych Skarbu Państwa w kodeksie karnym*, Wrocław 2004, s. 11 i n.

w niej partycypujące. Może działać jedynie poprzez organy statutowe spółki.

Prawne ukształtowanie funkcjonowania spółek prawa handlowego stanowi ochronę jej praw podmiotowych oraz praw wszystkich akcjonariuszy (udziałowców). Komisja śledcza badając realizację nadzoru właścicielskiego przez organ władzy rządowej jest związana tak konstytucyjnie jak ustawowo i nie posiada kompetencji w zakresie kontroli zachowań podmiotów prawa prywatnego, w których akcjonariuszem (udziałowcem) jest Skarb Państwa.

Związanie kontroli parlamentarnej z zasadą podziału władzy znajduje konsekwencje co do zdolności komisji śledczej badania spraw z zakresu władzy sądowniczej. O ile dopuszczalne są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy między legislatywą i egzekutywą, o tyle w urzeczywistnionym w Polsce modelu podziału władzy, parlament jest odseparowany od judykatury. Respektuje się zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wykluczają one jakiegokolwiek formy wpływania na działalność orzeczniczą sądów (odpowiednio także trybunałów) ze strony tak innych organów władzy publicznej jak i ze strony pozostałych podmiotów. Uwzględniając specyfikę prezydenckiego prawa łaski i amnestii, orzeczenia sądowe mogą być zmieniane tylko przez właściwe organy władzy sądowniczej. Innymi słowy, również komisja śledcza nie jest uprawniona do badania działalności jurysdykcyjnej sądów.

Do wywodzonego z zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów i jednoznacznie rozumianego przez doktrynę zakazu kontrolowania przez organy pozasądowe działalności orzeczniczej sądów, nawiązuje prawodawca w ustawie o sejmowej komisji śledczej. Zastrzegł w niej, że przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych. Ustawowo przewidziane ograniczenie przedmiotu aktywności komisji śledczej nie wyczerpuje całokształtu spraw z zakresu właściwości władzy sądowniczej wyłączonych spod kontroli komisji śledczej. W myśl orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., komisja nie może kontrolować również jakichkolwiek innych aspektów działalności jurysdykcyjnej organów władzy sądowniczej<sup>59</sup>. Brak jest zaś przeciwwskazań dla badania zagadnień ogólnych dotyczących władzy sądowniczej.

Obok sądów i trybunałów, poza zakresem działania komisji śledczej znajdują się inne organy wyposażone w przymiot niezależności. Niezależności wymaga realizowanie zadań przez Narodowy Bank Polski.

---

<sup>59</sup> Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., s. 221.

W świetle wywodów Trybunału Konstytucyjnego, niezależność banku centralnego należy dekodować trojako. Po pierwsze, niezależność finansowa banku polega na wykluczeniu możliwości wywierania finansowego nacisku na decyzje banku centralnego bądź wyeliminowaniu możliwości finansowania deficytu budżetowego bezpośrednio lub pośrednio z kredytów banku centralnego. Po drugie, można posługiwać się pojęciem szerszym – niezależność funkcjonalna banku. Obejmuje ona również samodzielność w wypełnianiu innych funkcji statutowych banku centralnego. Mowa jest także o niezależności instytucjonalnej jako dotyczącej pozycji banku w systemie organów państwa oraz sposobu powoływania władz banku. Wszystkie trzy wymienione wyżej aspekty niezależności Narodowego Banku Polskiego uwzględnił ustrojodawca charakteryzując jego pozycję prawną<sup>60</sup>. Ani bank centralny państwa, ani jego prezes, ani Rada Polityki Pieniężnej nie podlegają parlamentarnej kontroli. Sejm nie jest upoważniony do powołania komisji śledczej do zbadania działalności Narodowego Banku Polskiego, Prezesa NBP lub innych organów NBP. Uchwała Sejmu w tej sprawie tworzyłaby nowy, nieoparty na Konstytucji ani ustawach, układ relacji Sejmu i banku centralnego i jako taka jest prawnie niedopuszczalna<sup>61</sup>.

Reasumując rozważania poświęcone zakresowi spraw badanych przez komisję śledczą stwierdzić trzeba, że choć nie jest on *explicite* określony przez ustawodawcę to Sejm wyznaczając obszar prac komisji śledczej jest w swym zachowaniu skrupowany. Ograniczają go normy konstytucyjnej i ustawowej proveniencji, w tym zasada podziału władzy i jej ustrojowe konsekwencje oraz zasady wolności gospodarczej i ochrony prawa własności, które nie są traktowane przez ustrojodawcę jako deklaracje ideologiczne, lecz jako normy prawne w całej rozciągłości wiążące organy władzy publicznej, w tym także Sejm i jego agendy.

## Postępowanie przed komisją śledczą a inne postępowania

Zagadnieniem wywołującym liczne wątpliwości tak natury doktrynalnej jak i pragmatycznej jest równoległe badanie określonej sprawy przez komisję śledczą i inny organ władzy publicznej, w tym przede wszystkim prokuraturę lub sąd. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że do kwestii aprobująco ustosunkowuje się ustawodawca. Stanowi on, że

<sup>60</sup> Wyrok TK z 22 września 2006 r., Sygn. akt. U 4/06, s. 27.

<sup>61</sup> Tamże, s. 29.

prowadzenie postępowania lub jego prawomocne zakończenie przez inny organ władzy publicznej nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed komisją. Jest ono niezależne od innych postępowań<sup>62</sup>. Żaden organ pozasejmowy nie może warunkować jego przebiegu. Dopuszczenie równoległego badania sprawy przez komisję i inny organ władzy publicznej uzasadnione jest faktem, iż działania organu sejmowego i efekt jego prac nie są ani materiałem dowodowym ani wytycznymi wiążącymi poza-parlamentarne podmioty. Służą realizacji innych celów<sup>63</sup>.

Odmienność postępowania sejmowego w stosunku do postępowania prowadzonego przed innym organem władzy publicznej powoduje, że czas realizacji postępowania przed komisją śledczą nie jest uzależniony od terminów przewidzianych w k.p.k. lub w innej ustawie. Dla toczącego postępowania nie ma także znaczenia wynik przeprowadzonych prac przed innym organem. Działalności komisji śledczej nie przerywa ani umorzenie śledztwa, ani wniesienie aktu oskarżenia do sądu, ani zawieszenie postępowania. Analogicznie, ustalenia komisji śledczej nie są wiążące ani dla prokuratora ani dla innych organów władzy publicznej<sup>64</sup>.

Istotą prac prowadzonych przez prokuraturę lub sąd jest odpowiednio strzeżenie praworządności, czuwanie nad ściganiem przestępstw (prokuratura) oraz sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (sądy). Natomiast istotą powołania komisji parlamentarnej nie są ściśle rozumiane strzeżenie praworządności, czuwanie nad ściganiem przestępstw, czy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. *Telos* jej aktywności wyznacza zbadanie konkretnego zjawiska i przedstawienie Sejmowi rekomendacji w zakresie potrzeby podjęcia określonych działań<sup>65</sup>. Ewentualne wnioski do proku-

<sup>62</sup> E. Gruza, K. Góralczyk, *Opinia w sprawie wyłączenia z mocy prawa zastępcy prokuratora generalnego od wykonywania ustawowych czynności w przypadku złożenia przez niego zeznań w charakterze świadka przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 91.

<sup>63</sup> R. Kmiecik, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 104; H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 135; P. Sarnecki, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 87–88.

<sup>64</sup> J. Grajewski, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej...*, s. 113; P. Wiliński, *Procesowe aspekty przesłuchania świadka przed sejmową komisją śledczą*, [w:] P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. III, Poznań 2006, s. 49.

<sup>65</sup> Por. A. Gaberle, *Opinia w sprawie wyłączenia z mocy prawa prokuratora krajowego od nadzorowania postępowań karnych w przypadku złożenia przez niego zeznań w charakterze świadka*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 86; M. Zubik, *O zakresie i formach działania sejmowych komisji śledczych*, „Studia Iuridica” XLIV/2005, s. 442.

ratury o ściganie popełnionych przestępstw, jak również wnioski wstępne o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu mają znaczenie poboczne w rozumieniu, iż nie dla nich Sejm powołuje komisję śledczą. Choć zatem postępowanie sejmowe i karnoprocesowe mogą się przedmiotowo zazębiać, to różni je cel działania, różne są organy prowadzące postępowania, różne są zakres i metody działania, w konsekwencji różne są rezultaty aktywności postępowania<sup>66</sup>.

Tak jak dopuszczalne jest równoległe prowadzenie postępowania przed komisją śledczą i innym organem władzy publicznej, tak również – z podobnych przyczyn – dopuszczalne jest badanie przez nią sprawy, która wcześniej była przedmiotem czynności innych organów władzy publicznej<sup>67</sup>. Różny charakter przeprowadzanych prac powoduje, iż nie dochodzi do powtórnego prowadzenia postępowania w tej samej sprawie, w tym nie ma miejsca zdarzenie, które w jakiegokolwiek mierze dawałoby się wiązać z instytucją wzruszenia wyroku sądowego. Zarazem komisja śledcza musi mieć na względzie złożoność sytuacji i konieczność respektowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jak przestrzega Trybunał Konstytucyjny, nie może wyrażać poglądów co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Nie może kwestionować zasadności orzeczeń sądowych<sup>68</sup>.

Zdolność do paralelnego prowadzenia postępowania wywołuje nie tylko problem oceny realizowanych działań. Znajduje konsekwencje także w pragmatyce procedowania. Wpływa na sposób korzystania ze zgromadzonych materiałów, ustaleń wypracowanych przed innym organem władzy publicznej. Z tego tytułu ustawodawca dopuszcza, aby komisja – za zgodą Marszałka Sejmu – zawiesiła swą działalność do czasu zakończenia określonego etapu lub całości postępowania toczącego się przed innym organem władzy publicznej. Postępowanie prowadzone przed komisją śledczą może zostać zawieszona szczególnie wtedy, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że materiał zebrany w postępowaniu przed innym organem władzy publicznej lub podjęte przez ten organ rozstrzygnięcie mogłoby być przydatne do wszechstronnego zbadania sprawy przez komisję.

<sup>66</sup> B. Bieńkowska, P. Mierzejewski, *Opinia*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 159.

<sup>67</sup> Zob. L. Garlicki, *Uwaga 6 do art. 111*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 6.

<sup>68</sup> Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r..., s. 222.

## **Metoda działania**

Przyjęta przez komisję i poszczególnych jej członków metoda postępowania powinna dawać podstawy dla zgodnego z prawem stosowania norm prawnych, prowadzącego ku ustaleniu i wyjaśnieniu badanej sprawy. Dochodzenie do faktów powinno przebiegać w sposób zbiektywizowany, gwarantujący uznanie określonego rozstrzygnięcia za poprawne i słuszne<sup>69</sup>. Natomiast racjonalność postępowania wymaga doboru najskuteczniejszych środków realizacji zamierzonego celu.

Powoływanie komisji śledczej do zbadania określonej sprawy powoduje, iż zasadnicze znaczenie dla skutków jej działalności ma charakter dostępnego instrumentarium. Poprzez nie komisja powinna uzyskiwać (taka też jest rzeczywistość ustrojowa) efekty niedostępne innym (z zastrzeżeniem Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej) komisjom parlamentarnym. Czynnikiem przesądzającym o skuteczności realizacji założonego celu jest zdolność komisji śledczej do wzywania osób i odbioru od nich zeznań. Osoby wzywane co do istoty traktowane są jak wzywani i przesłuchiwanie w reżimie kodeksu postępowania karnego.

Analogicznie jak w postępowaniu karnym, w postępowaniu przed komisją śledczą świadkowie składają się na podstawowe źródła dowodowe. Z zasady powściągliwości komisji w działaniu (art. 7 ust. 2 ustawy) wynika, że ze swoich uprawnień komisja korzysta tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania. Dlatego też krąg osób wzywanych i przesłuchiowanych przez komisję śledczą jest ściśle determinowany zaklasyfikowaniem ich do istotnych osobowych źródeł osobowych, a zatem pośrednio również zakresem przedmiotowym prac komisji<sup>70</sup>.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie wprowadza bezpośrednio do porządku prawnego szczegółowych uregulowań na temat kręgu osób wzywanych przez komisję śledczą. Nie zna ich także ustawa o sejmowej komisji śledczej<sup>71</sup>. Choć w art. 11 ust. 1 normodawca posługuje się zwrotem „każda osoba wezwana przez komisję ma obowiązek stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznania”, to nie jest on tożsamy ze stwierdzeniem, że komisja może każdego wezwać do złożenia zeznania i każdy wezwany ma obowiązek stawienia się przed nią w wyznaczonym

---

<sup>69</sup> Por. B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 126–127.

<sup>70</sup> Wyrok TK z 22 września 2006 r., Sygn. akt. U 4/06, s. 20.

<sup>71</sup> A. Szmyt, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 85.

terminie i złożyć zeznania. Ustawodawca ukształtował zachowanie podmiotu wezwanego, a nie krąg podmiotów, które komisja śledcza władna jest wezwać na świadka. Każdy, kto został wezwany, ma się zachować w określony sposób. Z samego jednak art. 11 ust. 1 nie wiemy jeszcze kim może być osoba przez komisję wezwana. Na tak postawione pytanie nie daje normodawca jednobrzmiącej odpowiedzi. Musimy wywodzić ją w drodze wykładni prawa.

Na zasadzie pośrednio stosowanych przepisów k.p.k. (art. 581 i 582 w związku z art. 578 i 579 k.p.k.) komisja nie ma prawa wezwać osoby należącej do przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych, tj. posiadających immunitet zakrajowości<sup>72</sup>. Może jedynie wystąpić do niej (za pośrednictwem ministra sprawiedliwości, a ten w razie potrzeby przez ministra spraw zagranicznych) z prośbą o złożenie zeznań. W razie wyrażenia zgody a następnie niestawiennictwa na wezwanie lub odmowy złożenia zeznań, wobec takiej osoby nie wolno stosować środków przymusu procesowego.

Poza powyższym zakazem nie ma tak w konstytucji, jak i w ustawie o sejmowej komisji śledczej, kodeksie postępowania karnego i innych aktach normatywnych żadnych – *explicite* wyartykułowanych – podmiotowych wyłączeń w zakresie przesłuchania przez komisję śledczą<sup>73</sup>. Wyłączeń zaś nie wolno domniemywać, a już istniejących traktować ekstensywnie. W szczególności, ze względu na brak postanowień odmiennych oraz na nieposiadanie przez osobę piastującą urząd Prezydenta RP immunitetu jurysdykcyjnego, nie ma podstaw prawnych, aby suponować, iż obecnie obowiązujące przepisy wykluczają wezwanie jej przed komisję śledczą<sup>74</sup>. Zakazu nie daje się wyprowadzić z charakteru relacji między parlamentem a Prezydentem, w tym z niepodlegania Prezydenta kontroli przez Sejm sprawowanej. Czym innym jest bowiem zakres spraw badanych przez komisję śledczą a czym innym wykorzystywane przez

<sup>72</sup> Zob. M. Zdrojewska, *Karnoprocesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą...*, s. 29–30.

<sup>73</sup> Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie dopuszczalności prawnej przesłuchania przez komisję śledczą prokuratorów prowadzących i nadzorujących śledztwo przeciwko Lwu Rywinowi*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 78; M. Stębelki, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 132.

<sup>74</sup> Zob. B. Banaszak, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 131; R. Piotrowski, *W sprawie możliwości wezwania Prezydenta RP przed sejmową komisją śledczą*, „Studia Iuridica” XLIII/2004, s. 196; W. Płowiec, *Wpływ zasady podziału władzy...*, s. 31; M. Zbrojewska, *Wybrane karnoprocesowe zagadnienia...*, s. 29.



nią środki<sup>75</sup>. Prezydent nie jest objęty zakresem kontroli parlamentarnej, co przesądza o zakazie powołania komisji ds. zbadania jego zachowań. Natomiast można powołać osobę piastującą urząd Prezydenta na świadka w sprawie przez komisję śledczą badanej<sup>76</sup>. Przeszkodą nie jest wyłożona w art. 10 Konstytucji zasada trójpodziału władzy, gdyż oznacza ona wydzielenie prawnych sfer działania państwa, przyporządkowanie ich poszczególnym grupom organów władzy względem siebie wyodrębnionych i zrównoważonych. Zasady trójpodziału władzy nie przełamuje komisja śledcza. W interesującym nas obszarze zagadnienia byłoby tak, gdyby przesłuchanie Prezydenta wiązało się z przejęciem przez organ sejmowy kompetencji prezydenckich. Tego jednak ani Konstytucja ani ustawa z 21 stycznia 1999 r. nie przewidują<sup>77</sup>.

Domniemanie zakazu przesłuchania głowy państwa byłoby uzasadnione w systemie monarchicznym, w którym osoba króla jest święta i nietykalna, uosabia wieczny porządek rzeczy. Byłoby uzasadnione w systemie rządów przyjmującym, iż Prezydent stoi na czele państwa i jemu podporządkowane są wszystkie organy państwa. Zauważmy przy tym, że nawet na gruncie ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. zakładającej, iż Prezydent odpowiedzialny jest za przełamanie chaosu egzystencji i uformowanie architektury ładu politycznego, dopuszczalne było (tak na gruncie prawa karnego jak cywilnego) przesłuchanie Prezydenta. W razie potrzeby sąd zwracał się do niego pisemnie o wyznaczenie miejsca i czasu przesłuchania<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Zob. wywody B. Banaszaka, K. Kubuj, R. Potrzeusza formułowane w związku ze zdolnością wezwania przez komisję śledczą prezesa Narodowego Banku Polskiego. B. Banaszak, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 127; K. Kubuj, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 121–122; R. Potrzeusza, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 127–130.

<sup>76</sup> Podobnie A. Szmyt, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą...*, s. 86–87; M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 143–145; M. Stębel, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania przez komisję śledczą w charakterze świadka niektórych osób*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 133.

<sup>77</sup> R. Piotrowski, *W sprawie możliwości wezwania Prezydenta RP...*, s. 197.

<sup>78</sup> Zob. K. Knoppek, *Przesłuchanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako świadka w postępowaniu sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjalny” 2002, z. 1, s. 53; A. Szmyt, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą...*, s. 85–86.

O ile jakikolwiek obowiązujący akt normatywny jasno nie formułuje zakazu przesłuchania Prezydenta przez komisję śledczą w charakterze świadka o tyle odnajdujemy w prawie rozwiązania umożliwiające Prezydentowi złożenie zeznań. Dokonując wykładni prawa w interesującym nas obszarze zagadnienia odwołać się trzeba do aksjologii Konstytucji z 1997 r. znajdujące potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Za fundament rzeczywistości prawnoustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czyni ona m.in. zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz równości wobec prawa (art. 32). Obowiązek działania na podstawie przepisów prawa<sup>79</sup> wyklucza arbitralne ustalanie zachowań osób pełniących funkcje publiczne. Zakazuje tak przypisywania sobie kompetencji jak i samodzielnego ustalania braku właściwości. Skoro Prezydent RP może składać zeznania przed prokuratorem<sup>80</sup>, uczestniczyć w postępowaniu lustracyjnym to wskutek braku regulacji odmiennych zarazem kompetentny jest złożyć zeznania przed komisją śledczą<sup>81</sup>. Przeciwno domniemaniu na rzecz pozbawienia Prezydenta zdolności stawiennictwa przed komisją śledczą służy także zasada równości. Każde różnicowanie sytuacji prawnej obywateli, w tym uprzywilejowanie piastunów władzy publicznej, musi znajdować wyraźne umocowanie w akcie parlamentu<sup>82</sup>. Na gruncie art. 32 Konstytucji niedopuszczalne jest domniemywanie różnicowania prawnego tak o charakterze uprzywilejowania jak i dyskryminacji.

Wobec braku postanowień przeciwnych, kompetencja komisji śledczej do przesłuchania Prezydenta znalazło wzmocnienie w precedensie. W stanie prawnym obecnie obowiązującym zdarzyło się, iż Prezydent złożył zeznania przed prokuratorem. Potwierdził tym samym, że w jego opinii nie jest objęty immunitetem jurysdykcyjnym. Gdyby składanie zeznań przez Prezydenta było konstytucyjnie zakazane to nie można domniemywać, iż Prezydent jako strażnik konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji) zgodziłby się na jej pogwałcenie. Powyższy precedens został jednak zneutralizowany przez inne zdarzenia o charakterze precedensowym. Wezwany przez dwie komisje śledcze Prezydent RP nie stawiał się przed nie i nie poniósł z tego tytułu jakichkolwiek negatywnych konsekwencji prawnych. Komisje śledcze nie występując do sądu z wnioskiem

<sup>79</sup> J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 263.

<sup>80</sup> Zob. M. Granat, *Opinia w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 77.

<sup>81</sup> R. Piotrowski, *W sprawie możliwości wezwania Prezydenta RP...*, s. 198.

<sup>82</sup> Tamże, s. 198.

o zastosowanie kary porządkowej pośrednio potwierdziły, że absencja Prezydenta RP była prawnie dopuszczalna. Nie można bowiem wnioskować, że organy Sejmu, zobowiązane do działania na podstawie przepisów prawa i w granicach prawa, same świadomie dopuściły się naruszenia przepisów prawa poprzez zaniechanie wystąpienia do sadu z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej.

Co do istoty, osoba wezwana przez komisję traktowana jest odpowiednio jak świadek w postępowaniu karnym. Zobowiązana jest stawić się i złożyć zeznania. Jeżeli nie może się stawić na wezwanie z powodu choroby, kalectwa lub innej niedającej się pokonać przeszkody, to komisja zdolna jest ją przesłuchać w miejscu jej pobytu. Przed rozpoczęciem przesłuchania przewodniczący komisji musi uprzedzić osobę wezwaną o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy. Złożenie zeznań niezgodnych z prawdą lub zatajenie prawdy jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat 3 (art. 233 § 1 k.k.).

Przed rozpoczęciem zeznań świadek składa przyrzeczenie, w którym przyrzeka uroczyście, że będzie mówił szczerą prawdę, niczego nie ukrywając z tego, co jest mu wiadome. Po odebraniu przyrzeczenia przewodniczący informuje świadka o prawie do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, jeśli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić jego lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Realizacja powyższych czynności pozwala, aby świadek – w przedmiotowych granicach pracy komisji – swobodnie wypowiedział się, a następnie odpowiadał na pytania członków komisji śledczej zmierzające do uzupełnienia, wyjaśnienia lub kontroli wypowiedzi. Muszą zatem mieścić się one w zakresie badanej przez organ sejmowy sprawy.

Obowiązek złożenia zeznania nie jest bezwzględny<sup>83</sup>. Osoba wezwana może uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeśli udzielenie odpowiedzi mogłoby ją narazić lub osobę dla niej najbliższą na odpowiedzialność karną lub karnoskarbową. Świadka chroni tym samym gwarancja procesowa, zgodnie z którą nikt nie może być zobowiązany do dostarczania dowodu przeciwko samemu sobie. Na podobnej zasadzie osobie wezwanej służy prawo odmowy zeznań, gdy jest ona podejrzana o popełnienie przestępstwa pozostającego w ścisłym związku z czynem stanowiącym przedmiot postępowania albo gdy za to przestępstwo została skazana. Jedna i ta sama osoba nie może występować w różnych rolach procesowych (świadek i oskarżony), w postępowaniach choć różnych, to przed-

---

<sup>83</sup> B. Banaszak, *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*, „Przeгляд Sejmowy” 2008, nr 3, s. 123.

miotowo zbieżnych. Komisja śledcza nie może przesłuchiwać świadka na okoliczności będące przedmiotem postępowania karnego<sup>84</sup>. Prawo uchylenia się od składania zeznań ma charakter gwarancyjny. Sprawia, że osoba wezwana nie jest zmuszana do dostarczania dowodów działających na jej niekorzyść, a z drugiej strony nie musi zatajać prawdy, co naraziłoby ją na odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań. Każdorazowo osoba wezwana przez komisję zobowiązana jest stawić się przed nią nawet wówczas, gdy przysługuje jej prawo odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie<sup>85</sup>, czy też prawo odmowy zeznań. Skorzystanie z prawa odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie powinno zostać udokumentowane w protokole, a ponadto organ wzywający powinien mieć możliwość sprawdzenia, czy osobie istotnie powyższe prawo przysługuje<sup>86</sup>.

Niedopuszczalne jest zadawanie pytań sugerujących przesłuchiwanemu treść odpowiedzi, nie związanych z przedmiotową sprawą, naruszających jego dobra osobiste czy też niestosownych. Nie można żądać od osoby wezwanej informacji niemożliwych do uzyskania ze względu na jej brak wiedzy w danym zakresie. Członek komisji powinien powstrzymać się od narzucania świadkowi własnej wizji tożsamości analizowanego zjawiska i charakteru udziału w nim poszczególnych osób. Zabrania się komentowania zeznań świadka lub komentowania zeznań innej osoby i żądania od świadka ustalenia, dlaczego zeznania się różnią. Niedopuszczalne jest zadawanie pytań o ocenę wiarygodności innych osób.

Osoba wezwana przez komisję śledczą może być pytana w zakresie posiadanej przez siebie wiedzy, co do faktów, a nie przypuszczeń, subiektywnych odczuć. Przewodniczący komisji uchyla pytania niestosowne, pytania sugerujące i nie mające związku z badaną sprawą. Gdy decyzja przewodniczącego budzi sprzeciw innego członka komisji to rozstrzygnięcie w sprawie podejmuje komisja. W rzeczywistości III RP zagadnienie uchylenia pytań to jeden z największych problemów politycznych targających organem sejmowym. Daje się stwierdzić, iż jest to problematyczny wymiar prac kolejnych komisji śledczych. Posłowie czy to wprowadzają świadków w błąd co do faktu, aby w konsekwencji dowodzić popełnienia czynu niedozwolonego, czy to formułują pytania zawierające odpowiedź, a gdy nie uzyskują potwierdzenia postawionej przez siebie w pytaniu tezy, to przedstawiają je ponownie wielokrotnie. Wielokrotne

<sup>84</sup> Zob. B. Bieńkowska, *Refleksje na temat przesłuchania przez sejmową komisję śledczą w charakterze świadka osoby będącej podejrzanym lub oskarżonym w równoległe toczącym się postępowaniu karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, Nr 3, s. 80–81.

<sup>85</sup> M. Lewandowski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza*, Warszawa 1999, s. 47.

<sup>86</sup> J. Grajewski, *Opinia na temat statusu prawnego komisji śledczej...*, s. 116.

zaś przesłuchiwanie osoby na tę samą okoliczność można traktować jako próbę wymuszenia na niej zeznań i uniemożliwianie swobodnego wypowiedzenia się. „Podobnie może wpływać na psychikę przesłuchiwanego kierowanie pod jego adresem pytań bez stworzenia mu możliwości odpowiedzi. Doświadczenie uczy, że wtedy może wystąpić tzw. paraliż woli, i to nawet u osób legitymujących się wysokim cenzusem społecznym czy wykształcenia”<sup>87</sup>.

W kontekście zjawisk zachodzących w praktyce daje się postawić pytanie o wartość w ten sposób odebranych zeznań. Nagminnie stawiane są pytania o zdarzenia, do badania których komisja nie została powołana. Nawet wówczas, gdy leżą one w zakresie materii sejmowej, komisja nie ma prawa o nie pytać. Gdy dostrzega potrzebę wyjaśnienia innego niż badane zjawiska to stanowisko swoje powinna zawrzeć czy to w sprawozdaniu końcowym z prac, czy też powinna uruchomić właściwe narzędzia politycznego oddziaływania.

Przed komisją śledczą świadków przesłuchuje się z zachowaniem bezwzględnych i względnych zakazów dowodowych. Bezwzględnego zakazu dowodowego nie może uchylić nawet zgoda zeznającego. Inaczej jest ze względnymi zakazami. Mogą być one uchylone. Osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy państwowej mogą być przesłuchane co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, tylko po zwolnieniu ich od obowiązku zachowania tajemnicy przez właściwy organ. Zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy wolno odmówić tylko wówczas, gdyby złożenie zeznania mogło wyrządzić poważną szkodę państwu.

Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej innej niż tajemnica państwowa mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że komisja śledcza zwolni je od obowiązku zachowania tajemnicy. Zwolnienie nie ma charakteru abstrakcyjnego. Dotyczy wyłącznie prowadzonego przed nią postępowania. Złożenie zeznania na okoliczność inną niż objęta tajemnicą jest obowiązkowe.

W zakresie zagadnień objętych tajemnicą ustawowo chronioną, komisja śledcza musi uwzględnić fakt, że osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokata, radcy prawnego, lekarskiej lub dziennikarskiej mogą być przesłuchane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony ważnych interesów państwa, a zwłaszcza ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a jednocześnie okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego

---

<sup>87</sup> J. Musiał, *Co wolno przesłuchującemu*, „Rzeczpospolita” z 26 maja 2003 r.

dowodu. W celu uzyskania zgody na przesłuchanie co do powyższych faktów, komisja musi wystąpić do Sądu Okręgowego w Warszawie. Na postanowienie sądu w przedmiocie zezwolenia na przesłuchanie, komisji i osobie wezwanej służy zażalenie. Jego wniesienie wstrzymuje wykonanie postanowienia sądu.

W wypadku zwolnienia osoby wezwanej z zachowania tajemnicy, osobę taką komisja przesłuchuje na posiedzeniu z wyłączeniem jawności. Zamknięta jest również ta część posiedzenia komisji, na której zapada decyzja w sprawie zamknięcia posiedzenia. Zwolnienie z tajemnicy dotyczy prowadzonego przez komisję postępowania. Nie może prowadzić do naruszenia praw osób, których te informacje dotyczą<sup>88</sup>.

Osoba wezwana przez komisję zdolna jest ustanowić pełnomocnika<sup>89</sup> (nie więcej niż trzech). Może nim zostać wyłącznie adwokat albo radca prawny. W celu uniknięcia wątpliwości co do woli osoby wezwanej, pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie i złożone komisji lub zgłoszone do protokołu. Ustanowienie pełnomocnika nie zwalnia osoby wezwanej z obowiązku osobistego stawiennictwa przed komisją i złożenia zeznań.

Inaczej niż w postępowaniu karnym, komisja śledcza nie ma prawa niedopuszczyć do udziału w postępowaniu pełnomocnika, gdyby uznała, że nie wymaga tego interes osoby wezwanej<sup>90</sup>. Nie ma też kompetencji dokonywania oceny faktycznie ustanowionego pełnomocnika. Nie jest też kompetentna w jakiegokolwiek innej sytuacji niedopuszczyć do udziału w postępowaniu lub wykluczyć z niego pełnomocnika prawidłowo ustanowionego. Z istoty pełnomocnictwa wynika, że osoba wezwana samo-

<sup>88</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 164–165.

<sup>89</sup> Racjonalność przewidzianej przez prawodawcę zdolności do ustanowienia pełnomocnika przez osobę wezwaną przez komisję śledczą jest kwestionowana. Jak podnosił poseł J. Olszewski (Koło Poselskie Ruch Odbudowy Polski) w trakcie debaty nad projektem uchwały w sprawie dotyczącej działalności Komisji Śledczej do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A. (druk nr 3519), świadek jest „źródłem prawdy”, do którego organ musi dotrzeć bezpośrednio. Z tego też powodu jego zeznania nie powinny być filtrowane przez czynnik pośredniczący. Ustanowienie pełnomocnika powinno być dopuszczalne wyłącznie wobec osób oskarżonych w postępowaniu karnym. Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 93 posiedzenia Sejmu z 15 grudnia 2004 r., s. 139.

<sup>90</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie podstaw prawnych wniosku o wyłączenie pełnomocnika osoby wezwanej przez Komisję Śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 120.

dzielnie rozstrzyga, komu powierza ochronę swoich interesów i komisja decyzji w tym zakresie w żadnej mierze nie może podważyć<sup>91</sup>. Z tego też względu elementem patologii sejmowej jest sytuacja zaistniała w trakcie prac komisji śledczej powołanej do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organy wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków zarządu PKN Orlen S.A., kiedy to komisja śledcza wykluczyła od udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby wezwanej przez komisję.

Rola pełnomocnika sprowadza się do ochrony interesu osoby wezwanej poprzez wykonywanie takich czynności jak udzielanie pomocy zeznającemu w zakresie formułowanych odpowiedzi na zadane pytania, w tym, gdy nie dotyczą one badanej sprawy, są sugerujące lub nieistotne; informowanie o możliwości skorzystania z odmowy zeznania; zgłaszanie w imieniu mandanta wniosków formalnych (np. o wyłączenie posła ze składu komisji lub z wykonania określonej czynności). Nie jest natomiast pełnomocnik uprawniony do składania zeznań w imieniu osoby wezwanej przez komisję. W jakiegokolwiek mierze nie może zastąpić w składaniu zeznań osoby wezwanej jako osobowego źródła dowodowego<sup>92</sup>.

Obowiązek stawiennictwa osoby wezwanej przed komisją śledczą i złożenia zeznań ewokuje zagadnienie stosowania wobec niej kar porządkowych. Kompetencji takiej komisja nie posiada. Zdolna jest natomiast doprowadzić do zastosowania środków przymusu procesowego przez sąd. W przypadku, gdy osoba wezwana przez komisję do złożenia zeznań bez usprawiedliwienia nie stawia się na wezwanie komisji, bez zezwolenia komisji wydali się z miejsca czynności przed jej zakończeniem albo bezpodstawnie uchyli się od złożenia zeznań lub złożenia przyrzeczenia, to komisja może zwrócić się do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej. Jest nią odpowiednio: kara pieniężna, przymusowe doprowadzenie, aresztowanie, wystąpienie do dowódcy jednostki wojskowej o pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierza, obciążenie dodatkowymi kosztami postępowania. Na odmowę

---

<sup>91</sup> H. Gajewska-Kraczkowska, *Opinia w sprawie uchwały Komisji Śledczej o wyłączeniu adw. J. Widackiego od udziału w sprawie jako pełnomocnika Jana Kulczyka*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 126; A. Rzepliński, *Opinia w sprawie uchwały Komisji Śledczej o wyłączeniu pełnomocnika Jana Kulczyka – adwokata J. Widackiego z funkcji pełnomocnika*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 133.

<sup>92</sup> M. Lewandowski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza...*, s. 47–48.

zastosowania kary porządkowej komisji przysługuje zażalenie. Honorując autonomię terytorialną Sejmu, na jego terenie czynności związane z zastosowaniem kary porządkowej wykonuje, na polecenie sądu, Straż Marszałkowska.

Sąd powszechny rozstrzygając o odpowiedzialności poszczególnych osób za niestawiennictwo, uchylenie się od złożenia zeznań lub złożenia przyrzeczenia przed komisją, wydalenie się z miejsca czynności przed jej zakończeniem, zdolny jest ocenić, czy zakres działania komisji został ustalony w sposób konstytucyjnie i ustawowo przewidziany, czy sama komisja nie przekracza go, czy komisja właściwie zastosowała przepisy proceduralne. Zdolność sądu do powyższej kontroli wynika z faktu, że jest on związany jedynie przepisami konstytucji i ustaw, a tym samym w zakresie jego kompetencji leży zarówno incydentalne badanie legalności uchwał Sejmu, jak i legalności czynności podejmowanych przez komisję śledczą. Negatywny skutek oceny wpływa na odmowę uwzględnienia wniosku komisji śledczej.

Przesłuchanie świadka podlega protokołowaniu. Protokół sporządza się w oparciu o zapis dźwięku przesłuchania. Protokołowanie nie odbywa się na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, lecz na podstawie zasad zbliżonych do przewidzianych w k.p.k. Inna jest bowiem funkcja protokołu w postępowaniu przed komisją śledczą względem postępowania przed pozostałymi (z zastrzeżeniem Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej) komisjami sejmowymi<sup>93</sup>. W postępowaniu parlamentarnym protokół w swej osnowie obejmuje szczegółowy zapis przebiegu posiedzenia w celu urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad komisji. W postępowaniu przed komisją śledczą w protokole „z możliwą dokładnością” zamieszcza się zeznania, oświadczenia i wnioski oraz stwierdzenia określonych okoliczności przez komisję. Ze względu na odpowiedzialność karną za zatajenie prawdy lub zeznanie nieprawdy, osoba wezwana przez komisję ma prawo żądać zamieszczenia w protokole z pełną dokładnością wszystkiego, co dotyczy jej praw lub interesów. Ma prawo żądać odczytania fragmentów jej odpowiedzi wciągniętych do protokołu. Władna jest złożyć wniosek o sprostowanie protokołu posiedzenia, wskazując na nieścisłości i opuszczenia. Protokół podpisuje przewodniczący komisji i osoba wezwana. Gdy osoba wezwana odmawia podpisania protokołu lub nie może go podpisać, to przewodniczący komisji zaznacza w protokole przyczynę braku podpisu.

<sup>93</sup> A. Szmyt, *Z problematyki sejmowej komisji śledczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Miscellanea konstytucyjnoprawne”, t. XII, Gdańsk 2004, s. 244.



Osobom wezwanym przez komisję przysługuje, na ich wniosek, zwrot uzasadnionych wydatków, jakie poniosły w związku z udziałem w posiedzeniu komisji, w tym z tytułu utraty zarobków. Suma zwróconych środków nie może przekraczać trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego na podstawie przepisów ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Wniosek w sprawie zwrotu uzasadnionych wydatków składa się nie później niż z upływem trzeciego dnia od dnia zakończenia posiedzenia komisji lub od dnia, w którym miało się ono odbyć. Niezłożenie wniosku w terminie powoduje utratę prawa do zwrotu wydatków. Jeśli terminu nie dochowano bez winy osoby wezwanej, to ma ona prawo najpóźniej z upływem siódmego dnia licząc od dnia ustania przyczyny uchybienia złożyć wniosek o przywrócenie terminu. O zwrocie wydatków oraz o przywróceniu terminu decyduje przewodniczący komisji, a w przypadku gdy zakończyła ona swoją działalność – Marszałek Sejmu. Zwracane wydatki są pokrywane przez Kancelarię Sejmu.

Tak jak osoba wezwana przez komisję ma obowiązek stawić się przed nią i złożyć zeznania, tak organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, na żądanie komisji, składają pisemne wyjaśnienia lub przedstawiają dokumenty będące w ich dyspozycji albo akta każdej sprawy przez nie prowadzonej<sup>94</sup>. Czynią to bez względu na to, czy podlegają sejmowej kontroli, czy też są z niej wyłączeni<sup>95</sup>. Komisja natomiast na wniosek sądu lub prokuratora udostępnia tym organom zebrane przez siebie materiały, jeżeli pozostają one w związku z toczącym się postępowaniem karnym. Komisja, za zgodą Marszałka Sejmu, może udostępnić zebrane materiały, jeżeli uzna to za konieczne dla dobra postępowania prowadzonego przez inne organy władzy publicznej.

Wyznaczenie komisji zbadania określonej sprawy nie oznacza, że wszystkie czynności musi wykonać osobiście. Władna jest zwrócić się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonej czynności. Mówiąc o „określonej czynności” normodawca w sposób ogólny wyznacza zakres zlecenia. Nie może ono obejmować wykonania całokształtu prac, lecz jedynie ich fragment, przez komisję wskazany. Regulacja do roze-

---

<sup>94</sup> M. Zdrojewska, *Karnoprocesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą...*, s. 34–35.

<sup>95</sup> Zob. P. Sarnecki, *Uwagi do pisma z dnia 3 listopada 2004 r. pana I. Chalupca, prezesa Zarządu PKN Orlen SA do Marszałka Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 98; A. Szmyt, *Opinia w sprawie wątpliwości zgłoszonych przez Zarząd PKN Orlen SA co do właściwości komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 101.

znania komisji jako realizatora postępowania pozostawia decyzję, jakich czynności nie da się lub nie warto samodzielnie wykonać. Przykładowo, podobnie jak w postępowaniu toczonym przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, kwestia dotyczy ustalenia określonych faktów, znalezienia dokumentów, czy potwierdzenia ich autentyczności w sytuacji, gdy zachodzi potrzeba wykorzystania wiedzy specjalistycznej, urzędów technicznych komisji niedostępnych. Komisja zwraca się do Prokuratora Generalnego o zajęcie materiałów, gdy podmiot proszony o ich dostarczenie, nie czyni tego. Zaznaczyć trzeba, że zakres przekazanych do wykonania czynności nie może obejmować rozstrzygnięć wymagających uchwały komisji śledczej. Te mogą być podejmowane wyłącznie przez nią. Wydatki związane z wykonywaniem zleconych czynności są pokrywane z budżetu państwa w części Rezerwy Celowe.

## **Efekt działania**

Powołanie komisji śledczej w celu zbadania określonej sprawy oznacza, iż sednem realizowanego przedsięwzięcia (merytorycznym celem prac<sup>96</sup>) o charakterze dla Sejmu nadzwyczajnym są opis i wyjaśnienie określonego zjawiska<sup>97</sup> i na tej podstawie sformułowanie konkluzji co do postępowania w przyszłości, tak w obszarze stanowienia jak i stosowania prawa. Oba wątki komisyjnej rekomendacji są ważne.

W efekcie przeprowadzonych działań komisja śledcza powinna być zdolna do kompleksowego udzielenia odpowiedzi na pytania, czy dotychczas wiążący układ stosunków prawnych spełnia pokładane w nim przez prawodawcę nadzieje, czy efektywnie zaspokajają potrzeby społeczne. Dla uzyskania powyższego rezultatu konieczne jest ustalenie danego stanu rzeczy, a następnie ustosunkowanie się do wszystkich okoliczności faktycznych badanego zjawiska. Gdyby stwierdziła, że obowiązujące rozwiązania prawne z różnych względów są dysfunkcyjne, patologiczne etc. to powinna przynajmniej wskazać na czym polega nieprawidłowość i przedłożyć wnioski legislacyjne co do kierunku zmiany stanu prawnego. Sama zaś konkretyzacja potrzeby w postaci projektu ustawy powinna być realizowana w postępowaniu oddzielnym. Prawnie nie jest dopuszczalne,

<sup>96</sup> R. Zawłocki, *Ustawowe cele działalności sejmowej komisji śledczej*, [w:] P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. III, Poznań 2006, s. 46.

<sup>97</sup> Zob. P. Sarnecki, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania komisji śledczej*, „Przeгляд Sejmowy” 2004, nr 3, s. 158–159.

aby komisja śledcza wniosła do Sejmu stosowny projekt ustawy. Również w aspekcie funkcjonalnym, biorąc pod uwagę fakt, iż komisja śledcza kończy działalność wraz z ostatecznym rozpatrzeniem jej sprawozdania przez izbę parlamentarną, nie byłoby to rozwiązanie zasadne. Mogłoby wywoływać próby przedłużenia bytu komisji i faktycznego przeobrażenia jej w komisję nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy. Klarowniejsze z punktu widzenia tożsamości systemu komisji sejmowych jest podjęcie konkretyzacji prawodawczych postulatów komisji śledczej czy to przez inną komisję sejmową (w tym komisję nadzwyczajną, specjalnie w tym celu powołaną) lub przez posłów – w tym z kręgu członków danej komisji śledczej.

Drugi nurt wniosków wypracowanych przez komisję śledczą powinien obejmować kwestie osobowe. Stwierdzenie zaistnienia zjawisk niepożądanych a następnie ustalenie nieprawidłowości w postępowaniu uczestników badanych wydarzeń wywołuje pytanie o odpowiedzialność personalną, w tym zasadniczo funkcjonariuszy publicznych. Sama ustawa o sejmowej komisji śledczej wyposaża komisję w zdolność wystąpienia z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej piastuna władzy publicznej (w zakresie podmiotowo węższym niż określony w Konstytucji) za popełnienie deliktu konstytucyjnego. Dzieje się tak nie *ex lege*, tj. każdorazowo gdy dojdzie do stwierdzenia nieprawidłowości w postępowaniu decydenta, ale gdy dokonane przez komisję ustalenia uzasadniają przeświadczenie, że delikt został popełniony. O wystąpieniu z wnioskiem wstępnym komisja postanawia w odrębnej uchwale zapadającej w postępowaniu kwalifikowanym tak co do *quorum* jak i większości. Decyzję podejmuje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków<sup>98</sup>.

Będące wynikiem przeprowadzonego postępowania przeświadczenie komisji o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia powinno znaleźć oddźwięk we wniosku do właściwego organu ścigania karnego. Stwierdzenie zaś nieudolności, figuranctwa lub zachowań podobnych dawać powinno asumpt do wykorzystania instrumentarium odpowiedzialności politycznej. Zaznaczyć przy tym trzeba, że sama komisja śledcza nie jest kompetentna wszcząć postępowania w tej sprawie. Od niej natomiast powinna wychodzić polityczna inspiracja do dymisji funkcjonariusza publicznego nieudolnie wykonującego powierzone mu zadania.

---

<sup>98</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 129.

Zakończenie postępowania wiąże się z koniecznością sporządzenia sprawozdania z prac, zawierającego ustalenia komisji na temat zbadanej sprawy. Do momentu wejścia w życie nowelizacji z 22 lipca 2005 r., z racji faktu, że ani ustawa z 21 stycznia 1999 r. ani regulamin Sejmu nie zawierały przepisów odmiennych, było ono wypracowywane i przyjmowane odpowiednio na zasadach ogólnych. Dylematy, do jakich dochodziło na tym tle w ramach aktów stosowania prawa sprawiły, że ustawą z 22 lipca 2005 r. normodawca dookreślił szczegółowe parametry sprawozdania komisji śledczej z prac i metody postępowania z nim Sejmu.

W sprawozdaniu komisja przedstawia przebieg prac, ocenę zebranych materiałów, ujawnionych faktów oraz wnioski dotyczące badanej sprawy<sup>99</sup>. Nieuprawnione byłoby przy tym twierdzenie, że sporządzając sprawozdanie ze swojej działalności komisja związana jest przepisami kodeksu postępowania karnego, a ustalenia komisji im nieodpowiadające obarczone są wadą prawną<sup>100</sup>. Posiłkowanie się w prowadzonym przez komisję śledczą postępowaniu procedurą karną jest ograniczone. Odnosi się jedynie do wezwania i przesłuchania świadków, ustanowienia pełnomocnika i kwestii pochodnych oraz do przeprowadzenia określonych czynności przez Prokuratora Generalnego. Co zaś się tyczy pozostałych czynności wykonywanych przez komisję śledczą to przebiegają one odpowiednio w reżimie ustawy z 21 stycznia 1999 r., regulaminu Sejmu i zwyczajów parlamentarnych.

Sprawozdanie z działalności komisja uchwała na zasadach ogólnych, tzn. zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji. Tak przyjęte sprawozdanie przekazuje Marszałkowi Sejmu, który zarządza jego drukowanie i doręczenie posłom. Jeżeli w sprawozdaniu znajdują się wiadomości stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną, to Marszałek określa tryb jego udostępniania posłom oraz sposób rozpatrywania go przez Sejm.

Złożoność komisji śledczej powoduje, że poszczególni jej członkowie różnie mogą odczytywać zagadnienie ustalenia badanych faktów, odmiennie identyfikować zależności między nimi zachodzące, czy też prezentować nietożsame oceny badanych zjawisk. Odmienności mogą dotyczyć tak całości realizowanego przedsięwzięcia, jak i poszczególnych jego składowych. Pojawia się zatem pytanie, czy można przejść nad

<sup>99</sup> Por. M. Lewandowski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza...*, s. 58. Podobnie W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb rozpatrywania przez Sejm sprawozdania komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 127.

<sup>100</sup> Tamże, s. 127.

nimi w komisji do porządku dziennego, czy też należy – odpowiednio w ramach sprawozdania komisji, a sytuacji odmiennej wizji badanego zjawiska, jako formy załącznika do niego – zaprezentować izbie poselskiej?

W powoływanie komisji śledczej „do zbadania określonej sprawy” *par excellence* wmontowany jest obowiązek wszechstronnego i obiektywnego zbadania zjawiska<sup>101</sup> i prezentacji ustaleń Sejmowi. Gdy w komisji nie ma co do ustaleń zgody powszechnej to wiedza o rozbieżnościach i ich kształcie powinna być Sejmowi dostępna. W stanie prawnym obecnie obowiązującym narzędziem umożliwiającym posłowi, którego racje nie zostały przez komisję podzielone jest zdanie odrębne posłów – członków komisji. Zdanie odrębne zawiera odmienne stanowisko co do całości albo części stanowiska komisji. Zdanie odrębne, po jego zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu komisji. Co do zasady spełnia ono rolę zdania odrębnego wykorzystywanego w postępowaniu sądowym<sup>102</sup>. Ze względu natomiast na wydzielony reżim postępowania, stanowiska posłów nie dzielących zdania komisji nie daje się traktować jako wniosków mniejszości w rozumieniu ustawy o Trybunale Stanu.

Tak jak w drodze wykładni przepisów prawnych, przede wszystkim o charakterze funkcjonalnym, wywodzić należy kształt efektu działania komisji śledczej, tak za pomocą podobnych czynności podchodzić należy do postępowania Sejmu ze sprawozdaniem komisji śledczej. W brzmieniu pierwotnym ustawy o sejmowej komisji śledczej prawodawca korzystając z formuły, iż jest ono rozpatrywane przez Sejm, nie przesądzał zarazem zakresu czynności przez izbę wykonywanych w tym, w kwestii głosowań i ich przedmiotu. Podnieść przy tym trzeba, że w postępowaniu ze sprawozdaniem komisji śledczej nie miały bezpośredniego zastosowania regulacje poświęcone postępowaniu Sejmu ze składanymi przez organy władzy publicznej sprawozdaniem lub informacjami. Dotyczą one bowiem zachowań izby parlamentarnej względem organu zewnętrznego, a nie powołanego przez Sejm do zrealizowania jego potrzeb.

Komisja śledcza jako powołana do zbadania określonej sprawy jest organem pomocniczym Sejmu. Funkcjonuje nie tylko w zakresie przez Sejm określonym, ale zarazem dla realizacji jego potrzeb – potrzeb, których izba *in gremio* nie jest w stanie efektywnie zaspokoić. Wymóg efektywności sprawia, iż to komisja w całej rozciągłości ustala tożsamość

---

<sup>101</sup> Por. S. Gebethner, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania przez Sejm sprawozdania komisji śledczej...*, s. 138.

<sup>102</sup> Por. tamże, s. 139.

zjawiska i wynik prac prezentuje mocodawcy, w rezultacie czego dochodzi do rozpatrzenia sprawozdania komisji<sup>103</sup>. Istotą rozpatrywania przedłożenia jest dyskusja poselska na temat przeprowadzonej przez komisję działalności<sup>104</sup>. Powinna ona doprowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy organ pomocniczy ciała parlamentarnego właściwie wykonał powierzone mu zadanie. Gdy Sejm aprobuje sprawozdanie komisji to powinien mieć zdolność podjęcia uchwały o przyjęciu go do wiadomości<sup>105</sup>, co tym samym – co do zasady – oznacza formalne zakończenie prac komisji śledczej. Alternatywnie, Sejm powinien być władny uznać, że komisja nie wywiązała się w całości z przekazanego jej zadania i sprawozdanie wymaga modyfikacji, a w sytuacji skrajnej – rysuje się potrzeba sporządzenia materialnie nowego sprawozdania<sup>106</sup>. Wówczas, w zależności od charakteru braków sprawozdania, powinien móc rozstrzygnąć zagadnienie, czy komisja w obecnym składzie osobowym oraz danym składzie i podziale zadań jej prezydium, zdolna jest sanować ułomności sprawozdania. Gdyby Sejm uznał, że uchybienia są efektem nieudolności członków komisji (w tym – w obszarze realizowania funkcji kierowniczych<sup>107</sup>) to nie powinno być przeszkód prawnych dla dokonania zmian osobowych w komisji, z respektowaniem reguły, że prezydium komisji formują bezpośrednio jej członkowie. Refleksem zaś konstatacji, iż komisja w obecnym składzie personalnym kompetentna jest realizować wolę Sejmu zbadania określonej sprawy powinno być pozostawienie składu osobowego komisji bez zmian.

Racjonalnie postępujący Sejm nieaprobuując sprawozdania komisji powinien być zdolny wskazać w podjętej w tej sprawie uchwale kierunek

<sup>103</sup> Zob. S. Gebethner, tamże, s. 139; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania zarzutów dotyczących prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 94.

<sup>104</sup> Zob. A. Szmyt, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania zarzutów dotyczących prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 96–97; P. Winczorek, *Brak jasnych reguł*, „Rzeczpospolita” z 17–18 kwietnia 2004 r., s. C 3.

<sup>105</sup> Por. P. Winczorek, *Skutki prawne procedury głosowań nad sprawozdaniem Komisji Śledczej do zbadania zarzutów dotyczących prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji w dniu 28 maja 2004 r. – opinia sporządzona dla Marszałka Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 107.

<sup>106</sup> Zob. P. Sarnecki, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania sprawozdania komisji śledczej...*, s. 159–160.

<sup>107</sup> Szerzej na temat pozycji prawnej prezydium komisji śledczej i jej przewodniczącego zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 150–153 oraz 166–167; A. Rzepliński, *Opinia*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 168.

i zakres czynności jakie dodatkowo wykonać ma komisja. Należałoby je na tyle szczegółowo określić, aby organ pomocniczy Sejmu nie miał wątpliwości, czego – na bieżącym etapie procedowania – oczekuje się od niego.

Faktorem mogącym być przydatnym dla wypracowania przez Sejm właściwej decyzji mogą być włączone w sprawozdanie komisji zdania odrębne. W oparciu o treści w nich zawarte można związać komisję realizacją określonych czynności. W żadnej natomiast mierze Sejm nie jest kompetentny uczynić ze zdania odrębnego sprawozdania komisji<sup>108</sup>. Powinien być kompetentny jedynie sprawić, aby na podstawie twierdzeń zawartych w zdaniu odrębnym sama komisja sporządziła nowe sprawozdanie. Zwrócenie sprawozdania komisji w celu uzupełnienia postępowania powinno rodzić po jej stronie obowiązek wykonania zadania przez izbę zleconego i sporządzenia sprawozdania z całokształtu prac.

Jednak w nowelizacji ustawy o komisji śledczej z 2005 r. ustawodawca – kwestionując dotychczasową w tym zakresie pragmatykę Sejmu – zaakceptował radykalnie inną konstrukcję prawną. Poseł sprawozdawca przedstawia stanowisko komisji oraz zawarte w sprawozdaniu zdania odrębne, Sejm rozpatruje je i przewodniczący posiedzenia zamyka postępowanie w sprawie. Na zasadzie *expressis verbis* wyrażonej w art. 19c ust. 3 ustawy woli prawodawcy, nad sprawozdaniem komisji śledczej Sejm nie przeprowadza głosowania. Skoro nie przeprowadza głosowania to oznacza, że Sejm nie może do efektu prac komisji w sposób formalny, tj. poprzez uchwałę, ustosunkować się. Nie może ani zaaprobować wyniku działania komisji, ani go zanegować. Skoro izba parlamentarna jako organ nie jest kompetentna ustosunkować się do działalności swego organu, to w konsekwencji wynikałoby, że nie może zobligować go do podjęcia dodatkowych czynności w celu rzetelnego i zupełnego wykonania powierzonego zadania. Powyższa konsekwencja zaaprobowanej przez normodawcę konstrukcji prawnej może ograniczać rzeczywistą skuteczność korzystania z komisji śledczych.

## Podsumowanie

Komisja śledcza jest organem nadzwyczajnym Sejmu, powoływanym do zbadania określonej sprawy. Zgodnie z założeniami modelowymi, powinna być uruchamiana dopiero w sytuacji, gdy inne narzędzia sej-

---

<sup>108</sup> S. Gebethner, *Opinia w sprawie trybu rozpatrywania przez Sejm sprawozdania komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 139.

mowego kształtowania rzeczywistości politycznej państwa nie mogą dać pożądanego efektu, ze względu na ich ograniczoną zdolność oddziaływania<sup>109</sup>. Co istotne, kwestia dotyczy kompetencyjnej niezdolności, a nie organizacyjnej zawodności organu. Komisja śledcza nie jest bowiem zaprojektowana przez ustrojodawcę do kompensowania ustawodawczej nieudolności Sejmu, czy też wypełniania zaniechań Sejmu w zakresie realizacji funkcji kontrolnej. Korzystanie z instrumentu specyficznego staje się racjonalne dopiero wówczas, gdy prawidłowo wykorzystano wszystkie inne dostępne Sejmowi środki oddziaływania i ze względu na ich ograniczoność nie uzyskano pożądanego efektu. W przeciwnym razie dochodzić będzie do zaburzenia podziału i równowagi władz na rzecz prawnie nie przewidzianej preponderancji Sejmu.

Wszelkoniomnie badając sprawę – sytuującą się w obszarze właściwości izby parlamentarnej – komisja śledcza ma odbierać zeznania, żądać wyjaśnień i dokumentów, jak również zlecać Prokuratorowi Generalnemu wykonanie określonych czynności tylko w zakresie niezbędnym dla wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania i w sposób nie naruszający dóbr osobistych osób trzecich. Odmienne zachowanie organu sejmowego odbierać należy za nadużycie władzy tym bardziej niebezpieczne, że realizowane pod hasłem sanacji stosunków politycznych i udrożnienia mechanizmów rządzenia.

## STRESZCZENIE

Przedmiotem analizy uczyniono ustrój sejmowej komisji śledczej. W pracy pokazuje się, że jest ona nadzwyczajnym środkiem parlamentarnej kontroli nad organami władzy publicznej. Powinna być powoływana dopiero wówczas, gdy inne narzędzia sejmowego kształtowania rzeczywistości politycznej państwa zawodzą, nie mogą dać pożądanego efektu, ze względu na ich ograniczoną zdolność oddziaływania. Dowodzi się w pracy, że sens komisji śledczej wyznacza uzupełnienie, a nie zastąpienie innych dostępnych Sejmowi instrumentów kontrolowania zjawisk i procesów politycznych.

---

<sup>109</sup> A. Bień-Kacała, *Charakter prawny uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczej w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 134.



*Jacek Zaleśny*

## **THE LEGAL STATUS OF THE PARLIAMENTARY INVESTIGATIVE COMMITTEE**

The analysis focuses on the system of Parliamentary Investigative Committee. The paper reveals that the Committee is an extraordinary means of parliamentary control over the public authorities. And it should be appointed only when other instruments of shaping the country's political reality are failing and can not produce the desirable effects because of their limited ability to influence.

It is also being proved in the work, that the sense of the Investigative Committee is to be a supplement to and not to replace other available tools that the Parliament is having to control phenomena and political processes.