

## **Funkcja kontrolna sejmowych komisji śledczych i przedmiot tej kontroli**

W polskim systemie prawnym jednym z ważniejszych organów kontrolujących działalność administracji publicznej jest Sejm RP (druga izba parlamentu – Senat, ma znacznie skromniejsze możliwości kontrolowania administracji). Sejm kontroluje (jako cała izba, przez swoje organy wewnętrzne: Prezydium Sejmu, komisje i aktywność poszczególnych posłów) przede wszystkim działalność Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej. W myśl art. 95 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Formy i zakres kontroli Sejmu nad rządem Konstytucja określa m.in. w art. 111 (możliwość powołania komisji śledczej), art. 115 (interpelacje i zapytania poselskie), art. 157-159 (odpowiedzialność polityczna członków Rady Ministrów oraz Rady Ministrów jako całości), art. 202-205 (podległość Najwyższej Izby kontroli Sejmowi).

Istotne kompetencje Sejmu i jego organów w dziedzinie kontroli wynikają ponadto z przepisów ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyż-

szej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>2</sup>, a także z innych ustaw. Podstawę prawną działań kontrolnych Sejmu zawiera, poza ustawami, także regulamin Sejmu<sup>3</sup>. Art. 17 ust. 2 tego aktu stanowi, że komisje sejmowe są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami.

Uprawnienie Sejmu RP do powołania komisji śledczych jest stosunkowo nowe. Wynika ono z art. 111 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Postanowienia Konstytucji w tym zakresie rozwija ustawa o sejmowej komisji śledczej z 21 stycznia 1999 r.<sup>4</sup> Sejmowa komisja śledcza jest w polskim porządku konstytucyjnym jednym z ważniejszych przykładów wykonywania przez Sejm RP funkcji kontrolnej<sup>5</sup>. W porównaniu z innymi organami Sejmu, funkcja kontrolna sejmowej komisji śledczej nie jest jeszcze wszechstronnie zbadana. Szczególnie istotne wydaje się zbadanie, w świetle przepisów Konstytucji, ustaw i regulaminu Sejmu, dopuszczalnego zakresu rzeczowego i podmiotowego kontroli prowadzonej przez komisję śledczą.

**I.** Art. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej nie precyzuje celu powoływania komisji, tylko powtarza konstytucyjny wymóg, aby nastąpiło to „do zbadania określonej sprawy”. Ten cel wiąże komisję przez cały czas jej istnienia bez względu na zmieniającą się w czasie jej trwania sytuację polityczną. Zgodnie z art. 7 omawianej ustawy, komisja śledcza jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu. Fakt, że zadaniem komisji śledczej jest zbadanie określonej sprawy, potwierdza również to, że komisja sporządza sprawozdanie ze swo-

---

<sup>1</sup> W myśl art. 6 ust. 1 tej ustawy, Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrolę na zlecenie Sejmu lub jego organów.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ze zm.

<sup>3</sup> M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 35, poz. 321 ze zm.

<sup>5</sup> Zob. szerzej: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 259 i nast.; H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 168.

jej działalności, w którym zawarte jest stanowisko komisji w sprawie określonej w uchwale o jej powołaniu (art. 19a omawianej ustawy).

W wyroku z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „brak szczegółowych przepisów ustawowych, wymieniających sprawy należące do zakresu działania komisji śledczej, nie upoważnia do rozumienia przepisu art. 8 ust. 1 ustawy jako generalnego upoważnienia do badania przez komisję śledczą wszelkich spraw wskazanych przez Sejm, niezależnie od tego, czy w danej sprawie są lub były prowadzone postępowania przed innymi organami władzy publicznej. Działalność komisji śledczych musi bowiem być zgodna z zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice kontroli parlamentarnej. Sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi mieścić się w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej określonym w konstytucji oraz w ustawach. Komisje śledcze mogą zatem badać wyłącznie działalność organów i instytucji publicznych wyraźnie objętych kontrolą Sejmu przez konstytucję oraz ustawy. Poza zakresem działania komisji śledczej pozostaje natomiast działalność wszelkich podmiotów nie objętych zakresem kontroli sejmowej, w szczególności działalność podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej ani nie korzystają z pomocy państwa”. Nie podlega więc kontroli komisji śledczej na przykład działalność przedsiębiorców prywatnych, stowarzyszeń czy fundacji, jeżeli nie wykonują one zadań publicznych ani nie są zasilane z finansów publicznych.

**II.** Konstytucja nie określa wyraźnie zakresu spraw, które mogą stanowić przedmiot badania komisji. Również ustawa o komisji śledczej nie precyzuje, o jaki rodzaj spraw może chodzić. Akt ten wprowadza za to jedno bardzo istotne wyłączenie, a mianowicie art. 8 ust. 2 stanowi, że „przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych”. Jest to konsekwencja ścisłego odseparowania sądów od pozostałych władz (ustawodawczej i wykonawczej). Sądy są więc wyłączone z zakresu uprawnień kontrolnych obu izb par-

lamentu. Ograniczeniem dowolności w wykonywaniu przez komisję śledczą funkcji kontrolnej jest obowiązek poszanowania niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Wynika to oczywiście z przepisów Konstytucji, a dodatkowo z unormowań ustawy o sejmowej komisji śledczej. Komisja, za zgodą Marszałka Sejmu, może zawiesić swoją działalność do czasu zakończenia określonego etapu lub całości postępowania toczącego się przed innym organem władzy publicznej.

Z drugiej jednak strony, art. 8 omawianej ustawy stanowi, że prowadzenie postępowania lub jego prawomocne zakończenie przez inny organ władzy publicznej nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed komisją. Ten właśnie przepis może rodzić wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Może się okazać, że prawomocne orzeczenia sądów nie będą wprawdzie kwestionowane wprost, lecz zostaną podważane pośrednio przez podejmowane przez posłów działania podobne do śledztwa prokuratorskiego.

W wypowiedziach publicystów, ale także i w głosach nauki pojawia się czasem obawa o to, czy działania komisji śledczych nie są konkurencyjne wobec postępowania prokuratorskiego lub sądowego<sup>6</sup>. Jak stwierdza L. Garlicki, „ujawniły się liczne braki prawnego uregulowania działalności komisji śledczych, zwłaszcza gdy chodzi o rozgraniczenie ich dochodzeń z równoległymi działaniami sądów czy prokuratury, a także gdy chodzi o ochronę praw i interesów osób wzywanych przez komisję śledczą”<sup>7</sup>.

Problem ewentualnego konkurowania działań komisji śledczych z postępowaniem prowadzonym przez prokuraturę lub sąd rzeczywiście istnieje, choć nie powinien być demonizowany. Jednym z instrumentów niwelujących to niebezpieczeństwo jest możliwość zawieszenia postępowania prowadzonego przez komisję, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że materiał zebrany w postępowaniu przed innym organem władzy publicznej lub podjęte przez ten organ rozstrzygnięcie mogłyby być przydatne do wszechstronnego zbadania sprawy przez komi-

---

<sup>6</sup> Tak np. H. Neisser [w:] *Parlament Republiki Austrii*, pod red. H. Schambecka, Warszawa 1997, s. 286. Podaje za: H. Pajdała, *op. cit.*

<sup>7</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 261.

sję. Ponadto komisja, za zgodą Marszałka Sejmu, może zawiesić swoją działalność do czasu zakończenia określonego etapu lub całości postępowania toczącego się przed innym organem władzy publicznej. W żadnym wypadku komisja nie może jednak oceniać zgodności z prawem orzeczeń sądowych. Tym bardziej więc nie może zmierzać do niewykonywania tych orzeczeń. Nie może także zastępować sądu w jego kompetencjach, na przykład traktując przesłuchiwanego świadka jak oskarżonego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonej w cytowanym już wyroku, „konstytucyjne zasady niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów nie zakazują badania przez komisję sprawy, pomimo że okoliczności i zdarzenia stanowiące przedmiot badania komisji stanowią lub stanowiły przedmiot badania w postępowaniu sądowym. [...] Działalność komisji śledczej oraz postępowanie sądowe mają różne cele. Celem postępowania sądowego w sprawie karnej jest rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej danej osoby. Natomiast celem komisji śledczej jest zbadanie działalności danego organu władzy publicznej, a w szczególności ustalenie zakresu i przyczyn nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. Zebranie informacji umożliwia Sejmowi podjęcie niezbędnych kroków politycznych w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom i usprawnienia działania aparatu państwowego”. Właśnie wspomniana przez Trybunał Konstytucyjny odmienność celów postępowania sądowego i celu komisji śledczej sprawia, że postępowania te mogą się wzajemnie uzupełniać, a nie wykluczać. Z pewnością w niektórych sytuacjach uzasadnione jest współdziałanie komisji śledczej, zwłaszcza z Prokuratorem Generalnym i podległymi prokuratorami. I tak np. na podstawie art. 15 ustawy komisja może zwrócić się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności. Przewodniczący lub upoważniony przez niego członek komisji może brać udział w tych czynnościach. Niestety ustawa nie określa, w jaki sposób mogą to czynić. Prokurator Generalny wykonuje czynności na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego oraz ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70.

**III.** Zajmując się problemem dopuszczalnego zakresu podmiotowego kontroli prowadzonej przez komisję śledczą, można zauważyć, że istnieją dwie wzajemnie zależne sfery działania tej komisji. W jednej z nich komisja ma za zadanie ustalić prawdę obiektywną, podobnie jak czynią to organy wymiaru sprawiedliwości<sup>9</sup>.

Drugą dziedziną pracy komisji jest – chociaż nie musi to być bezpośrednim celem jej funkcjonowania – uczestniczenie w wykonywaniu funkcji kontrolnych Sejmu.

W pierwszej sferze możliwości oddziaływania komisji śledczej na różne podmioty prawne są spore. Na przykład art. 14 ustawy obliguje organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej do składania – na żądanie komisji – pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji. Komisja może zapoznawać się z dokumentami lub aktami, badając sprawę na miejscu. Przepis ten wyraźnie koresponduje z treścią art. 16 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, który mówi, że posłowie i senatorowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich lub senatorskich. Jeszcze istotniejszy jest ustęp drugi tego artykułu mówiący, iż członkowie Rady Ministrów oraz przedstawiciele właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych, są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania.

---

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 11 ustawy o sejmowej komisji śledczej, do postępowania w sprawach wzywania oraz przesłuchiwania osób wezwanych przez komisję oraz zwalniania ich z obowiązku zachowania tajemnicy stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczące w tym zakresie świadków.

W drugiej zaś ingerencje komisji śledczej w funkcjonowanie innych podmiotów muszą być bardziej ograniczone. Komisja śledcza, będąc organem wewnętrznym Sejmu, nie może być oderwana od Sejmu i sprawować kontrolę nad podmiotami, w stosunku do których takich kompetencji nie ma cała izba.

W ostatnim czasie Sejm powołał komisję śledczą do zbadania przekształceń własnościowych w sektorze bankowym i nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. Abstrahując od kwestii niezwykle długiego okresu, który ma być przedmiotem dociekań komisji, istotniejsze wydaje się pytanie o możliwość prowadzenia kontroli nad Narodowym Bankiem Polskim. Sytuacja ta jest analogiczna do zagadnienia dopuszczalności kontroli Sejmu i jego komisji nad działalnością Prezydenta RP. Uważam, że zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku komisja ma prawo wezwać członków tych organów w celu złożenia wyjaśnień lub informacji. Przysługuje tym osobom status podobny do świadka w postępowaniu karnym. Z drugiej strony, ani Sejm, ani sejmowa komisja śledcza nie mają żadnych kompetencji kontrolnych i nadzorczych wobec Prezydenta RP czy Prezesa NBP, przynajmniej jeśli chodzi o stronę merytoryczną ich pracy. Organy te nie są politycznie odpowiedzialne przed Sejmem i są od niego niezależne (nie można za zależność uznać obowiązku przestrzegania ustaw uchwalanych przez Sejm). Z tych samych powodów komisja śledcza nie może kontrolować i w sposób wiążący oceniać pracy niezależnych organów regulacyjnych, takich jak Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów czy Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Nie ma natomiast przeszkód prawnych, by komisja, dochodząc do prawdy obiektywnej, wezwała pracowników tych urzędów w celu złożenia wyjaśnień lub informacji.

**IV.** Sprawne i obiektywne wykonywanie funkcji kontrolnej przez komisję śledczą jest w pewnym stopniu uwarunkowane składem osobowym tego organu. Chodzi tu, po pierwsze, o udział w jej pracach nie tylko przedstawicieli większości parlamentarnej, lecz także reprezen-

tantów partii opozycyjnych. Po drugie, ważne jest, by członkowie komisji pozostawali poza jakimikolwiek podejrzeniami o brak bezstronności w badanej sprawie. Zgodnie z art. 2 omawianej ustawy, komisję powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów. W skład komisji może wchodzić do 11 członków. Skład tego organu powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencji Seniorów, odpowiednio do jej liczebności.

Powstaje pytanie, czy w każdych okolicznościach można wyłonić idealnie proporcjonalną reprezentację klubów i kół poselskich? Odpowiedź jest w zasadzie przecząca. Dopiero przy znacznie większych ciałach kolegialnych (np. stuosobowych) istnieje duża szansa na stworzenie całkowicie proporcjonalnej reprezentacji.

W warunkach obecności kilku partii politycznych w Sejmie (tak jest w Polsce od 1993 r.) z całą pewnością możliwe i uzasadnione jest wyłonienie przez każdy klub co najmniej jednego przedstawiciela. Szczególnie niebezpieczny (i moim zdaniem sprzeczny z prawem) byłby brak reprezentacji partii opozycyjnych w tej komisji. To głównie na partiach opozycyjnych spoczywa ciężar wykonywania funkcji kontrolnej Sejmu<sup>10</sup>.

Ważną instytucją prawną mającą na celu zagwarantowanie bezstronności członków komisji jest wyłączenie posła z jej składu. W myśl art. 4 poseł nie może wchodzić w skład komisji, jeżeli sprawa dotyczy go bezpośrednio, brał albo bierze udział, występując w jakiegokolwiek roli procesowej, w sprawie przed organem władzy publicznej albo gdy istnieje inna niż wymienione wyżej okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.

Jeśli chodzi o posła kandydującego do komisji, to w razie zaistnienia wyżej wspomnianych okoliczności, ze względu na konieczność zapewnienia bezstronności członków komisji następuje skreślenie kandydata przez Prezydium Sejmu w drodze uchwały. Prawo złożenia wniosku o dokonanie skreślenia przysługuje każdemu posłowi (art. 4a omawianej ustawy).

---

<sup>10</sup> Zob. szerzej S. Bożyk, [w:] *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 59.



Ustawa wprowadziła również możliwość wyłączenia członka komisji śledczej przez tę komisję, jeżeli sprawa dotyczy bezpośrednio samego posła, brał albo bierze w niej udział, występując w jakiegokolwiek roli procesowej. W głosowaniu nie bierze udziału członek komisji, którego wyłączenia głosowanie dotyczy. Prawo złożenia wniosku o dokonanie takiego wyłączenia przysługuje każdemu posłowi będącemu członkiem komisji oraz osobie wezwanej przez komisję w celu złożenia zeznań. W przypadku odwołania lub wyłączenia ze składu komisji jej członka Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego (art. 5a).

Bardziej incydentalny charakter ma instytucja wyłączenia członka komisji z określonej czynności. Zgodnie z art. 6 ustawy, jeżeli w trakcie postępowania prowadzonego przez komisję zostanie ujawniona okoliczność, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności członka komisji przy wykonywaniu czynności przesłuchania osoby wezwanej przez komisję, ulega on wyłączeniu z tej czynności na wniosek osoby wezwanej lub członka komisji.

V. Finalnym elementem pracy komisji śledczej jest sporządzenie sprawozdania z działalności. Przewodniczący komisji opracowuje i przedkłada komisji projekt jej stanowiska. Do projektu opracowanego przez przewodniczącego członkowie komisji mogą zgłaszać poprawki w formie pisemnej, które podlegają głosowaniu na forum komisji. Komisja śledcza przyjmuje swoje stanowisko w drodze uchwały. W myśl art. 19b ustawy, sprawozdanie komisji śledczej może zawierać również zdania odrębne posłów – członków komisji. Zdanie odrębne zawiera stanowisko odmienne w stosunku do całości albo części komisji. Zdanie odrębne, po jego zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu komisji.

Na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie komisji śledczej prezentuje wybrany z jej składu poseł sprawozdawca, który obiektywnie przedstawia stanowisko komisji oraz zawarte w sprawozdaniu zdania odrębne. Do sprawozdania komisji w trakcie jego rozpatrywania przez

Sejm poprawek nie zgłasza się. Nad sprawozdaniem komisji Sejm nie przeprowadza głosowania (art. 19c).

W przypadku gdy komisja nie zakończyła swojej działalności przed końcem kadencji Sejmu, który ją powołał, postępowanie przez nią prowadzone ulega zamknięciu z dniem zakończenia kadencji (zasada dyskontynuacji), a niektóre czynności zlecone albo wnioskowane przez komisję kończą się z dniem zakończenia działalności komisji. Jednakże art. 21 wprowadza znaczący wyjątek od zasady dyskontynuacji. I tak, jeżeli komisja przekazała Marszałkowi Sejmu sprawozdanie ze swojej działalności, a Sejm nie rozpatrzył go do końca kadencji, to może ono zostać rozpatrzone przez Sejm następnej kadencji.