

M.P. 1999 Nr 14 poz. 193

WYROK

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 14 kwietnia 1999 r.

Sygn. K. 8/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca
Janusz Trzeciński
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 14 kwietnia 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej z art. 2 oraz art. 111 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej z art. 10 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej jest zgodny z art. 2 oraz art. 111 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej jest zgodny z art. 10 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Wnioskiem z 11 lutego 1999 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, o stwierdzenie niezgodności z konstytucją dwóch przepisów ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej. Prezydent przedstawił zarzut niezgodności:

- 1) art. 1 ust. 3 wymienionej z art. 2 oraz z art. 111 ust. 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 8 ust. 1 ustawy z art. 10 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Art. 1 ust. 3 zaskarżonej ustawy stanowi, że do komisji śledczej stosuje się przepisy Regulaminu Sejmu, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. W ocenie Prezydenta RP przepis ten wykracza poza zakres przedmiotowy regulaminu i narusza zasadę wyłączności ustawy w zakresie regulacji trybu działania komisji śledczej. Wymieniona zasada, zawarta w art. 111 ust. 2 konstytucji, ma charakter bezwzględny i wynika wprost ze szczególnego charakteru komisji śledczej. Działalność tej komisji może bowiem wpływać na zakres praw i obowiązków obywateli i dotyczyć działalności organów państwa, w stosunku do których Sejm nie ma uprawnień kontrolnych. Procedura działania organów upoważnionych do ingerencji w sferę praw i obowiązków obywateli powinna być uregulowana w formie ustawy.

Zdaniem Prezydenta RP nie bez znaczenia dla oceny konstytucyjności pozostaje ogólnikowość odesłania zawartego w art. 1 ust. 3 ustawy. Przepis ten nie określa bowiem spraw, do których miałyby zastosowanie przepisy regulaminowe. Regulamin mógłby zatem nie tylko wprowadzać zasadę tajności obrad komisji, ale również precyzować przepis art. 14 ust. 1, w którym zobowiązano organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych do składania pisemnych wyjaśnień, a także do przedstawiania dokumentów będących w ich dyspozycji oraz akt każdej sprawy przez nie wprowadzonej. Prezydent RP zwrócił również uwagę, że ustawa nie zawiera pełnej regulacji sposobu funkcjonowania komisji śledczej, co wywołuje wątpliwości natury konstytucyjnej.

Drugi z przedstawionych we wniosku zarzutów dotyczył art. 8 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem prowadzenie postępowania lub jego prawomocne zakończenie przez inny organ władzy publicznej nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed komisją. W ocenie Prezydenta Rzeczypospolitej na gruncie przepisów ustawy przedmiotem badania komisji śledczej może być sprawa wykraczająca poza zakres działań władzy wykonawczej, tj. sprawa wykraczająca poza ramy kontroli parlamentarnej, o której mowa w art. 95 ust. 2 konstytucji. Ustawodawca upoważnił w zaskarżonym przepisie sejmową komisję śledczą do badania sprawy pomimo tego, że jest ona przedmiotem postępowania przed innym organem władzy publicznej (sądem, trybunałem, organem administracji publicznej) lub że została ona prawomocnie zakończona. Takie rozwiązanie narusza zasadę niezawisłości sędziów oraz zasadę podziału władz. Niezawisłość sędziowska oznacza wyłączenie jakiejkolwiek zewnętrznej ingerencji w proces sędziowskiego orzekania, a podjęte rozstrzygnięcia poddaje kontroli jedynie w formie i na zasadach wyraźnie określonych w ustawodawstwie. Ustawa powinna w związku z tym wykluczyć możliwość wpływania przez posłów – poprzez oceny lub komentarze polityczne – na tok spraw rozpatrywanych przez sądy, zobowiązując komisję śledczą do

zawieszenia swojej działalności do czasu zakończenia postępowania toczącego się przed sądem. Tymczasem art. 8 ust. 2 przewiduje jedynie możliwość zawieszenia działalności komisji w takiej sytuacji, za zgodą Marszałka Sejmu.

Prawomocne zakończenie postępowania przez inny organ władzy publicznej nie wyłącza możliwości postępowania przez komisją. Wnioskodawca zwraca w związku z tym uwagę na fakt, że orzeczenia sądowe kończące postępowanie stoją na przeszkodzie wszczęciu i dalszemu prowadzeniu procesu o to samo. Z momentem prawomocnego zakończenia postępowania sądowego dochodzi do przekształcenia dotychczasowego stosunku procesowego w nowy stosunek poprocesowy, bazujący na autorytecie władzy państwowej. Według Prezydenta możliwość formułowania politycznych ocen dotyczących prawomocnych wyroków sądowych, a w szczególności ocen negatywnych i kwestionujących zasadność orzeczeń, jest niezgodna z zasadą zaufania obywateli do państwa oraz potrzebą zapewnienia im bezpieczeństwa prawnego. Sprawa zakończona wydaniem prawomocnego orzeczenia sądowego nie powinna być uznana za jedną z kategorii „określonych spraw” mogących być przedmiotem badania komisji śledczej.

2. Do wniosku w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej ustosunkował się Marszałek Sejmu, który w piśmie z 7 kwietnia 1999 r. zajął stanowisko, iż zarzuty niezgodności z konstytucją przepisów ustawy z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, zawarte we wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, są niezasadne.

W ocenie Marszałka Sejmu wnioskodawca nie udowodnił, że przyjęte w art. 1 ust. 3 ustawy współstosowanie regulaminu Sejmu narusza zasadę wyłączności ustawy. Marszałek Sejmu zauważył w związku z tym, że w sprawach dotyczących komisji śledczej konstytucja zawiera dwa odesłania do innych aktów normatywnych. Obok art. 111 ust. 2, jest to art. 112. Zgodnie z tym ostatnim przepisem tryb powoływania i działalności organów Sejmu określa jego regulamin, który może normować także sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Odesłanie z art. 111 ust. 2 konstytucji stanowi swoistą *lex specialis* w stosunku do art. 112, uzasadnioną faktem, że komisja śledcza może ingerować w sferę praw, wolności i obowiązków obywateli. Art. 112 jako przepis o charakterze wyjątkowym nie powinien być interpretowany rozszerzająco. W przypadkach wątpliwych domniemanie w zakresie regulacji działalności organów wewnętrznych Sejmu przemawiać musi na rzecz regulaminu.

Według Marszałka Sejmu zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego byłby uzasadniony tylko wtedy, gdyby udało się wykazać, że ustawa przekazuje do pierwotnego uregulowania w regulaminie Sejmu lub pozostawia takiej regulacji sprawy wymagające unormowania w powszechnie obowiązujących normach prawnych, albo że w omawianym wypadku stosowanie art. 112 konstytucji zostało całkowicie wyłączone.

Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że zasada zamkniętego charakteru posiedzeń komisji śledczej sformułowana w projekcie uchwały o zmianie regulaminu Sejmu ma służyć realizacji art. 16 ustawy, zgodnie z którym wszystkie istotne działania komisji podejmowane dla wykonywania jej zadań przeprowadza się z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Zasada zamkniętego charakteru posiedzeń komisji śledczej ma służyć także realizacji normy z art. 7 ust. 2, nakazującej komisji działanie w sposób nie naruszający dóbr osób trzecich. Nie ma przeszkód, aby regulamin określił konkretne warunki organizacyjne służące urzeczywistnieniu wymienionych zasad ustawowych. Marszałek Sejmu zwrócił ponadto uwagę, że projekt zmian regulaminu Sejmu nie zawiera żadnych przepisów precyzujących art. 14 ust. 1 ustawy.

Według Marszałka Sejmu regulacja ustawowa spełnia wymogi kompleksowego uregulowania w jej tekście wszystkich zagadnień wymagających określenia w

powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Odesłanie do regulaminu Sejmu zawarte w art. 1 ust. 3 czyni zbędnym przenoszenie do ustawy norm regulaminowych o charakterze „wewnętrznym”, dotyczących ogółu komisji. Respektuje ono zarazem zasady konstytucyjne w kwestii materii ustawowych i relacji między ustawą a regulaminem Sejmu. Gdyby doszło do uregulowania w regulaminie kwestii, które mogą być regulowane wyłącznie w drodze powszechnie obowiązujących norm prawnych, to byłaby to praktyka niekonstytucyjna, jednak dopiero ona miałaby taki charakter, nie zaś sama norma art. 1 ust. 3 ustawy.

Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego art. 8 ust. 1 ustawy, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że przepis ten musi być interpretowany w zgodzie z konstytucją. Nie można zakładać, że działalność komisji mogłaby być prowadzona inaczej jak przy respektowaniu zasady podziału władz i wynikającej z niej zasady odrębności i niezależności sądów i trybunałów, a także zasady niezawisłości sędziowskiej.

W ocenie Marszałka Sejmu przepis art. 8 ust. 1 ustawy nie narusza zasady trójpodziału władzy ani zasady niezawisłości sędziowskiej. Ustawa o sejmowej komisji śledczej nie wiąże sędziego w procesie orzekania w danej sprawie, a działania komisji i wyniki jej prac nie stanowią materiału dowodowego ani wytycznych wiążących sędziego. Prowadzenie postępowania w danej sprawie przez organy prokuratury lub sądownictwa nie powinno stać na przeszkodzie badaniu sprawy przez komisję, gdyż oba postępowania mają różne cele. Można w związku z tym wyobrazić sobie sytuację, w której dany czyn nie zostanie uznany za przestępczy, ale obciąża politycznie daną osobę. W takim przypadku Sejm ma prawo wyciągać konsekwencje polityczne po rozpatrzeniu prac komisji, nie czekając na prawomocne zakończenie postępowania prokuratorskiego lub sądowego. Według Marszałka Sejmu nietrafna jest również sugestia wnioskodawcy, że ewentualne podjęcie sprawy przez komisję po orzeczeniu sądowym kończącym postępowanie oznaczałoby prowadzeniu procesu w tej samej sprawie, gdyż zadania komisji śledczej są inne niż zadania sądu.

Marszałek Sejmu przedstawił również argument, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie jest w stanie uchronić sądów i sędziego od formułowania ocen krytycznych. Zasada ta wyklucza formułowanie ocen politycznych wyłącznie w przypadku wyroków nieprawomocnych. Niezawisłość sędziowska wymaga bowiem, aby sędzia był wolny od jakichkolwiek nacisków zewnętrznych o charakterze realnym, zarówno przed jak i w momencie orzekania. Takich realnych możliwości nacisku nie ma komisja śledcza, a możliwość formułowania przez poszczególnych posłów swoich ocen w danej sprawie istnieje niezależnie od działania jakiegokolwiek komisji, czy nawet izby jako całości. Marszałek Sejmu zwrócił ponadto uwagę, że zastrzeżeń do projektu ustawy nie zgłosiła Krajowa Rada Sądownictwa w swojej opinii z 28 października 1998 r. Stwierdził on także, iż rozstrzygnięcia wydawane w procedurze kontroli prewencyjnej muszą uwzględniać domniemanie konstytucyjności badanych regulacji o szczególnie silnym charakterze.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 25 marca 1999 r. wyraził pogląd, że art. 1 ust. 3 ustawy o sejmowej śledczej jest zgodny z art. 111 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 8 ust. 1 wymienionej ustawy nie jest niezgodny z art. 10 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Prokuratora Generalnego odesłanie do regulacji ustawowej w art. 111 ust. 2 Konstytucji RP nie oznacza bezwzględnej wyłączności ustawy. Przepis ten nie zakazuje wydania innego aktu prawnego niż ustawa, dotyczącego materii w nim wymienionych, ani nie wyklucza odesłania do innych przepisów, jeżeli są one niezbędne i służą realizacji ustawy. Konieczne jest natomiast, aby zagadnienia zastrzeżone dla regulacji ustawowej nie zostały zawarte w akcie prawnym

innej rangi niż ustawa. Regulacja dotycząca wprowadzająca ograniczenia obywatela musi ponadto spełniać wymóg określoności. Ustawa o sejmowej komisji śledczej spełnia te wymogi. Prawa i obowiązki osób wezwanych do stawienia przed komisją śledczą zostały określone w ustawie. Natomiast przepisy regulaminu Sejmu odnoszą się do komisji jako organu Sejmu. Stosowanie do niej regulaminu Sejmu znajduje uzasadnienie konstytucyjne, zgodnie z organizacją wewnętrzną parlamentu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego niezasadny jest również zarzut naruszenia zasady niezawisłości sędziów. Zarzut wnioskodawcy oparty jest bowiem na założeniu z góry przesądzającym, że sędzia sprzeniewierzy się zasadzie niezawisłości sędziowskiej i nie będzie bezstronny. Hipotetyczność takiej sytuacji nie może być podstawą do uznania, iż przepis pozwalający na równoległe prowadzenie postępowania przed sądem i komisją śledczą narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Prokurator Generalny nie podzielił również poglądu, że art. 8 ust. 1 narusza zasadę podziału władzy. Uznanie, że sprawa zakończona wydaniem prawomocnego orzeczenia sądowego nie powinna być przedmiotem badania komisji śledczej, prowadziłoby do wyłączenia spod kontroli parlamentu tej kategorii spraw. Z uprawnienia do badania sprawy, w której wypowiedział się sąd, komisja może jednak korzystać pod warunkiem poszanowania zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Zaskarżony przepis może zostać uznany za konstytucyjny tylko przy wykładni, która uwzględnia wymienione wartości konstytucyjne.

Według Prokuratora Generalnego między postępowaniem przed komisją a postępowaniem sądowym istnieją tak istotne różnice, że nie można mówić o wkroczeniu komisji w kompetencje władzy sądowniczej. Kompetencje komisji ograniczają się bowiem do uzyskiwania informacji i przedstawienia sprawozdania Sejmowi i nie polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji, równoległe prowadzenie wymienionych postępowań nie narusza zasady „separacji” władzy sądowniczej.

II

Na rozprawie 14 kwietnia 1999 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał zajęte wcześniej stanowisko i rozszerzył przedstawioną w nim argumentację. Stwierdził, iż art. 111 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 112 konstytucji. Z tego względu tryb działania komisji śledczej winien zostać uregulowany wyłącznie w ustawie. Podniósł, że z brzmienia art. 1 ust. 3 ustawy o sejmowej komisji śledczej wynika, iż regulamin Sejmu jest zasadniczym aktem normatywnym regulującym działanie komisji, a przepisy powołanej ustawy stosuje się tylko posiłkowo. Zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy nie jest jasne, które przepisy regulaminu Sejmu będą miały zastosowanie w działaniach komisji śledczej. Przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił ponadto, że zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o komisji śledczej zakres działania komisji określa uchwała o jej powołaniu, która może również określać szczegółowe zasady działania komisji. Uzasadnia to - jego zdaniem - obawę, że w przyszłości uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczych mogłyby naruszać prawa obywateli. Powołane okoliczności, zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, pozostają w sprzeczności z postulatem dostatecznej określoności przepisów prawa wynikającym z wyrażonej w art. 2 konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa. Daje to podstawę do uznania przepisu art. 1 ust. 3 ustawy za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, gdyż komisje śledcze mają działać w oparciu o bliżej nieokreślone odpowiednie stosowanie przepisów regulaminu Sejmu.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 8 ust. 1 ustawy o komisji śledczej z art. 10 oraz art. 178 ust. 1 konstytucji, przedstawiciel wnioskodawcy przyznał, że z ustawy nie

wynika wprost możliwość wpływania przez komisję na kierunek orzeczenia sądu. Stwierdził jednak, że zaskarżony przepis stwarza faktyczną możliwość ingerencji komisji w zakres władzy sądowniczej, poprzez prowadzenie „konkurencyjnego” postępowania. Ponadto przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, iż objęcie zakresem działania komisji prawomocnie zakończonych postępowań sądowych godzi w autorytet sądów i powagę ich orzeczeń.

Przedstawiciel Sejmu stojąc na stanowisku, że art. 1 ust. 3 ustawy o sejmowej komisji śledczej jest zgodny z art. 2 i art. 111 ust. 2 konstytucji, zaś art. 8 ust. 1 wymienionej ustawy nie jest niezgodny z art. 10 i art. 178 ust. 1 konstytucji, podtrzymał zajęte wcześniej na piśmie stanowisko Marszałka Sejmu. Podkreślił, że wymóg ustawowej regulacji działania komisji śledczej wynika ze szczególnego charakteru tej komisji, której działalność może dotyczyć praw i obowiązków obywateli, a także tych organów państwa, wobec których Sejm nie ma uprawnień kontrolnych. Konstytucja nie wyklucza natomiast możliwości stosowania norm regulaminowych w sprawach o charakterze wewnętrznym lub w szczegółowych kwestiach technicznych, będących formą realizacji norm ustawowych. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 8 ust. 1 ustawy z zasadą podziału władzy oraz zasadą niezawisłości sędziowskiej przedstawiciel Sejmu podniósł, że uprawnienia komisji śledczej mogłyby stać się zagrożeniem dla tych zasad, gdyby mogły wiążąco wpływać na uprawnienia innych organów albo prawomocność ich decyzji, co w omawianej sprawie nie jest możliwe. Komisja śledcza jest organem wewnętrznym Sejmu i nie może oddziaływać w formach władczych na życie państwowe; jej ustalenia mogą być wykorzystane tylko w granicach przysługujących Sejmowi uprawnień.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził także, w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał Konstytucyjny w toku rozprawy, że art. 8 ust. 2 ustawy o komisji śledczej wyklucza możliwość oceny i badania przez komisję zgodności z prawem wszelkich orzeczeń sądowych, przy czym zaznaczył, że w toku prac sejmowych sformułowanie o zgodności z prawem tych orzeczeń, zawarte w wymienionym przepisie, rozumiane było szeroko.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie. Stwierdził, że regulamin Sejmu jest aktem samoistnym wydanym na podstawie konstytucji. Przepis art. 111 ust. 2 konstytucji, nakazujący określenie w ustawie trybu działania komisji śledczej, odnosić należy wyłącznie do działań komisji dotyczących praw i wolności obywateli. W pozostałym zakresie, zgodnie z art. 112 konstytucji, do komisji tej stosuje się regulamin Sejmu, zgodnie z zasadą autonomii regulaminowej parlamentu. Podkreślił odrębność postępowania sądowego i postępowania komisji śledczej, która nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości i nie wydaje orzeczeń. Także przedmiot badania obu organów jest inny. Odwołując się do pisemnego stanowiska przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł o nieuwzględnienie wniosku.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżona przez Prezydenta ustawa z 21 stycznia 1999 r. o komisji śledczej reguluje zasady działania sejmowej komisji śledczej. Ustawa zawiera w szczególności regulacje dotyczące powoływania składu komisji, zakresu jej działania, obowiązków i praw osób wzywanych przez komisję do złożenia zeznań, a także rozpatrywania sprawozdania komisji przez Sejm.

W myśl przepisów ustawy komisja śledcza jest powoływana przez Sejm, w drodze uchwały, bezwzględną większością głosów, na wniosek Prezydium Sejmu, komisji sejmowej lub co najmniej 15 posłów. W skład komisji śledczej może wchodzić do 11 posłów. Komisję powołuje się do zbadania określonej sprawy. Jej zakres działania określa uchwała Sejmu o powołaniu komisji. Komisja śledcza jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu. Ze swoich uprawnień wynikających z przepisów ustawy może korzystać tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania oraz w taki sposób, aby nie naruszyć dóbr osobistych osób trzecich. Komisja ma prawo przesłuchiwania osób, przy czym każdy wezwany ma obowiązek stawić się przed nią i złożyć zeznanie. Ustawa przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego dotyczących wzywania i przesłuchiwania świadków. Jeżeli dana osoba bez usprawiedliwienia nie stawia się na wezwanie komisji, bez zezwolenia komisji oddali się z miejsca czynności przed jej zakończeniem lub bezpodstawnie uchyli od złożenia zeznań lub złożenia przyrzeczenia, komisja może zwrócić się do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej. Organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej mają obowiązek złożenia pisemnych wyjaśnień oraz przedstawienia dokumentów lub akt sprawy, na żądanie komisji. Komisja może zapoznawać się z dokumentami lub aktami, badając sprawę na miejscu. Przysługuje jej również prawo zwrócenia się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności. Komisja ma obowiązek sporządzić sprawozdanie ze swojej działalności, które przekazuje Marszałkowi Sejmu. Należy zwrócić uwagę, że ustawa nie określa szczegółowych zasad obradowania komisji śledczej, zwoływania jej posiedzeń ani praw i obowiązków członków związanych z udziałem w jej pracach, nie reguluje również relacji między komisją a organami kierowniczymi Sejmu.

2. Pierwszy z zarzutów przedstawionych przez Prezydenta RP dotyczył naruszenia zasady wyłączności ustawy przez art. 1 ust. 3 ustawy o komisji śledczej. Zaskarżony przepis stanowi, że do komisji śledczej stosuje się przepisy regulaminu Sejmu, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej. Analizując przedstawiony zarzut, należy wziąć pod uwagę konstytucyjną zasadę autonomii parlamentu. Zasada ta jest jedną z podstawowych norm określających pozycję parlamentu w systemie organów państwowych. Pojęcie autonomii parlamentu oznacza wyłączone prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. Zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego wymieniona zasada obejmuje nie tylko sprawy wewnętrznej organizacji izb oraz postępowań parlamentarnych, ale również m.in. wyłączność decyzji w sprawach składu personalnego organów izb, budżetu izb i jego wykonania, immunitetu parlamentarzystów oraz wyłączność zarządzania terenem parlamentu. Autonomia parlamentu stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależnej i samodzielnej pozycji w systemie organów państwowych. Umożliwia ona zachowanie równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami. Treść wymienionej zasady była szeroko analizowana w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 1993 r., sygn. U. 10/92 (Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1993 r., cz. I, s. 19 i n.). Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że „na autonomię parlamentu składa się przede wszystkim jego prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania parlamentu, zwane na ogół autonomią regulaminową izb. Jej powstanie łączy się ściśle z ukształtowaniem się regulaminu w formie uchwały, wykluczającej wpływ na treść czynników zewnętrznych. Formą tą w

systemach opartych na zasadzie podziału władzy nie jest na ogół ustawa, bowiem tryb jej uchwalenia zakłada udział egzekutywy (rządu, głowy państwa) w poszczególnych fazach procesu ustawodawczego. Regulamin przyjęty w postaci uchwały parlamentu (jego izb) uznany jest zatem za wyraz respektowania autonomii parlamentu” (tamże, s. 23).

W obowiązującej konstytucji zasada autonomii regulaminowej parlamentu wyrażona została w jej art. 112. Zgodnie z tym przepisem organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalność jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec tej izby określa regulamin uchwalony przez Sejm. Art. 124 konstytucji stanowi że art. 112 stosuje się odpowiednio do Senatu. Art. 112 musi być interpretowany w kontekście innych przepisów konstytucyjnych dotyczących regulaminów parlamentarnych. Zgodnie z art. 61 ust. 4 tryb udzielania obywatelom informacji o działalności Sejmu i Senatu określają regulaminy tych organów. Natomiast art. 123 ust. 2 stanowi, że regulamin Sejmu i regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Art. 61 ust. 4, art. 112 oraz art. 123 ust. 2 obligują Sejm i Senat do unormowania spraw wymienionych w tych przepisach w swoich regulaminach. Jednocześnie przepisy te ustanawiają zasadę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu w regulowaniu spraw w nich określonych, wykluczając tym samym normowanie tych zagadnień w formie ustawy. Zasada autonomii parlamentu uzasadnia w tym przypadku wprowadzenie wyjątku od zasady nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy.

Ustawa zasadnicza nie zakazuje normowania w regulaminie Sejmu spraw nie wymienionych w art. 61 ust. 4, art. 112 i art. 123 ust. 2 konstytucji, jednakże regulamin nie może wkraczać w materie zastrzeżone dla ustawy. Do materii tych należy w szczególności sfera praw i obowiązków jednostki. Przepisy regulaminu sejmowego nie mogą zatem samoistnie nakładać obowiązków na jednostkę i inne podmioty prywatne występujące w obrocie prawnym ani konkretyzować obowiązków nałożonych przez ustawę na te podmioty. Nie mogą one również przyznawać Sejmowi i jego organom kompetencji władczych ani nakładać nowych, nieznanych ustawie obowiązków na inne organy władzy publicznej. Regulamin Sejmu może natomiast uszczegóławiać regulacje konstytucyjne i ustawowe określające obowiązki organów państwowych wobec Sejmu i jego organów. Na gruncie konstytucji można zatem wyróżnić:

- 1) sferę wyłączności ustawy, w którą nie mogą wkraczać regulaminy parlamentarne,
- 2) sferę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu, w którą nie może wkraczać ustawa oraz
- 3) sferę spraw, które mogą być regulowane w ustawie i – w sposób uszczegóławiający – w regulaminach parlamentarnych. Ta ostatnia sfera obejmuje – z mocy art. 112 konstytucji – sprawy szczegółowe związane ze sposobem wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Należy dodać, że przepisy regulaminów parlamentarnych dotyczące tych zagadnień muszą być zgodne nie tylko z konstytucją, ale również z ustawami.

3. Zasada autonomii regulaminowej parlamentu w sprawach określonych w art. 61 ust. 4, art. 112 i art. 123 ust. 2 konstytucji stanowi ogólną regułę, ewentualne wyjątki od tej reguły muszą mieć podstawę w innych normach lub zasadach konstytucyjnych. Oznacza to, że wszelkie regulacje dotyczące materii określonych w tych przepisach muszą być dokonane w regulaminach a regulacja ustawowa jest dopuszczalna tylko na zasadzie wyjątku. Takie wyraźne dopuszczenie wyjątku jest zawarte w art. 111 konstytucji, mówiącym o sejmowej komisji śledczej. Należy zauważyć, że precyzyjne rozgraniczenie zakresu wyłączności ustawy oraz zakresu wyłączności regulaminów parlamentarnych może sprawiać trudności, zwłaszcza w przypadku praw obywateli związanych z

postępowaniem parlamentarnym. W myśl przepisów konstytucji do zakresu wyłączności ustawy należy m.in. określenie trybu postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 zd. 2 konstytucji), a także określenie trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg wnoszonych do Sejmu i Senatu (art. 63 zd. 2 konstytucji). Zakres wyłączności ustawy obejmuje również m.in. szczegółowe zasady powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 215 konstytucji) oraz powoływania i odwoływania organów Narodowego Banku Polskiego, w tym m.in. Rady Polityki Pieniężnej (art. 227 ust. 7 konstytucji), przy czym dotyczy to powoływania lub odwoływania wymienionych organów zarówno przez Prezydenta, jak i przez Sejm i Senat.

Zgodnie z art. 111 ust. 2 konstytucji ustawa określa również tryb działania komisji śledczej. Znaczenie art. 111 ust. 2 polega przede wszystkim na tym, że przepis ten stanowi podstawę konstytucyjną do wyposażenia wymienionego organu Sejmu w uprawnienia wobec jednostek i innych podmiotów prywatnych, umożliwiające uzyskiwanie informacji potrzebnych do wyjaśnienia określonej sprawy.

Art. 111 ust. 2 przewiduje określenie w drodze ustawy „trybu działania komisji śledczej”. Trybunał Konstytucyjny uważa, że takie ujęcie odesłania do ustawy – rozpatrywane na tle zasady, że sprawy organizacji i działania Sejmu i jego organów normowane są w regulaminie sejmowym – odnosi się tylko do tych elementów trybu działania, które są odrębnie ujmowane wobec trybu działania pozostałych komisji sejmowych. Trybunał Konstytucyjny uważa, że komisja śledcza jest szczególną odmianą komisji sejmowych, a tym samym do jej trybu działania znajdować mogą zastosowanie te wszystkie przepisy i reguły ogólne, które odnoszą się do wszystkich komisji sejmowych. Z natury rzeczy te przepisy i reguły zawarte są (i muszą być) w regulaminie Sejmu. Nie ma potrzeby powtarzania ich w przepisach ustawy o komisji śledczej, bo obligatoryjną materią tej ustawy jest tylko unormowanie tych elementów trybu działania, które w sposób specyficzny odnoszą się do komisji śledczej, a w szczególności (choć nie wyłącznie) takich, które – ze względu na swe powiązanie z sytuacją prawną adresata spoza systemu organów państwowych – nie mogłyby zostać unormowane w regulaminie Sejmu. W tych wszystkich natomiast materiałach, gdzie nie tworzy się jakichkolwiek odrębności w porównaniu do trybu działania innych komisji sejmowych, nie ma konstytucyjnego nakazu zawierania takich unormowań w ustawie.

Termin „tryb” oznacza „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metodę postępowania, sposób, system” (*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1989, t. 3, s. 540). W przypadku kompetencji należących do organów kolegialnych należy rozróżnić z jednej strony określenie przedmiotu i zakresu kompetencji oraz podstawowych zasad procedury niezbędnej do ich realizacji, a z drugiej strony szczegółowe, wewnętrzne zasady obradowania danego organu kolegialnego, do których należą m.in. zasady dotyczące zwoływania posiedzeń, prowadzenia obrad i porządku głosowania oraz szczegółowe prawa i obowiązki członków organu kolegialnego związane z udziałem w obradach. Pierwsza grupa spraw wymaga zawsze uregulowania w konstytucji lub w ustawie. Natomiast druga grupa zagadnień może zostać przekazana do unormowania w regulaminie danego organu, w ramach przyznanej mu przez prawo autonomii regulaminowej. Bez znaczenia jest przy tym fakt, że wymienione szczegółowe zasady obradowania danego organu znajdują zastosowanie również przy realizacji kompetencji dotyczących statusu jednostki. Przedstawione rozróżnienie znajduje potwierdzenie w powołanych wyżej przepisach dotyczących regulaminów Sejmu i Senatu, a także w art. 146 ust. 4 pkt 12 konstytucji, który przewiduje, że organizację i tryb pracy Rady Ministrów określa Rada Ministrów. Z tego ostatniego przepisu wynika kompetencja Rady Ministrów do ustanowienia swojego regulaminu w formie uchwały. Przedstawione rozróżnienie uzasadnione jest również w przypadku organów stanowiących samorządu

terytorialnego, które zgodnie z art. 169 ust. 4 konstytucji mają kompetencję do określenia, w granicach ustaw, ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle konstytucyjnej zasady autonomii parlamentu należy przyjąć, że termin „tryb działania” w art. 111 ust. 2 konstytucji oznacza kompetencje komisji śledczej, w szczególności ich treść i sposób realizacji, a także zasady przeprowadzania poszczególnych czynności „śledczych”, mających na celu zebranie potrzebnych informacji. Zakres wyłączności ustawy określony w art. 111 ust. 2 nie obejmuje natomiast szczegółowych zasad postępowania dotyczących zwoływania posiedzeń, prowadzenia obrad, porządku głosowań w komisji oraz szczegółowych praw i obowiązków członków komisji związanych z udziałem w jej pracach. Sprawy te należą bowiem do zakresu materii zastrzeżonych dla regulaminu Sejmu zgodnie z art. 112 konstytucji. Do materii „regulaminowych” należy również szczegółowe uregulowanie relacji między komisją śledczą a parlamentem.

Na tle tych ustaleń ogólnych Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął kwestię zgodności art. 1 ust. 3 ustawy o sejmowej komisji śledczej z konstytucją.

Art. 1 ust. 3 ustawy należy zatem rozumieć jako pozwalający na stosowanie do trybu działania komisji śledczej przepisów regulaminu Sejmu w tych wszystkich kwestiach, w których nie występuje i nie musi występować specyfika normowania komisji śledczej. Natomiast – też wynikająca z art. 1 ust. 3 ustawy – zasada stosowania przepisów regulaminu Sejmu w innych kwestiach niż „tryb działania komisji śledczej” jest konieczną konsekwencją art. 111 ust. 2 konstytucji, który w ogóle nie daje podstaw do normowania tych kwestii w ustawie.

Wobec przedstawionych wyżej argumentów Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, że przepis art. 1 ust. 3 ustawy o komisji śledczej narusza konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy. Wnioskodawca słusznie zwraca uwagę, że art. 1 ust. 3 nie określa zakresu spraw, do jakich miałyby zastosowanie przepisy regulaminowe. Fakt ten nie uzasadnia jednak wniosku, że ustawa upoważnia Sejm do uregulowania w swoim regulaminie spraw zastrzeżonych dla ustawy przez art. 111 ust. 2 konstytucji. Nakaz stosowania przepisów regulaminu sejmowego może dotyczyć wyłącznie spraw należących do zakresu autonomii regulaminowej Sejmu, a więc szczegółowych zasad obradowania komisji oraz przepisów regulujących relacje między komisją a pozostałymi organami Sejmu. Zaskarżony przepis pełni przede wszystkim funkcję informacyjną. Informuje on adresatów ustawy o tym, że niektóre sprawy dotyczące komisji śledczej, zostały – zgodnie z konstytucyjną zasadą autonomii parlamentu – unormowane w regulaminie Sejmu w ramach ogólnych unormowań dotyczących komisji sejmowych. W praktyce chodzi tutaj przede wszystkim o przepisy rozdziału VI regulaminu Sejmu dotyczące posiedzeń komisji sejmowych. Przepisy regulaminu określające zasady obradowania wszelkich komisji sejmowych a także przepisy regulujące relacje między komisjami a innymi organami Sejmu mają zastosowanie również do komisji śledczych. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zarzut „naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego w art. 1 ust. 3 ustawy o sejmowej komisji śledczej” byłby uzasadniony, gdyby udało się wykazać, że ustawa przekazuje do unormowania w regulaminie Sejmu lub pozostawia takiej regulacji sprawy, które mogą być regulowane wyłącznie w drodze norm prawnych powszechnie obowiązujących. Podniósł, że gdyby doszło do uregulowania w regulaminie kwestii, które mogą być regulowane wyłącznie w drodze powszechnie obowiązujących norm prawnych, to byłaby to praktyka niekonstytucyjna, jednak dopiero ona, a nie sama norma art. 1 ust. 3 ustawy. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu nie ma znaczenia to, czy regulamin Sejmu w praktyce nie wkracza w materie zastrzeżone dla ustawy. W przypadku takiej ingerencji w sferę wyłączności ustawy należałoby rozważać niezgodność z konstytucją określonych przepisów

regulaminowych, nie byłoby natomiast podstaw do uznania niekonstytucyjności art. 1 ust. 3 ustawy o komisji śledczej.

4. Prezydent RP przedstawił zarzut niezgodności art. 8 ust. 1 ustawy o komisji śledczej z zasadami podziału władzy oraz niezawisłości sądów. Zaskarżony przepis stanowi: „Prowadzenie postępowania lub jego prawomocne zakończenie przez inny organ władzy publicznej, nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed komisją.” Zdaniem wnioskodawcy regulacja ustawowa może prowadzić do wykraczania poza ramy kontroli parlamentarnej określone w konstytucji i do ingerencji w proces sędziowskiego orzekania. Ocena zasadności przedstawionego zarzutu wymaga ustalenia znaczenia zaskarżonego przepisu w kontekście norm konstytucyjnych dotyczących uregulowań kontroli parlamentarnej.

Funkcja kontrolna parlamentu została ujęta w sposób ogólny w art. 95 ust. 2 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.” Kontrola parlamentarna oznacza prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że funkcja kontrolna stanowi niezbędny atrybut parlamentu w państwie demokratycznym. W sprawowaniu tej funkcji przez parlament doktryna prawa konstytucyjnego widzi działalność zastępującą działania samego Narodu jako podmiotu władzy politycznej. Celem kontroli parlamentarnej jest zapewnienie funkcjonowania aparatu państwa zgodnie z interesem Narodu (P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, Państwo i Prawo, 1997, nr 11–12, s. 47). Kontrola parlamentarna służy informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu innych organów państwowych i zapewnia poddanie aparatu państwowego pod kontrolę opinii publicznej. Uprawnienia kontrolne parlamentu muszą być rozpatrywane również w kontekście konstytucyjnego prawa każdego obywatela do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych i działalności organów władzy publicznej. Instrumenty kontroli parlamentarnej stanowią jeden ze środków urzeczywistnienia tego prawa, a pośrednio – również prawa do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi.

Funkcja kontrolna pozostaje w ścisłym związku z zasadą podziału władzy. Zasada ta zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Powierzenie parlamentowi funkcji kontrolnej jest jednym ze środków realizacji wymienionych celów. Uprawnienia kontrolne legislatywy stanowią istotny element w systemie powiązań i „hamulców” między władzami, zapewniających równowagę władz. Kontrola parlamentarna służy nie tylko zebraniu informacji niezbędnych do realizacji funkcji ustawodawczej, ale umożliwia także egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu i jego członków.

Zasada podziału władzy z jednej strony stanowi przesłankę powierzania parlamentowi funkcji kontrolnej, a z drugiej strony określa granice tej funkcji. Wykładnia przepisów konstytucyjnych i ustawowych dotyczących kompetencji kontrolnych parlamentu musi uwzględniać dyrektywy wynikające z wymienionej zasady. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „wymóg <rozdzielenia> władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty” (*orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. K. 6/94*, OTK w 1994 r., cz. II, s. 91). Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć „istotnego

zakresu” danej władzy (*orzeczenie z 22 listopada 1995 r., sygn. K. 19/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 150–151*). Zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym. Zasada ta znajduje zastosowanie również w odniesieniu do kompetencji kontrolnych Sejmu. Kompetencje muszą być wykorzystywane w taki sposób, aby nie ingerować w istotny zakres pozostałych władz. Realizacja uprawnień kontrolnych nie może w szczególności prowadzić do naruszenia kompetencji Rady Ministrów w zakresie kierowania administracją rządową.

Zasada podziału władzy zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji” (*orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 6/94, jw., s. 91*). Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

Wnioskodawca wyprowadza zasadę niezależności sądów z art. 10 konstytucji, natomiast zasadę niezawisłości sędziowskiej z art. 178 konstytucji. Należy w związku z tym zauważyć, że obie zasady wynikają z art. 10 konstytucji, wyrażającego zasadę podziału i równowagi władz, a jednocześnie obie zasady zostały proklamowane *expressis verbis* w szczegółowych przepisach konstytucyjnych – zasada niezależności sądów w art. 173 a zasada niezawisłości sędziowskiej w art. 178 ust. 1 konstytucji. Niezależność sądów zakłada przede wszystkim oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Z kolei niezawisłość sędziowska oznacza, że sędzia w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości podlega normie prawnej i własnemu wewnętrznemu przekonaniu (por. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 72).

W wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, Trybunał Konstytucyjny powołując się na poglądy doktryny przypominał, że niezawisłość sędziowska obejmuje szereg elementów:

- 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania,
- 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych,
- 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych,
- 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych,
- 5) wewnętrzną niezależność sędziego (OTK ZU Nr 4/1998, s. 334).

Konstytucyjne zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle związane i do pewnego stopnia nakładają się na siebie. Wykluczają one wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą sądów i zarówno ze strony innych organów władzy publicznej jak i ze strony innych podmiotów. Orzeczenia sądowe mogą zostać zmienione tylko przez właściwe organy władzy sądowej, a jedyne dopuszczalne wyjątki w tym zakresie stanowią – zgodnie z poglądami doktryny prawa – prezydenckie prawo łaski oraz prawo ustawodawcy do stanowienia ustaw o amnestii. Wymienione zasady konstytucyjne wyłączają w szczególności kontrolę ze strony władzy ustawodawczej nad działalnością jurysdykcyjną sądów. Należy zgodzić się z poglądem Marszałka Sejmu, że niezależność sądów i niezawisłość sędziowska nie zakazują formułowania krytycznych ocen orzecznictwa sądów przez obywateli, a także przez posłów, jednakże za niezgodne z tymi zasadami należałoby uznać – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – formułowanie takich ocen w uchwałach Sejmu lub sprawozdaniach komisji sejmowych. Wymienione

zasady nie wykluczają natomiast pewnych form nadzoru ze strony innych organów nad działalnością administracyjną sądów. Z uwagi jednak na ścisły związek funkcji jurysdykcyjnych i administracyjnych sądów i trudność w rozgraniczeniu tych dwóch sfer, wszelka ingerencja ze strony organów pozasądowych może być dokonywana jedynie wyjątkowo i musi posiadać odpowiednie uzasadnienie merytoryczne (*orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1993 r., sygn. K. 11/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 367*).

5. Art. 95 ust. 2 konstytucji poddaje pod kontrolę Sejmu działalność Rady Ministrów, a także podległych jej organów administracji publicznej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego konstytucja nie wyklucza przyznania Sejmowi w drodze ustawy uprawnień umożliwiających uzyskiwanie informacji dotyczących działalności innych organów i instytucji publicznych, wyraźnie wskazanych w ustanowionych przepisach, pod warunkiem, że ustawodawca nie narusza norm konstytucyjnych, a w szczególności zasady podziału władzy oraz zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Należy podkreślić, że Sejmowi przysługują tylko takie kompetencje (środki) kontrolne, które zostały wyraźnie określone w konstytucji i ustawach. Wszelkie działania kontrolne Sejmu muszą mieć podstawę w przepisach ustawy zasadniczej lub ustawy zwykłej.

Jednym z instrumentów kontroli sejmowej przewidzianych w ustawie zasadniczej jest komisja śledcza. Zgodnie z art. 111 ust. 1 konstytucji Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Art. 111 ust. 2 konstytucji stanowi, że tryb działania komisji śledczej określa ustawa. Komisją śledczą jest jedną z form kontroli parlamentarnej występujących w większości państw demokratycznych, bez względu na przyjęty system rządowy. Komisje śledcze określa się w literaturze jako organy pomocnicze, powoływane do kontroli rządu i administracji w drodze samodzielnego ustalenia faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a w szczególności ustalenia odpowiedzialności za zachodzące w tej dziedzinie nieprawidłowości. Do istotnych elementów tej instytucji należą szczególne uprawnienia w zakresie badania stanu faktycznego. Obejmują one prawo wzywania i przesłuchiwania świadków, przy zastosowaniu przepisów procedury karnej. Komisje śledcze mogą m.in. wzywać i przesłuchiwać osoby, które nie pełnią funkcji w organach władzy państwowej. Celem działania komisji jest ustalenie stanu faktycznego w danej sprawie, określonej przez parlament, a ustalenia te znajdują swój wyraz w przygotowaniu sprawozdania.

W podobny sposób instytucja komisji śledczej uregulowana została również w Polsce, w zaskarżonej ustawie. Rezultatem prac komisji śledczej jest sporządzenie sprawozdania, które przedstawia ustalenia faktyczne dokonane przez komisję. Sprawozdanie komisji może zawierać również ocenę badanej działalności. Art. 18 ustawy nakłada ponadto na komisję obowiązek złożenia wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej osób wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 3–7 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, jeżeli dokonane ustalenia uzasadniają postawienie im zarzutu popełnienia w sposób zawiniony, w zakresie swojego urzędowania lub w związku zajmowanym stanowiskiem, czynu naruszającego konstytucję lub ustawę. Komisja nie ma natomiast żadnych kompetencji decyzyjnych, które pozwalałyby jej wywierać wpływ na działalność innych organów władzy publicznej.

Konstytucja nie określa wyraźnie zakresu spraw, które mogą stanowić przedmiot badania komisji. Zakresu tych spraw nie określa również ustawa. Ustawa zawiera tylko jeden przepis, który *expressis verbis* ogranicza zakres działania komisji, a mianowicie art. 8 ust. 2. W myśl tego przepisu: „przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych.” W ocenie Trybunału Konstytucyjnego 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, a w szczególności działalność podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej ani nie korzystają z pomocy państwa.

W świetle art. 95 ust. 2 konstytucji zakres kontroli działania komisji śledczej obejmuje w szczególności działalność Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej. Należy w związku z tym zauważyć, że komisja śledcza może badać m.in. sprawy stanowiące przedmiot postępowań toczących przed organami administracji rządowej, a także sprawy zakończone ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym przez organ administracji rządowej. Może również badać i oceniać, jeżeli zachodzi taka potrzeba, zgodność z prawem rozstrzygnięć wydanych przez organy administracji rządowej. Przyjęcie odmiennych rozwiązań w tym zakresie uniemożliwiłoby sprawowanie efektywnej kontroli przez Sejm nad rządem.

Konstytucyjne zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów wykluczają natomiast jakiegokolwiek formy kontroli Sejmu nad orzecznictwem sądów. Należy w związku z tym zauważyć, że ograniczenie przedmiotu kontroli przewidziane w art. 8 ust. 2 zaskarżonej ustawy nie wyczerpuje zakresu spraw wyłączonych spod kontroli komisji śledczych, zgodnie z zasadami konstytucyjnymi określającymi granice kontroli parlamentarnej. Komisja śledcza nie może kontrolować również innych aspektów działalności jurysdykcyjnej organów władzy sądowniczej.

Może jednak zdarzyć się sytuacja, w której określone działania osób wchodzących w skład organów władzy wykonawczej stanowią jednocześnie przedmiot badania komisji śledczej oraz sądów. Prawo różnych krajów w różny sposób rozwiązuje problem dopuszczalności wyjaśniania sprawy przez komisję śledczą parlamentu równolegle do toczącego się postępowania sądowego. W wielu krajach europejskich nie wyklucza się badania sprawy przez komisję śledczą w takiej sytuacji. Taki rozwiązanie zostało przyjęte m.in. w Niemczech. Prawo niemieckie nie reguluje wyraźnie dopuszczalności badania sprawy przez komisję równolegle z postępowaniem sądowym. Praktyka konstytucyjna i doktryna przyjmuje jednak, że wszczęcie i prowadzenie postępowania sądowego nie oznacza zakazu badania sprawy przez komisję śledczą Parlamentu Związkowego. Odmienne rozwiązanie zostało przyjęte m.in. we Francji. Zgodnie z prawem francuskim jeżeli określone fakty stanowiły podstawę do wszczęcia postępowania karnego, nie można utworzyć komisji śledczej, dopóki postępowanie to nie zostanie zakończone. Jeżeli komisja została utworzona, jej działalność ulega zakończeniu od chwili wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie faktów, które stanowiły przesłankę jej utworzenia. W piśmiennictwie z zakresu francuskiego prawa parlamentarnego zwraca się uwagę, że ograniczenie to nie uniemożliwia utworzenia komisji śledczej, zmusza jednak izby parlamentu do takiego określenia zakresu jej działania, aby wykluczyć z niego fakty, które stanowiły podstawę wszczęcia postępowania sądowego. Polska ustawa o komisji śledczej przewiduje możliwość zawieszenia przez komisję swojej działalności do zakończenia określonego etapu lub całości postępowania toczącego się przed innym

organem władzy publicznej (art. 8 ust. 3). Zawieszenie działalności przez komisję wymaga zgody Marszałka Sejmu.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego 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. W praktyce może tutaj chodzić przede wszystkim o postępowanie w sprawie karnej. Jak słusznie zauważa Marszałek Sejmu, 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. Mogą one polegać, na przykład, na zmianie obowiązującego ustawodawstwa lub na pociągnięciu do odpowiedzialności politycznej określonych osób. Mogą one polegać również na pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej. Przedmiot badania komisji śledczej nie pokrywa się zatem z przedmiotem badania sądu. Trybunał Konstytucyjny podziela w związku z tym pogląd Marszałka Sejmu i przedstawiciela Sejmu na rozprawie, że podjęcie sprawy przez komisję, po wydaniu orzeczenia przez sąd, nie oznacza powtórnego prowadzenia postępowania w tej samej sprawie.

Ustanowienie bezwzględnego zakazu badania sprawy przez komisję śledczą w przypadku wszczęcia postępowania sądowego mogłoby utrudniać Sejmowi dostęp do informacji niezbędnych dla realizacji jego konstytucyjnych kompetencji, w szczególności dostęp do informacji na temat tych aspektów działania organów władzy publicznej, które pozostają poza zakresem zainteresowania sądów. Działalność komisji musi jednak respektować zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Komisja nie może zatem wyrażać poglądów co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, nie może również kwestionować zasadności orzeczeń sądowych.

Tak ukształtowane reguły działalności komisji śledczej nakazują zachowanie przez komisję w toku prowadzonego postępowania szczególnej ostrożności i wymagają refleksji, czy w sprawie, ze względu na jej związki z toczącym się postępowaniem przed innym organem władzy publicznej, nie występują takie okoliczności, które narzucałyby konieczność zawieszenia postępowania przed komisją.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.