

Warszawa, 1999.03.16

## **OPINIA**

**na temat**

**zarzutów niekonstytucyjności ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej zawartych we wniosku Prezydenta skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego**

Ustawa o sejmowej komisji śledczej (cyt. dalej. uskś) została zakwestionowana przez Prezydenta w trybie kontroli prewencyjnej.

Trybunał Konstytucyjny - podobnie jak w przypadku kontroli następczej - związany jest granicami wniosku (art. 66 ustawy o TK - cyt. dalej jako uTK). Ponadto, zgodnie z utrwalonym już stanowiskiem Trybunału w tej kwestii, badanie przez Trybunał Konstytucyjny ustawy w trybie kontroli prewencyjnej rządzi się szczególnymi cechami. Zdaniem TK rozstrzygnięcia wydawane w procedurze kontroli prewencyjnej muszą uwzględniać domniemanie konstytucyjności badanych regulacji o szczególnie silnym charakterze (por. orzeczenie z 20 listopada 1995 r., K. 23/95, *OTK ZU*, 2/1995, s. 133; czy wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, *OTK ZU*, 4/1998, s. 343

-344). Trybunał zawsze stał na stanowisko, co korespondowało z utrwalonym sposobem dokonywania wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (na gruncie nowej Konstytucji np. wyrok z 5 stycznia 1999 r., K. 27/98, nie publ.), iż dopiero praktyka stosowania danego przepisu umożliwia dokonanie całościowej jego oceny. Trybunał uznaje, że odmienne podejście prowadziłoby do nadmiernego wzrostu rygorystyki ocen dokonywanych w trybie kontroli prewencyjnej (por. orzeczenie z 17 lipca 1996 r., K. 8/96, *OTK ZU*, 4/1996, s. 273; wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, *OTK ZU*, 4/1998, s. 344.).

Ze względu na powyższe uwarunkowania kontroli prewencyjnej w niniejszej opinii ograniczę się jedynie do analizy zgodności art. 1 ust. 3 uskś z art. 2 i art. 111 ust. 2 Konstytucji oraz art. 8 ust. 1 uskś z art. 10 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Zgodność art. 1 ust. 3 uskś z art. 2 i art. 111 ust. 2 Konstytucji.

art. 1 ust. 3 ustawy, a art. 111 ust. 2 Konstytucji.

Konstytucja stanowi w art. 111 ust. 2, iż tryb działania komisji śledczej określić ma ustawa. Przepis ten formułuje zarówno wymogi formalne, jak i materialne. Od strony formalnej oznacza to, że tryb działania komisji ma być regulowany normami rangi ustawowej. Patrząc od strony siły norm, jakimi określony ma być tryb działania komisji śledczej, muszą one mieć moc derogując konieczną do zmiany norm ustawowych. Natomiast art. 111 ust. 2 nie ustanawia nakazu, aby problematyka komisji śledczej była uregulowana w sposób zamknięty w jednej ustawie. Ustawa wiodąca, tzn. ustawa poświęcona wprost komisjom śledczym, może odsyłać do innych ustaw, które regulować będą jakiś wycinek spraw określonych w art. 111 ust. 2 Konstytucji. Od strony materialnej art. 111 ust. 2 stanowi, iż koniecznym elementem działania komisji śledczych, który musi być uregulowany w ustawie, jest "tryb". Pojęciu temu nadaje się znaczenie: *postępowanie, sposób procedowania, procedura*. Takie rozumienie terminu "tryb" przyjmuje współczesny normodawca, jak i nauka prawa.

W świetle Konstytucji problem regulowania sposobu powołania, trybu oraz zakresu działania komisji śledczej przedstawia się znacznie bardziej skomplikowanie, niż to wynika z wniosku Prezydenta. Bezspornie tryb powoływania i działalności organów wewnętrznych Sejmu należy do zakresu autonomii regulaminowej parlamentu (art. 112). Autonomia regulaminowa rozumiana jest w nauce prawa konstytucyjnego jako zasada polegająca na uznaniu wyłącznej właściwości parlamentu do podejmowania pewnych rozstrzygnięć, dotyczących zwłaszcza jego wewnętrznej organizacji i sposobu działania (Leszek Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 2, Warszawa 1998, s. 155). Tak widziana autonomia stanowi współcześnie - o czym dał wyraz także TK w swoim dotychczasowym orzecznictwie - "jedną z podstawowych, niekwestionowanych zasad określających pozycję parlamentu w systemie organów państwowych" (orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, *OTK w 1993 r.*, cz. I, s. 23). Art. 112 Konstytucji stanowi ograniczenie przedmiotowego zakresu normowania przez ustawodawcę. Ustawa nie może zatem dowolnie wkraczać w materię przekazaną Konstytucją do unormowania regulaminem

izby (U. 10/92, *op. cit.*, s. 24). Jeżeli konkretna ustawa wejdzie zakresem swojej regulacji w konstytucyjnie określoną materię regulaminową i stwierdzona zostanie rzeczywista sprzeczność między regulaminem izby a ustawą otwarty zostanie problem stwierdzenia zgodności ustawy z Konstytucją (U. 10/92, *op. cit.*, s. 25). Ponadto Trybunał stwierdził, iż nie można postrzegać regulaminu Sejmu jako aktu wykonawczego do ustawy. Regulamin musi być widziany jako akt samoistny wydawany wprost w oparciu o Konstytucję i stanowiący akt wykonawczy do ustawy zasadniczej. Ze względu na zakres autonomii parlamentarnej, relacja regulaminu izby - ustawa rozpatrywana być powinna w aspekcie aktu ogólnego do szczególnego, tzn. regulaminu izby do konkretnej ustawy dotyczącej materialnie parlamentu (U. 10/92, *op. cit.*, s. 25).

Każda komisja (stała i nadzwyczajna) stanowi organ izby (art. 110 ust. 3); dotyczy to także komisji śledczych (art. 111 ust. 1). Z tego też punktu widzenia regulacje odnoszące się do komisji śledczej należą do zakresu autonomii parlamentarnej. Art. 111 ust. 2 stanowi zatem przepis o charakterze wyjątku. Tryb działania komisji śledczej określić ma bowiem ustawa. W przypadku braku tego przepisu ustawa - świetle przedstawionego wyżej stanowiska Trybunału Konstytucyjnego - mogłaby (o ile jest to w ogóle dopuszczalne ze względu na art. 112 ustawy zasadniczej) regulować problematykę trybu działania komisji tego typu, jedynie w zgodzie z Konstytucją i regulaminem izby. Ze względu na charakter art. 111 ust. 2 Konstytucji przepis ten nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Ustawa samodzielnie odnosić się może wyłącznie do trybu działania komisji śledczej, a regulamin Sejmu musi uwzględniać jej regulacje w tym przedmiocie. W pozostałym zakresie materii regulaminowej ustawa dotycząca komisji śledczej nie może stać w sprzeczności z regulaminem Sejmu.

Dopiero w tym świetle można odnieść się w sposób całościowy do zarzutu Prezydenta co do naruszenia przez art. 1 ust. 3 uskś art. 111 ust. 2 Konstytucji. W przepisie tym stanowi się, iż do komisji śledczej stosuje się przepisy regulaminu Sejmu, chyba że przepisy ustawy o sejmowej komisji śledczej stanowią inaczej.

Ogólnie rzecz ujmując Prezydent podniósł zarzut, iż ustawa o sejmowej komisji śledczej nie normuje w sposób całościowy trybu działania komisji, co ma stanowić podstawę do uznania jej niekonstytucyjności w oparciu o art. 118 ust. 2 Konstytucji. Prezydent uznaje, iż ustawa - w zakresie trybu działania komisji śledczej - ma bezwzględną wyłączność w normowaniu tej problematyki. Z tego też powodu art. 1 ust. 3 uskś stanowić ma przekroczenie przedmiotowego zakresu regulaminu. Przywołanym we wniosku Prezydenta przykładem tego, ma być możliwość wprowadzenia zasady tajności w pracach komisji.

Pierwsza uwaga dotyczy "bezwzględnej wyłączności ustawy" w normowaniu trybu działania komisji. W orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny sformułował zasadę bezwzględnego określania przez ustawę norm karnych (norm o charakterze represyjnym). Zasada ta rozumiana była przez TK jako obowiązek kompletnego, precyzyjnego i jednoznacznego definiowania wszystkich materialnych znamion czynów zagrożonych karą tylko w aktach co najmniej rangi ustawowej (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, *OTK w 1995 r.*, cz. I, s. 137). W tym świetle nie jest natomiast dopuszczalne, aby jakiś element normy karnej regulowany był aktem wykonawczym do ustawy (w sprawie K. 11/94 chodziło o rozporządzenie). Jednakże TK nie miał wątpliwości, iż nie wszystkie elementy składające się na daną normę karną, muszą się znajdować w jednej ustawie. Nigdy natomiast zasada bezwzględnej wyłączności ustawy nie była odnoszona przez Trybunał Konstytucyjny w stosunku do norm proceduralnych. Co więcej, Trybunał nie tylko dopuszczał zastosowanie analogii w przypadku barku regulacji postępowania w danej sprawie, a nawet sam się nią posługiwał (uchwała z 6 października 1993 r., W. 15/ 92).

Rozpatrując konstytucyjność normy, takiej jak zawarta w art. 1 ust. 3 ustawy o skś, nie można tracić z pola widzenia wcześniej poczynionych uwag, które dotyczą relacji rządzących stosunkiem ustawy dotyczących materialnie parlamentu a regulaminem izb, oraz miejscem regulaminu wśród źródeł prawa. Wydaje się, że skoro regulamin Sejmu w zakresie spraw dotyczących działalności jego organów jest aktem samoistnym wydanym na podstawie Konstytucji, to nie ma chyba zakazu, aby ustawa regulująca na mocy przepisu konstytucyjnego przedmiotowo sprawy tradycyjnie objęte autonomią regulaminową nie mogła odwołać się w sposób wyraźny do postanowień regulaminowych. Ustawa o skś wyraźnie przewiduje możliwość stosowania regulaminu Sejmu do komisji śledczej (art. 1 ust. 3 uskś). Jest to co prawda ogólne odesłanie, jednak ma ono podstawę w ustawie (wymaganej przez art. 111 ust. 2 Konstytucji) oraz uzasadnienie w wyjątkowym charakterze art. 111 ust. 2, który nie powinien być interpretowany rozszerzająco. Co więcej, skoro zasada autonomii regulaminowej jest tradycyjną instytucją prawa konstytucyjnego, a obecnie ma także potwierdzenie w art. 112 Konstytucji, to w przypadkach wątpliwych co do konieczności normowania danego zagadnienia przez ustawę, bądź regulamin, domniemanie w zakresie regulacji działalności organów wewnętrznych izby (a takim jest komisja śledcza) przemawiać musi na rzecz dopuszczalność stosowania regulaminu.

W art. 111 ust. 2 Konstytucji mówi się jedynie o trybie działania komisji. Nie wspomina się w nim

nic o zasadach działania komisji (tak jest np. w art. 100 ust. 3, art. 105 ust. 6, art. 127 ust. 7, art. 169 ust. 2 zd. 2, art. 169 ust. 3 Konstytucji, itd.). Ze względu na charakter art. 111 ust. 2, o czym już kilkakrotnie wspominałem, należy uznać iż odnośnie zasad działania komisji śledczej można i należy stosować wprost regulamin Sejmu.

Nie jest wcale takie oczywiste - jak przedstawia to Prezydent - iż "tajność" obrad komisji jest ewidentną materią, która ma być regulowana ustawą. W swoim wniosku Prezydent nie precyzuje dokładnie o jaki przepis regulaminu mu chodzi. Wnioskować należy iż o art. 82 regulaminu Sejmu. Sam Prezydent mówi, że jest to "zasada tajności obrad komisji" (s. 4 wniosku). W tym samym zdaniu stwierdza, że zasada ta stanowić ma "ewidentną materię ustawową - << tryb działania komisji >>". Moim zdaniem nie jest rzeczą przypadku, iż w doktrynie mówi się o z a s a d z i e jawności, która jest osobno omawiana od trybu sprawowania funkcji przez parlament (zob. np. Leszek Garlicki, *Polskie ... op. cit.*, s. 170 - 171). Przyjmując ewentualnie dopuszczalność zastosowania art. 82 regulaminu Sejmu - co nie jest takie oczywiste - do działania komisji śledczej nie uważam, aby stanowiło to naruszenie Konstytucji. Komisja śledcza działając nawet na zasadzie tajności nie mogłaby uchylić się od zastosowania tych regulacji proceduralnych, które zawarte są w k.p.k.

Nie wiadomo dokładnie o jakie "precyzowanie" przepisami regulaminowymi chodzi Prezydentowi w przypadku art. 14 ust. 1 uskś. Norma zawarta w art. 14 ust. 1 jest normą rangi ustawowej i jest ona sformułowana w sposób jasny. Nie widzę zatem tutaj możliwości stosowania regulaminu izby (z resztą nie wiadomo w jakim miało by to być zakresie, gdyż tego nie precyzuje wniosek Prezydenta) na podstawie art. 1 ust. 3 uskś.

Z punktu widzenia argumentów przytoczonych przez Prezydenta znacznie bardziej wątpliwy pod względem swojej konstytucyjności wydaje się być art. 2 ust. 3 uskś. Jednak ponieważ Prezydent nie kwestionuje tego przepisu ustawy, a Trybunał jest związany granicami wniosku, ocena zgodności art. 2 ust. 3 uskś nie stanowi przedmiotu niniejszej opinii.

Jeśli nawet przyjąć, że Prezydent ma rację kwestionując dopuszczalność zastosowania rozwiązań regulaminu Sejmu w przypadku "tajności" obrad komisji, czy "uszczegóławianiu" art. 14 ust. 1 uskś, a nawet samą ogólność art. 1 ust. 3 uskś to do oceny konstytucyjności art. 1 ust. 3 uskś konieczne jest odpowiedzenie sobie na pytanie, czy istnieje taka wykładnia art. 1 ust. 3 uskś, która nada mu sens zgodny z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Moim zdaniem odpowiedź ta jest twierdząca.

Zasadniczym problemem jest pytanie o normatywny sens ostatniej części jednostki redakcyjnej przepisu z art. 1 ust. 3 uskś, tj. "chyba, że przepisy niniejszej ustawy stanowi inaczej". W ustawie o sejmowej komisji śledczej ani razu nie pada stwierdzenie "do spraw określonych art. x ustawy nie ma zastosowania art. y regulaminu Sejmu" (bądź sformułowanie odpowiednie). Powstaje pytanie o znaczenie takiego "milczenia" ustawy, przyjętej przez racjonalnego ustawodawcę. Moim zdaniem art. 1 ust. 3 powinien być rozumiany w ten sposób, iż regulamin Sejmu stosuje się do komisji śledczych w takim przypadku, kiedy ustawa uregulowała w danym zakresie tryb działania komisji, jednak do stosowania jej przepisów konieczne są inne normy, które nie stanowią bezpośrednio określenia trybu działania komisji i nie są zawarte w ustawie. Klasycznym tego przypadkiem jest art. 10 ust. 1 uskś mówiący o prezydium komisji. Na gruncie ustawy nie wiadomo czym jest owo prezydium. Zatem konieczne jest tu posłużenie się regulaminem Sejmu (art. 21 ust. 2 reg. Sejmu), aby można było wydobyć z art. 10 ust. 1 uskś całą normę.

Po analizie przepisów ustawy omawianej w niniejszej opinii wydaje się, że sejmowa komisja śledcza może funkcjonować w oparciu o samą ustawę, a regulamin - w zakresie działalności rozumianej zgodnie z art. 111 ust. 2 Konstytucji - będzie mógł mieć zastosowanie jedynie w przypadku dookreślenia norm ustawowych (zatem z wyłączeniem całego rozdziału 6 działu II regulaminu). Oznacza to moim zdaniem, iż można nadać art. 1 ust. 3 uskś taki sens, który jest w zgodzie z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Nie ma zatem powodu, aby Trybunał Konstytucyjny miał uznawać powyższy przepis za niezgodny z art. 111 ust. 2 Konstytucji, w szczególności w trybie kontroli prewencyjnej.

b) art. 1 ust. 3 ustawy, a art. 2 Konstytucji

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zamierza uznawać niekonstytucyjność danych aktów normatywnych w oparciu o ogólną zasadę demokratycznego państwa prawnego, jedynie w tych sytuacjach, kiedy przekroczenie swobody regulacji przez ustawodawcę będzie na tyle drastyczne, że naruszenie wspomnianej klauzuli stanie się ewidentne (K. 11/94, *op. cit.*, s. 134.).

Prezydent kwestionuje art. 1 ust. 3 uskś w oparciu o art. 2 Konstytucji. Jako argument przywołuje art. 1 ust. 3 ustawy. Przepis ten dopuszcza stosowanie regulaminu Sejmu, co ma powodować sytuację, że ustawa nie spełnia wymogów dostatecznej określoności w przypadku wkroczenia w sferę praw i wolności obywatelskich.

Konstytucja stanowi, iż komisja sejmowa może być powołana do zbadania określonej sprawy. Zatem sama ustawa zasadnicza bardzo szeroko określiła zakres spraw, jakie mogą zostać poddane badaniu przez komisję śledczą. Rolą ustawy określającej tryb działania jest zapewnienie gwarancji proceduralnych. Ustawa o sejmowej komisji śledczej uregulowała problematykę wykorzystywania przez komisję środków władczych, które mogą wkraczać w sferę praw i wolności obywateli. W takim też świetle należy postrzegać odwołania ustawy o sejmowej komisji śledczej do innych ustaw - Kodeksu postępowania karnego (art. 11 ust. 3, art. 15 ust. 3 uskś) i Kodeksu pracy (art. 17 ust. 1 uskś). Podobnie rzecz się ma z ochroną tajemnicy ustawowo chronionej w przypadku, kiedy komisja będzie miała do czynienia z problematyką objętą tak rozumianą tajemnicą (art. 16 uskś).

Prezydent w swoim wniosku nie precyzuje bliżej w jaki sposób art. 1 ust. 3 uskś - rozumiany w sposób wskazany wyżej - miałyby naruszać art. 2 Konstytucji. Wydaje się, że ustawa o sejmowej komisji śledczej w sposób dostateczny, z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, zapewniła gwarancje proceduralne. Widoczne jest to w świetle art. 7 ust. 2 uskś i stosowaniu przez komisję śledczą Kodeksu postępowania karnego. Szczególnie odesłania tego drugiego rodzaju widziane być muszą jako działania ustawodawcy zmierzające do zapewnienia wszelkiego typu gwarancji proceduralnych osobom, które mogą zostać dotknięte dolegliwościami działania komisji śledczej (zob. wyrok z 10 listopada 1998 r., K. 39/97, *OTK ZU*, 1998/6, s. 561).

Zgodność art. 8 ust. 1 uskś z art. 10 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

art. 8 ust. 1 uskś, a art. 10 Konstytucji

Prezydent zarzucił niekonstytucyjność także art. 8 ust. 1 uskś. W artykule tym stanowi się, że prowadzenie lub prawomocne zakończenie postępowania przez inny organ władzy publicznej, nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed sejmową komisją śledczą. Zdaniem Prezydenta przepis ten narusza art. 10 Konstytucji - zasada podziału władzy i art. 178 ust. 1 Konstytucji - niezawisłość sędziowska i podległość sędziów Konstytucji i ustawom. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie wskazano jednak, który ustęp art. 10 Konstytucji stanowić ma podstawę badania. Przyjąć zatem należy, iż Prezydent kwestionuje art. 8 ust. 1 uskś z całym art. 10 ustawy zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny dawał wyraz swojemu rozumieniu zasady podziału władzy. TK uznaje, że spojrzenie na tę zasadę nie może abstrahować od celu, funkcji i związków z innymi zasadami konstytucyjnymi (orzeczenie z 22 listopada 1995 r., K. 19/95, *OTK ZU*, 1995/19, s. 153 - 155). Ze względu na istotę koncepcji podziału władzy należy przyjąć, iż między poszczególnymi segmentami tego ustrojowego podziału, będą istnieć różnego typu zawężenia, aby między tymi segmentami istniała równowaga. Daje temu wyraz wprost art. 10 ust. 2 Konstytucji (władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały). W mechanizm podziału i równowagi władz wplecione są instrumenty hamulców, które umożliwiają poszczególnym podmiotom wpływać i równoważyć działania podmiotów sprawujących elementy władztwa państwowego o inny charakterze. Jak zauważył TK w jednym ze swoich orzeczeń ; "[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 wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty" (orzeczenie z 21 listopada 1994 r., K. 6/94, *OTK w 1994 r.*, cz. II, s. 91). I dalej stwierdza Trybunał ; "[zjawiskiem typowym (...) jest też jednak pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji, sięgające nawet w dziedziny należące do <<istoty>> ustawodawstwa (...) czy działalności wykonawczej]" (tamże, s. 91). Równocześnie TK zaznaczał, że jego zdaniem "wobec władzy sądowniczej <<rozdzielenie>> oznacza zarazem <<separację>>, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć" (tamże, s. 91).

Art. 111 Konstytucji mówi o komisji śledczej, którą może powołać Sejm do zbadania określonej sprawy. Racjonalny ustrojodawca musiał zdawać sobie sprawę, że "określone sprawy", którymi będzie się zajmowała taka komisja, mogą dotyczyć problemów stanowiących przedmiot prowadzonego już postępowania karnego, bądź które zostały już prawomocnie osądzone. Zbadanie wyjątkowych okoliczności konkretnej sprawy wymagać może niejednokrotnie przeprowadzenia "śledztwa sejmowego" na wzór tego, które prowadzi Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej (KOK) w przypadku deliktu konstytucyjnego. Nie bez znaczenia jest nazwa komisji, określona przez Konstytucję. Ma to być komisja "śledcza". Samo pojęcie śledztwa jest terminem zastanym i mającym swoje odzwierciedlenie w prawie. Należy zatem znaczenie tego terminu odnosić do komisji powołanej zgodnie z art. 111 ustawy

zasadniczej. Nie budzi ustrojowych wątpliwości podległość prokuratury Ministrowi Sprawiedliwości, czy Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmowi. Zarówno organy prokuratury jak i KOK prowadzą w swoim zakresie "śledztwa" i stan ten nigdy nie wywoływał zarzutów naruszenia zasady podziału władzy w państwie. Ustawa o sejmowej komisji śledczej nie daje komisji śledczej takich kompetencji, które wkraczałyby w sposób nielegitymowany w istotę zarówno władzy sądowniczej, jak i wykonawczej (choć tutaj Sejm, ze względu na sprawowanie kontroli nad działalnością rządu, może posunąć się znacznie dalej, niż w stosunku do władzy sądowniczej). Zadaniem komisji nie jest "osądzenie" sprawy, ale jej zbadanie i przedstawienie Sejmowi sprawozdania. W żadnym wypadku nie następuje wydanie orzeczenia "w sprawie". W szczególności takich uprawnień komisji, ani Sejmowi nie daje art. 8 ust. 1 uskś.

Nie można czytać art. 8 ust. 1 w oderwaniu od reszty przepisów ustawy o sejmowej komisji śledczej, co zdaje się robić Prezydent w swoim wniosku. W art. 8 ust. 1 stanowi się wprost, że przedmiotem działania komisji śledczej nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych. Natomiast w przypadku toczącego się już postępowania przed innym organem władzy publicznej komisja może, za zgodą Marszałka Sejmu, zawiesić swoją działalność (art. 8 ust. 2 uskś). Fakultatywność tej regulacji jest oczywista. Szczególnie ze względu na ewentualne przecinanie się kompetencji "śledczych" komisji z kompetencjami prokuratury. Natomiast sejmowa komisja nie ma uprawnień orzekających, a zawarte w jej sprawozdaniu opinie o określonej sprawie muszą być widziane podobnie, jak wnioski sformułowane po przeprowadzonym dochodzeniu. Jeśli nawet na gruncie art. 8 ust. 1 dopuszczalna jest możliwość, iż w danej sprawie, która stanowić będzie przedmiot działalności komisji, toczy się już postępowanie przed sądem a komisja będzie mogła prowadzić swoje śledztwo, to jej działalność wkroczy w kompetencje prokuratury, natomiast w żaden sposób nie będzie wiązało sądu, zarówno co do prowadzenia postępowania, jak i oceny zgromadzonego materiału dowodowego.

Moim zdaniem Prezydent nie przedstawił satysfakcjonującego dowodu (o ile w ogóle we wniosku tym znajduje się jakiegokolwiek uzasadnienie tego twierdzenia) nielegitymowanego przekroczenia zasady podziału władzy przez art. 8 uskś.

art. 8 ust. 1 uskś, a art. 178 ust. 1 Konstytucji

Problem niezawisłości sędziowskiej jest zjawiskiem bardzo złożonym i musi być widziany wielopłaszczyznowo. Także i w tym zakresie istnieje ustabilizowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał - powołując stanowisko doktryny prawa - uznaj iż 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) wewnętrzna niezależność sędziego. Zdaniem TK "poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów (...)" (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, OTK ZU, 1998/4, s. 334; cyt. Z. Czeszejko - Sochacki : *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, "Państwo i Prawo", 1997, Nr 11 - 12, s. 99 - 100).

Ustawa o sejmowej komisji śledczej w żaden sposób nie wiąże sędziego w procesie orzekania w danej sprawie. Powołanie komisji śledczej, jej działanie, ani wynik jej prac nie stanowią same z siebie zarówno materiału dowodowego, jak i "wytycznych" wiążących sędziego. Wyniki "śledztwa" przeprowadzonego przez komisję powołaną na podstawie art. 111 Konstytucji podlegają jedynie wyłącznej ocenie przez Sejm. Izba może nie przyjąć sprawozdania komisji, a nawet jeśli go przyjmie, sprawozdanie komisji stanowić może co najwyżej wniosek wstępny o pociągnięcie osób objętych działalnością komisji do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu (art. 18 uskś).

Niezawisłość sędziowska nigdy nie jest w stanie uchronić sądów i sędziego od formułowania krytycznych ocen, nawet negujących zasadność orzeczenia w danej sprawie, formułowanych np. przez naukę prawa. Taka krytyka wkomponowana jest w konstytucyjną zasadę wolności słowa. Niezawisłość sędziowska wymaga natomiast, by sędzia wolny był od jakichkolwiek nacisków zewnętrznych, o charakterze realnym, przed i w momencie orzekania. Takich realnych możliwości nacisku nie ma komisja śledcza, a formułowanie przez poszczególnych posłów swoich ocen w danej sprawie istnieje niezależnie od działania jakiegokolwiek komisji, czy nawet izby jako całości.

Opracował : Marek Zubik