

Witold PŁOWIEC

Wpływ zasady podziału władzy na działalność sejmowej komisji śledczej

1. Spory dotyczące działalności kolejnych komisji śledczych powoływanych przez Sejm zazwyczaj związane są z różnym rozumieniem zasady podziału władzy. W Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. została ona uznana za podstawę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawione poniżej rozważania mają na celu zrekonstruowanie zasady podziału władzy wyrażonej w przepisach Konstytucji oraz przedstawienie wpływu tej zasady na działalność komisji śledczej, a zwłaszcza wzajemnych relacji pomiędzy komisją śledczą i organami władzy wykonawczej i sędziowskiej. Zanim to jednak nastąpi, naszkicowana zostanie idea podziału władzy, idea wciąż stanowiąca fundament myślenia o organizacji organów państwa, mimo że od jej sformułowania upłynęły stulecia.

2. Zasada podziału władzy jest uważana za jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa demokratycznego. Jej teoretyczne podstawy zostały przedstawione w XVII w. przez Johna Locke'a i w następnym stuleciu rozwinięte przez Charlesa Montesquieu. Idea podziału władzy zakłada wyodrębnienie trzech rodzajowo odmiennych dziedzin aktywności państwa oraz przyporządkowanie każdej z nich innemu organowi: stanowienia prawa – organom władzy ustawodawczej, wykonywania prawa – organom władzy wykonawczej, sądownictwa – organom władzy sędziowskiej. Konieczne jest przy tym zapewnienie równowagi pomiędzy poszczególnymi władzami, czyli takie ukształtowanie łączących ich relacji, by mogły na siebie wzajemnie oddziaływać. We współczesnych państwach demokratycznych przejawia się to np. w związaniu egzekutywy i sądów ustawami, powoływania sędziów przez egzekutywę, przyznania egzekutywie prawa inicjatywy ustawodawczej oraz weta ustawodawczego, a nawet pewnych kompetencji prawodawczych, kontrolowaniu działalności egzekutywy przez legislatywę i sądy. Przyjęcie idei podziału władzy nie przesądza kształtu systemu rządów danego państwa. W jej ramach możliwe są rozmaite rozwiązania ukształtowania relacji pomiędzy poszczególnymi rodzajami organów władzy. O ile jednak zapewnienie niezależności sądom wymaga odseparowania ich od pozostałych władz, o tyle reguły wyznaczające wzajemne relacje pomiędzy legislatywą a egzekutywą mogą przewidywać różne formy oddziaływania i współpracy.

Współcześnie wskazuje się, że idea podziału władzy w zasadzie sprowadza się tylko do prawnej regulacji, ponieważ w wielu przypadkach podział na legislatywę i egzekutywę staje się iluzoryczny. Partia polityczna, która ma większość w parlamencie i formuje rząd, sprawuje faktycznie nie tylko władzę ustawodawczą, lecz także wykonawczą. Jeżeli przy tym sę-

dziów powołuje legislatura lub egzekutywa, to partia – decydując o obsadzie stanowisk sędziowskich – ma pewien wpływ także na trzecią z władz¹. Nie bez znaczenia na rozumienie podziału władzy mają również zachodzące procesy integracji regionalnej i rozwoju instytucji ponadnarodowych. Jesteśmy świadkami przekazywania na ich rzecz tradycyjnych kompetencji organów państwa, w szczególności w zakresie prawodawstwa. Niemniej idea podziału władzy uznawana jest za gwarancję wolności obywateli oraz jeden z elementów koncepcji państwa prawa². Nieprzypadkowo zapewne odrzucają ją wszystkie państwa totalitarne.

3. Jako zasada prawa znalazła ona swój wyraz w wielu konstytucjach. Na jej podstawie skonstruowana była Konstytucja 3 maja 1791 r., a także Konstytucja marcowa; po niemal sześćdziesięciu latach nawiązano do niej w Małej Konstytucji z 1992 r. Zgodnie z Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r., „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej” (art. 10 ust. 1), „[...] władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, władzę sądowniczą sądy i trybunały” (art. 10 ust. 2). W ten sposób sformułowana została w ustawie zasadniczej idea trójpodziału władzy, którą powszechnie uważa się za konstytucyjną zasadę prawa³. Zgodnie z jej treścią organizacja państwa oparta jest na wyodrębnieniu trzech rodzajowo odmiennych władz: ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej. 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”⁴. Wśród kompetencji przysługujących poszczególnym władzom są zatem takie, których przekazanie organowi innej władzy będzie skutkowało naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału władzy. Wyodrębnienia władz nie należy jednak rozumieć jako bezwzględnego rozgraniczenia dziedzin aktywności państwa i odpowiadających im trzech rodzajów organów. Niejednokrotnie względy praktyczne decydują o tym, że kompetencje z zakresu jednej z władz zostają powierzone w pewnym zakresie innej władzy. Przykładem mogą być kompetencje prawodawcze, przysługujące egzekutywie, bądź wykonywanie niektórych ustaw przez organy parlamentu. Drugi z elementów zasady wyrażonej w art. 10 Konstytucji stanowi swoistego rodzaju podkreślenie, że relacje pomiędzy władzami muszą być tak kształtowane, by zapewnić równowagę pomiędzy nimi. Oznacza to konieczność stworzenia powiązań zapobiegających uzyskaniu znaczącej przewagi którejś z władz nad pozostałymi, a jednocześnie zapewnienia współdziałania wszystkim trzem. Zasada podziału władzy nie wymaga jednak zachowania między nimi absolutnej równowagi.

Wyliczenie organów poszczególnych władz w art. 10 ust. 2 Konstytucji nie jest konsekwentne. Tylko organy władzy ustawodawczej zostały wymienione wyczerpująco: poza Sejmem i Senatem żaden podmiot w państwie nie jest kompetentny do stanowienia ustaw. Z kolei jako organy władzy wykonawczej wskazano – używając nazw własnych przysługujących tym a nie innym podmiotom – Prezydenta i Radę Ministrów, co nie wyczerpuje

¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 522.

² Zob. np. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, w: *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 67-68.

³ H. Suchocka, *Zasada podziału i równowagi władz*, w: *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 146-164; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 53 i nast.; P. Sarnecki, w: *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004, s. 30 i nast.

⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 1994 r., K. 6/94, OTK 1994 – część II, poz. 39.

wszystkich konstytucyjnych organów egzekutywy. Natomiast organy władzy sądowniczej określono nazwą rodzajową: sądy i trybunały. Należy nadmienić, że nie wszystkie konstytucyjne organy państwa mieszczą się w klasycznym trójpodziale władzy. W literaturze prawniczej nie ma zgodności co do tego, do której z władz zaliczyć np. Krajową Radę Sądownictwa, Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Krajową Radę Radiofonii i Telewizji⁵.

Ze względu na przyznane kompetencje i ukształtowanie wzajemnych relacji pomiędzy trzema władzami, system rządów ukształtowany w Konstytucji najbardziej zbliżony jest do modelu systemu parlamentarnego⁶. W dużym uproszczeniu można go scharakteryzować następująco. Parlament, sprawujący władzę ustawodawczą, uchwała ustawy, które są wiążące dla organów władzy wykonawczej i sądowniczej. Władzę wykonawczą sprawuje dualistyczna egzekutywa: Prezydent i Rada Ministrów, działająca pod zwierzchnictwem jej prezesa. Rada Ministrów jest formowana przy udziale Sejmu i ponosi przed nim odpowiedzialność polityczną. Zarówno Prezydentowi, jak i Radzie Ministrów przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Natomiast władza sądownicza, przez Trybunał Konstytucyjny, orzeka o zgodności ustaw z Konstytucją, a przez Trybunał Stanu – egzekwuje odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta i członków rządu. Z kolei Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Poza tym relacje władzy sądowniczej z władzą ustawodawczą i wykonawczą muszą być zgodne z wyrażonymi w Konstytucji zasadami: niezależności sądów i trybunałów od innych władz (art. 173) oraz niezawisłości sędziów w sprawowaniu swojego urzędu (art. 178 ust. 1). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Zasada podziału władzy zakłada szczególnie 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«”⁷.

W literaturze prawniczej wskazuje się na pewną przewagę legislatury nad egzekutywą, zwłaszcza działającego w jej ramach Sejmu⁸. Decydujące dla silnej pozycji Sejmu są przyznane mu szerokie kompetencje: ustawodawcze, kontrolne i kreacyjne. To właśnie tej izbie przypada wiodąca rola w postępowaniu ustawodawczym (art. 121 ust. 3), bierze ona udział (wraz z Prezydentem) w procedurze tworzenia rządu (art. 154), jej też powierzona została kontrola nad działalnością Rady Ministrów (art. 95 ust. 2).

4. Kompetencja kontrolna nad egzekutywą należy do klasycznych prerogatyw parlamentu i stanowi istotny element wzajemnych relacji pomiędzy władzami, zapewniający ich równowagę. W jej ramach współczesne parlamenty mogą powoływać komisje śledcze. Celem tych komisji jest ustalenie faktów, dotyczących działalności organów władzy wykonawczej. Następstwem stwierdzenia przez komisje nieprawidłowości w tym zakresie mogą być wnio-

⁵ Zob. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2000, s. 13; B. Banaszak, op.cit., s. 522; L. Garlicki, op.cit., s. 72-73.

⁶ J. Trzciniński, M. Masternak-Kubiak, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 53.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41, s. 254.

⁸ Zob. B. Banaszak, op.cit., s. 530; L. Garlicki, op.cit., s. 77; B. Naleziński, w: *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004, s. 189.

ski o pociągnięcie określonych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej bądź politycznej oraz postulat dokonania odpowiednich zmian w ustawodawstwie.

Możliwość powołania tego rodzaju komisji przewidywała Konstytucja marcowa, Konstytucja PRL, a także Mała Konstytucja z 1992 r. Również Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy” (art. 111 ust. 1). Ustawa zasadnicza przyznaje zatem kompetencję do powołania komisji śledczej tylko Sejmowi; nie przysługuje ona ani organom wewnętrznym Sejmu, ani Senatowi. Powołanie takiej komisji zależne jest zawsze od uznania Sejmu, albowiem jest to kompetencja połączona z wolnością czynienia z niej użytku. Nie przewidziano w Konstytucji jakiegokolwiek sytuacji, w której jej powołanie byłoby obowiązkowe⁹. Ustawodawca konstytucyjny postanowił nadto, że „tryb działania komisji śledczej określa ustawa” (art. 111 ust. 2). Odesłanie do ustawowego uregulowania trybu działania komisji śledczej było konieczne ze względu na zapewnienie jej możliwości wzywania i przesłuchiwania, a także żądania informacji od podmiotów spoza struktury administracji publicznej. Interpretując ten przepis Trybunał Konstytucyjny uznał, że „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. Natomiast w tych przypadkach, w których nie tworzy się jakichkolwiek odrębności w porównaniu do trybu działania innych komisji sejmowych, nie ma konstytucyjnego nakazu zawierania takich unormowań w ustawie”¹⁰. Uchwalona ustawa z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej¹¹ wyznacza zatem – oprócz Konstytucji oraz regulaminu Sejmu – podstawy prawne działalności komisji śledczej. Normy prawne wyrażone w tej ustawie są wiążące dla wszystkich podmiotów będących ich adresatami, dopóki nie zostaną one derogowane bądź uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją lub ratyfikowanymi – za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie – umowami międzynarodowymi.

Ponieważ komisja śledcza jest organem kontroli parlamentarnej, zakres podmiotowy i przedmiotowy „sprawy” badanej przez nią musi mieścić się w ramach kompetencji kontrolnych Sejmu, będących – jak już wspomniano – elementem zasady podziału władzy zapewniającej równowagę poszczególnych władz. Kompetencje kontrolne Sejmu zostały uregulowane w art. 95 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego przepisu, „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Zdaniem L. Garlickiego, użyte w tym przepisie określenie „Rada Ministrów” należy rozumieć jako „zbiórce określenie wszystkich organów i instytucji składających się na system organizacyjny podporządkowany Radzie Ministrów”¹². Przyjęcie takiej interpretacji oznacza, że krąg podmiotów, których działalność może być przedmiotem badania przez komisję śledczą, obejmuje Radę Ministrów, jej członków oraz wszystkie organy administracji rządowej. Komisja śledcza nie ma więc prawa do kontrolowania działalności Prezydenta, sądów i trybunałów, organów administracji samorządowej, a także podmiotów prywatnych, które nie wykonują kompetencji administracji rządowej.

⁹ L. Garlicki, uwaga 5 do art. 111, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 3.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

¹¹ Dz.U. nr 35, poz. 321.

¹² L. Garlicki, uwaga 8 do art. 95, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 5-6.

Zakres przedmiotowy sprawy wyjaśnianej przez komisję śledczą – podobnie jak zakres przedmiotowy kontroli Sejmu – może dotyczyć całokształtu spraw objętych działalnością rządu, jego członków oraz podległych im organów i instytucji. Komisja może wezwać każdą osobę do stawienia się i złożenia zeznań. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o komisji śledczej, „Każda osoba wezwana przez komisję ma obowiązek stawić się przed nią i złożyć zeznanie”. Ustawodawca nie różnicuje w tym wypadku sytuacji prawnej podmiotów ze względu na zajmowane stanowisko. Nie ma więc przeszkód prawnych, by komisja śledcza wezwała do złożenia zeznań osobę sprawującą urząd Prezydenta. Wiedza tej osoby w pewnych przypadkach może okazać się niezbędna dla poznania działalności Rady Ministrów. Argument o „szarganiu autorytetu urzędu” nie ma ani charakteru prawnego, ani też nie jest dostatecznie przekonujący. Należy w tym miejscu dodać, że art. 12 ustawy o komisji śledczej przewiduje możliwość zwrócenia się przez komisję do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej, gdy osoba wezwana przez komisję bez usprawiedliwienia nie stawi się na jej wezwanie, bez zezwolenia komisji wydali się z miejsca czynności przed ich zakończeniem albo bezpodstawnie uchylił się od złożenia zeznań lub złożenia przyrzeczenia. Wymaga jednak podkreślenia, że w zakresie przedmiotowym sprawy, do której zbadania może być powołana komisja śledcza, nie mieści się działalność samego Prezydenta jako organu egzekutywy, albowiem zakres ten obejmuje tylko działalność Rady Ministrów i administracji rządowej. Nie bez znaczenia jest również to, że Prezydent jest wybierany – jak stanowi Konstytucja – „przez Naród w wyborach powszechnych” (art. 127 ust. 1). Taka regulacja, ewidentnie odmienna od modelu parlamentarnego, powinna być postrzegana jako element równowagi pomiędzy Sejmem i Prezydentem. Poza tym Prezydent ponosi odpowiedzialność konstytucyjną i w jej ramach parlament może badać jego działalność¹³.

Wykluczenie jest powierzenie komisji śledczej do wyjaśnienia sprawy, której zakres przedmiotowy obejmuje działalność władzy sądowniczej. Naruszałoby to nie tylko zasadę podziału władzy, ale także gwarancje niezależności sądów i trybunałów (art. 173) oraz niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1). Jednym z aspektów tego zagadnienia jest możliwość oceny zgodności z prawem orzeczeń sądowych. Zostało ono wyraźnie uregulowane w ustawie o komisji śledczej. Jej art. 8 ust. 2 stanowi, że „przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „komisja śledcza nie może kontrolować również innych aspektów działalności jurysdykcyjnej organów władzy sądowniczej”¹⁴. Natomiast nie stanowi przeszkody dla działania komisji śledczej toczące się lub zakończone postępowanie przed sądem. Kwestia ta została uregulowana w art. 8 ust. 1 ustawy o komisji śledczej, który brzmi następująco: „Prowadzenie postępowania lub jego zakończenie przez inny organ władzy publicznej nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed komisją”. Trybunał Konstytucyjny, uznając zgodność tego przepisu z Konstytucją, wyjaśnił, że „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. [...] Przedmiot badania komisji

¹³ Por. opinie w sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 65-88.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

śledczej nie pokrywa się zatem z przedmiotem badania sądu. [...] podjęcie sprawy przez komisję, po wydaniu orzeczenia przez sąd, nie oznacza powtórzonego prowadzenia postępowania w tej samej sprawie”¹⁵.

Z tych samych względów komisja śledcza może badać sprawę, będące przedmiotem postępowania przed organami administracji rządowej lub zakończone ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym przez organ administracji rządowej. Natomiast ustawodawca nie wykluczył – tak jak w przypadku orzeczeń sądowych – możliwości oceny zgodności z prawem rozstrzygnięć wydanych przez organy administracji rządowej. Dlatego też nie ma przeszkód, by komisja śledcza, w ramach wyjaśniania określonej sprawy, dokonywała oceny ich legalności.

W ustawie o komisji śledczej nałożony został ponadto na wszystkie organy władzy publicznej, a także organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, obowiązek składania – na żądanie komisji – pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji, albo akt każdej sprawy przez nie prowadzonych (art. 14 ust. 1). Materiałów takich komisja może zatem żądać m.in. od organów władzy sądowniczej, Prezydenta, Rady Ministrów, jej członków oraz podległych im organów administracji rządowej.

Po zakończeniu prac komisja sporządza sprawozdanie ze swojej działalności, które przekazuje marszałkowi Sejmu (art. 19 ustawy o komisji śledczej), a które następnie jest rozpatrywane przez Sejm (art. 21 te samej ustawy). Komisja śledcza, będąca organem pomocniczym Sejmu, nie może podejmować rozstrzygnięć co do ewentualnej odpowiedzialności konstytucyjnej czy politycznej. Przysługuje jej natomiast – na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹⁶ – możliwość wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej: prezesa Narodowego Banku Polskiego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osób, którym prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwami oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Wylczenie to jest enumeratywne, dlatego komisja nie jest uprawniona do składania wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej innych podmiotów. W szczególności komisja śledcza nie jest uprawniona do wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta lub członków Rady Ministrów. Prawo wystąpienia z takim wnioskiem przysługuje – w sprawach dotyczących Prezydenta – grupie co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego (art. 145 ust. 2 Konstytucji), natomiast w sprawach członków Rady Ministrów – Prezydentowi lub grupie co najmniej 115 posłów (art. 156 ust. 2 Konstytucji).

Jeżeli komisja śledcza postanowi wystąpić z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej podmiotów wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu, to dalsze postępowanie prowadzone jest przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Na podstawie zgromadzonego materiału komisja ta uchwała sprawozdanie wraz z wnioskiem o postawienie danej osoby w stan oskarżenia bądź o umorzenie postępowania w sprawie (art. 9 ust. 4 ustawy o Trybunale Stanu). Rozstrzygnięcie tego wniosku należy do Sejmu. Skutkiem podjęcia przez Sejm uchwały o postawienie danej osoby w stan oskarżenia jest zawieszenie jej w sprawowaniu urzędu (art. 15 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu) i postępowanie przed Trybunałem Stanu – organem władzy sądowniczej powołanym do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

¹⁶ Tekst jedn.: Dz.U. 2002, nr 101, poz. 925.

Kontrolę nad działalnością komisji śledczej sprawuje Sejm, który w każdym czasie może dokonywać zmian w jej składzie, a nawet postanowić o zakończeniu jej działalności. Przyjęta w Konstytucji zasada podziału władzy oraz wynikająca z niej zasada autonomii parlamentu wyklucza ingerencje w działalność komisji śledczej innych organów niż Sejm. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „autonomia parlamentu stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależności i samodzielnej pozycji w systemie organów państwowych. Umożliwia ona zachowanie równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami”¹⁷. Niemniej powołanie komisji śledczej oraz jej działalność muszą być zgodne z prawem. W związku z tym nasuwa się pytanie o relacje pomiędzy komisją śledczą – organem władzy ustawodawczej – a organami władzy sądowniczej. Biorąc pod uwagę fakt, że Trybunał Konstytucyjny odmówił charakteru normatywnego uchwałę Sejmu o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską¹⁸, pod znakiem zapytania stoi właściwość Trybunału do badania legalności uchwały Sejmu powołującej komisję śledczą. Przekonujące – w moim przekonaniu – jest stanowisko L. Garlickiego, zgodnie z którym „problem legalności utworzenia i działania może pojawić się na tle odpowiedzialności poszczególnych osób za odmowę stawienia czy odmowę złożenia zeznań. Sądy powszechne orzekające o takiej odpowiedzialności (czy o odpowiedzialności za nieuzasadnione zastosowanie środków przymusu) mogą ocenić, czy zakres działania komisji śledczej został ustalony zgodnie z Konstytucją, czy zakres ten nie został przekroczony przez samą komisję i czy komisja właściwie zastosowała ustawowe przepisy proceduralne. Sądy są bowiem związane jedynie ustawami (art. 178 ust. 1), a tym samym zachowują kompetencję zarówno do incydentalnego badania legalności uchwał Sejmu, jak i – tym bardziej – legalności działania komisji sejmowych”¹⁹.

5. Zasada podziału władzy przyjęta w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyznacza ramy relacji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zasada ta zakłada, że organy państwowe dysponują kompetencjami oddziaływania wzajemnie na siebie tak, by zapobiec koncentracji i nadużyciu władzy; gwarantuje tym samym poszanowanie wolności i praw jednostki. Jednym z elementów tak rozumianej zasady podziału władzy są kompetencje kontrolne Sejmu, a w szczególności możliwość powołania komisji śledczej do zbadania określonej sprawy. Obecne uregulowanie statusu prawnego komisji śledczej ze względu na lakoniczność powoduje liczne wątpliwości co do zakresu jej działania. Nie sposób ich rozstrzygnąć bez uwzględnienia reguł wynikających z zasady podziału władzy. Wymaga to jednak wiedzy prawniczej, pewnej powściągliwości, a przede wszystkim zdystansowania się od partykularnych celów politycznych. W obecnym stanie prawnym niektóre przynajmniej z zagadnień, co do których brak zgody, mógłby wyjaśnić Trybunał Konstytucyjny, pod warunkiem uznania ich za rodzaj sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji). Z wnioskiem w tej sprawie na mocy art. 192 Konstytucji wystąpić mogą: Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41, s. 250.

¹⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 1994 r., U. 5/94, OTK 1994 – część II, poz. 41.

¹⁹ L. Garlicki, uwaga 9 do art. 111, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 9.

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

Komitety Honorowy

*Wiesław Daszkiewicz, Zbigniew Janowicz, Zbigniew Leoński,
Henryk Olszewski, Wiktor Pawlak, Włodzimierz Piotrowski,
Teresa Rabska, Józef Sobkowski, Andrzej Szwarc, Andrzej J. Szwarc*

Komitety Redakcyjny

*Tadeusz Gadkowski, Andrzej Gomułowicz, Bogusław Janiszewski,
Hubert Kolečki, Jerzy Małcki, Jacek Napierała, Adam Olejniczak,
Janina Panowicz-Lipska, Bożena Popowska, Jacek Sobczak,
Tomasz Sokołowski, Jerzy Tyranowski, Feliks Zedler*

Prawo wobec wyzwań współczesności

Tom III

Pod redakcją

**Pawła Wilińskiego
Olgi Krajniak
Bartosza Guzika**

Poznań 2006

