

Piotr Chybalski

Opinia prawna w sprawie zakresu kompetencji przewodniczącego oraz Prezydium Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej¹

Legal opinion on the scope of competence of chairperson and presidium of the Constitutional Accountability Committee: The opinion points out that a key role in the preparation of preliminary motions to hold persons accountable before the Tribunal of State is played by the Constitutional Accountability Committee acting in corpore. The Commission has an exclusive power to take substantive decisions concerning the conduct of proceedings relating, e.g., to an assessment of the validity of the submitted motions as to evidence. The tasks of presidium and chairperson of the Committee are, in principle, limited to organizational and technical issues, such as planning a timetable of committee meetings and proposing the agenda of the debate (presidium) and representing the Committee in external events, as well as hearing witnesses and experts (chairperson). The performance of the presidium or chairperson is reviewed by the Committee. In the event of a negative assessment of the work of these authorities, the Committee has the power to make appropriate changes in membership of the presidium, including changing its chairperson.

Keywords: Constitutional Accountability Committee | Sejm Committee | constitutional accountability | Standing Orders of the Sejm | Tribunal of State

Słowa kluczowe: Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej | komisja sejmowa | odpowiedzialność konstytucyjna | regulamin Sejmu | Trybunał Stanu

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza zakresu kompetencji przysługujących przewodniczącemu oraz Prezydium Komisji Odpowiedzialności

¹ Opinia sporządzona 8 czerwca 2015 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Etyki Poselskiej; BAS-WAUiP-1078/15.

Konstytucyjnej (KOK). Podstawą do analizy jest pismo wiceprzewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej do przewodniczącego Komisji Etyki Poselskiej zawierające wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia Zasad Etyki Poselskiej przez przewodniczącego KOK. Zdaniem autora pisma przewodniczący KOK: *nie daje w żadnej mierze rękojmi rzetelnego i bezinteresownego przewodniczenia obradom Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, łamiąc podstawowe zasady postępowania karnego, które stosuje się w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, w tym między innymi najistotniejszą z punktu widzenia oskarżonego zasadę prawa do obrony, ale również zasady elementarnej przyzwoitości ludzkiej*. Ilustrację zarzutów miałyby stanowić postępowanie przewodniczącego KOK w pracach Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej nad wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu byłego Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. W przedmiotowym piśmie czytamy m.in., że przewodniczący KOK *jawnie i konsekwentnie odmawia przeprowadzenia wnioskowanych przez obronę wniosków dowodowych*. Z kolei przyjęte miałyby być wszystkie wnioski dowodowe, *które mają popierać rzekome tezy wygodne dla polityków Platformy Obywatelskiej*.

Ustrojowy status Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej

Jakkolwiek Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej stanowi jedną ze stałych komisji sejmowych, to wyróżnia się szczególnym zakresem wykonywanych zadań. Zgodnie z pkt 16 załącznika do regulaminu Sejmu przedmiotowy zakres działania KOK obejmuje wyłącznie: *prowadzenie postępowania w sprawie badania zasadności skierowanych do niej wniosków wstępnych o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, podejmowanie uchwał w tym przedmiocie oraz przedstawianie Sejmowi sprawozdań z przeprowadzonych prac*. Komisja odgrywa więc ważną rolę w postępowaniu izby w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu osób, które na mocy Konstytucji RP takiej odpowiedzialności podlegają. W piśmiennictwie wskazuje się, że postępowanie przed Komisją stanowi odpowiednik postępowania przygotowawczego w procesie karnym². Przeprowadza ona wszelkie czynności dowodowe związane ze sprawą zainicjowaną wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, w tym np. przesłuchiwanie świadków (zob. art. 9b ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu; Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 925, ze zm.; dalej: ustawa o TS) czy pozyskiwanie wie-

² Tak np. J. Grajewski, *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przebieg Sejmu” 2003, nr 1, s. 15, 16.

dzy specjalistycznej od biegłych (zob. art. 9a ust. 3 ustawy o TS). Rozpatrzenie wniosku przez KOK stanowi bez wątpienia podstawowy czynnik warunkujący treść decyzji Sejmu odnośnie do pociągnięcia bądź odmowy pociągnięcia osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Kierowanie postępowaniem w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej

Kwestia kierowania pracami KOK w sprawach związanych z rozpatrywaniem wstępnych wniosków ma charakter złożony. Po pierwsze, przepisy odnoszące się do Komisji zawarte są w dwóch aktach prawnych, tj. w ustawie o Trybunale Stanu oraz w regulaminie Sejmu. Po drugie, specyfika KOK sprawia, że konieczne jest uwzględnienie w poniższych rozważaniach uprawnień przysługujących samej Komisji (*in corpore*), a także jej prezydium oraz przewodniczącemu.

Fakt, że przepisy prawa nakładają obowiązek rozpatrzenia wstępnych wniosków przez KOK, sprawia, że to Komisja staje się swego rodzaju gospodarzem postępowania. W konsekwencji, jak trafnie stwierdził S. Steinborn: *jako generalną zasadę należy (...) przyjąć, iż wszelkie decyzje, wpływające na tok postępowania oraz dotyczące czynności przeprowadzanych przez Komisję, należą do kompetencji całej Komisji (in corpore), chyba że co innego wynika z ustawy o TS lub Regulaminu Sejmu (w kwestiach porządkowych i organizacyjno-technicznych)*³. Przywołany autor wskazuje pomocniczo na art. 128 ust. 1 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym Komisja, po wstępnym zapoznaniu się ze zgłoszonymi zarzutami oraz wyjaśnieniami i wnioskami osoby objętej zarzutami, określa zakres i sposób przeprowadzenia postępowania dowodowego. Jakkolwiek przepis ten można uznać za przykład regulaminowego *superfluum* (tj. regulacji pozbawionej znaczenia normatywnego), gdyż w istocie powtórzono w nim rozwiązania wynikające z ustawy o Trybunale Stanu, to jednoznacznie wynika z niego dominująca rola samej Komisji w określaniu przebiegu prowadzonego przez siebie postępowania. W szczególności chodzi tu o planowanie przebiegu postępowania dowodowego, w tym podejmowanie decyzji co do zasadności wniosków dowodowych przedkładanych przez uczestników postępowania.

Ustrojowa specyfika KOK nie sięga jednak tak daleko, aby bez wyraźnej podstawy prawnej wykluczać możliwość stosowania w odniesieniu do Komisji ogólnych rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania komisji sej-

³ *Idem, Model postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej* [w:] *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Zagadnienia systemowe*, M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2007, s. 15.

mowych. W doktrynie jednolicie przyjmuje się, że do KOK znajduje zastosowanie art. 150 ust. 1 regulaminu Sejmu, w myśl którego zadanie kierowania pracami komisji wykonuje kolegialnie jej prezydium. Pojęcie „kierowania pracami” zostało w przywołanym przepisie doprecyzowane, jednak nie w sposób wyczerpujący. Katalog czynności wykonywanych przez prezydium komisji obejmuje „w szczególności” opracowywanie projektów planów pracy komisji, ustalanie terminów i porządku dziennego posiedzeń, czuwanie nad przygotowaniem posiedzeń, zapewnianie członkom komisji otrzymywania w odpowiednim czasie należycie przygotowanych materiałów oraz wyznaczanie sprawozdawców (referentów) na posiedzenia komisji. Zastosowanie art. 150 ust. 1 regulaminu Sejmu do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej obwarowane jest zastrzeżeniem, że: *kierowanie pracami Komisji nie może być rozumiane jako uprawnienie do narzucania Komisji określonych decyzji związanych z jej pracami*⁴. Rola Prezydium KOK ogranicza się więc w zasadzie do czynności organizacyjno-technicznych (np. określanie terminów posiedzeń), choć, jak się wydaje, nie ma przeszkód, aby prezydium podejmowało również działania o charakterze „inspirującym”. Przykładowo organ ten może proponować Komisji podjęcie określonych decyzji w sprawie danego postępowania (choćby kolejności przeprowadzania czynności dowodowych). Decyzje w tych sprawach podejmuje jednak sama Komisja.

Osobnych uwag wymaga zakres uprawnień przewodniczącego KOK. Rola przewodniczącego w pracach Komisji zyskała szczegółową regulację normatywną w wyniku wejścia w życie ustawy z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 75, poz. 472). Akt ten wprowadził do ustawy o Trybunale Stanu nowy art. 9c, odnoszący się w znacznej mierze właśnie do przewodniczącego Komisji. Przyjęto, że na zewnątrz Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej reprezentuje oraz działa w jej imieniu przewodniczący Komisji lub, z jego upoważnienia, zastępca przewodniczącego (art. 9c ust. 1). Ponadto przewodniczący kieruje posiedzeniem Komisji i czuwa nad jego prawidłowym przebiegiem (art. 9c ust. 2), a także prowadzi przesłuchanie przed Komisją. W ramach tego ostatniego zadania „w szczególności” poucza świadka o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, poucza biegłego lub tłumacza o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywej opinii lub tłumaczenia, poucza świadka o przysługujących mu uprawnieniach w postępowaniu przed Komisją oraz uchyla pytania sugerujące treść odpowiedzi i pytania nieistotne bądź niestosowne.

Przedstawiony wyżej art. 9c ustawy o TK nie neguje wcześniejszych uwag. Przede wszystkim jego przyjęcie w 2010 r. nie doprowadziło do modyfikacji ustrojowego usytuowania Komisji polegającego na przesunięciu kierowniczej roli w prowadzeniu postępowania w sprawie wstępnego wniosku o pociąg-

⁴ S. Steinborn, *Model, op. cit.*, s. 17.

nięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu z komisji *in corpore* na jej przewodniczącego. Zakres odpowiedzialności przewodniczącego ogranicza się bowiem do kwestii reprezentowania Komisji na zewnątrz (tj. np. wzywiania świadków do stawienia się przed Komisją), a także do kierowania posiedzeniami Komisji i dbania o ich prawidłowy przebieg (np. gwarantowania świadkom praw przyznanych im w ustawie). Przewodniczący pełni rolę co do zasady służebną wobec Komisji, o czym świadczy np. art. 9 ust. 4 ustawy o TS, który w zdaniu pierwszym stanowi, że w trakcie przesłuchania przed Komisją od decyzji przewodniczącego osobie objętej wnioskiem lub świadkowi przysługuje odwołanie do Komisji. Decyzje te, np. o odmowie uchylenia pytania, które świadek uznał za niestosowne, podlegają więc kontroli Komisji, wyrażanej w formie głosowania nad odwołaniem od tych decyzji. Tak zarysowany zakres zadań przewodniczącego był dostrzegany przez doktrynę nawet przed wprowadzeniem do ustawy o Trybunale Stanu obecnego art. 9c, gdyż trafnie wskazywano, że: *pewne czynności ze swej natury mogą być dokonywane wyłącznie przez podmiot (organ) jednoosobowy*⁵. Warto również dodać, że analizowany przepis jest wzorowany na rozwiązaniach prawnych, które określają zadania przewodniczącego komisji śledczej podczas prowadzonego przez nią „śledztwa sejmowego” (zob. art. 10 ust. 2 oraz art. 11 ust. 3 ustawy z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, Dz.U. z 2009 r., nr 151, poz. 1218, ze zm.). Przyznanie przewodniczącemu komisji śledczej uprawnień reprezentacyjnych czy organizacyjno-porządkowych również nie czyni go podmiotem dominującym w toku postępowania. Stanowi natomiast wyraz obiektywnych potrzeb, umożliwiając, przynajmniej teoretycznie, sprawne prowadzenie prac komisji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że kluczową rolę w pracach nad wstępnymi wnioskami o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu odgrywa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, działając *in corpore*. Wyłącznie Komisja uprawniona jest do podejmowania decyzji merytorycznych odnośnie do przebiegu postępowań, np. do oceny zasadności przedkładanych wniosków dowodowych. Zadania Prezydium KOK oraz jej przewodniczącego ograniczają się, co do zasady, do kwestii organizacyjno-technicznych, np. planowania terminów posiedzeń komisji i proponowania porządku obrad (prezydium) czy reprezentowania Komisji na zewnątrz oraz prowadzenia przesłuchań świadków czy biegłych (przewodniczący). Wykonywanie wszelkich zadań przez prezydium czy przewodniczącego podlega kontroli KOK. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w razie negatywnej oceny działania swoich organów Komisja dysponuje możliwością dokonania stosownych zmian personalnych w składzie prezydium, w tym zmiany przewodniczącego.

⁵ *Ibidem.*

Podsumowanie

1. Kluczową rolę w pracach nad wstępnymi wnioskami o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu odgrywa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, działając *in corpore*. Wyłącznie Komisja uprawniona jest do podejmowania decyzji merytorycznych odnośnie do przebiegu postępowań, np. do oceny zasadności przedkładanych wniosków dowodowych.

2. Prezydium Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej kolegialnie kieruje pracami Komisji na podstawie art. 150 ust. 1 regulaminu Sejmu. Pojęcie „kierowania pracami” ogranicza się jednak w zasadzie do czynności organizacyjno-technicznych (np. określanie terminów posiedzeń). Nie ma również przeszkód, aby prezydium podejmowało także działania o charakterze „inspirowanym”, np. proponowało KOK przeprowadzenie określonych czynności dowodowych.

3. Zadania przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej związane z prowadzeniem przez Komisję postępowań w sprawie wstępnych wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu zostały wymienione w art. 9c ust. 1–3 ustawy o TS. Przewodniczący reprezentuje KOK na zewnątrz (np. wzywając świadków do stawienia się przed Komisją), a także kieruje jej posiedzeniem i czuwa nad jego prawidłowym przebiegiem (w szczególności prowadząc przesłuchanie świadka w sposób gwarantujący poszanowanie praw przyznanych świadkowi przez ustawę).

3. Zarówno Prezydium, jak i przewodniczący pełnią wobec Komisji role służebne. Wykonywanie zadań przez te organy podlega kontroli KOK. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w razie negatywnej oceny działania swoich organów Komisja dysponuje możliwością dokonania stosownych zmian personalnych w składzie Prezydium, w tym zmiany przewodniczącego.