

Kinga Jaruga
Uniwersytet Śląski
w Katowicach, Polska

Żaneta Krawczyk-Antońska
Uniwersytet Śląski
w Katowicach, Polska

DYLEMATY I DOŚWIADCZENIA FUNKCJONOWANIA SEJMOWYCH KOMISJI ŚLED CZYCH W POLSCE

Abstract:

Dilemmas and experiences concerning the functioning of parliamentary committees of inquiry in Poland

The practice of political life often indicates that the implementation of the control function is one of the most important elements of the Polish parliament's competency. The possibility of appointing parliamentary committees of inquiry guaranteed by the Constitution is undoubtedly the clearest, and the most spectacular form of its exercise. However, It would seem that the clear form of the accepted political solutions does not eliminate various doubts of procedural, political and legal nature relating to their functioning. It is no wonder that parliamentary committees of inquiry, becoming media phenomena, are increasingly seen as a weak link in the process of political reality.

The main objective of this paper is to show the form and the position of committees of inquiry, arising not only from the accepted legal and constitutional solutions, but also non-formal conditions shaped by political, media as well as social culture. The intention of the authors is an attempt to present the actual importance of parliamentary committees of inquiry in view of the perception of their activities by the electorate of particular parties.

Key words:

parliamentary committees of inquiry, political preferences, the control function of parliament, parliamentary inquiry, public opinion.

Mimo, iż w polskim parlamentarzmie tradycja wykorzystywania uprawnień śledczych obecna jest co najmniej od kilku wieków, wzmożone zainteresowanie faktycznym realizowaniem funkcji kontrolnej przypada na okres transformacji ustrojowej. Symboliczne ożywienie intelektualne, towarzyszące ówczesnym

przemianom o charakterze formalno-prawnym stało się przyczynkiem do zainicjowania publicznej debaty, nie tylko nad potrzebą rozliczenia zaszłości poprzedniego systemu, ale przede wszystkim nad wdrożeniem rozwiązań zapewniających efektywne sprawowanie kontroli przez organy władzy ustawodawczej [Madera 2011: 9-10]. Ugruntowana na mocy postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku [Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483, art.111] instytucja sejmowych komisji śledczych stosunkowo szybko stała się więc obiektem zainteresowania nie tylko środowisk politycznych, ale i społecznych.

Wbrew nadziejom przyświecającym ustrojodawcom zbadanie określonej sprawy w oparciu o wykorzystanie uprawnień śledczych napotyka na szereg trudności natury politycznej i proceduralnej. Mimo, iż zasady i tryb funkcjonowania tego organu zostały określone w ustawie szczegółowej¹⁸, inicjowanie i prowadzenie śledztwa parlamentarnego, w opinii wielu specjalistów, nie rozstrzyga istotnych kwestii mogących zaważyć na efektywnym i sprawnym funkcjonowaniu całej izby. Praktyka dotychczasowych kadencji parlamentarnych wyraźnie wskazuje na problematyczny charakter wynikający nie tylko z samej formy przesłuchań, ale również z takich kwestii jak brak formy kontrolowania przebiegu obrad, ram czasowych dla prowadzonego śledztwa [Madera 2011: 160], konsekwencji jawności procedowania, obradowania w niepełnym składzie, wykorzystywania instrumentów charakterystycznych dla organów ścigania [Bagieńska-Masiota 2010: 6] czy też ograniczonego wpływu opozycji na przebieg dochodzenia. W obliczu dodatkowych zarzutów związanych z teatralizacją obrad oraz wysokim upolitycznieniem prac komisji, której „wyniki służą nie tyle wyjaśnieniu sprawy, co przedstawieniu jej pod określonym kątem politycznym” [Pajdała 2001: 136], próba zweryfikowania rzeczywistej pozycji tego organu wydaje się nadzwyczaj konieczna.

Prawno-ustrojowa pozycja komisji śledczych w Polsce

Przeгляд podstawowej literatury przedmiotu wyraźnie wskazuje na fakt, iż sejmowe komisje śledcze nie stanowią jednoznacznej kategorii pojęciowej. Na gruncie litery prawa przyjmuje się, iż przybierają one formę, wyodrębnionego pod względem osobowym i kompetencyjnym, ciała stanowiącego organ wewnętrzny Parlamentu [Bagieńska-Masiota 2010:9] powołanego w celu „zbadania określonej sprawy” [Dz.U.1999.35.321 art. 1]. Dotychczasowa praktyka procedowania wskazuje, iż przedmiot tak rozumianych nadzwyczajnych okoliczności mogą stanowić nie tylko podejrzenia o korupcję, ale wszelkie możliwe przejawy nadużycia kompetencji pozostających w gestii

¹⁸ Ustawa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej.

organów państwowych [Sokołowski, Poznański 2008: 61]. Wyjaśnieniu stanu faktycznego zdarzenia, budzącego wątpliwości natury formalno-prawnej, służy powierzenie komisjom śledczym uprawnień procesowych - w tym: możliwości wzywania ekspertów, przesłuchiwanie świadków oraz zlecenia Prokuratorowi Generalnemu czynności regulowanych Kodeksem postępowania karnego [Bagieńska-Masiota 2010: 99]. Mimo iż skuteczność tych działań gwarantowana jest prawem, a efektem prowadzonego dochodzenia może stać się pociągnięcie do odpowiedzialności politycznej lub konstytucyjnej [Madera 2011: 119], warto podkreślić, iż komisje śledcze nie powinny być traktowane jako organy wyposażone w samodzielne kompetencje władcze. W tym przypadku zapewnienie pewnego stopnia autonomii nie świadczy o mocy decyzyjnej tego organu. Podkreślana przez wielu autorów służebna funkcja komisji śledczych względem Parlamentu nakazuje traktować je jako instrument pomocniczy - wykorzystywany w celu podniesienia efektywności oraz usprawnienia procesu podejmowania decyzji *in pleno* [Bałaban 2011: 119].

O ile umocowanie podstaw działalności komisji śledczych na gruncie postanowień art. 111 Konstytucji RP z 1997 r. posiada istotny wymiar symboliczny i ustrojowy¹⁹, o tyle ich właściwy kształt i tryb funkcjonowania określony został przez akty normatywne niższego szczebla. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku komisji stałych oraz nadzwyczajnych, podstawę prawną funkcjonowania śledczych organów parlamentarnych stanowią postanowienia ustawy szczegółowej, regulaminu Sejmu oraz uchwały tej izby, na mocy której ów organ jest powoływany [Pajdała 2003: 43]. Warto podkreślić, iż rozbudowany w ten sposób wachlarz uregulowań normatywnych posiada niewątpliwie wyraz praktyczny, skutkujący nie tylko podniesieniem rangi samej instytucji, ale dodatkowo zabezpieczający przed nader swobodnym wykorzystywaniem organu do celów politycznych [Banaszak 2007: 68].

W myśl postanowień Ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, organ ten może być powołany jedynie w drodze przegłosowania przez Sejm (bezwzględną większością głosów) odpowiedniej uchwały. Zgodnie z obowiązującym prawem skład osobowy komisji powinien jednocześnie respektować zasadę parytetu, zapewniając wszystkim klubom i kołom poselskim reprezentację proporcjonalną względem rzeczywistej pozycji zajmowanej w Parlamencie - z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż liczba członków komisji nie powinna przekraczać jedenastu osób [Dz. U. 1999 nr 35 poz. 321, art. 2]. Szczegółowe regulacje dotyczące podmiotów uprawnionych do zainicjowania tej procedury określone zostały na gruncie art. 136a znowelizowanego

¹⁹ Jak słusznie zauważa Andrzej J. Madera, dopiero lapidarny zapis przywołanego artykułu skutkowało wprowadzeniem pojęcia komisji śledczej na grunt polskiego systemu prawnego, stanowiąc tym samym wyraz praktykowanej od czasów I Rzeczypospolitej tradycji śledczej działalności polskiego Parlamentu [Madera 2011: 9].

Regulaminu Sejmu RP, w świetle którego prawo to przysługuje co najmniej 46 posłom, bądź przedstawicielom Prezydium izby [Dz. U. 2012 nr 0 poz.32, art. 136a]. W opinii części badaczy przyjęcie tego rodzaju rozwiązań stanowi kwestię dyskusyjną. Z jednej strony podniesienie minimalnej liczby posłów uprawnionych do złożenia wniosku z 15 do 46 osób znajduje silne uzasadnienie podyktowane praktyką funkcjonowania komisji śledczych IV kadencji. Wówczas medialny potencjał obrad zdawał się przewyższać merytoryczną wartość prowadzonych dochodzeń, tym samym sprowadzając dyskusję do kwestii mających nikłe szanse na uzyskanie większości w toku tradycyjnego postępowania ustawodawczego [Kruk 2008: 93]. Z drugiej jednak strony odwzorowanie rzeczywistego układu sił w Parlamencie, przy zachowaniu bezwzględnej większości niezbędnej do zatwierdzenia wniosku, nie tylko czyni komisję areną walki partyjnej [Brzozowski 2010:16], ale wyraźnie ogranicza możliwość jej powołania przez przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych [Pajdała 2001: 136]. Problem ten stał się zresztą przedmiotem pierwszej propozycji znowelizowania postanowień ustawy determinującej działanie komisji śledczych. Zwiększeniu bezstronności obrad służyć miał koncept przedstawiony przez Zbigniewa Ziobrę (PiS) w lipcu 2003 roku. W myśl, przedłożonego przez niego, projektu ustawy, komisje miały przyjąć mniej „upolityczniony” kształt, pozbawiając przy tym partię rządzącą możliwości przewodniczenia jej pracom [Ziobro 2003] oraz dopuszczając możliwość uczestniczenia w obradach przedstawicieli wszystkich klubów i kół mających reprezentację w Konwencie Seniorów. Pomijając fakt, iż projekt ten został odrzucony już tydzień po jego przedłożeniu, warto podkreślić, że za tą inicjatywą zgodnie opowiedzieli się nie tylko przedstawiciele Prawa i Sprawiedliwości, ale również członkowie Platformy Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Samoobrony RP oraz pomniejszych ugrupowań [Bagieńska-Masiota 2010: 54].

Działalność komisji śledczych, traktowanych obok wotum zaufania i wotum nieufności, jako jeden ze środków sprawowania parlamentarnej kontroli nad rządem, nie może przebiegać w sposób nieuregulowany i chaotyczny. I choć zakres przedmiotowy prac tego organu nie został precyzyjnie określony, w myśl przywoływanego wcześniej art. 136a Regulaminu Sejmu przyjmuje się, że już na etapie formułowania wniosku o powołanie komisji powinien on zostać nie tylko wyraźnie wyartykułowany, ale odpowiednio uzasadniony [Dz. U. 2012 nr 0 poz. 32, art. 136a]. Jedyne obostrzenie regulujące zakres materialny dochodzenia stanowi zakaz rozpatrywania orzeczeń sądowych pod względem zgodności z prawem [Dz. U. 1999 nr 35 poz. 321, art. 8 ust. 2].

Zarówno konstytucja, jak i ustawa szczegółowa nie określają również wymiaru czasowego rozpatrywania spraw przez komisje. Fakt ten pozwala zakwalifikować przyjęte w Polsce rozwiązania do kategorii komisji *ad hoc*,

charakterystycznych dla większości demokratycznych krajów wzorujących się na modelu anglosaskim [*Zapisk stenograficzny...*: 5]. Zgodnie z przyjętą w ustawie zasadą dyskontynuacji, postępowanie komisji nie może jednak przekroczyć okresu kadencji Sejmu [Banaszak 2007: 83]. Jeżeli więc nie uda się zamknąć obrat przed jej końcem, zostaną one automatycznie zakończone wraz z ostatnim dniem obradowania dotychczasowego składu Sejmu. Wyjątek od tej reguły stanowi sytuacja, w której sprawozdanie, zwięzające prace komisji, nie zdąży zostać rozpatrzane w trakcie plenarnych obrad izby. Wówczas prace w tym kierunku mogą zostać kontynuowane przez Sejm kolejnej kadencji [Dz. U. 1999 nr 35 poz. 321, art. 20-21]. Warto przy tym podkreślić, iż mówiąc o ostatecznym sprawozdaniu z prac komisji mamy na myśli, przyjętą w drodze uchwały, nienormatywną (opisową) formę raportu naświetlającego okoliczności zaistnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów władzy wykonawczej [Pajdała 2003: 42-43]. Mimo, iż przedstawione sprawozdanie bezpośrednio adresowane jest w kierunku gremium parlamentarnego, nie należy pomijać szerszego kontekstu wynikającego z realizowania przez komisje śledcze funkcji informacyjnej i opiniotwórczej, która powinna być rozpatrywana również z punktu widzenia wpływu na szeroko rozumianą opinię publiczną. Upublicznienie efektów pracy komisji daleko wykracza bowiem poza ideę jawności ujętą w ramy sporządzanych protokołów i stenogramów. Zgodnie z postanowieniami przywoływanej ustawy z 21 stycznia 1999 r., w zakresie istotnych uprawnień śledczych organów parlamentarnych znajduje się możliwość zezwolenia na rejestrowanie przebiegu obrad za pomocą dźwięku i obrazu. Pod warunkiem jednak, iż „przemawia za tym interes publiczny a dokonywanie tych czynności nie będzie utrudniać przebiegu posiedzenia” [Dz. U. 1999 nr 35 poz. 321, art. 16a].

Pozaformalny wymiar funkcjonowania sejmowych komisji śledczych w Polsce

Pomimo faktu, iż umocowanie informacyjnego wymiaru śledczej działalności parlamentarnej odnajduje wyraz w polskim systemie prawno-ustrojowym, wszelkie konsekwencje wpływające z informacyjnego, medialnego a nawet perswazyjnego potencjału komisji śledczych mogą być analizowane również na płaszczyźnie empiryczno-politycznej, kreowanej przez praktykę życia publicznego. Polskie doświadczenia procedowania tych organów wyraźnie wskazują, iż praktyczne odwzorowanie regulacji formalno-prawnych może podlegać różnym interpretacjom, a co za tym idzie skutkować szeregiem wątpliwości podważających merytoryczną zasadność funkcjonowania tego organu. Zagwarantowana prawem idea jawności należy do katalogu czynników

budzących tego typu zastrzeżenia. Mimo, iż z punktu widzenia demokratycznej idei parlamentaryzmu trudno wymagać wyłączenia jawności prac jednego z organów wewnętrznych Sejmu, rozważenie rozwiązań możliwie ograniczających wynikające z tego negatywne konsekwencje, wydaje się zasadne. Przyświecająca ustawodawcom nadzieja na radykalne ożywienie dyskursu publicznego za sprawą działalności komisji w praktyce może odnosić odwrotne rezultaty do zamierzonych. Dopuszczenie środków masowego przekazu na salę posiedzeń w sposób istotny wydaje się przyczyniać do utrwalenia symbolicznego, i nader wymownego, schematu ujmującego dynamikę prac komisji w następujący sposób:

Diagram 1. Symboliczny schemat powstawania i funkcjonowania komisji śledczych w Polsce.



Źródło: [Bagieńska-Masiota 2010: 250].

Podążając w myśl refleksji Wojciecha Brzozowskiego, nasuwa się pytanie, czy wyeliminowanie z litery prawa zapisu o możliwości elektronicznego rejestrowania prac komisji nie wpłynęłoby pozytywnie na podniesienie wartości merytorycznej prowadzonych dochodzeń [*Zapis stenograficzny...*: 5]. Zwłaszcza, iż w opinii niektórych badaczy „żadne ugrupowanie politycznie nie zrobiło w ostatnich latach tak dużo, dla upadku obyczaju politycznego w Polsce, jak środowisko dziennikarskie” [Ibidem: 16]. Co gorsza, przedkładanie atrakcyjności medialnej ponad interesem prawnym w odniesieniu do prac komisji śledczych, może skutkować szeregiem dodatkowych konsekwencji. Zdaniem Aleksandry Bagieńskiej-Masioty do katalogu tych czynników możemy zaliczyć m.in.: „(1) zmianę preferencji wyborczych elektoratu, (2) osłabienie siły politycznej opozycji, (3) utrwalenie braku zaufania do organów władzy ustawodawczej, (4) polaryzację sceny politycznej, [oraz] (5) utrwalenie obrazu polityki jako nieczystej walki” [Bagieńska-Masiota 2010: 252-253]. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż mimo tak rozbudowanego wachlarza negatywnych skutków, inicjowanie prac tego organu wcale nie należy do rzadkości – co obrazuje zaprezentowany poniżej przegląd powoływanych w Polsce komisji śledczych.

Tabela 1. Dynamika kształtowania instytucji sejmowych komisji śledczych w III RP

Ramy czasowe	Charakterystyka okresu (najważniejsze konotacje)
Sejm I kadencji (1991-1993)	Do momentu uchwalenia Małej Konstytucji z 17 X 1992 r. na gruncie litery prawa nie występuje instytucja komisji śledczych. Charakterystyczne dla niej funkcje sprawują komisje nadzwyczajne [Madera 2011: 49].
Sejm II kadencji (1993-1997)	Prawne umocowanie komisji śledczych na mocy postanowień uchwalonej dn. 2 IV 1997 r. Konstytucji RP. Powołanie trzech komisji o charakterze dochodzeniowym: (1) Komisji Nadzwyczajnej do zbadania działalności rządu w okresie od 30 maja do 14 października 1993 r.; (2) Komisji Nadzwyczajnej do zbadania zgodności z prawem działań organów państwowych dotyczących wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawie popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa; (3) Komisji Nadzwyczajnej do zbadania zasadności zarzutów NIK w stosunku do niektórych byłych ministrów współpracy gospodarczej z zagranicą.
Sejm III kadencji (1997-2001)	Określenie szczegółowych zasad funkcjonowania komisji śledczych w myśl Ustawy Sejmu RP z 21 I 1999 r. o sejmowej komisji śledczej. Nieudana próba powołania pięciu kolejnych komisji śledczych [Pajdała 2003: 46-47].
Sejm IV kadencji (2001-2005)	Symboliczna data graniczna rozpoczęcia „medialnej” kariery komisji śledczych w Polsce. Powołanie trzech komisji: (1) Komisji Śledczej do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A., (2) Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości prywatyzacji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A., (3) Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji.
Sejm V kadencji (2005-2007)	Powołanie Komisji Śledczej do zbadania nieprawidłowości w działaniach organów Państwa w procesie przekształceń niektórych banków (popularnie nazywana komisją bankową).

Ramy czasowe	Charakterystyka okresu (najważniejsze konotacje)
Sejm VI kadencji (2007-2011)	<p>Powołanie czterech komisji:</p> <p>(1) Komisji Śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy, (2) Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków, w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, (3) Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości działań organów administracji rządowej w sprawie postępowań karnych związanych z uprowadzeniem i zabójstwem Krzysztofa Olewnika, (4) Komisji Śledczej do zbadania sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę z 29 VII 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych w zakresie dotyczącym gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii oraz do zbadania legalności działania organów administracji rządowej badających ten proces.</p>
Sejm VII kadencji (2011-...)	<p>Nieudana próba powołania komisji śledczej w sprawie afery Amber Gold³. Projekt przedłożony przez Prawo i Sprawiedliwość, mimo iż uzyskał poparcie wszystkich partii opozycyjnych, w ostateczności został odrzucony w sierpniu 2012 r. [Czuchnowski].</p>

Źródło: opracowanie własne w oparciu o podane źródła oraz informacje zawarte na www.sejm.gov.pl

Ocena działania sejmowych komisji śledczych w świetle analizy empirycznej

Jak wynika z rozważań natury teoretycznej, przyjmuje się, iż wśród podstawowych funkcji komisji śledczych znajduje się przede wszystkim funkcja kontrola i opiniodawcza. Ich prawidłowe realizowanie dotyczy zatem kontroli

²⁰ Afera związana z upadkiem spółki Amber Gold w 2012 roku, proponującej klientom wysokie oprocentowanie lokat, z których pieniądze miały być inwestowane w złoto i inne kruszce. Zdarzenie to poprzedzone zostało upadkiem firmy OLT Express Poland, w której Amber Gold posiadała udziały większościowe. W skutek wykrytych nieprawidłowości finansowych prokuratura postawiła prezesowi Amber Gold (Marcin Plichta) szereg zarzutów m.in. dotyczących naruszenia Prawa bankowego. Tymczasem opozycja parlamentarna zarzucała premierowi Donaldowi Tuskowi, jakoby wcześniej posiadał on wiedzę na temat zaistniałych nieprawidłowości mających miejsce we wspomnianej spółce i nie podjął żadnych działań zaradczych zmierzających do ich zakończenia. Wątpliwości opozycji skierowane był również w kierunku syna premiera (Michał Tusk), który pracował w spółce OLT Express [Opozycja domaga się...].

rządu, wraz z innymi konstytucyjnymi podmiotami oraz zmierza w kierunku pozyskania przez parlament informacji, niezbędnych do zweryfikowania stanu faktycznego budzącego wątpliwości natury formalno-prawnej wraz z uzyskaniem opinii na temat powstałego w ich wyniku problemu. W konsekwencji, celem komisji śledczych jest jego rozwiązanie bądź wskazanie szeregu działań, które należy podjąć by rozwiązanie to mogło być osiągalne. Praktyka pokazuje jednak, iż rzeczywistym przeznaczeniem informacji, zbieranych za pośrednictwem zróżnicowanego politycznie i pogłądowo gremium, jest przekaz medialny sformatowany według wymogów audycji telewizyjnej emitującej w programie informacyjnym najbardziej soczyste i emocjonalne *soundbites* [Kolczyński 2008: 174] politycznego serialu. W efekcie czego ich docelowym odbiorcą staje się wyłącznie opinia publiczna, a zebranie komisji zamienia się w manifestację partykularnych interesów politycznych, skutkujących przerostem formy nad treścią. Początkowy cel rozwikłania zasadniczego problemu pozostaje na drugim planie, podobnie jak pierwotne funkcje komisji śledczej.

Niniejsze badania miały na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób, w oczach respondentów, oceniane są działania sejmowych komisji śledczych w Polsce. Większość badanych przyznała, że organy nie wywiązują się należycie z powierzonych im zadań (Tabela 2). Opinia ta wyrażona została przez 59,5 proc. respondentów (suma odpowiedzi „zdecydowanie nie” i „raczej nie”). Przeciwnego zdania było niemal 13,7 proc. ankietowanych (suma odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”). Stanowiska w tej sprawie nie zajęło 26,8 proc. badanych. Przy tej okazji warto wspomnieć, iż z badań przeprowadzonych przez CBOS w 2010 roku wynika, że negatywna ocena działalności komisji śledczych odbija się równocześnie na kondycji demokracji. Rezultaty wspomnianego raportu wskazują, że 50 proc. respondentów uważa, że tak zorganizowane komisje śledcze źle służyły polskiej demokracji [CBOS 2010: 12]. Sytuacja ta jest tym bardziej niepokojąca, gdyż poziom sceptycyzmu, odnoszący się do tego zjawiska, cztery lata wcześniej, był o 9 proc. niższy w stosunku do wyniku w 2010 roku (wówczas 41 proc. respondentów przyznało, że komisje śledcze negatywnie odbijają się na kondycji polskiej demokracji) [CBOS 2006: 2].

Rozpatrując ów pogląd przez pryzmat deklaracji poparcia w najbliższych wyborach do sejmu nie dostrzega się zasadniczych różnic. Wszystkie elektoraty partyjne, w tym także grupa zapowiadająca absencję wyborczą, w większości zaprzeczają stawianej tezie. Najniższy odsetek zwolenników omawianego stanowiska znajduje się wśród wyborców Polskiego Stronnictwa Ludowego (odpowiedzi przeczące na poziomie 46 proc.). Najmniej zaufania w prawidłowe funkcjonowanie komisji śledczych pokładają osoby popierające inne, niż wskazane w kafeterii, podmioty partyjne (69,1 proc. negatywnych

wskazań). Na drugim miejscu pod względem sceptycyzmu w ocenie ich działania znaleźli się sympatycy Ruchu Palikota (65,6 proc. odpowiedzi negatywnych) oraz Platformy Obywatelskiej (64,4 proc. odpowiedzi przeczących).

Tabela 2. *Powoływane w Polsce sejmowe komisje śledcze wywiązują się w sposób właściwy z powierzonych im funkcji* - rozkład ilościowy i procentowy odpowiedzi w deklaracjach w odniesieniu do wyborów do sejmiku, gdyby odbywały się w najbliższą niedzielę.

		Zdecydowanie tak	Raczej tak	Nie mam zdania	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem
Platforma Obywatelska	ilość	4	30	54	79	80	247
	procent	1,6	12,1	21,9	32,0	32,4	100,0
Polskie Stronnictwo Ludowe	ilość	1	16	24	13	22	76
	procent	1,3	21,1	31,6	17,1	28,9	100,0
Prawo i Sprawiedliwość	ilość	11	27	62	69	59	228
	procent	4,8	11,8	27,2	30,3	25,9	100,0
Ruch Palikota	ilość	1	10	11	21	21	64
	procent	1,6	15,6	17,2	32,8	32,8	100,0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	ilość	3	14	30	32	29	108
	procent	2,8	13,0	27,8	29,6	26,9	100,0
Inne	ilość	0	11	23	36	40	110
	procent	,0	10,0	20,9	32,7	36,4	100,0
Nie głosował(a) bym	ilość	4	17	88	71	75	255
	procent	1,6	6,7	34,5	27,8	29,4	100,0
Razem	ilość	24	125	292	321	326	1088
	procent	2,2	11,5	26,8	29,5	30,0	100,0

W zakresie deklarowanych poglądów ideologicznych, wyznaczone na tej podstawie segmenty, również w większości negatywnie oceniają sposób działania komisji śledczych (Tabela 3). Najmniej przychylni rozwiązaniom przyjętym w polskim porządku prawnym, okazują się respondenci lokujący się na skrajnych biegunach ideologicznego continuum – prawicy (65,3 proc. odpowiedzi negatywnych) i lewicy (61,1 proc. negatywnych wskazań). Z uzyskanych rezultatów badań wynika, iż opinia przyznająca skuteczność owym formom sprawowania kontroli najczęściej koreluje z umiejscawianiem się respondentów w centrum sceny politycznej (17,5 proc. odpowiedzi twierdzących).

Tabela 3. *Powoływane w Polsce sejmowe komisje śledcze wywiązują się w sposób właściwy z powierzonych im funkcji* - rozkład ilościowy i procentowy odpowiedzi w deklaracjach w odniesieniu do poglądów ideologicznych.

		Zdecydowanie tak	Raczej tak	Nie mam zdania	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem
Lewica	ilość	5	34	61	77	80	257
	procent	1,9	13,2	23,7	30,0	31,1	100,0
Centrum	ilość	3	33	59	58	53	206
	procent	1,5	16,0	28,6	28,2	25,7	100,0
Prawica	ilość	11	38	74	114	118	355
	procent	3,1	10,7	20,8	32,1	33,2	100,0
Nie wiem/ nie potrafię określić	ilość	5	20	98	72	75	270
	procent	1,9	7,4	36,3	26,7	27,8	100,0
Razem	ilość	24	125	292	321	326	1088
	procent	2,2	11,5	26,8	29,5	30,0	100,0

Komisje śledcze jako narzędzie wykorzystywane do walki politycznej

Analiza działania poszczególnych komisji śledczych zawsze powinna rozpoczynać się od ustalenia celu ich powołania. Z reguły przy każdym takim przedsięwzięciu, obok jasno sprecyzowanego celu natury prawnoustrojowej, można wskazać „wyraźny cel polityczny” [Pajdała 2003: 43], któremu zwykle towarzyszy zwrócenie „uwagi opinii publicznej na określone wydarzenie (sfery) politycznej” [Ibidem]. W Polsce komisje śledcze rozpoczęły swoją medialną karierę polityczną w 2003 roku, kiedy to III RP uważnie przyglądała się kolejnym przesłuchaniom zmierzającym do wyjaśnienia tzw. afery Rywina. Wówczas, niejako efektem ubocznym prowadzonego dochodzenia, okazało się zaistnienie w blasku fleszy nowego aktora politycznego – Zbigniewa Ziobry. W miarę rozwoju kolejnych komisji śledczych w oczach opinii społecznej coraz silniej utrwał się pogląd, jakoby powoływanie tejże instytucji służyło nie tyle ujawnieniu prawdy, co kreowaniu rozpoznawalnej marki polityków [*Zmierzch komisji śledczych...*]. Medialny rozgłos komisyjnych posiedzeń obfitujących w kontrowersyjne cytaty, idealnie przystosowane do wymogów konstrukcji prasowego *leadu* czy telewizyjnego *newsu*, odbił się nie tylko na wiarygodności czynionych przez owe organy ustaleń, ale na częściowym zinstrumentalizowaniu owego narzędzia kontroli sejmowej.

Jednym z podmiotów, któremu przeważnie zależy na zwróceniu uwagi na poważne problemy polityczne bądź wykreowaniu pozorów ich wagi, jest opozycja polityczna. Dzięki formule komisji śledczej jej członkowie mają

większy dostęp do mediów, a co za tym idzie do opinii publicznej. Ponadto ich rola zostaje przekształcona. Z pozycji szeregowego posła mają szansę przeistoczyć się w postać eksperta, obdarzonego takim poziomem zaufania, który umożliwi im uczestnictwo w rozwiązywaniu trudnej i ważkiej społecznie sprawy. Nadany w ten sposób status wydaje się być wówczas wykorzystywany do uprawomocnienia kontestowania bieżącej polityki rządu i jego działań zmierzających do rozstrzygnięcia badanego problemu.

W celu zbadania opinii respondentów na temat wykorzystania przez opozycję komisji śledczych, jako narzędzia do osłabienia pozycji partii rządzących poproszono o ustosunkowanie się do sądu zawartego w Tabeli 4. Wyniki wskazują, że większość badanej grupy zgadza się z postawioną tezą (suma odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak” na poziomie 42,7 proc.). Tymczasem ponad 1/3 respondentów nie potrafi ustosunkować się do podjętego tematu. Z kolei co piąty badany nie dostrzega obecności takiego zjawiska.

Perspektywa deklarowanego poparcia w wyborach do sejmu, w razie gdyby odbyły się one w najbliższą niedzielę, pozwoliła na ujawnienie istotnych różnic w zakresie omawianego zagadnienia. Najwięcej zwolenników wspomnianego stanowiska odnaleźć można w szeregach aktualnie rządzącej partii politycznej – Platformy Obywatelskiej (suma pozytywnych wskazań: 58,7 proc.). Na drugim miejscu, z wynikiem 47,2 proc. odpowiedzi twierdzących, znajdują się respondenci wyrażający chęć głosowania na Sojusz Lewicy Demokratycznej. Przeciwnie zdanie w najwyższym stopniu przypisać można zwolennikom Prawa i Sprawiedliwości (odpowiedzi negatywne na poziomie 33,8 proc.). Najwięcej problemów ze sprecyzowaniem swojego stanowiska mieli kolejno respondenci deklarujący absencję wyborczą (43,9 proc.), osoby popierające ugrupowania nie posiadające reprezentacji w aktualnej reprezentacji Sejmu (41,8 proc.), sympatycy Ruchu Palikota (39,1 proc.) oraz wyborcy Polskiego Stronnictwa Ludowego (38,2 proc.).

Tabela 4. *Powoływane w Polsce sejmowe komisje śledcze stanowią celowe narzędzie wykorzystywane przez opozycję w celu osłabienia pozycji partii rządzących - rozkład ilościowy i procentowy odpowiedzi w deklaracjach w odniesieniu do wyborów do sejmu, gdyby odbywały się w najbliższą niedzielę.*

		Zdecydowanie tak	Raczej tak	Nie mam zdania	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem
Platforma Obywatelska	ilość	53	92	70	14	18	247
	procent	21,5	37,2	28,3	5,7	7,3	100,0
Polskie Stronnictwo Ludowe	ilość	8	22	29	15	2	76
	procent	10,5	28,9	38,2	19,7	2,6	100,0

Dylematy i doświadczenia funkcjonowania sejmowych komisji śledczych w Polsce

		Zdecydo- wanie tak	Raczej tak	Nie mam zdania	Raczej nie	Zdecydo- wanie nie	Razem
Prawo i Sprawiedliwość	ilość	11	59	81	48	29	228
	procent	4,8	25,9	35,5	21,1	12,7	100,0
Ruch Palikota	ilość	9	18	25	9	3	64
	procent	14,1	28,1	39,1	14,1	4,7	100,0
Sojusz Lewicy Demokratycznej	ilość	16	35	35	15	7	108
	procent	14,8	32,4	32,4	13,9	6,5	100,0
Inne	ilość	10	32	46	14	8	110
	procent	9,1	29,1	41,8	12,7	7,3	100,0
Nie głosował(a) bym	ilość	31	68	112	30	14	255
	procent	12,2	26,7	43,9	11,8	5,5	100,0
Razem	ilość	138	326	398	145	81	1088
	procent	12,7	30,0	36,6	13,3	7,4	100,0

Ujęcie ideologiczne okazuje się być mniej różnicujące w zakresie omawianego problemu (Tabela 5), szczególnie w przypadku odpowiedzi twierdzących, których poziom w poszczególnych segmentach kształtował się w granicach 38,3 proc. – 45,9 proc. (sumy odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”). Stanowisko to najczęściej spotykane jest wśród badanych identyfikujących się z lewicą (45,9 proc. odpowiedzi twierdzących) i centrum (45,1 proc. odpowiedzi twierdzących). Najrzadziej wyrażane jest w grupie respondentów prawicowych (38,3 proc. odpowiedzi pozytywnych). Choć, zgodnie z wcześniejszym wskazaniem, różnice te nie są aż tak znaczące. Większy dystans między grupami ujawniła analiza odpowiedzi przeczących i opcji „nie mam zdania”. Na tym polu zaobserwować można, iż najwięcej przeciwników stanowiska mówiącego o celowym wykorzystaniu komisji śledczych, jako narzędzia opozycji przeciw partiom rządzącym umiejscawia się na dwóch przeciwnych krańcach ideowych. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku opinii dotyczącej niewywiązywania się owych instytucji z powierzanych im funkcji (Tabela 2). Kwestia braku jasno określonego zdania, w zakresie sposobu wykorzystania komisji przez opozycję, w największym stopniu koreluje z problemem wyraźnego określenia własnych poglądów ideologicznych (44,8 proc.).

Tabela 5. Powoływane w Polsce sejmowe komisje śledcze stanowią celowe narzędzie wykorzystywane przez opozycję w celu osłabienia pozycji partii rządzących - rozkład ilościowy i procentowy odpowiedzi w deklaracjach w odniesieniu do poglądów ideologicznych.

		Zdecydowanie tak	Raczej tak	Nie mam zdania	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem
Lewica	ilość	38	80	74	46	19	257
	procent	14,8	31,1	28,8	17,9	7,4	100,0
Centrum	ilość	31	62	82	23	8	206
	procent	15,0	30,1	39,8	11,2	3,9	100,0
Prawica	ilość	37	99	121	58	40	355
	procent	10,4	27,9	34,1	16,3	11,3	100,0
Nie wiem/ nie potrafię określić	ilość	32	85	121	18	14	270
	procent	11,9	31,5	44,8	6,7	5,2	100,0
Razem	ilość	138	326	398	145	81	1088
	procent	12,7	30,0	36,6	13,3	7,4	100,0

Podsumowanie

Sądy publicystów i opinii publicznej na temat działania kolejnych komisji śledczych nie budzą optymizmu. Owe polityczne twory, powoływane do realizacji funkcji kontrolnej parlamentu, w rzeczywistości określane są jako „ułomne i zupełnie nieprzydatne” [*Prawda leży tam...*], służące piętnowaniu „ludzi i środowisk, często zupełnie niewinnych, ale wygodnych do politycznego piętnowania” [*W awanturach...*]. Także w opinii badanej grupy komisje śledcze nie są oceniane pozytywnie. Niemal 60 proc. ogółu respondentów stwierdza, że organy te nie spełniają powierzanej im funkcji. Sceptycyzm ten jest najbardziej charakterystyczny dla osób popierających inne niż wymienione w kafeterii podmioty partyjne oraz dla wyborców RP i PO. Elektoratem, w szeregach którego odnaleźć można najwyższy odsetek respondentów pozytywnie ustosunkowanych do ich funkcjonowania jest grupa zwolenników SLD i PSL, choć poziom ten (26,8 proc. – 22,4 proc. odpowiedzi twierdzących) nie wydaje się być na tyle wysoki, by móc przypisać to stanowisko do ogółu badanych głosujących na wskazane partie.

Negatywny stosunek do komisji śledczych ujawniany jest również w ich instrumentalnym wykorzystywaniu przez opozycję, w celu osłabienia partii rządzących. Sytuację tę dostrzega ponad 40 proc. ogółu badanej grupy. Wydaje się zrozumiałe, że zdanie to najczęściej wyrażane jest przez sympatyków aktualnie dominującej siły politycznej w polskim parlamencie, jaką stanowi partia Donalda Tuska. Analogicznie najwięcej przeciwników stawianej tezy odnaleźć można wśród wyborców popierających głównego przeciwnika Platformy, czyli PiS.

Powoływanie komisji śledczych niewątpliwie nie jest idealnym rozwiązaniem. Ich ułomność, rozrywkowy charakter przypominający konwencję serialu i niejednokrotnie rażąca nieskuteczność pogłębiają negatywny stosunek obywatela do polskiej klasy politycznej. Tym bardziej, że w czasie ich pracy przestrzeń polityki postrzegana jest głównie przez pryzmat ich medialnych odcinków. Z drugiej jednak strony, w dalszym ciągu stanowią element demokracji, któremu, podobnie jak jej samej, potrzebne są usprawnienia i modyfikacje i na pewno warto je podejmować.

Bibliografia:

- Bagieńska-Masiota A. (2010), *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Bałaban A. (2011), *Pozycja ustrojowa i funkcje sejmu RP*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Banaszak B. (2007), *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystyce państw demokratycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Czuchnowski W., Amber Gold. *Jak nie powołano komisji śledczej*, http://wyborcza.pl/1,75478,12401219,Amber_Gold__Jak_nie_powolano_komisji_sledczej.html (01.05.2013).
- Dziennik Ustaw. 1997, Nr 78, poz. 483. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Dziennik Ustaw. 1999, Nr 35, poz. 321. Ustawa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej.
- Dziennik Ustaw. 2012, Nr 0, poz. 32. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
- Kolczyński M. (2008), *Strategie komunikowania politycznego*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Kruk M. (2008), *Funkcja kontrolna sejmu RP*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Madera A.J. (2011), *Sejmowe komisje śledcze. Polskie tradycje i doświadczenia współczesne*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Opinie o komisjach śledczych* (2006), Komunikat z badań CBOS BS/75/2006.
- Opozycja domaga się komisji śledczej ws. Amber Gold. Szanse są spore*, <http://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-opozycja-domaga-sie-komisji-sledczej-ws-amber-gold-szanse-sa,nId,629947> (03.05.2013).
- Pajdała H. (2001), *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Pajdała H. (2003) *Komisje sejmowe status i funkcjonowanie*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Paradowska J., *Prawda leży tam, gdzie poległa*, <http://www.polityka.pl/kraj/aferahazardowa/1500483,1,po-co-nam-komisje-sledcze.read> (04.05.2013).
- Paradowska J., *Wawanturachibezsensu*, <http://www.polityka.pl/kraj/opinie/1507860,1,hazardowazakonczyla-prace.read> (04.05.2013).
- Polacy o sejmowej komisji śledczej ds. afery hazardowej* (2010), Komunikat z badań CBOS BS/48/2010.
- Sokołowski J.K., Poznański P. (2008), *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne.

Zapis stenograficzny Seminarium Instytutu Spraw Publicznych pt. *Komisje śledcze czy wciąż potrzebne w polskim porządku konstytucyjnym*, <http://www.isp.org.pl/files/18718003970508206001286804543.pdf> (01.05.2013).

Ziobro Z. (2003), Czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sejmowej komisji śledczej (druk nr 1667), <http://zbigniewziobro.pl/pactivity/show/125/pierwsze-czytanie-poselskiego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-sejmowej-komisji-sledczej-druk-nr-1667> (01.05.2013).

Zmierzch komisji śledczych w Polsce, <http://lubczasopismo.salon24.pl/plebania/post/226471,zmierzch-komisji-sledczych-w-polsce> (03.05.2013).

<http://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja2/komisje.htm> (03.05.2013).

www.sejm.gov.pl (03.05.2013).