



**Piotr Chybalski\***

*Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*

## UWAGI O PODMIOTOWYM ZAKRESIE ŚLEDZTWA SEJMOWEGO

Problematyka funkcjonowania w polskich warunkach ustrojowych komisji śledczych stanowi od dawna przedmiot znacznego zainteresowania doktryny prawa konstytucyjnego, przy czym, jak się wydaje, apogeum owego zainteresowania przypada na lata 2003–2008, a więc okres od powołania pierwszej sejmowej komisji śledczej, tzw. Komisji Rywina<sup>1</sup>, do wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 26 listopada 2008 r.<sup>2</sup>, czyli jak dotąd ostatniego z judykatów poświęconych konstytucyjnym ramom tej instytucji prawnej<sup>3</sup>. Nie oznacza to, iż po 2008 r. zaprzestano badań tej materii, lecz zapewne z powodu braku kolejnych wypowiedzi TK, a także ograniczenia liczby powoływanych przez Sejm komisji śledczych<sup>4</sup> straciła ona nieco na znaczeniu<sup>5</sup>. Tymczasem wydaje się, iż problematyka funkcjonowania komisji śledczych wciąż może stanowić interesujący przedmiot analizy naukowej, choćby dlatego że nadal często są podejmowane próby powołania kolejnych komisji, o czym świadczy fakt wniesienia w obecnej kaden-

\* p.chybalski@uksw.edu.pl

<sup>1</sup> Komisja Śledcza do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji.

<sup>2</sup> Wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK ZU 2008, seria A, nr 9, poz. 160.

<sup>3</sup> Obszerna prezentacja piśmiennictwa z tego okresu wydaje się niecelowa. Stąd zamiast wielu zob. syntetyczny opis funkcjonowania pierwszych komisji śledczych, A. Bagieńska-Masiota, *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010.

<sup>4</sup> Sejm VII kadencji (2011–2015) nie powołał ani jednej komisji śledczej. W toku obecnej, VIII kadencji, powołano z kolei jak dotąd dwie, tj. Komisję Śledczą do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold oraz Komisję Śledczą do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r.

<sup>5</sup> Z najnowszych opracowań zob. zwłaszcza M. Stębel, *Podstawowe problemy prawne powoływania sejmowej komisji śledczej* [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

cji Sejmu 13 projektów uchwał w sprawie powołania komisji śledczej<sup>6</sup>. Kolejne projekty uchwał kreujących komisje śledcze obfitują zaś w nowe, w moim przekonaniu ciekawe, zagadnienia teoretyczne. W niniejszym tekście chciałbym skupić się na jednym z tych zagadnień, tj. problemie granic podmiotowego zakresu sprawy, jaka zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji może zostać poddana przez Sejm zbadaniu przez komisję śledczą. Mimo że kwestia ta wydaje się obecnie *prima facie* stosunkowo precyzyjnie określona przez orzecznictwo TK, to jej bliższa analiza prowadzi do odmiennego wniosku. Co więcej, stanowisko Trybunału budzi pewne, w mojej opinii w części uzasadnione, wątpliwości.

Wypada nadmienić, że poza zakresem tekstu pozostaje problematyka określenia zakresu osób, które są obowiązane stawić się na posiedzeniu komisji śledczej w celu złożenia zeznań, co stało się niegdyś przedmiotem rozbieżnych opinii<sup>7</sup>. Tym samym przez podmiotowy zakres śledztwa sejmowego rozumiem wyłącznie listę podmiotów, których działalność ma zostać zbadana przez daną komisję śledczą zgodnie z uchwałą Sejmu w sprawie powołania komisji.

Punktem wyjścia dla niniejszych rozważań są ustalenia doktrynalne oraz wypowiedzi sądu konstytucyjnego z okresu krótko po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji. W tym czasie ogólny standard odnoszący się do podmiotowych granic sprawy badanej przez komisję śledczą był wyznaczony przede wszystkim przez wyrok Trybunału z dnia 14 kwietnia 1999 r.<sup>8</sup>, w którym w trybie tzw. kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji) został zanalizowany problem konstytucyjności dwóch przepisów, obowiązującej do dziś, ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1024). W uzasadnieniu tego orzeczenia poruszono wątki ogólne, tj. odnoszące się ustrojowej charakterystyki instytucji komisji śledczej, odnosząc się m.in. do podmiotowych granic działań tego organu. Trybunał, co się wydaje bezspornie trafne, jednoznacznie powiązał działalność komisji śledczej ze sferą kontroli parlamentarnej, a więc z jedną z podstawowych współczesnych funkcji parlamentu. Zdaniem TK: „[k]omisja śledcza jest jedną z form kontroli parlamentarnej występujących w większości państw demokratycznych, bez względu na przyjęty system rządowy. Komisje śledcze określa się w literaturze jako organy pomocnicze, powoływane do kontroli rządu i administracji w drodze samodzielnego ustalenia faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a w szczególności ustalenia odpowiedzialności za zachodzące w tej dziedzinie nieprawidłowości”<sup>9</sup>. Powiązanie zakresu sprawy z kontrolą „rządu i administracji” korespondowało z przywołaniem art. 95 ust. 2 Konstytucji, stanowiącego, iż Sejm sprawuje kontrolę nad dzia-

<sup>6</sup> Dane na podstawie informacji zawartych w Systemie Informacyjnym Sejmu, w bazach „Proces legislacyjny” oraz „Wniesione projekty”.

<sup>7</sup> Zob. zwłaszcza opinie J. Trzczińskiego, M. Kudeja, W. Sokolewicz, M. Granata, J. Mordwilko, A. Szymta i P. Sarneckiego w: *W sprawie możliwości przesłuchania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez sejmową komisję śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1.

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

<sup>9</sup> Uzasadnienie orzeczenia TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, pkt III.5.

łałnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw, jako podstawowego punktu odniesienia dla podmiotowych granic sprawy. Sąd konstytucyjny pozostawił jednak bez wyraźnego przesądzenia problem ewentualnego poddania badaniu przez komisję śledczą działalności innych organów niż Rada Ministrów oraz podległa jej administracja rządowa. Zdaniem TK „konstytucja nie wyklucza przyznania Sejmowi w drodze ustawy uprawnień umożliwiających uzyskiwanie informacji dotyczących działalności innych organów i instytucji publicznych, wyraźnie wskazanych w ustanowionych przepisach, pod warunkiem że ustawodawca nie narusza norm konstytucyjnych, a w szczególności zasady podziału władzy oraz zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów”<sup>10</sup>. W innych fragmentach wyводу stwierdzono ponadto, że: „zakres kontroli działania komisji śledczej obejmuje w szczególności działalność Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej”, a także – nieco precyzyjniej, że: „Komisje śledcze mogą [...] badać wyłącznie działalność organów i instytucji publicznych wyraźnie objętych kontrolą Sejmu przez Konstytucję oraz ustawy. Poza zakresem działania komisji śledczej pozostaje natomiast działalność wszelkich podmiotów nie objętych zakresem kontroli sejmowej, a w szczególności działalność podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej, ani nie korzystają z pomocy państwa”<sup>11</sup>.

Stanowisko TK wyrażone w orzeczeniu (K 8/99) sprawiło, iż w doktrynie często wskazywano na możliwości poddania śledztwu sejmowemu działalności innych organów niż Rada Ministrów oraz podległy jej system organów administracji rządowej, przy czym podmiotowe granice sprawy badanej przez komisję śledczą zakreślano na tle granic kompetencji Sejmu. Tytułem ilustracji warto przywołać uwagę Lecha Garlickiego, iż „praktycznie każda sprawa należąca do zakresu działania władzy wykonawczej”<sup>12</sup>. Autor ten wyraził również dalej idący pogląd, iż byłoby dopuszczalne przeprowadzenie śledztwa sejmowego względem organów jednostki samorządu terytorialnego w celu weryfikacji zasadności skorzystania przez Sejm z kompetencji przewidzianej w art. 171 ust. 3 Konstytucji, tj. rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego, jeżeli rażąco narusza on Konstytucję lub ustawy<sup>13</sup>. Marek Zubik z kolei opowiedział się „w przypadku braku odmiennych postanowień w tym zakresie – za szerokim ujęciem strony podmiotowej działalności komisji śledczej”, włączając do „katalogu podmiotów podlegających «śledztwu sejmowemu» [...] organy, których zakres kompetencji należy ze swojej istoty do władzy wykonawczej (Prezydent RP, Rada Ministrów, w tym osoby wchodzące w jej skład, a także cała administracja rządowa oraz organy NBP), organy kontroli państwowej i ochrony prawa (NIK,

<sup>10</sup> Tamże

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> L. Garlicki, *uwagi do art. 111 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 5.

<sup>13</sup> Tamże.

RPO, RPDz, KRRiTV), organy samorządu terytorialnego, czy różnego typu podmioty i jednostki, ujęte choćby w art. 203 ust. 3 Konstytucji<sup>14</sup>. Analogiczne uwagi formułowali również inni autorzy, uzasadniając niekiedy szerokie ramy śledztwa sejmowego, odwołując się do kontroli przez Sejm uchwalanego ustawodawstwa. W szczególności Piotr Czarny stwierdził, iż: „Logiczne jest to, że parlament jako ustawodawca kontroluje wykonywanie swoich działań prawodawczych, inaczej jego rola byłaby bardzo ograniczona”, co doprowadziło tego autora do wniosku, że komisja śledcza może badać działalność wszystkich podmiotów wykonujących ustawy, a więc nie tylko organy administracji rządowej<sup>15</sup>. Dla porządku należy dodać, że wysuwano również odmienne, restrykcyjne poglądy, wiążące podmiotowy zakres zainteresowania komisji śledczej ze sferą administracji rządowej, odwołując się do art. 95 ust. 2 Konstytucji, przy czym przedstawicielami tej części doktryny byli np. Marcin Kudej<sup>16</sup> oraz Paweł Sarnecki<sup>17</sup>. Taki stan rzeczy oznacza znaczną rozbieżność doktrynalną dotyczącą analizowanego problemu<sup>18</sup>, co zapewne wynikało nie tylko z „otwartej furtki”, jaką pozostawił TK w przywołanym wcześniej orzeczeniu (K 8/99), lecz przede wszystkim z lakoniczności konstytucyjnych i niedostatecznej precyzji ustawowych przepisów mogących stanowić podstawę dla ustalenia podmiotowych granic śledztwa sejmowego<sup>19</sup>.

Znaczącą zmianę w zakresie postrzegania owych granic przyniósł wyrok Trybunału z dnia 22 września 2006 r.<sup>20</sup>, w którym zbadana została konstytucyjność uchwały Sejmu powołującej tzw. bankową komisję śledczą<sup>21</sup>. Po pierwsze, sąd konstytucyjny stwierdził, że „Poza zakresem działania komisji śledczej pozostają także organy konstytucyjnie wyposażone w przymiot niezawisłości i niezależności (jak to ma miejsce w przypadku sądów i trybunałów) albo tylko w przymiot niezależności od innych organów władzy w pełnym lub częściowym zakresie (tak jak to ma miejsce np. w przypadku Narodowego Banku Polskiego)”<sup>22</sup>. Po drugie, z zawartych w przywołanym orzeczeniu wywodów dotyczących możliwości włączenia w zakres śledztwa sejmowego oceny działalności ówczesnie istniejącej

<sup>14</sup> M. Zubik, *Opinia dotycząca konstytucyjnych aspektów projektów uchwał w sprawie powołania komisji śledczej do oceny działalności m.in. organów Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 93.

<sup>15</sup> P. Czarny, *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 121.

<sup>16</sup> M. Kudej, *W sprawie możliwości...*, s.67.

<sup>17</sup> P. Sarnecki, *W sprawie możliwości...*, s. 88.

<sup>18</sup> Zob. obszerną prezentację stanowisk doktrynalnych, W. Odrowąż-Sypniewski, *Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń TK*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 104–107.

<sup>19</sup> Na ten temat zob. np. M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 97.

<sup>20</sup> Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 8, poz. 109.

<sup>21</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. (tekst pierwotny w M.P. nr 24, poz. 265).

<sup>22</sup> Uzasadnienie orzeczenia TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, pkt III.2.1.

Komisji Nadzoru Bankowego wynika, iż zdaniem Trybunału kluczowym (a także, jak się wydaje, jedynym) przepisem konstytucyjnym, wyznaczającym podmiotowe granice sprawy badanej przez komisję śledczą, jest art. 95 ust. 2 Konstytucji<sup>23</sup>. Z oczywistych względów oznaczałoby to, że przedmiotem sprawy może być wyłącznie działalność Rady Ministrów, a także podległych jej organów administracji rządowej, co odpowiada powołanemu wcześniej restrykcyjnemu stanowisku doktryny wyrażonemu m.in. przez Marcina Kudeja i Pawła Sarneckiego. Co więcej, teza ta ulega wzmocnieniu, gdy zauważyć, że Trybunał – uzasadniając niedopuszczalność badania przez komisję śledczą działalności osoby delegowanej do Komisji Nadzoru Bankowego przez Prezydenta Rzeczypospolitej – uznał za istotne dla ustalenia granic podmiotowych sprawy, czy dany organ podlega odpowiedzialności parlamentarnej<sup>24</sup>. Skoro w myśl ustawy zasadniczej odpowiedzialności takiej podlega wyłącznie Rada Ministrów *in gremio* (art. 157–159 Konstytucji), a także indywidualnie poszczególni jego członkowie poza Prezesem Rady Ministrów, to bez rozciągnięcia zakresu takiej odpowiedzialności, co jest trudne do wyobrażenia, nie sposób poszerzyć zakresu śledztwa sejmowego.

Stanowisko TK wyrażone w wyroku o sygn. U 4/06 przecięło wcześniejsze rozbieżności doktrynalne, *de facto* „petryfikując” wąskie granice śledztwa sejmowego. Nie zostało ono zmodyfikowane w przywołanym już wyroku o sygn. U 1/08, co nie powinno dziwić, gdyż badany wówczas zakres sprawy powierzonej tzw. komisji śledczej do spraw nacisków<sup>25</sup> ograniczał się do działalności podmiotów wchodzących w zakres administracji rządowej<sup>26</sup>. W wypowiedziach doktrynalnych, które ukazały się po wydaniu orzeczenia o sygn. U 4/06, w zasadzie jednolicie podkreślano daleko idącą restrykcyjność stanowiska Trybunału<sup>27</sup>. Mimo krytyki, jaką niekiedy wywołało to podejście<sup>28</sup>, w kolejnych latach w zasadzie powszechnie przyjęto, iż w świetle aktualnego standardu wyznaczonego przez orzecznictwo konstytucyjne zakres śledztwa sejmowego ściśle wiąże się

<sup>23</sup> Uzasadnienie orzeczenia TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, pkt III.6.3.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Komisja Śledcza 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, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.

<sup>26</sup> Co więcej, TK, komentując różnice między sprawą rozstrzygniętą wyrokiem o sygn. U 4/06 a sprawą zakończoną wyrokiem o sygn. U 1/08, stwierdził, że w orzeczeniu wcześniejszym wadliwość konstytucyjna uchwały kreującej komisję śledczą wyraziła się m.in. w tym, iż „Sejm powierzył Komisji Śledczej zbadanie działalności podmiotów spoza organizacji administracji rządowej, a więc podmiotów niepodlegających kontroli Sejmu”, uzasadnienie orzeczenia TK z 26 listopada 1008 r., pkt III.14.1.

<sup>27</sup> Zob. np. P. Czarny, *Glosa do wyroku TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 141–145.

<sup>28</sup> Zob. np. W. Odrowąż-Sypniewski, *Komisja...*, s. 110–123.

z działalnością podmiotów wchodzących w zakres systemu organizacyjnego Rady Ministrów. Spory doktrynalne odnoszące się do tej kwestii, które zaistniały po 2006 r., koncentrowały się wokół problemu, czy dany podmiot, którego działalność miałyby zostać zbadana przez komisję śledczą, wchodzi w zakres owego systemu, nie zaś, czy jest dopuszczalne badanie działalności podmiotów inaczej usytuowanych ustrojowo. Jak się wydaje, najpoważniejsze kontrowersje pojawiły się wokół możliwości poddania śledztwu sejmowemu działalności prokuratury, gdyż jej ustrojowy status uległ w ostatnich latach dwukrotnemu przeobrażeniu. Do 2010 r. nie ulegało wątpliwości, że prokuratura stanowi część systemu organizacyjnego Rady Ministrów, co w praktyce umożliwiało m.in. poddanie jej działalności badaniu przez komisje śledcze<sup>29</sup>. Taki stan rzeczy uległ zmianie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 178, poz. 1375, ze zm.), kiedy to dokonano separacji funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2017 r., poz. 1767, ze zm.) z kolei ponownie połączono funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratury Generalnej, przyznając jednocześnie ich piastunowi daleko idące (nieznane wcześniej) możliwości ingerencji w działalność prokuratury. Konsekwencją przedstawionych ustrojowych przeobrażeń prokuratury jest wniosek Wojciecha Odrowąża-Sypniewskiego, iż w okresie od wejścia w życie wspomnianej wyżej ustawy z 9 października 2009 r. do wejścia w życie ustawy – Prawo o prokuraturze z 28 stycznia 2016 r. prokuratura pozostawała poza sferą administracji rządowej, a tym samym poza zakresem kontroli Sejmu wykonywanej w ramach art. 95 ust. 2 Konstytucji<sup>30</sup>. Odmienne stanowisko zajął Piotr Czarny, twierdząc, że w określonym wyżej okresie Prokurator Generalny podlegał Prezesowi Rady Ministrów. Autor ten uznał, że występowała wówczas odpowiedzialność tego organu przed premierem, a co więcej „Odpowiedzialność ta zbliża się w niektórych istotnych elementach do odpowiedzialności politycznej, ponieważ w ustawie o prokuraturze nie wskazuje się konkretnych i jednoznacznych przesłanek, od których uzależnione byłoby złożenie przez Prezesa Rady Ministrów wniosku o odwołanie Prokuratora Generalnego”<sup>31</sup>. Warto odnotować, że w najnowszej praktyce sejmowej nadal są widoczne pew-

<sup>29</sup> Zob. art. 2 pkt 5 uchwały Sejmu z 28 maja 2004 r. w sprawie powołania 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 (d. UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen (M.P. nr 24, poz. 412).

<sup>30</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat zakresu kontroli Sejmu nad Prokuratorem Generalnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 3, s. 80.

<sup>31</sup> P. Czarny, *Opinia dotycząca poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania komisji śledczej do zbadania prawidłowości bądź powodów zaniechań organów administracji rządowej i Prokuratury dotyczących prowadzenia działalności przez spółkę Amber Gold oraz podmioty od niej zależne i powiązane*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6, s. 121.



ne kontrowersje. Z jednej strony odnotowano niedawno przypadek uwzględnienia przez wnioskodawców zastrzeżeń bazujących na poglądzie wysuniętym przez Wojciecha Odrowąż-Sypniewskiego. O ile wniesiony 13 czerwca 2017 r. projekt uchwały w sprawie powołania tzw. komisji śledczej do spraw SKOK<sup>32</sup> przewidywał poddanie działalności prokuratury zbadaniu przez projektowaną komisję (art. 2 ust. 4 projektu), to analogiczny projekt wniesiony 11 grudnia 2017 r. przez zbieżną grupę posłów przewiduje włączenie w zakres projektowanego śledztwa sejmowego prokuratury wyłącznie „w okresie od 1 stycznia 1996 roku do 30 marca 2010 roku oraz od 4 marca 2016 roku do 31 grudnia 2016 roku” (art. 2 ust. 4 projektu)<sup>33</sup>. Z drugiej strony w uzasadnieniu autopoprawki do poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania tzw. komisji śledczej do spraw VAT<sup>34</sup> *expressis verbis* odmówiono uwzględnienia zastrzeżenia, które wysunięto w opinii do projektu opracowanej w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, które to odnosiło się właśnie do dopuszczalności badania działalności prokuratury w określonym wcześniej okresie. Wnioskodawcy stwierdzili, że nie zgadzają się, iż „niedopuszczalne jest poddanie kontroli prac komisji działań prokuratury w latach 2010–2016”, m.in. dlatego że „Prokurator Generalny w tym okresie, choć był organem niezależnym od Ministerstwa Sprawiedliwości, podlegał pewnej sejmowej kontroli, czego wyraz miał fakt możliwości jego odwołania przez Sejm oraz obowiązek sprawozdawczości”<sup>35</sup>.

Przedstawione kontrowersje świadczą o tym, że nawet, jeśli przyjąć aktualne restrykcyjne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, to podmiotowy zakres śledztwa sejmowego nie jawi się jako wyznaczony w sposób jednoznaczny. Źródłem potencjalnych wątpliwości jest problematyczność przesądzenia, czy dany organ wchodzi w zakres systemu organizacyjnego Rady Ministrów, a więc – odwołując się do innej, bliższej Konstytucji terminologii – czy wchodzi w zakres administracji rządowej. Na gruncie analizy przepisów ustawy zasadniczej nie sposób jednoznacznie określić granic tego pojęcia, przy czym warto odnoto-

<sup>32</sup> Poselski projekt uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów nadzorowanych przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową, dostęp w Systemie Informacyjnym Sejmu, w bazie „Wniesione projekty”.

<sup>33</sup> Poselski projekt uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Holdingu SKOK oraz podmiotów nadzorowanych przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową, dostęp w Systemie Informacyjnym Sejmu, w bazie „Wniesione projekty”.

<sup>34</sup> Poselski projekt uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych podejmowanych w celu zapobieżenia zaniżonym wpływom do budżetu państwa z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego od 2007 r.

<sup>35</sup> Uzasadnienie autopoprawki z dnia 22 listopada 2017 r. do projektu uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych podejmowanych celem zapobieżenia zaniżonym wpływom do budżetu państwa z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego od 2007 r., s. 2, dostęp w Systemie Informacyjnym Sejmu.

wać, że jak dotąd wynikające z tego faktu teoretyczne kontrowersje wokół kognicji komisji śledczej wysunięto jedynie wokół zaprezentowanej kwestii objęcia zakresem śledztwa sejmowego działalności prokuratury. Wydaje się jednak, że w przyszłości mogą z dużym prawdopodobieństwem wystąpić analogiczne spory związane z innymi organami. Warto w tym miejscu odwołać się do interpretacji pojęcia „administracja rządowa”, występującego w art. 103 ust. 1 Konstytucji, a więc w jednym z przepisów, które wyznaczają zakres tzw. formalnej niepołączalności mandatu parlamentarnego. W doktrynie w dalece zróżnicowany sposób analizuje się możliwości jego wykładni, przy czym aktualnie w praktyce sejmowej występuje tendencja do stosunkowo wąskiego postrzegania jego granic<sup>36</sup>. Oczywiście nie sposób *a priori* przesądzić, czy rozbieżności te są adekwatne dla rozważań problemu dopuszczalności poddania działalności poszczególnych podmiotów zbadaniu przez komisję śledczą.

Niezależnie od wątpliwości co do zakresienia granic administracji rządowej uważam, że nawet w stanie orzecznictwa konstytucyjnego wyznaczonym orzeczeniem TK o sygn. U 4/06 można podejmować próby szerszego wyznaczenia granic śledztwa sejmowego niż *prima facie* wynikałoby z tego judykatu. Nie oznacza to jednak, że ustalenia zawarte w tym wyroku należy odrzucić. W moim przekonaniu trybunalskie przekonanie o niedopuszczalności badania przez komisję śledczą działalności wyposażonych ustrojowo w przymiot niezależności czy rozwinięte stanowisko o wykluczeniu spod kognicji komisji podmiotów prywatnych nie budzą wątpliwości, przynajmniej jako ogólne dyrektywy wyznaczające zakres śledztwa sejmowego, weryfikowalne jednak na tle ogółu uwarunkowań konstytucyjnych. Nie sposób jednak nie dostrzec, że część wywodów Trybunału jest dyskusyjna, nawet z uwagi na wewnętrzną sprzeczność. Uzasadniając w wyroku o sygn. akt U 4/06 niedopuszczalność badania przez komisje śledcze działalności prezesa oraz innych organów Narodowego Banku Polskiego, sąd konstytucyjny zanalizował m.in. przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2016 r, poz. 2050), stwierdzając, że ustawa ta „nie rozciąga zakresu podmiotowego art. 95 ust. 2 Konstytucji, czyli sfery kontroli parlamentarnej” na te organy<sup>37</sup>. Uwaga ta, choć w zasadzie niepoparta argumentacją, może wskazywać, iż w opinii sądu konstytucyjnego mogłoby być dopuszczalne rozszerzenie zakresu kontroli sejmowej (a co za tym idzie podmiotowego zakresu kognicji komisji śledczej) na inne organy niż Rada Ministrów oraz podległa jej administracja rządowa, a tym samym faktyczne modyfikowanie znaczenia konstytucyjnego pojęcia „sprawy” zwykłym ustawodawstwem. Taki stan rzeczy wskazuje na przyznanie ustawodawcy swego rodzaju luzu decyzyjnego, pozwalającego

<sup>36</sup> Zob. *Zasady oceny sytuacji prawnej posła w związku z niepołączalnością jego mandatu*, opr. zbiorowe, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 3. Z wcześniejszych zawierających odmienne stanowisko opracowań zob. np. J. Jagielski, *Zakres pojęć: administracja rządowa* oraz „administracja samorządowa” [w:] *Status posła*, cz. 2, red. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007.

<sup>37</sup> Uzasadnienie orzeczenia TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, pkt III.6.1.



do pewnego stopnia swobodnie manipulować zakresem kontroli parlamentarnej, a więc i zakresem kognicji komisji śledczej. Ilustracją takiego przypadku są przedstawione wcześniej spory odnoszące się do prokuratury<sup>38</sup>. Ponadto, powracając do przywołanego fragmentu wyводу TK, trzeba stwierdzić, że z uwagi na status Trybunału Stanu jako jednego z konstytucyjnych organów władz sądowniczej (art. 173 Konstytucji) nie sposób ich pogodzić z wywodzącym się jeszcze z orzeczenia o sygn. akt K 8/99, a przy tym jednolicie zaaprobowanym przez doktrynę stanowiskiem wykluczającym badanie działalności tej władzy w ramach śledztwa sejmowego.

Stanowisko TK nie koresponduje również z zakresem kontroli parlamentarnej wykonywanej w polskich warunkach ustrojowych przez Sejm, jeśli przyjąć, tak jak uczynił sam Trybunał w wyroku o sygn. akt K 8/99, iż „kontrola parlamentarna oznacza prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności”<sup>39</sup>. Jak trafnie zauważył m.in. Marcin Stębel, wskazywany jako kluczowy dla określenia granic kognicji komisji śledczej art. 95 ust. 2 Konstytucji „nie określa wyczerpująco całej sfery kontroli sejmowej, a jedynie potwierdza fakt jej sprawowania w odniesieniu do Rady Ministrów oraz administracji rządowej”<sup>40</sup>. Na gruncie samej Konstytucji można odnaleźć rozwiązania prawne odpowiadające przedstawionemu ujęciu kontroli parlamentarnej. Chodzi tu w szczególności o obowiązki informacyjne względem Sejmu ciążące na Najwyższej Izbie Kontroli (art. 204 ust. 2 Konstytucji) czy Rzeczniku Praw Obywatelskich (art. 212 Konstytucji), w drugim przypadku obejmujący również przedstawianie stosownej informacji Senatowi.

Uzasadnienie trybunalskiego stanowiska wyrażonego w orzeczeniu o sygn. akt U 4/06 zdaje się leżeć nie w konstytucyjnych ramach kontroli parlamentarnej, lecz w zróżnicowanym charakterze instrumentów prawnych przysługujących Sejmowi w ramach wykonywania kontroli parlamentarnej. Ich intensywność czy też – według innego określenia – „głębokość kontroli, jakiej mogą być podani poszczególni adresaci”<sup>41</sup> – jest odmienna, co skutkuje tym, że nie jest dopuszczalne stosowanie części instrumentów kontrolnych względem niektórych podmiotów, o których działalności Sejm może pozyskiwać informacje. W świetle ustaleń TK działalność komisji śledczej, z uwagi na wąskie określenie podmiotowego zakresu badanej przez nią sprawy, jawi się jako szczególnie intensywna („głęboka”) forma kontroli parlamentarnej, co budzi wątpliwości. Jak zauważył Lech Garlicki, sama komisja śledcza – jako organ pomocniczy Sejmu – nie może

<sup>38</sup> Na ten temat zob. zwłaszcza W. Odrowąż-Sypniewski, *Komisja śledcza...*, s. 110–112 oraz M. Stębel, *Podstawowe...*, s. 55, 56.

<sup>39</sup> Uzasadnienie orzeczenia TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, pkt III.4.

<sup>40</sup> M. Stębel, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 252.

<sup>41</sup> Tak M. Zubik, *Opinia...*, s. 94.

„podejmować żadnych decyzji czy rozstrzygnięć”<sup>42</sup>, lecz dokonane przez nią ustalenia mogą skłonić Sejm do podjęcia określonych działań wobec podmiotów objętych zakresem śledztwa sejmowego – oczywiście w zakresie, w jakim prawo dopuszcza takie działania. Należy przy tym dodać, że „władczy” charakter funkcjonowania komisji śledczej zawiera się – mówiąc w uproszczeniu – wyłącznie w obowiązkowym stawiennictwie na jej posiedzeniach w celu złożenia zeznań (art. 11 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej). Poza tym obowiązkiem „intensywność” działalności komisji śledczej wyraża się co do zasady wyłącznie w usankcjonowaniu składania fałszywych zeznań, a także publicznym (jawnym) charakterze jej działalności – co *nota bene* stanowi wyłącznie efekt praktyki parlamentarnej, nie zaś wymóg konstytucyjny, o czym świadczy art. 113 Konstytucji gwarantujący jawność jedynie w odniesieniu do posiedzeń Sejmu. Ten ostatni aspekt jest szczególnie widoczny w dotychczasowej praktyce funkcjonowania komisji śledczych, zwłaszcza pierwszych, powołanych przez Sejm IV kadencji (2001–2005). W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że ich posiedzenia były śledzone przez znaczną część opinii publicznej – dzięki transmisjom z obrad (co zresztą ma miejsce również dzisiaj, nie ograniczając się do posiedzeń komisji śledczych<sup>43</sup>) – przez co ich członkowie czynili z prac komisyjnych rodzaj politycznego, medialnego *show*<sup>44</sup>. Taki stan rzeczy, nawet jeśli uznać, że nadal jest aktualny, wydaje się jednak niewystarczający dla uznania, iż komisja śledcza stanowi szczególnie silny, a z tego względu ograniczony podmiotowo do systemu organizacyjnego Rady Ministrów, instrument kontroli parlamentarnej. Polityczność stanowi immanentną cechę parlamentu, a tym samym również jego organów. Wydaje się, przyjmując założenie racjonalności ustawodawcy konstytucyjnego, że sam fakt uwzględnienia w ustawie zasadniczej instytucji sejmowej komisji śledczej świadczy o tym, że tworząc ustawę zasadniczą musiano uwzględnić – a więc i zaakceptować – możliwość funkcjonowania tego organu w sposób silnie zdeterminowany celami politycznymi przyświecającymi wchodzącym w jego skład parlamentarzystom.

W uzupełnieniu należy dodać, iż trudno uzasadnić wyłączenie z zakresu kognicji komisji śledczej działalności innych organów niż Rada Ministrów i podległe jej podmioty również przywołanym w wyroku o sygn. akt U 4/06 tzw. efektem mrozącym. Pojęcie to, wywodzące się z orzecznictwa Sądu Najwyższego USA<sup>45</sup>, a występujące również m.in. w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>46</sup>, zostało przez TK odniesione do Prezesa Narodowego Banku

<sup>42</sup> L. Garlicki, *uwagi do art. 111...*, s. 8.

<sup>43</sup> Aktualnie w Systemie Informacyjnym Sejmu transmitowana jest większość posiedzeń komisji i podkomisji sejmowych.

<sup>44</sup> Tak np. J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017, s. 339.

<sup>45</sup> Zob. np. F. Schauer, *Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the „Chilling Effect”*, „Boston University Law Review” 1978, Vol. 58 [dostęp za pomocą bazy HeinOnline].

<sup>46</sup> Przykładem jest wyrok ETPC z dnia 27 marca 1996 r., 17488/90, *Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

Polskiego<sup>47</sup>, przy czym – choć sąd konstytucyjny tego nie wyjaśnił – wydaje się, że można je rozumieć jako „zniechęcanie” do niezależnego (tj. pozbawionego niedopuszczalnej zewnętrznej presji) podejmowania działań, co potencjalnie mogłoby zostać spowodowane poddaniem działalności danych organów kontroli komisji śledczej. Jakkolwiek kwestia ta wymaga omówienia w oddzielnym opracowaniu, uważam za celowe zasygnalizować, iż odwoływanie się w orzecznictwie TK do „efektu mrożącego” – w tym jako argumentu na rzecz wąskiego zakresienia podmiotowych ram sprawy badanej przez komisję śledczą – może zostać uznane za dyskusyjne, gdyż, przynajmniej w swym pierwotnym kształcie, instytucja ta jest związana ze sferą praw i wolności (zwłaszcza wolności wypowiedzi), nie zaś ze swobodą wykonywania kompetencji przez organy władzy publicznej. Co więcej, ów „efekt mrozący” może zostać teoretycznie spowodowany wszelkimi przejawami relacji między organami Sejmu a podmiotami poddanymi kontroli parlamentarnej rozumianej szeroko – jako wspomniane pozyskiwanie przez izbę informacji o ich działalności. Komisja śledcza nie wydaje się w tej kwestii posiadać większych możliwości poddania tych podmiotów „presji” mającej na celu określone ukierunkowanie ich działalności niż posiadają choćby inne komisje sejmowe wykonujące bieżącą działalność kontrolną w ramach przysługujących im kompetencji, a więc np. poprzez organizowanie posiedzeń z udziałem przedstawicieli podmiotów kontrolowanych<sup>48</sup>. Bez wątplenia silnym elementem nacisku może być też omawianie działalności tych podmiotów na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Na tle dotychczasowych rozważań uważam, że w świetle Konstytucji RP byłoby obecnie dopuszczalne poddanie ewentualnemu śledztwu sejmowemu oceny działalności przynajmniej jednego organu, który jest ustrojowo (konstytucyjnie) usytuowany poza systemem organizacyjnym Rady Ministrów, tj. Najwyższej Izby Kontroli. Należy ona do szczególnych instytucji konstytucyjnych w tym sensie, że w obecnym stanie rozwiązań konstytucyjnych sytuuje się ustrojowo poza sferą trójpodziału władzy, tak i inne organy objęte zakresem rozdz. IX Konstytucji<sup>49</sup>. Jakkolwiek art. 95 ust. 2 Konstytucji nie poddaje NIK kontroli sejmowej – co w świetle aktualnego stanowiska TK przemawia przeciwko objęciu jej działalności śledztwu sejmowemu – to w myśl art. 202 ust. 2 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi. Co więcej, nie została ona w ustawie zasadniczej *expressis verbis* wyposażona w przymiot niezależności, odmiennie od sądów i trybunałów (art. 173 Konstytucji) czy Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 210 Konstytucji).

<sup>47</sup> Uzasadnienie wyroku TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, pkt III.6.2.

<sup>48</sup> Zob. zwłaszcza art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1510, ze zm.), a także – nie do końca skorelowany z tym przepisem – art. 153 Regulaminu Sejmu.

<sup>49</sup> Zob. np. A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006, s. 164.

W piśmiennictwie konstytucyjnym często przywołuje się stanowisko Trybunału Konstytucyjnego<sup>50</sup>, iż podległość NIK Sejmowi, o której mowa w art. 202 ust. 2 Konstytucji, „rozumiana jest jako więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej ich fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków”<sup>51</sup>. Marcin Stębeliski natomiast stwierdził, że: „Podległość wiąże się z możliwością władczego oddziaływania podmiotu nadrzędnego w stosunku do podrzędnego. Zakłada zatem nierówność stron, z których jedna umiejscowiona jest w hierarchii wyżej od drugiej. Istniejąca między nimi relacja, opisywana jako podległość, stanowi antonim równorzędności, a przy tym wyklucza niezależność czy autonomiczność tego podmiotu, który ma podlegać drugiemu”<sup>52</sup>. Rozwinięciem podległości NIK Sejmowi są przepisy konstytucyjne nakazujące Izbie przedkładanie Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej (art. 204 ust. 1 pkt 1), opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 204 ust. 1 pkt 2), informacji o wynikach kontroli, wniosków i wystąpień, określonych w ustawie (art. 204 ust. 1 pkt 3) czy rocznego sprawozdanie ze swojej działalności (art. 204 ust. 2). Ponadto w ustawie z 3 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>53</sup> ustanowiono dalsze zależności Izby od Sejmu, np. obowiązek przeprowadzania kontroli na zlecenie Sejmu lub jego organów (art. 6 ust. 1; zob. też art. 162a Regulaminu Sejmu) czy daleko idące kompetencje kreacyjno-organizacyjne marszałka Sejmu względem NIK, np. powoływanie i odwoływanie wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 ust. 1 ustawy o NIK), wyrażanie zgody na powoływanie i odwoływanie przez Prezesa NIK dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 ust. 2 ustawy o NIK) czy zaaprobowane przez TK w przywołanym orzeczeniu o sygn. K 21/98 nadawanie przez marszałka statutu Izby (art. 25 ust. 2 ustawy o NIK). Wreszcie warto przywołać rozwiązania zawarte w Regulaminie Sejmu, znajdujące podstawę w art. 7 ust. 2 ustawy o NIK, w myśl którego tryb wykonywania przez Najwyższą Izbę Kontroli obowiązków wobec Sejmu i jego organów określa Regulamin Sejmu. Regulamin przewiduje w szczególności rozległe uprawnienia sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Sejmowej względem Izby. Do przedmiotowego zakresu działania tej komisji wchodzi m.in. sprawy działalności Najwyższej Izby Kontroli, a w szczególności opiniowanie rocznych planów pracy Najwyższej Izby Kontroli i corocznych sprawozdań z działalności Najwyższej Izby Kontroli, jej budżetów i sprawozdań z ich wykonania, opiniowanie wniosków Prezesa Najwyższej Izby

<sup>50</sup> Zob. orzeczenie TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.

<sup>51</sup> Tamże, pkt III.2 uzasadnienia.

<sup>52</sup> M. Stębeliski, *Komentarz do art. 202 [w:] Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1365.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm.) [dalej: ustawa o NIK].

Kontroli w sprawie powołania i odwołania wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, opiniowanie wniosków Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawie powołania na członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, opiniowanie projektu statutu Najwyższej Izby Kontroli, opiniowanie innych rozstrzygnięć organów Sejmu oraz wniosków i materiałów wynikających z ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, składanie Sejmowi wniosków o niezwłoczne przekazanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, przeprowadzanie okresowych ocen działalności Najwyższej Izby Kontroli, w tym analizy przeprowadzonych kontroli i realizacji wystąpień pokontrolnych i przedkładanie ich marszałkowi Sejmu<sup>54</sup>.

Podstawowym uzasadnieniem dla ustanowienia bliskości ustrojowej Najwyższej Izby Kontroli i Sejmu jest rola NIK w wykonywaniu przez Sejm funkcji kontrolnej<sup>55</sup>. Wykonując czynności kontrolne na zlecenie Sejmu bądź jego organów, NIK stanowi istotne źródło informacji o działalności różnych organów państwowych, co – o czym była już mowa – stanowi istotę kontroli parlamentarnej. Doniosły udział NIK w wykonywaniu tej funkcji nie oznacza jednak, że sama działalność Izby podlega tej kontroli. Należy przy tym podkreślić, że choć – jak już wspomniano – Konstytucja nie gwarantuje NIK wprost statusu podmiotu niezależnego wobec innych organów konstytucyjnych, to doktryna prawa konstytucyjnego w zasadzie jednolicie przyjmuje obowiązywanie zasady niezależności Izby, choć należy zastrzec, że zazwyczaj mowa jest o samodzielności NIK, nie zaś niezależności<sup>56</sup>. Podstaw konstytucyjnych wspomnianej zasady upatruje się w art. 202 ust. 1 Konstytucji, w którym NIK określa się mianem „naczelnego organu kontroli państwowej”<sup>57</sup>. Istotą samodzielności NIK stanowi swoboda w zakresie wykonywania czynności kontrolnych. Oznacza ona, że „Ustalenia kontroli, oceny, uwagi i wnioski formułowanej przez NIK mogą być weryfikowane tylko w postępowaniu prowadzonym przez Izbę i nie podlegają zmianie nawet przez Sejm RP”<sup>58</sup>. W konsekwencji wskazuje się, że powiązanie NIK i Sejmu kształtuje się „na poziomie ich wzajemnej współpracy”, podległość Sejmowi zaś ma „wymiar funkcjonalny z pewnymi elementami podległości organizacyjnej”<sup>59</sup>.

W odniesieniu do relacji między NIK a organami Sejmu TK w przywołanym orzeczeniu o sygn. K 21/98 stwierdził, iż pomimo faktu ustanowienia w Konstytucji zasady podległości NIK Sejmowi, to może się ona również realizować poprzez określone kompetencje organów Sejmu „pod warunkiem jednak [...], że

<sup>54</sup> Pkt 3 załącznika do Regulaminu Sejmu „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych”.

<sup>55</sup> Tak np. A. Sylwestrzak, *Najwyższa...*, s. 170.

<sup>56</sup> Określeniem „samodzielność” posłużył się np. TK w przywołanym orzeczeniu z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, zob. pkt III.2 uzasadnienia.

<sup>57</sup> Zob. zwłaszcza W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 202 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2002, s. 5.

<sup>58</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 21.

<sup>59</sup> M. Stębelki, *Komentarz do art. 202...*, s. 1366 i przywołana tam literatura.

zostanie zachowana zasada, iż organ wewnętrzny nie może podejmować działań władczych wobec NIK<sup>60</sup>. Jak dotąd istotne wątpliwości doktrynalne wywołało wprowadzenie ustawą z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482) art. 7a–7d ustawy o NIK przewidujących przeprowadzanie z inicjatywy marszałka Sejmu okresowych audytów zewnętrznych Najwyższej Izby Kontroli<sup>61</sup>. Trzeba ponadto wspomnieć, iż poddano w wątpliwość uwzględnienie w przedmiotowym zakresie działania sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej „przeprowadzania okresowych ocen działalności Najwyższej Izby Kontroli”<sup>62</sup>.

Nie negując zarysowanego wyżej doktrynalnego ujęcia zasady niezależności NIK, uważam, że nie wyklucza ono możliwości poddania działalności Izby badaniu przez komisję śledczą jako jednej z form realizacji konstytucyjnej zasady podległości NIK Sejmowi. Warto podkreślić, że okresie sprzed wydania przez TK wyroku o sygn. akt U 4/06 o dopuszczalności przeprowadzenia śledztwa sejmowego poświęconego działalności NIK wspominali *expressis verbis* niektórzy autorzy<sup>63</sup>, przy czym, w moim przekonaniu, stanowiska te nie straciły na aktualności. Kluczowym argumentem na rzecz dopuszczalności poddania działalności Izby zbadaniu przez komisję śledczą wydaje się wspomniany już fakt, iż komisja śledcza co do zasady nie ma kompetencji władczych wobec podmiotów, których działalność bada. W odniesieniu do NIK oznacza to m.in., że komisja śledcza nie mogłaby – tak jak i Sejm *in pleno* oraz wszystkie inne jego organy – zakwestionować ustaleń podjętych w ramach działalności kontrolnej Izby (np. powodując modyfikację treści wystąpień pokontrolnych) albo narzucić Izbie określony sposób przeprowadzenia kontroli. W tym sensie nie może tu być mowy o ingerencji w sferę niezależności Izby. Trudno ponadto wskazać na zbieżną intensywność („głębokość”) ewentualnych działań komisji śledczej względem NIK oraz wspomnianej już stałej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, która stanowi podstawowy organ Sejmu w sferze relacji z Izbą. Wreszcie wydaje się, że objęcie NIK zakresem ewentualnego śledztwa sejmowego znajduje dodatkowe uzasadnienie funkcjonalne. Skoro Najwyższa Izba Kontroli odgrywa ważną, niejako „usługową” rolę w wykonywaniu przez Sejm funkcji kontrolnej, to tym bardziej jest istotne, aby właściwie realizowała zadania zlecone jej przez Sejm czy jego organy. Działalność komisji śledczej z natury rzeczy służy wykryciu nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów państwowych, co – w odniesieniu do NIK – może sprzyjać zagwarantowaniu należytego wykonywania przez Izbę obowiązków na rzecz Sejmu.

<sup>60</sup> Uzasadnienie wyroku TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, pkt III.2.

<sup>61</sup> Zob. np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa...*, s. 58.

<sup>62</sup> B. Szepietowska, *W sprawie zakresu kompetencji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1, s. 127, 128.

<sup>63</sup> M. Zubik, *Opinia dotycząca konstytucyjnych aspektów...*, s. 93, a także opublikowane w tym samym numerze „Przeglądu Sejmowego” opinie o takim samym tytule M. Granata (s. 97, 98) oraz A. Szmyta (s. 110).



Powyższe rozważania z pewnością mogą zostać uznane za kontrowersyjne, zwłaszcza jeśli uznać, że podmiotowy zakres śledztwa sejmowego jest wyznaczony wyłącznie przez zakres podmiotów „rządowych” wspomnianych w art. 95 ust. 2 Konstytucji. Uważam jednak, że wyjątkowa w skali całej ustawy zasadniczej zasada podległości NIK Sejmowi może stanowić silne uzasadnienie dla wysuniętego w niniejszym tekście poglądu. Jednocześnie trzeba podkreślić, że owa szczególna konstytucyjna charakterystyka relacji ustrojowych między Izbą a Sejmem sprawia, że na gruncie przepisów ustawy zasadniczej oraz sytuacji aktualnego restrykcyjnego postrzegania podmiotowych granic śledztwa sejmowego w orzecznictwie konstytucyjnym nie sposób wskazać jakiegokolwiek organu spoza systemu organizacyjnego Rady Ministrów, którego działalność mogłaby zostać zbadana przez komisję śledczą. Celem niniejszego tekstu, w szczególności rozważań dotyczących NIK, było jednak wskazanie, iż nie sposób *a priori* zanegować możliwości szerszego zakresienia działalności komisji śledczej niż uczynił to TK w orzeczeniu o sygn. akt U 4/06. Omawiane zagadnienie cechuje się jednak znaczną złożonością, stąd wydaje się, że należałoby je omawiać przy uwzględnieniu specyfiki usytuowania ustrojowego danego organu, a więc na zasadzie *a casu ad casum*.

Dotychczasowe uwagi oczywiście nie oznaczają zanegowania fundamentalnego założenia wpływającego zarówno z orzecznictwa konstytucyjnego, jak i z ustaleń doktryny, iż podstawowym obszarem działalności komisji śledczej jest badanie działalności Rady Ministrów i podległych jej organów. Nawet jednak ten obszar śledztwa sejmowego może obfitować w wątpliwości teoretyczne, czego wyrazem są zarysowane w tekście kontrowersje co do dopuszczalności badania przez komisję śledczą działalności prokuratury w okresie separacji funkcji Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości.

**Piotr Chybalski**

#### REMARKS CONCERNING THE PERSONAL SCOPE OF PARLIAMENTARY INQUIRY

The article is devoted to the problem of the personal scope of a matter examined by a Sejm's investigative committee (Article 111 para. 1 of the Constitution of the Republic of Poland), i.e. the determination of state authorities whose activities may be analyzed in the course of parliamentary inquiry. The development of constitutional jurisprudence and the views of legal doctrine have been presented. Currently the personal scope of inquiries conducted by the Sejm's investigative committees is narrow – according to the judgement of the Constitutional Tribunal on the so-called banking investigative committee (case No. U 4/06) – in fact including only activities of the Council of Ministers and the whole govern-