

Warszawa, dnia 28 grudnia 2009 r.

BAS-WAUIP-2481/09

Pan Poseł  
Miroslaw Sekuła  
Przewodniczący Komisji Śledczej  
do zbadania sprawy przebiegu procesu  
legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę  
z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach  
wzajemnych (...)

**Opinia prawna na temat  
możliwości udziału w pracach komisji śledczej posła,  
który złożył zeznania przed komisją**

**1. Tezy opinii**

(1) Obiektywizm ustaleń komisji śledczej zależy od tego, czy jej aktywności przyświeca idea poszukiwania prawdy, a działania poszczególnych członków wolne są od podejrzenia o stronniczość. Art. 4 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej stanowi instytucjonalną gwarancję służącą zapewnieniu maksymalnej bezstronności działań komisji.

(2) Wyłączenie, o którym mowa w art. 4 pkt 2 ustawy, obejmuje udział w postępowaniu przed organem władzy publicznej w „jakiegokolwiek roli procesowej”. Pojęcie to obejmuje zarówno występowanie w procesie karnym, cywilnym, czy administracyjnym w charakterze strony, jak również udział w takim postępowaniu w charakterze obrońcy, pełnomocnika, przedstawiciela społecznego, biegłego lub świadka. Poseł będący świadkiem w toczącym się równoległe postępowaniu nie może być członkiem komisji śledczej.

(3) Rygoryzm rozstrzygnięcia ustawodawcy w art. 4 pkt 2 ustawy nie może pozostawać bez wpływu na wykładnię jej art. 4 pkt 3. Skoro bowiem świadek w toczącym się równolegle postępowaniu sądowym nie może być członkiem komisji śledczej, to tym bardziej złożenie zeznań przed komisją śledczą należy uznać za okoliczność, która może wywoływać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności w sprawie badanej przez komisję. Członek komisji jest m.in. powołany do oceny wiarygodności zgromadzonego materiału dowodowego (w tym zeznań świadków), wobec czego nie może łączyć obu tych ról. Osoba występująca przed komisją w roli świadka traci zdolność do bycia członkiem tej komisji.

(4) Wezwanie przez komisję do złożenia zeznań samoistnie nie stanowi, z formalnoprawnego punktu widzenia, przeszkody dla Sejmu do dokonania wyboru osoby wezwanej do składu osobowego komisji. Inaczej ocenić należy skutki prawne złożenia zeznań przed komisją śledczą. Złożenie zeznań jest okolicznością, która może wywoływać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności w sprawie. W stosunku do osoby, która wystąpiła przed komisją w charakterze świadka, istnieje zatem ustawowa przesłanka (art. 4 pkt 3), która uzasadnia skreślenie tej osoby z listy kandydatów. Trzeba jednocześnie pamiętać, że zgodnie z art. 136c ust. 7 regulaminu Sejmu uchwała Prezydium Sejmu o skreśleniu posła z listy kandydatów podejmowana jest na stosowny wniosek.

## 2. Przedmiot opinii

W dniu 15 grudnia 2009 r. Przewodniczący Komisji Śledczej do zbadania sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (...) skierował do Biura Analiz Sejmowych pismo zawierające prośbę o sporządzenie opinii odpowiadającej na pytania:

„(1) czy poseł wezwany przez Komisję Śledczą jako świadek, może być kandydatem na członka tej samej Komisji?

(2) czy Sejm RP może posła wezwanego na posiedzenie Komisji w charakterze świadka, wybrać na członka tej Komisji?”

Pierwsze pytanie – interpretowane literalnie – wiąże się z kontrowersją czy skutkiem prawnym uchwały komisji śledczej, wzywającej posła do złożenia zeznań

przed komisją, jest utrata zdolności „bycia kandydatem” do składu osobowego komisji. Odpowiedź na drugie pytanie wymaga ustalenia czy Sejm może wybrać do składu komisji posła, który został przez komisję wezwany do złożenia zeznań. Innymi słowy podniesiona wątpliwość dotyczy kwestii, czy fakt podjęcia przez komisję uchwały o wezwaniu konkretnego posła do złożenia zeznań ma wpływ na możliwość kandydowania przez niego do składu komisji i wyboru na członka Komisji. Pytania Zleceniodawcy można jednak odczytywać szerzej. Dylemat prawny, którego wyrazem jest treść zlecenia, może się wiązać nie tyle ze skutkami uchwały komisji wzywającej do złożenia zeznań, co raczej z samym faktem złożenia zeznań w charakterze świadka. W takim ujęciu chodziłoby zatem o ocenę, czy osoba, która została przez komisję wezwana do złożenia zeznań, a następnie spełniła ten obowiązek, może kandydować oraz być wybrana do składu Komisji.

### **3. Instytucja wyłączenie sędziego w polskim systemie prawa**

Instytucja wyłączenia sędziego od udziału w sprawie, jeżeli zaistniała okoliczność uprawdopodobniająca uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności, znana jest wszystkim polskim ustawom procesowym (art. 40 i art. 41 k.p.k., art. 48 i art. 49 k.p.c., art. 26 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, art. 24 k.p.a., art. 130 ordynacji podatkowej oraz art. 18 i 19 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Intencja ustawodawcy normującego podstawy wyłączenia sędziego wiąże się z przekonaniem o potrzebie eliminowania wszelkich przyczyn, mogących skutkować jakimikolwiek wątpliwościami co do bezstronności i obiektywizmu osoby rozstrzygającej jakąś sprawę w jej rozpoznawaniu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2004 r., SK 19/02).

Przywołane regulacje formułują zazwyczaj dwie odrębne kategorie podstaw wyłączenia sędziego: bezwzględne wyłączenie - tzw. *iudex inhabilis* (sędzia niezdolny) oraz wyłączenie względne - tzw. *iudex suspectus* (sędzia podejrzany). Konstrukcja regulacji należących do pierwszej grupy opiera się na mechanizmie wyłączenia z mocy ustawy. Druga grupa przypadków zakłada wyłączenie jedynie na wyraźne żądanie sędziego lub na wniosek strony (uczestnika postępowania). Należy w tym miejscu zauważyć, że zarówno w doktrynie prawa karnego, jak również w doktrynie prawa cywilnego, prezentowany jest pogląd dopuszczający możliwość złożenia

wniosku o wyłączenie sędziego również w tych przypadkach, w których wyłączenie następuje z mocy ustawy. Tego rodzaju wniosek inicjuje działania sądu z urzędu (*ex officio*)<sup>1</sup>.

Charakterystyki obu kategorii podstaw wyłączenia nie wyczerpuje jedynie odmienna procedura wyłączenia sędziego. Cechą szczególną instytucji bezwzględnej wyłączenia sędziego (*iudex inhabilis*) jest taksatywny sposób określenia w ustawie przesłanek wyłączenia. Ustawa wyraźnie wskazuje rodzajowe przesłanki, których realizacja powoduje, że sędzia powinien być odsunięty od rozstrzygnięcia sprawy. Jakkolwiek w praktyce wystąpienie wskazanych w ustawie okoliczności nie musi prowadzić do braku bezstronności, to jednak prawdopodobieństwo jej wystąpienia jest na tyle poważne, że wymaga każdorazowo wykluczenia takiej osoby od orzekania niezależnie od tego, jak faktycznie mogłaby się kształtować ocena subiektywnej bezstronności wobec stron i uczestników postępowania. W doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym zgodnie przyjmuje się, że podstawy wyłączenia z mocy ustawy nie mogą być uzupełniane w drodze wykładni i nie można w ich wypadku stosować interpretacji rozszerzającej ani analogii<sup>2</sup>. Względne przesłanki wyłączenia (*iudex suspectus*) nie są określane poprzez enumeratywne wyliczenie sytuacji powodujących konieczność wykluczenia, lecz są identyfikowane za pomocą klauzuli ogólnej, która obejmować ma inne okoliczności, które mogłyby wywoływać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że instytucja wyłączenia sędziego jest ściśle związana z zasadami niezależności, bezstronności i niezawisłości sędziego, wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał akcentował zarazem, że instytucja wyłączenia sędziego służy właściwemu wypełnianiu nakazu respektowania konstytucyjnego prawa do sądu (sygn. SK 53/04, zob. również wyrok z 24 czerwca 2008 r. P 8/07, wyrok z 24 października 2007 r., SK 7/06; wyrok z 11 grudnia 2002 r., SK 27/01).

<sup>1</sup> W odniesieniu do procedury karnej por., P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, KPK. Komentarz, t. I, Warszawa 2007, s. 227, T. Grzegorzczak, KPK, Komentarz, Zakamycze 2003, K. Boratyńska, A. Sakowicz, A. Górny, A. Ważny, KPK. Komentarz, Warszawa 2009, s. 142; w procedurze cywilnej – T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, KPC. Komentarz, t. I, Warszawa 2009, s. 211.

<sup>2</sup> Zob. postanowienie SN z 14 stycznia 2009 r., V KK 285/08, T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, op. cit., s. 205

#### **4. Wymóg bezstronności w pracach komisji śledczej**

Komisja śledcza nie jest organem wymiaru sprawiedliwości, a członkowie komisji nie są sędziami. Zgodnie z art. 111 Konstytucji komisja śledcza może być powołana „do zbadania określonej sprawy”. Zadania komisji śledczej – jako organu wewnętrznego Sejmu mającego pomocniczy charakter – muszą być związane z konstytucyjnymi celami i funkcjami realizowanymi przez Sejm. Komisja śledcza jest formą wykonywania przez Sejm kontroli parlamentarnej. Kontrola sejmowa oznacza prawo tego organu władzy ustawodawczej do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności. Kontrola ta służy nie tylko zebraniu informacji niezbędnych do realizacji funkcji ustawodawczej, ale także umożliwia egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu i jego członków. Kontrola sejmowa służy także informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu organów państwowych i zapewnia poddanie aparatu państwowego kontroli opinii publicznej.

Przedmiot badania komisji śledczej nie pokrywa się zatem z przedmiotem badania organów wymiaru sprawiedliwości. Nawet w przypadku, gdy zachodzi tożsamość okoliczności i zdarzeń badanych przez komisję i tych, które są badane w toczącym się równoległe postępowaniu karnym, to postępowania te mają różne cele. „Celem postępowania sądowego w sprawie karnej jest rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej danej osoby. Natomiast celem komisji śledczej jest zbadanie działalności danego organu władzy publicznej, a w szczególności ustalenie zakresu i przyczyn nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99). Postępowanie przed komisją nie jest kontradyktoryjne, a jego uczestnikom nie przysługuje status stron postępowania. Osoba wezwana przez komisję do złożenia zeznań nie jest „stroną” postępowania komisji mimo, iż przysługują jej uprawnienia wykraczające poza klasyczne uprawnienia świadka (por. art. 5 ust. 3, art. 11c pkt 9). Ustalenia sformułowane w sprawozdaniu komisji nie mają znamion rozstrzygnięć w rozumieniu prawa procesowego, zaś osoby wzywane do złożenia zeznań nie mają roszczeń czy interesów, które byłyby rozstrzygane przez komisję. Zastosowanie przepisów

procedury karnej do postępowania komisji śledczej możliwe jest jedynie w tych przypadkach, w których jest to wyraźnie przewidziane przez ustawę.

Celem działania komisji jest ustalenie stanu faktycznego w sprawie powierzonej jej przez Sejm. Rezultatem prac komisji śledczej jest sporządzenie sprawozdania, które przedstawia ustalenia faktyczne dokonane przez komisję oraz może zawierać ocenę badanej działalności. Realizacja tych założeń ustrojowych możliwa jest jedynie wówczas, gdy działaniom komisji towarzyszy bezstronność. Obiektywizm ustaleń komisji zależy od tego, czy jej aktywności przyświeca idea poszukiwania prawdy, a działania poszczególnych członków wolne są od podejrzania o stronniczość. Należy w tym miejscu odnotować, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego fachowe oraz etyczne standardy nałożone na członków komisji śledczej wynikają *implicite* z Konstytucji (wyrok U 4/06 uzasadnienie pkt 3.3.). Prace komisji śledczej nie wiążą się z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu. Wymóg bezstronności członków komisji śledczej uzasadniany może być potrzebą realizacji zasady rzetelności działania instytucji publicznych (por. preambuła do Konstytucji RP), jednak nie wynika z konieczności zagwarantowania prawa do sądu osób, których działania są badane przez komisję, czy tych, które zostały wezwane do złożenia przed nią zeznań.

Instytucjonalną gwarancją, która służyć ma zapewnieniu maksymalnej bezstronności działań komisji, są przepisy określające w sposób negatywny przesłanki członkostwa w jej składzie. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej „poseł nie może wchodzić w skład komisji, jeżeli: 1) sprawa dotyczy go bezpośrednio; 2) brał albo bierze udział, występując w jakiegokolwiek roli procesowej, w sprawie przed organem władzy publicznej w sytuacji, o której mowa w art. 8 ust. 1; 3) istnieje, inna niż wymienione w pkt 1 i 2, okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie”. W myśl art. 4a ustawy poseł kandydujący do komisji zostaje skreślony przez Prezydium Sejmu z listy kandydatów, jeżeli w związku z okolicznością, o której mowa w art. 4, nie może wchodzić w skład komisji. Prawo złożenia wniosku o dokonanie skreślenia przysługuje każdemu posłowi. Stosownie do art. 5 ust. 1 członek komisji zostaje wyłączony z jej składu osobowego, jeżeli zachodzi wobec niego okoliczność, o której mowa w art. 4. W takim przypadku

wyłaczenia dokonuje komisja (ust. 2). Prawo zgłoszenia wniosku o dokonanie wyłączenia przysługuje każdemu posłowie będącemu członkiem komisji oraz osobie wezwanej przez komisję w celu złożenia zeznań (ust. 3). Ponadto ustawa przewiduje, że jeżeli w trakcie postępowania prowadzonego przez komisję zostanie ujawniona okoliczność, która mogłaby wywoływać wątpliwość co do bezstronności członka komisji przy wykonywaniu czynności przesłuchania osoby wezwanej przez komisję, ulega on wyłączeniu z tej czynności na wniosek osoby wezwanej lub członka komisji (art. 6).

Analiza podstaw wyłączenia członka komisji wskazuje, że regulacje przyjęte w ustawie o sejmowej komisji śledczej cechuje daleko idąca specyfika na tle innych ustaw procesowych. Instytucja wyłączenia z czynności przesłuchania nie występuje w omawianych wyżej, analogicznych procedurach. Zestawienie treści art. 4 i art. 6 wskazuje, że mogą istnieć okoliczności, które uzasadniają wątpliwość co do bezstronności członka komisji przy wykonywaniu czynności przesłuchania, a jednocześnie nie rodzą one konieczności wyłączenia ze składu komisji. Z brzmienia art. 6 jednoznacznie wynika, że brak bezstronności przy wykonywaniu czynności przesłuchania nie jest tożsamy z brakiem „bezstronności w sprawie”. Omawiana dystynkcja zasadniczo odróżnia przepisy ustawy o sejmowej komisji śledczej od innych ustaw, którym znana jest instytucja wyłączenia sędziego. Sytuacja taka nakazuje zachować daleko idącą ostrożność w procesie adaptowania dla potrzeb wykładni art. 4 i 6 ustawy konstrukcji, które wypracowane zostały na gruncie innych aktów normatywnych. Nie ma żadnych podstaw normatywnych, które nakazywałyby utożsamiać standard bezstronności członków komisji śledczej z wzorcami obowiązującymi w postępowaniu jurysdykcyjnym.

Kształt normatywny instytucji wyłączenia członka komisji śledczej ma charakter niejednorodny. Z jednej strony procedura wyłączenia ze składu komisji inicjowana jest wnioskiem poselskim (art. 4a ust. 3 i art. 5 ust. 3), co wskazywałoby na podobieństwo do zasady *iudex suspectus*. Z drugiej jednak strony w art. 4 obok klauzuli ogólnej (pkt 3 – „(...) okoliczność (...), która mogłaby wywoływać uzasadnioną wątpliwość co do (...) bezstronności (...)”) występują dwie przesłanki o charakterze rodzajowym (pkt 1 i 2), które – w tym zakresie - zbliżają mechanizm wyłączenia członka komisji do instytucji *iudex inhabilis*. Jakkolwiek regulamin Sejmu

(art. 136c ust. 7) jednoznacznie wskazuje, że rozstrzygnięcie Prezydium Sejmu, w sprawie wyłączenia posła podejrzanego o brak bezstronności, podejmowane jest w procedurze inicjowanej stosownym wnioskiem poselskim, to jednak redakcja art. 4 i 4a ustawy pozwalałaby na interpretację zakładającą, że Prezydium Sejmu może również z urzędu podjąć decyzję w tej sprawie. W świetle brzmienia art. 4 („poseł nie może wchodzić w skład komisji”) można się zastanawiać, czy Prezydium Sejmu mogłoby zaakceptować kandydaturę posła, względem którego zachodzi jedna z rodzajowo określonych okoliczności (pkt 1 i 2), którego bezstronność nie została jednak zakwestionowana żadnym wnioskiem. Literalna interpretacja art. 4a ust. 1 i 2 wskazuje wszak, że w takiej sytuacji poseł, który nie może wchodzić w skład komisji „zostaje skreślony z listy kandydatów”, a o skreśleniu „decyduje, w drodze uchwały, Prezydium Sejmu”.

Wykładnia art. 4, niezależnie od teoretycznych kwalifikacji zawartych w nim przesłanek, nie może abstrahować od faktu, że ustawodawca uznał za celową typizację tylko dwóch przypadków braku bezstronności (pkt 1 i 2) obejmując pozostałe sytuacje klauzulą ogólną (pkt 3). Wylczenie przypadków typowych nie obejmuje przesłanki związanej z obecnością przy czynie (działalności) badanej przez komisję („był świadkiem czynu”), która w procedurze karnej stanowi bezwzględna podstawę wyłączenia sędziego (art. 40 § 1 pkt 4 k.p.k.). Ustawodawca nie wymienił wśród przesłanek typowych, które wykluczają możliwość udziału w składzie osobowym komisji śledczej sytuacji, która odpowiadałaby przypadkowi „bycia świadkiem badanej działalności”. Rekonstrukcja zbioru okoliczności, które mogłyby wywoływać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności w sprawie powinna jednak uwzględniać specyfikę tych przesłanek, które ustawodawca uznał za typowe. Znaczenie prawne przesłanek typowych polega nie tylko na identyfikacji konkretnych sytuacji, które wiążą z podejrzeniem braku bezstronności, ale również na wskazaniu przykładów, które ukierunkowują sposób interpretacji klauzuli ogólnej. Dekodowanie „innych okoliczności”, o których mowa w art. 4 pkt 3 nie może być dokonywane w oderwaniu od standardów wynikających z art. 4 pkt 1 i 2. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje przesłanka z art. 4 pkt 2. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu w skład komisji nie może wchodzić poseł, który brał albo bierze udział, występując w jakiegokolwiek roli procesowej, w sprawie przed organem władzy



publicznej, w sytuacji w której okoliczności tej sprawy objęte są zakresem działania komisji. Innymi słowy, w przypadku, gdy zachodzi tożsamość okoliczności i zdarzeń badanych przez komisję i tych, które są badane w toczącym się równolegle postępowaniu przed organem władzy publicznej, udział pośła w takim postępowaniu w jakiegokolwiek roli procesowej wyklucza możliwość zasiadania w składzie komisji śledczej. Wyłączenie, o którym mowa w art. 4 pkt 2, obejmuje udział w postępowaniu przed organem władzy publicznej w „jakiegokolwiek roli procesowej”. Pojęcie to obejmuje zarówno występowanie w procesie karnym, cywilnym, czy administracyjnym w charakterze strony, jak również udział w takim postępowaniu w charakterze obrońcy, pełnomocnika, przedstawiciela społecznego, biegłego lub świadka<sup>3</sup>. Poseł będący świadkiem w toczącym się równolegle postępowaniu nie może być członkiem komisji śledczej.

Brzmienie art. 4 pkt 2 wskazuje, że w ocenie ustawodawcy, osoba, która wystąpiła w dowolnej roli procesowej w postępowaniu, w którym rozpoznawane były okoliczności sprawy objętej zakresem działania komisji śledczej, wyrobiła sobie określony pogląd na sprawę, który w dalszym postępowaniu może przeszkadzać jej w zachowaniu obiektywizmu. Rygoryzm rozstrzygnięcia ustawodawcy nie może pozostawać bez wpływu na wykładnię art. 4 pkt 3. Skoro bowiem świadek w toczącym się równolegle postępowaniu sądowym nie może być członkiem komisji śledczej, to tym bardziej złożenie zeznań przed komisją śledczą należy uznać za okoliczność, która może wywoływać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności w sprawie badanej przez komisję. Członek komisji jest powołany m.in. do oceny wiarygodności zgromadzonego materiału dowodowego (w tym zeznań świadków) wobec czego nie może łączyć obu tych ról. Osoba występująca przed komisją w roli świadka traci zdolność do bycia członkiem tej komisji.

### **5. Skutki prawne uchwały wzywającej do złożenia zeznań**

Przepisy ustawy o sejmowej komisji śledczej nie zawierają postanowień, z których wynikałoby, że skutkiem prawnym uchwały komisji śledczej wzywającej pośła do złożenia zeznań przed komisją, jest utrata zdolności „bycia kandydatem” do

<sup>3</sup> M. Lewandowski uwagi do art. 4 [w:] M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza. Ustaw z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 102.

składu osobowego komisji. W konsekwencji należy uznać, że fakt wezwania przez komisję do złożenia zeznań nie stanowi, z formalnoprawnego punktu widzenia, przeszkody dla Sejmu do dokonania wyboru osoby wezwanej do składu osobowego komisji. Wezwanie do złożenia zeznań nie oznacza wszak, że świadek stawia się przed komisją śledczą i spełni ciężący na nim obowiązek. Inaczej ocenić należy skutki prawne złożenia zeznań przed komisją śledczą. Złożenie zeznań jest okolicznością, która może wywoływać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności w sprawie. W stosunku do osoby, która wystąpiła przed komisją w charakterze świadka istnieje zatem ustawowa przesłanka (art. 4 pkt 3), którą uzasadnia jej skreślenie z listy kandydatów. Pamiętać jednocześnie należy, że zgodnie z art. 136c ust. 7 regulaminu Sejmu uchwała Prezydium Sejmu o skreśleniu posta z listy kandydatów podejmowana jest na stosowny wniosek.

Weryfikacja tekstu:

Marcin Stębelski

*Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski – ekspert ds. legislacji*

*Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych*

*Michał Królikowski*

Deskryptory bazy REX: komisja śledcza