



**Opinia o ustawie o zmianie ustawy o Trybunale Stanu  
(druk nr 779)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa, w świetle uzasadnienia projektu, ma na celu uszczegółowienie procedury postępowania przed sejmową Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej w zakresie rozpatrywania wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, z uwzględnieniem specyfiki tej Komisji. W ocenie wnioskodawców nowela ma służyć wyeliminowaniu wątpliwości, które mogą pojawić się w sytuacjach odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu przed Komisją.

Ustawa nowelizująca wprowadza szereg zmian, które obejmują w szczególności:

- dodanie regulacji wskazującej, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przyjmuje opinię w przedmiocie spełnienia ustawowych warunków, jakim musi odpowiadać wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, na posiedzeniu zamkniętym (art. 6 ust. 6a),
- wyznaczenie osobie objętej wstępnym wnioskiem 30-dniowego terminu na złożenie pisemnych wyjaśnień oraz wprowadzenie obowiązku poinformowania o uprawnieniach przysługujących takiej osobie (art. 8),
- uregulowanie instytucji wyłączenia członka Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z czynności przesłuchania osoby objętej wnioskiem lub świadka w przypadku jeżeli zostanie ujawniona okoliczność, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności członka Komisji; wyłączenia dokonuje Komisja na wniosek osoby objętej wnioskiem, świadka lub członka Komisji (art. 8a),
- możliwość zlecenia Prokuratorowi Generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia określonej czynności niezbędnej do wyjaśnienia okoliczności sprawy (art. 9 ust. 2); w aktualnie obowiązującym stanie prawnym Komisja może zlecić

wymienionym podmiotom przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego co do określonych okoliczności sprawy,

- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przeprowadza czynności dowodowe na posiedzeniach zamkniętych (art. 9a ust. 1),
- wprowadzenie przepisu przewidującego zwolnienie z mocy prawa osoby objętej wnioskiem, świadka i biegłego od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej (art. 9a ust. 2),
- modyfikację lub uszczegółowienie przepisów dotyczących uprawnień i obowiązków osoby objętej wnioskiem, świadka i biegłego, roli przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej w postępowaniu przed Komisją, zasad prowadzenia przesłuchań, a także kwestii związanych ze sporządzaniem protokołu z przesłuchania,
- zmniejszenie liczby oskarżycieli w postępowaniu przed Trybunałem Stanu; zgodnie z nowelą po podjęciu uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm wybiera spośród posłów jednego oskarżyciela, który posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego (art. 11 ust. 2); dotychczas Sejm był obowiązany do wyboru dwóch oskarżycieli, z których co najmniej jeden legitymował się takimi kwalifikacjami,
- umożliwienie występowania w charakterze obrońcy w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz przed Trybunałem Stanu adwokatowi lub radcy prawnemu (art. 9d ust. 2 pkt 2, art. 20a ust. 2),
- wprowadzenie przepisu karnego penalizującego publiczne rozpowszechnianie bez zezwolenia wiadomości z postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, a także publiczne rozpowszechnianie wiadomości z rozprawy przed Trybunałem Stanu prowadzonej z wyłączeniem jawności; czyny te zagrożone zostały grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 28a).

W przepisie przejściowym przesądzono, że czynności dokonane w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej dokonane przed dniem wejścia ustawy w życie są skuteczne, o ile dokonano ich z zachowaniem przepisów dotychczasowych (art. 2 noweli).

Termin wejścia ustawy w życie został określony na 30 dnia od dnia ogłoszenia (art. 3 noweli).

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy stanowił przedłożenie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej i był przedmiotem jej prac. Zmiany wprowadzone do projektu ustawy w trakcie prac w Sejmie polegały w szczególności na:

- wyeliminowaniu części przepisu, która umożliwiała Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej dokonywanie "innych niezbędnych czynności dowodowych przewidzianych w Kodeksie postępowania karnego" (art. 9 ust. 1),
- dodaniu przepisu stanowiącego podstawę zwolnienia osoby objętej wnioskiem, świadków i biegłych od obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej (art. 9a ust. 2), przy rezygnacji z odesłania do art. 18 ust. 5 ustawy nowelizowanej, który dotyczy zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej w postępowaniu przed Trybunałem Stanu,
- doprecyzowaniu regulacji przewidującej obowiązek poinformowania świadka, biegłego i tłumacza o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub jej zatajenie oraz za złożenie fałszywej opinii lub tłumaczenia (art. 9c ust. 3 pkt 1 i 2),
- modyfikacji przepisu przewidującego możliwość wykonywania określonych czynności na terenie Sejmu przez Straż Marszałkowską poprzez wskazanie, iż Straż Marszałkowska jest uprawniona do wykonywania, na polecenie sądu, czynności związanych z przymusowym doprowadzeniem przed Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej ukaranego karą porządkową (art. 9b ust. 6),
- umożliwieniu radcy prawnemu występowania w charakterze obrońcy w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz przed Trybunałem Stanu (art. 9d ust. 2 pkt 2, art. 20a ust. 2),
- rezygnacji z obowiązku wyboru przez Sejm dwóch oskarżycieli (art. 11 ust. 2),
- wprowadzeniu nowego typu czynu zabronionego polegającego na rozpowszechnianiu publicznie wiadomości z rozprawy przed Trybunałem Stanu prowadzonej z wyłączeniem jawności (art. 28a ust. 2),
- przesądzeniu, iż zezwolenia na rozpowszechnianie publicznie wiadomości z postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej będzie udzielał przewodniczący Komisji, a nie - jak zakładał projekt - Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej (art. 28a ust. 3),
- dodaniu przepisu przejściowego (art. 2 noweli),
- skorygowaniu terminu wejścia ustawy w życie (art. 3 noweli).

Sejm uchwalił ustawę na 60. posiedzeniu w dniu 12 lutego 2010 r. w brzmieniu zawartym w poprawionym sprawozdaniu Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (druk sejmowy nr 2464).

### **III. Uwagi ogólne**

Celem ustawy, w świetle uzasadnienia projektu, było uszczegółowienie procedury postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej w związku z wątpliwościami jakie powstawały w sytuacjach odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu przed Komisją. Ustawa nowelizująca w pewnym zakresie modyfikuje przepisy Kodeksu postępowania karnego dostosowując je do specyfiki Komisji, częściowo zaś powtarza jego przepisy. Wydaje się jednak, że procedura postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie została uregulowana wyczerpująco. Nie można zatem wykluczyć dalszych wątpliwości co do zakresu odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu.

Jako przykład można wskazać przepisy regulujące uprawnienia i obowiązki osoby objętej wnioskiem (art. 9d) oraz świadka (art. 9e). W art. 9d ust. 2 ustawodawca sformułował otwarty katalog uprawnień poprzez zastosowanie formuły "w szczególności". W związku z tym mogą powstać wątpliwości jakie przepisy miałyby regulować inne uprawnienia niż określone w ustawie nowelizującej. W efekcie trudno jest ustalić katalog tych uprawnień.

Regulacja zawarta w art. 9a ust. 2 stanowi podstawę zwolnienia z mocy prawa osoby objętej wnioskiem, świadka i biegłego z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która nie jest niezależnym organem władzy sądowniczej. Jest to rozwiązanie daleko idące, które może skutkować obniżeniem poziomu ochrony informacji prawnie chronionych. Należy nadmienić, że zgodnie z art. 179 ust. 1 Kodeksu postępowania karnego osoby obowiązane do zachowania tajemnicy państwowej mogą być przesłuchane co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, tylko po zwolnieniu tych osób od obowiązku zachowania tajemnicy przez uprawniony organ przełożony. Natomiast art. 180 Kodeksu postępowania karnego stanowi, że osoby obowiązane do zachowania tajemnicy służbowej lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator zwolni te osoby od obowiązku zachowania tajemnicy. Również ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej przewiduje daleko idące rygory w zakresie możliwości przesłuchania osób

obowiązanych do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej. Przepis art. 11e ustawy umożliwia przesłuchanie osoby obowiązanej do zachowania tajemnicy państwowej tylko po zwolnieniu jej od obowiązku zachowania tajemnicy przez właściwy organ. Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej innej niż tajemnica państwowa, zgodnie z art. 11f tej ustawy mogą odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że komisja zwolni je od zachowania tajemnicy. W przypadku zaś osób obowiązanych do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, lekarskiej lub dziennikarskiej możliwość przesłuchania co do faktów objętych tą tajemnicą przewidziana jest tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony ważnych interesów państwa lub porządku publicznego, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu.

#### **IV. Uwagi szczegółowe**

1. W przepisie art. 8a ust. 1 uregulowano instytucję wyłączenia członka Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z czynności przesłuchania osoby objętej wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu lub świadka, w przypadku jeżeli zostanie ujawniona okoliczność, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności członka Komisji. W ust. 2 tego artykułu postanowiono, że za okoliczność, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności członka Komisji nie może być w szczególności uznana przynależność do określonego klubu lub koła poselskiego. Należałoby zastanowić się nad celowością wskazywania w ustawie przynależności do klubu lub koła poselskiego jako okoliczności, która nie może stanowić podstawy do wyłączenia członka Komisji z czynności przesłuchania. Wydaje się, że formuła zastosowana w przepisie ma jedynie charakter informacyjny, przykładowy, potwierdzający oczywisty fakt. Nie służy zatem wyrażeniu normy prawnej i jako taka nie powinna być zamieszczona w ustawie. W związku powyższym proponuje się skreślenie art. 8a ust. 2.

##### **Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 3, w art. 8a skreśla się ust. 2;

2. Przepis art. 9d określa obowiązki i prawa osoby objętej wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Wydaje się, że pomiędzy ust. 1 i 2 tego artykułu zachodzi pewna niespójność. Przepis ust. 1 nakłada na osobę objętą wnioskiem obowiązek złożenia wyjaśnień ustnie lub na piśmie. Ten sam przepis w dalszej części przewiduje, że osoba objęta wnioskiem może odmówić składania wyjaśnień. Art. 9d ust. 2 pkt 1 stanowi zaś, że osoba

objęta wnioskiem ma prawo do składania wyjaśnień. Nie jest jasne czy intencją ustawodawcy było nałożenie obowiązku czy też przyznanie uprawnienia osobie objętej wnioskiem. Należy nadmienić, że Kodeks postępowania karnego w odniesieniu do podejrzanego i oskarżonego nie przewiduje obowiązku składania wyjaśnień. Stanowi natomiast o uprawnieniach do składania wyjaśnień i odmowy składania wyjaśnień. Wydaje się, że w odniesieniu do osoby objętej wnioskiem brak jest argumentów uzasadniających odstępstwo od zasady przewidzianej w Kodeksie postępowania karnego. Przedstawiona poniżej propozycja poprawki zmierza do wyeliminowania części przepisu nakładającego obowiązek złożenia wyjaśnień przez osobę objętą wnioskiem przy pozostawieniu obowiązku stawienia się takiej osoby przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 5, w art. 9d:
  - a) w ust. 1 skreśla się wyrazy "oraz złożyć wyjaśnienia ustnie lub na piśmie; może jednak bez podania powodów odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania lub odmówić składania wyjaśnień",
  - b) w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:
    - "1) składania wyjaśnień ustnie lub na piśmie i zgłaszania wniosków dowodowych; może jednak bez podania powodów odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania lub odmówić składania wyjaśnień,";

3. Ustawa w art. 9e ust. 2, określającym katalog uprawnień przysługujących świadkowi w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, posługuje się określeniami "złożenie wniosku", "zgłoszenie wniosku", "zwrócenie się z wnioskiem". Wydaje się, że ustawodawca formułując wymieniony przepis miał na myśli tę samą czynność. Biorąc pod uwagę § 10 Zasad techniki prawodawczej, który przewiduje, że dla oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami, należałoby rozważyć ujednoczenie terminologii w przepisie.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 5, w art. 9e w ust. 2:
  - a) w pkt 4 wyrazy "zgłoszenia wniosku" zastępuje się wyrazami "złożenia wniosku",
  - b) w pkt 5 i 6 wyrazy "zwrócenia się z wnioskiem" zastępuje się wyrazami "złożenia wniosku".

4. Przepis art. 10 ust. 1 ustawy nowelizowanej przewiduje, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania wraz z wnioskiem, o którym mowa w art. 9 ust. 3 (tj. o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia albo o umorzenie postępowania). Brzmienie art. 9 ust. 3 uległo jednakże zmianie. Przepis ten, w nowym brzmieniu, przyznaje Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej możliwość zapoznania się z dokumentami lub aktami sprawy na miejscu. Niezbędne jest zatem skorygowanie odesłania w art. 10 ust. 1 ustawy nowelizowanej. Zgodnie z nowelą, wniosków o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia oraz o umorzenie postępowania dotyczyć będzie art. 9g ust. 1.

**Propozycja poprawki:**

- w art.1 po pkt 5 dodaje się pkt ... w brzmieniu:

"...) w art. 10 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania wraz z wnioskiem, o którym mowa w art. 9g ust. 1.";

5. W art. 13a ust. 1 należałoby wprowadzić poprawkę redakcyjną polegającą na zamianie spójnika alternatywy łącznej "lub" na spójnik alternatywy rozłącznej "albo" w celu oddania istoty uchwalonej normy.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 1 w pkt 8 w lit. a, w ust. 1 wyraz "lub" zastępuje się wyrazem "albo".

*Iwona Kozera*

*młodszy legislator*