

Andrzej Sakowicz*

Opinia prawna na temat dostępu osoby objętej wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, w trakcie trwania postępowania w sprawie tego wniosku, do materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej*

Legal Opinion on Access to the Relevant Evidentiary Material of the Sejm's Constitutional Accountability Committee, During the Said Committee's Proceedings on a Preliminary Motion of Constitutional Accountability Before the Tribunal of State, to Be Granted to a Person Indicated in the Motion

The aim of this legal opinion is to present the rules for access to material collected during the work of the Sejm's Constitutional Accountability Committee in the case of a person with regard to whom a preliminary motion has been submitted to hold the said person constitutionally accountable before the Tribunal of State. An analysis of the provisions of the Act on the Tribunal of State permits the assertion that access to the relevant evidentiary material during the work of the Constitutional Accountability Committee – by the aforementioned person and their defence counsel – depends on the said Committee's consent (Art. 9d(2)(4) of the Act on the Tribunal of State). The Committee's possible decision denying the said access may concern a specific part of the material, or particular documents therein, as well as may be temporary in nature – for example, limited to the time of undertaking certain actions to eliminate the risk of distortion of the existing evidence, in the event the case files are made available to the person indicated in the said motion.

Keywords: constitutional accountability, Sejm's Constitutional Accountability Committee, right of defence, preliminary motion

Przedmiotem opinii jest przedstawienie zasad dostępu osoby objętej wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu do materiałów zgromadzonych w trakcie prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Analiza przepisów ustawy o Trybunale Stanu pozwala twierdzić, że dostęp tej osoby oraz jej obrońcy do materiału

* **Prof. dr hab. Andrzej Sakowicz**

Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Polska

University of Białystok, Faculty of Law, Poland

Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu

sakowicz@uwb.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6599-4876>

• Opinia prawna została sporządzona 15 października 2024 r. [przyp. red.].



dowodowego w trakcie prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej jest uzależniony od zgody Komisji (art. 9d ust. 2 pkt 4 ustawy o Trybunale Stanu). Ewentualna decyzja odmowna tego organu może dotyczyć określonej części materiałów lub znajdujących się w nich poszczególnych dokumentów i może mieć charakter czasowy, np. ograniczony do momentu przeprowadzenia czynności, która usunie niebezpieczeństwo zniekształcenia istniejącego dowodu w razie udostępnienia akt osobie objętej wnioskiem.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność konstytucyjna, Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, prawo do obrony, wstępny wniosek

I. Tezy opinii

1. Z przepisu art. 9d ust. 2 Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹ [dalej: ustawa o TS] wynika, że dostęp osoby objętej wstępnym wnioskiem oraz jej obrońcy do materiału dowodowego w trakcie prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej [dalej także: Komisja] jest uzależniony od zgody organu prowadzącego postępowanie, a zatem od zgody samej Komisji (art. 9d ust. 2 pkt 4 ustawy o TS).

2. W razie podjęcia decyzji odmownej Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej jest obowiązana wskazać konkretne przyczyny odmowy. *Ergo* nie może ogólnie powołać się na dobro prowadzonego postępowania. Obawa przed naruszeniem prawidłowego toku postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej musi być realna i łączyć się np. ze skutkami przedwczesnego ujawnienia dowodu, możliwością jego utraty lub zniszczenia bądź też ryzykiem zastraszania świadków.

3. Odmowa przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej udostępnienia, w trakcie trwania postępowania, osobie objętej wstępnym wnioskiem materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję może dotyczyć określonej części materiałów lub znajdujących się w nich poszczególnych dokumentów i może mieć charakter czasowy, np. ograniczony do momentu przeprowadzenia czynności, która usunie niebezpieczeństwo zniekształcenia istniejącego dowodu w razie udostępnienia akt osobie objętej wnioskiem.

4. Zgoda Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie jest wymagana w przypadku końcowego zaznajomienia się przez osobę objętą wstępnym wnioskiem oraz jej obrońcę z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją (art. 9d ust. 2 pkt 5 ustawy o TS).

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest wykonanie analizy prawnej dotyczącej zasad i trybu udostępniania osobie objętej wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu [dalej też: TS], w trakcie trwania postępowania w sprawie tego wniosku, materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 762.

Odpowiedzialności Konstytucyjnej, a w szczególności: dokumentów przesłanych Komisji przez organy władzy publicznej, pełnych zapisów jej posiedzeń, protokołów przesłuchania świadków, wniosków dowodowych, opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji oraz analiz prawno-formalnych Biura Legislacyjnego dotyczących wstępnego wniosku.

III. Uwagi ogólne

Na wstępie należy wskazać, że odpowiedzialność konstytucyjna to „przewidziane prawem konstytucyjnym konsekwencje postępowania osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe za naruszenie konstytucji lub innych ustaw w związku z wykonywaniem ich funkcji”². Odpowiedzialność ta wiąże się z naruszeniem przez osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe przepisów Konstytucji RP³ lub innych ustaw w związku ze sprawowaniem przez te osoby ich funkcji. Podobnie postrzega to Agnieszka Bień-Kacała, twierdząc, że jest to ponoszenie ujemnych konsekwencji zachowań „wysokich urzędników państwowych” polegających na naruszaniu Konstytucji RP lub ustawy „niekarnej”⁴. Znacznie węższe pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej definiuje Jacek Sobczak, którego zdaniem polega ona na „pociągnięciu do odpowiedzialności prawnokarnej osób piastujących najwyższe stanowiska państwowe za naruszenie przez te osoby konstytucji bądź ustawy”⁵.

Odpowiedzialność konstytucyjna jest indywidualna i konkretna, gdyż zawsze obejmuje konkretny czyn, niezależnie od tego, czy chodzi o tzw. czystą odpowiedzialność konstytucyjną, tj. delikt konstytucyjny, sprowadzający się do naruszenia Konstytucji RP lub ustawy, czy o czyn zabroniony będący przestępstwem, czy też o czyn stanowiący delikt konstytucyjny i jednocześnie spełniający znamiona przestępstwa lub przestępstwa skarbowego (łączna odpowiedzialność konstytucyjna i karna). Dodatkowo należy wskazać, że zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej obejmuje osoby piastujące najwyższe stanowiska państwowe, tj. stanowiska najważniejsze ze względu na zarówno zasięg terytorialny przyznanych kompetencji (urzędy centralne), jak i ich doniosłość ustrojową bądź polityczną. O doborze urzędów, których piastuni ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną, każdorazowo decyduje prawodawca⁶. Wypada dodać, że zakres podmiotowy

² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2008, s. 438; Z. Świda-Łagiewska, *Geneza i charakter Trybunału Stanu w Polsce Ludowej*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, red. Z. Świda-Łagiewska, Książka i Wiedza, Warszawa 1983, s. 24.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

⁴ A. Bień-Kacała, *Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2015, s. 533.

⁵ J. Sobczak, *Trybunał Stanu*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo MORPOL, Lublin 1997, s. 413.

⁶ *Vide* A. Sakowicz, komentarz do art. 198, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, Legalis. *Vide* też B. Naleziński, *Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2014, s. 426.

i przedmiotowy tej odpowiedzialności oraz tryb pociągania do niej są wyznaczone przez normy konstytucyjne. Do cech charakterystycznych tej odpowiedzialności należy także to, że nie ma ona zastosowania do wszystkich adresatów norm konstytucyjnych ani do wszystkich osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe. Ma ona również charakter akcesoryjny w stosunku do odpowiedzialności karnej i musi być traktowana jako wyjątek od zasady równości wszystkich wobec prawa i zasady egzekwowania odpowiedzialności karnej przez sądy powszechne. Jest to szczególnie widoczne w przypadku odpowiedzialności Prezydenta RP, który w kwestii odpowiedzialności karnej nie podlega jurysdykcji sądów powszechnych.

Cechą odpowiedzialności konstytucyjnej jest ponadto jej charakter represyjny – poza zakazem piastowania urzędu, także w przyszłości, istnieje możliwość orzeczenia w jej ramach sankcji karnych określonych przepisami ustawy karnej⁷. Przyjęty w Konstytucji RP model normatywny zakłada, że TS jest organem właściwym do rozpatrywania zarzutów naruszenia Konstytucji RP lub ustawy, a w odniesieniu do Prezydenta RP i członków Rady Ministrów [dalej: RM] – także zarzutów popełnienia przestępstw. Prezydentowi RP przysługuje przywilej ponoszenia odpowiedzialności za przestępstwo wyłącznie przed TS, członkowie RM zaś przed TS ponoszą odpowiedzialność wyłącznie za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem (art. 145 ust. 1 i art. 156 ust. 1 Konstytucji RP)⁸.

Postępowanie prowadzone przez Komisję odpowiada w pewnym stopniu fazie postępowania przygotowawczego w postępowaniu karnym⁹. Trafny wydaje się wniosek, że „postępowanie przed Komisją ma na celu zgromadzenie materiału dowodowego wystarczającego do ustalenia, czy istnieją podstawy do pociągnięcia określonej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej lub postawienia Prezydenta w stan oskarżenia. Sejm lub Zgromadzenie Narodowe przede wszystkim na podstawie wniosków, do jakich doszła Komisja, podejmują ostateczną decyzję w tym zakresie. Taki sposób postępowania w pewnym sensie wyznacza chociażby fakt, iż wniosek o postawienie w stan oskarżenia lub o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu powinien spełniać warunki wymagane przez przepisy k.p.k. w stosunku do aktu oskarżenia (art. 9 ust. 5 ustawy o TS). Uznać zatem należy, iż postępowanie przed Komisją stanowi odpowiednik postępowania przygotowawczego w procesie karnym, co pozwala również na odpowiednie stosowanie przepisu art. 297 k.p.k. (w związku z art. 18 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu), określającego cele tego etapu procesu karnego. Celem postępowania

⁷ *Vide* A. Sakowicz, komentarz do art. 198...

⁸ *Vide* W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie zakresu dostępu osoby objętej wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej do materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1(120), s. 131.

⁹ *Vide* L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2005, s. 409; J. Grajewski, *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1(54), s. 15; D. Lis-Staranowicz, *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6(65), s. 35; Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna a kontrola sejmowa. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3(86), s. 61.

przed Komisją jest zatem ustalenie, czy został popełniony czyn, o którym mowa we wstępnym wniosku, i czy stanowi on delikt konstytucyjny (ewentualnie przestępstwo, w zależności od przedmiotu postępowania), wyjaśnienie okoliczności sprawy oraz zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla Trybunału Stanu. Należy również dążyć do wyjaśnienia okoliczności, które sprzyjały popełnieniu czynu. [...] Wszechstronne wyjaśnienie sprawy powinno mieć miejsce w postępowaniu przed Trybunałem Stanu, natomiast Komisja ma przede wszystkim ustalić, czy istnieją podstawy do wystąpienia z oskarżeniem”¹⁰.

IV. Uwagi szczegółowe

1. Mając na względzie wskazany charakter odpowiedzialności konstytucyjnej oraz cel postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, należy stwierdzić, że osobie objętej wstępnym wnioskiem przysługują konstytucyjne gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności karnej w rozumieniu konstytucyjnym¹¹, w szczególności te wynikające z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”.

Przepis art. 42 ust. 2 Konstytucji RP był wielokrotnie wzorcem kontroli w sprawach rozpatrywanych przez TK, w których wielokrotnie podkreślał on, że konstytucyjne prawo do obrony jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, lecz także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego¹². Zakorzenienie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego powoduje, że prawo to odnosi się nie tylko do postępowania karnego, lecz także do innych

¹⁰ S. Steinborn, *Model postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, [w:] *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Zagadnienia systemowe*, red. M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007, s. 14.

¹¹ Pojęcie odpowiedzialności karnej na poziomie konstytucyjnym jest niezależne od treści przypisywanych mu w ustawodawstwie zwykłym. Definiując to pojęcie na płaszczyźnie konstytucyjnej, nie można zatem odwoływać się wprost do elementów wyróżniających ten rodzaj odpowiedzialności na płaszczyźnie ustawowej. Taki zabieg umożliwiałby bowiem omijanie gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej przez formalne kwalifikowanie jej w ustawie jako odpowiedzialności innego rodzaju niż odpowiedzialność karna (*vide* szerzej K. Wojtyczek, *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, z. 1, s. 53 oraz liczne orzeczenia i wyroki Trybunału Konstytucyjnego [dalej także: TK], np.: z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK ZU 1994, poz. 5; z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 97; z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, OTK ZU 2007, nr 10A, poz. 129). W konsekwencji TK przyjmuje, że przez przepisy represyjne należy rozumieć nie tylko przepisy karne *sensu stricto*, lecz także wszelkie przepisy o charakterze represyjnym, a więc te, których celem jest ukaranie obywatela w pewien sposób.

¹² *Confer* wyroki TK z dnia 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04, OTK ZU 2004, nr 11A, poz. 114 i z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 27.

postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym¹³. Prawo do obrony należy więc rozumieć szeroko, jako przysługujące każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego (w praktyce – od chwili przedstawienia zarzutów) aż do wydania prawomocnego wyroku i jego wykonania.

W nowszym orzecznictwie TK oraz Sądu Najwyższego [dalej: SN] zasadę prawa do obrony postrzega się jako „fundamentalne prawo obywatelskie gwarantowane Konstytucją RP oraz przepisami konwencji międzynarodowych, które Polska podpisała i ratyfikowała, a które przez to stały się częścią wewnętrznego porządku prawnego (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP)”¹⁴. We wskazanym orzecznictwie podkreśla się doniosłość tego prawa, wskazując, że jest ono w swej istocie „prawem do ochrony jednostki przed wszelkimi ingerencjami w sferę wolności i praw, jakim zagraża bądź ze swej natury powoduje proces karny. Jest to zatem prawo do obrony człowieka, a nie jego roli czy statusu w procesie”¹⁵.

Ważnym elementem realizacji prawa do obrony osoby objętej postępowaniem represyjnym, w tym także postępowaniem w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, jest umożliwienie dostępu osobie objętej wstępnym wnioskiem i jej obrońcy, w trakcie trwania postępowania w sprawie tego wniosku, do materiałów zgromadzonych przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

Osoba objęta wstępnym wnioskiem i jej obrońca mają prawo uczestnictwa w czynnościach dowodowych przeprowadzanych przez Komisję i w czynnościach podejmowanych na żądanie Komisji, prawo dostępu do materiału dowodowego po uzyskaniu zgody Komisji oraz prawo do końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przez Komisję. Uprawnienia te wynikają wprost z art. 9d ust. 2 pkt 3–5 ustawy o TS. Ich zakres zastosowania nie zależy od statusu materiałów dowodowych, tj. od tego, czy są to informacje jawne czy też informacje niejawne. Nie jest istotne także to, czy przeprowadzana czynność dowodowa (np. przesłuchanie świadka) wiąże się z informacjami niejawnymi. Przepis art. 9d ust. 2 pkt 3–5 ustawy o TS wskazuje bowiem na wszystkie czynności dowodowe oraz materiały postępowania przeprowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Co więcej, przepisy ustawy o TS są w tym względzie autonomiczne, dlatego ich stosowanie nie może być ograniczane przepisami Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁶. Jest to podyktowane realizacją prawa do obrony, standardu rzetelnego procesu oraz tzw. równości broni¹⁷

¹³ *Confer* wyroki TK: z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 50; z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK ZU 2004, nr 10A, poz. 103; z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 27.

¹⁴ Uzasadnienie Uchwały SN z dnia 20 września 2007 r., sygn. akt I KZP 26/07, OSNKW 2007, nr 10, poz. 71.

¹⁵ D. Dudek, *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2000, s. 202.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 632.

¹⁷ *Confer* J. Konecki, *Dostęp prokuratora, oskarżonego i obrońcy do materiałów niejawnych w postępowaniu karnym a prawo do rzetelnego procesu – uwagi na marginesie najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 71–79.

i wynika z podobieństwa statusu procesowego osoby objętej wnioskiem wstępnym w postępowaniu prowadzonym przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej do statusu podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym, a więc osoby, co do której w postępowaniu karnym wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów¹⁸. Ustawowe gwarancje dostępu do materiału dowodowego po uzyskaniu zgody Komisji (art. 9d ust. 2 pkt 4 ustawy o TS) i możliwość końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją (art. 9d ust. 2 pkt 5 ustawy o TS) winny być traktowane jako odpowiednik uprawnień podejrzanego przewidzianych w art. 156 § 5 oraz art. 321 § 1 Kodeksu postępowania karnego¹⁹ [dalej: k.p.k.].

Odnosząc się do kwestii dostępu osoby objętej wstępnym wnioskiem, w trakcie trwania postępowania w sprawie tego wniosku, do materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, należy wskazać, że ww. osoba i jej obrońca nie mają nieskrępowanego dostępu do akt sprawy zawierających materiał dowodowy. Z przepisu art. 9d ust. 2 pkt 4 ustawy o TS wynika, że możliwość dostępu do materiału dowodowego w trakcie prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej zależy od zgody organu prowadzącego postępowanie, a zatem od zgody Komisji (art. 9d ust. 2 pkt 4 ustawy o TS). Oznacza to, że art. 9d ust. 2 pkt 4 ustawy o TS ogranicza osobie objętej wstępnym wnioskiem dostęp do materiałów postępowania prowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, uzależniając go od zgody Komisji. Jest to konsekwencja ograniczonej jawności tego postępowania oraz jego zabezpieczenia przed utrudnieniem np. przez mataczenie osoby objętej rzeczonym wnioskiem. Taka sytuacja odpowiada standardowi konstytucyjnemu. Jak bowiem stwierdził TK w postanowieniu z dnia 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03²⁰, „możliwość osiągnięcia celów postępowania przygotowawczego warunkowana jest, między innymi, zachowaniem w tajemnicy pewnych informacji, dowodów, itd. Stąd zasada udostępniania akt w postępowaniu sądowym ustępuje fakultatywności w postępowaniu przygotowawczym. Sytuacja prawna, ale przede wszystkim okoliczności faktyczne występujące w danym momencie stanowią każdorazowo o tym, czy podejrzany (jego obrońca) mogą zapoznać się z aktami”. Tezę tę można odnieść także do postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

W przepisie art. 9d ust. 2 pkt 4 ustawy o TS nie wskazano żadnych przesłanek, którymi powinna kierować się Komisja, podejmując decyzję w sprawie zgody na udostępnienie materiałów dowodowych. Wskazany przepis stwarza zatem podstawy do arbitralnego decydowania o dostępie do akt. Aby wyeliminować tę arbitralność, należy odwołać się do treści art. 156 § 5 k.p.k. Wynika z niego, że odmowa dostępu do akt sprawy może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa. Komisja

¹⁸ *Vide* szerzej S. Steinborn, *op. cit.*, s. 21; J. Grajewski, *op. cit.*, s. 17–18; W. Odrowąż-Sypniewski, *op. cit.*, s. 132.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.

²⁰ OTK ZU 2004, nr 1A, poz. 6.

Odpowiedzialności Konstytucyjnej, w razie podjęcia decyzji odmownej, jest obowiązana wskazać konkretne przyczyny odmowy, *ergo* nie może ogólnie powołać się na dobro prowadzonego postępowania. Obawa przed naruszeniem prawidłowego toku postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej musi być realna i może być uzasadniana w szczególności skutkami przedwczesnego ujawnienia dowodu, możliwością jego utraty lub zniszczenia bądź też ryzykiem zastraszania świadków²¹. Wobec tego należy przyjąć, że Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, podejmując decyzję w tej kwestii, powinna wziąć pod uwagę, z jednej strony, interes osoby objętej wstępnym wnioskiem, z drugiej zaś – konsekwencje ujawnienia akt sprawy dla postępowania toczącego się przed Komisją²². Odmowa udostępnienia osobie objętej wstępnym wnioskiem, w trakcie prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, materiału dowodowego powinna zatem „wynikać z konkretnych przyczyn, np. z uwagi na ryzyko przedwczesnego ujawnienia dowodów dla możliwości dotarcia do prawdy, niebezpieczeństwo ich zniekształcenia, utraty, zwłaszcza zastraszania świadków, eliminacji lub niszczenia dowodów rzeczowych albo też wytwarzania fałszywych dowodów. Przyjąć należy, iż odmowa Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej udostępnienia akt może dotyczyć określonej części akt lub poszczególnych dokumentów w nich się znajdujących, jak też może mieć charakter czasowy, np. ograniczony do momentu przeprowadzenia czynności, która usunie niebezpieczeństwo zniekształcenia dowodu istniejącego w razie udostępnienia akt osobie objętej wnioskiem. Z drugiej jednak strony za niedopuszczalne należy uznać limitowanie dostępu do akt w zakresie, w jakim dotyczą one czynności przeprowadzonych z udziałem osoby objętej wnioskiem (np. protokół przesłuchania świadka, w którym osoba objęta wnioskiem brała udział)”²³.

2. Odmienne przedstawia się uprawnienie osoby objętej wstępnym wnioskiem i jej obrońcy (obrońców) do końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. W tej sytuacji zgoda Komisji nie jest wymagana (art. 9d ust. 2 pkt 5 ustawy o TS). Jeżeli osoba objęta wstępnym wnioskiem bądź jej obrońca wyrażą wolę osobistego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Komisja jest obowiązana im je udostępnić i umożliwić im zaznajomienie się z całością tych materiałów. Cel tego uprawnienia zobowiązuje

²¹ Vide A. Sakowicz, komentarz do art. 156, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2023, s. 518–519; M. Fingas, A. Gajda, komentarz do art. 18, [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 327–328.

²² Vide W. Odrowąż-Sypniewski, *op. cit.*, s. 135.

²³ A. Sakowicz, *Opinia prawna w sprawie zasad prowadzenia postępowania w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej w sytuacji, gdy część materiału dowodowego została opatrzona klauzulą „ściśle tajne” i „tajne”*, opinia Biura Analiz Sejmowych z dnia 13 sierpnia 2013 r., BAS-WAL1926/13, niepubl. Vide szerzej *ibidem* i S. Steinborn, *op. cit.*, s. 25. Vide też w zakresie odmowy dostępu do akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym np. P. Wiliński, *Odmowa dostępu do akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 11, s. 81.

Komisję do zapewnienia osobie objętej wstępnym wnioskiem praktycznych możliwości zapoznania się z materiałami postępowania. W szczególności chodzi o to, aby ta osoba i jej obrońca dysponowali odpowiednimi warunkami techniczno-organizacyjnymi, dostosowanymi do ich rzeczywistych potrzeb, czasem i swobodą wyboru metody (sposobu) przeprowadzenia tej czynności. Osobie objętej wstępnym wnioskiem nie powinno się ograniczać dostępu do materiałów postępowania ani sposobu zapoznawania się z nimi. Powinno się natomiast zapewnić jej czas uwzględniający rzeczowe potrzeby prawidłowego dokonania tej czynności²⁴.

Tak określony sposób zaznajomienia się osoby objętej wstępnym wnioskiem z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej wynika stąd, że *ratio legis* tej instytucji jest prawo jednostki do wiedzy o wynikach prowadzonego w jej sprawie postępowania, w tym poznania, w jakim zakresie przeprowadzono postępowanie przed Komisją oraz jakie są efekty poszczególnych czynności, a także jakie materiały mogą zostać przekazane Trybunałowi Stanu wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności. Wiedza osoby objętej wstępnym wnioskiem o przebiegu postępowania ma z jednej strony zagwarantować jej prawo do obrony, a z drugiej strony – umożliwić jej kontrolę wszechstronności i zupełności postępowania²⁵.

W świetle art. 9d ust. 2 pkt 5 ustawy o TS zaznajomienie się z materiałami postępowania następuje wyłącznie na żądanie osoby objętej wstępnym wnioskiem lub jej obrońcy. Ani przepisy ustawy o TS, ani przepisy k.p.k., odpowiednio stosowanego na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o TS, nie ograniczają osoby objętej wstępnym wnioskiem terminem na złożenie wniosku o końcowe zaznajomienie się z materiałami postępowania. Celowe jest złożenie go we wczesnej fazie postępowania, gdyż wniosek złożony po zamknięciu postępowania przed Komisją, tj. po uchwaleniu sprawozdania o wystąpieniu do Sejmu (lub w przypadku Prezydenta RP – do Zgromadzenia Narodowego) z wnioskiem o postawienie osoby objętej wstępnym wnioskiem w stan oskarżenia albo o umorzenie postępowania w sprawie (art. 9g ust. 1 ustawy o TS), jest już bezprzedmiotowy.

Analiza przepisów ustawy o TS ujawnia, że nie zostały w niej określone reguły organizacyjno-konkretyzujące tryb udostępniania materiału końcowego ani końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. W tym względzie należy odwołać się do art. 321 k.p.k. w zw. z art. 18 ust. 2 ustawy o TS. Pozwala to wskazać, że termin zaznajomienia się osoby objętej wstępnym wnioskiem z materiałami postępowania powinien być wyznaczony tak, aby od daty doręczenia zawiadomienia o nim tej osobie i jej obrońcy do daty zaznajomienia się upłynęło co najmniej siedem dni.

²⁴ *Vide* Uchwała SN z dnia 22 września 1995 r., sygn. akt I KZP 31/95, OSNKW 1995, nr 11–12, poz. 74.

²⁵ *Vide* F. Prusak, *Zamknięcie postępowania przygotowawczego*, „Nowe Prawo” 1974, nr 4, s. 424–437 i powołana tam literatura.

W czynnościach zaznajomienia się z materiałami postępowania przeprowadzonego przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej ma prawo uczestniczyć obrońca. Niemniej jednak nieusprawiedliwione niestawiennictwo jego lub osoby objętej wstępnym wnioskiem w żaden sposób nie tamuje dalszego postępowania (art. 321 § 4 k.p.k. w zw. z art. 18 ust. 2 ustawy o TS). Gdy obrońców jest dwóch lub trzech, niezbędne jest, rzecz jasna, zapewnienie udziału w czynności końcowego zaznajomienia się każdemu z nich.

Należy dodać, że w terminie trzech dni od daty zaznajomienia się osoby objętej wstępnym wnioskiem z materiałami postępowania osoba ta lub jej obrońca mogą składać wnioski o uzupełnienie postępowania przed Komisją (art. 321 § 5 k.p.k. w zw. z art. 18 ust. 2 ustawy o TS)²⁶. Jeżeli te wnioski zostaną uwzględnione, to po przeprowadzeniu czynności dowodowych należy powtórzyć czynność końcowego zaznajomienia się z materiałami postępowania przygotowawczego.

Przywołane przepisy k.p.k. stanowią normatywny wyraz dyrektywy jawności wewnętrznej postępowania karnego. Jest ona, obok dyrektywy publiczności, jednym z przejawów zasady jawności postępowania karnego. Dyrektywa jawności wewnętrznej oznacza, że sprawa powinna być rozpatrywana z udziałem stron i ich przedstawicieli, czyli osób bezpośrednio zainteresowanych jej rozstrzygnięciem. Jawność wewnętrzna zakłada możliwość dostępu do informacji o przebiegu i wynikach procesu w jego kolejnych fazach, w tym dostępu do materiałów sprawy, oraz możliwość udziału w poszczególnych czynnościach postępowania²⁷. Zasada jawności wewnętrznej postępowania karnego służy m.in. nieskrępowanej realizacji prawa do obrony. Jak zauważył SN, prawo do osobistego przejrzenia akt jest ściśle związane z prawem do obrony i oznacza prawo do osobistego zapoznania się przez podejrzanego z materiałami zebranymi w toku postępowania przygotowawczego w granicach uzasadnionych rzeczowymi potrzebami tej czynności²⁸. Osobie objętej wstępnym wnioskiem nie powinno się ograniczać dostępu do akt ani sposobu zapoznawania się z nimi. Powinna ona dysponować czasem uwzględniającym rzeczowe potrzeby prawidłowego dokonania tej czynności. Nie może to jednak dotyczyć sytuacji, która wyraźnie świadczy o tendencyjnym nadużywaniu tego prawa, zmierzającym do blokowania lub przedłużenia prowadzonego postępowania. Przykładem tego typu zachowań może być przepisywanie całych akt, co przy obfитоści materiału dowodowego może się okazać niewykonalne w terminie akceptowalnym z punktu widzenia interesów prowadzonego postępowania. Może chodzić również

²⁶ Termin trzydniowy, jako dotyczący wniosków dowodowych, ma charakter instrukcyjny, gdyż k.p.k. nie przewiduje prekluzji dowodowej – *confer* R. Olszewski, *Zasadnicze zmiany dotyczące procesowych uprawnień oskarżonego i pokrzywdzonego w nowelizacji z 27 września 2013 roku*, [w:] *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 roku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Tylmanowi z okazji Jego 90. urodzin*, red. T. Grzegorzczak, J. Izydorczyk, R. Olszewski, D. Świecki, M. Zbrojewska, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 263; K.T. Boratyńska, P. Czarnecki, R. Koper, komentarz do art. 321, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 930.

²⁷ T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 682.

²⁸ *Vide* Uchwała SN z dnia 22 września 1995 r., sygn. akt I KZP 31/95, OSNKW 1995, nr 11–12, poz. 74.

o inne sposoby i techniki opóźniające bieg postępowania. W tym zakresie Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej ma nie tylko prawo, lecz także wręcz obowiązek przeciwdziałania tego typu zachowaniom – jest obowiązana do czuwania nad sposobem korzystania przez osobę objętą wstępnym wnioskiem z przysługującego jej prawa, a zwłaszcza nad czasem przeglądania akt postępowania przed Komisją. Czas ten powinien być określony rzeczowymi potrzebami tej czynności i powinien zależeć od obszerności materiału dowodowego i jego czytelności oraz subiektywnych możliwości osoby objętej wstępnym wnioskiem w zakresie zapoznania się z materiałem dowodowym²⁹.

Bibliografia

Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK ZU 1994, poz. 5.
Postanowienie TK z dnia 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03, OTK ZU 2004, nr 1/A, poz. 6.
Uchwała SN z dnia 22 września 1995 r., sygn. akt I KZP 31/95, OSNKW 1995, nr 11–12, poz. 74.
Uchwała SN z dnia 20 września 2007 r., sygn. akt I KZP 26/07, OSNKW 2007, nr 10, poz. 71.
Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 762.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.
Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 632.
Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 50.
Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 97.
Wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK ZU 2004, nr 10A, poz. 103.
Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04, OTK ZU 2004, nr 11A, poz. 114.
Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 27.
Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, OTK ZU 2007, nr 10A, poz. 129.

Piśmiennictwo

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2008.
Bień-Kacała A., *Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2015.
Boratyńska K.T., Czarnecki P., Koper R., komentarz do art. 321, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2023.
Dudek D., *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, Lublin 2000.
Fingas M., Gajda A., komentarz do art. 18, [w:] *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, red. K. Grajewski, S. Steinborn, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

²⁹ *Vide* szerzej F. Prusak, *op. cit.*, s. 431–432; S. Wyciszczak, *Zakończenie postępowania przygotowawczego jako etap procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 6, s. 97, a także Z. Młynarczyk, *Przedstawienie zarzutów, badanie wniosków dowodowych, niektóre czynności dowodowe oraz zaznajomienie z materiałami postępowania przygotowawczego*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 7–8, s. 139.

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2005.
- Grajewski J., *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1(54).
- Gromek Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna a kontrola sejmowa. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3(86).
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Konecki J., *Dostęp prokuratora, oskarżonego i obrońcy do materiałów niejawnych w postępowaniu karnym a prawo do rzetelnego procesu – uwagi na marginesie najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 3.
- Lis-Staranowicz D., *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu (uwagi na marginesie art. 107 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6(65).
- Młynarczyk Z., *Przedstawienie zarzutów, badanie wniosków dowodowych, niektóre czynności dowodowe oraz zaznajomienie z materiałami postępowania przygotowawczego*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 7–8.
- Naleziński B., *Trybunał Stanu*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2014.
- Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie zakresu dostępu osoby objętej wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej do materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1(120).
- Olszewski R., *Zasadnicze zmiany dotyczące procesowych uprawnień oskarżonego i pokrzywdzonego w nowelizacji z 27 września 2013 roku*, [w:] *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 roku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Tylmanowi z okazji Jego 90. urodzin*, red. T. Grzegorzczak, J. Izydorczyk, R. Olszewski, D. Świecki, M. Zbrojewska, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Prusak F., *Zamknięcie postępowania przygotowawczego*, „Nowe Prawo” 1974, nr 4.
- Sakowicz A., komentarz do art. 156, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2023.
- Sakowicz A., komentarz do art. 198, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, Legalis.
- Sakowicz A., *Opinia prawna w sprawie zasad prowadzenia postępowania w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej w sytuacji, gdy część materiału dowodowego została opatrzona klauzulą „ściśle tajne” i „tajne”*, opinia Biura Analiz Sejmowych z dnia 13 sierpnia 2013 r., BAS-WAL1926/13, niepubl.
- Sobczak J., *Trybunał Stanu*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Wydawnictwo MORPOL, Lublin 1997.
- Steinborn S., *Model postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej*, [w:] *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Zagadnienia systemowe*, red. M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007.
- Świda-Łagiewska Z., *Geneza i charakter Trybunału Stanu w Polsce Ludowej*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, red. Z. Świda-Łagiewska, Książka i Wiedza, Warszawa 1983.
- Wiliński P., *Odmowa dostępu do akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 11.
- Wojtyczek K., *Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego. Uwagi na gruncie Konstytucji RP*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 1999, z. 1.
- Wyciszczak S., *Zakończenie postępowania przygotowawczego jako etap procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 6.