

160/9/A/2008

**WYROK**

z dnia 26 listopada 2008 r.

**Sygn. akt U 1/08\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Marian Grzybowski  
Wojciech Hermeliński  
Adam Jamróż  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Janusz Niemcewicz  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca  
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 listopada 2008 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 i art. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku (M. P. Nr 5, poz. 51) z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 2 pkt 1 uchwały powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy „członków Rady Ministrów, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Ministra Spraw Wewnętrznych i

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 1 grudnia 2008 r. w M. P. Nr 91, poz. 788.

Administracji, a także Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, art. 2 pkt 2 uchwały, w części obejmującej wyrazy „członków Rady Ministrów, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Szefa Agencji Bezpieczeństwa”, art. 2 pkt 3 uchwały, w części obejmującej wyrazy „przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie”, art. 3 pkt 1 lit. c uchwały, w części obejmującej wyrazy „przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji”, art. 3 pkt 1 lit. e uchwały, w części obejmującej wyrazy „przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie” oraz art. 3 pkt 2 lit. b uchwały, w części obejmującej wyrazy „przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji” – w związku z nazwą Komisji Śledczej, wyrażoną w pełnym brzmieniu w tytule zaskarżonej uchwały i jej art. 1 – z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji,

- 3) art. 2 i art. 3 uchwały powołanej w punkcie 1 – w związku z nazwą Komisji Śledczej, wyrażoną w pełnym brzmieniu w tytule zaskarżonej uchwały i jej art. 1 – z art. 2 i art. 7 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku (M. P. Nr 5, poz. 51) jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji.**

**2. Art. 2 pkt 1 i 2 uchwały powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji.**

**3. Art. 3 pkt 1 lit. a, b, d oraz pkt 2 lit. a uchwały powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.**

4. Art. 3 pkt 1 lit. c oraz pkt 2 lit. b uchwały powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, a w częściach obejmujących wyrazy: „przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji”, nie są niezgodne z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 2 i art. 3 uchwały powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 2 pkt 3 uchwały powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy: „a także ustalenie, czy miały miejsce przypadki niszczenia dowodów naruszenia lub nadużycia podstaw stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przypadki ujawniania tajemnicy państwowej lub służbowej przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie”, jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

7. Art. 2 pkt 4 uchwały powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy: „a także ustalenie ewentualnych korzyści, które te osoby osiągnęły lub zamierzały osiągnąć”, jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.

8. Art. 3 pkt 1 lit. e uchwały powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.

9. Art. 3 pkt 3 uchwały powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 7 lutego 2008 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 2 i art. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz

czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku (M. P. Nr 5, poz. 51; dalej: zakwestionowana uchwała lub uchwała z 11 stycznia 2008 r.) z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1, art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz art. 1 i tytułu zakwestionowanej uchwały w związku z nazwą Komisji Śledczej wyrażoną w pełnym brzmieniu w tytule zakwestionowanej uchwały z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1, art. 2 i art. 7 Konstytucji.

1.1. Uzasadniając dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku, wnioskodawca wskazał, że zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do uchwały Sejmu powołującej komisję śledczą i określającą sprawę poddaną badaniu przez taką komisję został wyjaśniony przez Trybunał w wyroku z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109). Wnioskodawca stwierdził, że wniesiony wniosek opiera się na ustaleniach zawartych we wspomnianym wyroku, jednocześnie jednak wskazuje na pewne elementy zakwestionowanej uchwały, które jego zdaniem stanowią *novum* w praktyce przyjmowania uchwał przez Sejm na podstawie art. 111 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał na: a) umieszczenie w uchwale wstępu (preambuły), którego charakter i stosunek do treści art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały nie jest jasny; b) nadanie powołanej Komisji bardzo obszernej, opisowej nazwy, streszczającej zadania Komisji oraz, c) unormowanie działania Komisji w dwóch rozbudowanych artykułach – art. 2, określającym cele działania Komisji, oraz art. 3, dotyczącym zakresu działania Komisji.

1.2. Podkreślając obszerność nazwy Komisji, wnioskodawca podniósł, że nazwa ta w pełnej postaci wyrażona została w tytule uchwały oraz w jej art. 1, jednak w tym drugim przypadku, ich zdaniem, z błędem składniowym polegającym na „rozerwaniu” nazwy komisji wtrąceniem – po wyrazie „Śledczą” – oddzielonych przecinkami wyrazów „zwanej dalej Komisją”.

Wnioskodawca stwierdził, że nazwa ta została w postaci skróconej powtórzona w art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały, a więc, w jego opinii, stanowi ona tym samym element norm prawnych wyrażonych w art. 2 i art. 3, mający znaczenie dla ich rozumienia.

1.3. Wnioskodawca podkreślił, że wszystkie trzy opinie prawne, jakimi dysponował Sejm, o projekcie uchwały (opinie: A. Szmyta, K. Skotnickiego oraz W. Odrowąża-Sypniewskiego) zawierały konkluzje o jej niekonstytucyjności. Okoliczność ta była wielokrotnie podnoszona podczas procesu legislacyjnego przez posłów przedstawicieli wnioskodawcy.

1.4. Odnosząc się do unormowania działania Komisji w dwóch artykułach (art. 2 i art. 3), wnioskodawca uznał, że wzajemny ich stosunek jest niejasny.

1.5. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, wnioskodawca przypomniał, że z wyroku w sprawie o sygn. U 4/06 wynika, iż „określona sprawa”, o której jest mowa w art. 111 ust. 1 Konstytucji, musi się mieścić w zakresie funkcji kontrolnej sprawowanej przez Sejm na podstawie art. 95 ust. 2 Konstytucji.

1.6. Zdaniem wnioskodawcy Sejm VI kadencji nie miał prawa powołać Komisji Śledczej do zbadania faktów związanych z funkcjonowaniem Rady Ministrów w okresie

poprzedniej kadencji Sejmu. Jego zdaniem stwarza to groźbę usytuowania Komisji jako superorganu. Tymczasem art. 95 ust. 2 Konstytucji odnosi się do kontroli Sejmu sprawowanej nad aktualnie funkcjonującym rządem. W związku z tym niezgodne z Konstytucją jest powołanie Komisji Śledczej do zbadania działalności nieurzędującej już Rady Ministrów.

1.7. Według wnioskodawcy określenie sprawy, którą ma zbadać powołana Komisja Śledcza, wkracza ponadto w zakres kompetencji innych organów państwa, co jest zakazane.

1.8. Wnioskodawca stwierdził, że uchwałodawca zignorował całkowicie ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące rozumienia „określonej sprawy”, o której mowa w art. 111 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem, Sejm zakresem działania Komisji objął w zakwestionowanej uchwale zbiór bliżej nieokreślonych zdarzeń, procesów, decyzji i czynności, które nie są ze sobą ściśle powiązane tak, by mogły być uznane za jedną sprawę. Tym samym zakwestionowana uchwała nie identyfikuje i nie indywidualizuje, jego zdaniem, problemu prawnego, co czyni ją niezgodną z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały nie określają jednoznacznie żadnej istniejącej sprawy, którą ma zbadać Komisja, lecz jedynie sugerują Komisji „wyszukiwanie” spraw, których jedynym wspólnym mianownikiem byłyby działania prowadzone w stosunku do osób będących politykami lub dziennikarzami w okresie ponad dwóch lat, wyznaczonych irrelevantnymi datami 31 października 2005 r. i 16 listopada 2007 r. W takich ramach żadna ze wskazanych spraw „nie może być zbadana przez Komisję do końca, czyli – jak wymaga dyspozycja art. 111 ust. 1 Konstytucji – «wyjaśniona»”. Wiąże się to z nieprzekraczalną końcową granicą czasową działań komisji wyznaczoną datą 16 listopada 2007 r. Oznacza to bowiem niemożność badania dalszego biegu spraw wszczętych przed tą datą, a kontynuowanych pod władzą obecnego układu parlamentarno-gabinetowego.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały z art. 111 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca zauważył również, że uchwałodawca w samym tekście uchwały posługuje się pojęciem sprawy w liczbie mnogiej: stanowi o różnych sprawach w kilku miejscach uchwały (art. 2 oraz preambuła). Uchwała wyposaża Komisję w prawo do dowolnego określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego jej pracy. Skoro Komisja ma zbadać „postępowania karne”, to – zdaniem wnioskodawcy – oznacza to, że przedmiotem jej śledztwa będą różne sprawy.

1.9. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że przedmiotem zainteresowania Komisji mają być działania organów państwa wyłącznie „w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom”, a więc osobom o znacznych wpływach politycznych. Takie określenie zakresu podmiotowego działalności Komisji jest niezgodne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy rodzić to będzie przekonanie funkcjonariuszy ścigania, że traktując polityków tak samo jak innych obywateli, spotkają się z „retorsją ze strony klasy politycznej w postaci powołania komisji śledczej, przed którą będą musieli się tłumaczyć na oczach publiczności (...)”. W opinii wnioskodawcy art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. uprzywilejowuje zatem w sposób nieuzasadniony osoby politycznie wpływowe w stosunku do reszty społeczeństwa.

1.10. Wskazując na niezgodność zakwestionowanej uchwały z art. 42 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca podniósł, że uchwała w sposób niedopuszczalny formułuje zarzuty wobec konkretnych osób publicznych i sugeruje ich winę, gdy odpowiednie zarzuty nie zostały wcześniej sformułowane w prawnie uregulowanych procedurach, w sposób zgodny z Konstytucją. Osoby te „pełniąc odpowiedzialne funkcje publiczne, ośmieliły się – w imię równości wszystkich wobec prawa – zerwać z niepisaną, antykonstytucyjną regułą faktycznej nietykalności wpływowych polityków dla organów ścigania”. Formułowanie w uchwale zarzutów wobec takich osób jest niezgodne z zasadą domniemania niewinności wyrażoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji.

1.11. Według wnioskodawcy zakwestionowana uchwała narusza również – przez kumulację szeregu uchybień redakcyjnych – zasady poprawnej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji oraz zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Po pierwsze, obszerne, lecz nieprecyzyjne określenie osobno w art. 2 „celu” Komisji, a osobno w art. 3 jej „zakresu działania”. Po drugie zastosowanie przez uchwałodawcę swoistej metody legislacyjnej obejmującej formułowanie w przepisie prawnym podejrzeń w stosunku do konkretnych osób. Po trzecie, niejednoznaczne wyznaczenie podmiotowego oraz przedmiotowego zakresu działań komisji. Po czwarte, wyznaczenie czasowych granic zainteresowania Komisji za pomocą dat irrelevantnych z punktu widzenia ciągłości różnych sytuacji prawnych i faktycznych, które powodują niemożliwość wyjaśnienia jakiegokolwiek sprawy.

2. Prokurator Generalny, pismem z 3 czerwca 2008 r., ustosunkowując się do wniosku grupy posłów, wniósł o stwierdzenie, że:

– art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji,

– art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

– art. 2 pkt. 1, 2 i 3 oraz art. 3 pkt 1 lit. c, e oraz art. 3 pkt 2 lit. b zakwestionowanej uchwały (w zakwestionowanych przez wnioskodawcę częściach) nie są niezgodne z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w części odnoszącej się do przedmiotu uchwały określonego w jej tytule oraz art. 1 zakwestionowanej uchwały ze względu na niedopuszczalność orzekania.

2.1. W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny stwierdził, że ustosunkowanie się do zarzutów wnioskodawcy wymaga uprzedniej analizy zakwestionowanej uchwały zarówno co do jej konstrukcji, jak i treści. Uchwała ta składa się z tytułu, wstępu (preambuły), przepisu zawierającego podstawę prawną powołania Komisji (art. 1), przepisu formułującego cele działania Komisji (art. 2 pkt. 1-4), przepisu formułującego zakres działania Komisji (art. 3 pkt. 1-3), przepisu ustalającego skład Komisji (art. 4) oraz przepisu określającego termin wejścia w życie uchwały (art. 5). Tytuł rzeczony uchwały w części określającej jej przedmiot został, jak zaznaczył Prokurator Generalny, „sformułowany w sposób bardzo rozbudowany”. Z pierwszego członu tytułu wynika, że Komisja Śledcza powołana została do zbadania jednostkowej sprawy – „sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu”. W dalszej części tego przepisu natomiast wymieniono funkcje osób wywierających nielegalny wpływ (członkowie Rady Ministrów, Komendant Główny Policji, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Szef Agencji

Bezpieczeństwa Wewnętrznego) oraz funkcje osób, na które ten nielegalny wpływ był wywierany (na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości). W uchwale wskazuje się również, w jakim celu nielegalny wpływ był wywierany, a także w jakich sytuacjach i czasie wymuszenia miały miejsce (w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem członków Rady Ministrów, posłów na Sejm RP i dziennikarzy lub przeciwko nim, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.). Taki sposób określenia przedmiotu zakwestionowanej uchwały w jej tytule nie spełnia, zdaniem Prokuratora Generalnego, wymogów klarowności oraz zwięzłości, jednak nie można w tym miejscu mówić jego zdaniem o niekonstytucyjności.

2.2. Odnosząc się do zarzutów dotyczących art. 1 zakwestionowanej uchwały, Prokurator Generalny zauważył, że na tle tytułu zakwestionowanej uchwały powstaje wątpliwość co do interpretacji tego przepisu. Chociaż w art. 1 wskazana została podstawa prawna powołania konkretnej komisji śledczej (art. 111 Konstytucji i art. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, Dz. U. Nr 35, poz. 321, ze zm.; dalej: ustawa o sejmowej komisji śledczej), to trudno wywnioskować, jaka jest pełna nazwa powołanej Komisji. Użyto bowiem sformułowania „Sejm (...) powołuje Komisję Śledczą, zwaną dalej «Komisją», do zbadania (...)”, przez co można rozumieć, że „Komisja Śledcza” to jej nazwa własna, a przepis poświęcony jest określeniu sprawy powierzonej Komisji do zbadania. Pomimo tego uchybienia legislacyjnego należy jednak zdaniem Prokuratora Generalnego przyjąć, że nazwa własna Komisji zamieszczona została w art. 1 zakwestionowanej uchwały, a nie w jej tytule, na co wskazuje użycie przyimka „o” świadczącego o opisowym charakterze przedmiotu uchwały, co wyklucza, zgodnie z § 19 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) nadanie tytułowi innego znaczenia.

2.3. Analizując treść art. 2 zakwestionowanej uchwały, Prokurator Generalny wskazał, że cel (rezultat), który ma osiągnąć Komisja, polega na ustaleniu, czy zdarzenia opisane w art. 2 pkt. 1-4 w ogóle zaistniały, a nie na ich badaniu i poddawaniu ocenie.

2.4. Z kolei w art. 3 zakwestionowanej uchwały jest mowa o zakresie działania Komisji, a zakres ten ma obejmować zbadanie okoliczności faktycznych dotyczących spraw wymienionych w pkt. 1-3. Według Prokuratora Generalnego porównanie obu regulacji zamieszczonych w rzeczonych art. 2 i art. 3 wskazuje, że wyrazom „cel” i „zakres działania” nadano nieadekwatne znaczenia pojęciowe. Skoro bowiem według art. 2 Komisja ma ustalić, czy określone tam zdarzenia zaistniały, to powinna to uczynić w wyznaczonym zakresie działania. Zbadanie zaś (poddanie ocenie) zaistniałych zdarzeń powinno być celem, dla osiągnięcia którego Komisja została powołana. Zatem, posługując się jedynie wykładnią językową art. 2 i art. 3 uchwały, trudno ustalić, co należy rozumieć przez „cel” Komisji, a co przez „zakres jej działania”, i dlatego należy sięgać po inne dopuszczalne sposoby wykładni.

2.5. Prokurator Generalny ustosunkował się w swoim piśmie do funkcji preambuły zakwestionowanej uchwały. Stwierdził, że jej treść ma znaczenie dla interpretacji zakwestionowanych przepisów. W opinii Prokuratora Generalnego wstęp do zakwestionowanej uchwały cechuje niejednorodna konstrukcja merytoryczna. Jego cechą charakterystyczną jest to, że oprócz określenia nazw pewnych organów i wykonywanych przez nie czynności, „wymieniono imiona i nazwiska osób, wobec których czynności te

były lub mogły być dokonywane. Przy czym z kontekstu (...) wynika, że posłużono się katalogiem zamkniętym określając listę owych osób. Ponadto, z treści wstępu wynika, że okres objęty działaniem Komisji odpowiada okresowi sprawowania funkcji prezesa Rady Ministrów przez Kazimierza Marcinkiewicza oraz Jarosława Kaczyńskiego (...)"

2.6. Prokurator Generalny uznał za zbędne analizowanie art. 4 i art. 5 zakwestionowanej uchwały, gdyż przepisy te nie tylko nie zostały objęte przedmiotem zaskarżenia, ale też nie są z nim związane.

2.7. Ustosunkowując się do zakresu zaskarżenia wyznaczonego przez treść wniosku, Prokurator Generalny stwierdził, że konstytucyjnej ocenie nie może być poddany tytuł zakwestionowanej uchwały (w części określającej jej przedmiot) oraz jej art. 1, mimo że wnioskodawca nadał im tzw. charakter związkowy. W opinii Prokuratora Generalnego zarówno tytuł, jak i art. 1 wyrażają treści odpowiadające stosowaniu, a nie stanowieniu prawa i dlatego w tym zakresie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno ulec umorzeniu.

2.8. W odniesieniu natomiast do zarzutów dotyczących art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały Prokurator Generalny uznał, że najdalej idący zarzut wnioskodawcy dotyczy niezgodności wspomnianych przepisów z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji. Poddał on w wątpliwość kwestię możliwości sprawowania funkcji kontrolnej przez Sejm w odniesieniu do Rady Ministrów powołanej przez Sejm poprzedniej kadencji. W opinii Prokuratora Generalnego nie można jednak podzielić wątpliwości wnioskodawcy. Interpretując art. 95 ust. 2 Konstytucji w aspekcie podnoszonego przez niego zarzutu, należy odwołać się do zasady ciągłości Sejmu. Zasada ta wyklucza tzw. okres międzykadencyjny. W ogólnym ujęciu oznacza to, że kadencja poprzedniego Sejmu (także skrócona) nie może zakończyć się wcześniej niż ukonstytuowany został Sejm następnej kadencji. Wyrazem tej ciągłości jest art. 98 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, według którego kadencje Sejmu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. Podobnie należy traktować ciągłość istnienia Rady Ministrów. Konieczną bowiem konsekwencją przyjęcia dymisji Rady Ministrów jest powierzenie jej dalszego sprawowania obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów, o czym stanowi art. 162 ust. 3 Konstytucji.

Według Prokuratora Generalnego uprawniony jest pogląd, że w art. 95 ust. 2 Konstytucji przyznane zostały funkcje kontrolne Sejmowi jako instytucji o charakterze ciągłym, a nie Sejmowi w określonym składzie personalnym. Analogicznie, adresatem funkcji kontrolnych Sejmu nie jest działalność Rady Ministrów w określonym składzie, ale działalność Rady Ministrów w ujęciu ogólnym – jako konstytucyjnego organu państwa. Takie podejście najlepiej znajduje swoje potwierdzenie w konstytucyjnych postanowieniach dotyczących np. wykonania budżetu oraz w instytucji udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Upływ kadencji Sejmu nie jest powodem zwolnienia Rady Ministrów od złożenia rocznego sprawozdania z wykonania budżetu, chociaż ustawę budżetową wykonywała Rada Ministrów powołana przez Sejm poprzedniej kadencji. Nowo wybrany Sejm nie może z tego powodu uchylać się od podjęcia uchwały w przedmiocie absolutorium Radzie Ministrów. Należy więc przyjąć, że absolutorium odnosi się do Rady Ministrów jako instytucji ciągłej bez względu na jej skład. Analogiczne rozumowanie należy odnieść do innej formy sprawowania przez Sejm funkcji kontrolnej, jaką jest instytucja komisji śledczej. Uprawnienia Sejmu wynikające z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji służą Sejmowi wobec Rady Ministrów również jako



instytucji ciągłej, bez względu na to, czy przedmiotem badania komisji śledczej jest działalność Rady Ministrów powołanej przez obecny Sejm, czy powołanej przez Sejm w poprzednich kadencjach. Uprawnienia kontrolne Sejmu w tym zakresie nie doznają zdaniem Prokuratora Generalnego ograniczeń.

Należy również odwołać się, zdaniem Prokuratora Generalnego, do ustawy o sejmowej komisji śledczej, gdyż w art. 95 ust. 2 Konstytucji jest mowa o sprawowaniu przez Sejm kontroli nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym nie tylko w Konstytucji, ale i w ustawach. W art. 20 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej wyrażona została zasada dyskontynuacji komisji śledczych w związku z zakończeniem kadencji Sejmu, który je powołał, w przypadku gdy komisja nie zakończyła swojej działalności. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której komisja przekazała Marszałkowi Sejmu sprawozdanie ze swojej działalności, a Sejm nie rozpatrzył go do końca kadencji. Sprawozdanie komisji może być wówczas rozpatrzone przez Sejm kolejnej kadencji, o czym stanowi art. 21 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej. Przy czym rozpatrzenie sprawozdania komisji śledczej powołanej przez poprzedni Sejm jest jedynie uprawnieniem, a nie obowiązkiem Sejmu następnej kadencji. Nie wyklucza to więc możliwości ponownego powołania komisji śledczej w tej samej sprawie do zbadania działalności Rady Ministrów z okresu Sejmu poprzedniej kadencji, jak również działań wszystkich podmiotów należących do organizacyjnego systemu rządu, zwłaszcza że zgodnie z art. 18 ustawy o sejmowej komisji śledczej efektem badania komisji śledczej może być jej wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej osoby podlegającej odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, prawo Sejmu do powołania komisji śledczej, wynikające z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, służy zatem w pełnym zakresie Sejmowi każdej kadencji przez cały czas trwania jej kadencji i bez ograniczeń czasowych przedmiotu działania takiej komisji. W konsekwencji za dopuszczalne uznać należy wyznaczenie datami – od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. – czasowego zakresu przedmiotu badań Komisji.

2.9. W opinii Prokuratora Generalnego nie można również podzielić zarzutu wnioskodawcy, że w art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały nie sposób znaleźć precyzyjnego określenia sprawy, którą ma zbadać Komisja Śledcza, zgodnego z wymaganiami art. 111 ust. 1 Konstytucji i ze znaczeniem, jakie terminowi temu nadał Trybunał Konstytucyjny. Z treści uchwały wynika bowiem, że przedmiotem zainteresowania Sejmu są postępowania karne i czynności operacyjno-rozpoznawcze, których stronami lub innymi uczestnikami były podmioty wymienione w uchwale. Na podstawie tak sformułowanego przedmiotu działań Komisji Śledczej, uściślonego jeszcze podanymi w tytule oraz w art. 1 zakwestionowanej uchwały datami, określone zostały konkretne sprawy, które mogą zostać objęte jej badaniem. W związku z tym można powiedzieć, że przedmiot zainteresowania Komisji został wyodrębniony. Przedmiot ten stwarza możliwość zażądania przez Komisję od właściwych organów materiałów i informacji dotyczących postępowań karnych i czynności operacyjno-rozpoznawczych tylko w tych sprawach, które prowadzone były w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r., a stronami bądź uczestnikami byli członkowie Rady Ministrów, posłowie na Sejm i dziennikarze.

Zadaniem Komisji Śledczej nie jest jednak wszechstronne badanie tych spraw, lecz jedynie zbadanie, czy były one prowadzone wskutek wywierania nielegalnego wpływu, i to wyznacza zdaniem Prokuratora Generalnego „zbiór okoliczności”, będący przedmiotem działania Komisji. Zbiór ten składa się więc na określoną sprawę w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji przedmiotem zainteresowania Komisji będzie wiele

konkretnych spraw w ujęciu karnoprocesowym, jednakże badaniem objęty może być tylko jeden wskazany wyżej aspekt, a mianowicie wywieranie w trakcie tych spraw (postępowań karnych) nielegalnego wpływu. Dlatego też uprawniony jest zdaniem Prokuratora Generalnego pogląd, że w tym znaczeniu mamy do czynienia z jednostkową sprawą. Prokurator Generalny wskazał na utrwalone w orzecznictwie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące autonomiczności pojęć konstytucyjnych, zgodnie z którym znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych. Nie można więc według Prokuratora Generalnego twierdzić, że uchwała pozostawiła do uznania Komisji kwestię wyboru spraw, które mają być przedmiotem jej zainteresowania. Swobodnemu uznaniu Komisji uchwała nie pozostawia również kierunku (celu) ich badania. Co więcej, kazuistyczne określenie spraw w zakwestionowanej uchwale wiązałoby się z ewentualnością pominięcia niektórych spraw w utworzonym katalogu bądź z włączeniem do katalogu takich, które nie wiążą się z celem wyznaczonym Komisji. W każdym więc przypadku Sejm musiałby dokonywać nowelizacji zakwestionowanej uchwały. Tym samym bardziej racjonalne i poprawne legislacyjnie było rozwiązanie redakcyjne przyjęte w tym przypadku przez uchwałodawcę.

Prokurator Generalny stwierdził w przedłożonym Trybunałowi piśmie, że art. 2 i art. 3 zaskarżonej uchwały określają sprawę, która ma być przedmiotem badania powołanej Komisji Śledczej – i dlatego są zgodne z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji. Tym samym art. 2 i art. 3 nie naruszają jego zdaniem zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, oraz zasady legalizmu, wywodzonej z art. 7 Konstytucji.

2.10. Odnosząc się do pozostałych zarzutów, Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskodawca nie wykazał, że art. 2 pkt. 1, 2 i 3 uchwały pozostaje w adekwatnej relacji do art. 32 ust. 1 Konstytucji, a art. 2 oraz art. 3 pkt 1 lit. c, e oraz art. 3 pkt 2 lit. b w zakwestionowanych zakresach z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

2.11. Zarzut nieuzasadnionego uprzywilejowania osób politycznie wpływowych w stosunku do reszty obywateli, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie opiera się na treści zakwestionowanych przepisów, ale na antycypacji przyszłych zachowań funkcjonariuszy szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Zachowania te mogą polegać, według wnioskodawcy, na „niechętnym” stosowaniu tej samej miary wobec polityków i innych obywateli. Zdaniem Prokuratora Generalnego na podstawie tego kryterium nie można przeprowadzić kontroli art. 2 i art. 3 uchwały w aspekcie naruszenia zasady równości wobec prawa. W związku z tym wniósł on o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że przepisy te nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.12. Z kolei za uzasadnieniem braku niezbędnego związku treściowego pomiędzy art. 2 pkt. 1, 2 i 3 oraz art. 3 pkt 1 lit. c, e oraz art. 3 pkt 2 lit. b (w zakwestionowanych częściach) uchwały z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Prokuratora Generalnego, przemawia argument, że zasada domniemania niewinności osoby, przeciwko której toczy się postępowanie, wyrażona w art. 42 ust. 3 Konstytucji, odnosi się tylko do postępowania karnego. Z samego faktu, że ustawa o sejmowej komisji śledczej odwołuje się w określonych przypadkach do przepisów postępowania karnego, np. w odniesieniu do osób wezwanych przez komisję, nie można wywodzić, że zadaniem komisji śledczej jest rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej. Zadaniem jej jest bowiem ustalenie stanu faktycznego w danej sprawie, a rezultatem sporządzenie sprawozdania ze swojej działalności oraz ewentualne złożenie wniosku o pociągnięcie osób do odpowiedzialności konstytucyjnej, jeżeli będą ku temu podstawy. Prokurator Generalny

wskazał, że komisja śledcza nie ma żadnych kompetencji decyzyjnych. Jej zadaniem jest jedynie zbadanie działalności danego organu władzy publicznej. Natomiast zakwestionowane przepisy nie mogą być odczytywane jako odnoszące się do zasady domniemania niewinności. Z tych względów Prokurator Generalny wniósł o uznanie art. 42 ust. 3 Konstytucji za wzorzec nieadekwatny dla kontroli wskazanych we wniosku przepisów zakwestionowanej uchwały.

3. Marszałek Sejmu, ustosunkowując się w imieniu Sejmu do wniosku grupy posłów zarejestrowanego pod sygnaturą akt U 1/08, w piśmie z 17 października 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 2 i art. 3 zakwestionowanej uchwały są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a art. 2 pkt. 1, 2 i 3 oraz art. 3 pkt 1 lit. c oraz e zakwestionowanej uchwały są zgodne z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Na wstępie Marszałek Sejmu zauważył, że na żadnym z etapów prac parlamentarnych nad zakwestionowaną uchwałą nie przedstawiono wątpliwości konstytucyjnych tej miary, które pozwalałyby uznać, że narusza ona przepisy Konstytucji. Natomiast zgłaszane przez część posłów oraz niektórych prawników zastrzeżenia czy zarzuty co do zgodności przepisów uchwały z Konstytucją nie mogą mieć znaczenia merytorycznego dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

3.2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że analiza treści uchwały prowadzi do wniosku, że Komisja ma zbadać, czy najwyżsi urzędnicy administracji rządowej w okresie określonym w art. 1 uchwały dopuszczali się osobiście lub za pośrednictwem podległych im osób, pełniących kierownicze stanowiska w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, wywierania nielegalnego wpływu na funkcjonariuszy publicznych w celu wymuszenia na nich niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień w związku z postępowaniami karnymi i czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Tak wskazane zadanie Komisji jest „określoną sprawą” w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu nie powinno budzić wątpliwości, że Komisja została powołana do zbadania, czy ośrodek władzy wykonawczej, jakim jest Rada Ministrów i podległe jej służby, dopuścił się nadużycia owej władzy poprzez stworzenie nieformalnego i nielegalnego układu wzajemnych powiązań, mającego na celu wymuszanie określonych zachowań na funkcjonariuszach publicznych. Zgodnie ze stanowiskiem Marszałka Sejmu „Sprawą, którą bada Komisja, nie są zatem poszczególne przypadki, w których zachodzą poważne wątpliwości co do legalności działania władzy wykonawczej, ale ściśle określony przedmiotowo i podmiotowo zarzut istnienia na szczytach władzy grupy osób, która (...) w sposób systematyczny, ciągły i dla realizacji doraźnych wspólnych celów politycznych, w okresie pomiędzy 31 października 2005 r. a 16 listopada 2007 r., posługiwała się aparatem represji, w tym prokuraturą i służbami specjalnymi wobec politycznych oponentów – a więc dopuściła się nadużycia powierzonej władzy, a także przy pomocy tego aparatu chroniła polityczne lub prywatne interesy członków tejże nieformalnej grupy. Komisja ma za zadanie zbadać, czy taka grupa rzeczywiście istniała oraz kto wchodził w jej skład, a nadto jakie działania zostały podjęte w ramach tejże grupy wobec członków Rady Ministrów, posłów, funkcjonariuszy publicznych lub dziennikarzy”.

W ocenie Marszałka Sejmu uchwała z 11 stycznia 2008 r. w sposób wyczerpujący i jasny określa zbiór okoliczności, pozostający w sferze zainteresowania Sejmu. Sprawa, którą zbadać ma Komisja, jest określona zarówno poprzez wskazanie konkretnych celów,

jak i zakresu działania Komisji (art. 2 i art. 3), przy użyciu terminologii mającej utrwalone znaczenie w języku prawnym, w szczególności w prawie karnym. Dodatkowym elementem mającym bardzo istotne znaczenie dla wykładni art. 2 i art. 3 uchwały jest jej preambuła, w której Sejm wyjaśnił przyczyny powołania Komisji Śledczej. Wskazanie w preambule uchwały licznych przejawów niepokojących działań Rady Ministrów i podległych jej służb jest wyrazem przekonania Sejmu, że konieczne jest zbadanie w drodze powołania Komisji, czy można mówić o istnieniu w ramach Rady Ministrów i szefów służb specjalnych oraz Policji swoistej zorganizowanej grupy, która posługując się instytucjami podległymi Prezesowi Rady Ministrów lub poszczególnym ministrom, wywierała nielegalny wpływ na czynności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Prokuratury i Policji.

Sprawa, do wyjaśnienia której Sejm powołał Komisję Śledczą uchwałą z 11 stycznia 2008 r. – zdaniem Marszałka Sejmu – mieści się w granicach kontroli sejmowej, wyznaczonych w art. 95 ust. 2 Konstytucji. Przedmiotem zainteresowania Sejmu jest bowiem działalność członków Rady Ministrów i podległych jej służb. Ponadto z uwagi na funkcje, jakie przypisuje się kontroli sejmowej, Sejm był nie tylko uprawniony, ale wręcz zobowiązany do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów i podlegających Premierowi oraz ministrom najwyższych urzędników państwowych służb specjalnych i policyjnych na funkcjonariuszy publicznych.

Marszałek Sejmu stwierdził również, że kontroli sejmowej nie można ograniczać tylko do zdarzeń związanych z aktualnie urzędującą Radą Ministrów. Przeczy temu dotychczasowa praktyka parlamentarna, a także brak tego rodzaju ograniczenia w tekście Konstytucji. Zdaniem Marszałka Sejmu zasada dyskontynuacji odnosi się do prac parlamentarnych, w tym do prac komisji śledczych, jednakże dotyczy jedynie ustania określonych procesów legislacyjnych lub innych prac Sejmu. Skutkiem upływu kadencji parlamentarnej nie jest więc utrata możliwości zbadania spraw z okresu kadencji, która upłynęła, a jedynie powstanie konieczności ponownego zainicjowania stosownych procedur w Sejmie kolejnej kadencji. Dyskontynuacja ma zatem wyłącznie wymiar formalny, nie powoduje natomiast utraty możliwości zbadania określonej sprawy z przeszłości. W systemie państwa demokratycznego za wręcz nieodzowne uznać należy przyznanie parlamentowi uprawnienia do kontroli poczynań Rady Ministrów, zwłaszcza jeżeli w poprzednim układzie sił w parlamencie kontrola taka nie była sprawowana lub jej sprawowanie było z różnych względów utrudnione.

3.3. W opinii Marszałka Sejmu zasada równości wobec prawa nie stanowi odpowiedniego wzorca kontroli art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r., ponieważ przedmiotem zainteresowania Komisji nie są osoby wymienione w preambule zakwestionowanej uchwały, lecz działalność Rady Ministrów i podległych premierowi służb specjalnych w obszarze domniemanych nacisków na funkcjonariuszy publicznych. To właśnie działanie Komisji ma pomóc w zapewnieniu równości wobec prawa także tych osób, które są przez opinię publiczną podejrzewane o wywieranie niedozwolonego wpływu na instytucje administracji rządowej.

3.4. Zarzut niezgodności art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z art. 2 i art. 7 Konstytucji, zdaniem Marszałka Sejmu, jest nieuzasadniony. Nie można bowiem uznać, by wskazanie celów i zakresu działania Komisji w odrębnych jednostkach redakcyjnych w sposób możliwie szczegółowy naruszało zasady poprawnej legislacji.

3.5. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 2 pkt. 1, 2 i 3 oraz art. 3 pkt 1 lit. c oraz e zakwestionowanej uchwały z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1

Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że w treści uchwały nie ma jakichkolwiek wskazań, które naruszałaby zasadę domniemania niewinności, w szczególności wymienienie najwyższych stanowisk w państwie nie stanowi w świetle treści art. 2 i art. 3 uchwały przesądzenia winy osób w przeszłości zajmujących te stanowiska.

## II

W rozprawie, która odbyła się 26 listopada 2008 r., wzięli udział przedstawiciele grupy posłów, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych przesłanych do Trybunału oraz przytoczoną w nich argumentację.

Przedstawiciel grupy posłów przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109) wyznaczył konstytucyjne standardy, które musi spełniać każda uchwała o powołaniu komisji śledczej. Standardów tych nie spełnia uchwała z 11 stycznia 2008 r., co podnoszono wielokrotnie na etapie prac legislacyjnych. Wskazywano wówczas, że zakres przedmiotowy działania Komisji Śledczej został określony w projekcie uchwały w sposób zbyt szeroki, a przez to nie dotyczy jednej konkretnej sprawy, lecz wielu osób i wątków. Uchwała z 11 stycznia 2008 r. została uchwalona pomimo tych zarzutów, w tym opinii prawnych ekspertów stwierdzających jednoznacznie niekonstytucyjność jej projektu.

Odpowiadając na pytanie sędziego Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiciel grupy posłów wyjaśnił, że art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r. jest przedmiotem zaskarżenia.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że Sejm VI kadencji, powołując Komisję Śledczą uchwałą z 11 stycznia 2008 r., nie naruszył standardów konstytucyjnych wyznaczonych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06. Zdaniem przedstawiciela Sejmu formułowany przez wnioskodawcę zarzut braku określonej sprawy w uchwale z 11 stycznia 2008 r. nie może być uznany za trafny. Sprawa, do wyjaśnienia której Sejm powołał Komisję Śledczą, jest określona. Komisja ma bowiem zbadać, czy najwyżsi urzędnicy administracji rządowej w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. dopuszczali się osobiście lub za pośrednictwem podległych im osób pełniących kierownicze stanowiska w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wywierania nielegalnego wpływu na funkcjonariuszy publicznych w ściśle określonym celu – wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że uchwała z 11 stycznia 2008 r. jest zredagowana w sposób daleki od doskonałości. Błędy redakcyjne zakwestionowanej uchwały nie przekraczają jednak miary uzasadniającej uznanie jej za niekonstytucyjną.

W toku rozprawy przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyjaśnił, że kryteria pozwalające na wyodrębnienie „sprawy” w postępowaniu karnym zależą od tego, czy w ogóle można określić, na czym polega naruszenie normy prawa karnego i kto mógł się tego naruszenia dopuścić, czy te naruszenia pozostają w jakimś wzajemnym związku ze sobą, czy osoby, które dopuszczały się tych naruszeń, pozostają w związku, polegającym na tym, że ich zachowania były powiązane ze sobą, czy też chodzi tylko o to, że same naruszenia miały miejsce, na przykład w jednym miejscu lub w jednym czasie.

W ocenie przedstawiciela Prokuratora Generalnego inny jest cel i możliwy przedmiot działania komisji śledczej, a inny cel i przedmiot postępowania karnego. Jeżeli mamy do czynienia z naruszeniem prawa karnego, to celem postępowania karnego jest doprowadzenie do ukarania sprawcy czynu, a środkiem realizacji tego celu jest

wyjaśnienie wszystkich okoliczności, które są istotne dla odpowiedzialności karnej. Natomiast sejmowa komisja śledcza powinna działać w taki sposób, żeby nie zastępować organów ścigania w prowadzeniu poszczególnych, jednostkowych spraw w znaczeniu karnoprocesowym. Zdaniem przedstawiciela Prokuratora Generalnego, Sejm w ramach kompetencji kontrolnych może zbadać, czy występują takie nieprawidłowości w działaniu podmiotów podlegających jego kontroli, które będą wymagały jego interwencji. Śledztwo sejmowe ma znaczenie, gdy zawiodły istniejące mechanizmy wykrywania naruszeń prawa, którym należy przeciwdziałać poprzez ukazanie ich społeczeństwu i napiętnowanie polityczne lub też ustanowienie odpowiednich regulacji prawnych. W tym kontekście rozumienie „sprawy”, o jakiej mowa w art. 111 ust. 1 Konstytucji, obejmuje zbadanie, czy wystąpiły pewnego rodzaju powiązane ze sobą nieprawidłowości, które dadzą się zidentyfikować i którym należy przeciwdziałać, a które na gruncie procedury karnej mogą stanowić cały szereg odrębnych, nawet niepowiązanych ze sobą zdarzeń.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem dopuszczalności badania zgodności z Konstytucją poszczególnych elementów uchwały z 11 stycznia 2008 r.

1.1. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął wątpliwości dotyczące zakresu swojej kognicji w kwestii kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu powołujących komisje śledcze w wyroku z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109). Trybunał stwierdził, że z art. 188 ust. 3 Konstytucji wynika kompetencja Trybunału do badania legalności takich uchwał, w zakresie, w jakim wyrażają one normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Odwołując się do wyroku z 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 127), Trybunał Konstytucyjny przytoczył aprobusz swój dorobek na temat pojęcia aktu normatywnego. Niezależnie zatem od zmian przepisów konstytucyjnych i ustawowych, a także niezależnie od pewnych wahań i dającej się zauważyć ewolucji poglądów samego Trybunału Konstytucyjnego, można mówić o ukształtowaniu się w jego orzeczeniach istotnych stałych elementów rozstrzygania o normatywności aktu prawnego. Są nimi:

1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna),

2) konkretny charakter tego rodzaju oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne,

3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny zawsze stał na stanowisku, że jeżeli w badanym akcie prawnym odnajduje jakąkolwiek treść normatywną, to nie ma podstaw wyłączenia go spod kontroli konstytucyjności czy legalności, zwłaszcza gdy dotyczy on chronionych praw i wolności podstawowych. Trybunał Konstytucyjny domniemywa w takiej sytuacji normatywność aktu prawnego. W przeciwnym bowiem wypadku, biorąc pod uwagę dużą liczbę takich aktów prawnych, wydawanych przez różne organy państwa, a niekiedy także inne podmioty, większość z nich pozostawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną i skuteczną kontrolą ich konstytucyjności lub legalności.

1.2. Trybunał uznał jednocześnie w wyroku w sprawie o sygn. U 4/06, że uchwała Sejmu powołująca komisję śledczą ma mieszany charakter. Z jednej strony uchwała taka jest aktem kreacji w zakresie, w jakim powołuje konkretną komisję śledczą, a zatem jest jednostkowym aktem stosowania prawa. Z drugiej jednak strony uchwała taka wyraża również normy generalno-abstrakcyjne, w zakresie, w jakim wyznacza zakres działania powołanej komisji śledczej oraz sprawę, którą ma ona zbadać.

We wspomnianym wyroku Trybunał orzekł, iż normatywność uchwał centralnych organów państwowych zaskarżonych do Trybunału Konstytucyjnego powinna być stwierdzona przed wydaniem orzeczenia, co do *meritum*, jako kwestia wstępna. Stwierdzenie to należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku zaskarżenia kilku elementów uchwały konieczne jest zbadanie normatywności każdego z nich przed wydaniem orzeczenia merytorycznego.

Taka sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie. Grupa posłów w swoim wniosku zakwestionowała cztery elementy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku (M. P. Nr 5, poz. 51; dalej: zakwestionowana uchwała lub uchwała z 11 stycznia 2008 r.), a mianowicie: jej tytuł, jej art. 1, jej art. 2 oraz jej art. 3. Dlatego też przed wydaniem orzeczenia konieczne było rozpatrzenie przez Trybunał kwestii normatywności każdego ze wspomnianych elementów.

2. Kwestia charakteru prawnego art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r. (część kreująca oraz część normatywna).

2.1. Jeśli chodzi o tytuł uchwały, to nie ma wątpliwości, że pełni on jedynie funkcję identyfikacyjną i nie można z jego treści zrekonstruować normy prawnej, co powoduje w konsekwencji konieczność umorzenia postępowania w zakresie badania tego elementu uchwały ze względu na niedopuszczalność orzekania.

2.2. Nie budzi wątpliwości normatywny charakter art. 2 oraz art. 3 uchwały. Art. 2 reguluje cele Komisji, natomiast art. 3 normuje zakres działania Komisji. Oba wspomniane przepisy są więc podstawą rekonstrukcji norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym.

2.3. Niejednoznaczny jest natomiast *prima facie* charakter art. 1 uchwały. Przepis ten składa się z 90 wyrazów. Jest on znacznie dłuższy niż inne takie przepisy tworzone przez Sejm jako art. 1 w uchwałach powołujących komisje śledcze. Z treści art. 1 wynika znacznie więcej niż tylko akt kreacyjny, niebędący normą prawną. Niewątpliwie przepis ten wysławia akt kreacji komisji śledczej, a więc wyraża normę o charakterze konkretno-indywidualnym i w tym zakresie nie podlega on kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Analiza całej treści art. 1 zakwestionowanej uchwały prowadzi jednak do wniosku, że przepis ten składa się z dwóch odrębnych części. Część pierwsza: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, powołuje

Komisję Śledczą, zwaną dalej «Komisją», kreuje konkretną komisję śledczą; część druga: „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 roku do 16 listopada 2007 roku”, służy zrekonstruowaniu normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, z części drugiej art. 1 daje się zrekonstruować zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz czasowy działań Komisji. Innymi słowy, w art. 1 zakwestionowanej uchwały Sejm nie tylko powołał Komisję Śledczą, ale też określił sprawę, którą ma ona zbadać.

Po drugie, za taką interpretacją art. 1 przemawia składnia tego przepisu, w której uchwałodawca oddzielił akt powołania konkretnej Komisji Śledczej – sformułowaniem „zwaną dalej Komisją” – od określonej sprawy powierzonej jej do zbadania.

Pierwsza część tego przepisu, powołując Komisję Śledczą, wysławia zatem normę konkretno-indywidualną, natomiast druga część, począwszy od słów „do zbadania sprawy”, określa sprawę, którą ma zbadać ta Komisja. Artykuł 1 zakwestionowanej uchwały ma przeto podwójny charakter: w pierwszej części kreacyjny, indywidualno-konkretny, a w drugiej części generalno-abstrakcyjny.

Ta druga część art. 1 (dalej: część normatywna art. 1) stanowi przedmiot kontroli merytorycznej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tak więc w dalszym toku badania zakwestionowanej uchwały Trybunał będzie kontrolował konstytucyjność części normatywnej art. 1 uchwały, która wyznacza sprawę zleconą do zbadania Komisji i ma charakter normatywny.

2.4. Po analizie treści części normatywnej art. 1, art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że stanowią one przepisy uzupełniające przepisy ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. Nr 35, poz. 321, ze zm.; dalej: ustawa o sejmowej komisji śledczej). Uznanie zakwestionowanej w niniejszej sprawie uchwały za nieodzowny element służący odtworzeniu normatywnej podstawy działania powołanej tą uchwałą Komisji Śledczej opiera się na tym, że dopiero ustalenie zakresu powierzonej do zbadania sprawy pozwala na wskazanie granic, w jakich Komisja ta może korzystać z uprawnień wynikających z ustawy o sejmowej komisji śledczej. Bez tego uzupełnienia nie byłaby możliwa ocena legalności działania komisji śledczej (por. wyrok w sprawie o sygn. U 4/06).

2.5. Konkludując, Trybunał stwierdza, że w części normatywnej art. 1 zakwestionowanej uchwały Sejm wyznaczył sprawę, którą ma zbadać Komisja Śledcza. W tym kontekście należy badać dalej konstytucyjność art. 2 i art. 3 uchwały w świetle powołanych przez wnioskodawcę wzorców.

3. Kwestia zgodności art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z art. 2 i art. 7 Konstytucji.



3.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 1 uchwały w zakresie, w jakim wyraża on nazwę Komisji, z zasadami poprawnej legislacji oraz legalizmu. W istocie jednak większość zarzutów wnioskodawcy dotyczy art. 2 i art. 3. Zarzuty odnoszące się do art. 1 sprowadzają się do dwóch kwestii. Po pierwsze, niejednoznacznego wyznaczenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego pracy Komisji. Po drugie irrelewantnego z punktu widzenia celu powołania Komisji wyznaczenia granic czasowych jej działania.

3.2. Pierwszy zarzut związany jest z tezą o naruszeniu zasad poprawnej legislacji, wynikających z art. 2 Konstytucji. Argumentacja wnioskodawcy opiera się na porównaniu art. 1 z preambułą kwestionowanej uchwały. W art. 1 uchwałodawca, posługując się określeniem „spraw z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom”, używa sformułowań o charakterze generalnym. W preambule natomiast wymienił konkretnych ministrów z imienia i nazwiska. Wnioskodawca zaznacza przy tym, że uchwałodawca nie rozstrzyga, czy Komisja ma się zajmować sprawami tylko tych konkretnych polityków oraz dziennikarzy, czy też ich sprawy są tu wymienione jedynie przykładowo.

Jak wskazał Trybunał w wyroku z 24 lutego 2003 r. (sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13), zasady poprawnej legislacji są funkcjonalnie związane z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów.

Przepisy powinny być formułowane w sposób jasny i precyzyjny. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów poprawnych pod względem językowym, klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Natomiast przepisy precyzyjne to przepisy sformułowane w możliwie najwyższym stopniu jednoznacznie, tak by ograniczyć interpretatorowi zbędne wątpliwości w odtworzeniu z nich norm prawnych wyznaczających co, kto i kiedy powinien czynić.

Nie budzi wątpliwości, że preambula jest taką częścią aktu normatywnego, która pełni funkcję wskazówki interpretacyjnej przy wykładni jego części artykułowanej. Brak natomiast zgody co do tego, czy preambula zawiera normy prawne lub ich elementy (zob. S. Lewandowski, *Kontrowersje wokół preambuły*, „Studia Iuridica” 1996, nr 31, s. 87-95). Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie można z góry wykluczyć możliwości odkodowania z preambuły norm prawnych lub ich elementów. W wypadku zakwestionowania zgodności preambuły z Konstytucją, Trybunał każdorazowo musi dokonać analizy jej treści. Treść preambuły ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia jej charakteru prawnego. W niniejszej sprawie wnioskodawca nie stawia zarzutu niezgodności preambuły do uchwały z 11 stycznia 2008 r. z Konstytucją, lecz jedynie przywołuje ją na dowód braku precyzji art. 1. Z tego też względu przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest tylko część normatywna art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r.

Trybunał stwierdza, że krąg podmiotów podlegających kognicji Komisji Śledczej powołanej kwestionowaną uchwałą został określony w sposób rodzajowy, jasny i precyzyjny. W związku z tym wymienienie w preambule zakwestionowanej uchwały pewnych osób z imienia i nazwiska jest irrelewantne z punktu widzenia badania zgodności art. 1 z zasadami poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

3.3. Drugi zarzut dotyczy ram czasowych wyznaczonych do zbadania Komisji Śledczej i wiąże się z koniecznością dokonania kontroli części normatywnej art. 1 z punktu widzenia jej zgodności z art. 7 Konstytucji, a dokładnie z określoną w tym przepisie zasadą legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

Wnioskodawca twierdzi, że „wątpliwe jest, czy badanie faktów związanych z działaniem poprzedniej Rady Ministrów, przypadających w okresie poprzedniej kadencji Sejmu, mieści się w zakresie funkcji kontrolnej sprawowanej przez Sejm na podstawie art. 95 ust. 2 Konstytucji, a tym samym może być zadaniem sejmowej komisji śledczej” (s. 7 wniosku). Wskazuje on również na irrelewantność użytych w uchwale dat, z punktu widzenia ciągłości różnych sytuacji prawnych i faktycznych, oraz na brak możliwości wyjaśnienia jakiegokolwiek sprawy przy takim ograniczeniu czasowym działań Komisji. Wnioskodawca, kwestionując więc kompetencję Komisji Śledczej do badania działań zdymisjonowanego już rządu, zarzuca tym samym art. 1 uchwały naruszenie zasady legalizmu. Z argumentacji wnioskodawcy wynika bowiem, że Sejm, wyznaczając ramy czasowe działań Komisji, naruszył art. 7 Konstytucji przez przekroczenie uprawnień kontrolnych przyznanych mu na mocy art. 95 ust. 2 Konstytucji.

Analizując powyższy zarzut wnioskodawcy, Trybunał stwierdza, że komisja śledcza jest jednym z podstawowych konstytucyjnych narzędzi kontroli parlamentarnej. Kontrola sejmowa oznacza prawo Sejmu do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności. Kontrola ta służy zebraniu informacji niezbędnych do realizacji funkcji ustawodawczej, ułatwia społeczeństwu uzyskanie informacji o działaniu organów państwowych, zapewnia poddanie aparatu państwowego kontroli opinii publicznej. Kontrola sejmowa umożliwia nie tylko realizację funkcji ustawodawczej, ale wiąże się z pozycją ustrojową Sejmu (zob. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41 i wyrok w sprawie o sygn. U 4/06). Trybunał pragnie też podkreślić, że postępowanie przed komisją śledczą ma głównie za zadanie zbadanie okoliczności, które nie mogą lub tylko pobocznie mogą być wyjaśnione i rozstrzygnięte w postępowaniu innym niż parlamentarne.

Wyznaczone w uchwale daty mają podstawowe znaczenie dla określenia sprawy, którą ma zbadać Komisja. Komisja Śledcza powołana zakwestionowaną uchwałą ma bowiem zbadać sprawę ewentualnego nielegalnego wywierania wpływu przez osoby sprawujące funkcje kierownicze w konkretnej ekipie rządzącej we wskazanym w uchwale okresie. Sejm, wykonując swoje funkcje kontrolne na podstawie art. 95 ust. 2 Konstytucji, ma swobodę tworzenia komisji śledczych do badania określonych spraw zaistniałych w określonym w uchwale okresie. Badanie śledcze zawsze dotyczy zdarzeń przeszłych. Przedmiotem śledztwa sejmowego mogą być podlegające kontroli sejmowej zdarzenia z okresu działania przeszłej bądź aktualnie funkcjonującej Rady Ministrów.

Z art. 95 ust. 2 Konstytucji nie wynika ograniczenie funkcji kontrolnej Sejmu do rządu aktualnie urzędującego. Funkcję kontrolną Sejmu pojmować należy bowiem szeroko (por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 33-35). W ramach szeroko rozumianej parlamentarnej kontroli Rady Ministrów mieści się również partycypacja Sejmu w procesie stawiania jej członków przed Trybunałem Stanu, a jak wynika z ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Stanu), okoliczność, że oskarżona osoba nie sprawuje już urzędu lub nie pełni funkcji, nie stanowi przeszkody do postawienia jej w stan oskarżenia.

W takiej sprawie – zbadanie podejrzenia podejmowania przez członka Rady Ministrów decyzji sprzecznej z prawem (nadużycia władzy) – należy postawić pytanie, czy nie prowadzi to do „dublowania” kompetencji kontrolnych komisji śledczej oraz kompetencji Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Odpowiedź pozytywna prowadzić musiałaby do konkluzji, że dublowanie/nakładanie się kompetencji danej komisji śledczej oraz Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej byłoby sprzeczne z zasadą ekonomii procesowej. W takiej sytuacji pierwszeństwo należałoby przyznać

kompetencjom Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, ponieważ rezultatem jej pracy może być postawienie danej osoby w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

Inne są cele działania komisji śledczej, a inne Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Działania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej zawsze związane są z odpowiedzialnością przed Trybunałem Stanu, podczas gdy działania komisji śledczej mogą, ale nie muszą spowodować wszczęcia postępowania zmierzającego do wyegzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Odpowiedzialność konstytucyjna jest zaś niezależna od tego, czy dana osoba jeszcze zajmuje swoje stanowisko, czy też już go nie zajmuje (por. art. 23 ustawy o Trybunale Stanu).

Kontrola parlamentarna jest jednym z filarów demokracji parlamentarnej; nie może ograniczać się tylko do urzędującej Rady Ministrów, jeżeli ma być realna i skuteczna. Brak możliwości badania przez sejmową komisję śledczą budzących wątpliwości publiczne działań byłej Rady Ministrów czyniłby kontrolę parlamentarną w dużej mierze iluzoryczną. Z tego też właśnie powodu nie może być konstytucyjnej przeszkody do zlecenia w uchwale zbadania przez sejmową komisję śledczą także sprawy określonej działalności poprzedniej Rady Ministrów, któregoś z jej członków lub innych funkcjonariuszy administracji rządowej.

Nie można tu pominąć treści art. 21 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej. Przepis ten upoważnia Sejm kolejnej kadencji do rozpatrzenia sprawozdania komisji śledczej, jeżeli komisja ta „przekazała Marszałkowi Sejmu sprawozdanie (...), a Sejm nie rozpatrzył go do końca kadencji”. Nic też nie stoi na przeszkodzie, aby Sejm nowej kadencji powołał komisję śledczą, powierzając jej do zbadania dokładnie tę samą sprawę, którą badała komisja śledcza w Sejmie poprzedniej kadencji i nie zakończyła swojej działalności przed końcem tej kadencji (art. 20 ust. 1 tej ustawy).

W kontekście rozstrzyganej przez Trybunał sprawy, wspomniana wyżej legitymizacja działań komisji śledczej jest tym bardziej uzasadniona, że w uchwale z 11 stycznia 2008 r. Sejm zlecił powołanej Komisji zbadanie, czy doszło do choćby jednego przypadku wywarcia nielegalnego nacisku przez któregoś z członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy porządku prawnego, a więc chodziło o uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy doszło do działania niezgodnego z prawem (Konstytucją i ustawami). W obcych systemach parlamentarnych jest przyjęte, że komisje śledcze powołane w parlamencie danej kadencji mogą badać zarzuty nieprawidłowości działania poprzednich rządów (zob. B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 10, 83, 85, 87). W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej przedmiotem pracy takiej komisji może być m.in. „badanie zarzutów kierowanych pod adresem administracji rządowej, jej błędów, arbitralności lub dowolności w działaniu, nadużycia władzy, marnotrawstwa, nieuczciwości, oszustw” (F. M. Kaiser, W. J. Oleszek, T. J. Halstead, M. Rosenberg, T. B. Tatelman, *Congressional Oversight Manual. CRS Report For Congress*, Washington 2007, s. 2-3).

3.4. Konkludując, część normatywna art. 1 kwestionowanej uchwały jest zgodna z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

#### 4. Pojęcie „określonej sprawy” (art. 111 ust. 1 Konstytucji).

4.1. W wyroku w sprawie o sygn. U 4/06 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sprawa, do zbadania której Sejm może powołać komisję śledczą, musi:

1) dotyczyć działalności organów i instytucji publicznych wyraźnie poddanych przez Konstytucję i ustawy kontroli Sejmu;

- 2) odnosić się do pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności;
- 3) „istnieć obiektywnie”;
- 4) być określona, tzn. stanowić zbiór okoliczności wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji;
- 5) być określona poprzez cel, który ma zostać zrealizowany w trakcie śledztwa sejmowego.

4.2. Zakres podmiotowy Komisji Śledczej powołanej uchwałą z 11 stycznia 2008 r. dotyczy bez wątpienia organów i instytucji publicznych wyraźnie poddanych przez Konstytucję i ustawy kontroli Sejmu. Komisja ta ma bowiem zbadać działalność członków Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej (Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego).

4.3. Sprawa, którą ma zbadać Komisja Śledcza powołana uchwałą z 11 stycznia 2008 r., odnosi się do zarzutu istnienia mechanizmu 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 członków Rady Ministrów, posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzy lub przeciwko nim, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.

Zakres przedmiotowy sprawy, którą ma zbadać Komisja Śledcza, dotyczy zatem nie setek różnych spraw, lecz tylko przypadków związanych z zarzutem nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na określonych funkcjonariuszy. Przedmiotem śledztwa sejmowego zleconego w kwestionowanej uchwale, ma być zarzut nielegalnego wywierania wpływu, czyli czynności przekraczające granice wyraźnych, ustawowych kompetencji położonych do podejmowania decyzji kontrolnych wobec działań operacyjnych oraz procesowych funkcjonariuszy organów ścigania w ramach prowadzonych przez nich spraw. Przy tym ograniczeniem zakresu przedmiotowego sprawy jest wskazanie w uchwale, że owo nielegalne wywieranie wpływu było podejmowane w określonym celu, tzn. wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez podległych funkcjonariuszy w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem członków Rady Ministrów, posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzy lub przeciwko nim. Zakres przedmiotowy sprawy zawęża również wskazanie okresu od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r., które daje się racjonalnie uzasadnić sprawowaniem władzy przez osoby kierujące najsilniejszą frakcją parlamentarną w koalicji parlamentarnej, a potem rządowej Sejmu V kadencji.

4.4. Wskazana powyżej sprawa istnieje obiektywnie w tym sensie, że zarzut nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji

Bezpieczeństwa Wewnętrznego na określone w uchwale podmioty był wielokrotnie formułowany przez opozycję parlamentarną w Sejmie V kadencji, co w Sejmie VI kadencji doprowadziło m.in. do powołania Komisji Śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy, M. P. Nr 100, poz. 1080). Zarzuty takie formułowali również dziennikarze, a nawet politycy wchodzący w różnym czasie w skład Rady Ministrów w okresie Sejmu V kadencji.

4.5. Sprawa zbadania zarzutu istnienia mechanizmu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na określone w uchwale podmioty stanowi również zbiór okoliczności wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed Komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji. Podmioty, których działania będą przedmiotem zainteresowania Komisji, wymienione zostały enumeratywnie. Dodatkowo także w badanej uchwale Sejm wskazał okres (od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.), w którym podmioty te miałyby dokonywać aktów nielegalnego wywierania wpływu w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków. Nie budzi zatem wątpliwości, do zbadania jakiej sprawy Sejm powołał Komisję Śledczą uchwałą z 11 stycznia 2008 r.

4.6. Warto w tym miejscu podkreślić, że zakwestionowana uchwała nie jest pierwszą, w której Sejm – powołując komisję śledczą – zawarł w tytule termin „zarzut” (por. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 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 S.A., M. P. Nr 24, poz. 412).

4.7. Znaczenia terminu „określona sprawa” użytego w art. 111 ust. 1 Konstytucji nie można utożsamiać ze „sprawą” w rozumieniu kodeksu postępowania karnego. Celem postępowania karnego jest wyjaśnienie okoliczności sprawy oraz wykrycie i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawcy/sprawców przestępstwa/przestępstw. Natomiast celem powołania przez Sejm komisji śledczej do zbadania określonej sprawy w ramach konstytucyjnych kompetencji kontrolnych jest uzyskanie informacji o działalności administracji rządowej. Sejm może powołać komisję śledczą zarówno w wypadku, gdy zawiodły istniejące procedury wykrywania naruszeń prawa, jak i wtedy, gdy działają one właściwie. Niemniej jednak, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie U 4/06, „podjęcie jakichkolwiek działań śledczych poprzedzone musi być ustaleniem celu, którego realizacji działania te mają służyć. Identyfikacja podmiotów oraz przedmiotu, którymi ma się zajmować komisja śledcza, jest warunkiem *sine qua non* precyzyjnego ustalenia problemów, które komisja ma rozwiązać, bądź podjąć dla stwierdzenia potrzeby ich rozwiązania” (pkt 4.1).

Informacje uzyskane w toku śledztwa sejmowego mogą doprowadzić do uchwalenia przez Sejm odpowiednich regulacji prawnych, mających zapobiegać w przyszłości występującym nieprawidłowościom czy też naruszeniom prawa lub być podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej albo konstytucyjnej określonych osób.

Tak wyznaczony cel działania komisji śledczej powoduje, że „określona sprawa” w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji obejmuje zbiór okoliczności, które stanowią przedmiot zainteresowania Sejmu. Zbiór ten może zatem dotyczyć różnych przejawów działalności administracji rządowej, które składają się na dający się wyodrębnić i sprecyzować mechanizm postępowania zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji. Jednocześnie przedmiot działania komisji śledczej musi być tak wyznaczony, by komisja śledcza miała faktyczne możliwości zbadania powierzonej jej sprawy w toku kadencji Sejmu.

5. Cel a zakres działania Komisji Śledczej w świetle art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r.

5.1. W art. 2 uchwały z 11 stycznia 2008 r. Sejm wytyczył cel działania Komisji, którym ma być ustalenie, czy w wyniku działania określonych osób wystąpiły określone zdarzenia i fakty w określonym czasie. Z kolei w art. 3 tej uchwały Sejm wyznaczył zakres działania Komisji, w którym mieści się zbadanie określonych okoliczności zdarzeń i faktów wymienionych w art. 2 kwestionowanej uchwały. Bardzo ścisły związek treściowy art. 2 z art. 3 uchwały przejawia się w odwołaniu w art. 3 pkt 1 do art. 2 pkt 1-3. Nadto należy zauważyć, że zgodnie z definicją słownikową słowo „ustalić” znaczy m.in. „stwierdzić (stwierdzać), wykazać (wykazywać) coś po uprzednim zbadaniu” (*Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. Stanisław Dubisz, t. 4, Warszawa 2003, s. 1033). Ustalenie zatem, czy miały miejsce zdarzenia i fakty wskazane w art. 2 uchwały, ma być konsekwencją zbadania przez Komisję okoliczności faktycznych wymienionych w art. 3 uchwały.

5.2. Zestawiając art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z częścią normatywną jej art. 1, Trybunał stwierdza, że sprawa, do zbadania której Sejm powołał Komisję Śledczą, została wyznaczona właśnie przez ten ostatni przepis. Art. 2 i art. 3 uchwały stanowią natomiast jego uszczegółowienie przez wskazanie celu i zakresu działania Komisji. O ile bowiem w części normatywnej art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r. Sejm wyznaczył Komisji Śledczej do zbadania sprawę istnienia „mechanizmu” nielegalnego wywierania wpływu przez określone podmioty, o tyle w art. 2 i art. 3 kwestionowanej uchwały określił cel i zakres jej działania.

6. Kwestia zgodności odrębnego uregulowania celu działania Komisji Śledczej (art. 2) oraz zakresu jej działania (art. 3) w uchwale z 11 stycznia 2008 r. z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

6.1. Twórcy uchwały świadomie, jak wynika z materiałów dotyczących prac sejmowych (por. „Biuletyn Komisji Sejmowych”, posiedzenie Komisji Ustawodawczej z 9 stycznia 2008 r., nr 132/VI kad., s. 3-4), zawarli w niej odrębny przepis określający cel działania Komisji. Tym przepisem jest art. 2 zakwestionowanej uchwały, który rozpoczyna się od słów: „Celem działania Komisji”. W ten sposób Sejm starał się spełnić wymagania dotyczące uchwał powołujących komisje śledcze, które wynikają z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. U 4/06 (Trybunał orzekł w nim, że „podjęcie jakichkolwiek działań śledczych poprzedzone musi być ustaleniem celu, którego realizacji działania te mają służyć”). Wnioskodawca kwestionuje zgodność takiej redakcji uchwały z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Jego zdaniem, uregulowanie w odrębnych jednostkach redakcyjnych celu działania Komisji i zakresu jej działania uniemożliwia precyzyjne

rozgraniczenie regulowanej materii, a tym samym jest niezgodne z wywodzonymi z art. 2 zasadami poprawnej legislacji. Zastosowanie takiej techniki redakcyjnej narusza również, zdaniem wnioskodawcy, zasadę legalizmu, ponieważ powołana Komisja Śledcza nie ma podstaw prawnych koniecznych do działania w sposób zgodny z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji).

6.2. Zarzuty wnioskodawcy nie zostały poparte odpowiednimi argumentami, o czym przekonuje treść art. 2 i art. 3 kwestionowanej uchwały. Przepisy te pozostają ze sobą w ścisłym związku, co wykazał Trybunał Konstytucyjny w punkcie 5 tej części uzasadnienia. Trybunał, badając, co stanowi sprawę, do zbadania której Sejm powołał Komisję Śledczą uchwałą z 11 stycznia 2008 r., ocenia również, czy przepisy wyznaczające cel oraz zakres działania mieszczą się w jej granicach. Oznacza to, że osobne określenie w uchwale celu oraz zakresu działania Komisji nie narusza zasad poprawnej legislacji wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Powołana Komisja Śledcza ma podstawy prawne konieczne do działania w sposób zgodny z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji). Tak więc zabieg legislacyjny polegający na określeniu w osobnych jednostkach redakcyjnych celu działań komisji i zakresu jej działania nie narusza art. 7 Konstytucji.

Konkluzja ta nie przesądza jednak, że wszystkie jednostki redakcyjne art. 2 i art. 3 kwestionowanej uchwały są zgodne w pozostałym zakresie z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. Stwierdzenie przez Trybunał niezgodności poszczególnych jednostek redakcyjnych ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli (art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji) w dalszym toku badania konstytucyjności zakwestionowanych przepisów będzie – co oczywiste – oznaczać niezgodność z bardziej ogólnymi normami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 2 i art. 7.

7. Kwestia zgodności art. 2 pkt 1 i 2 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.

7.1. Jak już ustalił Trybunał, analiza treści uchwały z 11 stycznia 2008 r. prowadzi do wniosku, że powołana na jej podstawie Komisja Śledcza ma zbadać sprawę 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 członków Rady Ministrów, posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzy lub przeciwko nim, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.

Tak wyznaczona sprawa spełnia konstytucyjne wymaganie jej określoności i może zostać zbadana przez Komisję Śledczą. Zarzut 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 określonym celu i wskazanym okresie stanowi wyodrębniony oraz możliwy do zidentyfikowania przedmiot śledztwa sejmowego.

7.2. Z treści art. 2 pkt 1 wynika, że celem działania Komisji jest „ustalenie, czy postępowania karne, których stroną lub uczestnikiem byli członkowie Rady Ministrów, posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarze, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku, zostały wszczęte lub były prowadzone wskutek nielegalnego wpływu członków Rady Ministrów, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na czynności funkcjonariuszy Policji lub Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości”.

7.3. Z kolei w art. 2 pkt 2 wskazano, że celem działania Komisji ma być także „ustalenie, czy w toku postępowań karnych prowadzonych z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku, były podejmowane decyzje lub czynności procesowe wskutek nielegalnego wpływu członków Rady Ministrów, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na czynności funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości”.

7.4. Cele określone w art. 2 pkt 1 i 2 mieszczą się w ramach sprawy określonej w części normatywnej art. 1. Co więcej, precyzują i dookreślają zakres przedmiotowy i podmiotowy działań komisji śledczej. To sprawia, że art. 2 pkt 1 i 2 nie narusza art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji. Należy jednak podkreślić konieczność interpretacji systematycznej art. 2 pkt 1 i 2. Taka interpretacja systematyczna musi uwzględniać przede wszystkim treść części normatywnej art. 1, w której uchwałodawca wskazał, że powołana kwestionowaną uchwałą Komisja Śledcza ma zbadać sprawę zarzutu wywierania nielegalnego wpływu na wskazane w art. 1 podmioty w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z określonymi przez podmioty wskazane w art. 1 postępowaniami karnymi lub czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Takie określenie sprawy oznacza, że komisja powołana została do zbadania pewnego mechanizmu – mechanizmu wywierania przez osoby sprawujące władzę nielegalnego wpływu w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osoby im podlegające. Z kolei w art. 2 pkt 1 i 2 uchwałodawca stanowi o wywieraniu nielegalnego wpływu, bez dookreślenia, że wpływ ten miał być wywierany „w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków”. Nie oznacza to jednak rozszerzenia zakresu przedmiotowego działań komisji w art. 2 pkt 1 i 2. Wykładnia systematyczna nakazuje bowiem uwzględnić treść art. 1, toteż sformułowanie „w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków” należy odnieść również do art. 2 pkt 1.

8. Kwestia zgodności art. 2 pkt 3 i 4 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.

8.1. Z treści art. 2 pkt 3 zakwestionowanej uchwały wynika, że celem Komisji jest ponadto „ustalenie, czy w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku,



przy podejmowaniu decyzji lub dokonywaniu czynności procesowych, o których mowa w pkt 2, a także w sprawach, w których nie wszczęto postępowania karnego, miały miejsce przypadki naruszenia lub nadużycia podstaw stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym kontroli operacyjnej, również wobec osób niebędących osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych, a także ustalenie, czy miały miejsce przypadki niszczenia dowodów naruszenia lub nadużycia podstaw stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przypadki ujawniania tajemnicy państwowej lub służbowej przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie”. Tak określony cel uchwały narusza art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, a tym samym jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Wskazane w art. 2 pkt 3 zakwestionowanej uchwały dodatkowe cele działania Komisji Śledczej wykraczają bowiem poza zakres sprawy określonej już w części normatywnej art. 1. Przepis ten upoważnia bowiem Komisję Śledczą także do badania – oprócz sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu – powiązanych bezpośrednio z nią, ale przedmiotowo różnych, dwóch innych spraw: a) sprawy zarzutu niszczenia dowodów naruszenia lub nadużycia podstaw stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz b) sprawy zarzutu ujawniania tajemnicy państwowej lub służbowej przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie. Zakres zadań zleconych do zbadania Komisji Śledczej wychodziłby zatem poza określony w części normatywnej art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r.

8.2. Z treści art. 2 pkt 4 wynika z kolei ponadto, że celem Komisji jest „ustalenie tożsamości osób, które bezpośrednio lub pośrednio uczestniczyły w wywieraniu ewentualnych nielegalnych wpływów na decyzje lub czynności w sprawach, o których mowa w pkt 1-3, oraz wyjaśnienie okoliczności, które sprzyjały wywieraniu takich wpływów, a także ustalenie ewentualnych korzyści, które te osoby osiągnęły lub zamierzały osiągnąć”. Jak już ustalił Trybunał, z części normatywnej art. 1 wynika, że sprawą zleconą Komisji Śledczej do zbadania jest ustalenie, czy istniał mechanizm wywierania nielegalnego wpływu określonych tam podmiotów mający na celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez określone tam podmioty w określonym czasie. A zatem zbadanie przez Komisję Śledczą przypadków uzyskania ewentualnych korzyści przez osoby, których tożsamość ta Komisja miałaby ustalić, stanowi rodzajowo inną sprawę niż sprawa, do zbadania której została ona powołana. Analogicznie art. 2 pkt 4 w części obejmującej wyrazy: „a także ustalenie ewentualnych korzyści, które te osoby osiągnęły lub zamierzały osiągnąć”, narusza art. 2, art. 7 oraz art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, ponieważ wykracza poza zakres sprawy zdefiniowanej w części normatywnej art. 1 zakwestionowanej uchwały.

9. Kwestia zgodności art. 3 pkt 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.

9.1. Ze sprawą zleconą Komisji Śledczej do zbadania i określoną w części normatywnej art. 1 należy teraz porównać szczegółowy zakres działania tej Komisji, wytyczony w art. 3 pkt 1 zakwestionowanej uchwały. Przepis ten stanowi, że: „Do zakresu działania Komisji należy: zbadanie okoliczności faktycznych podjęcia lub prowadzenia przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policję i Prokuraturę czynności operacyjno-rozpoznawczych i czynności procesowych w ramach postępowań karnych w sprawach, o których mowa w art. 2 pkt 1-3, to jest:

- a) okoliczności wszczęcia tych postępowań karnych,
- b) okoliczności stosowania w tych postępowaniach czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym kontroli operacyjnej, prowokacji, tzw. zakupu kontrolowanego oraz wytwarzania i posługiwania się dokumentami legalizacyjnymi,
- c) ewentualnego bezpośredniego lub pośredniego wywierania nielegalnego wpływu przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji w tych postępowaniach karnych,
- d) wpływu działań, o których mowa w lit. c, na prowadzenie tych postępowań karnych oraz stosowanie w tych postępowaniach środków przymusu,
- e) okoliczności ewentualnego ujawnienia tajemnicy państwowej lub służbowej przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie w tych postępowaniach karnych”.

9.2. Wyznaczony w art. 3 pkt 1 od lit. a do lit. d zakwestionowanej uchwały zakres działania Komisji mieści się w granicach sprawy, o której mowa w części normatywnej art. 1 uchwały. Zbadanie okoliczności wszczęcia postępowań karnych (art. 3 pkt 1 lit. a), okoliczności stosowania w tych postępowaniach czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym kontroli operacyjnej, prowokacji, tzw. zakupu kontrolowanego oraz wytwarzania i posługiwania się dokumentami legalizacyjnymi oraz ewentualnego bezpośredniego lub pośredniego wywierania nielegalnego wpływu przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji w tych postępowaniach karnych nie wykracza poza sprawę 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 członków Rady Ministrów, posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzy lub przeciwko nim, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. Wyjaśnienie wymienionych okoliczności należy uznać za niezbędne do zbadania sprawy określonej w części normatywnej art. 1 kwestionowanej uchwały.

9.3. Poza zakres sprawy wyznaczonej w art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r. wykracza natomiast zdaniem Trybunału powierzenie Komisji w art. 3 pkt 1 lit. e zbadanie „okoliczności ewentualnego ujawnienia tajemnicy państwowej lub służbowej przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie w tych postępowaniach karnych”. Zbadanie zarzutu ewentualnego ujawniania tajemnicy państwowej lub służbowej przez wskazane w tym przepisie osoby należy bowiem uznać za rodzajowo inną sprawę niż sprawa zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez podmioty wymienione w części normatywnej art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r.

9.4. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 3 pkt 1 lit. e uchwały z 11 stycznia 2008 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, ponieważ wykracza poza zakres sprawy zdefiniowanej w części normatywnej art. 1 zakwestionowanej uchwały. Natomiast art. 3 pkt 1 lit. a-d są zgodne z art. 2, art. 7 i

art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, z uwagi na to, że mieszczą się w zakresie sprawy zdefiniowanej w części normatywnej art. 1 zakwestionowanej uchwały.

10. Kwestia zgodności art. 3 pkt 2 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.

10.1. Zgodnie z art. 3 pkt 2 zakwestionowanej uchwały: „Do zakresu działania Komisji należy: zbadanie okoliczności faktycznych stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych wobec osób niebędących osobami podejrzanymi, to jest:

a) stosowania kontroli operacyjnej, w tym stosowanej w przypadkach niecierpiących zwłoki, przed uzyskaniem zarządzenia kontroli przez sąd, a także stosowania prowokacji, tzw. zakupu kontrolowanego oraz wytwarzania i posługiwania się dokumentami legalizacyjnymi,

b) ewentualnego bezpośredniego lub pośredniego wywierania nielegalnego wpływu przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji w celu zastosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych”.

10.2. Zbadanie okoliczności faktycznych stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych wobec osób niebędących osobami podejrzanymi w granicach wyznaczonych przez art. 1 kwestionowanej uchwały należy uznać za mieszczące się w zakresie sprawy będącej przedmiotem śledztwa sejmowego. Wiedza na temat okoliczności faktycznych stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych wobec osób niebędących osobami podejrzanymi w sprawach z udziałem członków Rady Ministrów, posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzy lub przeciwko nim, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r., jest niezbędna 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.

10.3. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 3 pkt 2 uchwały z 11 stycznia 2008 r. jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.

11. Kwestia zgodności art. 3 pkt 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.

11.1. Zgodnie z art. 3 pkt 3 zakwestionowanej uchwały: „Do zakresu działania Komisji należy: (...) zbadanie okoliczności faktycznych ewentualnego niszczenia dowodów świadczących o nadużywaniu stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne”.

11.2. Porównanie art. 3 pkt 3 uchwały z dnia 11 stycznia 2008 r. z jej art. 1 prowadzi do wniosku, że zbadanie okoliczności faktycznych ewentualnego niszczenia dowodów świadczących o nadużywaniu stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne wykracza poza

zakres sprawy, do zbadania której powołano Komisję Śledczą. Określona sprawa, która jest przedmiotem śledztwa sejmowego zgodnie z art. 1 kwestionowanej uchwały, obejmuje zbadanie 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 członków Rady Ministrów, posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzy lub przeciwko nim, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. Art. 3 pkt 3 wykracza poza zakres wyznaczony w art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r., czego konsekwencją jest to, że Komisja Śledcza ma zbadać nie tylko, czy dochodziło do nielegalnego wywierania wpływu przez określone podmioty w określonym celu i czasie, ale także czy miały miejsce przypadki niszczenia dowodów świadczących o nadużywaniu stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Należy zauważyć, że druga ze spraw powierzonych do zbadania Komisji Śledczej jest zdeterminowana wyjaśnieniem pierwszej. Dopiero bowiem po ustaleniu, że doszło choćby jeden raz do nielegalnego wywarcia wpływu przez określone w uchwale podmioty, Komisja Śledcza zajęłaby się wyjaśnianiem, czy następnie zdarzały się przypadki niszczenia dowodów na nielegalne wywieranie wpływu na podejmowanie czynności przez funkcjonariuszy organów porządku prawnego.

11.3. Ponadto z treści art. 3 pkt 3 zakwestionowanej uchwały wynika, że Komisja Śledcza ma zbadać okoliczności faktyczne ewentualnego niszczenia dowodów świadczących o nadużywaniu stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Przepis ten wykracza zatem również poza zakres sprawy, do zbadania której powołano Komisję, w ten sposób, że upoważnia ją do prowadzenia śledztwa obejmującego nie tylko wywieranie nielegalnego wpływu przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, we wskazanym w części normatywnej art. 1 uchwały celu i okresie, ale wszystkich podlegających im funkcjonariuszy.

11.4. Konkludując, należy uznać, że art. 3 pkt 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji.

12. Kwestia zgodności art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

12.1. Argumentację wnioskodawcy w sprawie niezgodności art. 2 oraz art. 3 zakwestionowanej uchwały z art. 32 ust. 1 Konstytucji cechuje znacząca niespójność. Z jednej strony bowiem zdaniem wnioskodawcy „ocena zakresu działania sejmowej komisji śledczej, której przedmiotem zainteresowania mają być działania organów państwa wyłącznie «w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom», a więc osób o znacznych wpływach politycznych (...) nie jest obojętna z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z interesami i postulatami tych osób uchwałodawca uznaje, że to właśnie ich sprawy wymagają «pochylenia się» przez sejmową komisję śledczą, mimo, że (...) nie ma żadnych wiarygodnych wskazówek, iżby miało dojść do naruszenia prawa stosunku do tych osób lub aby możliwość korzystania przez te osoby z przysługującego im prawa do sądu i gwarancji procesowych została w jakichkolwiek

sposób uszczuplona bądź zagrożona (...)” (s. 11 wniosku). Z drugiej zaś strony – wnioskodawca twierdzi, że efektem działalności powołanej zakwestionowaną uchwałą Komisji Śledczej „(...) będzie przekonanie funkcjonariuszy szeroko rozumianego aparatu ścigania, że traktując polityków w taki sam sposób jak innych obywateli, zamiast przymykać oczy na udział tych pierwszych w różnych «dziwnych», zasługujących na baczność uwagę sytuacjach, wcześniej czy później spotkają się z «retorsją» ze strony klasy politycznej w postaci powołania sejmowej komisji śledczej, przed którą będą musieli się tłumaczyć na oczach publiczności, a być może także być obiektem publicznych ataków ze strony osobiście zainteresowanych polityków (...)”. Według wnioskodawcy „oznacza to niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie osób politycznie wpływowych w stosunku do reszty obywateli” (s. 12 wniosku).

12.2. Trybunał podkreśla ponownie, że zadaniem każdej komisji śledczej jest zbadanie określonej sprawy związanej z działalnością członków Rady Ministrów lub podmiotów organizacyjnie podległych Radzie Ministrów (por. wyroki z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99 oraz z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06).

Zdaniem Trybunału, nie ulega żadnej wątpliwości, że komisje śledcze w systemie parlamentarnym odgrywają szczególnie istotną rolę w ustawicznym zapewnianiu efektywnej odpowiedzialności politycznej i/lub prawnej osób pełniących wysokie i najwyższe stanowiska w administracji rządowej za zgłaszane w debacie publicznej zarzuty nadużycia władzy.

Działalność powołanej zakwestionowaną uchwałą Komisji Śledczej ma doprowadzić do zbadania, czy członkowie Rady Ministrów w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. nie dopuścili się czynów polegających na wywieraniu nielegalnego, a więc niezgodnego z ustawami, wpływu na wskazane w uchwale podmioty. Takie określenie zakresu działania Komisji w żaden sposób nie narusza konstytucyjnej zasady równości, a co więcej, ma być gwarancją rzeczywistej kontroli działań egzekutywy przez legislaturę, która to jest immanentną cechą systemu parlamentarno-gabinetowego.

Konstytucyjna zasada równości oznacza nakaz traktowania w ten sam sposób podmiotów o takich samych cechach oraz w podobny sposób podmiotów podobnych. Takie pojmowanie zasady równości nie wyklucza jednak możliwości wszczynania szczególnego rodzaju procedur kontrolnych i wyjaśniających wobec osób pełniących funkcje publiczne.

Jak już stwierdził Trybunał (cz. III, pkt 3.3. uzasadnienia), z racji objętych stanowisk, każdy członek Rady Ministrów oraz każda inna osoba pełniąca funkcję w administracji rządowej, niezależnie od okresu sprawowania urzędu, podlega kontroli Sejmu (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Kontrola ta dotyczy nie tylko prawidłowości prowadzonej polityki, ale także legalności działań podejmowanych w trakcie sprawowania swoich funkcji.

Zlecone przez Sejm w kwestionowanej uchwale śledztwo sejmowe ma wykazać, czy czynności funkcjonariuszy organów ochrony porządku prawnego (określanych przez wnioskodawcę jako „szeroko rozumiany aparat ścigania”) były wymuszane na skutek nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Tak więc – w istocie rzeczy – zakres sprawy wytyczonej w uchwale do zbadania przez Komisję Śledczą jest zgodny z postulowanym przez wnioskodawcę podejściem – aby wobec prawa traktować „polityków w taki sam sposób jak innych obywateli”.

12.3. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

13. Kwestia niezgodności art. 1, art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z art. 42 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

13.1. Zdaniem wnioskodawcy, „przyjmując, że nazwa powołanej Komisji jest elementem norm wyrażonych w art. 2 i 3 zaskarżonej uchwały (...), należy w konsekwencji przyjąć, że norma ta formułuje zarzut lub przypuszczenie, iż wymienione w nazwie Komisji osoby, wskazane także w (...) fragmentach art. 2 i 3 dopuściły się czynów zakazanych przez prawo”. W opinii wnioskodawcy oznacza to naruszenie wyrażonej w art. 42 ust. 3 Konstytucji zasady domniemania niewinności.

13.2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada domniemania niewinności pojmowana jest jako norma gwarancyjna, której adresatami są wszyscy, w szczególności wszystkie organy władzy publicznej. Według Trybunału „ze względu na funkcję gwarancyjną domniemanie niewinności jest ukształtowane w sposób szczególny; w ujęciu konstytucyjnym stanowi ono nie tyle regułę dowodową, co wyraz jednego z generalnych założeń, leżących u podstaw porządku prawnego” (wyrok z 16 maja 2000 r., sygn. P 1/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 111).

13.3. W wyroku z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „karnoprawna zasada domniemania niewinności nie może być wiązana z każdym naruszeniem prawa. Przede wszystkim nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza wtedy gdy od adresata normy prawnej wymaga się zawodowych zachowań, zarówno w sferze ekonomicznej, jak i prawnej. (...) art. 42 ust. 1-3 Konstytucji (...) odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego. Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiegokolwiek sankcje i dolegliwości. Inne podejście w tej materii prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana. Stąd też Trybunał w dotychczasowym swoim orzecznictwie przewidział – w zakresie stosowania zasady domniemania niewinności – jedynie pewne odstępstwa na rzecz postępowań, których celem i funkcją jest zastosowanie represji (np. w postępowaniu dyscyplinarnym) i to jedynie poprzez odpowiednie (a nie wprost) stosowanie art. 42 ust. 3”.

13.4. Postępowanie przed komisją śledczą, mimo że proceduralnie jest prowadzone z odpowiednim zastosowaniem przepisów procedury karnej, nie jest postępowaniem karnym ani też innym postępowaniem represyjnym. Celem powołania komisji śledczej jest wyłącznie zbadanie określonej sprawy mieszczącej się w zakresie konstytucyjnie wyznaczonych granic funkcji kontrolnej Sejmu. Dopiero w efekcie działania komisji śledczej możliwe jest uruchomienie innych postępowań, w tym postępowania w sprawie karnej lub postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Z powyższych względów, podczas badania uchwały powołującej komisję śledczą konstytucyjna zasada domniemania niewinności nie jest adekwatnym wzorcem kontroli.

14. Różnice między sprawą rozstrzygniętą wyrokiem z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, a sprawą niniejszą.

14.1. Jak już zostało stwierdzone w uzasadnieniu do niniejszej sprawy (cz. III, pkt 1.1.), Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w dotychczasowym orzecznictwie wątpliwości dotyczące zakresu swojej kognicji w kwestii kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu powołujących komisje śledcze. Trybunał Konstytucyjny potwierdza poglądy tam wyrażone.

Do tej pory Trybunał Konstytucyjny jedynie raz (zob. wyrok w sprawie U 4/06) kontrolował kwestię określoności sprawy, do zbadania której Sejm powołał komisję śledczą uchwałą 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. (M. P. Nr 24, poz. 265; dalej: uchwała z 24 marca 2006 r.). W tej sprawie Trybunał wyznaczył standardy konstytucyjne, których Sejm winien przestrzegać w przypadku podejmowania uchwały o powołaniu komisji śledczej. Rozstrzygając w niniejszej sprawie, Trybunał miał na uwadze te standardy. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny dostrzegł istotne różnice pomiędzy materiałą uchwały Sejmu z 24 marca 2006 r. a uchwały Sejmu z 11 stycznia 2008 r.

Po pierwsze – w uchwale z 24 marca 2006 r. Sejm nie wskazał „określonej sprawy”, lecz setki, jeżeli nie tysiące, zdarzeń składających się na wielość długotrwałych procesów o charakterze ekonomicznym, prawnym, gospodarczym i politycznym. Natomiast uchwałą z 11 stycznia 2008 r. Sejm powołał Komisję Śledczą do zbadania zarzutu istnienia mechanizmu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na określonych funkcjonariuszy publicznych w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem członków Rady Ministrów, posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzy lub przeciwko nim, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.

Oznacza to, że w kwestionowanej w niniejszej sprawie uchwale konieczne jest zajęcie dwu warunków, aby dana sprawa (postępowanie karne albo czynności operacyjno-rozpoznawcze) mogła być zbadana przez Komisję Śledczą – jako okoliczność sprawy w tym śledztwie sejmowym. Pierwszym warunkiem jest zarzut wywierania nielegalnego wpływu, a drugim – zarzut, że taki wpływ miał na celu wymuszenie przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi bądź czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Spraw takich może być zatem najpewniej nie więcej niż kilka. Inaczej należałoby założyć, że w ciągu badanego przez Komisję Śledczą dwulecia w kilkudziesięciu albo nawet kilkuset postępowaniach karnych bądź sprawach, w których podjęte zostały czynności operacyjno-rozpoznawcze, uruchamiany był mechanizm wywierania przez określonych w uchwale najwyższych funkcjonariuszy rządu i administracji rządowej niezgodnego z przepisami ustaw wpływu na funkcjonariuszy publicznych w celu wymuszenia na nich przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z tymi postępowaniami karnymi bądź czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi.

Po drugie – uchwałą z 24 marca 2006 r. Sejm powierzył Komisji Śledczej zbadanie działalności podmiotów spoza organizacji administracji rządowej, a więc podmiotów niepodlegających kontroli Sejmu, w szczególności Narodowego Banku Polskiego i jego organów. Z kolei uchwałą z 11 stycznia 2008 r. Sejm powierzył Komisji Śledczej zbadanie działalności organów administracji rządowej, tj. członków Rady Ministrów, Komendanta

Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Po trzecie – w uchwale z 24 marca 2006 r. Sejm wyznaczył, że przedmiotem zainteresowania Komisji Śledczej będzie okres od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r., a więc niemal 17 lat. Przy czym takie czasowe określenie zakresu zainteresowania komisji nie znajdowało racjonalnego wyjaśnienia. W uchwale z 11 stycznia 2008 r. Sejm określił, że przedmiotem zbadania przez Komisję Śledczą będzie okres od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r., a więc dwa lata sprawowania władzy przez osoby kierujące najsilniejszą frakcją parlamentarną w koalicji parlamentarnej, a potem rządowej Sejmu V kadencji.

Po czwarte – z uchwały z 24 marca 2006 r. nie wynikało, jaki cel ma osiągnąć Komisja Śledcza wówczas powołana. Natomiast celem powołanej Komisji Śledczej uchwałą z 11 stycznia 2008 r. jest zbadanie zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez określone w uchwale podmioty administracji rządowej na określonych funkcjonariuszy publicznych w określonym celu i określonym czasie.

## 15. Skutki wyroku.

15.1. W następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, powołana uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 11 stycznia 2008 r. 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., będzie kontynuować swoją pracę w zakresie wyznaczonym przez część normatywną art. 1 oraz utrzymane w mocy przepisy art. 2 i art. 3 kwestionowanej uchwały.

15.2. W tym kontekście Trybunał raz jeszcze podkreśla, że sprawa, którą ma zbadać Komisja Śledcza powołana kwestionowaną uchwałą Sejmu, została określona w części normatywnej art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r. Przepisy, które uchyli ogłoszenie niniejszego wyroku, wytyczały do zbadania jeszcze inne sprawy, wykraczające poza sprawę określoną w części normatywnej art. 1 uchwały. Sprawa wyznaczona w kwestionowanej uchwale do zbadania przez Komisję Śledczą i zdefiniowana w części normatywnej art. 1 uchwały będzie prowadzona bez podjęcia przez Komisję innych spraw określonych w art. 2 i art. 3 uchwały, ale już nie odwrotnie. Te inne sprawy nie były bowiem równorzędne. Do zbadania tych innych spraw konieczne byłoby uchwalenie przez Sejm osobnych uchwał o powołaniu odrębnych komisji śledczych.

15.3. Trybunał jednocześnie stwierdza, że gdyby w dotychczasowej pracy Komisja Śledcza zebrała materiały dotyczące kwestii wykraczających poza sprawę określoną w części normatywnej art. 1 kwestionowanej uchwały, to jest odnoszące się do tego, czy miały miejsce przypadki: a) niszczenia dowodów naruszenia lub nadużycia podstaw stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych; b) ujawniania tajemnicy państwowej lub służbowej, c) uzyskania lub zamiaru uzyskania ewentualnych korzyści przez osoby bezpośrednio lub pośrednio uczestniczące w wywieraniu ewentualnego nielegalnego



wpływu – to jest ona zobowiązana do ich usunięcia z akt sprawy. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z zasady legalizmu działania organów władzy publicznej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne  
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Zbigniewa Cieślaka  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz § 46 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. U 1/08, w odniesieniu do punktu 1-5 sentencji, a więc w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją przepisy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku (M. P. Nr 5, poz. 51; dalej: uchwała lub kwestionowana uchwała).

1. Naruszenie art. 111 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Założenia ogólne.

Instytucja komisji śledczej jest szczególnym instrumentem realizacji funkcji kontrolnej Sejmu, przewidzianym w Konstytucji (zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie projektu uchwały o zmianie uchwały 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.*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 4/2006-1/2007, s. 83). Wobec tego rola, zadania i możliwości komisji śledczych zawsze muszą mieścić się w ramach i granicach funkcji kontrolnej Sejmu, które zostały ogólnie wyznaczone w art. 95 ust. 2 Konstytucji (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 111 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 1). Podkreślił to Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 14 kwietnia 1999 r. (sygn. K 8/99), stwierdzając, że „Działalność komisji śledczych musi (...) być zgodna z zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice kontroli parlamentarnej. Sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi mieścić się w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej określonym w Konstytucji oraz w ustawach. Komisje śledcze mogą zatem 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” (OTK ZU nr 3/1999, poz. 41).

Śledcze formy kontroli sejmowej są wyjątkiem w stosunku do form zwykłej kontroli sejmowej i jako taki wyjątek nie mogą podlegać interpretacji rozszerzającej (zob.

wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109). W szczególności wiąże się to z faktem, że komisja śledcza jest organem procesowym wyposażonym w pewnym zakresie w takie uprawnienia, jakimi dysponują organy prokuratorskie i sądowe (zob. wyrok o sygn. U 4/06). Może ona zatem ingerować w prawa i wolności jednostki, a to z kolei może skutkować zagrożeniem wartości chronionych konstytucyjnie (por. A. Bień-Kacała, *Charakter prawny uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczej w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2008, s. 134). Wobec tego śledztwo sejmowe winno być traktowane przez Sejm jako *ultima ratio*. Zawsze wtedy gdy sprawa może zostać wyjaśniona przy użyciu środków nieingerujących w sferę praw i wolności podmiotów prawa prywatnego, powołanie komisji śledczej jest niedopuszczalne (zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *op. cit.*, s. 83). Użycie przez Sejm środków właściwych procedurze karnej tam, gdzie nie jest to konieczne dla pozyskania informacji potrzebnych do zbadania sprawy, prowadziło do naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (*ibidem*).

### 1.2. Interpretacja pojęcia „określoności sprawy”.

Względy przedstawione powyżej uzasadniają, po pierwsze, ścisłą interpretację przepisów dotyczących powoływania i trybu funkcjonowania komisji śledczych, a po drugie, ich restrykcyjną konkretyzację w drodze uchwały o powołaniu komisji śledczej.

Zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji, Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Według słownika języka polskiego, „sprawa” to okoliczności, które stanowią wyodrębniony przedmiot czyjegoś zainteresowania (*Słownik języka polskiego*, t. 3, red. T. Szymczak, Warszawa 1989, s. 302). Przy tym pojęcie „okoliczność” oznacza wydarzenie (godne uwagi), fakt, zajście; jeden ze składników sytuacji, fakt towarzyszący czemuś, szczegół do czegoś należący (*Słownik języka polskiego*, t. 2, red. T. Szymczak, Warszawa 1989, s. 504). Natomiast „określony” to, inaczej mówiąc, sprecyzowany, wiadomy, pewny, jasny, wyraźny (*ibidem*, s. 507). Niemniej jednak normatywna treść „sprawy” istotnie modyfikuje znaczenie słownikowe.

Analiza normatywnej treści kategorii sprawy administracyjnej, cywilnej, karnej, sądownoadministracyjnej prowadzi do wniosku, że w każdej z nich występuje twardy rdzeń kategorialny, który sprawę nie tylko identyfikuje, ale także określa zasadnicze zręby jej treści. Tym twardym rdzeniem określającym sprawę jest: fakt, zachowanie, zaniechanie, zindywidualizowany stan rzeczy, zdarzenie. Sprawa ma wymiar jednostkowy, a jedną z granic ontologicznych sprawy jest możliwość zgrupowania wielu spraw w sekwencję, nieuporządkowany zbiór, uporządkowany zbiór czy wreszcie system. Tu należy poszukiwać różnic w rozumieniu takich pojęć, jak sprawa, zagadnienie, problem, zjawisko. Nie można przecież postawić znaku równości między sprawą a sekwencją spraw, zagadnieniem, problemem. Jedną z najistotniejszych konsekwencji istnienia kategorialnego rdzenia sprawy jest to, że wokół niego ogniskują się różne okoliczności, oraz to, że w zależności od treści sprawy identyfikuje on podmiot, znamiona działania, skutki (w tym prawne) zachowania i zaniechania, a także faktów. Możliwość pojawienia się wielu okoliczności sprawy daje złudzenie, iż sprawa może wykroczyć poza status zindywidualizowania sprawy.

Użycie w art. 111 ust. 1 Konstytucji sformułowań „komisja śledcza” i „określona sprawa” w liczbie pojedynczej oznacza, że ustrojodawca nie zakłada powoływania komisji śledczej do zbadania rodzajowo określonej grupy spraw (do badania spraw określonego rodzaju) – (zob. M. Grzybowski, *Sejmowa komisja śledcza*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2001, s. 45). Zasada jest przy tym indywidualizacja tak badanej sprawy, jak i powołanej komisji śledczej (*ibidem*). Zbyt rozległy podmiotowo (objęcie kontrolą wielu organów władzy publicznej), przedmiotowo (rozległy zbiór okoliczności składających się na sprawę) i czasowo zakres działania takiej komisji może spowodować, że sprawa nie

zostanie w ogóle zbadana albo zostanie zbadana nienależycie (por. D. Lis-Staranowicz, *Komisja śledcza i Komisja do spraw Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 226). To zaś oznaczałoby nieosiągnięcie celu, w jakim komisja została powołana (*ibidem*).

Na tym tle warto przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. Zgodnie z poglądem tam wyrażonym, „konieczne jest wyraźne określenie nie tylko zakresu (przedmiotu) działania komisji śledczej, ale również jednoznacznie wyraźne określenie sprawy, która ma być przedmiotem śledczych działań komisji. Podjęcie jakichkolwiek działań śledczych poprzedzone musi być ustaleniem celu, którego realizacji działania te mają służyć. Identyfikacja podmiotów oraz przedmiotu, którymi ma się zajmować komisja śledcza, jest warunkiem *sine qua non* precyzyjnego ustalenia problemów, które komisja ma rozwiązać, bądź podjąć dla stwierdzenia potrzeby ich rozwiązania” (sygn. U 4/06). W dalszej części uzasadnienia Trybunał wywiódł, że „«Określona sprawa» w rozumieniu art. 111 Konstytucji to zbiór okoliczności, które stanowią przedmiot zainteresowania Sejmu. Zbiór ten musi zostać oznaczony w uchwale Sejmu o powołaniu komisji śledczej. Przedmiot działania komisji musi być wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji. Tylko wówczas można ustalić w sposób należyty stan faktyczny w danej sprawie, a to z kolei stanowi warunek poprawności zrealizowania przez komisję postawionego przed nią zadania” (sygn. U 4/06).

Na podstawie powyższego uprawniony jest wniosek, że „sprawa” stanowi jedność trzech elementów: istoty (podmiotu i przedmiotu) sprawy; kategoryjnego rdzenia i czasu. Tak więc wypełnienie nakazu „określoności sprawy” z art. 111 ust. 1 Konstytucji musi zmierzać do jednoczesnej indywidualizacji istoty (podmiotu i przedmiotu) sprawy; faktu, zdarzenia, zachowania, zaniechania, zindywidualizowanego stanu rzeczy oraz momentu ich wystąpienia, a zbiór okoliczności wyróżnionych poprzez rdzeń kategoryjny sprawy podlega badaniu w trakcie funkcjonowania komisji śledczej. Zadośćuczynienie tym wymogom jest warunkiem *sine qua non* stwierdzenia zgodności kwestionowanej w niniejszej sprawie uchwały z ustawą zasadniczą.

### 1.3. Ocena kwestionowanej uchwały z punktu widzenia przyjętych założeń.

Odnosząc powyższe kryteria do regulacji zawartych w kwestionowanej uchwale, stwierdzić należy, że wprawdzie wskazano w niej w miarę jasno organy, które mają być zbadane przez komisję (członkowie Rady Ministrów, Komendant Główny Policji, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego), ale nie określono dostatecznie precyzyjnie, o jakie konkretne ich działania chodzi (choćby przez jednoznaczne wskazanie osób, wobec których zostały podjęte). W tym zakresie odwołano się jedynie do sformułowania: „nielegalne wywieranie wpływu 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”. Sformułowanie to cechuje otwartość katalogu zdarzeń i podmiotów, w związku z którymi powyższe wywieranie wpływu miało zaistnieć. Te zdarzenia i podmioty zostały określone jedynie rodzajowo i jednocześnie przez wskazanie jedynie okresu ich zaistnienia (od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.). Powoduje to tym samym, że „sprawa” podlegająca badaniu przez komisję śledczą staje się abstrakcyjna (por. M. Granat, *Opinia dotycząca konstytucyjnych*

*aspektów projektów uchwał w sprawie powołania komisji śledczej do oceny działalności m.in. organów Narodowego Banku Polskiego*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2006, s. 100-101). Odnacza się ona bowiem brakiem indywidualizacji, tak w odniesieniu do przedmiotu, jak i jej istotnego kategoryjnego rdzenia oraz okoliczności.

## 2. Naruszenie art. 2 Konstytucji.

### 2.1. Treść zasady poprawnej legislacji.

Zasada poprawnej legislacji, stanowiąca element demokratycznego państwa prawnego, była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa.

„Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13).

### 2.2. Ocena kwestionowanej uchwały z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji.

Przepis art. 2 uchwały ma stanowić deklarację „celów działania” Komisji Śledczej, zaś art. 3 uchwały ma określać jej „zakres działania”. Brzmienie tych przepisów wskazuje jednoznacznie na naruszenia w zakresie precyzji i językowej poprawności, jak również na nieprawidłowości dotyczące konkretności upoważnień Komisji Śledczej do działania oraz formułowania celów tych działań. Wskazań celu i zakresu działania Komisji dokonano w kwestionowanej uchwale bez nadania im istotnej treści normatywnej. Wiąże się to w szczególności z niewłaściwym rozumieniem pojęcia „celu” i „zakresu działania” oraz relacji znaczeniowych tych pojęć.

Najczęściej słowo „cel” odnoszone jest do stanu rzeczy, który jest przedmiotem czyjegoś dążenia (zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” nr 12/1987, s. 17). Inaczej mówiąc, cel to kategoria kierunkowa oznaczająca dążenie do osiągnięcia określonego stanu rzeczy (zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 43). Istotne jest to, że pojęcie celu związane jest z czyimiś dążeniami, które mogą znaleźć przejaw w trafnym czy chybnym postępowaniu zmierzającym do tego właśnie stanu rzeczy (zob. Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 17). Kategorii celu podporządkowane jest pojęcie zadania, utożsamianego ze stanem rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty (zob. Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 43). Relacja znaczeniowa między nimi sprowadza się do relacji „tego, co ma być realizowane teraz” do „tego, co ma być osiągnięte w przyszłości”

(*ibidem*). Inaczej mówiąc, zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do wyznaczonego celu (zob. Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 18).

Natomiast „zakres działania” organu określa zespół spraw ujętych rzeczowo (przedmiotowo) należących do danego organu (zob. J. Lang, [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 35). Wobec tego określenie zakresu działania powinno obejmować wyliczenie spraw, jakimi organ się zajmuje, w sferze których wykorzystuje swoje kompetencje (zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 107). Tylko w odniesieniu do tego zakresu mogą być wyznaczone danemu organowi określone cele i zadania.

Powyższe ustalenia terminologiczne odnoszące się do pojęć celu i zakresu działania wskazują wyraźnie, że ich określenie w przepisach powinno wiązać się z normatywną konkretyzacją stanu rzeczy, który ma być osiągnięty, oraz rodzajowym (a nie jedynie czynnościowym) sprecyzowaniem spraw przypisanych organowi. Tymczasem treść zawarta w pkt 1-4 art. 2 i w pkt 1-3 art. 3 kwestionowanej uchwały, po pierwsze, nie spełnia tego wymogu, a po drugie, nie odpowiada znaczeniu przypisywanemu wyżej wskazanym pojęciom. Stanowi to w szczególności bezpośrednią konsekwencję braku indywidualizacji sprawy będącej przedmiotem badania Komisji Śledczej. Nawet gdyby przyjąć, że w art. 2 uchwały w sposób prawidłowy określono cele działania Komisji Śledczej, to art. 3 uchwały stanowi jedynie uszczegółowienie niektórych spośród tych „celów”. Wskazuje na to już samo słownikowe znaczenie pojęcia „ustalenie”, użytego w pkt 1-4 art. 2 kwestionowanej uchwały. W jego świetle, „ustalić” oznacza tyle, co „stwierdzić, wykazać coś po uprzednim badaniu” (*Słownik języka polskiego*, t. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1989, s. 624). Zaś zgodnie z art. 3 pkt 1-3 uchwały, do „zakresu działania” Komisji należy „zbadanie” określonych okoliczności. Stąd nasuwa się wniosek, że w art. 3 uchwały w istocie wcale nie określono zakresu działania Komisji Śledczej, lecz wskazano „swego rodzaju zadania” Komisji, niedostatecznie doprecyzowane normatywnie i związane tylko z jednym z aspektów „celów” wyznaczonych w art. 2 uchwały, a mianowicie z czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w ramach postępowań karnych lub też w sprawach, w których takiego postępowania nie wszczęto.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r. w sprawie o sygn.

U

1/08.

Zdanie odrębne  
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Marii Gintowt-Jankowicz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktów od 1 do 5 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r. (sygn. U 1/08), tj. w zakresie, w jakim uznano w nim konstytucyjność zakwestionowanych przepisów uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku (M. P. Nr 5, poz. 51; dalej: uchwała z 11 stycznia 2008 r.).

Nie zgadzam się z kierunkiem rozstrzygnięcia przyjętym w niniejszym wyroku i zgłosiłam zdanie odrębne z dwóch zasadniczych motywów, a mianowicie:

1. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że istota konstytucyjnego problemu w niniejszej sprawie polega na ustaleniu treści wzorca zawartego w art. 111 ust. 1 Konstytucji, czyli jak należy rozumieć prawo Sejmu do powołania komisji śledczej „do zbadania określonej sprawy”. W tej materii Trybunał Konstytucyjny ma już dorobek orzeczniczy, który nie tylko jednoznacznie, ale także szczegółowo precyzuje kryteria konstytucyjności sejmowej uchwały powołującej komisję śledczą. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy podstawowe znaczenie ma wyrok TK z 22 września 2006 r. w sprawie o sygn. U 4/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109). Zaledwie dwa lata temu Trybunał badał zgodność z Konstytucją uchwały Sejmu w sprawie powołania tzw. komisji bankowej. W powyższym orzeczeniu, wydanym również w pełnym składzie, Trybunał wyznaczył kryteria swoistego testu konstytucyjności, precyzując szczegółowe wytyczne (standardy) dotyczące powołania komisji śledczej. Znaczenie tego wyroku pozwalało oczekiwać respektowania sformułowanych w nim standardów konstytucyjności przede wszystkim przez adresatów wyroku, ale w nie mniejszym stopniu także przez sam Trybunał Konstytucyjny, w szczególności przy rozpoznawaniu kolejnej analogicznej sprawy. Taki porządek rzeczy służy utrwalaniu i upowszechnianiu standardów konstytucyjności aktów normatywnych i sprzyja zapewnieniu rzetelności oraz sprawności w działaniu instytucji publicznych.

Warto dodać, że ustalenia poczynione w wyroku TK z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, można ocenić, jak uczynili to niektórzy przedstawiciele doktryny prawnej, jako bardzo rygorystyczne. Samo odejście od nich – jeśli już ma mieć miejsce – winno być jednak jednoznaczne i poparte argumentami merytorycznymi przemawiającymi za zerwaniem z wcześniejszą linią orzeczniczą. Zarazem respektowanie dorobku orzeczniczego Trybunału nie oznacza, że Trybunał nie może w późniejszym orzeczeniu odejść od utrwalonej linii orzeczniczej. Odstąpienie takie winno jednak nastąpić w sposób wyraźny i jednoznaczny, a co najważniejsze z podaniem argumentacji uzasadniającej zmianę dotychczasowego kierunku orzekania.

Biorąc powyższe pod uwagę – w mojej ocenie – w niniejszej sprawie mamy do czynienia w istocie z odstąpieniem od dotychczasowego dorobku orzeczniczego, wyznaczonego przede wszystkim wyrokiem z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, jednak bez przyznania tego faktu i bez uzasadnienia merytorycznego.

Nie sposób uznać, że Trybunał Konstytucyjny przeprowadził wymagany test konstytucyjności zakwestionowanej uchwały z 11 stycznia 2008 r. Uznając konstytucyjność większości zakwestionowanych przepisów powyższej uchwały, Trybunał poprzestał wyłącznie na twierdzeniu, niepopartym argumentami, że w części normatywnej art. 1 tej uchwały, została wyznaczona „sprawa” i że tak wyznaczona sprawa ma charakter określony, w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz dyrektyw sprecyzowanych w wyroku o sygn. U 4/06. *De facto* zerwał zatem z dotychczasowym dorobkiem orzeczniczym w tym przedmiocie, przechodząc w istocie do porządku dziennego nad ustaleniami sformułowanymi w wyroku o sygn. U 4/06.

2. W drugiej kolejności chciałabym wskazać, że z kierunkiem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie nie można się zgodzić także dlatego, że przedmiotowa komisja śledcza nie została powołana do „zbadaania określonej sprawy”, w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowana uchwała z 11 stycznia 2008 r. w sposób oczywisty nie uwzględnia znaczenia słowa „sprawa”, które to słowo jest dodatkowo uściślone (zawężone) przez przymiotnik „określona”; tym bardziej jeśli uwzględniamy ustalenia poczynione wcześniej w wyroku o sygn. U 4/06.

Po pierwsze, istnienie sprawy wymagającej zbadania, jako przesłanka utworzenia sejmowej komisji śledczej, powinno być zobiektywizowane. „Sejm nie może, opierając się jedynie na bliżej nieskonkretyzowanych podstawach (np. na «przekonaniu społecznym»), uruchamiać tak szczególnego trybu kontrolno-śledczego” (sygn. U 4/06). A zatem obiektywnego istnienia tzw. „sprawy zbadania zarzutu nielegalnego wywierania wpływu” również nie można uzasadniać tylko tym, że środowiska opozycji parlamentarnej Sejmu V kadencji czy też dziennikarze formułowali podobne zarzuty.

Po drugie, problematyki nielegalnie wywieranego wpływu przez członków rządu, organów i instytucji publicznych na określone w uchwale grupy podmiotów nie można uznać za wyodrębniony, sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich zainteresowanych podmiotów przedmiot działania komisji. A to dlatego, że uchwała w znacznym stopniu stwarza pozory identyfikacji i indywidualizacji zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu działania komisji. Wyznacza bowiem nie tylko stosunkowo liczny krąg podmiotów, których zarzuty nielegalnego wywierania wpływu mogą dotyczyć (członkowie Rady Ministrów, Komendant Główny Policji, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego), ale przede wszystkim określa niejednoznacznie i bardzo szeroko, zakres podmiotów, na które ów nielegalny wpływ mógł być wywierany – „funkcjonariusze Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorzy i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości”. W istocie zatem zakresem działania komisji objęto serie zdarzeń, czynności i procedur, a – jak podkreśla TK w uzasadnieniu niniejszego wyroku – także mechanizmy nielegalnego wywierania wpływu, a więc zjawiska występujące w różnych, odrębnych strukturach prawnych, z których część charakteryzuje się hierarchicznym podporządkowaniem. W tej sytuacji bardzo skomplikowane, jeśli nie niemożliwe, jest samo ustalenie w sposób należyty stanów faktycznych, a tym bardziej następnie ocena tych stanów faktycznych z punktu widzenia ich zgodności z prawem.



Z tych względów możliwość zrealizowania przez komisję śledczą postawionych celów budzi poważne wątpliwości. Należy w tym miejscu podkreślić, że „niedopuszczalne jest zarówno (...) niedookreślenie sprawy powierzanej komisji śledczej, jak i określenie tej sprawy za pomocą parametrów (przedmiot, podmiot, okres objęty kontrolą), które z góry wykluczają (czyżni niemożliwym) jej zbadanie” (sygn. U 4/06).

Skoro zakresem przedmiotowym uchwały z 11 stycznia 2008 r. ma być sprawa zbadania zarzutu istnienia mechanizmu nielegalnego wywierania wpływu przez określone podmioty na inne wskazane, po części jedynie rodzajowo, podmioty, i to w celu „wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi bądź czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi”, to trudno *a priori* jednoznacznie określić, jaką liczbę spraw jednostkowych obejmie śledztwo parlamentarne, a tym bardziej przesądzić, że spraw takich nie mogą być setki, ale jedynie nie więcej niż kilka. Powtórzmy, nieprecyzyjny zakres podmiotowy, a także ujęty wyłącznie problemowo zakres przedmiotowy niniejszej uchwały z 11 stycznia 2008 r. potwierdzają, że mamy do czynienia z „nieokreślonością sprawy”, do zbadania której została powołana komisja śledcza. Zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”. Wielość problemów nie może zatem prowadzić do tzw. śledztwa sejmowego. Uchwała, w której konstruowany jest zakres działania komisji śledczej, musi odpowiadać standardom precyzji i jednoznaczności, a za takie nie sposób uznać wskazania jedynie określonej problematyki w części art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r., stanowiącej powtórzenie tytułu tej uchwały. Co więcej, nie można uzasadniać spełnienia wymogu określenia sprawy, do zbadania której powołana została komisja, przez powoływanie się na wyznaczony w tym wypadku czytelnie okres czasowy, czy też pozornie sprecyzowany, a w istocie wysoce niedookreślony zakres podmiotowy.

Należy podkreślić, że zgodnie ze standardami przyjętymi w wyroku o sygn. U 4/06 – „nieokreśloność sprawy”, będącej przedmiotem badania komisji śledczej, może prowadzić w rezultacie do subiektywnego i arbitralnego określenia przedmiotu prac komisji. Dlatego jest to „niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, (...) zwłaszcza że stwarza realne zagrożenie niekontrolowanego i niezgodnego z Konstytucją zachwiania zasady podziału i równowagi władz oraz nadmiernej ingerencji w sferę wolności osób wzywanych przez komisję” (sygn. U 4/06).

Ze względu na przedstawione wyżej dwa zasadnicze powody zdecydowałam się zgłosić zdanie odrębne do niniejszego wyroku.

Zdanie odrębne  
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mirosława Granata  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do następujących punktów sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r. (sygn. U 1/08):

pkt 1) co do zgodności art. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku (M. P. Nr 5, poz. 51; dalej: uchwała lub zakwestionowana uchwała) z art. 2 i art. 7 Konstytucji;

pkt 2) co do zgodności art. 2 pkt 1 i 2 zakwestionowanej uchwały z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji;

pkt 3) co do zgodności art. 3 pkt 1 lit. a, b, d oraz pkt 2 lit. a zakwestionowanej uchwały z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji;

pkt 4) co do zgodności art. 3 pkt 1 lit. c oraz pkt 2 lit. b zakwestionowanej uchwały z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji;

pkt 5) co do zgodności art. 2 i 3 zakwestionowanej uchwały z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1. Nie zgadzam się z przyjętą w wyroku metodologią rekonstrukcji pojęcia „określoności sprawy”, jaką zajmuje się Komisja Śledcza. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 1 uchwały (w jego „części normatywnej”) wyznacza „sprawę”, którą ma zbadać Komisja, natomiast znaczenie art. 2 i art. 3 uchwały Trybunał sprowadził do jej „uszczegółowienia” poprzez wskazanie celu i zakresu działania Komisji. Jeśli nawet przyjąć, że przepis, który powołuje Komisję, zarazem identyfikuje przedmiot śledztwa sejmowego, to nie stanowi to jeszcze podstawy do nadania mu „pierwszeństwa” przed normami wynikającymi bezpośrednio z przepisu o „zakresie działania” komisji (art. 3) lub wynikającymi pośrednio z przepisów preambuły i art. 2. Innymi słowy, jeśli art. 1 przedmiotowej uchwały uznać za przepis zrębowy (główny), to w procesie ustalania prawidłowego znaczenia właściwej normy konieczne jest odwołanie się do treści normatywnych zawartych w pozostałych wymienionych przepisach (o charakterze uzupełniającym).

Wskazanie, że za taką interpretacją art. 1 przemawia s k ł a d n i a (podkr. MG) tego przepisu, w której uchwałodawca oddzielił – sformułowaniem „zwana dalej komisją” – akt samego powołania od wskazania określonej sprawy powierzonej jej do badania jest nieprzekonujące. Odwołanie się do reguł syntaktyki jest tylko jednym z elementów rekonstrukcji normy prawnej w procesie wykładni językowej. Argument ze „składni przepisu” nie jest niezawodnym typem argumentacji prawnej, a z pewnością nie może być argumentem samodzielnym przy rozstrzyganiu tego typu wątpliwości interpretacyjnych.

Trybunał nadał rozstrzygające dla „sprawy” znaczenie jedynie części art. 1 uchwały, a nie przepisowi uchwały, który *expressis verbis* stanowi o „zakresie działania” komisji (art. 3). Ze „sprawy” ustalonej w art. 1, TK wnioskował na „zakres działania” komisji (art. 3) i jej „cele działania” (art. 2). Odszedł tym samym od stanowiska wyrażonego w wyroku z 22 września 2006 r. (sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109), w którym uznał, że to właśnie „zakres działania” komisji stanowi podstawę zrekonstruowania „sprawy”. Trybunał nie wskazał także, jakie elementy normatywne w modelu komisji, której przedmiotem działania jest „zbadanie pewnego mechanizmu wywierania nacisków”, wyznaczają „sprawę”.

2. W analizie relacji między skarżonymi przepisami uchwały występuje niespójność. Trybunał przyjmuje, że „sprawa” określona jest w art. 1, a zarazem stwierdza, że „dopiero ustalenie zakresu powierzonej do zbadania sprawy pozwala na wskazanie granic, w jakich Komisja ta może korzystać z uprawnień wynikających z ustawy o sejmowej komisji śledczej. Bez tego uzupełnienia nie byłaby możliwa ocena legalności działania komisji śledczej”. Tak samo TK konstatuje, „że w części normatywnej art. 1 zakwestionowanej uchwały Sejm wyznaczył sprawę, którą ma zbadać Komisja Śledcza” i zarazem, że „(...) w tym kontekście należy badać dalej konstytucyjność art. 2 i art. 3 uchwały w świetle powołanych przez wnioskodawcę wzorców”.

Z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. Nr 35, poz. 321, ze zm.) wynika, że „sprawę” definiuje się poprzez „zakres działania” Komisji. Myśl tę potwierdza art. 7 ust. 1 ustawy, wedle którego komisja jest związana właśnie „zakresem przedmiotowym określonym w uchwale”. Tę dyrektywę ustawową TK aprobował we wspomnianym wyroku w sprawie o sygn. U 4/06. Jej pominięcie umożliwia, nieuprawnione w mojej ocenie, rozerwanie związku między „sprawą” a „zakresem działania komisji”.

Konstytucyjnie poprawna metoda analizy „sprawy” (mającej być przedmiotem działania Komisji) powinna opierać się na art. 111 ust. 1 Konstytucji, w powiązaniu z art. 2 ust. 3 ustawy o komisji śledczej. Skoro „cel działania” komisji jest wyrażony w art. 111 ust. 1 Konstytucji („zbadanie określonej sprawy”), to nie jest konieczne jego wskazywanie w uchwale Sejmu. Jest on w istocie jednakowy w wypadku każdej komisji o śledczym charakterze. W szczególności nie ma potrzeby redefiniowania „celu” komisji w uchwale Sejmu. Pojęcie „celu” w art. 111 ust. 1 Konstytucji jest autonomiczne, nie powinno być interpretowane poprzez „cel” wyrażony w art. 2 uchwały. Na gruncie systemu źródeł prawa Konstytucji, nie można twierdzić, że „cel” ujęty w uchwale (art. 2 pkt 3) narusza art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji. Określenie „celu działania” komisji w uchwale Sejmu nie jest obligatoryjne, a nawet nie stanowi fakultatywnego elementu uchwały (są nimi „szczegółowe zasady działania komisji” i „termin”). TK uznaje „cele” określone w pkt 1 i 2 art. 2 uchwały za konstytucyjne, zaś wskazane w pkt 3 i 4 „za dodatkowe” (nie jest znane kryterium tego podziału) i za niekonstytucyjne (wykraczające poza „sprawę”). Skoro ustalenie „celów” komisji śledczej w uchwale Sejmu jest irrelevantne konstytucyjnie, to rozróżnienie wśród nich „dodatkowych” (zapewne także „głównych”) i uznanie ich za niekonstytucyjne jest wątpliwe.

3. „Zakres działania” komisji jest w istocie rozcłonkowany na przepisy preambuły i artykułów 1, 2 i 3 uchwały. Niedopuszczalna jest taka wykładnia przepisów, która pewne ich fragmenty czyni zbędnymi. Nieuwzględnienie roli preambuły w procesie wykładni tych artykułów rzutuje na ustalenia co do „sprawy”. „Zakres działania” komisji nie został w uchwale określony w sposób jednoznaczny: czy komisja może badać „mechanizm nacisków” w sprawie posłów i dziennikarzy wymienionych z nazwiska w preambule, czy

też ma badać postępowania karne (wszystkie), które toczyły się z udziałem dziennikarzy w okresie wskazanym w uchwale, i badać „reprezentatywne” dla sprawy. Z tych powodów nie mogę zgodzić się z oceną, że „krąg podmiotów podlegających kognicji Komisji Śledczej powołanej kwestionowaną uchwałą został określony w sposób rodzajowy, jasny i precyzyjny”.

4. Jeśli uznaje się, że „sprawę” przed Komisją Śledczą stanowi „pewien mechanizm wywierania nacisków”, a nie jak w dotychczasowym *acquis* TK zindywidualizowany problem prawny („indywidualne zagadnienie prawne”), to teza taka wymagałaby uzasadnienia co do tego, jak przekłada się konstytucyjny cel działania komisji na ujęcie przedmiotu jej działania obejmującego różne problemy prawne i faktyczne, związane z działalnością szeregu organów państwowych.

Trybunał Konstytucyjny, jak każda jurysdykcja, może modyfikować lub zmienić swoją linię orzeczniczą, lecz wymaga to wyraźnego uzasadnienia. Odejście od dotychczasowej linii orzekania pociąga za sobą konieczność wykazania odrębności rozpatrywanego wypadku od wcześniejszych spraw rozstrzyganych w oparciu o sformułowane na ich kanwie *ratio decidendi*. Pragnąc zachować spójność ze swym wcześniejszym orzecnictwem dotyczącym zakresu działania prac sejmowej komisji śledczej, Trybunał, przyjąwszy, że „sprawę” stanowi „zbadanie pewnego mechanizm nacisków”, powinien zadeklarować, jakie elementy normatywne uchwały składają się na taki model komisji.

Spójność linii orzeczniczej judykatury konstytucyjnej nabiera szczególnego znaczenia w świetle okoliczności, że od samego początku ustanowienia instytucji komisji śledczych to właśnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego było głównym czynnikiem kształtowania modelu śledztwa sejmowego (por. trafnie W. Odrowąż-Sypniewski, *Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 95). TK zmodyfikował swoje stanowisko w odniesieniu do określenia „sprawy”, jakie zostało wyrażone w sprawie o sygnaturze U 4/06. Wymóg ten przestaje być czytelny z punktu widzenia praktyki konstytucyjnej (i doktryny prawnej).

5. Kwestionowane przepisy art. 2 i art. 3 uchwały nie powinny być oceniane pod kątem zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca nie wykazał, na czym, w świetle wzorca art. 32 ust. 1 Konstytucji, miałyby polegać uprzywilejowanie określonej grupy osób. Samo przeświadczenie o negatywnych skutkach, jakie może wywołać działalność Komisji Śledczej w sferze dotyczącej zasady równości, nie jest wystarczające, by analizować kwestionowane regulacje pod kątem zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca nie określił cechy relewantnej. Postawił jedynie hipotezę, że działanie komisji śledczej może mieć wpływ na nierówne traktowanie jednostek w przyszłości. Takie sformułowanie zarzutów sprawia, że należy uznać wskazany wzorzec kontroli za niewłaściwy.

Zdanie odrębne  
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08

Zgłaszam zdanie odrębne do punktu 1, 2, 3 i 4 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. U 1/08, dotyczącej konstytucyjności niektórych przepisów uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku (M. P. Nr 5, poz. 51; dalej: zaskarżona uchwała).

Moim zdaniem Trybunał Konstytucyjny błędnie przyjął, że:

- pojęcie „sprawy”, która ma być zbadana przez Komisję Śledczą, jest określone przez art. 1 zaskarżonej uchwały (por. cz. III, pkt 2.3, 2.5 i 15.2 uzasadnienia wyroku);
- „sprawa”, będąca przedmiotem działania Komisji Śledczej, odpowiada standardom konstytucyjnym, wynikającym z art. 111 ust. 1 Konstytucji (por. cz. III, pkt 4 uzasadnienia wyroku) i uwzględnia – odpowiednio – dotychczasowe ustalenia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. cz. III, pkt 4 i 14 uzasadnienia wyroku);
- poszczególne jednostki redakcyjne art. 2 i art. 3 zaskarżonej uchwały mieszczą się – z niewielkimi wyjątkami – w konstytucyjnym pojęciu „sprawy” (por. cz. III, pkt 1-4 sentencji oraz pkt 5-11 uzasadnienia wyroku).

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Jednostki redakcyjne uchwały, w której określono „sprawę” poddaną badaniu Komisji.

Zaczynając od kwestii najbardziej podstawowych, mam wątpliwości, czy faktycznie – jak stwierdził TK w uzasadnieniu wyroku – „sprawa” badana przez Komisję Śledczą została określona jedynie w art. 1 zaskarżonej uchwały (por. cz. III, pkt 2.3, 2.5 i 15.2 uzasadnienia wyroku), a art. 2 i art. 3 tego aktu jedynie ją „uszczegółowiają” poprzez wskazanie celu i zakresu działania Komisji (tak relację między tymi przepisami uchwały określono w cz. III, pkt 5.2 uzasadnienia wyroku).

Ta teza wydaje mi się mało przekonująca już z punktu widzenia czysto językowego, w oderwaniu od konkretnych treści zawartych we wskazanych przepisach. Wydaje się oczywiste, że pojęcia można definiować zarówno na poziomie ogólnym, jak i na poziomie szczegółowym, korzystając – w razie potrzeby – z mniej lub bardziej dokładnych definicji. Jeżeli więc relacja między art. 1 oraz art. 2 i art. 3 zaskarżonej uchwały jest taka, jak twierdzi to skład orzekający (tzn. przepis ogólny – przepisy doprecyzowujące), to podstawą do budowy najbardziej konkretnej definicji „sprawy” powinny być wszystkie te regulacje.

Należy zwrócić uwagę, że kwestia, w której jednostce redakcyjnej uchwały określona jest „sprawa”, poddana kognicji Komisji „naciskowej”, wywoływała duże wątpliwości podczas prac legislacyjnych. Nie jest ona więc tak jednoznaczna, jakby

wynikało to z lakonicznego uzasadnienia aktualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Oczywistym założeniem inicjatorów powołania Komisji było, aby zawrzeć ją w art. 1 uchwały (por. wielokrotne podkreślanie tej kwestii podczas posiedzeń plenarnych i prac Komisji Ustawodawczej przez pilotującego tę sprawę posła S. Karpiniuka, np. Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu z 21 grudnia 2007 r., s. 133; biuletyn posiedzenia nr 6 Komisji Ustawodawczej z 9 stycznia 2008 r., nr 132/VI kadencja, s. 4, 8; dalej: biuletyn). Stanowisko to nie było jednak przekonujące dla pozostałych posłów i nie zostało podzielone przez ekspertów sejmowych (por. np. opinia prawna W. Odrowąż-Sypniewskiego na temat projektu zaskarżonej uchwały z 14 grudnia 2007 r., [w:] *Komisje śledcze na początku VI kadencji Sejmu. Druki Sejmowe nr 24 i 84*, „Przed pierwszym czytaniem” 2008, nr 1, s. 22, oraz opinia prawna prof. K. Skotnickiego na ten sam temat z 19 grudnia 2007 r., [w:] *Komisje śledcze na początku VI kadencji Sejmu. Druki Sejmowe nr 24 i 84*, „Przed pierwszym czytaniem” 2008, nr 1, s. 29).

Niejednoznaczność tej kwestii jest widoczna także w stanowiskach przedstawionych przez uczestników niniejszego postępowania. O ile wnioskodawca wydaje się twierdzić, że „sprawa” nie została jednoznacznie określona w jakiegokolwiek części uchwały (por. zwłaszcza s. 9 *in fine* wniosku), to Prokurator Generalny rekonstruuje ją wyłącznie w oparciu o art. 2 i art. 3 uchwały (por. s. 18 stanowiska), natomiast Marszałek Sejmu – odwołując się do art. 2 uchwały (por. zwłaszcza twierdzenie „wskazanie w uchwale konkretnych celów stawianych Komisji [...] precyzuje sprawę, którą Komisja ma zbadać”, s. 4 stanowiska).

Równocześnie w doktrynie na tle ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. Nr 35, poz. 321, ze zm.; dalej: ustawa o komisji) wyrażany był pogląd, że „określona sprawa” jest synonimem „zakresu przedmiotowego” działania komisji (zob. M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, *Sejmowa Komisja Śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 71). Zastosowanie go do uchwały w sprawie Komisji „naciskowej” skłaniałoby do przyjęcia, że „sprawa” została opisana w art. 3 zaskarżonej uchwały.

Osobiście uważam, że „sprawa” jako przedmiot działania komisji śledczej powinna być dekodowana ze wszystkich przepisów uchwały powołującej to ciało, które określają jej genezę, cel i zakres planowanych działań. W warunkach niniejszego postępowania byłyby to więc art. 1, art. 2 i art. 3 zaskarżonej uchwały, odczytywane w kontekście preambuły do tego aktu. Podzielam tym samym pogląd na temat podstaw prawnych „sprawy”, wyrażony w powołanej wyżej opinii prawnej W. Odrowąż-Sypniewskiego.

Wadliwe przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny, że „sprawa” została zdefiniowana jedynie w art. 1 zaskarżonej uchwały spowodowało, że cały wyrok opiera się na błędnej metodologii. Trybunał Konstytucyjny bada bowiem, czy poszczególne jednostki redakcyjne uchwały (jej art. 2 i art. 3) mieszczą się w zakresie tak rozumianej „sprawy”, podczas gdy moim zdaniem one tę sprawę współdefiniują. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego oparty jest więc na błędzie logicznym *pars pro toto* – część definicji „sprawy” (art. 1 uchwały) utożsamiany jest z jej całością. Tym samym nieprawidłowe ustalenia dotyczące „sprawy” generują – w mojej opinii – wadliwą (bo wychodzącą z błędnych założeń) ocenę zaskarżonych przepisów z punktu widzenia art. 2 i art. 7 Konstytucji. W rezultacie w mojej opinii błędne są wszystkie dokonane przez Trybunał Konstytucyjny ustalenia co do zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 i art. 7 Konstytucji (por. pkt 1-4 sentencji wyroku oraz odpowiednie fragmenty uzasadnienia). Nie można również podzielić uzasadnienia niezgodności niektórych przepisów zaskarżonej uchwały z Konstytucją (por. pkt 6-9 wyroku oraz odpowiednie fragmenty uzasadnienia), w tym bowiem wypadku Trybunał Konstytucyjny doszedł wprawdzie do prawidłowej – w mojej opinii – konkluzji, ale z wykorzystaniem omówionej wyżej, wadliwej metodologii.

Moich zastrzeżeń nie budzi natomiast pkt 5 zaskarżonego wyroku i odpowiadający mu fragment uzasadnienia (cz. III, pkt 12), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 i art. 3 zaskarżonej uchwały są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Ocena „sprawy”, będącej przedmiotem działania Komisji Śledczej, z punktu widzenia standardów konstytucyjnych.

2.1. Niezależnie od powyższych zarzutów formalno-metodologicznych, mój sprzeciw budzi także wyrażona w wyroku (z niewielkimi tylko zastrzeżeniami) aprobata dla „sprawy”, będącej przedmiotem działania Komisji „naciskowej”.

W mojej opinii pozostaje ona w sprzeczności z wymogami stawianymi tego typu organom przez dotychczasowe orzecznictwo konstytucyjne. Chodzi tu zwłaszcza o wytyczne sformułowane w wyroku z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109), oraz – w mniejszym stopniu – w wyroku z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). Orzeczenia te, wydane w pełnym składzie i bez zdań odrębnych, zostały konfirmatywnie przywołane w uzasadnieniu aktualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego (por. zwłaszcza cz. III, pkt 4 uzasadnienia). W praktyce jednak zawarte w nich treści zostały w dużej mierze zignorowane, zniekształcone lub potraktowane wybiórczo.

2.2. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny nie ocenił owej „sprawy” z punktu widzenia wszystkich warunków, sformułowanych w powołanym wyroku w sprawie o sygn. U 4/06. Uwzględnił bowiem – i to w sposób nieprecyzyjny – jedynie pięć kryteriów, ustalonych w tym orzeczeniu (por. cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia), które – jak się wydaje – nie były ani najważniejsze, ani najbardziej kontrowersyjne w wypadku tej konkretnej Komisji. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie stwierdził, że „sprawa” poddana badaniu komisji śledczej musi:

– „dotyczyć działalności organów i instytucji publicznych wyraźnie poddanych przez Konstytucję i ustawy kontroli Sejmu”; w moim przekonaniu w wyroku w sprawie o sygn. U 4/06 Trybunał Konstytucyjny dopuścił także – w wąskim zakresie – badanie działalności osób prywatnych (por. następujący cytat z uzasadnienia tej sprawy: „Działalność komisji śledczej musi być zgodna z normami i zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice kontroli sejmowej. Sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi się mieścić w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej określonej w Konstytucji oraz ustawach. Komisja śledcza może badać działalność organów i instytucji publicznych, a osób prywatnych tylko w takim zakresie, w jakim osoby te wykonują zadania z zakresu administracji publicznej lub korzystają z pomocy państwa. Niedopuszczalne jest tworzenie komisji do zbadania kwestii, do których kontrolowania instytucje władzy publicznej w ogóle nie są uprawnione”); dla porządku należy również zauważyć, że wymóg ten został sformułowany po raz pierwszy nie w sprawie o sygn. U 4/06 (jakby można zrozumieć z uzasadnienia aktualnego wyroku), lecz w sprawie o sygn. K 8/99;

– „odnosić się do pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności”;

– „istnieć obiektywnie” – ta przesłanka wymaga uzupełnienia o zawarte w wyroku o sygn. U 4/06 stwierdzenie, że „Sejm nie może, opierając się jedynie na bliżej nieskonkretyzowanych podstawach (np. na «przekonaniu społecznym»), uruchamiać tak szczególnego trybu kontrolno-śledczego”;

– „być określona, tzn. stanowić zbiór okoliczności wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do

stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji”; w tym wypadku przytoczony został wierny cytat ze sprawy U 4/06, którego dalsza część brzmi: „Tylko wówczas można ustalić w sposób należyty stan faktyczny w danej sprawie, a to z kolei stanowi warunek poprawności zrealizowania przez komisję postawionego przed nią zadania”;

– „być określona poprzez cel, który ma zostać zrealizowany w trakcie śledztwa parlamentarnego”.

Inne, moim zdaniem pominięte w uzasadnieniu wyroku, wymogi stawiane „sprawie”, będącej przedmiotem działań komisji śledczej, przez dotychczasowe orzecznictwo konstytucyjne, to:

– relewantność („istotność”): „Komisja śledcza nie może być tworzona dla zbadania jakiegokolwiek kwestii, lecz tylko takiej, która ma szczególne znaczenie dla państwa” (sygn. U 4/06);

– realistyczność: „sprawa powierzona komisji śledczej musi, według obiektywnie przyjętych kryteriów, nadawać się do zbadania, przez co należy rozumieć istnienie możliwości (w praktyce – czego nie da się uniknąć – nie zawsze wykorzystanej) zrealizowania przez komisję śledczą postawionego jej celu. [...] zadaniem komisji śledczej (a zarazem właśnie przesłanką jej utworzenia) ma być «zbadanie» sprawy (forma dokonana), w odróżnieniu od zadania polegającego na «badaniu» (forma niedokonana) jakiegoś zagadnienia czy odcinka rzeczywistości w sposób permanentny. [...] niedopuszczalne jest zarówno nieokreślenie (niedookreślenie) sprawy powierzanej komisji śledczej, jak i określenie tej sprawy za pomocą parametrów (przedmiot, podmiot, okres objęty kontrolą), które z góry wykluczają (czynią niemożliwym) jej zbadanie” (sygn. U 4/06);

– „podatność” na badanie metodami prawa karnego: „Komisja śledcza ma możliwość – jednakże ograniczoną – korzystania z instytucji proceduralnych zarezerwowanych dla postępowania w sprawach karnych. Jest to źródłem wymagań, by podjęcie sprawy przez komisję śledczą było uwarunkowane istnieniem przekonania o konieczności (uzasadnianej interesem państwa) przeprowadzenia dowodów dostarczających informacji o zdarzeniach faktycznych, osobach i rzeczach oraz zachodzących między nimi związkach, w tym np. istnieniem przypuszczenia, że miało miejsce naruszenie prawa uzasadniające skorzystanie ze źródeł i środków dowodowych właściwych procesowi karnemu” (sygn. U 4/06);

– wystarczająca szczegółowość, aby komisja ani nie była zmuszona, ani też nie mogła sama doprecyzowywać zakresu swoich zadań (zakaz subdelegacji uprawnień przysługujących Sejmowi na komisję oraz zakaz rozszerzającego interpretowania kompetencji komisji śledczych ze względu na ich wyjątkowy charakter, por. wyrok o sygn. U 4/06 oraz L. Garlicki, uwaga do art. 111, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 4);

– czasowe określenie zakresu zainteresowania komisji powinno być racjonalne z punktu widzenia celu jej powołania i przedmiotu badania, a ponadto „«Sprawa» w postaci pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności musi uzewnętrznić się już na etapie poprzedzającym przyjęcie stosownej uchwały sejmowej” (sygn. U 4/06).

2.3. Po drugie, jestem zdania, że Trybunał Konstytucyjny, badając „sprawę” poddaną kognicji Komisji „naciskowej” z punktu widzenia tych niewielu tez, które uwzględnił z wyroku w sprawie o sygn. U 4/06, doszedł do błędnych wniosków.

Moje zastrzeżenia budzi zwłaszcza następujący fragment uzasadnienia: „Sprawa zbadania zarzutu istnienia mechanizmu nielegalnego wywierania wpływu przez członków



Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na określone w uchwale podmioty stanowi również zbiór okoliczności wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed Komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji. Podmioty, których działania będą przedmiotem zainteresowania Komisji, wymienione zostały enumeratywnie. Dodatkowo także w badanej uchwale Sejm wskazał okres (od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.), w którym podmioty te miałyby dokonywać aktów nielegalnego wywierania wpływu w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków. Nie budzi zatem wątpliwości, do zbadania jakiej sprawy Sejm powołał Komisję Śledczą uchwałą z 11 stycznia 2008 r.” (cz. III, pkt 4.5 uzasadnienia wyroku).

Przede wszystkim nie wydaje mi się, aby fakt enumeratywnego wymienienia podmiotów, których działania będą przedmiotem zainteresowania Komisji, pozwalał na rzeczywiste wyodrębnienie i stworzenie zamkniętej listy okoliczności podlegających badaniu tego organu. Przedmiotem badania Komisji ma być – jak sama nazwa wskazuje – zarzut nielegalnego wywierania wpływu „w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko” członkom Rady Ministrów, posłom i dziennikarzom. Obecny na rozprawie przedstawiciel Sejmu wielokrotnie wskazywał, że nie chodzi tutaj tylko o sprawy wymienione w preambule do uchwały, które miały być jedynie przykładowymi „przejawami” badanego mechanizmu, a nie wyłącznym obszarem jej działania. Ze względu na brak normatywnego charakteru preambuły do uchwały (która, jak wyjaśnił obecny na rozprawie przedstawiciel Sejmu, w intencji jej autorów miała pełnić funkcje „inrepretacyjne”), przyjęcie tezy przeciwnej nie byłoby zresztą możliwe. Wobec tego, skoro nie istnieje żadna oficjalna lista takich zarzutów, Komisja musi rozpocząć swoje urzędowanie od określenia, kto, jak i kiedy takie zarzuty postawił. Punktem wyjścia do jej prac powinno więc być zbadanie wszystkich postępowań karnych lub czynności operacyjno-rozpoznawczych w sprawach nie tylko „z udziałem”, ale także „przeciwko” pewnym osobom, w celu wybrania tych, w których pojawiły się uzasadnione podejrzenia (a nawet „zarzuty”) nielegalnego wywierania wpływu. W ten sposób możliwe będzie dopiero wyodrębnienie okoliczności, które powinny być „docelowym” przedmiotem jej zainteresowania. Wobec tego Komisja „naciskowa” z konieczności musiałaby zajmować się również tymi działaniami, które nie miały znamion nielegalnego wywierania wpływu – przynajmniej w takim zakresie, żeby się upewnić co do istnienia lub nieistnienia w ich wypadku omawianego *modus operandi*. Takie określenie przedmiotu działania Komisji należałoby wykraczać poza jej mandat: zanim zaczęłaby ona badać to, do czego została powołana, musiałaby zajmować się tym, co nie zostało ujęte w uchwale o jej powołaniu. W tym kontekście zarzuty grupy posłów, że uchwała w istocie sugeruje Komisji, aby ta „sama szukała spraw”, których „bohaterami” byli we wskazanym okresie członkowie rządu, posłowie i dziennikarze, uważam za uzasadniony (w tym zakresie wniosek opiera się, jak można przypuszczać, na fragmencie wspomnianej już opinii prof. K. Skotnickiego: „Przypomina to trochę sytuację – szukajmy, a może gdzieś się coś nielegalnego znajdzie”, *op. cit.*, s. 29).

Dodatkowo, moim zdaniem niesłusznie, Trybunał Konstytucyjny pominął przy ocenie konkretności „sprawy”, poddanej kognicji Komisji „naciskowej”, problem niedookreśloności niektórych zwrotów zawartych w uchwale. W mojej opinii przynajmniej kilka z nich budzi wątpliwości zbliżone do tych, które spowodowały zakwestionowane uchwały powołującej „bankową” Komisję Śledczą w powołanym wyroku o sygn. U 4/06 (były to m.in. „rozstrzygnięcie”, „działanie organów nadzoru bankowego” i „sektor bankowy”). Nie jest to bynajmniej (aprobowane przez większość składu orzekającego i

przeze mnie także) określenie „zarzut” (por. cz. III, pkt 4.6 uzasadnienia wyroku). Chodzi np. o pojęcia:

– „dziennikarz” – nie wiadomo, czy chodzi o dziennikarzy wszystkich mediów, np. również autorów blogów internetowych, czy też jedynie o dziennikarzy w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.): „dziennikarzem [w rozumieniu tej ustawy] jest osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji”);

– „osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości” – nie jest jasne, czy intencją wnioskodawców było objęcie tym określeniem także sędziów (zwłaszcza, gdy nie sprawują oni wymiaru sprawiedliwości, a pełnią np. zadania organizacyjne w sądach), czy też – ze względu np. na zasadę podziału władzy (art. 10 Konstytucji) – pod tym pojęciem należy rozumieć wyłącznie pracowników administracyjnych sądów (a więc, jak wyjaśnił obecny na rozprawie przedstawiciel Sejmu, nie tylko sekretarki sądowe, ale i kierowników sekretariatów),

– „sprawy z udziałem” – pojęcie to także nie jest ostre, nie wiadomo, czy obejmuje tylko osoby uczestniczące bezpośrednio w nielegalnym wywieraniu wpływu jako sprawcy i osoby poszkodowane, czy też w ogóle wszystkie osoby w jakikolwiek sposób zaangażowane w ten proceder (np. przypadkowy obserwator, który nie miał nic wspólnego z tym zdarzeniem, a tylko był jego świadkiem; policjant prowadzący działania operacyjne; sędzia, prokurator czy biegły, którzy występowali w sprawie karnej wszczętej w związku z tymi okolicznościami) i wszystkie formy „zjawiskowe” udziału w nielegalnym wywieraniu wpływu (współsprawstwo, sprawstwo kierownicze, podżeganie, pomocnictwo itd.); należy tu zwrócić uwagę, że terminologia prawnokarna nie zawsze może być stosowana odpowiednio przy definiowaniu pojęć używanych w uchwałach o komisjach śledczych;

– sformułowanie „a także w sprawach, w których nie wszczęto postępowania karnego” – w najszerszym znaczeniu może to obejmować dowolne sprawy, nawet takie, w których nigdy nie prowadzono zaawansowanych działań operacyjnych i nie toczyło się postępowanie karne *in rem*, sprawy przedawnione lub takie, w których z powodów formalnych nie można było wszcząć postępowania (np. ze względu na immunitet), można mieć wątpliwości, czy obejmowałyby to także np. sprawy przed sądami lub organami innych państw.

Wątpliwości co do użycia części z tych określeń były podnoszone w toku prac parlamentarnych, jednak nie spowodowały ich doprecyzowania ani wyjaśnienia (por. np. zgłoszone do projektu uwagi legislatorów sejmowych – biuletyn, s. 38, 41, 22).

Moim zdaniem są one na tyle poważne, że nie można zgodzić się m.in. ze stwierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego, że „krąg podmiotów podlegających kognicji Komisji Śledczej powołanej kwestionowaną uchwałą został określony w sposób rodzajowy, jasny i precyzyjny” (cz. III, pkt 3.2 uzasadnienia wyroku). Wobec powyższego jest dla mnie oczywiste, że określona w uchwale „sprawa” nie jest ani precyzyjna, ani wyodrębniona. Lakoniczne uzasadnienie przeciwnego poglądu pełnego składu w tym zakresie (w całości zacytowane wyżej) wydaje się zaś mocno nieprzekonujące, tym bardziej że „określoność” jest warunkiem wynikającym wprost z art. 111 ust. 1 Konstytucji (a nie tylko wyprowadzonym przez orzecznictwo konstytucyjne).

Należy zwrócić uwagę, że konsekwencją braku określoności „sprawy” może być kolidowanie prac Komisji „naciskowej” z pracami innej komisji śledczej – Komisji Śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy, M. P. Nr 100, poz. 1080; dalej: Komisja ds. B. Blidy). Nie ma wprawdzie, jak się

wydaje, przeszkód formalnych, aby kilka komisji śledczych badało te same wydarzenia, lecz może to rodzić problemy proceduralne i prawne (np. w związku z wzywaniem świadków na przesłuchania w tych samych terminach czy gdyby okazało się, że komisje badając tę samą sprawę doszły one do przeciwstawnych wyników). O ile bowiem zwykle komisje sejmowe w takich sytuacjach mogą obradować w formie „połączonych komisji” (na wspólnych posiedzeniach – art. 163 regulaminu Sejmu) i wydawać wspólne stanowisko, to nie jest jasne, czy byłoby to dopuszczalne w stosunku do komisji śledczych.

Omawiany fragment uzasadnienia zawiera też – moim zdaniem nietrafną – aprobatę dla zakresu czasowego działania Komisji. W analizowanym orzeczeniu jest on – zupełnie inaczej niż w sprawie o sygn. U 4/06 – oceniany powierzchownie, tylko poprzez swoją konkretność, związek ze zmianami politycznymi i względną krótkotrwałość, a w oderwaniu od celu i przedmiotu działań Komisji (por. cz. III, pkt 3.3, 4.3 *in fine* oraz 14 uzasadnienia wyroku). 31 października 2005 r. i 16 listopada 2007 r. są datami zmian rządu (konkretnie: zaprzysiężenia premiera K. Marcinkiewicza i premiera D. Tuska) i w tym sensie mogą co najwyżej stanowić racjonalny wyznacznik zadań Komisji, jeżeli chodzi o nielegalne wywieranie wpływu przez niektórych członków rządu wobec innych członków rządu (por. cz. III, pkt 4.3 *in fine* uzasadnienia wyroku). Trudniej wskazać ich związek przyczynowo-skutkowy z pozostałymi sytuacjami, objętymi zakresem prac Komisji. Jest to ewidentnie niemożliwe, jeżeli chodzi o nadużycia popełniane przez „osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości” (cokolwiek to znaczy, nie są to osoby, których funkcje są kadencyjne i bezpośrednio związane ze zmianą rządu) i nielegalne naciski na dziennikarzy (z tego samego powodu). Wobec tego, moim zdaniem, zakres czasowy działania Komisji „naciskowej” przynajmniej częściowo został wyznaczony w oparciu o arbitralne kryteria.

Na marginesie tylko chciałbym zaznaczyć, że zgadzam się z poglądem większości składu orzekającego o możliwości badania przez komisje śledcze także rządu, który funkcjonował w poprzednich kadencjach parlamentu (cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia wyroku). W tym zakresie zarzuty wniosku posłów uważam za chybione.

Pewne moje wątpliwości budzi także zawarte w wyroku TK uzasadnienie „obiektywności” istnienia sprawy, odwołujące się do faktu powołania innej komisji śledczej (wspomnianej już Komisji ds. B. Blidy) oraz do zarzutów formułowanych przez opozycję w Sejmie V kadencji, dziennikarzy oraz polityków wchodzących w skład rządu w okresie Sejmu V kadencji (por. cz. III, pkt 4.4 uzasadnienia wyroku). Źródła te nie wydają mi się bardziej wiarygodną podstawą wszczęcia prac przez komisję śledczą niż „przekonanie społeczne”, zakwestionowane w wyroku w sprawie o sygn. U 4/06. Zdecydowanie najsłabszą moc perswazyjną ma odwołanie do zarzutów formułowanych przez polityków, w tym zwłaszcza w kontekście ich własnych działań (należy zwrócić uwagę, że to inicjatorzy powstania analizowanej Komisji „naciskowej” byli opozycją w poprzedniej kadencji Sejmu). Przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny tego typu „dowodów” na obiektywność istnienia problemów, kierowanych do zbadania przez komisję śledczą, mogłoby spowodować, że każdy (nawet najbardziej absurdalny) zarzut nielegalnego wpływu mógłby stać się przedmiotem działań komisji tylko z tego powodu, że został sformułowany przez polityków (por. *casus* G. Janowskiego albo twierdzenia o łądowaniu Talibów w Klewkach).

2.4. Po trzecie, o niekonstytucyjności zaskarżonej uchwały przesądzą – moim zdaniem – te jej wady, do których Trybunał Konstytucyjny w ogóle nie odniósł się w uzasadnieniu swojego wyroku.

Ograniczając się do wskazania najważniejszego argumentu przemawiającego za niedopuszczalnością badanego aktu, należy stwierdzić, że zawarte w uchwale

sformułowanie „do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu” tylko pozornie (gramatycznie) spełnia konstytucyjne warunki ograniczenia przedmiotu działania Komisji Śledczej do jednej sprawy. W istocie nie chodzi tu bowiem o jedną sprawę i jeden zarzut (a takiej właśnie „jedności” wymaga art. 111 ust. 1 Konstytucji), ale o wiele zarzutów stawianych różnym podmiotom w różnych okolicznościach. To, że w tekście uchwały uparcie stosowana jest liczba pojedyncza („sprawa”, „zarzut”), dużo nie zmienia. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. U 4/06, nie wystarczy „samo nadanie pewnej komisji sejmowej nazwy «Komisja Śledcza», aby była ona nią w rzeczywistości. Wykreowany uchwałą Sejmu organ musi odpowiadać cechom wynikającym z Konstytucji i obowiązującego ustawodawstwa, określającego normatywne przesłanki i zakres działania komisji śledczej w rozumieniu art. 111 Konstytucji”.

Moim zdaniem wszystkie sytuacje, objęte zakresem działania Komisji, łączy tylko:

– *modus operandi* (czy – jak to nazywał poseł sprawozdawca S. Karpiniuk podczas prac legislacyjnych nad projektem uchwały i rozprawy przed TK – „mechanizm”), polegający na „nielegalnym wywieraniu wpływu” (por. nielegalność jako – mówiąc językiem prawnokarnym – znamię badanych czynów została trafnie zdefiniowana przez TK w cz. III, pkt 4.3 uzasadnienia wyroku), oraz

– koincydencja czasowa (wystąpiły one – być może przypadkowo – w tym okresie niezależnie od siebie).

Nie jest natomiast dostrzegalna ich tożsamość podmiotowa czy przedmiotowa, ani związek przyczynowo-skutkowy, uzasadniający traktowanie jako jedną „sprawę” w znaczeniu konstytucyjnym. Trafnie wskazuje wnioskodawca, że np. osoby wymienione w preambule do uchwały jako przykładowe obiekty zainteresowania Komisji (np. A. Lepper, K. Marcinkiewicz, J. Kaczmarek, T. Lipiec, B. Sawicka) nie miały ze sobą wiele wspólnego, oprócz tego, że pełniły funkcje publiczne o znaczeniu politycznym lub miały wpływ na kształtowanie opinii publicznej. Nie można więc zakładać, że uczestniczyły one w jednej „sprawie”. Podobnie nie można nie zgodzić się ze spostrzeżeniem zawartym w jednej z ekspertyz do projektu uchwały, że trudno jest wykazać jakikolwiek związek między postępowaniem karnym w sprawie np. śmierci ojca Ministra Sprawiedliwości i tzw. afery gruntowej czy sprawy nadużywania kontroli operacyjnej wobec dziennikarzy i byłego premiera (zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *op. cit.*, s. 21). Nie sposób również uznać, aby tożsamość podmiotowa organów podejrzanych o nieprawidłowe działania (określona zresztą – jak wskazano wyżej – niewystarczająco precyzyjnie) w różnych postępowaniach karnych była wystarczającą przesłanką połączenia takich „spraw” przez powierzenie ich zbadania jednej komisji śledczej (tamże, por. w wyroku w sprawie o sygn. U 4/06 Trybunał uznał, że sprawą nie mogą być zezwolenia wydawane przez Komisję Nadzoru Bankowego różnym instytucjom finansowym).

Powyższe wątpliwości Trybunał Konstytucyjny usiłował rozwiązać za pomocą uznania, że przedmiotem badania Komisji jest jedna sprawa w postaci „zarzutu istnienia mechanizmu nielegalnego wywierania wpływu” (por. cz. III, pkt 4.3 uzasadnienia wyroku). Należy zwrócić uwagę, że sformułowanie to nie występuje w tekście zaskarżonej uchwały, choć – jeżeli faktycznie najwierniej odzwierciedla ono zakres działania Komisji – powinno być się w nim znaleźć. Zostało ono przejęte przez Trybunał Konstytucyjny z wystąpienia posła S. Karpiniuka (jednego z inicjatorów uchwały i równocześnie reprezentanta Sejmu w postępowaniu przed TK). Moim zdaniem zabieg ten nie jest jednak przekonujący. Zgodnie z internetowym Słownikiem Języka Polskiego PWN, mechanizm to „zespół współpracujących ze sobą części maszyny lub przyrządu, wykonujących jakąś pracę” lub „sposób, w jaki coś powstaje, przebiega lub działa” (<http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=mechanizm>). W pierwszym znaczeniu, użycie słowa „mechanizm” implikuje, że chodzi o system wzajemnie powiązanych elementów,

wzbudzanych przez jedną „siłę sprawczą”, co – jak wskazano wyżej – nie zostało dostatecznie uprawdopodobnione. W drugim zaś znaczeniu to słowo nie dodaje nic nowego, ani nie wyjaśnia przedmiotu działania Komisji Śledczej – w warunkach kontrolowanej uchwały synonimem „mechanizmu” jest bowiem „nielegalne wywieranie wpływu” przez nieprecyzyjnie określone w uchwale kategorie osób na inne wskazane tam osoby w danym okresie. Tym samym wszystkie wątpliwości co do określoności „sprawy” zachowują aktualność także wtedy, jeśli przyjąć, że sprawa tą ma być „mechanizm”.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na specyficzną interpretację zakresu działania komisji „naciskowej”, zawartą w stanowisku Marszałka Sejmu. Twierdzi on, że zaskarżony akt zmierzał do zbadania nie pojedynczych przypadków nadużyć, ale „ściśle określonego przedmiotowo i podmiotowo zarzutu istnienia na szczytach władzy grupy osób, która to grupa w sposób systematyczny, ciągły i dla realizacji doraźnych wspólnych celów politycznych, w okresie pomiędzy 31 października 2005 roku a 16 listopada 2007 roku, posługiwała się aparatem represji, w tym prokuraturą i służbami specjalnymi, wobec politycznych oponentów – a więc dopuściła się nadużycia powierzonej władzy, a także przy pomocy tego aparatu chroniła polityczne lub prywatne interesy członków tejże nieformalnej grupy. Komisja ma za zadanie zbadać, czy taka grupa rzeczywiście istniała oraz kto wchodził w jej skład, a nadto jakie działania zostały podjęte w ramach tejże grupy wobec członków Rady Ministrów, posłów, funkcjonariuszy publicznych lub dziennikarzy”. Innymi słowy, Marszałek Sejmu twierdzi, że podstawą prac Komisji miała być „zmowa” najważniejszych osób w państwie, kierujących się partykularnymi interesami i dopuszczającymi się czynów zabronionych. Nie przytacza jednak żadnych argumentów na poparcie tezy, że wszystkie osoby oskarżane o nadużycia (albo chociaż część z nich) działały „wspólnie i w porozumieniu”. W szczególności, nie wykazuje tego w odniesieniu do stosunkowo najbardziej konkretnych, przykładowych sytuacji leżących w kręgu zainteresowania Komisji, które zostały wymienione w preambule. Próżno również szukać wyjaśnienia tej tezy tekście zaskarżonej uchwały lub jej uzasadnienia. Wobec tego należy uznać, że przedstawiona w stanowisku Marszałka Sejmu „teoria spiskowa” nie spełnia kryterium obiektywności, bo składające się na nią zarzuty nie zostały w sposób wystarczający uprawdopodobnione, aby mogły stać się przedmiotem badania Komisji Śledczej.

Oczywiście mam świadomość, że doprecyzowanie przedmiotu prac parlamentarnej komisji śledczej jest często trudne, a ocena, czy mamy do czynienia z jedną, czy z wieloma sprawami jest względna. Z całą pewnością, jak słusznie zauważa w przedstawionym w sprawie stanowisku Prokurator Generalny, konstytucyjne pojęcie „sprawy” powinno być rozumiane autonomicznie i odróżniane od sprawy w znaczeniu karnoprocesowym (por. trafne w tym zakresie uwagi pełnego składu TK w cz. III, pkt 4.7 uzasadnienia wyroku). To konstytucyjne pojęcie „sprawy” powinno być też podstawą interpretacji ustawy o komisji (por. zwłaszcza art. 1 ust. 2 tej ustawy: „Komisję powołuje się do zbadania określonej sprawy”), a nie odwrotnie. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, że w wielu wypadkach precyzyjność jest niemożliwa, bo przedmiot zadań komisji na początku jej prac może być opisany tylko w sposób niepełny, a konkretne zagadnienia wymagające wyjaśnienia wyłaniają się często dopiero w trakcie jej prac (zob. B. Banaszak, *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 125; teza powtarzana w wielu publikacjach tego autora). Poza tym, jak zauważył w toku prac parlamentarnych nad badaną uchwałą prof. M. Filar (polemizując z posłem A. Mularczykiem), „problem polega na tym, czy chce pan mówić o dwóch paciorkach koralu czy o całym sznurze. Sznur koralu to konkretny, obiektywny, jednostkowy byt. Możemy mówić o jednym paciorku, dwóch, trzech, ale możemy mówić także o całym sznurze koralu” (biuletyn, s. 11).

Niemniej jednak uważam, że dzięki wyrokowi w sprawie o sygn. U 4/06 możliwe jest stwierdzenie, jakiego poziomu ogólności określenia „sprawy” nie można zaakceptować w świetle art. 111 ust. 1 Konstytucji. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że nie jest dopuszczalne przeprowadzenie przez parlamentarną komisję śledczą „wielowątkowego programu badania systemu bankowego”, ponieważ „Uchwała nie wskazuje [...] «określonej sprawy», lecz odsyła do sytuacji, których treścią są setki, jeżeli nie tysiące zdarzeń (np. zezwolenia mające charakter decyzji administracyjnych, wydawane przez Komisję Nadzoru Bankowego), składających się na wielość długotrwałych procesów o charakterze ekonomicznym, prawnym, gospodarczym i politycznym”. Według moich szacunków, liczba zdarzeń objętych zakresem zainteresowania Komisji „naciskowej” byłaby porównywalna do zakwestionowanej w sprawie Komisji „bankowej”. Jeżeli przyjąć (co, jak wskazano wyżej, jest chyba konieczne), organ ten powinien rozpocząć prace od monitoringu wszystkich postępowań karnych lub czynności operacyjno-rozpoznawczych w sprawach nie tylko z udziałem członków rządu, posłów i dziennikarzy, ale także przeciwko nim, to konieczne byłoby dokonanie przeglądu sytuacji co najmniej kilku tysięcy osób. Nawet, jeżeli okazałoby się, że zarzuty nielegalnego wywierania wpływu zostały sformułowane tylko wobec działań organów państwa w sytuacjach wymienionych w preambule (które jednak według słów obecnego na rozprawie przedstawiciela Sejmu miały być tylko przykładowymi „przejawami” badanego przez Komisję „mechanizmu”), to przedmiotem działań komisji byłaby nie jedna sprawa, lecz kilkanaście spraw. Należy przy tym zwrócić uwagę, że uchwała nie określa kolejności, w jakiej powinny one zostać rozpatrzone. Nie dopuszcza także możliwości, aby komisja według jakichś kryteriów sama dokonywała selekcji spraw, którymi chciałaby się zająć (w polskim systemie prawnym byłoby to zresztą chyba niedopuszczalne z uwagi na omówiony wyżej zakaz cedowania uprawnień Sejmu do kształtowania przedmiotu prac komisji śledczej na tę komisję; por. art. 7 ust. 1 ustawy o komisji: „Komisja jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu”).

Pomocniczo można zastosować także inne kryterium, sformułowane w powołanym wyroku w sprawie o sygn. U 4/06, a mianowicie „zdolność” parlamentarnej komisji śledczej do osiągnięcia jej celu w postaci ostatecznego zbadania „sprawy” (wskazuje je – jednak bez komentarza – pełny skład TK w cz. III, pkt 4.7 *in fine* uzasadnienia wyroku). Wyraża się ono w obowiązku sporządzenia przez komisję sprawozdania, które powinno zawierać „stanowisko komisji w sprawie określonej w uchwale o jej powołaniu” (por. art. 19a ust. 1 i 2 ustawy o komisji). Stanowisko komisji jest następnie prezentowane na posiedzeniu Sejmu i rozpatrywane przez izbę, jednak bez głosowania (por. art. 19c ustawy o komisji oraz art. 136g uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, ze zm.). Biorąc pod uwagę zasoby, którymi dysponuje przedmiotowa Komisja Śledcza, i doświadczenia dotychczasowych tego typu instytucji, wydaje się, że – realnie rzecz biorąc – możliwe jest rozpatrzenie przez nią zaledwie kilku kwestii, objętych zakresem zaskarżonej uchwały. Wskazuje na to chociażby fakt, że – jak wyjaśnił podczas rozprawy przedstawiciel Sejmu – w ciągu 10 miesięcy swojego funkcjonowania wystąpiła ona wprawdzie do kompetentnych organów o akta licznych postępowań, ale zajmowała się szczegółowo tylko dwoma sprawami wymienionymi w preambule uchwały (T. Lipca i tzw. afery gruntowej). Dane te jednoznacznie wskazują na skalę „mocy przerobowych” (ang. *intitutional capacity*) Komisji.

2.5. Moim zdaniem omówione niekonsekwencje między wyrokiem zapadłym w niniejszej sprawie oraz ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego, dokonany w wyrokach

w sprawach o sygn. K 8/99 i U 4/06, nie znajdują uzasadnienia w szczegółowych różnicach między uchwałami powołującymi poszczególne komisje śledcze (por. cz. III, pkt 14 uzasadnienia wyroku).

Jest dla mnie oczywiste, że każda komisja śledcza wykazuje się pewną specyfiką i jakiegokolwiek ustalenia dotychczasowego dorobku orzeczniczego muszą być stosowane z uwzględnieniem tej specyfiki (odpowiednio) i oceniane w sposób indywidualny (*ad casum*). W mojej opinii postulat ten nie oznacza jednak, że Trybunał Konstytucyjny każdorazowo może dowolnie dokonywać rekonstrukcji kryteriów konstytucyjności uchwał o komisjach śledczych. O ile bowiem wynik kontroli w wypadku każdej uchwały o komisji śledczej może być odmienny, to stosowane przez Trybunał Konstytucyjny kryteria oceny konstytucyjności powinny być względnie stałe (o ile oczywiście nie zmieniły się przepisy Konstytucji, które wyznaczają wzorce kontroli) i stopniowo coraz bardziej precyzyjne. Trybunał Konstytucyjny nie jest wprawdzie związany swoimi poprzednimi wyrokami (por. jednak zasadę, iż od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie można odstąpić jedynie w kolejnym orzeczeniu pełnoskładowym – art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ale do zachowania konsekwencji i przewidywalności orzeczeń obliguje go zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji.

### 3. Konkluzja i wnioski.

Z powyższych powodów uważam, że Trybunał Konstytucyjny dokonał błędnej oceny pojęcia „sprawy” na tle zaskarżonej uchwały, co w rezultacie zaważyło na nieprawidłowości znacznej części wyroku oceniającego jej konstytucyjność. Wyraźnie przy tym chcę zaznaczyć, że w moim odczuciu konkluzje Trybunału Konstytucyjnego, choć sformułowane na tle art. 1 uchwały, byłyby tak samo błędne, gdyby odnosić je do „sprawy” zrekonstruowanej w sposób bardziej dokładny w oparciu o cały tekst uchwały.

Z powyższych powodów zdecydowałem się złożyć zdanie odrębne.

Zdanie odrębne  
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Teresy Liszcz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyżej wskazanego wyroku w zakresie, w jakim uznaje on przepisy art. 1, art. 2 i art. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku (M. P. Nr 5, poz. 51; dalej: komisja ds. nacisków lub uchwała) za zgodne z art. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji, tj. od pkt 1-5 wyroku.

UZASADNIENIE

1. Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zajęтым w niniejszym wyroku, a wcześniej w wyroku z 22 września 2006 r., o sygn. U 4/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109, dotyczącym tzw. komisji śledczej „bankowej”), że uchwała Sejmu powołująca komisję śledczą jest aktem normatywnym podlegającym kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Po pierwsze – uważam za nietrafny pogląd Trybunału, że taka uchwała ma charakter mieszany, tj. w części kreującej komisję jest aktem stosowania prawa, indywidualnym i konkretnym, a w części określającej sprawę, którą komisja ma zbadać – aktem normatywnym podlegającym kognicji Trybunału. Koncepcja ta jest, moim zdaniem, niezgodna z art. 111 ust. 1 Konstytucji, według którego Sejm nie może powołać komisji śledczej „w ogóle”, a następnie określić sprawę, którą ma ona zbadać, lecz jednym aktem powołuje „komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”. Nie można więc, na gruncie art. 111 ust. 1 Konstytucji, oddzielić aktu utworzenia komisji od określenia sprawy, którą ma ona zbadać. To znaczy, że uchwała Sejmu powołująca komisję śledczą jest jednorodnym aktem o charakterze indywidualnym i konkretnym („jednorazowego zastosowania”), a nie generalnym i abstrakcyjnym. Nie jest więc ona aktem normatywnym, lecz aktem stosowania prawa i jako taka nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Po wtóre – powołanie komisji śledczej należy do sfery autonomii Sejmu, dotyczy bowiem kreacji jego organów, i żaden organ, w tym i Trybunał Konstytucyjny, nie powinien do tej sfery wkraczać. Powołanie i funkcjonowanie tych komisji ma charakter *par excellence* polityczny i, zajmując się oceną konstytucyjności tych komisji, Trybunał siłą rzeczy wikła się w spór polityczny.

2. Skoro jednak Trybunał uznał się za właściwy do oceny tego rodzaju uchwał i dokonał merytorycznej oceny konstytucyjności uchwały Sejmu powołującej komisję ds. nacisków, wyrażam sprzeciw wobec *meritum* rozstrzygnięcia Trybunału we wskazanym na wstępie zakresie.



Po pierwsze – uważam, wbrew stanowisku większości Trybunału, że przepisy art. 1, art. 2 i art. 3 zaskarżonej uchwały, zwłaszcza rozpatrywane w kontekście nietypowej, bardzo obszernej preambuły i niezwykle rozbudowanego tytułu określającego nazwę Komisji śledczej, są tak nieprecyzyjne i wewnętrznie niespójne, iż uzasadnia to zarzut ich niezgodności z zasadą przyzwoitej legislacji, stanowiącej składnik wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego.

W treści preambuły zostały podane, znajdujące się w sferze zainteresowania Sejmu, wypadki działania wskazanych w niej organów administracji rządowej wobec wymienionych z imienia i nazwiska osób. Pozwala to sądzić, że komisja śledcza została powołana w celu wyjaśnienia ich spraw.

Jednakże z art. 2 i art. 3 uchwały, określających przedmiot działania komisji, wynika co innego – nie ma w nich mowy o sprawach dotyczących osób wymienionych w preambule, lecz wymienia się kilkanaście grup spraw dotyczących kilku ogólnie określonych kategorii osób, w których to sprawach miało mieć miejsce nielegalne wywieranie nacisków przez wskazane organy administracji rządowej.

Przedmiot działania komisji został określony w jej art. 2 i art. 3 w sposób nieodpowiadający treści art. 111 ust. 1 Konstytucji – przez odrębne określenie celu jej działania (art. 2) oraz zakresu działania (art. 3). W treści wskazanych przepisów użyto nieprecyzyjnych określeń, takich jak np. „sprawy z udziałem” określonych osób oraz „osoby pełniące funkcje w wymiarze sprawiedliwości”.

Nagromadzenie niejasności i wadliwości redakcji w zasadzie wszystkich artykułów uchwały i jej preambuły jest tak duże, że w pełni uzasadnia to, moim zdaniem, postawiony przez wnioskodawcę zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Przed wszystkim jednak zaskarżone przepisy uchwały Sejmu są, moim zdaniem, niezgodne z art. 111 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie określają „sprawy”, do zbadania której została na jej podstawie powołana komisja śledcza. Tymczasem „określoność sprawy”, zgodnie z precedensowym w tej materii wyrokiem z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, jest konieczną przesłanką konstytucyjności powołania komisji śledczej. „Istnienie sprawy wymagającej zbadania jako przesłanka utworzenia komisji musi być zobiektywizowane. Sejm nie może, opierając się jedynie na bliżej nieskonkretyzowanych podstawach (np. na «przekonaniu społecznym»), uruchamiać tak szczególnego trybu kontrolno-śledczego” – czytamy w uzasadnieniu tegoż wyroku. A dalej Trybunał Konstytucyjny stwierdził w nim: „Przedmiot działania komisji śledczej musi być wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji”.

W stosunku do uchwały 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. (M. P. Nr 24, poz. 265; dalej: komisja bankowa lub uchwała z 24 marca 2006 r.), Trybunał w przywołanym wyżej wyroku uznał, że „uchwała nie wskazuje (...) «określonej sprawy», lecz odsyła do sytuacji, których treścią są setki, jeżeli nie tysiące zdarzeń (...), składających się na wielość długotrwałych procesów o charakterze ekonomicznym, prawnym, gospodarczym i politycznym”.

„Biorąc pod uwagę nieprecyzyjność języka, w jakim sformułowana jest uchwała, w tym niedookreśloność pojęć w niej użytych, otwartość katalogu zdarzeń i podmiotów, a także rozległość «odkodowywanego» obszaru działań komisji śledczej oraz niejasność co do związków pomiędzy poszczególnymi fragmentami przepisów występującą w stopniu uniemożliwiającym jednoznaczne ustalenie celu, dla osiągnięcia którego komisja została

powołana”, Trybunał stwierdził, że uchwała z 24 marca 2006 r. nie określała sprawy zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżona obecnie uchwała powołująca komisję śledczą do sprawy nielegalnych nacisków określa tę sprawę – poza preambułą, tytułem i art. 1 – w dwóch bardzo obszernych artykułach – art. 2 i art. 3. Wymienia się w nich (w liczbie mnogiej) nieokreślone bliżej postępowania karne, decyzje i czynności procesowe, a także sprawy, w których nie wszczęto postępowania karnego, z udziałem wymienionych licznych organów i funkcjonariuszy państwowych, skierowane przeciwko nieokreślonej liczbie osób należących do wymienionych kategorii bądź „z udziałem” tych osób.

Komisja powinna – w nieokreślony w uchwale sposób – wyszukiwać te sprawy, aby ustalić, czy te postępowania, decyzje, czynności procesowe, a także czynności operacyjno-rozpoznawcze były podejmowane albo niepodejmowane wskutek nielegalnego wpływu któregoś ze wskazanych w uchwale organów lub funkcjonariuszy.

Nie ulega wątpliwości, że takiemu określeniu „sprawy” w uchwale o powołaniu komisji ds. nacisków można postawić dokładnie te same zarzuty, które Trybunał postawił przepisom uchwały o komisji bankowej – „nieprecyzyjność języka, (...) niedookreśloność pojęć w niej użytych, otwartość katalogu zdarzeń i podmiotów, a także rozległość «odkodowywanego» obszaru (...) oraz niejasność co do związków pomiędzy poszczególnymi fragmentami przepisów (...)”. W tej sytuacji rozstrzygnięcie Trybunału w części dotyczącej sposobu określenia sprawy, dla której komisja została powołana, powinno być identyczne – niezgodność z art. 111 ust. 1 Konstytucji, jeżeli zakładamy, że Trybunał ocenia według jednakowych kryteriów każdą uchwałę o powołaniu komisji śledczej, niezależnie od tego, jaka większość sejmowa ją powołała. Dopuszczam, oczywiście, że Trybunał mógł odstąpić od niektórych tez swojego wcześniejszego wyroku w sprawie bankowej komisji śledczej (sygn. U 4/06), ale w takim razie powinno to być wyraźnie stwierdzone w uzasadnieniu niniejszego wyroku, czego w nim nie znajduję.

W tej sytuacji uznałam za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.