

109/8/A/2006

WYROK

z dnia 22 września 2006 r.

Sygn. akt U 4/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca
Marian Zdyb – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 września 2006 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności: art. 1 i art. 2 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) z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2, art. 111 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 203 ust. 1 i art. 227 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 2 pkt 1 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):

a) w zakresie, w jakim przedmiotem badania czyni prawidłowość i celowość działań Narodowego Banku Polskiego i jego organów oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego jako Przewodniczącego Komisji Nadzoru Bankowego, jest

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 września 2006 r. w M. P. Nr 66, poz. 680.

niezgodny z art. 227, art. 2, art. 7 w związku z art. 95 ust. 2 oraz z art. 111 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) w zakresie, w jakim dotyczy przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej wchodzącego w skład Komisji Nadzoru Bankowego, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 227 Konstytucji.

2. Art. 2 pkt 2 i 4 uchwały powołanej w punkcie 1 są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 95 ust. 2 i art. 227 Konstytucji.

3. Art. 2 pkt 3 uchwały powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 227, art. 2 i art. 7 w związku z art. 95 ust. 2 oraz z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 2 pkt 5 uchwały powołanej w punkcie 1 w części, w jakiej dotyczy osób występujących w imieniu Komisji Nadzoru Bankowego oraz Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, jest niezgodny z art. 227, art. 2 i art. 7 w związku z art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 2 pkt 6 uchwały powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy: „oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe”, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2, art. 111 ust. 1 i art. 227 Konstytucji.

6. Art. 2 pkt 7 uchwały powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 227 Konstytucji.

7. Art. 2 uchwały powołanej w punkcie 1 w częściach, w jakich ustala zakres czasowy przedmiotu badania na okres od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

8. Art. 2 uchwały powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 175 ust. 1 oraz art. 203 ust. 1 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 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 zakresie dotyczącym badania zgodności art. 1 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) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Grupa posłów na Sejm we wniosku z 11 maja 2006 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 1 i art. 2 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: uchwała z 24 marca 2006 r.) z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2, art. 111 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 203 ust. 1 i art. 227 Konstytucji.

1.1. Uzasadniając dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku, wnioskodawcy wskazali, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego mogą być uchwały Sejmu, o ile mają charakter normatywny. W opinii wnioskodawców, badana uchwała ma cechy, które pozwalają na taką właśnie kwalifikację, tj. generalność i abstrakcyjność. Uchwała określa kompetencje komisji i jej członków; jej adresatami pierwotnymi są wszyscy posłowie, a adresatami wtórnymi inne podmioty: banki, osoby występujące w imieniu organów wymienionych w art. 2 pkt 5 uchwały, osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w zakresie działań dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym, osoby prywatne i przedsiębiorcy. Uchwała z 24 marca 2006 r. nie realizuje się w momencie powołania komisji, ale wyznacza dla posłów, którzy ją stosują, pewien wzorzec postępowania, który ma znaczenie przez cały okres funkcjonowania komisji. Stanowi „punkt odniesienia” dla dalszych działań podejmowanych przez komisję, organów państwa wykonujących na jej zlecenie konkretne czynności oraz sądu oceniającego zasadność zastosowania środków dyscyplinujących. Wedle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, o indywidualnym charakterze normy nie przesądza zaś użycie przez prawodawcę nazwy jednostkowej.

1.2. Zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji, Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Z wykładni językowej powyższego przepisu zdaniem wnioskodawcy wynika, że sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji powinna, po pierwsze, mieć jednostkowy charakter, a po drugie, odnosić się do konkretnego, określonego zdarzenia. Potwierdzają to zarówno definicje słownikowe ww. terminów, jak i treść opinii Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu z 20 marca 2006 r. Tymczasem zakres działania komisji określony w przedmiotowej uchwale jest niejasny.

Artykuł 1 uchwały z 24 marca 2006 r. obejmuje dwie grupy spraw określonych rodzajowo: rozstrzygnięcia dotyczące przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działania organów nadzoru bankowego w danym okresie. Z brzmienia uchwały trudno wnioskować, o jakiego typu rozstrzygnięcia chodzi; przedmiot badania komisji obejmuje bliżej nieokreśloną, potencjalnie bardzo dużą liczbę postępowań administracyjnych o różnicowanym charakterze, które prowadził w badanym okresie nadzór bankowy.

Również art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r., zamiast konkretyzować ogólne ramy badania komisji wyznaczone w art. 1, rozszerza przedmiot kontroli o sprawy, które wykraczają poza ten zakres. Szczególnie rażące jest przyznanie komisji kompetencji do zbadania mechanizmów prawnych, mogących prowadzić do ewentualnego konfliktu interesów pomiędzy rolą Prezesa NBP jako Przewodniczącego RPP i Przewodniczącego KNB, czy też badanie kształtu systemu bankowego „w porównaniu z innymi krajami, w szczególności średnimi i dużymi krajami Unii Europejskiej”. Powyższe postanowienie nie tylko nie spełnia wymogu określoności, ale również budzi zastrzeżenia w zakresie celowości tego rodzaju kontroli; w istocie zadanie to ma charakter studyjny, a nie śledczy. Z kolei kompetencja komisji do badania „ewentualnego, nieuprawnionego wpływania przez osoby prywatne lub przedsiębiorców na działania ministrów oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w sprawach rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym” (art. 2 pkt 7 uchwały), przy jednoczesnym braku doprecyzowania zakresu przedmiotowego i podmiotowego działań kontrolnych, może prowadzić do naruszenia praw i wolności

obywatelskich zagwarantowanych w Konstytucji (np. w art. 47). Ponadto cel działań komisji, określony w art. 2 pkt 7 uchwały z 24 marca 2006 r., z góry sugeruje, że kontrolowane rozstrzygnięcia były niezgodne z prawem, godząc tym samym w autorytet podmiotów właściwych w zakresie powyższych rozstrzygnięć.

Celem art. 111 ust. 1 Konstytucji jest m.in. zagwarantowanie osobom, które stają przed komisją śledczą, możliwości skutecznej ochrony ich praw. Komisja ta jest bowiem wyposażona w daleko silniejsze i szersze instrumenty prawne niż zwykła komisja sejmowa. Niedookreślenie zakresu przedmiotowego jej działania prowadzi do sytuacji, w której osoby stojące przed komisją są pozbawione możliwości korzystania z tych gwarancji, które stwarzają procedury śledcze w innych postępowaniach. Z uwagi na wielość spraw nieokreślonych i niedoprecyzowanych, które mogą być poddane badaniu przez Komisję, istnieje poważna obawa, że postępowanie przed nią może polegać na stronnictwym wyborze spraw podejmowanych w ciągu 17 lat i będzie miało charakter arbitralny.

1.3. Treść zakwestionowanych przepisów godzi również w zasady niezależności banku centralnego oraz podziału władz. Niezależnie od toczącej się dyskusji na temat zakresu pierwszej z nich, dopuszczenie kontroli działalności NBP przez komisję śledczą – nawet w zakresie, który nie został ujęty w art. 227 Konstytucji – będzie skutkować naruszeniem niezależności banku centralnego względem prawa do emisji pieniądza i prowadzenia polityki pieniężnej. Stworzenie tego rodzaju precedensu dawałoby podstawę prawną powstawania kolejnych komisji śledczych o podobnym zakresie działania, co mogłoby przybrać postać nacisku organów parlamentu na niezależny bank centralny. Parlament może sprawować kontrolę nad NBP bezpośrednio – przez swoje komisje (art. 22 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.; dalej: ustawa o NBP), jak i pośrednio – przez NIK; jednakże ustawodawca określa w tych przypadkach także granice kontroli, które gwarantują niezależność banku centralnego.

1.4. Z kolei uznanie kompetencji komisji do weryfikowania i oceny decyzji nadzoru bankowego, podlegających przecież kontroli sądów administracyjnych, prowadziłoby do sytuacji, w której komisja przejęłaby zadania niezawisłych sądów, a to byłoby naruszeniem art. 175 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny, pismem z 8 czerwca 2006 r., ustosunkowując się do wniosku grupy posłów, stwierdził, że: „Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia”.

2.1. Ustosunkowując się do wyrażonego we wniosku grupy posłów poglądu na temat dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie uchwały z 24 marca 2006 r., Prokurator Generalny stwierdził, że nie zasługuje on na uwzględnienie.

Cechy norm prawnych, które wskazywał w swoim orzecznictwie również Trybunał Konstytucyjny, to generalność i abstrakcyjność. Ocena, czy normy o takiej charakterystyce zawiera również zakwestionowana w niniejszej sprawie uchwała, wymaga dokonania kilku ustaleń na temat sejmowej komisji śledczej.

Komisja śledcza jest jednym z instrumentów kontroli sejmowej przewidzianych w ustawie zasadniczej. Szczególna podstawa konstytucyjna tej instytucji podyktowana jest potrzebą wyposażenia jej w uprawnienia śledcze wobec organów (wymaga tego zasada podziału władzy), a także osób prywatnych (wymaga tego ogólna zasada wyłączności

ustawy). Wolą ustrojodawcy, wyrażoną w art. 111 ust. 2 Konstytucji, było odesłanie do ustawy całościowego uregulowania trybu działania komisji śledczej, co stanowi wyjątek od – wynikającej z art. 112 Konstytucji – zasady, że tryb powoływania i działalności organów Sejmu określa jego regulamin, nie zaś ustawa. Wymienione w ustawie o sejmowej komisji śledczej kompetencje tej komisji, w szczególności treść i sposób realizacji, wskazują, że uprawnienia komisji i granice korzystania z nich oraz gwarancje praw wzywanych osób określone są w ustawie, a nie w uchwale powołującej komisję do zbadania sprawy.

Zakładane przez wnioskodawców „niedookreślenie zakresu przedmiotowego komisji”, nie ma wpływu na te przepisy ustawy, które – nawiązując do procedur przewidzianych w kodeksie postępowania karnego – są podstawą wielu gwarancji osoby przesłuchiwanej (np. odmowa zeznań), nie może więc, zdaniem Prokuratora Generalnego, prowadzić do sytuacji (wskazywanej jako potencjalna przez grupę posłów), w której osoby stające przed komisją pozbawione są możliwości korzystania z tych gwarancji, które stwarzają procedury śledcze w innych postępowaniach.

Wprawdzie, zgodnie z zasadą autonomii parlamentu, żaden organ pozasejmowy nie może sprawować kontroli działalności komisji śledczej, to jednak (na zasadzie wyjątku) w przypadku np. odmienności poglądów komisji i osoby przesłuchiwanej co do przesłanek jej odmowy zeznań, ustawodawca dopuszcza możliwość rozstrzygnięcia spornej kwestii przez wskazany w ustawie sąd powszechny. Połączonej z tym kontroli stanowiska komisji sąd dokonuje w razie wystąpienia przez tę ostatnią o zastosowanie kary porządkowej dyscyplinującej osobę, która zdaniem komisji bezpodstawnie uchyla się od złożenia zeznań, ale także (choć w innym trybie) przy ocenie wniosku komisji o wyrażenie zgody na przesłuchanie przedstawicieli niektórych grup zawodowych (np. notariusze, adwokaci). W obu tych przypadkach, prawomocna negatywna decyzja sądu wiąże komisję, zamykając możliwość skorzystania przez nią ze źródła dowodowego bądź ograniczając zakres czerpanej z niego wiedzy, a tym samym wzmacniając gwarancje przesłuchiowanych osób.

Prokurator Generalny podzielił wyrażany w piśmiennictwie pogląd, że sądy powszechne, orzekając m.in. o odpowiedzialności poszczególnych osób za odmowę stawienia się czy zeznań przed komisją śledczą, mogą oceniać, czy zakres działania komisji został ustalony zgodnie z Konstytucją, czy zakres ten nie został przekroczony przez samą komisję i czy komisja właściwie zastosowała ustawowe przepisy proceduralne. Sądy są bowiem związane jedynie ustawami, a tym samym jest w ich kompetencjach zarówno incydentalne badanie legalności uchwał Sejmu, jak i – tym bardziej – legalności działania komisji sejmowych.

2.2. Uchwała powołująca komisję śledczą, jakkolwiek adresowana do klasy podmiotów, jakimi są posłowie, w istocie dotyczy tylko posłów bieżącej kadencji, a więc grupy o określonej konstytucyjnie liczbie i zindywidualizowanej personalnie. Wniosek taki, mimo że uchwała nie określa terminu zakończenia prac przez komisję i złożenia sprawozdania, wypływa z treści art. 20 ust. 1 i 2 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 lub ustawa z 21 stycznia 1999 r.), który stanowi, że w przypadku, gdy komisja nie zakończyła swojej działalności przed końcem kadencji Sejmu, który ją powołał, postępowanie przez nią prowadzone ulega zamknięciu z dniem zakończenia kadencji, co obejmuje także zaniechanie kontynuowania postępowań lub czynności zleconych albo wnioskowanych przez komisję.

Uchwała nie określa działań, które komisja winna przedsięwziąć w celu realizacji powierzonego jej zadania, te bowiem, mieszczące się w pojęciu „tryb działania”, reguluje ustawa. Uchwała z 24 marca 2006 r. nie zawiera więc norm wskazujących należne

zachowanie się adresata, co jest składnikiem cechy abstrakcyjności. Uchwała ta nakazuje spełnienie określonych zadań, po zrealizowaniu których obowiązek wyznaczony jej postanowieniami wygasa, formułuje zatem realizowaną w pewnym przedziale czasowym powinność jednorazową, a nie – powtarzalną.

Powierzenie komisji zbadania sprawy, nawet (jak uważają wnioskodawcy) o zbyt szeroko określonym zakresie, ale przy równoczesnym pominięciu instrumentów służących jej pracy, które uregulowane są w odrębnym akcie rangi ustawowej, ma jedynie charakter postulatu czy raczej zadania zleconego przez parlament.

2.3. Prokurator Generalny uzupełnił swoje stanowisko uwagą, że Konstytucja i ustawa nie określają zakresu spraw mogących stanowić przedmiot badania komisji śledczej, z wyjątkiem wyłączenia z niego oceny zgodności z prawem orzeczeń sądowych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, komisje śledcze mogą badać wyłącznie działalność organów i instytucji publicznych wyraźnie objętych kontrolą Sejmu przez Konstytucję i ustawy, a poza zakresem tej kontroli pozostaje w szczególności działalność podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej ani nie korzystają z pomocy państwa. Wobec braku normatywności zakwestionowanej uchwały i wyłączenia jej tym samym z kognicji Trybunału, pogląd ten może być więc – w ocenie Prokuratora Generalnego – odczytywany jedynie jako postulat adresowany do Sejmu, ustalającego tematykę sprawy do zbadania przez komisję, ale także jako pewnego rodzaju wskazówka dla podmiotów wzywanych przez komisję w celu spełnienia określonej czynności.

3. Marszałek Sejmu, ustosunkowując się w imieniu Sejmu do wniosku grupy posłów zarejestrowanego pod sygnaturą akt U 4/06, w piśmie z 27 czerwca 2006 r. wniósł o „umorzenie przez Trybunał tej sprawy na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym”.

3.1. Odwołując się do treści art. 188 pkt 3 Konstytucji oraz art. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), Marszałek Sejmu stwierdził, że przepisami podlegającymi kontroli Trybunału pod względem zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami mogą być również uchwały normatywne Sejmu, jako jednego z centralnych organów państwa.

3.2. Na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów nauki prawa, Marszałek Sejmu uznał za bezsporne, że pojęcie aktu normatywnego rozumie się szeroko – jako każdy akt ustanawiający normy prawne, a więc generalne i abstrakcyjne (a tym samym powtarzalne) reguły postępowania, wyznaczające rodzajowo określonym adresatom w określonych warunkach odpowiedni typ (wzorzec) postępowania, bez względu na formę prawną aktu, jego podstawę prawną, a nawet legalność jego ustanowienia. Z tego punktu widzenia – poza regulaminem Sejmu, którego normatywny charakter nie ulega wątpliwości – teoretycznie może wchodzić w grę właściwie każda uchwała Sejmu, jako pisemny dokument o charakterze mniej czy bardziej ogólnym, w tym także uchwała o sejmowej komisji śledczej.

Porównując poglądy wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach o sygn. U 6/92 (OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13) oraz U 5/94 (OTK w 1994 r., cz. II, poz. 41), Marszałek Sejmu uznał, że występuje między nimi niejednorodność (aczkolwiek uwarunkowana także niejednorodnością rozpatrywanych przez Trybunał aktów), i wyraził przypuszczenie, że być może ta właśnie okoliczność przyczyniła się do sformułowania w

literaturze opinii, iż uchwała o powołaniu komisji śledczej może zawierać elementy normatywne. W nauce prawa konstytucyjnego, zajmowane jest jednak również odmienne stanowisko (które Marszałek Sejmu ocenił jako dominujące), zgodnie z którym uchwała Sejmu o powołaniu komisji śledczej nie ma charakteru normatywnego, a tym samym nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

3.3. Pogląd ten – zdaniem Marszałka Sejmu – wyraźnie współgra z przyjętym w Konstytucji z 1997 r. systemem źródeł prawa, a w szczególności z wyrażoną w niej koncepcją zamkniętego systemu aktów powszechnie obowiązujących, wśród których nie ma uchwał Sejmu o powołaniu komisji śledczej.

Wyklucza to niejako z założenia normatywny charakter takiej uchwały, przynajmniej w zakresie, w jakim dotyczy ona ustalenia zadań kontrolnych komisji, odnoszących się z reguły do podmiotów „zewnętrznych” (osób, organów, instytucji) niepodlegających organizacyjnie Sejmowi, co byłoby równoznaczne z zawarciem w niej norm o mocy powszechnie obowiązującej.

3.4. Wyrażone w uzasadnieniu wniosku grupy posłów stanowisko, że „adresatami pierwotnymi” normy, zawartej rzekomo w art. 3 uchwały z 24 marca 2006 r., mają być wszyscy posłowie określani według pewnej cechy rodzajowej, jest – w ocenie Marszałka Sejmu – nieprzekonujące i opiera się na nieporozumieniu. Komisję śledczą powołuje oraz wybiera i odwołuje jej skład osobowy Sejm, i to Sejm danej (konkretnej) kadencji, którego wszyscy członkowie (posłowie) dają się zidentyfikować z imienia i nazwiska. Postanowienie zawarte w art. 3 wymienionej uchwały nie jest żadną normą prawną, lecz podjętą na podstawie normy z art. 2 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej konkretną (indywidualną) decyzją, dotyczącą określenia składu liczebnego danej (konkretnej) komisji. Rzeczywistym zaś „adresatem pierwotnym” głównych, merytorycznych ustaleń tej uchwały nie jest ani Sejm, ani „wszyscy posłowie”, lecz właśnie owa komisja, jako zbiorowy organ dający się indywidualnie zidentyfikować przez jej nazwę określoną w tytule uchwały.

3.5. Marszałek Sejmu, ustosunkowując się do poszczególnych argumentów, wskazał ponadto, że:

a) możliwość naruszenia przez określone postanowienia uchwały przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym Konstytucji, nie może świadczyć o normatywnym charakterze tej uchwały. Naruszenie prawa może przecież nastąpić nawet aktem nienormatywnym czy zwykłym działaniem bezprawnym.

b) za możliwością objęcia kontrolą Trybunału Konstytucyjnego uchwał o powołaniu komisji śledczej nie może również świadczyć dopuszczalność poddania ich incydentalnej, sądowej kontroli. Takie rozumowanie świadczy o niezrozumieniu roli ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jako wyłącznie „sądu prawa”, nawet jeśli inicjatywa w tej kwestii wiązałaby się z rozpatrywaniem konkretnej sprawy indywidualnej rozpatrywanej (lub rozpatrzonej) przez sąd.

3.6. Hipoteza o normatywnym charakterze uchwały o powołaniu komisji śledczej wydaje się, zdaniem Marszałka Sejmu, nietrafiona także w świetle obszernego kontekstu normatywnego działania komisji. Na ten kontekst składają się m.in. przepisy dotyczące możliwości sprawowania kontroli przez wszystkie komisje sejmowe, stałe i nadzwyczajne, wobec wielu organów, organizacji i instytucji – w formie obowiązku przedstawiania przez nie odpowiednich informacji i wyjaśnień na żądanie tych komisji w sprawach objętych zakresem przedmiotowym ich działania. Co najmniej takie same uprawnienia ma więc sam

Sejm, skoro komisje są jego organami pomocniczymi, wykonującymi działania w ramach funkcji kontrolnej Sejmu.

II

W rozprawie, która odbyła się 21 września 2006 r., wzięli udział przedstawiciele grupy posłów, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pisemnych wystąpieniach oraz przytoczoną w nich argumentację.

Przedstawiciel grupy posłów przypomniał, że wszystkie ekspertyzy, którymi dysponowali posłowie na etapie prac w podkomisji, Komisji Ustawodawczej oraz w czasie debaty plenarnej, zwracały uwagę na treść normy art. 111 Konstytucji, a tym samym ograniczenie Sejmu do formułowania zakresu prac komisji śledczej. Podkreślił ponadto, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie będzie miało doniosłe znaczenie z punktu widzenia kształtowania się polskiej demokracji, stanowiącej wspólną wartość, ale także z punktu widzenia każdego obywatela, który – w świetle obowiązującego dziś tekstu uchwały – może być wezwany przed komisję śledczą. Ponadto przedstawiciel grupy posłów w ustnym uzasadnieniu wniosku uzupełnił argumentację dotyczącą niezgodności zaskarżonej uchwały z art. 203 Konstytucji, wskazując, że Sejm może kontrolować Narodowy Bank Polski jedynie za pośrednictwem podlegającej mu Najwyższej Izby Kontroli.

Odnosząc się do zarzutów niejasności używanych w uchwale pojęć, przedstawiciel Sejmu podniósł, że są one bezzasadne. Odpowiadając na pytania Trybunału Konstytucyjnego powiedział, że zakres prac komisji śledczej, który został określony w uchwale sejmowej z 24 marca 2006 r., jest maksymalnie dokładny, jak na tę chwilę i jak na cele, które komisja ma osiągnąć. Komisja śledcza nie ma prawa doprecyzowywać pojęć użytych w uchwale o jej powołaniu, ma natomiast prawo, poprzez swą bieżącą działalność, realizowania tych pojęć, które – siłą rzeczy – muszą być, w pewnym sensie ogólne. W uchwale nie można zawrzeć wszystkich czynności, które ma podjąć komisja śledcza. Także dlatego „otwarte” sformułowania zostały przyjęte w pkt 6 („osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe”) i pkt 7 („osoby prywatne lub przedsiębiorcy”) art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. Stwarzają one pewną możliwość dla komisji śledczej, żeby krąg osób, które mogą być przez ten organ przesłuchane, był wystarczająco szeroki dla uzyskania wszystkich istotnych informacji, niezbędnych, by sporządzić stanowisko w badanej sprawie. Tym samym i z tych powodów, zdaniem przedstawiciela Sejmu, komisja śledcza może kontrolować osoby niezwiązane wprost z sektorem bankowym.

Nadto przedstawiciel Sejmu podkreślił, że uprawnienia kontrolne parlamentu muszą być rozpoznawane w kontekście konstytucyjnego prawa każdego obywatela do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym NBP, jako części aparatu państwowego. Instrumenty kontroli parlamentarnej stanowią jeden ze środków urzeczywistnienia tego prawa, a pośrednio również prawa do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi.

Na wniosek przedstawiciela Sejmu, w celu umożliwienia mu konsultacji z marszałkiem Sejmu co do stanowiska izby w sprawie zgodności uchwały z powołanymi wzorcami Konstytucji i ustosunkowania się do merytorycznych zarzutów podniesionych we wniosku grupy posłów, Trybunał Konstytucyjny zarządził przerwę. Ostatecznie przedstawiciel Sejmu podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W toku rozprawy przedstawiciel Prokuratora Generalnego uzupełnił przedstawioną w pisemnym stanowisku argumentację mającą przemawiać przeciwko uznaniu uchwały z 24 marca 2006 r. za akt normatywny. Wskazał, że uchwała ta w ogóle nie nosi cech

abstrakcyjności, nie zawiera bowiem zasad postępowania komisji, a więc nie określa tego, w jaki sposób posłowie mają działać czy też jakich działań zaniechać. Zaskarżona uchwała nie reguluje trybu działania komisji, ponieważ jest on dokładnie określony w akcie normatywnym, tj. w ustawie o sejmowej komisji śledczej, która nie została w niniejszej sprawie zaskarżona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uchwały Sejmu jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

1.1. Wątpliwości co do dopuszczalności badania konstytucyjności uchwał sejmowych. W związku ze skierowaniem do Trybunału Konstytucyjnego wniosku pojawia się przede wszystkim problem dopuszczalności przeprowadzenia kontroli zgodności z Konstytucją 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: uchwała z 24 marca 2006 r.). Dopiero ustalenie, że zaskarżona uchwała może być kontrolowana przez Trybunał Konstytucyjny, pozwala na merytoryczną ocenę zgodności jej treści z powołanymi we wniosku grupy posłów wzorcami konstytucyjnymi. Źródłem wątpliwości jest to, że art. 188 Konstytucji, wyliczając akty poddane kontroli Trybunału, nie wymienia uchwał Sejmu.

1.2. Znaczenie art. 188 pkt 3 Konstytucji. Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu pojawiła się jako konsekwencja zmian ustrojowych, które rozpoczęły się w 1989 r. W ich wyniku Sejm przestał być najwyższym organem władzy państwowej. Natomiast fundamentem demokratycznego państwa prawnego stała się zasada nadrzędności Konstytucji. Zasada ta odnosi się także do uchwał Sejmu. Parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, nie ma także pozycji monopolistycznej w systemie organów państwa. Taka konstrukcja została stworzona m.in. w celu uniknięcia – historycznie znanego – doświadczenia. To doświadczenie to zarówno ryzyko, jak i realne niebezpieczeństwo uproszczonego rozumienia demokracji – głównie, jeśli nie wyłącznie – do wszechwładzy większości parlamentarnej. By uniknąć tego niebezpieczeństwa, został stworzony system demokracji konstytucyjnej zawarty w Konstytucji z 1997 r.

Zwierzchnictwem Konstytucji objęta jest więc każda działalność Sejmu, a nie wyłącznie ta, która polega na stanowieniu ustaw, jako aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Brak jakichkolwiek podstaw do tezy, jakoby posługując się formą uchwały, Sejm dysponował nieograniczoną i niepodlegającą kontroli kompetencją.

Pozostaje jednak kwestia, kto i w jakim trybie miałby sprawować tę kontrolę. Odpowiedź na to przynosi obecnie sama Konstytucja w art. 188. Z mocy tego przepisu dopuszczalne jest badanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją „przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe”. Nie ulega wątpliwości, że Sejm jest centralnym organem państwowym. Powstaje tu jednak kolejny problem: czy uchwałę Sejmu można zakwalifikować jako „przepis prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Jeżeli uchwała jest przepisem prawa, czyli ma charakter normatywny, może być przedmiotem sprawowanej przez Trybunał kontroli konstytucyjności i legalności. Odmienne stanowisko oznaczałoby możliwość

obowiązywania niepodlegających kontroli aktów normatywnych Sejmu, które są niezgodne z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Nie można wykluczyć ryzyka naruszenia prawa przez uchwałę Sejmu, zwłaszcza że tryb postępowania uchwałodawczego jest mniej rygorystyczny aniżeli postępowania ustawodawczego. Aby można było stwierdzić, czy zarzut naruszenia Konstytucji przez uchwałę Sejmu jest uzasadniony, czy nieuzasadniony, uchwała taka musi być przedmiotem postępowania (oceny) przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Normatywność uchwał centralnych organów państwowych zaskarżonych do Trybunału Konstytucyjnego powinna być zatem stwierdzona (kwestia wstępna) przed wydaniem orzeczenia co do *meritum*. Jeżeli Trybunał stwierdzi, w wyniku podjętego przez siebie postępowania, że uchwała nie ma charakteru normatywnego, wówczas postępowanie umarza. Aby jednak można było stwierdzić, że uchwała nie ma charakteru normatywnego, konieczne jest dokonanie analizy jej treści. Umorzenie postępowania, ze względu na niedopuszczalność orzekania, bez badania treści uchwały sejmowej byłoby uzasadnione, gdyby konstytucyjna charakterystyka tego rodzaju aktu prawnego wykluczała jego normatywność.

Uchwała z 24 marca 2006 r., której jedynie wybrane przepisy zostały zakwestionowane we wniosku wszczynającym niniejsze postępowanie, odpowiada formalnym cechom aktu normatywnego. Opatrzona tytułem i rozpoczynająca się wstępem wskazującym prawną podstawę jej wydania, składa się z czterech przepisów, rozumianych jako wyodrębnione graficznie i oznaczone kolejnymi artykułami jednostki redakcyjne tekstu prawnego.

Wypowiedzi sformułowane w analizowanej uchwale – od treści których (jak już wyżej powiedziano) zależy ich normatywny charakter – nie są jednorodne. Przepis art. 1 stanowi, że powołuje się komisję śledczą o określonej (wymienionej w tym przepisie) nazwie własnej. Zgodnie z wymogiem sformułowanym w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. Nr 35, poz. 321 ze zm.; dalej: ustawa z 21 stycznia 1999 r. lub ustawa o sejmowej komisji śledczej), kolejny (najbardziej rozbudowany) przepis uchwały (art. 2) określa – ujęty w siedem punktów – zakres działania bankowej komisji śledczej. Następny artykuł poświęcony jest ustaleniu liczby posłów wchodzących w skład komisji (10 członków), a ostatni (art. 4) wskazuje termin wejścia w życie uchwały.

Omawiana uchwała nie zawiera dodatkowych przepisów, których umieszczenie w niej jest ustawowo dopuszczalne (por. art. 2 ust. 3 *in fine* ustawy z 21 stycznia 1999 r.), tzn. przepisów określających szczegółowe zasady działania komisji albo termin złożenia przez nią sprawozdania.

W praktyce w obrębie jednego aktu prawnego występować mogą przepisy (człony) o niejednorodnym z punktu widzenia zawartości normatywnej charakterze. Dlatego w niniejszej sprawie, ze względu na zakres zaskarżenia uchwały z 24 marca 2006 r., konieczność oceny normatywności (jako warunku objęcia merytoryczną kontrolą konstytucyjności), a przez to również analiza treści, dotyczy każdej z wypowiedzi sformułowanych w art. 1 oraz art. 2 tego aktu.

1.3. Umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym art. 1 uchwały z 24 marca 2006 r. (akt powołania komisji śledczej). W ustawie z 21 stycznia 1999 r. zostały określone m.in. elementy trybu powoływania komisji śledczych oraz niektóre zasady kształtowania ich składów osobowych. Uzupełnienie i rozwinięcie tych unormowań zawierają przepisy przede wszystkim działu II rozdziału 11a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398; dalej: regulamin Sejmu).

Przepis art. 136c ust. 1 regulaminu Sejmu przesądza, że proces tworzenia komisji śledczej składa się z dwóch etapów: podjęcia uchwały powołującej komisję (w której m.in. wskazana jest liczba członków komisji) oraz podjęcia uchwały w sprawie wyboru pierwotnego składu osobowego komisji. Co więcej, podjęcie każdej z tych uchwał następuje w innym terminie, tak by w dzielącym je okresie można było przeprowadzić czasochłonną procedurę zgłaszania i weryfikacji kandydatów na członków komisji, opisaną w art. 136c ust. 2-11 regulaminu Sejmu (por. T. Osiński, *Komentarz do art. 136c regulaminu Sejmu*, [w:] M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 234-235).

Nie ma wątpliwości (taki zarzut nie został jednak sformułowany we wniosku grupy posłów), że wybór posłów w skład komisji śledczej jest aktem, który nie mieści się w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego określonym w art. 188 pkt 3 Konstytucji. Bez znaczenia jest przy tym, czy wybór ten jest dokonywany – tak jak obecnie – w formie odrębnej uchwały, czy też stanowi część składową uchwały o powołaniu komisji śledczej, która w tym zakresie (obejmującym przepis ustalający skład osobowy) pozbawiona byłaby cech normatywności (por. np. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 czerwca 1992 r. w sprawie powołania Komisji do badania wykonywania przez Ministra Spraw Wewnętrznych uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 r.; M. P. Nr 17, poz. 130).

Artykuł 1 uchwały z 24 marca 2006 r. powołał do życia „Komisję Śledczą 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.”.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że art. 1 uchwały kreuje *ad hoc* w postaci komisji śledczej organ Sejmu, co łączy się immanentnie z jednoczesnym nadaniem takiemu organowi jego nazwy własnej. Akt powołania komisji jako akt kreacyjny ma charakter jednostkowy. Jako taki nie podlega kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny, ponieważ kontrola ta może dotyczyć – zgodnie z art. 188 Konstytucji – tylko aktów normatywnych: ustaw i umów międzynarodowych oraz „przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe”.

Drugi z zakwestionowanych we wniosku grupy posłów przepis uchwały z 24 marca 2006 r. (art. 2) wymienia zadania, których suma wyznacza zakres działalności komisji śledczej, które jakkolwiek nie powinny być mylone ze służącymi ich realizacji kompetencjami decyzyjnymi tego organu (normowanymi w ustawie z 21 stycznia 1999 r.), to jednak mają istotne znaczenie dla pełnego zrekonstruowania tych ostatnich. Wszechstronne wyjaśnienie (stanowiące wszak warunek *sine qua non* późniejszego rozstrzygnięcia) kwestii normatywności art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. zaprezentowane jest w kolejnym punkcie uzasadnienia.

Wiąże się z tym jednak konieczność ustalenia, czy oprócz art. 2 również art. 1 – skoro nazwa indywidualna przypisana przez ten przepis komisji w sposób ogólny wskazuje równocześnie przedmiot jej prac – nie powinien zostać uznany nie tylko za statuujący nowy organ Sejmu, ale nadto określający sprawę, której zbadanie miałoby być celem komisji śledczej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego takie stanowisko – *implicite* prezentowane przez grupę posłów będącą wnioskodawcą w rozpatrywanej sprawie – nie zasługuje na uwzględnienie. Wskazują na to następujące okoliczności:

1) Brzmienie art. 1 uchwały. W analizowanym przepisie zastosowano typową technikę posługiwania się w tekstach prawnych skrótami określeń złożonych (por. § 154 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908). W rozpatrywanym tu

przypadku, określeniem złożonym jest rozbudowana nazwa (tytuł) organu, oznaczana w dalszym tekście uchwały z 24 marca 2006 r. skrótem (tu: „Komisja”). Wynika z tego, że art. 1: po pierwsze – kreuje pewną komisję, po drugie – nadaje jej nazwę własną oraz po trzecie – ustala skrótową nazwę tej komisji na potrzeby uchwały, której jest elementem. A zatem „Komisja Śledcza 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.” to pełna nazwa, lecz tylko nazwa. Nie można rozumować, że „Komisja Śledcza” to nazwa, a „zbadanie 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.” to sprawa powierzona komisji. W takim przypadku art. 1 musiałby brzmieć: „Powołuje się Komisję Śledczą, zwaną dalej «Komisją», do zbadania rozstrzygnięć (...)” itd. (wnioskowanie z reguł składni, tzw. syntaksy). Trzeba także wziąć pod uwagę, że „komisja śledcza” nie jest nazwą własną, pod którą nowo utworzony organ mógłby funkcjonować, tylko pewną nazwą rodzajową komisji (organów wewnętrznych Sejmu), które mogą być powoływane obok komisji stałych i nadzwyczajnych.

2) Budowa wewnętrzna (struktura) uchwały. Zakres działania komisji śledczej (sprawa) wyznaczony jest *expressis verbis* w art. 2, który enumeratywnie wymienia zadania częściowe, składające się na sprawę i służące odtworzeniu jej istoty oraz granic. Jedynie brak art. 2 zmuszałby i uprawniał do poszukiwania w nazwie komisji podstawy do zrekonstruowania sprawy, mającej być zbadaną przez ten organ.

3) Brzmienie art. 2 uchwały. Przepis ten stanowi, że „Do zakresu działania Komisji należy zbadanie (...)”. W przepisie tym nie została natomiast użyta formuła: „Do zakresu działania Komisji należy ponadto zbadanie (...)” (co mogłoby sugerować, że oprócz art. 2 również art. 1 wytycza przedmiot badania komisji) ani: „Do zakresu działania Komisji należy zbadanie między innymi/zwłaszcza (...)” (co pozwalałoby zakres badania komisji interpretować ekstensywnie).

Dokonane ustalenia prowadzą do wniosku, że nazwa komisji śledczej powołanej uchwałą z 24 marca 2006 r. nie może – niezależnie od tego, czy ze względu na jej ogólnikowość byłoby to w ogóle realne – bezpośrednio służyć rekonstrukcji sprawy powierzonej jej do zbadania. Nazwa ta może potencjalnie stanowić co najwyżej wskazówkę interpretacyjną w procesie wykładni art. 2 uchwały, który wprost wyznacza zakres działania komisji śledczej. Zakres ten nie może więc zostać poszerzony o istotne, nowe elementy składowe (por. W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie zakresu uprawnień śledczych Komisji Śledczej powołanej na podstawie uchwały Sejmu z dnia 28 maja 2004 r.*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2005, s. 105).

Akt kreujący nowy organ jest aktem stosowania prawa, nie zaś jego stanowienia. Stąd akty powołujące komisje sejmowe, w tym również powołujące komisje nadzwyczajne (zob. art. 19 regulaminu Sejmu), nie podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Z tej przyczyny Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie w sprawie zarzutu niekonstytucyjności aktu powołania (oceny konstytucyjności art. 1 uchwały z 24 marca 2006 r.) ze względu na niedopuszczalność orzekania (brak własnej kompetencji kontrolnej, art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny uważa za celowe podkreślić, że wprowadzie przepis uchwały konstytuujący komisję śledczą jest wyłączony spod zakresu jego kognicji, ale mimo to akt ten musi być dokonany w zgodzie z Konstytucją i może być z tego punktu widzenia oceniany.

Należy zaznaczyć, iż postanowienie o umorzeniu postępowania co do art. 1 uchwały z 24 marca 2006 r. nie może być rozumiane jako uznanie przez Trybunał

Konstytucyjny, że procedura powołania tzw. bankowej komisji śledczej lub – tym bardziej – poszczególne czynności podejmowane przez ten organ są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym. Te aspekty utworzenia i działalności 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., jakkolwiek mają doniosłe znaczenie z punktu widzenia standardów państwa prawnego, nie zostały zakwestionowane we wniosku grupy posłów i pozostają poza granicami niniejszej sprawy.

1.4. Mieszany charakter prawny uchwały z 24 marca 2006 r. Treść zaskarżonej uchwały nie wyczerpuje się w przepisie dotyczącym samego jednostkowego aktu powołania organu Sejmu. Zaskarżony we wniosku grupy posłów art. 2 tego aktu określa – ujęty w siedmiu punktach – zakres kontroli realizowanej przez komisję i wymienia zadania, czyli cele działalności tzw. bankowej komisji śledczej, która została powołana w art. 1 uchwały. Artykuł 2 jest więc przepisem, który wyznacza zakres przedmiotowy (sprawę), w którego obrębie komisja śledcza będzie korzystała – w niewadliwy sposób – ze swych kompetencji, określonych w Konstytucji i ustawie z 21 stycznia 1999 r. Kwestia normatywności art. 2 zakwestionowanej uchwały musi zatem stanowić przedmiot odrębnego rozstrzygnięcia.

1.5. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swym orzecznictwie zajmował się pojęciem aktu normatywnego oraz poszukiwaniem właściwych jego kryteriów, przypominając pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. najistotniejsze ustalenia decydujące o sposobie rozumienia tego pojęcia w sprawie o sygn. SK 1/01 (wyrok z 12 lipca 2001 r., OTK ZU nr 5/2001, poz. 127). W orzeczeniu tym zostało wskazane, że niezależnie od istotnych zmian odpowiednich 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. Do elementów tych należy zaliczyć: 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. Zwłaszcza współczesny system prawny odznacza się wielką różnorodnością doniosłych społecznie aktów prawnych o trudnym do zdefiniowania lub wymykającym się jednoznacznym określeniom charakterze. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny zawsze stał na stanowisku, że jeżeli w aktach tych odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, to nie ma podstaw wyłączenia ich spod kontroli konstytucyjności czy legalności, zwłaszcza wtedy gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. Trybunał Konstytucyjny stosuje w takich sytuacjach swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych. 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.

1.6. Na tle i w nawiązaniu do powyższych stałych elementów pojmowania aktu normatywnego, za podstawę rozważań na temat normatywności art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. Trybunał przyjmuje następujące założenia.

Po pierwsze, normy, które wyznaczają obowiązki organów państwowych, są rekonstruowane nie tylko na podstawie przepisów prawa materialnego, lecz także przepisów proceduralnych oraz przepisów dotyczących ustroju odpowiednich organów państwa.

Po drugie, wyróżnia się podstawowe typy przepisów prawnych, które tworzą zasadniczy zręb norm bezpośrednio jakieś czyny nakazujących albo udzielających upoważnień do dokonania czynności ustanawiających czy aktualizujących uprzednio ustanowione dla kogoś obowiązki.

Po trzecie, w tekstach prawnych spotyka się jednakże liczne takie przepisy, które nie mają samodzielnego znaczenia, lecz w różny sposób uzupełniają, modyfikują czy ograniczają treść norm formułowanych w ogólnym zarysie w przepisach podstawowych o charakterze zrębowym.

Po czwarte, kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają przepisy, które chociaż nie ustanawiają kompletnych norm prawnych, mają znaczenie normatywne w tym sensie, że stanowią element normy, której zręb zawarty jest w innym akcie prawnym. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby, że prawodawca, posługując się dopuszczalną z punktu widzenia zasad legislacji techniką konstruowania norm, mógłby *de facto* zmniejszać zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok z 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293; por. także: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 153; szerzej na temat tzw. rozczłonkowania treściowego norm w przepisach prawnych, zwanego również rozczłonkowaniem syntaktycznym, zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 103 i n.).

1.7. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie mamy do czynienia z przypadkiem normy kompetencyjnej rekonstruowanej na podstawie kilku przepisów. Punktem wyjścia jest art. 7 ustawy o sejmowej komisji śledczej, zgodnie z którym „Komisja jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu” (ust. 1). „Z uprawnień wynikających z przepisów ustawy komisja korzysta tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania oraz w taki sposób, aby nie naruszyć dóbr osobistych osób trzecich” (ust. 2).

Stosownie do przyjętych wyżej założeń jakkolwiek art. 7 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej jest wyodrębnioną graficznie jednostką tekstu aktu normatywnego, nie stanowi budulca wystarczającego do zrekonstruowania pełnej normy prawnej, jest więc kompetencyjnym przepisem zrębowym niepełnym. W konsekwencji te przepisy uchwały z 24 marca 2006 r., które wyznaczają przedmiot działania 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., winny być klasyfikowane jako przepisy uzupełniające, przy czym bez znaczenia jest, że są one usytuowane poza ustawą z 21 stycznia 1999 r., w akcie innego rodzaju, a mianowicie w uchwale sejmowej.

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 powierzonych do zbadania spraw pozwala na wskazanie granic, w jakich komisja ta może korzystać z uprawnień wynikających z przepisów ustawy z 21 stycznia 1999 r. Bez tego uzupełnienia, przy samodzielnie stosowanym art. 7 ustawy, nie byłaby możliwa ocena ani legalności działania komisji śledczej, ani – w związku z tym – zasadności zastosowania kary porządkowej wobec osoby wezwanej przez komisję.

1.8. W dalszej kolejności należy zatem zbadać, czy norma rekonstruowana z treści art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. w związku z art. 7 ustawy o sejmowej komisji śledczej ma cechy generalności i abstrakcyjności.

O tym, czy dana norma jest generalna, czy indywidualna, decyduje sposób oznaczenia adresata tej normy. Z normą generalną mamy do czynienia wtedy, gdy oznaczenie to następuje przez wskazanie cech rodzajowych adresata. Dodać należy, że normy generalnej nie można utożsamiać z normą ogólną, tzn. wyznaczającą więcej niż jednego adresata, gdyż adresatów o określonych cechach rodzajowych może być wprawdzie faktycznie kilku, ale może być taki tylko jeden, a może faktycznie takich osób nie być wcale.

Odnosząc te uwagi do uchwały zakwestionowanej we wniosku grupy posłów, trzeba stwierdzić, że normy z nich rekonstruowane mają generalny charakter. Z tego, że współkształtują one dopuszczalny zakres działania tzw. bankowej komisji śledczej, wynikać może – w zależności od przyjętej koncepcji teoretycznej – że ich pierwotnym (bezpośrednim) adresatem jest komisja śledcza 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. Adresat ten to w istocie organ kolegialny określony rodzajowo nazwą własną, w skład którego wchodzi zespół osób wyróżnionych nie pod względem tożsamości, lecz przez pełnioną funkcję członka komisji (adresatem nie są więc indywidualnie wskazani posłowie).

Przyjęcie natomiast za podstawę analizy cechy generalności normy rekonstruowanej z uchwały z 26 marca 2006 r. tzw. teorii normy kompetencyjnej prowadzi do wniosku, że adresatem normy udzielającej upoważnienia tzw. bankowej komisji śledczej do dokonywania pewnych czynności konwencjonalnych (w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania) jest każdy podmiot, wobec którego mogą być skierowane władcze akty komisji. Także ten typ wnioskowania prowadzi do konkluzji, że norma kompetencyjna budowana przy wykorzystaniu treści normatywnej zawartej w zakwestionowanej w niniejszej sprawie uchwale ma cechy generalności.

Poza oceną Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie pozostaje natomiast podniesiony w stanowisku Sejmu problem (stanowiący konsekwencję przyjętej w ustawie z 21 stycznia 1999 r. konstrukcji), czy uchwała jest odpowiednim rodzajem aktu prawnego do regulowania kwestii współkształtujących sferę praw i obowiązków osób wzywanych przez komisję. Zarzut ten nie został sformułowany we wniosku grupy posłów, stąd pozostaje poza zakresem rozważań.

1.9. Normą abstrakcyjną jest taka norma, która reguluje zachowania powtarzalne w rodzajowo określony sposób, norma konkretna natomiast wyznacza adresatowi (niezależnie od tego, czy indywidualnie, czy generalnie oznaczonemu) jednorazowe zachowanie się w określonych okolicznościach.

Zważywszy, że art. 7 ust. 2 ustawy z 21 stycznia 1999 r., uzupełniony postanowieniami uchwały z 24 marca 2006 r., stanowi kompetencyjną podstawę poszczególnych, zindywidualizowanych działań (aktów stosowania prawa) podejmowanych przez tzw. bankową komisję śledczą w całym okresie jej funkcjonowania, należy uznać, że normatywne znaczenie zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów uchwały nie wyczerpuje się po ich jednokrotnym zastosowaniu.

1.10. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. ma charakter normatywny i podlega kontroli konstytucyjności.

Analiza tego właśnie przepisu, określającego zakres działania komisji, musi dostarczyć dowodów, że utworzony organ nominalnie klasyfikowany jako „komisja śledcza” – odpowiada przesłankom wymaganym przez Konstytucję.

2. Status komisji śledczej.

2.1. Założenia ogólne. Określenie statusu komisji śledczej musi uwzględniać fakt, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. odrzuciła nadrzędność którejkolwiek z władz. Przestała obowiązywać zasada konstytucjonalizmu socjalistycznego, w myśl której „Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm”, aczkolwiek reminiscencje tej zasady są w dalszym ciągu wyraźnie obecne w myśleniu o pozycji i zakresie zadań Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm jest jednym z organów władzy państwowej. Jego kompetencje – a więc i granice działań – określone są w Konstytucji i ustawach. Sejm ma – w granicach Konstytucji – szeroką autonomię w zakresie decyzji dotyczących tworzenia prawa. W tej sferze zakres autonomii Sejmu jest większy aniżeli w innych sferach jego kompetencji, co wynika przede wszystkim z tego, że Sejm jest organem władzy ustawodawczej. To prawda, że Sejm może „dużo”, ale nie może „wszystkiego”. To bowiem, co „może”, musi mieścić się w granicach wyznaczonych Konstytucją i ustawami. Dotyczy to również komisji śledczej, której przedmiot działania określony w uchwale o jej powołaniu podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja śledcza nie może być tworzona dla zbadania jakiejkolwiek kwestii, lecz tylko takiej, która ma szczególne znaczenie dla państwa. Zadania komisji śledczej – jako organu wewnętrznego Sejmu, tradycyjnie określanego mianem pomocniczego – powinny być związane z konstytucyjnymi celami i funkcjami realizowanymi przez Sejm.

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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41).

Poza zakresem działania komisji śledczej pozostają także organy konstytucyjnie wyposażone w przymiot niezawisłości i niezależności (jak to ma miejsce w przypadku sądów i trybunałów) albo tylko w przymiot niezależności od innych organów władzy w pełnym lub częściowym zakresie (tak jak to ma miejsce np. w przypadku Narodowego Banku Polskiego).

Szczególne kompetencje przyznane komisji śledczej w sposób nieunikniony prowadzą do pewnego zazębiania się obszarów właściwości komisji i innych organów władzy publicznej. Okoliczność ta wskazuje na konieczność wykluczenia takiego sposobu kształtowania jej statusu i zakresu działania, który pozostawałaby poza możliwością kontroli pod kątem zgodności z konstytucyjnym ładem prawnym. Sejm nie jest uprawniony do podejmowania ani powierzania swoim organom czynności, przy których realizacji następowałaby ingerencja w sferę właściwości eksklusywnie zastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów władzy publicznej.

2.2. Komisja śledcza jest organem konstytucyjnym. Sama Konstytucja w art. 111 wyróżnia ją spośród innych komisji stanowiących organy Sejmu, tj. komisji stałych i

nadzwyczajnych, o których mowa w art. 110 ust. 3. Jako organ konstytucyjny komisja śledcza ma własny status określony nie tylko przez przepis Konstytucji przewidujący możliwość jej powołania (art. 111), ale także przez inne normy konstytucyjne oraz ustawowe, w szczególności – ustawę o sejmowej komisji śledczej. W sprawach nieuregulowanych w ustawie z 21 stycznia 1999 r. do komisji stosuje się przepisy regulaminu Sejmu. Podstawowa regulacja dotycząca komisji śledczej nie znajduje się jednak w regulaminie, którego wyłącznym autorem jest Sejm, ale – zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 111 ust. 2 Konstytucji – w ustawie.

Tak więc komisja śledcza nie jest organem, którego pozycja i właściwości zależą tylko i wyłącznie od kreującej go uchwały. Nie wystarczy zatem 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.

Sejm, powołując komisję, jest związany w szczególności konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz. Z tej przyczyny zadania powierzane sejmowej komisji śledczej nie mogą być kształtowane w sposób, który prowadziłby do naruszenia konstytucyjnych regulacji dotyczących relacji z organami niepodlegającymi kontroli sejmowej. Kwestia ta ma podstawowe znaczenie, gdyż z samej Konstytucji wynika, że nie każdy organ może być poddany bezpośredniej kontroli komisji śledczej.

2.2.1. Komisja śledcza jest jednym z instrumentów kontroli sejmowej przewidzianych w Konstytucji. Kontrola sejmowa oznacza prawo tego organu władzy ustawodawczej do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności. Kontrola ta służy nie tylko zebraniu informacji niezbędnych do realizacji funkcji ustawodawczej, ale także umożliwia egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu i jego członków. W świetle art. 95 ust. 2 Konstytucji zakres kontroli działania komisji śledczej obejmuje bowiem w szczególności działalność Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej. Ponadto kontrola sejmowa ma służyć informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu organów państwowych i zapewnia poddanie aparatu państwowego kontroli opinii publicznej.

2.2.2. System prawa polskiego nie zawiera generalnego upoważnienia do badania przez komisję śledczą dowolnych spraw wskazanych przez Sejm. Granice działania komisji śledczych są wyznaczone konstytucyjnymi granicami kontroli sejmowej. 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 poddanych przez Konstytucję i ustawy kontroli Sejmu (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41).

2.2.3. Działanie każdego organu państwa, także Sejmu, komisji sejmowej i poszczególnych członków takiej komisji, ma realizować cele, zasady i wartości konstytucyjne. Jest to o tyle istotne, że wprowadzić chronione konstytucyjnie wolności i prawa mogą być ograniczane w ustawach, ale wyłącznie w granicach określonych przez Konstytucję. Nie jest to w żadnym wypadku dopuszczalne w drodze innych aktów, nawet jeżeli – tak jak uchwały Sejmu – pochodzą od organu, który spełnia główną rolę w procesie stanowienia ustaw. Dotyczy to także ingerencji w funkcjonowanie tych organów państwa, którym przysługuje konstytucyjnie zagwarantowana niezależność, niezawisłość i samodzielność. Stąd też nie tylko naruszeniem prawa, ale i złamaniem Konstytucji byłoby bezpośrednie wkroczenie przez Sejm w sferę działania sądów i trybunałów, których działalność zabezpieczona została atrybutem niezależności i niezawisłości. Ani Sejmowi, ani jakimkolwiek innemu organowi państwa nie wolno weryfikować i podważać ich

wyroków. Taka możliwość istnieje jedynie w ramach struktury władzy sądowniczej przy zastosowaniu prawem przewidzianych środków ich wzruszania.

2.2.4. Określony poziom gwarancji niezależności, o czym dalej (por. część III punkt 6.2. uzasadnienia), odnosi się także do Narodowego Banku Polskiego, któremu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada też za wartość pieniądza. Jest to ta sfera, która objęta jest niezależnością określoną i zagwarantowaną konstytucyjnie. Konstytucja nie tylko nie dopuszcza w tej materii ingerencji Sejmu w drodze uchwał lub innych aktów podustawowych, ale dodatkowo określa granice ingerencji ustawowej.

2.2.5. Działania komisji nie mogą także zastępować ani przejmować kompetencji organów, które z mocy prawa (Konstytucji) są zobowiązane do realizowania tych kompetencji. Komisja – jako organ wewnętrzny Sejmu – nie może być sytuowana w pozycji jakiegos superorganu, nadrzędnego nad innymi organami władzy publicznej.

3. Zakres podmiotowy działania komisji śledczej a wolności i prawa obywatelskie.

3.1. Zarówno zakres działania komisji śledczej, jak i stosowana przez nią procedura nie mogą prowadzić do naruszania chronionych konstytucyjnie wolności i praw. Aczkolwiek przedmiotem tzw. śledztwa sejmowego może być działalność organów i instytucji podlegających kontroli sejmowej, a w konsekwencji – osób wchodzących w ich skład bądź stanowiących ich urzędnicze zaplecze, to przed komisję wzywane są spośród tych osób przede wszystkim te, które mają jedynie związek z badaną sprawą.

3.2. Trybunał akcentuje przesłanki poprawności przesłuchiwania osób wezwanych przez komisję śledczą ze względu na związanie członków komisji śledczej przepisami kodeksu postępowania karnego. Nieprzestrzeganie tych norm może łatwo prowadzić do naruszania czci i dobrego imienia osób wzywanych przez komisję śledczą. W tym zakresie obowiązki członków komisji śledczej wynikają nie tylko z art. 11i ustawy z 21 stycznia 1999 r., ale również z art. 104 ust. 2 Konstytucji, zawierającego treść ślubowania poselskiego, obejmującego m.in. zobowiązanie posła do przestrzegania Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim zaś z art. 30 Konstytucji, zobowiązującego każdą władzę publiczną i jej przedstawicieli do poszanowania i ochrony godności człowieka, i art. 47 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (P. Wiliński, *Procesowe aspekty przesłuchania świadka przed sejmową komisją śledczą*, [w:] P. Wiliński, O. Krajniak, B. Guzik, *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 3, Poznań 2006, s. 47-54).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wobec osób wezwanych przez komisję śledczą obowiązują reguły ochronne procedury karnej (Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, Kraków 2005, s. 277-310). Oznacza to, między innymi, że:

- osobie przesłuchiwanej należy umożliwić swobodne wypowiedzenie się w granicach określonych przedmiotem wezwania, a dopiero następnie zadawać pytania zmierzające do uzupełnienia, wyjaśnienia lub kontroli wypowiedzi (art. 171 § 1 k.p.k., por. wyrok Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 1976 r., sygn. akt V KR 34/76, OSP nr 1/1979, poz. 8; Z. Doda, A. Gaberle, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Komentarz*, tom I, Warszawa 1995, s. 187-198; J. Tylman, T. Grzegorzczak, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2005, s. 439);

- członkowi komisji nie wolno zadawać osobie przesłuchiwanej pytań sugerujących odpowiedź; takie pytania przewodniczący komisji ma obowiązek uchylić (art. 171 § 4 i 6 k.p.k., zob. wyrok SN z 27 maja 1974 r., sygn. akt I KR 498/73, OSNKW

nr 10/1974, poz. 189; K. Marszał, S. Stachowiak, Z. Zgryzek, *Proces karny*, Katowice 2005, s. 870, *Kryminalistyka*, red. M. Kulicki, Toruń 2005, s. 205-206);

- niedopuszczalne jest wpływanie na wypowiedzi osoby przesłuchiwanej za pomocą przymusu lub groźby bezprawnej (art. 171 § 5 pkt. 1 k.p.k., zob. wyrok SA w Katowicach z 26 lutego 1998 r., sygn. akt II AKa 318/97, „Prokuratura i Prawo” nr 1/1999, poz. 26);

- pytania powinny być dostosowane do przedmiotu zeznań, być jednoznaczne i zrozumiałe (zob. M. Lipczyńska, Z. Czeszejko-Sochacki, *Technika i taktyka zadawania pytań w procesie a rola adwokata*, Warszawa 1980; P. Horoszowski, *Kryminalistyka*, Warszawa 1958, s. 114; W. Gutekunst, *Kryminalistyka. Zarys systematycznego wykładu*, Warszawa 1974, s. 208), a członkowie komisji powinni unikać zadawania pytań nieostrych lub niejasnych (*Kryminalistyka*, red. M. Kulicki, Toruń 2005, s. 199; B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 2004, s. 1100);

- pytania nie mogą być znieważające, poniżające, wyśmiewające, podchwytliwe lub obraźliwe dla osoby przesłuchiwanej (por. wyrok SN z 27 maja 1974 r., sygn. akt I KR 498/73; W. Daszkiewicz, *Swoboda wypowiedzi jako przesłanka ważności dowodu w procesie karnym*, „Państwo i Prawo” z. 8-9/1979, s. 70);

- uprawnieniem członków komisji jest zadawanie pytań dotyczących faktów, a nie żądanie wyrażenia opinii (por. wyrok SN 8 lutego 1974 r., sygn. akt V KR 42/74, OSNPG nr 7/1974, poz. 82; T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Kraków 2004, s. 201);

- niedopuszczalne jest wielokrotne powtarzanie i kierowanie tego samego pytania pod adresem osoby przesłuchiwanej (zob. wyrok SN z 14 września 1981 r., sygn. akt II KR 229/81, Lex 21918, Z. Doda, A. Gaberle, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Komentarz*, tom I, Warszawa 1995, s. 192);

- niedopuszczalne jest odczytywanie zeznań innych osób i żądanie komentowania ich lub ustosunkowywania się do różnic w zeznaniach;

- niedopuszczalne jest zadawanie pytań o ocenę wiarygodności innych osób wezwanych lub przesłuchanych (por. wyrok SN 8 lutego 1974 r., sygn. akt V KR 42/74);

- niedopuszczalne jest naruszanie dóbr osobistych osoby wezwanej;

- niedopuszczalne jest wdawanie się w spór z przesłuchiwanym i sugerowanie prawdziwego znaczenia zeznań osoby wezwanej (por. T. Hanausek, *op. cit.*, s. 207-208);

- niedopuszczalne jest wielogodzinne przesłuchiwanie osoby wezwanej, poza granicami jej wytrzymałości psychicznej i fizycznej (por. S. Waltoś, *Proces karny, Zarys systemu*, Warszawa 2005, s. 358; S. Waltoś, *Swoboda wypowiedzi osoby przesłuchiwanej w procesie karnym*, „Państwo i Prawo” z. 10/1975, s. 69; J. Tylman, T. Grzegorzczak, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2005, s. 433);

- niewłaściwe jest obiecywanie nielegalnych korzyści w zamian za złożenie zeznań (np. uchylenia tymczasowego aresztowania, por. wyrok SA w Lublinie z 6 maja 1997 r., sygn. akt II AKa 68/97, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/1998, poz. 22; S. Waltoś, *Proces karny, Zarys systemu*, Warszawa 2005, s. 358);

- niedopuszczalne jest zadawanie pytań niezwiązanych z przedmiotem przesłuchania (por. wyrok SN z 8 lutego 1974 r., sygn. akt V KR 42/74);

- niedopuszczalne jest wielokrotne przesłuchiwanie tej samej osoby co do tych samych okoliczności (zob. wyrok SN z 14 września 1981 r., sygn. akt II KR 229/81, Lex 21918, wyrok SN z 26 maja 1981 r., sygn. akt IV KR 100/81, OSNKW nr 9/1981, poz. 52; Z. Doda, A. Gaberle, *op. cit.*, s. 192).

Należy przypomnieć, że w postępowaniu przed komisją osobie wezwanej służy prawo m.in. zwrócenia się z wnioskiem o umożliwienie swobodnego wypowiedzenia się w objętej przesłuchaniem sprawie lub z wnioskiem o uchylenie pytania, które w ocenie osoby wezwanej sugeruje jej treść odpowiedzi, jest nieistotne bądź niestosowne (art. 11c ust. 1

pkt 6 i 7 ustawy o sejmowej komisji śledczej) a ponadto, że zeznania złożone w warunkach wyłączających swobodę wypowiedzi lub uzyskane wbrew wyżej wskazanym zakazom albo nakazom nie mogą stanowić dowodu (por. art. 171 § 7 k.p.k.).

3.3. Ważne są fachowe oraz etyczne standardy nałożone na członków komisji śledczej. Wynikają one (także *implicite*) z Konstytucji oraz ustaw. Przesłuchania prowadzone przez posłów na Sejm, a więc przedstawicieli władzy ustawodawczej, powinny być wyrazem najwyższego poszanowania dla obowiązujących norm. Stanowiąc powinny wzór do naśladowania dla innych organów procesowych. Stąd tak wielkie znaczenie ma merytoryczne przygotowanie członków komisji, znajomość zasad prawa oraz wynikających z tego prawa gwarancji.

Uzasadnione jest oczekiwanie przestrzegania najwyższych standardów moralnych związanych z szacunkiem dla osób będących w słabszej pozycji przesłuchiowanych wobec przesłuchujących ich posłów członków komisji, oczekiwanie najwyższej kultury i taktu.

Jest to uzasadnione tym bardziej, że sami członkowie komisji śledczej nazywają siebie „śledczymi”, a to określenie dla części społeczeństwa ma zdecydowanie jednoznaczne, negatywne konotacje znaczeniowe i sytuacyjne.

3.4. Brzmienie art. 11 ust. 1 ustawy z 21 stycznia 1999 r. jednoznacznie wskazuje, że każda osoba wezwana przez komisję śledczą ma obowiązek stawić się przed tą komisją. Jest to norma zobowiązująca adresowana do osoby wezwanej przez komisję. Powstaje jednak pytanie, czy komisja śledcza może wezwać „każdą osobę”. Z całą pewnością podstawy takiej nie daje wspomniany art. 11 ust. 1 ustawy. Z uregulowanego w tym przepisie obowiązku stawienia się osoby wezwanej nie wynika prawo komisji do wzywania każdej osoby do stawienia się przed nią. Z normy zobowiązującej adresata do określonego zachowania nie można wyprowadzać wniosku, że ta norma ma stanowić podstawę kompetencyjną działań komisji.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z 21 stycznia 1999 r., z uprawnień wynikających z przepisów tego aktu komisja śledcza korzysta tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania. Dlatego krąg osób wzywanych i przesłuchiowanych przez komisję śledczą ściśle determinowany jest zaklasyfikowaniem ich do istotnych osobowych źródeł dowodowych, a zatem pośrednio również zakresem przedmiotowym prac (kontroli) komisji śledczej, który – o czym dalej – nie jest nieograniczony.

Konkludując: każdy wezwany zobowiązany jest do stawienia się, ale z tego nie wynika, że można wezwać każdego.

4. Przedmiot i zakres uchwały – zagadnienie „określoności sprawy” (art. 111 Konstytucji).

4.1. Zgodnie z art. 111 Konstytucji komisja śledcza może być powołana „do zbadania określonej sprawy”. Ta ostatnia cecha, tj. określoność sprawy, jest zatem przesłanką konstytucyjności działania komisji jako komisji śledczej. Na tle niniejszej sprawy wymaga zatem zbadania, czy treść art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. daje podstawy do oceny, że wymóg „powołania do zbadania określonej sprawy” jest spełniony przez zaskarżoną uchwałę.

Komisja śledcza jest organem procesowym wyposażonym w pewnym zakresie w takie uprawnienia, jakimi dysponują organy prokuratorskie i sądowe. Ekstensywne lub niewłaściwe używanie tych instrumentów wiąże się z ryzykiem zagrożenia wartości chronionych konstytucyjnie. W wypadku naruszenia tych dóbr dopuszczalna jest kontrola prawidłowości działania komisji śledczej. Może np. dokonywać jej sąd powszechny, przy

okazji rozpatrywania wniosku komisji o zastosowanie kary porządkowej (art. 12 ustawy z 21 stycznia 1999 r.). Negatywny skutek dokonania takiej kontroli wpłynie na odmowę uwzględnienia wniosku komisji śledczej.

Także dlatego, a nie tylko z uwagi na brzmienie art. 111 Konstytucji, 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.

Dla prawidłowości powołania komisji śledczej zasadnicze znaczenie ma określenie pojęcia „sprawa”. „Sprawa” w postaci pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności musi uzewnętrznić się już na etapie poprzedzającym przyjęcie stosownej uchwały sejmowej. 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.

4.2. „Określona sprawa” jako granica kompetencji komisji śledczej. Pojęcie „komisja śledcza” i „śledztwo” należy wiązać z prawnym obowiązkiem wyjaśnienia określonej sprawy. 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. Niezbędna jest więc identyfikacja i indywidualizacja problemu prawnego, który zrodził potrzebę przeprowadzenia tzw. śledztwa sejmowego. Jeżeli taka okoliczność nie ma miejsca, to – przy obecnym modelu komisji śledczej ukształtowanym w ustawie z 21 stycznia 1999 r. – nie istnieje zarazem „sprawa” w rozumieniu art. 111 Konstytucji (por. m.in. M. Granat, *Opinia dotycząca pytania: czy uchwała Sejmu RP 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. jest zgodna z Konstytucją w szczególności zakres jej działania oraz czy uchwała ta może być zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego*).

4.3. Komisja śledcza może korzystać ze swych szczególnych, wymienionych w ustawie uprawnień wyłącznie w zakresie określonym w uchwale o jej powołaniu. Niedookreśloność uchwały w tym aspekcie sprawia, że zasada legalizmu organów państwowych może być istotnie osłabiona (jeżeli nie sprowadzona do roli czysto fasadowej), a dochodzenie sejmowe mogłoby przybierać formę quasi-inkwizycyjną i stawiałoby osoby trzecie w sytuacji niepewności co do zakresu przysługujących im praw i ciążących na nich obowiązków (por. na ten temat zwłaszcza: A. Szmyt, *Uwagi w sprawie projektów uchwał powołujących komisje śledcze (druki sejmowe nr 400 i 401)*).

4.4. „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.

4.5. Określoność sprawy na tle art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. Analiza treści art. 2 uchwały poddanej kontroli w niniejszej sprawie dowodzi, że *ratio* tego aktu dotyczy realizacji wielowątkowego programu badania systemu bankowego, a nie przeprowadzenia tzw. śledztwa parlamentarnego w określonej sprawie (por. na ten temat m.in. P. Sarnecki, *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją uchwały sejmu RP z 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 do 19 marca 2006* oraz K. Skotnicki, *Opinia prawna w kwestii odpowiedzi na dwa pytania: 1. Czy Uchwała Sejmu RP 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. jest zgodna z Konstytucją, w tym w szczególności zakres jej działania? 2. Czy uchwała ta może być zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego?*). Potwierdza to bardzo szeroki zakres działania komisji, który – gdyby odnosić go do naruszenia prawa karnego – przeczyłby wszelkim zasadom ekonomii procesowej.

Sformułowania wskazujące na potrzebę podejmowania czynności śledczych powinny być klarowne, to bowiem przesądza o istnieniu sprawy w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji.

4.6. Sejm, określając przedmiot działania komisji w uchwale z 24 marca 2006 r., posłużył się pojęciami niemającymi precyzyjnie określonego znaczenia. Dotyczy to pojęcia „rozstrzygnięcia” i pojęcia „działania organów nadzoru bankowego”. Z kolei „sektor bankowy” jest pojęciem z zakresu finansowo-ekonomicznego. Powstaje zasadnicza wątpliwość, czy zakresem tego pojęcia objęte są wszystkie instytucje, które realizują funkcje bankowe lub identyczne z bankowymi (istotny jest przedmiot działania), czy wyłącznie te podmioty, które opierają swoje powstanie na przepisach prawa bankowego.

Uchwała nie wskazuje przy tym „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.

4.7. Racjonalna interpretacja istotnych fragmentów art. 2 uchwały nie jest więc możliwa bez szczegółowej egzegezy tego przepisu. Nie można w tym względzie podzielić stanowiska reprezentowanego przez przedstawicieli Sejmu, że egzegeza ta należy do samej komisji śledczej. Oznaczałoby to bowiem, że Sejm nie zrealizował swego zadania w sposób konstytucyjnie poprawny. Poprzez stworzenie członkom komisji tak rozległych możliwości określania rzeczywistego zakresu jej działania Sejm rezygnowałby ze swych kompetencji, subdelegowałby je na rzecz komisji śledczej w stopniu niedopuszczonym przez Konstytucję.

Ustrojodawca, przyznając Sejmowi w art. 111 ust. 1 Konstytucji prawo do „powołania komisji śledczej do zbadania określonej sprawy”, dokonał przynajmniej trzech

wyborów: 1) wyboru organu, któremu powierza powołanie komisji śledczej, 2) wyboru organu, któremu powierza określenie sprawy stanowiącej przedmiot prac komisji oraz *implicite*, 3) wyboru formy, w jakiej nastąpić ma powołanie komisji śledczej do zbadania określonej sprawy (uchwała).

Każdy z tych wyborów ma doniosłe znaczenie, a żaden nie może być rozpatrywany w oderwaniu od pozostałych. Należy przyjąć, że ustrojodawca świadomie i racjonalnie wyważył zakres konstytucyjnych kompetencji, które zastrzeżone są dla Sejmu *in pleno*, a które mogą być realizowane przez jego organy wewnętrzne (np. rozpatrywanie poprawek do projektów ustaw przez komisje art. 119 ust. 3). Dokonany w Konstytucji wybór organu, określającego sprawę do zbadania przez komisję śledczą, uwzględnia przy tym charakter, zadania, status oraz skład tego organu. Z wyborem dokonany przy zastosowaniu takich kryteriów w uzasadniony sposób łączyć należy założenie, że uprawnienie udzielone Sejmowi (a nie komisji) zostanie wykorzystane z zachowaniem zasady pluralizmu politycznego, reprezentatywności decyzji oraz przy poszanowaniu praw mniejszości parlamentarnej, w tym przy zapewnieniu możliwości oddziaływania na treść podejmowanego aktu definiującego powierzoną komisji śledczej sprawę także posłom niezrzeszonym. Przyznanie danego uprawnienia Sejmowi jest nie bez znaczenia także z tego powodu, że jego posiedzenia objęte są konstytucyjną zasadą jawności (art. 113), gwarantującą powszechną dostępność i włączenie obywateli do dyskusji nad przedmiotem oraz przebiegiem pracy posłów, zasada ta nie odnosi się zaś do działalności organów wewnętrznych Sejmu (zob. L. Garlicki, *nota 4 do art. 113*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom II, Warszawa 2001; na temat zasady jawności prac w odniesieniu do komisji śledczej por. także W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinie związane z pracami komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6/2005, s. 176).

Wszystkie te okoliczności muszą być brane pod uwagę przy podejmowaniu oceny dopuszczalności tzw. subdelegacji. Zważywszy, że Konstytucja nie formułuje upoważnienia na dokonanie przez Sejm subdelegacji w zakresie dotyczącym „określenia sprawy” na rzecz samej komisji śledczej, nadto zaś z uwagi na to, iż owo „określenie sprawy” powierzanej komisji śledczej stanowi *essentialia* tego, co ma być rozstrzygnięte przez Sejm w uchwale o powołaniu komisji śledczej (a jednocześnie legitymować potrzebę stworzenia komisji tego rodzaju), Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że taka subdelegacja nie jest dozwolona. Oznacza to w konsekwencji, że uchwała, w której konstruowany jest zakres działania komisji śledczej, musi odpowiadać standardom precyzji i jednoznaczności.

4.8. „Nieokreśloność sprawy” jest pochodną sposobu ujęcia siedmiu zagadnień podstawowych wskazanych w art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r., którymi komisja ma obowiązek się zająć. Takie właśnie ujęcie może być punktem wyjścia do rozszerzania zakresu przedmiotu badania komisji śledczej – w rezultacie subiektywnego i arbitralnego określenia przedmiotu pracy przez członków komisji.

Należy przy tym zaznaczyć, że posługiwanie się przez prawodawcę pojęciami niedookreślonymi nie jest konstytucyjnie niedopuszczalne *in genere*. Jakkolwiek standard określoności przepisów prawnych jest wysoki, zwłaszcza w odniesieniu do regulacji normujących odpowiedzialność karną, to jednak niekiedy (np. gdy stosowanie określonej instytucji prawnej oparte jest na kryteriach ocennych, ale dla dokonania konkretnych ocen brane jest pod uwagę wiele okoliczności, które różnić się będą w zależności od sprawy, a ujęcie ich w sposób ogólny i wyczerpujący w jednym katalogu byłoby niemożliwe) stosowanie pojęć ogólnych jest wręcz nieuniknione (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2). Należy jednak wziąć pod uwagę, że stwierdzenie to dotyczy sytuacji, w której pojęcia

niedookreślone i klauzule generalne treścią wypełniają sądy, którym art. 173 Konstytucji gwarantuje niezależność od innych władz, a sędziowie orzekający w danej sprawie są w niezawisłości w sprawowaniu swego urzędu (art. 178 ust. 1 Konstytucji). A zatem proces ten odbywa się zgodnie z utrwalonymi w kulturze prawnej regułami wykładni i przy poszanowaniu wymogu bezstronności sądu interpretującego przepisy prawa. Rozstrzygnięcie sądowe podlega kontroli instancyjnej, która obejmuje w szczególności ocenę poprawności odczytania treści przepisu zawierającego pojęcia nieostre czy klauzule generalne. W ramach postępowania sądowego istnieją zatem gwarancje zarówno instytucjonalne, jak i proceduralne, które stwarzają warunki do ustalenia jednolitej i ścisłej wykładni prawa.

Odmienne należy ocenić powierzenie komisji śledczej ustalania sensu art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. Jakkolwiek zgodnie z ustawą z 21 stycznia 1999 r. wobec osób wchodzących w jej skład jest formułowany wymóg bezstronności (por. art. 6), to jednak wybierane są one na podstawie kryterium politycznego (por. art. 2 ust. 2), a nie merytorycznego przygotowania do dokonywania egzegezy przepisów.

Jest to istotne o tyle, że na decyzję przewodniczącego komisji oddalającą wniosek osoby wezwanej w sprawach określonych w art. 11c ust. 1 pkt 5-9 ustawy z 21 stycznia 1999 r. (np. o uchylenie nieistotnego pytania) osobie tej służy odwołanie jedynie do komisji, a więc do grona posłów. Możliwość sądowej weryfikacji poprawności przyjętego przez komisję śledczą rozumienia pojęć wskazujących na zakres powierzonej jej do zbadania sprawy pojawia się dopiero w postępowaniu w sprawie wniosku o zastosowanie kary porządkowej za bezpodstawne uchylenie się osoby wezwanej od złożenia zeznań, czego nie można uznać za rozwiązanie odpowiadające wskazanym wyżej standardom determinującym korzystanie z pojęć nieostrych i zwrotów niedookreślonych w aktach prawnych.

Postępowanie przed komisją śledczą nie jest obwarowane gwarancjami instytucjonalnymi i proceduralnymi, które występują w postępowaniu sądowym. Dlatego formułowanie zakresu działań komisji przy użyciu pojęć nieostrych jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32), 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.

4.9. Przy niejasnym wyznaczeniu przez Sejm zakresu sprawy nie jest możliwe adekwatne stosowanie ustawowych środków działania komisji. Nieokreśloność zakresu działania komisji uniemożliwia osiągnięcie celu jej powołania.

Należy wyraźnie podkreślić, że 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. W przeciwnym razie konstytucyjne zastrzeżenia nasuwać będzie nie tylko zakres działania komisji śledczej (stanowiący podstawę do zrekonstruowania powierzonej jej „sprawy”), ale wręcz samo jej powołanie. Wynika to nie tylko z charakteru komisji śledczej jako organu doraźnie (incydentalnie) powoływanego przez Sejm, ale przede wszystkim z literalnego brzmienia art. 111 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym 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. Trzeba zatem uznać, że 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.

Jeżeli cel powołania komisji nie może być zrealizowany – w wyniku niepoprawnego konstytucyjnie określenia zadań komisji, to znaczy, że nie spełniony jest także inny konstytucyjny nakaz funkcjonowania organów państwa, mianowicie wynikający ze wstępu do Konstytucji nakaz rzetelności i sprawności działania organów władzy publicznej. Uchwała, nie precyzując „określonej” sprawy, nie precyzuje przedmiotu sprawy. Nie można tym samym rzetelnie i trafnie określić ani rodzajów czynności, które powinny być podjęte przez komisję śledczą, ani legalności instrumentów prawnych przez nią wykorzystywanych. W wyniku takiej regulacji sprawa, która powinna być określona, staje się sprawą abstrakcyjną.

4.10. Konkluzja. 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 Konstytucyjny stwierdza, że uchwała z 24 marca 2006 r. nie określa sprawy zgodnie z wymogami art. 111 ust. 1 Konstytucji.

5. Zakres czasowy przedmiotu pracy komisji śledczej.

Zarówno tytuł kontrolowanej w sprawie niniejszej uchwały, jak i jej art. 1, we fragmencie określającym nazwę komisji, statuują, że komisja śledcza bada rozstrzygnięcia dotyczące przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działania organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.

Ten sam okres wskazany jest ponownie (dodatkowo) dla określenia zakresu działania Komisji w odniesieniu do prawidłowości i celowości działań Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego jako organów nadzoru bankowego (art. 2 pkt 1 uchwały) oraz działań ministrów oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w sprawach rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym (art. 2 pkt 6 uchwały).

Takie czasowe określenie zakresu zainteresowania komisji nie daje się racjonalnie wyjaśnić z punktu widzenia celu jej powołania i przedmiotu badania. Znalazło to wyraźny dowód w wypowiedziach przedstawicieli Sejmu podczas rozprawy przez Trybunałem Konstytucyjnym. W dniu 4 czerwca 1989 r. nie został wydany żaden akt prawny, który stanowiłby cezurę dla regulacji prawnej dotyczącej przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym. Nie wydano tego dnia żadnego aktu dotyczącego nadzoru bankowego. Jeżeli szukać daty istotnej dla przedmiotu badania komisji, to może to być jedynie data takich rozstrzygnięć prawnych lub zdarzeń (np. ekonomicznych), które mają bezpośredni, zasadniczy związek z przedmiotem badania komisji.

Nie można również zaakceptować drugiej z dat granicznych wyznaczających czasowy parametr sprawy powierzonej komisji śledczej, choć to, że posłowie zdecydowali się przyjąć, iż tzw. śledztwo sejmowe dotyczyć będzie jedynie faktów poprzedzających powstanie komisji (kontrola wobec zdarzeń przyszłych, mając charakter prewencyjny, mogłaby być w praktyce wykorzystywana do niedopuszczalnego wywierania nacisku na organy poddane kontroli lub ingerencji w sprawy w toku, por. Biuletyn nr 423/V z posiedzenia Komisji Ustawodawczej 21 marca 2006 r.), zasługuje na aprobatę. Jednakże zastosowana przy redagowaniu analizowanej uchwały technika prawodawcza spowodowała, że również ta data musi być uznana za wybraną arbitralnie (by nie rzec

przypadkowo) i bez związku z przedmiotem działania komisji śledczej. Uchwała o powołaniu komisji śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego została podjęta przez Sejm 24 marca 2006 r., stąd data 19 marca 2006 r. wyznacza okres nieadekwatny.

Zważywszy te okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. w częściach, w jakich w sposób arbitralny ustala zakres czasowy przedmiotu badania na okres od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

6. Analiza konstytucyjności art. 2 pkt 1 uchwały z 24 marca 2006 r.

6.1. Zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 1 zakwestionowanej we wniosku grupy posłów uchwały do zakresu działania komisji śledczej należy zbadanie prawidłowości i celowości działań Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego jako organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r., w szczególności w zakresie:

- a) udzielania zezwoleń na utworzenie banku oraz rozpoczęcie jego działalności,
- b) udzielania zezwoleń na wykonywanie prawa głosu z akcji banków,
- c) rzetelności, w tym kompletności, materiałów przygotowywanych przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego na posiedzenia Komisji Nadzoru Bankowego w sprawach, o których mowa w lit. a i b,
- d) dokumentowania działań organów nadzoru bankowego.

Uchwałodawca posługuje się tu pojęciami wieloznacznymi, których znaczenie może być dopiero dookreślone w toku prac komisji. Narusza to jednak zasadę, iż komisja śledcza ma mieć *ex ante* sprecyzowany przedmiot i zakres działania i że nie może to następować poprzez działania samej komisji (subdelegacja), lecz musi być dokonane przez Sejm działający *in pleno* (por. część III punkt 4.7. uzasadnienia). Warunku tego nie spełnia regulacja art. 2 pkt 1 uchwały z 24 marca 2006 r.

Najpoważniejsza wątpliwość związana jest ze sposobem ustalenia zakresu działania komisji. Uchwałodawca przyjął bowiem, że „do zakresu działania Komisji należy zbadanie prawidłowości i celowości działań Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego jako organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.” Określił więc zakres działania komisji w sposób generalny (działania NBP i KNB), posługując się kryteriami nieostrymi, wymagającymi uprzedniego sprecyzowania (dookreślenia) przez komisję (prawidłowość i celowość).

Użycie przez uchwałodawcę formuły „w szczególności” dla wskazania najważniejszych typów działań NBP i KNB jednoznacznie potwierdza, że sytuacje wymienione jako „szczególne”, mają jedynie charakter przykładowy, a nie zawężający zakres działania komisji (*numerus clausus*). Oznacza to, że Sejm *de facto* delegował na komisję śledczą własną, wyłączną kompetencję do określenia zakresu działań Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego, mających zostać skontrolowanymi przez komisję śledczą. Taki sposób unormowania sprawy, będącej przedmiotem badania komisji śledczej, nie spełnia konstytucyjnego wymogu „określoności”, która ma być cechą wynikającą z treści uchwały sejmowej.

6.2. Kwestia dopuszczalności kontrolowania NBP przez komisję śledczą. Narodowy Bank Polski jest centralnym bankiem państwa, któremu na mocy art. 227 ust. 1 Konstytucji przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza.

Niezależność banku centralnego jest konsekwencją założenia racjonalności ograniczenia ingerencji polityków w działalność tego organu. Postulat ten ma uzasadnienie historyczne, prawnoporównawcze i wynikające z praktycznego doświadczenia wzajemnych relacji władzy politycznej i banku centralnego. Już uprzednio – w wydanym w pełnym składzie wyroku z 28 czerwca 2000 r. (sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141) – Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Specyficzna pozycja ustrojowa NBP jako centralnego banku państwa polega z jednej strony na niezależności wobec organów państwowych, z drugiej zaś na «apolityczności» tego banku”. NBP działa w obszarze finansów publicznych, ale jego kompetencje zostały oddzielone od kompetencji rządu.

Cytowany pogląd znalazł kontynuację i rozwinięcie w sprawie K 26/03, w której Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jakkolwiek Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, to jednak realizowanie przez NBP powierzonych mu konstytucyjnie zadań w dużym stopniu wymaga jego niezależności. W publikacjach z zakresu prawa administracyjnego, konstytucyjnego oraz ekonomii niezależność banku centralnego poddawana jest różnym klasyfikacjom (por. *Status banku centralnego: Doświadczenia i perspektywy. Materiały z konferencji zorganizowanej 29 XI 1994 r. przez Komisję Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Biuro Studiów i Ekspertyz*, tom 7 serii „Konferencje i Seminaria”, Warszawa 1995; oraz R. Hutowski, *Niezależność banku centralnego*, Toruń 2000). Niezależność ta bywa rozpatrywana w różnych aspektach. Niezależność finansowa polega na wykluczeniu możliwości wywierania finansowego nacisku na decyzje banku centralnego bądź wyeliminowaniu możliwości finansowania wydatków rządu (deficytu budżetowego) bezpośrednio lub pośrednio z kredytów banku centralnego. Niezależność funkcjonalna jest pojęciem szerszym, gdyż obejmuje również samodzielność w wypełnianiu innych funkcji statutowych banku centralnego. Niezależność instytucjonalna dotyczy przede wszystkim pozycji banku centralnego w systemie organów państwa oraz sposobu powoływania i odwoływania władz banku. Przepisy Konstytucji odnoszące się do Narodowego Banku Polskiego wskazują że ustrojodawca uwzględnił wszystkie trzy wymienione wyżej aspekty niezależności banku centralnego (zob. wyrok z 24 listopada 2003 r., OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95). Zdaniem Trybunału niezależność NBP jest zatem *implicite* gwarantowana przez art. 227 Konstytucji.

Z niezależnością NBP jako banku centralnego wiążą się inne jego kompetencje określone ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.; dalej: ustawa o NBP). Ustawowa podstawa prawna przyznania bankowi centralnemu i jego organom dodatkowych kompetencji nie uchyla znaczenia niezawisłości NBP także w innych sprawach, niż konstytucyjnie wyznaczone. Przeciwnie – uzasadnione jest założenie, że ustawodawca także ze względu na cechę niezależności powierzył te kompetencje właśnie NBP, a nie innym organom państwa, np. ministrowi do spraw finansów publicznych lub – co jest także dopuszczalne – jakiemuś intencjonalnie w tym celu utworzonemu specjalnemu organowi państwowemu.

Określenie kompetencji NBP, jego pozycji oraz zasad współdziałania z właściwymi organami państwa w Konstytucji i ustawie o NBP, jak również pozycji Prezesa NBP (por. zwłaszcza przesłanki odwołania z funkcji), wskazuje na przyjętą przez ustrojodawcę i w konsekwencji – ustawodawcę konstrukcję gwarantującą niezależność NBP niezbędną dla prawidłowej realizacji jego zadań. Charakterystyczna dla tego modelu konstytucyjnego i ustawowego statusu NBP jest norma wyrażona w art. 3 ust. 1 ustawy o NBP, który stanowi, że „Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”.

Zasady niezależności banku centralnego i minimalny poziom jej gwarancji określone zostały także w aktach prawnych Wspólnoty Europejskiej, które obecnie stanowią element krajowego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (por. zwłaszcza art. 108 i art. 109 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002, s. 1-181) oraz art. 7 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego). Zasady te wiążą wszystkie organy państwa polskiego, w tym izby ustawodawcze, nakładając zarówno obowiązek stanowienia prawa służącego ich realizacji, jak i obowiązek przeciwdziałania próbom ich podważania (w drodze ustawowej czy jakiegokolwiek innej formie działania organów władzy publicznej).

Na nieporozumieniu oparte jest wnioskowanie wywodzące prawo sprawowania kontroli sejmowej wobec Prezesa NBP za pośrednictwem komisji śledczej z przepisu przyznającego tejże komisji kompetencję do złożenia wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu m.in. osoby zajmującej stanowisko Prezesa NBP (por. art. 18 ustawy o sejmowej komisji śledczej oraz art. 6 ust. 3 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). Złożenie wstępnego wniosku (kompetencja ta w zakresie dotyczącym Prezesa NBP przysługuje – oprócz komisji śledczej – także Prezydentowi oraz grupie co najmniej 115 posłów) powoduje wszczęcie stosownego postępowania zmierzającego do ustalenia konieczności pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej. Postępowanie to przebiega zgodnie ze specjalną procedurą uregulowaną w ustawie o Trybunale Stanu i toczy się zawsze przed stałą komisją sejmową – Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej (dalej: KOK). To właśnie ten organ Sejmu właściwy jest w świetle obowiązującego ustawodawstwa do kontroli (wyniki której pozwalają na ewentualne sformułowanie wniosku rozpatrywanego następnie przez Sejm i podlegającego ostatecznej weryfikacji przez organ władzy sądowniczej – odrębnej i niezależnej od innych władz) przypadków naruszenie Konstytucji lub ustawy przez Prezesa NBP, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie urzędowania. Należy uznać, że właśnie dlatego pewnym podmiotom (w tym komisji śledczej) przyznane zostało prawo do występowania ze wstępnym jedynie wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności Prezesa NBP, że kontrola działalności tego ostatniego, w zakresie umożliwiającym sformułowanie zarzutów rozpatrywanych docelowo przez Trybunał Stanu, zastrzeżona jest ustawowo dla KOK.

Ustawa o Trybunale Stanu nie rozciąga zakresu podmiotowego art. 95 ust. 2 Konstytucji, czyli sfery kontroli parlamentarnej, na NBP ani jego Prezesa. Narodowy Bank Polski, Prezes NBP oraz inne organy NBP nie wchodzi w skład Rady Ministrów, ani nie mogą być uznane za część podległej Radzie Ministrów administracji publicznej. Podmioty te nie odpowiadają politycznie przed Sejmem.

Ustawa o NBP statuuje wprowadzie obowiązek Prezesa NBP oraz innych przedstawicieli organów NBP przedstawienia informacji i udzielania wyjaśnień dotyczących polityki pieniężnej i działalności NBP przed Sejmem i Senatem oraz ich komisjami (art. 22 ust. 2), jednak po pierwsze, konstytucyjność tego rozwiązania pozostaje poza oceną Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, po drugie – stworzenie ustawowej podstawy do stosowania wobec NBP jednego z pozostających w dyspozycji Sejmu środka kontroli nie prowadzi automatycznie do konkluzji o dopuszczalności stosowania pozostałych środków, zwłaszcza tych o większej intensywności (a takim – w porównaniu z obowiązkiem przedstawiania informacji i udzielania wyjaśnień – z pewnością jest poddanie działalności danego podmiotu kontroli komisji śledczej).

Prezes NBP nie ma „immunitetu” w zakresie swej działalności, ale to nie oznacza, że właściwe jest tworzenie wrażenia sytuacji nacisku politycznego; takie wrażenie może

mieć negatywny „efekt mrozący” dla realizacji ustawowych kompetencji organów niezawisłych od Sejmu.

Ze względu na wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Sejm nie jest upoważniony do powołania komisji śledczej do zbadania działalności Narodowego Banku Polskiego, Prezesa NBP lub innych organów NBP (Zarządu NBP i Rady Polityki Pieniężnej). Uchwała Sejmu w sprawie powołania komisji śledczej tworzyłaby bowiem nowy, nieoparty na Konstytucji ani ustawach, układ wzajemnych relacji Sejmu i Narodowego Banku Polskiego. Pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie można za pomocą uchwał Sejmu zmieniać porządku konstytucyjnego państwa.

Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje zarazem, że niezależność banku centralnego nie oznacza, że Sejm pozbawiony jest wszelkich instrumentów oddziaływania na NBP. Zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji działalność NBP podlega kontroli Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK), której kontrolę NBP może zlecić właśnie Sejm lub jego organy, a więc przede wszystkim komisje (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.). Nadto, o czym była już mowa, Prezes NBP podlega odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 198 ust. 1 Konstytucji), zatem działalność osoby piastującej to stanowisko może zostać poddana badaniu Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Poza tym działalność Prezesa NBP oraz innych osób będących członkami organów NBP podlega dochodzeniu prokuratorskiemu w sytuacji podejrzenia popełnienia przez nie przestępstwa (Konstytucja nie ustanawia immunitetu dla tych osób), o czym zawiadomienie złożyć może również sama komisja śledcza.

6.3. Kwestia dopuszczalności kontrolowania KNB przez komisję śledczą. Komisja Nadzoru Bankowego (dalej także: KNB lub Komisja) jest centralnym, kolegialnym organem państwa, niemającym statusu konstytucyjnego, wykonującym zadania z zakresu administracji publicznej, ale – co należy wyraźnie podkreślić – pozarządowej. Podstawa prawna dotycząca zadań, funkcji, metod działania i składu osobowego KNB zawarta jest w ustawie o NBP oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.; dalej: prawo bankowe).

Komisja Nadzoru Bankowego nie jest organem Narodowego Banku Polskiego. Ani Konstytucja (art. 227) ani ustawa o NBP nie wymieniają KNB wśród organów NBP.

Zgodnie z art. 26 ustawy o NBP (w brzmieniu przed nowelizacją dokonaną z mocy art. 35 pkt 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz. U. Nr 157, poz. 1119) – przepisem stanowiącym podstawę ukonstytuowania się obecnego składu osobowego KNB – w skład Komisji wchodzi: Prezes NBP (jako Przewodniczący Komisji), Minister Finansów lub delegowany przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów (jako zastępca przewodniczącego Komisji), przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd lub jego zastępca, przedstawiciel Ministra Finansów oraz Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego. Taki właśnie – mieszany – charakter składu osobowego ma gwarantować, że decyzje tego organu będą optymalne z punktu widzenia różnych celów i wartości (ekonomicznych, społecznych, finansowych itd.). Decyzje mają być bowiem efektem dyskusji i analiz prowadzonych z różnych punktów widzenia, przyjmowanych przez osoby wchodzące w skład KNB, a wywodzące się z odpowiednich organów władzy publicznej lub instytucji. Mieszany charakter składu KNB oparty jest na racjonalnej przesłance, jaką jest przeciwdziałanie sytuacji, w której jakikolwiek organ władzy publicznej miałby dominujący wpływ – przez swego przedstawiciela lub pośrednio, przez tożsamość personalną osoby piastującej formalnie dwie odrębne funkcje – na Komisję Nadzoru

Bankowego. Jest to mechanizm wewnętrznych hamulców i równowagi oraz kompromisu, jako rezultatu ścierania się racji i argumentów przedstawianych przez przedstawicieli lub osoby rekrutujące się z różnych organów władzy publicznej i instytucji.

Przyjęty model organu nadzoru bankowego oznacza, że mechanizm kontroli nad tym organem jest pochodną jego funkcji (kompetencji) oraz charakteru zadań, jakie ustawa przypisała KNB. Członkowie KNB reprezentujący stosowne organy władzy publicznej odpowiadają przed tymi organami, których są reprezentantami. Te zaś osoby, które ustawowo zostały włączone do KNB z racji zajmowanego stanowiska (a więc z urzędu), jakkolwiek formalnie działać będą w Komisji na własny rachunek i we własnym imieniu, to jednak *de facto*, ze względu na związek funkcjonalny, i tak kompleksowo oceniane będą w ramach i w formach wiążących się z ich obecnością w organach predestynujących ich do członkostwa w KNB. Dodatkowo należy wskazać, że decyzje Komisji Nadzoru Bankowego podlegają kontroli legalności realizowanej przez sądy administracyjne.

Komisja Nadzoru Bankowego, jako organ administracji pozarządowej, nie podlega kontroli sejmowej, o której mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji, w tym kontroli realizowanej za pośrednictwem komisji śledczej. Nie oznacza to jednak, że Sejm nie ma żadnych możliwości realizowania swoich kompetencji śledczych wobec członków KNB. Jest to dopuszczalne pośrednio, czyli – zgodnie z dokonanymi wyżej ustaleniami – poprzez kontrolę zachowań wchodzących w skład KNB osób wywodzących się z organów władzy publicznej lub stanowiących ich reprezentantów, które podlegają kontroli parlamentarnej. Taka kontrola, ze względu na charakter organu, jest możliwa wobec Ministra Finansów i delegowanego przez niego sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów (jako zastępcy przewodniczącego Komisji), Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Przewodniczącego Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz jego zastępcy, przedstawiciela Ministra Finansów oraz Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego. Kontroli sejmowej nie podlega natomiast Przewodniczący Komisji Nadzoru Bankowego, którym z mocy prawa jest Prezes NBP, z powodów wskazanych w części III punkcie 6.2. niniejszego uzasadnienia.

Odrębnie i niezależnie od powyższych ustaleń należy rozważyć, czy dopuszczalne jest objęcie kontrolą realizowaną przez komisję śledczą członka Komisji Nadzoru Bankowego będącego przedstawicielem Prezydenta Rzeczypospolitej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyłączając odpowiedzialność parlamentarną Prezydenta, wyłącza tym samym prawo pociągnięcia do tego rodzaju odpowiedzialności osób będących przedstawicielami Prezydenta, nawet w tych organach państwa, które z mocy ustaw podlegają kontroli parlamentarnej. Wyraźnie jednak trzeba podkreślić, że dotyczy to jedynie tych osób wybranych czy powołanych przez Prezydenta w skład kolegialnych organów władzy państwowej, które jednocześnie są jego przedstawicielami (reprezentantami) i w związku z tym ich głosowania oraz wystąpienia można przypisywać Prezydentowi (dystynkcja ta odnotowana jest również w doktrynie, por. L. Garlicki, *uwaga 5 do art. 187*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005).

Włączenie przedstawiciela Prezydenta do grona osób podlegających kontroli komisji śledczej jest naruszeniem art. 7 i art. 95 ust. 2 Konstytucji, uchwała bowiem wykracza poza wyznaczony Konstytucją i ustawami zakres podmiotowy kontroli sejmowej.

6.4. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 2 pkt 1 uchwały z 24 marca 2006 r.:

a) w zakresie, w jakim przedmiotem badania czyni prawidłowość i celowość działań Narodowego Banku Polskiego i jego organów oraz Prezesa Narodowego Banku

Polskiego jako Przewodniczącego Komisji Nadzoru Bankowego, jest niezgodny z art. 227, art. 2 oraz art. 7 w związku z art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim dotyczy przedstawiciela Prezydenta RP wchodzącego w skład Komisji Nadzoru Bankowego, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 227 Konstytucji.

7. Analiza konstytucyjności art. 2 pkt 2 uchwały z 24 marca 2006 r.

7.1. We wniosku zaskarżony został również art. 2 pkt 2 uchwały z 24 marca 2006 r., który stanowi, że: „Do zakresu działania Komisji należy zbadanie kształtu systemu bankowego w Polsce w porównaniu z innymi krajami, w szczególności średnimi i dużymi krajami Unii Europejskiej i przyczyn tego stanu oraz wpływu organów nadzoru bankowego na ten stan, w tym w szczególności zbadanie struktury własnościowej banków działających w formie spółki akcyjnej w Polsce w porównaniu ze średnimi i dużymi krajami Unii Europejskiej i wpływu organów nadzoru bankowego oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Prezesa Urzędu Antymonopolowego) na ten stan”.

Zgodnie z dokonanymi wcześniej ustaleniami (por. część III punkt 4.2. uzasadnienia) komisja śledcza powinna prowadzić postępowanie dostarczające informacji o faktach, osobach i rzeczach oraz zachodzących między nimi związkach, by potem tak odtworzony bieg zdarzeń i zależności ocenić z punktu widzenia skutków dla „kształtu systemu bankowego”. W sytuacji jednak gdy uchwała określa zadanie komisji jako zbadanie „kształtu systemu bankowego w Polsce (...) i przyczyn tego stanu oraz wpływu organów nadzoru bankowego na ten stan” w porównaniu z „innymi krajami, w szczególności średnimi i dużymi krajami Unii Europejskiej”, to sprawa dotyczy nie odtworzenia biegu czy okoliczności zdarzeń, ale zrekonstruowania i opisanie istniejącego stanu. W ujęciu uchwały z 24 marca 2006 r. komisja ma zatem realizować nie funkcje śledcze, lecz podjąć prace studyjne, taki bowiem charakter ma zadanie komisji określone w art. 2 pkt 2 analizowanego aktu prawnego.

Uchwała nie określa, co oznacza pojęcie „średnie i duże kraje Unii Europejskiej”, i czy miałyby to znaczyć, że przyjąwszy określone kryterium wielkości (np. obszar terytorialny lub liczba mieszkańców), komisja dokonuje analizy systemu bankowego wszystkich dużych i średnich krajów UE, czy też tylko przez nią wybranych (ze względu na kolejne, także nieokreślone kryterium, ustalone przez samą komisję). Poddana kontroli w niniejszej sprawie uchwała nie określa również, jakie inne kraje, poza (równie nieokreślonymi) średnimi i dużymi krajami UE, miałyby być odniesieniem do kształtu systemu bankowego w Polsce.

Nieokreślone jest także, czy odniesieniem do analiz kształtu systemu bankowego w dużych i średnich krajach UE oraz innych krajach pozaunijnych ma być okres od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. Można przyjąć założenie, że systemy bankowe w tych krajach, które komisja uznałaby za reprezentatywne dla swoich badań porównawczych, ukształtowały się przed 1989 r. Nie można zatem wykluczyć, że skoro Sejm w nazwie komisji śledczej (mogącej stanowić pewną wskazówkę interpretacyjną) zakreślił czasowe granice 1989-2006 r., to będzie oznaczało, że komisja z tego właśnie powodu nie będzie mogła posłużyć się przykładami państw z reprezentatywnym systemem bankowym, a tym samym zakładany intencjonalnie efekt pracy komisji nie będzie mógł być zrealizowany.

Sejm w celu realizacji zadań określonych w art. 2 pkt. 2 uchwały nie może stosować uprawnień śledczych. Do realizacji tego celu służą inne, powszechnie znane i stosowane metody pracy naukowo-badawczej i pracy studyjno-analitycznej poprzedzające

prace legislacyjne lub im towarzyszące, jak np. studia i analizy rozwiązań prawnych i organizacyjnych, uwarunkowań ekonomicznych oraz infrastruktury bankowej.

Obecna struktura komisji sejmowych pozwala rozsądnie zakładać, że cel art. 2 pkt 2 uchwały z 24 marca 2006 r. może być zrealizowany poprzez podjęcie stosownych prac przez istniejące już, stałe komisje sejmowe, rozdzielnie lub łącznie (by wskazać Komisję Finansów Publicznych, Komisję Gospodarki i Komisję Skarbu). Kompleksowa ocena systemu bankowego, szczególnie na tle porównawczym, jest możliwa w ramach korzystania ze zwykłych kompetencji Sejmu. Użycie zatem komisji śledczej do realizacji celu, który może być osiągnięty za pomocą środków innego rodzaju (komisji stałych parlamentu), byłoby naruszeniem zasady racjonalności i proporcjonalności działania władzy publicznej wynikającej z art. 2 Konstytucji. Do oceny konstytucyjności treści art. 2 pkt 2 pozostają aktualne także uwagi dotyczące zakazu subdelegacji z Sejmu na komisję śledczą określenia przedmiotu i zakresu jej działania.

7.2. Banki działające w formie spółek akcyjnych nie podlegają kontroli parlamentarnej. Kontroli podlegać może jedynie minister sprawujący funkcje właścicielskie w spółkach, w których Skarb Państwa ma swoje akcje.

Banki jako spółki akcyjne to podmioty prawa prywatnego, tworzone na podstawie reguł właściwych dla stosunków prywatnoprawnych i handlowych, podlegające kontroli oraz nadzorowi określone w przepisach dotyczących nadzoru bankowego. Nie znaczy to, że komisja sejmowa nie może dokonać analizy struktury własnościowej banku, co o tyle nie stanowi problemu, że struktura ta jest jawna i informacja na ten temat jest powszechnie dostępna. Nie potrzeba tworzyć komisji śledczej, ani tym bardziej stosować środków właściwych komisji śledczej, by uzyskać informację ogólnie dostępną dla każdego zainteresowanego organu państwa czy wręcz każdego obywatela. Skarb Państwa realizuje funkcje właścicielskie za pośrednictwem swych organów administracyjnych (ministra), a zatem komisja może uzyskać niezbędne jej informacje od osoby reprezentującej Skarb Państwa w danym banku działającym w formie spółce akcyjnej.

7.3. Trybunał podkreśla, że śledcze formy kontroli sejmowej są wyjątkiem w stosunku do form zwykłej kontroli sejmowej i jako wyjątek nie mogą podlegać interpretacji rozszerzającej. Zatem zastępowanie funkcji komisji parlamentarnych – mających wystarczające środki dokonywania studiów i analiz określonego zjawiska, którego zbadanie jest możliwe przy zastosowaniu zwykłych metod właściwych analizie prawa i zjawisk ekonomicznych – przez komisję śledczą za pomocą środków śledczych byłoby ekscesem konstytucyjnym, ponieważ nie została zachowana proporcjonalność środka realizacji celu do celu.

Warto przy tym wskazać, że również znajdujący odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed komisją śledczą art. 168 k.p.k. (por. art. 11 i ustawy z 21 stycznia 1999 r.) przewiduje, że fakty powszechnie znane oraz znane z urzędu nie wymagają dowodu. Z kolei Sąd Najwyższy zajmuje stanowisko, że ustawowe określenie „fakt powszechnie znany” obejmuje „również i fakty historyczne, utrwalone w piśmiennictwie naukowym, a więc te relacje o pewnych mających miejsce w przeszłości zdarzeniach, w tym także politycznych, które w sposób zgodny z zasadami metodologii naukowej, a więc w oparciu o różnorodne źródła, ujawnione zostały przez historyków. Chodzi zwłaszcza o te, które – z uwagi na swoje następstwa polityczne, społeczne, naukowe oraz kulturowe, a także i inne – stały się przedmiotem różnorodnych publikacji i publicznych wypowiedzi, w postaci artykułów, książek, audycji radiowych” (wyrok SN z 9 marca 1993 r., sygn. akt WRN 8/93, OSNKW nr 7-8/1993, poz. 49).

7.4. W konsekwencji powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 2 pkt 2 uchwały z 24 marca 2006 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 95 ust. 2 i art. 227 Konstytucji. Powierzenie komisji śledczej, powołanej na podstawie art. 111 Konstytucji, zadań wskazanych w art. 2 pkt 2 uchwały narusza wymogi rzetelnego prawotwórstwa, ponieważ nie może doprowadzić do ich realizacji za pomocą instrumentów, jakie zgodnie z ustawą z 21 stycznia 1999 r. zastrzeżone są dla komisji śledczej.

8. Analiza konstytucyjności art. 2 pkt 3 uchwały z 24 marca 2006 r.

8.1. Zgodnie z art. 2 pkt 3 uchwały do zakresu działania komisji śledczej należy zbadanie „prawidłowości działania Zarządu Narodowego Banku Polskiego w zakresie dokonywanych przez niego ocen funkcjonowania systemu bankowego w Polsce”.

Biorąc pod uwagę przedmiot działania komisji śledczej, należy wskazać, że Zarząd NBP nie jest organem nadzoru bankowego, a dokonywanie ocen funkcjonowania systemu bankowego nie wiąże się z żadnymi rozstrzygnięciami. Oceny nie mają waloru decyzyjnego i nie rozwiązują ostatecznie żadnych kwestii.

Zarząd Narodowego Banku Polskiego, jako organ NBP, nie podlega z mocy art. 95 ust. 2 Konstytucji kontroli Sejmu w zakresie wykonywania jego konstytucyjnie i ustawowo określonych zadań. Wyłączona jest zatem na tej podstawie możliwość badania przez komisję śledczą prawidłowości działania Zarządu NBP w zakresie dokonywania przez niego ocen funkcjonowania systemu bankowego w Polsce. Próba ustanowienia takiej samoistnej podstawy prawnej przez nadanie określonej treści uchwale z 24 marca 2006 r. musi zostać – z przyczyn analogicznych do wymienionych w stosunku do NBP w związku z jego statutem – uznana za niedopuszczalną konstytucyjnie.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że – zgodnie z ustawą o NBP – członków Zarządu NBP powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej. Odpowiedzialność polityczną (parlamentarną) przejął w tym zakresie – przez akt kontrasygnaty – Prezes Rady Ministrów.

Wątpliwości interpretacyjne budzi także brzmienie analizowanego przepisu uchwały sejmowej. Należy rozważyć, co oznacza sformułowanie zadania jako „zbadanie prawidłowości działania Zarządu NBP w zakresie dokonywania ocen funkcjonowania systemu bankowego”. „Prawidłowość działania” można rozumieć jako realizację reguł dotyczących sposobu przygotowywania materiałów na posiedzenie Zarządu NBP w zakresie ocen funkcjonowania systemu bankowego. To także reguły zwoływania posiedzeń Zarządu, niezbędnego quorum dla ważności podejmowania decyzji lub przyjmowania stanowisk, sposobu przekazywania właściwym adresatom odpowiednich rozstrzygnięć Zarządu itd. Realizacja reguł procedury przygotowania „działania” Zarządu jest (może być) warunkiem ważności podejmowanych decyzji.

8.2. Drugie zagadnienie łączy się z realizacją ustawowej funkcji Zarządu NBP, jaką jest ocena funkcjonowania systemu bankowego. Rodzi się wątpliwość, czy zbadanie prawidłowości działania Zarządu Narodowego Banku Polskiego w zakresie dokonywania przez niego ocen funkcjonowania systemu bankowego może być w ogóle rozszerzone na badanie prawidłowości ocen funkcjonowania systemu bankowego. Jeżeliby jednak przyjąć taką interpretację, to powstaje pytanie, czy komisja śledcza jest właściwa do dokonywania merytorycznej kontroli kryteriów przyjmowanych przez Zarząd NBP dla realizacji jego uprawnienia do oceny systemu bankowego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w zakresie oceny konstytucyjności przyjętych tu rozwiązań pozostają aktualne argumenty dotyczące statusu NBP

(wykroczenie poza zakres kontroli parlamentarnej) i łącznie z przedstawionymi wyżej ustaleniami prowadzą one do wniosku, że art. 2 pkt 3 uchwały z 24 marca 2006 r. jest niezgodny z art. 227, art. 2 i art. 7 w związku z art. 95 ust. 2 oraz z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

9. Analiza konstytucyjności art. 2 pkt 4 uchwały z 24 marca 2006 r.

9.1. Zgodnie z kolejnym zakwestionowanym przepisem – art. 2 pkt 4 uchwały – do zakresu działania komisji śledczej należy zbadanie „kwestii ewentualnego konfliktu interesów między rolą Prezesa Narodowego Banku Polskiego jako Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Bankowego”.

Zagadnienie konfliktu interesów ujęte w uchwale, dotyczy rozwiązań prawno-instytucjonalnych. Użycie nazw własnych dwóch organów państwa świadczy, że przedmiotem kontroli nie jest działalność konkretnych wymienionych w uchwale osób, lecz przyjęty przez ustawodawcę model funkcjonowania organów państwowych. W tym kontekście nie można zakładać, że w grę wchodzi konflikt interesów, gdyż trudno byłoby przyjąć hipotezę, że dwa organy państwa reprezentują czy realizują interesy pozostające w konflikcie (tzn. realizacja jednego z nich utrudnia lub uniemożliwia realizację drugiego interesu). Rozumowanie, że ustawodawca popełnił błąd, przypisując tym organom określone kompetencje i instrumenty realizacji owych kompetencji, jako sprzeczne z założeniem racjonalności ustawodawcy – musi być odrzucone.

Nie można wykluczyć, że osoba pełniąca jedną funkcję, może pełnić jednocześnie inną funkcję, także określoną przepisami ustawowymi. Nie można wykluczyć, ale też nie można z góry zakładać, że pełnienie jednej roli może prowadzić do kolizji z pełnieniem innej. Nie jest to jednak konflikt interesów, bo organy państwa nie reprezentują „swoich” interesów, lecz określony interes publiczny. Występować może ewentualnie konflikt ról, o zróżnicowanej skali.

9.2. Ustalenie istnienia konfliktu ról jest stosunkowo prostym zadaniem, którego realizacja może być powierzona zwykłej (niemającej statusu śledczej) komisji (komisjom) sejmowej. Jest to materia właściwa do studiów i analiz legislacyjnych, ale z całą pewnością nie dla komisji śledczej. Ewentualny błąd ustawodawcy może i powinien być naprawiony w trybie ustawodawczym.

Jeżeli natomiast okazałoby się, że w trakcie prac legislacyjnych, które doprowadziły do przyjęcia regulacji zawierającej konflikt ról, doszło np. do zdarzeń kwalifikowanych jako podejrzenie naruszenia prawa, co spowodowało intencjonalnie wadliwy przebieg procesu stanowienia prawa, to można rozważać powołanie specjalnej komisji śledczej do zbadania przebiegu rządowego procesu przygotowywania danego projektu ustawy, w wyniku którego doszło do uchwalenia regulacji tworzącej taki konflikt ról organów władzy państwowej, który prowadzi do zjawisk patologicznych. Podstawą wszczęcia tego rodzaju śledztwa musiałoby być np. popełnienie przestępstwa przez osobę pełniącą funkcję reprezentanta lub pracownika organu władzy publicznej w toku przygotowywania przedłożenia legislacyjnego, nie tego jednak dotyczy art. 2 pkt 4 uchwały z 24 marca 2006 r.

9.3. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powierzenie komisji śledczej zadań wskazanych w art. 2 pkt 4 uchwały jest niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 Konstytucji, narusza bowiem wymogi rzetelnego prawotwórstwa, ponieważ nie może doprowadzić do ich realizacji za pomocą

instrumentów, jakie zgodnie z ustawą z 21 stycznia 1999 r. zastrzeżone są dla komisji śledczej.

10. Analiza konstytucyjności art. 2 pkt 5 uchwały z 24 marca 2006 r.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 uchwały do zakresu działania komisji śledczej należy zbadanie „działalności osób występujących w imieniu Komisji Nadzoru Bankowego, Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Urzędu Antymonopolowego), Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Finansów pod kątem ewentualnego występowania konfliktu interesów wpływającego na brak bezstronności przy dokonywaniu rozstrzygnięć przez te osoby”.

Rozpatrując zarzuty dotyczące cytowanego przepisu, należy zauważyć, że jego dyspozycja zbadania działalności wskazanych osób pod kątem ewentualnego występowania konfliktu interesów ma inny charakter niż w przypadku określonym w art. 2 pkt 4 analizowanej uchwały.

Po pierwsze, dyspozycja ta dotyczy osób występujących w imieniu wskazanych organów władzy publicznej. Po drugie, chodzi o zbadanie działalności konkretnych osób występujących w imieniu wskazanych organów pod kątem ewentualnego występowania konfliktu interesów wpływającego na brak bezstronności przy dokonywaniu rozstrzygnięć przez te osoby. Kryterium oceny ich działalności, w przypadku ustalenia, że konflikt interesów występował, jest zatem „bezstronność” przy dokonywaniu przez nie rozstrzygnięć.

W ramach art. 95 ust. 2 Konstytucji kontrolą Sejmu objęta jest nie tylko Rada Ministrów, ale również wszystkie pozostałe centralne organy i agencje administracji rządowej. Jak wskazuje L. Garlicki, użyte w tym przepisie określenie „Rada Ministrów” należy rozumieć „jako zbiorcze określenie wszystkich organów i instytucji składających się na system organizacyjny podporządkowany RM i przez nią kierowany” (tenże, *uwaga 7 do art. 95*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999).

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Nad jego działalnością nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów. Z kolei w myśl art. 24 ust. 6 wspomnianej ustawy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów pomaga Prezesowi UOKiK wykonywać jego zadania.

Również Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (dalej: KPWiG) była – do dnia uchylenia art. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. Nr 183, poz. 1537 ze zm.) przez art. 62 pkt 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym – wyposażonym w znaczny stopień niezależności wobec innych organów państwowych centralnym kolegiatnym organem administracji rządowej. Nadzór nad KPWiG sprawował minister właściwy do spraw instytucji finansowych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że wobec osób występujących w imieniu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Urzędu Antymonopolowego), Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Finansów oraz Komisji Papierów Wartościowych i Giełd istnieje możliwość stosowania mechanizmów kontroli sejmowej, w tym w ramach działalności komisji śledczej. Nie można jednak *in abstracto* definitywnie wykluczyć, że w konkretnych sytuacjach nie wystąpi wątpliwość, w jakim zakresie komisja śledcza miałaby objąć zakresem swego badania te obszary działania omawianych

instytucji (szczególnie UOKiK), które łączą się z realizacją ich ustawowo i traktatowo unormowanych funkcji kontrolowanych przez niezależne sądy.

Zasadnicze wątpliwości dotyczą możliwości zbadania działalności osób występujących w imieniu Komisji Nadzoru Bankowego oraz Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. Odpowiedź na pytanie o konstytucyjną dopuszczalność zbadania działalności tych osób w określonym w uchwale zakresie jest pochodną uprzednich ustaleń dotyczących zarówno konieczności istnienia konstytucyjnych lub ustawowych podstaw prawnych kontroli sejmowej, jak i jej zakresu, w tym zwłaszcza kontroli realizowanej za pośrednictwem komisji śledczej, oraz ustaleń odnoszących się do statusu Narodowego Banku Polskiego i jego konsekwencji. Trybunał stwierdza, że ustalenia zawarte w uzasadnieniu dotyczącym zakresowej niekonstytucyjności art. 2 pkt 1 uchwały są aktualne także w stosunku do Komisji Nadzoru Bankowego i Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 2 pkt 5 uchwały, w części, w jakiej obejmuje nazwy: „Komisji Nadzoru Bankowego” oraz „Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego”, jest niezgodny z art. 227, art. 2 i art. 7 w związku z art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji, dlatego że organy te nie podlegają kontroli parlamentarnej ze strony Sejmu, a tym samym ich działalność nie może stanowić przedmiotu badania komisji śledczej.

11. Analiza konstytucyjności art. 2 pkt 6 uchwały z 24 marca 2006 r.

11.1. Zgodnie z zakwestionowanym przez grupę posłów art. 2 pkt 6 uchwały do zakresu działania komisji śledczej należy zbadanie „działań ministrów oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w sprawach rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.”.

Uchwała z 24 marca 2006 r. odsyła w tym zakresie do nieostrego pojęcia „osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe”. Poszukując wyjaśnienia tego pojęcia, należy wziąć pod uwagę regulacje możliwie najbliższe prawdopodobnym intencjom uchwałodawcy.

Regulacją taką jest ustawa najpełniej określająca kierownicze stanowiska państwowe zawarta w wielokrotnie nowelizowanej ustawie z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, art. 2 wymienionej ustawy do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (wg kryterium, jakim są zasady wynagradzania) zalicza m.in.: Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, ministra, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu, zastępcę Szefa Kancelarii Sejmu, Głównego Inspektora Pracy, Kierownika Krajowego Biura Wyborczego, Prezesa Polskiej Akademii Nauk, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, pierwszego zastępcę Prezesa Narodowego Banku Polskiego, podsekretarza stanu (wiceministra), wiceprezesa Narodowego Banku Polskiego, Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Zastępcę Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępcę Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Ubezpieczonych, kierownika urzędu centralnego, wiceprezesa Polskiej Akademii Nauk oraz wojewodę.

Należy zwrócić uwagę, że ustawa ta była wielokrotnie zmieniana, a w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. wspomniany wyżej art. 2 był 13 razy przedmiotem nowelizacji.

11.2. Pierwsze zagadnienie, które tu powstaje, dotyczy więc ustalenia zakresu osób pełniących kierownicze stanowiska państwowe, których dotyczy art. 2 pkt 6 uchwały z 24 marca 2006 r. z punktu widzenia „określoności” sprawy powierzonej do zbadania komisji śledczej. Powstają co najmniej dwie konkurencyjne możliwości interpretacyjne. Pierwsza możliwość: zakres ten dotyczy osób wymienionych w art. 2 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w dniu podjęcia uchwały o powołaniu komisji śledczej. Druga możliwość: zakres ten dotyczy osób wymienionych w art. 2 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w chwili, której dotyczy konkretna kwestia będąca przedmiotem śledztwa komisji.

Jest to kontrowersja o fundamentalnym znaczeniu, której komisja nie może rozstrzygnąć sama, ponieważ wkroczyłaby wówczas w kompetencje przyznane przez Konstytucję wyłącznie Sejmowi. Również zakres czasowy przepisu – o ile uznałobyśmy, że pozwala on na zrekonstruowanie pojęcia „osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe” – jest na tyle niedookreślony, że musi być uznany za niezgodny z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

11.3. Z kolei włączenie do kategorii osób kontrolowanych – chociażby potencjalnie – przez komisję śledczą osób pełniących urząd Prezydenta Rzeczypospolitej czy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wykracza poza upoważnienie komisji śledczej określone w Konstytucji i ustawach. Tak szerokie określenie podmiotów poddanych kontroli w postępowaniu przed komisją śledczą stanowiłoby naruszenie art. 7, art. 95 ust. 2 i art. 111 Konstytucji.

O tym, że ryzyko naruszenia wskazanych przepisów jest realne świadczy pogląd przedstawicieli Sejmu, wyrażony w trakcie rozprawy, o dopuszczalności kontroli Prezesa NSA w związku ze sprawą dotyczącą przekształceń własnościowych lub kapitałowych rozstrzygniętą orzeczeniem sądu administracyjnego.

11.4. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 2 pkt 6 uchwały z 24 marca 2006 r., w części obejmującej wyrażenie: „oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe”, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2, art. 111 ust. 1 oraz art. 227 Konstytucji.

12. Analiza konstytucyjności art. 2 pkt 7 uchwały z 24 marca 2006 r.

12.1. Przepis art. 2 pkt 7 zakwestionowanej we wniosku grupy posłów uchwały stanowi, że do zakresu działania komisji śledczej należy zbadanie ewentualnego, nieuprawnionego wpływania przez osoby prywatne lub przedsiębiorców na działania ministrów oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w sprawach rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.

Rozpatrując zarzuty sformułowane wobec tego przepisu, Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy badanie przez komisję śledczą podmiotów prywatnych należy uznać za dopuszczalne – na zasadzie wyjątku – ponieważ chodzi o nierozzerwalny związek działań podmiotów prywatnych z nienależytym pełnieniem swych funkcji przez osoby pełniące stanowiska publiczne.

Punktem wyjścia do odpowiedzi jest przypomnienie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 8/99, zgodnie z którym „Działalność podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej, ani nie korzystają z pomocy państwa”, nie mieści się w zakresie kontroli sejmowej. „Komisje śledcze mogą (...) badać wyłącznie działalność organów i instytucji publicznych wyraźnie objętych kontrolą Sejmu przez konstytucję oraz ustawy”.

W analizowanej sprawie nie mamy do czynienia z zawężeniem grupy podmiotów poddanych kontroli, ale rozszerzeniem jej na wszystkie osoby prywatne i przedsiębiorców, również tych, którzy nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej ani nie korzystają z pomocy państwa. Oznacza to, że potencjalnie każda osoba prywatna lub przedsiębiorca, co do których komisja śledcza uzna, że ich działania miały charakter „ewentualnego, nieuprawnionego wpływania” na działania wymienione w art. 2 pkt 6 uchwały, mogą być przez nią objęte kontrolą.

12.2. Ani Konstytucja, ani ustawy nie upoważniają komisji sejmowej do rozszerzenia uprawnień kontrolnych Sejmu na osoby prywatne lub przedsiębiorców w sytuacji podejrzenia ewentualnego, nieuprawnionego wpływania tych podmiotów na działalność ministrów i innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Sfera autonomii osób prywatnych i przedsiębiorców jest ustalona normami konstytucyjnymi oraz ustawowymi. Jest to sfera fundamentalna dla statusu jednostki. Granice autonomii określone są także normami konstytucyjnymi i ustawowymi. Oddziaływanie podmiotów władzy publicznej na osoby prywatne i przedsiębiorców jest zarówno z punktu widzenia materialnego, jak i proceduralnego określone ustawami. Konstytucyjne wolności i prawa jednostki mogą być ograniczane, ale tylko w drodze ustawy, wyłącznie ze względu na wartości określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji i jedynie w takim zakresie, który nie skutkuje naruszeniem istoty tych wolności lub praw.

Artykuł 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały, gdyby miał być uznany za konstytucyjnie dopuszczalny, oznaczałby legitymizowanie rozszerzenia zakresu kontroli Sejmu na wszelkie zachowania osób prywatnych i przedsiębiorców podlegających jurysdykcji sądowej. Oznaczałoby to, że dowolna sprawa, arbitralnie wskazana przez Sejm jako przedmiot działania komisji śledczej, umożliwiałaby Sejmowi sprawowanie kontroli sejmowej nad osobami prywatnymi i przedsiębiorcami, realizowanej środkami właściwymi dla prowadzenia śledztwa z pominięciem drogi sądowej. W konsekwencji konstytucyjne i ustawowe granice działania władzy publicznej i gwarancje sądowe wobec jednostki mogłyby być uchylane uchwałą Sejmu. Prowadziłoby to do likwidacji funkcji gwarancyjnej Konstytucji i ustaw. Byłby to powrót do sytuacji, o której zasadnie mówiono, że tak długo, jak pracuje parlament, tak długo nie można mieć pewności ani co do swego życia, ani wolności ani własności.

Sejm nie ma prawa do zmiany konstytucyjnego i ustawowego statusu jednostki mocą własnej uchwały. Przyjęcie dopuszczalności konstrukcji zawartej w analizowanym przepisie uchwały sejmowej oznaczałoby zmianę konstytucyjnego porządku państwa, gdyż stwarzałoby możliwość kształtowania statusu jednostki (i gwarancji tego statusu) nie przez normy konstytucyjne i ustawowe, ale także przez przepisy zawarte w uchwale Sejmu niezgodne z Konstytucją i ustawami.

12.3. Nie oznacza to jednak, że nie mogą powstać sytuacje, które będą prowadzić komisję do wniosku, że powstała sytuacja „ewentualnego, nieuprawnionego wpływania przez osoby prywatne i przedsiębiorców” na działania określone w art. 2 pkt 6 uchwały z 24 marca 2006 r. Sformułowanie takiej hipotezy może być wynikiem prawidłowego, zgodnego z prawem postępowania komisji śledczej, jednakże pod warunkiem, że

przedmiotem badania komisji śledczej byłyby działania ministrów oraz innych (w zakresie konstytucyjnie dopuszczalnym) osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, co do których istnieje podejrzenie, że ulegli ewentualnym nieuprawnionym wpływom ze strony osób prywatnych lub przedsiębiorców. Ustalenia komisji śledczej (dotyczące wpływania przez osoby fizyczne lub przedsiębiorców nieuprawnionego, a więc niezgodnego z prawem) mogą być wówczas weryfikowane w trybie procesowym przez właściwe organy państwa, przede wszystkim prokuraturę.

Niedopuszczalne jest natomiast tworzenie komisji śledczych do kontroli działania osób prywatnych lub przedsiębiorców. Zakres kontroli sejmowej, w szczególności realizowanej przez komisję śledczą, nie obejmuje bowiem osób prywatnych ani przedsiębiorców. Dotyczy natomiast ministrów i podległych im organów, wobec których Sejm sprawuje kontrolę z mocy art. 95 ust. 2 Konstytucji. Innym zagadnieniem jest kontrola przez komisję śledczą działań ministrów pod kątem, czy był na nich wywierany ewentualny, nieuprawniony wpływ ze strony osób prywatnych i przedsiębiorców (poddanie się wpływowi), a innym – osób podejrzewanych o wywieranie takiego wpływu, niepodlegających kontroli sejmowej.

Odrębną kwestią jest wzywanie przez komisję śledczą celem złożenia zeznań osób prywatnych lub przedsiębiorców, co jest prawnie dopuszczalne, jednak ze względu na fakt, że przedmiotem kontroli są działania ministrów, a nie zachowania osób prywatnych lub przedsiębiorców.

12.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że art. 2 pkt 7 uchwały z 24 marca 2006 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 227 Konstytucji.

13. Kwestia kontroli zgodności art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. z art. 175 ust. 1 oraz art. 203 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 8 ustawy o sejmowej komisji śledczej stanowi: „Prowadzenie postępowania lub jego prawomocne zakończenie przez inny organ władzy publicznej nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed komisją” (ust. 1); „Przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych” (ust. 2); „Komisja, za zgodą Marszałka Sejmu, może zawiesić swoją działalność do czasu zakończenia określonego etapu lub całości postępowania toczącego się przed innym organem władzy publicznej” (ust. 3); „Postępowanie prowadzone przez komisję może zostać zawieszone w szczególności wtedy, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że materiał zebrany w postępowaniu przed innym organem władzy publicznej lub podjęte przez ten organ rozstrzygnięcie mogłyby być przydatne do wszechstronnego zbadania sprawy przez komisję” (ust. 4). W dotyczącym cytowanego przepisu wyroku, wydanym we wspomnianej już sprawie o sygn. K 8/99, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że „konstytucyjne zasady niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów nie zakazują badania przez komisję sprawy, pomimo że okoliczności i zdarzenia stanowiące przedmiot badania komisji stanowią lub stanowiły przedmiot badania w postępowaniu sądowym. W praktyce może tutaj chodzić przede wszystkim o postępowanie w sprawie karnej. (...) działalność komisji śledczej oraz postępowanie sądowe mają różne cele. Celem postępowania sądowego w sprawie karnej jest rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej danej osoby. Natomiast celem komisji śledczej jest zbadanie działalności danego organu władzy publicznej, a w szczególności ustalenie zakresu i przyczyn nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. Zebranie informacji umożliwia Sejmowi podjęcie niezbędnych kroków politycznych w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom i usprawnienia

działania aparatu państwowego. Mogą one polegać, na przykład, na zmianie obowiązującego ustawodawstwa lub na pociągnięciu do odpowiedzialności politycznej określonych osób. Mogą one polegać również na pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej. Przedmiot badania komisji śledczej nie pokrywa się zatem z przedmiotem badania sądu”.

Aprobując powyższe ustalenia oraz uwzględniając wydane w ich konsekwencji rozstrzygnięcie, że art. 8 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej jest zgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skoro działalność komisji śledczej nie narusza niezawisłości sędziowskiej, to tym bardziej nie może stanowić ingerencji w wymiar sprawiedliwości konstytucyjnie zastrzeżony w art. 175 ust. 1 dla Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych. Badanie przez komisję śledczą powierzonej jej sprawy nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, stąd art. 175 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla uchwały z 24 marca 2006 r.

Podobne wnioski nasuwa konfrontacja zakwestionowanej w niniejszym postępowaniu uchwały z art. 203 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności”. Skoro bowiem konstytucyjne zasady niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów nie zakazują badania przez komisję sprawy, pomimo że okoliczności i zdarzenia stanowiące przedmiot badania komisji stanowią lub stanowiły przedmiot badania w postępowaniu sądowym, to dojść należy do wniosku (*a maiori ad minus*), że tym bardziej dopuszczalne jest objęcie śledztwem parlamentarnym kwestii poddanych kontroli NIK – organu podlegającego Sejmowi. Tym samym uchwała o powołaniu komisji śledczej określająca zakres powierzonej jej do zbadania sprawy nie może być konfrontowana pod względem zgodności z art. 203 ust. 1 Konstytucji ustalającym zakres właściwości NIK.

Ustalenie to nie pozostaje w sprzeczności z wcześniej poczynioną konstatacją, że zasada racjonalności (rzetelności i sprawności) działania organów władzy publicznej każdorazowo nakłada na Sejm obowiązek rozważenia, czy wyjaśnienie danej sprawy faktycznie wymaga – ze względu na konieczność zastosowania instrumentów określonych w ustawie z 21 stycznia 1999 r. – powołania komisji śledczej, gdyż nie jest możliwe zrealizowanie tego zadania przy użyciu innych środków ani procedur.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 2 uchwały z 24 marca 2006 r. nie jest niezgodny z art. 175 ust. 1 oraz art. 203 ust. 1 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.