

**Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26.11.2008 r.
(sygn. akt U 1/08)¹**

Sentencja orzeczenia:

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

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

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

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

¹ Pełny tekst wyroku wraz z uzasadnieniem opublikowano w OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160. Sentencja wyroku została opublikowana w M.P. z 1.12.2008 r., Nr 91, poz. 788.

a w częściach obejmujących wyrazy: „przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji”, nie są niezgodne z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

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

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

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

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

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

Wstęp

W wyroku z 26.11.2008 r., wydanym w sprawie o sygnaturze U 1/08, Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK/Trybunał) po raz drugi w swej historii wypowiedział się w sprawie konstytucyjności uchwały Sejmu RP o powołaniu komisji śledczej. Poprzednim orzeczeniem dotyczącym tej problematyki był wyrok w sprawie U 4/06², wydany 22.9.2006 r. Trybunał stwierdził w nim, iż jeżeli uchwała w sprawie powołania komisji zawiera normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, to wówczas, można jej przypisać cechę normatywności i podlega ona badaniu co do jej zgodności z Konstytucją. Kwestia

² OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109

normatywnego charakteru tego typu uchwał Sejmu, była przedmiotem sporów w doktrynie prawa konstytucyjnego³, stanowiąc zresztą część większego sporu dotyczącego ogólnego problemu kontroli konstytucyjności uchwał izb parlamentu⁴. Dyskusji tej zresztą, co zrozumiałe, orzeczenie TK bynajmniej nie zakończyło⁵.

Trybunał we wspomnianym wyroku określił ponadto kryteria jakie powinna spełniać uchwała o powołaniu sejmowej komisji śledczej, by mogła zostać uznana za zgodną z dyspozycją art. 111 ustawy zasadniczej, w szczególności jeśli chodzi o tzw. określoność sprawy którą ma się zajmować komisja⁶. Wedle tych kryteriów winna być też oceniana konstytucyjność uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11.1.2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku⁷

³ Przeciwno przyznawaniu uchwałom Sejmu o powołaniu komisji śledczej cechy normatywności wypowiedział się m. in. L. Garlicki, zob. Omówienie art. 111 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red. L. Garlicki), t. II, Warszawa 2001, s. 9. Odmienne stanowisko zajmowali natomiast: M. Zubik, *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9, s. 59; a także: M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 77–78.

⁴ Zob. wyrok TK z 19.6.1992 r., sygn. U 06/92 oraz postanowienie TK z 6.12.1994 r., sygn. U 5/94. Por. też np. B. Naleziński, *Kontrola uchwał normatywnych Sejmu i Senatu przez Trybunał Konstytucyjny* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, (red. A. Pułło), Gdańsk 1993, s. 125 i n.; a także: M. Zubik, *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie TK* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 694–697.

⁵ Por. np. B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystyce państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 79–82.

⁶ Por. także ibidem, s. 90–92; oraz P. Czarny, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r. (sygn.akt U 4/06), „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 144–145; M. Granat, *Sejmowe komisje śledcze – ustalenie zakresu działania* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, (red. J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski), Warszawa 2007, s. 78–81.

⁷ M.P. 2008, Nr 5, poz. 51.

(dalej: zaskarżona uchwała), która to uchwała była przedmiotem orzekania w sprawie U 1/08.

Wniosek grupy posłów

Zanim przejdę do omówienia samego wyroku warto przypomnieć główne zarzuty zawarte we wniosku grupy posłów z dnia 7.2.2008 r.⁸ Wnioskodawcy uznali iż zaskarżona uchwała, określa zakres działania komisji w sposób na tyle szeroki, iż nie zostały spełnione wzmiankowane wyżej warunki „określoności sprawy”. Ich zdaniem, „Sejm zakresem działania Komisji objął w zakwestionowanej uchwale zbiór bliżej nieokreślonych zdarzeń, procesów, decyzji i czynności, które nie są ze sobą ściśle powiązane tak, by mogły być uznane za jedną sprawę. Tym samym zakwestionowana uchwała nie identyfikuje i nie indywidualizuje, jego zdaniem, problemu prawnego, co czyni ją niezgodną z art. 111 ust. 1 Konstytucji [...] wnioskodawca zauważył również, że uchwałodawca w samym tekście uchwały posługuje się pojęciem sprawy w liczbie mnogiej: stanowi o różnych sprawach w kilku miejscach uchwały⁹”. Ponadto we wniosku podniesiono, iż nie jest dozwolone powoływanie komisji śledczej do zbadania działalności Rady Ministrów działającej w okresie poprzedniej kadencji. Sejm, zdaniem wnioskodawców, sprawuje kontrolę jedynie nad aktualnie funkcjonującym rządem. Uchwale zarzucono także naruszenie, poprzez liczne uchybienia redakcyjne, zasad przyzwoitej legislacji i zasady legalizmu. Miało się to przejawiać w niejednoznacznym wyznaczeniu zakresu przedmiotowego i podmiotowego działań komisji, osobnym określeniu „celu” i „zakresu” jej działania, jak też wyznaczeniu czasowych granic zainteresowania komisji za pomocą dat irrelevantnych. Ponadto uchwała miała naruszać wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadę równości, ponieważ przedmiotem działania komisji czyniła działania organów państwa jedynie w sprawach „z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom”. Co zdaniem wnioskodawców może skutkować „powstaniem wśród funkcjonariuszy organów ścigania przekonania, że traktując polityków tak samo jak innych obywateli, spotkają się z „retorsją ze strony klasy politycznej w postaci powołania komisji śledczej, przed którą będą musieli się tłumaczyć na oczach publiczności (...)”¹⁰. W opinii

⁸ OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

wnioskodawcy art. 2 i art. 3 uchwały z 11.1.2008 r. uprzywilejowuje zatem w sposób nieuzasadniony osoby politycznie wpływowe w stosunku do reszty społeczeństwa. Wreszcie, zdaniem wnioskodawców, uchwała, przez to, że formułuje zarzuty wobec konkretnych osób i sugeruje ich winę, mimo iż wcześniej nie stawiano tym osobom formalnych zarzutów, narusza zasadę domniemania niewinności, wyrażoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji.

Komentarz do uzasadnienia Wyroku TK

1. Jak przypominałem na wstępie, Trybunał przesądził w wyroku w sprawie U 4/06 swoją kognicję do badania uchwały o powołaniu komisji śledczej, zatem w głosowanym wyroku nie musiał rozstrzygać tej kwestii ponownie i ograniczył się do przypomnienia argumentów wyłożonych w orzeczeniu U 4/06. Rozstrzygnąć natomiast musiał czy poszczególne artykuły uchwały zawierają normy generalno-abstrakcyjne i przez to czy podlegają badaniu co do ich zgodności z Konstytucją.

Analizując poszczególne części tekstu uchwały, Trybunał trafnie podniósł, iż jej tytuł ma jedynie znaczenie identyfikacyjne, a zatem postępowanie w zakresie badania tego elementu winno zostać umorzone. Z kolei art.1 ma według Trybunału podwójny charakter. Z jednej strony zawiera normy o charakterze konkretno-indywidualnym (powołanie konkretnej komisji), z drugiej zaś określa zakres podmiotowy, przedmiotowy i czasowy działań komisji, czyli określa sprawę, którą komisja ma zbadać. Ta część art. 1, która zawiera określenie zakresu prac komisji, zawiera zdaniem TK normy generalno – abstrakcyjne i stanowi przedmiot kontroli merytorycznej. Kontrowersje mogą budzić tutaj dwa zagadnienia. Po pierwsze, TK uznał, iż art. 1 jest podstawowym przepisem określającym „sprawę”, którą ma badać komisja. Przez pryzmat tegoż przepisu mają być też oceniane art. 2 i art. 3 (uznane słusznie za mające charakter normatywny) określające odpowiednio zakres i cele jej działań. Według Trybunału pełnią one jedynie rolę uszczegóławiającą postanowienia art. 1. Jest to teza dyskusyjna, gdyż ustawa z dnia 21.1.1999 r. o sejmowej komisji śledczej¹¹ (dalej: ustawa o sejmowej komisji śledczej), w art. 7 ust. 1 mówi, iż „Komisja jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu”. O zakresie działań komisji ds. nacisków, wspomina zaś art. 3 uchwały. Wylicza on szczegółowo kwestie, jakimi powinna zająć się komisja. Trudno zgodzić się z poglądem, iż przepis ten ma jedynie

¹¹ Dz. U. Nr 35, poz. 321 ze zm.

charakter uzupełniający w stosunku do art. 1. W istocie rzeczy o wiele bardziej „określa” on sprawę, która ma być zbadana niż art. 1 (inna rzecz, czy określa ją w sposób właściwy). Podobne uwagi można też odnieść do art. 2 wyliczającego cele działania komisji. W istocie rzeczy Trybunał uznał, iż poszczególne części uchwały mają różną moc prawną, przy czym, iż art. 1 stoi w tej swoistej hierarchii norm wyżej niż pozostałe przepisy. Trudno znaleźć uzasadnienie do dokonywania takich rozróżnień w tekście uchwały. Sprawę mającą zostać zbadaną określają, moim zdaniem, razem wszystkie trzy przepisy, tzn. art. 1 art. 2 i art. 3. Trybunał przyjmując, iż jest inaczej, w dalszych swoich rozważaniach ocenia konstytucyjność art. 2 i art. 3 pod kątem tego, czy zamieszczone w nich normy dotyczące „celu i „zakresu działania komisji” mieszczą się w sprawie wyznaczonej jakoby wyłącznie przez art. 1. Na tej podstawie niektóre z tych norm Trybunał uznał za niezgodne z konstytucją, gdyż miały poza tę sprawę wykraczać. Niezależnie od oceny, czy owe postanowienia uchwały nie mogłyby być zakwestionowane z innych przyczyn, tak przyjęty sposób rozumowania Trybunału należy uznać za nietrafny. To sprawę wyznaczoną łącznie przez art. 1–3 uchwały należało poddać kontroli pod kątem jej należytego „określenia”. Nie zaś badać zgodności jednych przepisów tego samego aktu prawnego, z innymi, którym, nie wiadomo dlaczego, przyznaje się większą moc prawną.

2. Odnosząc się do zarzutu, iż Komisja Śledcza nie może badać działalności Rady Ministrów funkcjonującej w przecedniej kadencji Sejmu, Trybunał trafnie zaznaczył, iż Sejm może podjąć uchwałę o pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej mimo, że nie pełni ona już swojej funkcji. Dowodzi to dobitnie, iż funkcji kontrolnej nie można ograniczać jedynie do aktualnie funkcjonującej Rady Ministrów. Na aprobatę zasługuje wyłożona w orzeczeniu teza, iż przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do sytuacji, w której kontrola parlamentarna stałaby się w „znacznej mierze iluzoryczna”. Wiele bowiem zdarzeń z zakresu funkcjonowania administracji rządowej pozostało by poza jej zakresem. Trzeba przecież pamiętać, iż wiele nieprawidłowości w działaniu różnych organów zostaje ujawnionych dopiero po pewnym okresie, często gdy już doszło do zmian personalnych w ich obsadzie. Ponadto nie można zapomnieć, iż działalności komisji śledczych służy nie tylko realizowaniu funkcji kontrolnej, ale też i funkcji ustawodawczej¹². Zebrany materiał może posłużyć do dokonania zmian w prawie, np. noweli-

¹² B. Banaszak, op.cit., s. 19–23; OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

zacji o charakterze antykorupcyjnym. Ograniczenie funkcji kontrolnej tylko do zdarzeń, które nastąpiły podczas aktualnej kadencji, skutkowałoby utraceniem przez Sejm możliwości badania znacznej ilości materiałów, nieraz niezbędnych do racjonalnego prowadzenia procesu ustawodawczego.

3. Najistotniejszym zagadnieniem, które musiał rozstrzygnąć Trybunał w głosowanym orzeczeniu, była kwestia czy zaskarżona uchwała spełnia, wyznaczone przez wyrok w sprawie U 4/06, standardy „określoności sprawy”. Trybunał, przypominając sformułowane wówczas wymogi, uznał, iż zaskarżona uchwała czyni im zadość, a zatem jest zgodna z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu orzeczenia podkreślono, iż sprawa która ma się zająć komisja odnosi się do „zarzutu istnienia mechanizmu nielegalnego wywierania wpływu”¹³. Trybunał zauważył iż zakres przedmiotowy nie obejmuje „setek różnych spraw lecz tylko przypadki nielegalnego wywierania wpływu”¹⁴. Zapewne użycie takiego sformułowania miało podkreślić różnice, jakie zdaniem Trybunału, zachodzą pomiędzy uchwałą powołującą „naciskową” komisję śledczą, a uchwałą powołującą tzw. komisję bankową, której m.in. TK wytknęła, iż jej zakres działania będzie obejmował „setki, jeśli nie tysiące spraw”¹⁵. Nie ma wątpliwości że zakres działania komisji bankowej był określony o wiele szerzej i mniej precyzyjnie niż komisji ds. nacisków. Jednak to, że uchwałą powołująca tę drugą komisję jest bardziej precyzyjna, nie oznacza automatycznie, iż jest wystarczająco precyzyjna. Po pierwsze wcale nie jest pewne, jak postaram się wykazać w dalszych rozważaniach, czy zakres przedmiotowy sprawy, którą ma zbadać komisja „naciskowa” nie obejmuje „setek różnych spraw”, jednak nawet gdyby tak nie było, to wypada zadać pytanie, czy aby uznać uchwałę za niekonstytucyjną nie wystarczy tylko, by komisji powierzono do zbadania więcej niż jedną sprawę. Już wtedy bowiem, dyspozycja art. 111 ust. 1 Konstytucji mówiąca o powołaniu komisji śledczej do zbadania pojedynczej sprawy, zostałaby naruszona. To, czy komisji powierzy się dwie, trzy, czy tysiąc spraw, nie ma już de facto decydującego znaczenia, istotne jest wykroczenie poza zakres jednej sprawy.

Trybunał, jak wyżej wspomniałem, uznał, iż komisja miałaby badać „mechanizm nielegalnego wywierania wpływu”. Problem w tym, iż nigdzie w tekście uchwały nie znajdziemy słowa o zarzucie istnienia takiego mecha-

¹³ OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ OTK ZU 2006, nr 8A poz.109.

nizmu. Mimo, iż przedstawiciel Sejmu, poseł S. Karpiniuk, podnosił podczas rozprawy przed TK, iż zbadanie tego mechanizmu miało być celem komisji, to jednak nie sposób nie zgodzić się z opinią przedstawioną w zdaniu odrębnym do uzasadnienia wyroku, złożonym przez sędziego W. Hermelińskiego¹⁶, iż skoro taki miał być zakres działania komisji, to sformułowanie o mechanizmie powinno się znaleźć w tekście uchwały, czyli najpewniej w art. 2. Trzeba przypomnieć, iż w wyroku U 4/06 Trybunał podniósł, iż „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”¹⁷. Jeśli zbadanie istnienia „mechanizmu” miało być jednym z głównych, lub nawet najważniejszym z zadań komisji, to powinno to bezwzględnie znaleźć uwidocznienie w przepisach uchwały. Dla podmiotów zewnętrznych cel znalezienia „mechanizmu” wcale nie musi być oczywisty, skoro nie ma go w treści aktu określającego cele i zakres prac komisji. Świadczenie muszą przecież wiedzieć, czego ich zeznania mają dotyczyć¹⁸. Niedopuszczalna także w świetle standardów ustalonych przez sam Trybunał, jest sytuacja w której sama komisja określałaby zakres sprawy, którą ma badać, a tym samym, by mimo braku wyraźnego wskazania w uchwale, uznała, iż jej celem jest zbadanie „mechanizmu”. Trybunał jasno wykluczył wcześniej możliwość przyznania samej komisji takiej kompetencji, stwierdzając, iż: „Nie można w tym względzie podzielić stanowiska [...], że egzegeza[sprawy] 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”¹⁹.

W istocie można powiedzieć że art. 1 wyznacza, może nawet dość jasno, pewien problem, czy też zespół zagadnień, jakimi miałyby się zająć komisja. Jednak czy wyznacza sprawę w rozumieniu art. 111? Zespół zagadnień, nawet mających wiele cech wspólnych to przecież jeszcze nie sprawa, w znaczeniu jakim temu pojęciu nadał Trybunał w orzeczeniu U 4/06.

¹⁶ OTK ZU 2008, nr 9A poz. 160.

¹⁷ OTK ZU 2006, nr 8A poz. 109.

¹⁸ B. Banaszak, op.cit., s. 90–91.

¹⁹ OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109. Por. także M. Granat, op.cit., s. 78–81.

4. Trybunał podkreślił iż sprawa wskazana w uchwale „istnieje obiektywnie”, gdyż zarzut nielegalnego wywierania wpływu był „wielokrotnie formułowany przez opozycję parlamentarną w Sejmie V kadencji [...]. Zarzuty takie formułowali również dziennikarze, a nawet politycy wchodzący w różnym czasie w skład Rady Ministrów w okresie Sejmu V kadencji”²⁰. Być może zarzuty formułowane przez polityków i media są poważniejszymi przesłankami niż „przekonanie społeczne”, które jako podstawę wszczęcia śledztwa sejmowego, odrzucił Trybunał w wyroku U 4/06²¹, niemniej jednak moim zdaniem, ani „wielokrotność” formułowanych zarzutów, ani status osób je wysuwających, nie stanowią jeszcze wystarczających, obiektywnych przesłanek sięgnięcia przez Sejm po szczególnie instrument kontroli, jakim jest komisja śledcza. Po raz kolejny warto tu odwołać się do argumentacji zawartej w zdaniu odrębnym sędziego Hermelińskiego²². Niezwykle trafnie podniósł on, iż w myśl przyjętej przez Trybunał argumentacji, komisję śledczą można by powołać nawet do zbadania najbardziej absurdalnych zarzutów, o ile formułowali by je politycy.

5. Trybunał uznając art. 1 uchwały za zgodny z Konstytucją stwierdził, iż „Sprawa zbadania zarzutu istnienia mechanizmu nielegalnego wywierania wpływu [...] stanowi również zbiór okoliczności wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed Komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji [...]. Nie budzi zatem wątpliwości, do zbadania jakiej sprawy Sejm powołał Komisję Śledczą uchwałą z 11 stycznia 2008 r.”²³ Tak ujętego stanowiska jednak Trybunał bliżej nie uzasadnia. Zadowała się jedynie stwierdzeniem, iż „nie ma wątpliwości”. W moim jednakże przekonaniu wątpliwości co do tego, czy sprawa którą ma zbadać komisja, została należycie określona, pozostają. Jak wspomniałem identyfikacja przedmiotowa zespołu zagadnień jakimi ma się zajmować komisja to nie to samo, co „określenie sprawy”. Oczywiście, wypada się zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu wyroku, iż „określonej sprawy” o której mowa w art. 111 ust. 1 Konstytucji, nie można utożsamiać ze „sprawą” w rozumieniu Kodeksu Postępowania Karnego (dalej: KPK). Komisja śledcza ds. prac nad ustawą

²⁰ OTK ZU 2008, nr 9A, poz.160.

²¹ OTK ZU 2006, nr 8A, poz.109.

²² OTK ZU 2008, nr 9A, poz.160.

²³ Ibidem.

o RTV zajmowała się zdarzeniami które należało kwalifikować jako kilka spraw prawno-karnych (propozycja korupcyjna Lwa Rywina, fałszowanie dokumentów podczas praca ustawodawczych), niemniej jedność przedmiotowa badanej przez nią „sprawy” nie budziła wątpliwości. W przypadku komisji „naciśkowej” jest inaczej. Krąg organów których działalność ma zostać zbadana został ujęty dosyć jasno, zarówno jeśli chodzi o podmioty mające wywierać, jak i podlegające naciskom. Wydaje się także, że zakres czasowy prac komisji nie został, wbrew zarzutom podnoszonym przez wnioskodawców, ujęty irrelewantnie. Okres od 31.10.2005 r. do 16.11.2007 r., czyli okres od zaprzysiężenia rządu K. Marcinkiewicza do zaprzysiężenia rządu D. Tuska daje się, jak to ujął Trybunał, „racjonalnie uzasadnić sprawowaniem władzy przez osoby kierujące najsilniejszą frakcją parlamentarną w koalicji parlamentarnej, a potem rządowej Sejmu V kadencji”²⁴. Decydujące znaczenie dla oceny konstytucyjności uchwały, ma jednak bardzo ogólne określenie, jakie to postępowania karne i sprawy, w których dochodziło do stosowania czynności operacyjno – rozpoznawczych, mają być przedmiotem zainteresowania Komisji. Sformułowanie „postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom” (art. 1 Uchwały) oznacza, iż przedmiotem procedowania będzie nie określona bliżej ilość takich postępowań i czynności. Trudno bowiem z góry określić w ilu przypadkach, we wskazanym przedziale czasowym, postępowania te toczyły się przeciw wymienionym w uchwale kategoriom osób, być może faktycznie spraw takich było, jak stwierdził Trybunał, „nie więcej niż kilka”. Jednakże nie wiadomo na jakiej podstawie doszedł on do takiego wniosku, nigdzie bowiem takiej konstatacji nie uzasadnia. Nawet jeśli jednak byłaby ona słuszna, to pozostaje jeszcze problem, użycia w uchwale bardziej niejasnego zwrotu „w sprawach z udziałem”. Pojęcie „udziału” nie jest sformulowaniem używanym w KPK, nie wiadomo więc o jaki udział tu chodzi. Art. 2 ust. 1 uchwały tylko nieznacznie precyzuje tą kwestię mówiąc o „postępowaniach karnych, w których stroną lub innym uczestnikiem byli...” Należałoby zatem przyjąć, iż komisja powinna zbadać każdą sprawę, w której w jakimkolwiek charakterze (także zatem np. świadka) uczestniczył poseł, członek Rady Ministrów, lub dziennikarz. Takich postępowań karnych mogą być już dziesiątki. Dodatkowo trzeba pamiętać, że art. 2 pkt 3 uchwały mówi, iż do celów działania komisji należy także zbadanie spraw, w których nie wszczęto postępowania

²⁴ Ibidem.

karanego, a zatem role procesowe poszczególnych podmiotów nie były jasno określone. Preambuła do uchwały wymienia *expressis verbis* pewne sprawy które mogą stanowić przedmiot postępowanie przed komisją śledczą, wymienione są w niej nawet nazwiska konkretnych osób. Jednakże taki zabieg bynajmniej wcale nie ułatwia ustalenia zakresu przedmiotowego prac komisji. Po pierwsze, zaopatrywanie uchwały sejmowej w preambułę jest zabiegiem bardzo wątpliwym z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Pomijając jednak nawet tą kwestię, manewr taki rodzi znane w doktrynie kontrowersje, dotyczące charakteru normatywnego preambuły. Trybunał nie rozstrzygnął kwestii, czy w omawianym przypadku można z tekstu preambuły dekodować normy prawne, gdyż sama preambuła nie była przedmiotem zaskarżenia. Wnioskodawcy przywołali tylko jej treść jako dowód na brak precyzji art. 1 uchwały i naruszenie przez to zasad poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji. Art. 1 istotnie nie wymienia już konkretnych spraw, ani konkretnych osób. Uchwałodawca posłużył się w nim tylko ogólnym zwrotem „w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom”. Niestety, ta niespójność powoduje konieczność rozstrzygnięcia problemu, czy komisja ma się zajmować tylko sprawami ujętymi w preambule, czy też wszystkimi sprawami określonymi w art. 1. W moim przekonaniu wątpliwość ta daje się rozstrzygnąć. Przy wszystkich rozbieżnościach co do charakteru prawnego preambuły, należy podkreślić, że nie ma sporu co do normatywnego charakteru art. 1 uchwały, wyznaczającego (choć jedynie w pewnym zakresie, a nie wyczerpująco jak twierdzi TK) zakres działań komisji. Zatem pierwszeństwo należy przyznać postanowieniom tego przepisu. Preambuła może natomiast mieć pomocniczy charakter, pomagając komisji ustalić jakimi postępowaniami powinna się zająć w pierwszej kolejności. Takie ujęcie problemu, jakkolwiek logiczne z punktu zasad wykładni, powoduje jednak, iż zakres działania komisji zostaje dalece rozszerzony. W istocie komisja będzie mogła zbadać każdą sprawę „przeciwko lub z udziałem” osób, należących do wymienionych w art. 1 uchwały, kategorii. Oznacza to de facto, że sama będzie decydowała, jakimi sprawami i w jakiej kolejności chce się zająć, oraz że będzie w tym zakresie posiadała dużą dowolność. Preambuła może być dla niej jedynie pewną dyrektywą interpretacyjną. Taka regulacja wydaje się przekraczać granice wyznaczone w wyroku U 4/06²⁵. Wypada nam tu jeszcze raz przytoczyć cytowany już uprzednio fragment tego orzeczenia: „Poprzez stworzenie członkom

²⁵ B. Banaszak, op.cit., s. 90–91; M. Granat, op.cit., s. 78–81.

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”. I dalej: „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”²⁶. Trybunał jednak nie dopatrzył się naruszenia Konstytucji w postanowieniach zaskarżonej uchwały. Tym samym w mojej opinii odstąpił od wykładni przyjętej w wyroku U 4/06. Oczywiście, Trybunał nie jest związany swoimi poprzednimi orzeczeniami, nawet jeśli za padły niedawno. Jednak takie odstąpienie od poprzedniej linii orzeczniczej powinno być wyraźnie zaznaczone i należycie uzasadnione. Wymaga tego zasada pewności prawa, wyinterpretowana zresztą przez sam Trybunał z art. 2 Konstytucji. Takie jednak wyraźne zaznaczenie nie nastąpiło.

6. Wątpliwości dotyczące zakresu prac komisji śledczej powołanej zaskarżoną uchwałą, nie kończą się na przedstawionych wyżej zagadnieniach. Jak podniesiono wyżej, przedmiotem zainteresowania komisji może się stać praktycznie każda sprawa podpadająca pod kryteria wymienione w art. 1. Oznacza to, iż będzie musiała ona zbadać całkiem pokaźną ilość (całkiem możliwe, że wzmiankowane „setki”) zdarzeń, które nastąpiły w różnym czasie i niekoniecznie były ze sobą powiązane. Już analiza spraw wymienionych w preambule (do których zakres prac komisji, podkreślmy jeszcze raz, się nie ogranicza) dowodzi, iż przedmiotem działań śledczych będą postępowania karne, które nie były (a przynajmniej nie wszystkie) ze sobą powiązane. Zakładając nawet, iż faktycznie w sprawach tych doszło do „nielegalnego wywierania wpływu”, to przecież każdy taki przypadek miał swoje przyczyny, swój przebieg, swoją dynamikę zdarzeń i w każdym z nich była ona odmienna. Zupełnie inaczej, niż działania organów ścigania w sprawie tzw. afery gruntowej, przebiegało z pewnością śledztwo przeciwko posłance B. Sawickiej, a zupełnie odmiennie z kolei wyglądało zapewne postępowanie przeciwko ministrowi T. Lipcowi. Te porównania można by mnożyć. Komisja zaś będzie musiała zająć się wszystkimi tymi przypadkami. Do zakresu jej działania zostało m.in. zaliczone „ustalenie czy [...] były podejmowane decyzje lub czynności procesowe wskutek nielegalnego wpływu” (art. 2 pkt 2). W każdej pojedynczej sprawie prawnokarnej takich decyzji i czynności są dziesiątki. Czy zatem można powiedzieć, że komisja została istotnie powołana do zbadania „określonej” spra-

²⁶ OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.

wy, jeśli ma zbadać tak wiele, tak różnych od siebie zdarzeń? W istocie, według norm zawartych w uchwale posłowie stają się uprawnieni do swoistego zlustrowania każdego postępowania karnego (a nawet zgodnie z art. 2 pkt 3, wszelkich działań organów ścigania, także w ramach tzw. czynności sprawdzających), w którym w jakimkolwiek charakterze brali udział posłowie, członkowie Rady Ministrów lub dziennikarze, pod kątem czy nie dochodziło podczas jego trwania do „nielegalnego wywierania wpływu”. Niestety przy takiej konstrukcji jej uprawnień wypada zgodzić się z konstatacją, zawartą w jednej z opinii Biura Analiz Sejmowych: „Przypomina to trochę sytuację: szukajmy, a może gdzieś się coś nielegalnego znajdzie”²⁷.

7. Trzeba także zadać pytanie, czy przy tak szeroko ujętym zakresie działania jest możliwe zrealizowanie postawionego przed komisją zadania, czyli „wyjaśnienia sprawy”. Ilość (skomplikowanych) kwestii wymagających zbadania i wyjaśnienia, może spowodować, iż będzie to w istocie niemożliwe. Taka ukształtowanie zakresu prac komisji również stanowi naruszenie standardów określonych w wyroku U 4/06. Bowiem: „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 [...]. 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”²⁸. Uważam, że skala zadań postawionych przed komisją powołaną do życia przez zaskarżoną uchwałę sprawia, iż wszelkie cytowanie wyżej sformu-

²⁷ K. Skotnicki, *Opinie w sprawie projektu uchwały o powołaniu komisji śledczej do zbadania zarzutu nielegalnego wywierania wpływu na funkcjonariuszy państwowych*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 194.

²⁸ OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109; Por. także P. Czarny, *op.cit.*, s. 145.

mułowania znajdują i w tej sprawie pełne zastosowanie. Trybunał Konstytucyjny doszedł jednak do przeciwnego wniosku. W moim przekonaniu po raz kolejny odszedł przez to od linii orzeczniczej ustalonej w wyroku U 4/06. Nie uczynił jednak tego w sposób wyraźny, ani też nie uzasadnił. Aby wyjaśnić, dlaczego uważa, iż uchwała w należyty sposób „określa sprawę”, TK odwołuje się do pojęcia „mechanizmu”, którego to jednak zwrotu, podkreślmy to jeszcze raz, uchwała nigdzie nie używa. Gdyby jednak nawet taki mechanizm, czy praktyka istniały, to różny charakter i różny czas spraw w których miałyby one się uwidaczniać, powoduje, że nie powinny one być przedmiotem prac jednej, lecz kilku komisji śledczych, które wówczas mogłyby należycie skupić swoje wysiłki na wyjaśnieniu jasno i precyzyjnie określonych „spraw”. Dlatego uważam że konstrukcja „mechanizmu”, nawet jeżeli uznać ją za dopuszczalną, nie stanowi należytego uzasadnienia dla przyjęcia stanowiska, iż uchwała Sejmu z dnia 11.1.2008 r. spełnia standardy konstytucyjności określone w wyroku U 4/06.

8. Trybunał nie podzielił także zarzutów wnioskodawców dotyczących naruszenia przez art. 2 i art. 3 uchwały, zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji, oraz zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Chodziło przede wszystkim o uregulowanie „celów” i „zakresu” działań komisji w odrębnych przepisach (czyli odpowiednio właśnie w art. 2 i art. 3). Miało to, zdaniem wnioskodawców, uniemożliwić precyzyjne rozgraniczenie regulowanej materii. Komisja miała też być pozbawiona wskutek tego zabiegu prawnych podstaw działania. Trybunał zarzutów tych nie podzielił, uznając, iż skoro normy określające cele i zakres działania komisji i tak podlegają badaniu co do tego, czy mieszczą się w granicach sprawy wyznaczonej do zbadania (sprawę wyznaczają, jak pamiętamy, według TK inne przepisy, w omawianym wypadku art. 1 zaskarżonej uchwały), to osobne ich określenie nie narusza zasad poprawnej legislacji. Moim zdaniem takie ujęcie sprawy jest, niestety, podobnie jak kilka innych wniosków Trybunału, oparte na wspomnianym już błędzie, jakim jest przyjęcie założenia, iż sprawę którą ma zbadać komisja wyznacza jedynie art. 1 zaskarżonej uchwały, natomiast pozostałe jej przepisy jedynie ową sprawę uszczegóławiają. Nie ma jak sądzę potrzeby powtarzania w tym miejscu argumentów przeciwko takiemu stanowisku, przedstawiłem je bowiem w pkt. 3 niniejszej glosy. Dodam w tym miejscu tylko, iż uważam, że sam zabieg rozdzielnego uregulowania celów i zadań nie stoi w sprzeczności z zasadami prawidłowej legislacji. Uchwała o powołaniu komisji śledczej musi zawierać określenie nazwy komisji, sprawę, którą komisja ma zbadać (czyli zakres działania), liczbę posłów wchodzących

w jej skład, moment wejścia w życie uchwały²⁹. Może ponadto zawierać szczegółowe zasady działania komisji, oraz termin złożenia przez nią sprawozdania (art. 2 ust. 3 ustawy o sejmowej komisji śledczej)³⁰. Jak już parokrotnie podkreśliłem, art. 2 mówiący o „celach” działania komisji, jest jednym z przepisów wyznaczających „sprawę” która ma zostać zbadana. Dlatego jego umieszczenie w uchwale należy uznać za zasadne i uprawnione. Nie wydaje mi się także, aby przeprowadzony podział na „cele” i „zakres” prac powodował sam w sobie niejasność co do tego, czym ma się ona zajmować. Inna sprawa, że wątpliwości może budzić, czy sformułowania zawarte w art. 2–3 uchwały czynią zadość wymogom precyzyjności, jasności i poprawności językowej. Jednak w moim przekonaniu, mimo pewnej ogólności zawartych w nich sformułowań (co jednak przecież samo w sobie nie jest wadą), nie można uznać by przepisy te naruszały wspomniane zasady poprawnej legislacji. Można na ich podstawie określić co i pod jakim kątem komisja ma zbadać (jakie postępowania karne i czynności operacyjno-rozpoznawcze). Zupełnie natomiast inną kwestią jest, czy przepisy te, także przez swą ogólnikowość, nie ujmują nazbyt szeroko przedmiotu prac komisji, wychodząc poza granice „określonej sprawy”, ale to już powinno być oceniane pod kątem zgodności z art. 111 ust. 1, a nie art. 2 Konstytucji. Konkludując, należy uznać, iż TK doszedł w omawianej kwestii, do prawidłowego wniosku, tyle, że na podstawie błędnych przesłanek.

III.9. Za niezasadne zostały uznane także zarzuty dotyczące naruszenia przez uchwałę art. 32 (zasada równości) jak i art. 42 ust.3(zasada domniemania niewinności) Konstytucji. Stanowisko Trybunału odnośnie obydwu tych kwestii zasługuje na aprobatę. Zarzut naruszenia zasady równości został słusznie określony jako „znacząco niespójny”³¹. Wnioskodawcy podnieśli bowiem, iż komisja będzie się zajmowała jedynie sprawami „z udziałem lub przeciwko [...] osób o znacznych wpływach politycznych”. Jednocześnie jednak sugerują, iż efektem działania komisji będzie zniechęcenie organów ścigania do „traktowania polityków jak zwykłych obywateli”³². Tymczasem jak zauważył TK, powołanie komisji śledczej jest właśnie realizacją postulatu, owego „takiego samego traktowania” osób „o znacznych wpływach”, niezależnie od tego, jak byśmy oceniali zasadność tworzenia konkretnej komisji. Funkcja

²⁹ M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, op.cit., s. 79.

³⁰ Ibidem, s. 97.

³¹ OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160.

³² Ibidem.

kontrolna Sejmu ze swej istoty nakierowana jest właśnie na badanie działań osób piastujących funkcje w organach władzy, właśnie z uwagi na, relewantną w tym przypadku, cechę dysponowania przez nie władztwem publicznym, co uzasadnia obejmowanie ich szczególnymi środkami kontroli³³.

10. Trybunał odwołując się do swojego orzecznictwa, przekonująco wykazał także, iż zasada domniemania niewinności odnosi się specyficznie do postępowania karnego i nie może być automatycznie rozciągana na wszelkie inne procedury³⁴, w tym postępowanie przed sejmową komisją śledczą, mimo iż stosuje się w nim (pomocniczo) przepisy KPK. W pełni aprobując to stanowisko, można tylko dodać, iż „naciskowa” komisja śledcza została powołana, jak głosi tytuł uchwały, do „zbadania zarzutów”. Samo umieszczenie słowa „zarzut” w treści uchwały wcale nie oznacza sugerowania winy konkretnych osób. Komisje śledcze w naturalny sposób są powoływane właśnie w wyniku pojawienia się sygnałów o wystąpieniu nieprawidłowości w działaniu administracji rządowej, co często wiąże się z formułowaniem zarzutów wobec konkretnych osób. Często w pracach komisji chodzi o stwierdzenie zasadności owych oskarżeń, dlatego trudno uznać iż zaznaczenie tego faktu w tekście uchwały jest naruszeniem domniemania niewinności. Uchwały nie można utożsamiać z aktem oskarżenia. Postępowanie przed komisją śledczą w odróżnieniu od postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, jest zawsze postępowaniem „w sprawie”, nigdy zaś „przeciwko” konkretnym osobom.

Zakończenie

Podsumowując, wyrok TK z dnia 26.11.2008 r. zasługuje na krytykę. Zaskarżona uchwała Sejmu nie spełnia kryteriów „należytego określenia sprawy”, mającej być zbadaną przez komisję śledczą, które to kryteria określone zostały w orzeczeniu U 4/06. Trybunał jednak orzekł, iż jest inaczej, uznając uchwałę za zgodną z Konstytucją. Tym samym odszedł od poczynionych przez siebie uprzednio, w wymienionym wyżej wyroku, ustaleń. Ani stan faktyczny w sprawie U 1/08, ani jakaś zmiana okoliczności nie uzasadniały takiego kroku. Oczywiście, jak już podnosiłem, odejście przez TK od poglądu wyrażonego we wcześniejszym orzeczeniu jest w pełni dopuszczal-

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

ne. Jednak w omawianej sprawie, mimo iż do takiego odejścia doszło, fakt ten nie został, ani wprost przyznany, ani należycie uzasadniony w treści orzeczenia. Taka praktyka na pewno nie sprzyja zasadzie pewności prawa, którą to zasadę TK nie raz podkreślał w swych wyrokach i którą również winien być związany. Poważnym mankamentem wyroku było również przyjęcie, iż sprawę określa jedynie art. 1 uchwały, co z kolei wpłynęło w decydujący sposób na sposób oceniania poszczególnych punktów art. 2 i art. 3 i uznanie ich za zgodne, lub nie, z Konstytucją. Niestety przy tych uchybieniach, trudno oczekiwać, iż głosowanie orzeczenie przyczyni się do rozwiania istotnych wątpliwości dotyczących, przecież i tak już budzącej spory i emocje, problematyki komisji śledczych. Wypada niestety stwierdzić, że po wyroku w sprawie U1/08, wątpliwości te raczej się pogłębiły.

*Bartosz Szczurowski **

* Mgr Bartosz Szczurowski – doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.