



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 października 2024 r.

Pozycja 88

WYROK

z dnia 10 września 2024 r.

Sygn. akt U 4/24

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący

Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca

Jarosław Wyrembak,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 10 września 2024 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy powołane do ścigania przestępstw i prokuraturę w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (M. P. poz. 70) z art. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 2 pkt 1, 3 i 6 uchwały powołanej w punkcie 1 z art. 10 i art. 95 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy powołane do ścigania przestępstw i prokuraturę w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (M. P. poz. 70) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 25 marca 2024 r. grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności:

1) art. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy powołane do ścigania przestępstw i prokuraturę w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (M. P. poz. 70; dalej: kontrolowana uchwała) z art. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 2 pkt 1, 3 i 6 kontrolowanej uchwały z art. 10 i art. 95 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że posiada legitymację do zainicjowania niniejszego postępowania, a Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do rozpoznania wniosku. Powołując się na orzeczenia Trybunału, wnioskodawca uznał, że uchwała Sejmu, choć nie jest wymieniona *explicite* w przepisach Konstytucji określających zakres kognicji Trybunału, mieści się w kategorii wymienionych w art. 188 pkt 3 Konstytucji „przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe”, ponieważ ustanawia normy prawne. Wnioskodawca przypomniał też, że przepisy uchwał sejmowych powołujących komisję śledczą były już przedmiotem rozpoznania przez Trybunał.

Przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił art. 2 kontrolowanej uchwały, określający zakres działania komisji śledczej.

Wnioskodawca wskazał na istnienie trzech problemów konstytucyjnych. Po pierwsze, uznał, że „zakres działań Komisji Śledczej został określony w sposób wadliwy, z naruszeniem zasady określoności prawa”. Zadania komisji śledczej zostały, w ocenie wnioskodawcy, wyznaczone konglomeratem wzajemnie niekompatybilnych zadań, których celem nie jest zbadanie określonej sprawy, lecz uzyskanie wszelkich informacji o działaniach operacyjno-rozpoznawczych, kontroli operacyjnej i wszelkich innych działaniach czy czynnościach podejmowanych z użyciem oprogramowania Pegasus lub innego o podobnym działaniu, mimo że w myśl definicji legalnej czynności operacyjno-rozpoznawczych zawartej w art. 1 ust. 2 kontrolowanej uchwały nie sposób precyzyjnie ustalić, jaką sprawę ma zbadać komisja śledcza.

Po drugie, zdaniem wnioskodawcy, zakres działań komisji śledczej w przypadku kontrolowanej uchwały nie jest „sprawą” w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji, ponieważ obejmuje w zasadzie wszystkie sytuacje zastosowania oprogramowania Pegasus lub podobnego oprogramowania lub wszelkie inne czynności polegające na kontroli czy utrwalaniu treści rozmów lub przekazów informacji, w tym także ustalenie tożsamości osób, wobec których podejmowano powyższe czynności, a które nie mają ze sobą związku, co w konsekwencji oznacza, że zakres działania komisji śledczej obejmuje bardzo wiele postępowań w odrębnych sprawach. Jako argument na rzecz takiej interpretacji, wnioskodawca podał też wyznaczony kontrolowaną uchwałą zbyt obszerny horyzont czasowy podlegający badaniu komisji – 8 lat i 4 dni – który przesądza, że przedmiotem działalności komisji śledczej jest w istocie wycinek funkcjonowania administracji publicznej, a nie „sprawa”.

Po trzecie, wnioskodawca podniósł, że kontrolowana uchwała w art. 2 pkt 1, 3 i 6 nakazuje komisji badanie i ocenę legalności, prawidłowości i celowości podejmowanych działań, podczas gdy konstytucyjnym celem działania komisji śledczej może być ustalenie stanu faktycznego, a nie badanie legalności działań innych organów państwa, w szczególności sądów wydających zgodę na przeprowadzenie kontroli operacyjnej. Tego rodzaju działalność

komisji śledczej, w ocenie wnioskodawcy, nie mieści się w zakresie sprawowanej przez Sejm, w myśl art. 95 ust. 2 Konstytucji, funkcji kontrolnej.

Jako podstawowy wzorzec kontroli wnioskodawca wskazał sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadę państwa prawnego i zdekodowaną z niej zasadę określoności przepisów prawa. Wnioskodawca zarzucił kontrolowanej uchwale niespójność logiczną w zakresie sformułowanej w niej definicji „czynności operacyjno-rozpoznawczych” powodującą nieprecyzyjność i niejasność zaskarżonego przepisu, która skutkuje naruszeniem zasad poprawności legislacyjnej. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, art. 2. kontrolowanej uchwały narusza zasadę określoności prawa przez używanie pojęć niejednoznacznych lub mogących być interpretowanymi dowolnie, np. takich jak: „podobne oprogramowanie służące inwigilacji” (art. 2 pkt 1 i 2 kontrolowanej uchwały), ustalenie „liczby czynności operacyjno-rozpoznawczych zastosowanych wobec obywateli w następstwie decyzji i wpływów członków Rady Ministrów” (art. 2 pkt 4 kontrolowanej uchwały), przy czym nie wiadomo, czy chodzi o każdą czynność faktyczną podejmowaną w ramach kontroli operacyjnej, czy o liczbę zgód (postanowień) sądowych na czynności operacyjne, „naruszenia lub nadużycia podstaw faktycznych” (art. 2 pkt 6 kontrolowanej uchwały) oraz „pośrednie uczestniczenie w wydawaniu decyzji” (art. 2 pkt 8 kontrolowanej uchwały).

Jako drugi wzorzec kontroli wnioskodawca wskazał art. 111 ust. 1 Konstytucji. Podniósł, że „zakres działania komisji śledczej nie obejmuje określonej sprawy w rozumieniu przepisu ustawy zasadniczej przywołanego jako podstawa kontroli”, a jest to spowodowane nie tylko niedookreślonością regulacji wyznaczających zakres działania komisji śledczej, ale także nieokreślonością samej sprawy jako całości oraz jej horyzontem czasowym. Szerokie spektrum zainteresowania powołanej w kontrolowanej uchwale komisji śledczej sprawia, że przedmiotem jej zainteresowania nie jest „określona sprawa” w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji, lecz „bliższe niesprecyzowane zadanie odnalezienia (wykreowania?) przypadków naruszenia prawa” w działalności podmiotów, które zostały w niej wskazane. W ocenie wnioskodawcy, o braku „określonej sprawy” przesądzają też przyjęte w kontrolowanej uchwale ramy czasowe, którym objęte jest śledztwo sejmowe. Ramy te zostały bowiem zakreślone bardzo szeroko i w sposób arbitralny, szczególnie data końcowa.

Poza powyżej wskazanymi wzorcami kontroli, w odniesieniu do art. 2 pkt 1, 3 i 6 kontrolowanej uchwały, wnioskodawca wskazał też art. 10 oraz art. 95 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, nałożenie na komisję śledczą zadania w postaci „badania zgodności z prawem” (wniosek, s. 22) stanowi wkroczenie w obszar właściwości władzy sądowniczej i tym samym wychodzi poza konstytucyjnie dopuszczalny obszar kontroli sejmowej. Zarówno komisja śledcza, jak i Sejm, nie są bowiem powołane do oceny legalności działań innych organów państwa. Nie jest dopuszczalne, aby komisja śledcza miała kompetencje do oceny działalności orzeczniczej sądów. Nadanie takiej kompetencji Sejmowi jako organowi władzy ustawodawczej, bądź jakemukolwiek organowi Sejmu stanowi, zdaniem wnioskodawcy, naruszenie zasady podziału i równoważenia się władz wyrażonych w art. 10 Konstytucji oraz godzi w treść art. 95 ust. 2 Konstytucji.

2. W piśmie procesowym z 15 kwietnia 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

1. Na rozprawę 10 września 2024 r. stawił się umocowany przedstawiciel wnioskodawcy poseł Zbigniew Bogucki. Nie stawił się ani przedstawiciel Sejmu ani Prokuratora Generalnego.

2. Przedstawiciel wnioskodawcy potrzymał *petitum* wniosku oraz jego uzasadnienie.
3. W kolejnej części rozprawy skład orzekający miał możliwość zadawania pytań. Pytanie zadał przewodniczący składu orzekającego.
4. Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wprowadzające.

1.1. Analiza zasadności zarzutów podniesionych we wniosku musiała zostać poprzedzona przez Trybunał weryfikacją przesłanek formalnych, warunkujących dopuszczalność merytorycznego orzekania w sprawie. Zgodnie bowiem z dotychczasowym orzecnictwem, Trybunał Konstytucyjny – w każdym stadium postępowania, aż do wydania orzeczenia kończącego postępowanie – zobowiązany jest kontrolować, czy w sprawie wystąpiły wszystkie dodatnie przesłanki procesowe oraz czy nie zaistniała ujemna przesłanka procesowa implikująca konieczność umorzenia postępowania (por. postanowienia TK z: 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU A/2019, poz. 63; 9 listopada 2022 r., sygn. K 26/20, OTK ZU A/2022, poz. 70).

Wśród wymogów konstytucyjnych warunkujących dopuszczalność wydania wyroku należy uwzględnić właściwość rzeczową Trybunału Konstytucyjnego, określoną w art. 188 pkt 3 Konstytucji oraz legitymację wnioskową podmiotu inicjującego postępowanie, określoną w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Trybunał z urzędu bada także, czy pismo inicjujące postępowanie spełnia wymogi formalne określone w art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Stosownie do art. 47 ust. 1 u.o.t.p.TK: „[w]niosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie”.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK: „[u]zasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”.

1.2. Autorem wniosku o dokonanie kontroli konstytucyjności aktu normatywnego w niniejszej sprawie jest grupa posłów, a zatem podmiot legitymowany w świetle art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

1.3. Przedmiotem kontroli uczyniono art. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy powołane do ścigania przestępstw i prokuraturę w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r.

(M. P. poz. 70; dalej: kontrolowana uchwała). Zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem Trybunału, dotyczącym możliwości kontrolowania przez Trybunał uchwał Sejmu o powołaniu komisji śledczych, Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do dokonywania hierarchicznej zgodności norm w zakresie tych przepisów uchwał Sejmu powołujących komisje śledcze, które wyznaczają zakres ich działania, albowiem przepisy te mają charakter normatywny (zob. wyroki z: 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109 oraz 26 listopada 2008 r., sygn. U 1/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 160). W niniejszej sprawie wnioskodawca zakwestionował art. 2 kontrolowanej uchwały, który określa zakres działania komisji śledczej. Zgodnie ze wskazanym przepisem, „[d]o zakresu działania Komisji należy: 1) zbadanie i ocena legalności, prawidłowości oraz celowości zakupu oprogramowania Pegasus lub podobnego oprogramowania służącego inwigilacji umożliwiających przeprowadzanie czynności operacyjno-rozpoznawczych, w szczególności działań podjętych w tym celu przez członków Rady Ministrów, zwłaszcza przez Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobrę, a także prokuraturę, służby specjalne i Policję oraz organy powołane do ścigania przestępstw (w tym przestępstw skarbowych), w tym Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego Ernesta Bejdę, 2) ustalenie tożsamości osób odpowiedzialnych za zakup oprogramowania Pegasus lub podobnego oprogramowania służącego inwigilacji umożliwiających przeprowadzanie czynności operacyjno-rozpoznawczych, 3) zbadanie i ocena legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus stosowanych wobec obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, podejmowanych przez członków Rady Ministrów, w szczególności przez Wiceprezesa Rady Ministrów, Przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych Jarosława Kaczyńskiego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Koordynatora służb specjalnych Mariusza Kamińskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Macieja Wąsika, a także prokuraturę, służby specjalne i Policję oraz organy powołane do ścigania przestępstw (w tym przestępstw skarbowych), w szczególności Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i podległych im funkcjonariuszy publicznych, 4) ustalenie liczby czynności operacyjno-rozpoznawczych zastosowanych wobec obywateli w następstwie decyzji i wpływów członków Rady Ministrów, w szczególności przez Wiceprezesa Rady Ministrów, Przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych Jarosława Kaczyńskiego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Koordynatora służb specjalnych Mariusza Kamińskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Macieja Wąsika, a także prokuratury, służb specjalnych i Policji oraz organów powołanych do ścigania przestępstw (w tym przestępstw skarbowych), w szczególności Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i podległych im funkcjonariuszy publicznych, 5) ustalenie tożsamości osób, wobec których były podejmowane czynności operacyjno-rozpoznawcze m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus w sposób nieprawidłowy, nielegalny lub niecelowy przez członków Rady Ministrów, prokuraturę, służby specjalne i Policję oraz organy powołane do ścigania przestępstw (w tym przestępstw skarbowych), w szczególności Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, Szefa Krajowej Administracji

Skarbowej i podległych im funkcjonariuszy publicznych, 6) ustalenie, czy miały miejsce przypadki naruszenia lub nadużycia podstaw prawnych lub faktycznych stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez, na polecenie, za zgodą lub wiedzą członków Rady Ministrów, w szczególności przez Wiceprezesa Rady Ministrów, Przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych Jarosława Kaczyńskiego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Koordynatora służb specjalnych Mariusza Kamińskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Macieja Wąsika, a także prokuraturę, służby specjalne i Policję oraz organy powołane do ścigania przestępstw (w tym przestępstw skarbowych), w szczególności Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i podległych im funkcjonariuszy publicznych, 7) ustalenie tożsamości osób spośród członków Rady Ministrów, prokuratury, służb specjalnych i Policji oraz organów powołanych do ścigania przestępstw (w tym przestępstw skarbowych), w szczególności Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i podległych im funkcjonariuszy publicznych, które dopuściły lub mogły dopuścić do nielegalnego ujawnienia danych na temat zainteresowań polskich służb specjalnych obcym wywiadom poprzez nieprawidłowe, nielegalne lub niecelowe wykorzystywanie oprogramowania Pegasus lub innego systemu służącego prowadzeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, 8) ustalenie tożsamości osób spośród członków Rady Ministrów, prokuratury, służb specjalnych i Policji oraz organów powołanych do ścigania przestępstw (w tym przestępstw skarbowych), w szczególności Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i podległych im funkcjonariuszy publicznych, które pośrednio lub bezpośrednio uczestniczyły w wydawaniu decyzji o zastosowaniu oraz w stosowaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także wyjaśnienie okoliczności ich zastosowania – w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r.”. Powyższe odpowiada zatem właściwości rzeczowej Trybunału, określonej w art. 188 pkt 3 Konstytucji.

1.4. Jako wzorce kontroli grupa posłów wskazała w *petitum* wniosku następujące jednostki redakcyjne Konstytucji: a) art. 2 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”); b) art. 111 ust. 1 („Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”); c) art. 10 (ust. 1 „[u]strój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”; ust. 2 „[w]ładzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”); d) art. 95 ust. 2 („Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”).

1.5. Mając na względzie powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że w niniejszej sprawie z wnioskiem o dokonanie hierarchicznej kontroli zgodności prawa wystąpił podmiot legitymowany, przedmiotem kontroli uczyniono akt normatywny, natomiast jako wzorce wskazane zostały regulacje konstytucyjne. Nadto Trybunał uznał, że wniosek spełnia wymogi pisma procesowego określone w art. 47 u.o.t.p.TK.

2. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania konstytucyjności trybu wydania kontrolowanej uchwały.

2.1. Zgodnie z wywodami zaprezentowanymi w części historycznej uzasadnienia, grupa posłów sformułowała w wywiedzionym wniosku zarzuty o charakterze materialnoprawnym. Powyższa okoliczność nie zwalnia jednak Trybunału z obowiązku sprawdzenia trybu wydania kontrolowanej uchwały.

Kompetencja Trybunału do dokonywania *ex officio* – czyli niezależnie od treści wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego – oceny zgodności z Konstytucją trybu uchwalenia kontrolowanego przez Trybunał aktu normatywnego lub niektórych jego przepisów ma oparcie w art. 188 Konstytucji oraz w dyspozycji art. 68 u.o.t.p.TK, który stanowi, że „[o]rzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”. Pogląd o dopuszczalności dokonywania przez Trybunał z urzędu kontroli trybu wydania zakwestionowanego aktu normatywnego znajduje także potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału.

W kontekście powyższego należało wskazać, że już w wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52), Trybunał stwierdził, iż „przy badaniu konstytucyjności ustawy, oceniać może nie tylko jej materialną (treściową) zgodność z normami wyższego rzędu, ale może badać – niezależnie od treści i zakresu wniosku, czy ustawy te doszły do skutku z dochowaniem trybu wymaganego przepisami prawa do ich wydania”. Teza o dopuszczalności kontroli konstytucyjności trybu ustawodawczego niezależnie od tego, czy formalnie zarzut w tym zakresie sformułował podmiot inicjujący postępowanie sądowokonstytucyjne, została następnie potwierdzona w kolejnych orzeczeniach Trybunału. I tak, w wyroku z 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45), Trybunał stwierdził, że „[o]rzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu. Pominięcie przez wnioskodawcę zarzutu naruszenia procedury legislacyjnej nie zwalnia Trybunału z obowiązku dokonania oceny trybu uchwalenia przepisu przede wszystkim z tego punktu widzenia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., [sygn.] K. 3/98)”. Następnie w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129), Trybunał wskazał, że „[o] ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny podejmuje także z urzędu, niezależnie od treści wniosku (skargi)”. Wreszcie w wyroku z 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145), Trybunał dokonując rozróżnienia między zasadą związania granicami zaskarżenia oraz kompetencją do dokonywania kontroli procedury ustawodawczej *ex officio*, wyjaśniał, że „orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. To znaczy, że nie powinien dokonywać kontroli przepisów, które nie zostały wskazane we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze, chyba że inicjator postępowania zakwestionował konstytucyjność całej ustawy. Związanie wnioskiem nie dotyczy natomiast zakresu kontroli zakwestionowanych przepisów, wyznaczonego przez art. 42 ustawy o TK [z 1997 r.], na którego podstawie Trybunał, orzekając o zgodności aktu normatywnego (lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej) z Konstytucją, bada zarówno jego treść, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu (lub do zawarcia i ratyfikacji umowy). O ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny podejmuje także z urzędu, niezależnie od treści wniosku, pytania prawnego lub skargi”.

Także w najnowszych wypowiedziach orzeczniczych Trybunał konsekwentnie dopuszcza możliwość przeprowadzenia kontroli trybu wydania zaskarżonego aktu normatywnego z urzędu, niezależnie od treści i zakresu wniosku. Tytułem egzemplifikacji w wyroku z 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18 (OTK ZU A/2019, poz. 4), Trybunał jasno stwierdził, że „o ile zarzuty materialnoprawne muszą wynikać wprost z wniosku lub skargi, o tyle ocena trybu uchwalenia ustawy może przez Trybunał zostać oceniona z urzędu (...). Ponieważ w niniejszej sprawie istnieją poważne wątpliwości dotyczące trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy, Trybunał, w wyniku wiedzy, którą uzyskał (...), zdecydował się zbadać również kwestie, które nie pojawiły się we wniosku, ale które mieszczą się w ramach wzorca konstytucyjnego z art. 7 Konstytucji i zarzutu badania niedochowania określonego przepisami prawa trybu uchwalenia ustawy”.

Mając na względzie przedstawione powyżej wywody, Trybunał postanowił dokonać w niniejszej sprawie weryfikacji trybu wydania kontrolowanej uchwały. Kognicję Trybunału w zakresie zbadania konstytucyjności procesu legislacyjnego prowadzącego do podjęcia kontrolowanej uchwały uzasadnia dodatkowo w niniejszej sprawie wskazanie przez wnioskodawcę jako wzorca kontroli art. 2 Konstytucji, statuującego trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej. Nie może budzić wątpliwości, że w ramach zasady demokratycznego państwa prawnego mieszczą się regulacje określające prawidłowy tryb stanowienia prawa przez powołane do tego organy konstytucyjne. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92, OTK ZU 1992, cz. 1, poz. 13), wydanym pod rządami poprzednich uregulowań konstytucyjnych, którego tezy zachowały swą aktualność w relevantnym dla niniejszej sprawy zakresie, „[z] istoty reprezentacji, o której stanowi art. 2 Konstytucji wynika w państwie demokratycznym określony tryb podejmowania aktów prawnych (ustaw i uchwał), które dochodzą do skutku m.in. w drodze dyskusji. Stanowi to istotę systemu przedstawicielskiego i demokratycznego tworzenia prawa”.

2.2. Kontrolowana uchwała stanowi wynik prac legislacyjnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, przeprowadzonych nad poselskim projektem zawartym w druku sejmowym nr 57.

Projekt kontrolowanej uchwały wpłynął do Sejmu 22 listopada 2023 r. Pierwsze czytanie projektu kontrolowanej uchwały odbyło się 28 listopada 2023 r. na posiedzeniu Sejmu. Drugie czytanie projektu kontrolowanej uchwały odbyło się 17 stycznia 2024 r., podczas którego Sejm przyjął uchwałę.

W głosowaniu nad całością projektu kontrolowanej uchwały brało udział 432 posłów. Wszyscy głosujący posłowie byli za przyjęciem kontrolowanej uchwały. Nie głosowało 25 posłów. W głosowaniu nie brali udziału posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik, którzy uzyskali mandaty poselskie w wyborach przeprowadzonych 15 października 2023 r.

2.3. Mając na względzie ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 czerwca 2024 r. (sygn. K 7/24, OTK ZU A/2024, poz. 60), Trybunał uznał za zasadne ponowne zreferowanie w tym miejscu wydarzeń poprzedzających proces legislacyjny nad kontrolowaną uchwałą, które doprowadziły do uniemożliwienia posłom Mariuszowi Kamińskiemu oraz Maciejowi Wąsikowi pełnego w nim udziału, w tym w szczególności udziału w głosowaniu nad jej przyjęciem 17 stycznia 2024 r. W ślad za wyrokiem o sygn. K 7/24 Trybunał uznał za zasadne odniesienie się w dalszych częściach uzasadnienia do następujących zagadnień problemowych: 1) przebiegu postępowania karnego przeprowadzonego wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika; 2) orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących prezydenckiego prawa łaski; 3) działań Marszałka Sejmu podjętych wobec

posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w toku prac legislacyjnych nad kontrolowaną uchwałą.

3. Postępowanie karne przeprowadzone wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika.

30 marca 2015 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie wydał wyrok w sprawie o sygn. akt II K 784/10, którym skazał nieprawomocnie posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika na kary bezwzględnej pozbawienia wolności oraz orzekł dodatkowo wobec nich środki karne w postaci zakazu zajmowania określonych stanowisk. Wyrok ten został zaskarżony m.in. apelacjami obrońców posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika.

16 listopada 2015 r. Prezydent wydał na podstawie art. 139 Konstytucji postanowienie (nr PU.117.45.2015), w którym zastosował wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawo łaski w zakresie powołanego w akapicie poprzedzającym nieprawomocnego wyroku skazującego. Zastosowanie prawa łaski miało charakter abolicji indywidualnej, albowiem polegało na przebaczeniu i puszczaniu w niepamięć oraz umorzeniu postępowania karnego.

Po rozpoznaniu apelacji od wskazanego wyżej wyroku Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, 30 marca 2016 r. Sąd Okręgowy w Warszawie wydał wyrok w sprawie o sygn. akt X Ka 57/16, którym, wobec zastosowanego przez Prezydenta prawa łaski, uchylił zaskarżony wyrok sądu *a quo* i na podstawie art. 17 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37) umorzył postępowanie karne prowadzone wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika.

Wskazany w akapicie poprzedzającym wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie został zaskarżony kasacją, wywiedzioną przez pełnomocników oskarżycieli posiłkowych. Kasacja została zarejestrowana w Sądzie Najwyższym pod sygn. akt II KK 313/16.

Postanowieniem z 7 lutego 2017 r., w toku trwającego postępowania kasacyjnego, Sąd Najwyższy przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości co do wykładni prawa, wyrażone w następujących pytaniach: 1) „[c]zy przewidziany w zdaniu pierwszym art. 139 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakres normowania zwrotu «prawo łaski» obejmuje również normę kompetencyjną do stosowania abolicji indywidualnej?»; 2) „[w] przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze – jakie skutki wywołuje przekroczenie powyższego zakresu normowania dla dalszego toku postępowania karnego?».

Odpowiedź na przytoczone wyżej pytania prawne została udzielona przez Sąd Najwyższy 31 maja 2017 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę (sygn. akt I KZP 4/17), w której przyjął, że: 1) „[p]rawo łaski, jako uprawnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określone w art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, może być realizowane wyłącznie wobec osób, których winę stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu (osób skazanych). Tylko przy takim ujęciu zakresu tego prawa nie dochodzi do naruszenia zasad wyrażonych w treści art. 10 w zw. z art. 7, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”; 2) „[z]astosowanie prawa łaski przed datą prawomocności wyroku nie wywołuje skutków procesowych”.

Wydanie powołanej w akapicie poprzedzającym uchwały Sądu Najwyższego spowodowało wystąpienie 8 czerwca 2017 r. przez Marszałka Sejmu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem a Sądem Najwyższym, w którym domagał się rozstrzygnięcia tego, jaki charakter ma kompetencja, o której mowa w art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji, w szczególności, czy jest to uprawnienie Prezydenta, które wykonuje on osobiście i bez ingerencji innych podmiotów oraz czy w realizacji tego uprawnienia biorą udział inne podmioty, a jeśli tak, to czy jednym

z nich jest Sąd Najwyższy oraz czy Sąd Najwyższy może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, o której mowa w art. 139 Konstytucji i decydować o tym, czy została ona skutecznie zastosowana.

Sprawa zainicjowana wnioskiem Marszałka Sejmu została zarejestrowana w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. Kpt 1/17 (rozstrzygnięcie wydane przez Trybunał Konstytucyjny w rzeczonyj sprawie zostanie omówione w dalszej części uzasadnienia).

Zgodnie z art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK, wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego powoduje zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. Skutek zawieszenia postępowania następuje zatem w tym wypadku *ex lege*. Wobec powyższego postanowieniem z 1 sierpnia 2017 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II KK 313/16, Sąd Najwyższy stwierdził zawieszenie postępowania kasacyjnego, prowadzonego w sprawie posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika.

Mimo trwającego sporu kompetencyjnego i obowiązywania z mocy prawa zawieszenia postępowania, 28 lutego 2023 r. Sąd Najwyższy postanowił podjąć zawieszone postępowanie kasacyjne, prowadzone w sprawie posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Trybunał stwierdza, że działanie to stanowiło rażące naruszenie prawa (dyspozycji art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK), a tym samym pozostawało w oczywistej sprzeczności z konstytucyjną zasadą państwa prawnego, statuowaną w art. 2 Konstytucji.

Po merytorycznym rozpoznaniu 6 czerwca 2023 r. kasacji wniesionych m.in. w stosunku do posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika przez pełnomocników oskarżycieli posiłkowych od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 30 marca 2016 r., Sąd Najwyższy, wyrokiem wydanym w sprawie o sygn. akt II KK 96/23, uchylił wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie w całości i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym.

W ocenie Trybunału, przywołany wyżej wyrok Sądu Najwyższego – w świetle: postanowienia Prezydenta z 16 listopada 2015 r. o zastosowaniu wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawa łaski oraz orzeczeń Trybunału dotyczących prezydenckiej prerogatywy stosowania prawa łaski (zreferowanych w dalszej części uzasadnienia) – został wydany z rażącym naruszeniem prawa, a tym samym pozostawał w oczywistej sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Po przeprowadzonym ponownie postępowaniu odwoławczym, Sąd Okręgowy w Warszawie, wyrokiem z 20 grudnia 2023 r., wydanym w sprawie o sygn. akt X Ka 613/23 (dalej: wyrok Sądu Okręgowego z 20 grudnia 2023 r.) zmienił zaskarżony wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 30 marca 2015 r. w zakresie odnoszącym się do posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w ten sposób, że skazał ich na karę 2 lat bezwzględnej pozbawienia wolności, a wymiar orzeczonego środka karnego w postaci zakazu zajmowania określonych w wyroku stanowisk zmniejszył do 5 lat.

Analogicznie do przedstawionej powyżej oceny wyroku Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2023 r., Trybunał w tym miejscu wskazuje, że wyrok Sądu Okręgowego z 20 grudnia 2023 r. – w świetle: postanowienia Prezydenta z 16 listopada 2015 r. o zastosowaniu wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawa łaski oraz orzeczeń Trybunału dotyczących prezydenckiej prerogatywy stosowania prawa łaski (zreferowanych w dalszej części uzasadnienia) – został wydany z rażącym naruszeniem prawa, a tym samym pozostawał w oczywistej sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Zgodnie z dostępną publicznie informacją wiceprezesa Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 8 stycznia 2024 r. (sygn. Adm-0620-14/23), we wskazanym dniu Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie postanowił: 1) nie uwzględnić wniosków o odmowę wszczęcia postępowania wykonawczego wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika; 2) nie uwzględnić wniosków o umorzenie postępowania wy-

konawczego wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika; 3) nie uwzględnić wniosku o wstrzymanie wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika wykonalności kar 2 lat pozbawienia wolności orzeczonych wyrokiem Sądu Okręgowego z 20 grudnia 2023 r., zmieniającym wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 30 marca 2015 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II K 784/10. Jednocześnie tego samego dnia przygotowano dokumentację wykonawczą, w tym nakazy doprowadzenia posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika do jednostek penitencjarnych. W konsekwencji powyższego, 9 stycznia 2024 r. doszło do zatrzymania posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Posłowie przebywali w izolacji penitencjarnej do 23 stycznia 2024 r., a zatem w okresie, w którym miało miejsce głosowanie nad przyjęciem kontrolowanej uchwały.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że działania organów postępowania wykonawczego, skutkujące pozbawieniem wolności posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w okresie od 9 do 23 stycznia 2024 r. – w świetle: postanowienia Prezydenta z 16 listopada 2015 r. o zastosowaniu wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawa łaski; orzeczeń Trybunału dotyczących prezydenckiej prerogatywy stosowania prawa łaski (zreferowanych w dalszej części uzasadnienia); postanowień Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r., wydanych w sprawach o sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23 (zreferowanych w dalszej części uzasadnienia) – podjęte zostały z rażącym naruszeniem prawa, a tym samym pozostawały w sprzeczności ze statuowaną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

4. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prezydenckiego prawa łaski.

4.1. Uwzględniając przedstawione wyżej okoliczności związane z przeprowadzonym wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika postępowaniem karnym, obejmujące w szczególności zastosowanie wobec posłów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawa łaski, za celowe należało uznać w tym miejscu przytoczenie trzech orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zakresu prezydenckiej prerogatywy stosowania prawa łaski. Orzeczenia te mają istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności trybu wydania kontrolowanej uchwały.

4.2. W wyroku z 17 lipca 2018 r. (sygn. K 9/17, OTK ZU A/2018, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

„1) art. 17 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm.),

2) art. 5 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.),

3) art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652, ze zm.)

– w zakresie, w jakim nie czynią aktu abolicji indywidualnej negatywną przesłanką prowadzenia – odpowiednio – postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia albo postępowania karnego wykonawczego, są niezgodne z art. 139 zdanie pierwsze Konstytucji”.

Powyższy wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 2018 r., pod pozycją 1387.

4.3. W wyroku z 26 czerwca 2019 r. (sygn. K 8/17, OTK ZU A/2019, poz. 34) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

„1) art. 523 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość wniesienia

kasacji na niekorzyść oskarżonego w razie umorzenia postępowania z powodu zastosowania aktu łaski przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 521 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego od każdego prawomocnego orzeczenia sądu w sytuacji, gdy w kasacji zakwestionowano prawidłowość zastosowania aktu łaski przez Prezydenta Rzeczypospolitej,

3) art. 529 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza wniesienie i rozpoznanie kasacji na niekorzyść oskarżonego w sytuacji, gdy w kasacji zakwestionowano prawidłowość zastosowania aktu łaski przez Prezydenta Rzeczypospolitej,

– są niezgodne z art. 139 zdanie pierwsze w związku z art. 10 Konstytucji”.

Powyższy wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 2019 r., pod pozycją 1255.

4.4. Postanowieniem z 2 czerwca 2023 r. (sygn. Kpt 1/17, OTK ZU A/2023 r., poz. 103) Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym, uznawszy, że:

„1) na podstawie art. 139 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, prawo łaski jest wyłączną i niepodlegającą kontroli kompetencją Prezydenta RP wywołującą ostateczne skutki prawne,

2) Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do sprawowania kontroli ze skutkiem prawnym wykonywania kompetencji Prezydenta RP, o której mowa w punkcie 1”.

Powyższe postanowienie zostało ogłoszone w Monitorze Polskim z 2023 r., pod pozycją 549.

4.5. Trybunał Konstytucyjny orzekający w obecnym składzie podzielił poglądy prawne wyrażone w przytoczonych powyżej orzeczeniach Trybunału. Jednocześnie Trybunał podkreśla, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Powyższe oznacza, że już na poziomie ustawy zasadniczej ustrojodawca przesądził, że wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek przestrzegania i stosowania tych orzeczeń. Do organów tych należy zaliczyć między innymi sądy powszechne, Sąd Najwyższy, jak również Marszałka Sejmu. Nierespektowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez osoby będące piastunami władzy publicznej stanowi działalność sprzeczną z prawem, która może skutkować odpowiedzialnością prawną, w tym także karną tych osób. Niezależnie od powyższego brak przestrzegania i stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stanowi każdorazowo naruszenie Konstytucji – w szczególności jej art. 2, art. 7 oraz art. 190.

5. Działania Marszałka Sejmu podjęte wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w toku prac legislacyjnych nad kontrolowaną uchwałą.

Przechodząc do przedstawienia działań Marszałka Sejmu podjętych wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w toku prac legislacyjnych nad kontrolowaną uchwałą, należy wskazać, że bezpośrednio po wydaniu przez Sąd Okręgowy wyroku z 20 grudnia 2023 r. Marszałek Sejmu zainicjował postępowanie zmierzające do stwierdzenia wygaśnięcia mandatów posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika.

W związku z tym 21 grudnia 2023 r. Prezydent poinformował na piśmie Marszałka Sejmu, że 16 listopada 2015 r. zastosował na podstawie art. 139 Konstytucji wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawo łaski. W skierowanym do Marszałka Sejmu piśmie Prezydent podkreślił, że jego postanowienie o zastosowaniu prawa łaski jest skuteczne, niewzruszalne i niezaskarżalne oraz że nie zachodzą przesłanki materialne do stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich. Mimo to, w tym samym dniu Marszałek Sejmu wydał

postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Mariusza Kamińskiego oraz postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Macieja Wąsika.

Postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika zostały następnie doręczone posłom 28 grudnia 2023 r. 29 grudnia 2023 r. posłowie wywiedli od rzeczonych postanowień odwołania do Sądu Najwyższego. Zostały one wniesione za pośrednictwem Marszałka Sejmu oraz bezpośrednio do Sądu Najwyższego.

Kognicja w zakresie rozpoznania odwołań posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika wywiedzionych od postanowień Marszałka Sejmu wydanych w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich została powierzona przez ustawodawcę Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Świadczy o tym jednoznacznie dyspozycja art. 26 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622; dalej: ustawa o SN), który stanowi, że do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie „innych [niż wskazane *expressis verbis* w art. 26 § 1 ustawy o SN] spraw z zakresu prawa publicznego niezastrzeżonych do właściwości innych izb Sądu Najwyższego”. Sprawy z odwołań złożonych na podstawie art. 250 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy) bez wątpienia nie należą do właściwości żadnej innej izby Sądu Najwyższego, o których mowa w art. 23-25 oraz art. 27a ustawy o SN.

Mimo to, Marszałek Sejmu wbrew powszechnie obowiązującym przepisom prawa i oznaczeniu właściwości sądu dokonane przez samych posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w wywiedzionych odwołaniach, przekazał odwołania posłów bezpośrednio do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, z pominięciem biura podawczego Sądu Najwyższego. Wskazane działanie Marszałka Sejmu należy uznać za pozostające w sprzeczności z przepisami prawa, a tym samym naruszające konstytucyjną zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Dodatkowe potwierdzenie właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sprawie odwołań posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika wywiedzionych od postanowień Marszałka Sejmu wydanych w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich zostało dokonane w drodze wydania zarządzenia nr 1/2024 Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 4 stycznia 2024 r. w sprawie rozstrzygnięcia sporu co do właściwości izb w zakresie rozpoznania danej sprawy. W zarządzeniu tym Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jako wyłącznie właściwą do rozpoznania sprawy. Należy podkreślić, że uprawnienie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozstrzygania sporów izb Sądu Najwyższego w zakresie rozpoznania konkretnej sprawy wynika bezpośrednio z § 4 pkt 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2022 r. – Regulamin Sądu Najwyższego (Dz. U. z 2024 r. poz. 806) w związku z art. 14 § 1 pkt 8 ustawy o SN.

4 stycznia 2024 r. Sąd Najwyższy, orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, wydał postanowienie w sprawie o sygn. akt I NSW 1268/23, którym uchylił postanowienie Marszałka Sejmu stwierdzające wygaśnięcie mandatu poselskiego posła Macieja Wąsika. Następnego dnia, tj. 5 stycznia 2024 r., Sąd Najwyższy, orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, wydał postanowienie w sprawie o sygn. akt I NSW 1267/23, którym uchylił postanowienie Marszałka Sejmu stwierdzające wygaśnięcie mandatu poselskiego posła Mariusza Kamińskiego.

Jak wskazał w pisemnych motywach Sąd Najwyższy, zaskarżone postanowienia Marszałka Sejmu należało uchylić, ponieważ wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika nie zaktualizowały się przesłanki formalne i materialne stwierdzenia wygaśnięcia mandatu poselskiego. W konsekwencji zostały one wydane z naruszeniem Konstytucji oraz przepisów kodeksu wyborczego.

W uzasadnieniu komentowanych postanowień Sąd Najwyższy wskazał na istotne naruszenie art. 248 § 3 kodeksu wyborczego, wynikające z tego, że wydając postanowienia o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatów poselskich, Marszałek Sejmu nie dysponował informacją z Krajowego Rejestru Karnego o prawomocnym skazaniu, stanowiącą konieczną przesłankę pozwalającą na wydanie rzeczonych postanowień. Okoliczność ta oznacza, że w chwili wydawania postanowień przez Marszałka Sejmu nie istniały przewidziane prawem formalne przesłanki do ich wydania. Jak wywodził Sąd Najwyższy w postanowieniu o sygn. akt I NSW 1267/23, „[o]derwanie przewidzianej [w] art. 249 § 1 k. wyb. kompetencji Marszałka Sejmu do wydania postanowienia, od proceduralnego wymogu dysponowania informacją z Krajowego Rejestru Karnego (art. 248 § 3 k. wyb.) jest niedopuszczalne, prowadziłoby bowiem do przyznania Marszałkowi Sejmu dyskrecjonalnej kompetencji do wygaszania mandatów posłów bez zaistnienia ustawowo wymaganych przesłanek proceduralnych”.

Ponadto, w uzasadnieniu komentowanych postanowień Sąd Najwyższy podniósł, że prawo łaski Prezydenta z 16 listopada 2015 r. zastosowane wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w postaci abolicji indywidualnej, *ex tunc* pozbawiało prawomocny wyrok skazujący Sądu Okręgowego z 20 grudnia 2023 r. jego skutków materialnych, w tym w szczególności tych, które mogłyby wystąpić w sferze ustrojowej w postaci utraty prawa wybieralności. Z tych też względów nie zaistniały przesłanki prawne pozwalające na wydanie przez Marszałka Sejmu postanowień w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatów poselskich Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Jak wywodził w tym zakresie Sąd Najwyższy w postanowieniu o sygn. akt I NSW 1268/23, prezydencki akt łaski „stanowi bezpośrednie zastosowanie przepisu Konstytucji i jako taki jest prawnie skuteczny i ostateczny. Skutków prawnych w postaci braku możliwości pociągania do odpowiedzialności karnej osoby ułaskawionej przez Prezydenta RP nie może znieść ani żadna uchwała, ani żaden wyrok sądu, nawet Sądu Najwyższego. Nie trzeba nawet wspominać, że żadnego znaczenia nie mają w tym zakresie opinie prawne bądź wypowiedzi doktryny prawa. Nikt nie posiada prawnego umocowania do weryfikacji i kwestionowania prerogatywy przysługującej i gwarantowanej konstytucyjnie wyłącznie Prezydentowi RP”.

Powołane wyżej postanowienia Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r. mają kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności trybu wydania kontrolowanej uchwały. Ich wydanie przez Sąd Najwyższy spowodowało bowiem prawomocne wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowień Marszałka Sejmu z 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Mariusza Kamińskiego oraz w sprawie wygaśnięcia mandatu posła Macieja Wąsika.

Zajętego w akapicie poprzedzającym stanowiska Trybunału nie może zmienić okoliczność, że 10 stycznia 2024 r. Sąd Najwyższy, orzekający w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wydał postanowienie w sprawie o sygn. akt II PUO 2/24, na mocy którego nie uwzględnił odwołania posła Mariusza Kamińskiego od postanowienia Marszałka Sejmu z 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu poselskiego. Jak już wskazano uprzednio, izbą Sądu Najwyższego wyłącznie właściwą do rozpoznania odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu wydanego w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu poselskiego była Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Ponadto, odwołanie posła Mariusza Kamińskiego zostało prawomocnie rozpoznane przez Sąd Najwyższy 5 stycznia 2024 r., co oznacza, że postanowienie Sądu Najwyższego wydane w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych 10 stycznia 2024 r. zostało wydane w warunkach powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Przedstawione okoliczności jasno świadczą, że postanowienie Sądu Najwyższego, Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa, a tym samym pozostawało w oczywistej sprzeczności z konstytucyjną zasadą państwa prawnego, statuowaną w art. 2 Konstytucji.

Prawomocne uchylene przez Sąd Najwyższy, Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, postanowień Marszałka Sejmu z 21 grudnia 2023 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Mariusza Kamińskiego oraz w sprawie wygaśnięcia mandatu posła Macieja Wąsika nie doprowadziło do zaprzestania przez Marszałka Sejmu działań zmierzających do pozbawienia posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika mandatów poselskich. Marszałek Sejmu skierował bowiem postanowienie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Mariusza Kamińskiego do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Postanowienie to zostało opublikowane 10 stycznia 2024 r. pod pozycją 15. Trybunał stwierdza, że opisane działanie Marszałka Sejmu stanowiło rażące naruszenie prawa, a tym samym pozostawało w oczywistej sprzeczności z konstytucyjną zasadą państwa prawnego, statuowaną w art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie należy odnotować, że Marszałek Sejmu nie skierował do publikacji postanowienia z 21 grudnia 2023 r. wydanego w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła Macieja Wąsika.

Niezależnie od zreferowanych wyżej działań Marszałka Sejmu, 5 stycznia 2024 r. Szef Kancelarii Sejmu podjął decyzję o dezaktywacji kart do głosowania posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika. Jednocześnie od 25 stycznia 2024 r., tj. od czwartego posiedzenia Sejmu X kadencji, posłowie Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik nie byli wpuszczani do budynków Sejmu w celu wykonywania swoich mandatów poselskich, w tym brania udziału w pracach legislacyjnych Sejmu.

Uprzedzając rozważania przedstawione w dalszej części uzasadnienia, Trybunał wskazuje, że opisane powyżej działania – w świetle: postanowienia Prezydenta z 16 listopada 2015 r. o zastosowaniu wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawa łaski; orzeczeń Trybunału dotyczących prezydenckiej prerogatywy stosowania prawa łaski; postanowień Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r., wydanych w sprawach o sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23 – podjęte zostały z rażącym naruszeniem prawa, a tym samym pozostawały w oczywistej sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

6. Ocena konstytucyjności trybu wydania kontrolowanej uchwały.

6.1. Punktem wyjścia do dokonania oceny konstytucyjności trybu wydania kontrolowanej uchwały jest wyrażone już we wcześniejszych częściach uzasadnienia stanowisko Trybunału, że podjęte wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika działania Marszałka Sejmu, które miały na celu uniemożliwienie wskazanym posłom wykonywania mandatów, jak również ich bezprawne umieszczenie w izolacji penitencjarnej przez organy postępowania karnego wykonawczego – w świetle: postanowienia Prezydenta z 16 listopada 2015 r. o zastosowaniu wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawa łaski; orzeczeń Trybunału dotyczących prezydenckiej prerogatywy stosowania prawa łaski; postanowień Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r., wydanych w sprawach o sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23 – rażąco naruszały prawo, a tym samym pozostawały w oczywistej sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Konsekwencją bezprawnych działań Marszałka Sejmu oraz organów postępowania karnego wykonawczego było wadliwe ukształtowanie składu Sejmu, który uchwalił kontrolowaną uchwałę. Niemająca oparcia w prawie – co potwierdził prawomocnie Sąd Najwyższy postanowieniami z 4 i 5 stycznia 2024 r. (sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23) – próba stwierdzenia przez Marszałka Sejmu wygaśnięcia mandatów poselskich Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika oraz faktyczne uniemożliwienie im udziału w pracach Sejmu nad kontrolowaną uchwałą skutkuje naruszeniem zasady państwa prawnego i w konsekwencji czyni art. 2 kontrolowanej uchwały niezgodnym z art. 2 Konstytucji.

Należy podkreślić, że kontrolowana uchwała była procedowana już po wydaniu przez Sąd Najwyższy postanowień z 4 i 5 stycznia 2024 r. (sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23). Tym samym Marszałek Sejmu oraz organy postępowania karnego wykonawczego jako organy władzy publicznej zobowiązani byli do uznania stanowiska Sądu Najwyższego. W świetle postanowień Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r. Marszałek Sejmu powinien był zaprzestać uniemożliwiania posłom Mariuszowi Kamińskiemu i Maciejowi Wąsikowi wykonywania ich mandatów. Podobnie organy postępowania karnego wykonawczego winny były nie wszczynać postępowania wykonawczego wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, względnie postępowanie to umorzyć.

Czynności Marszałka Sejmu oraz organów postępowania karnego wykonawczego – ignorujące wskazane orzeczenia Sądu Najwyższego – doprowadziły do petryfikacji stanu naruszenia zasady państwa prawnego, co przełożyło się na działalność całej izby, a w konsekwencji na wadliwość trybu uchwałodawczego.

Działania Marszałka Sejmu oraz organów postępowania karnego wykonawczego, pozostające w sprzeczności z zasadą państwa prawnego, sprawiły, że kontrolowana uchwała została uchwalona przez Sejm obradujący w niewłaściwym składzie. Tym samym kontrolowana uchwała dotknięta jest wadą prawną, która implikuje konieczność stwierdzenia przez Trybunał niezgodności jej art. 2 z art. 2 Konstytucji.

Trybunał dostrzegł, że w praktyce parlamentarnej (z zasady) ustawy i uchwały nie są uchwalane przy udziale wszystkich posłów. Najczęściej jest to spowodowane okolicznościami natury losowej (np. chorobą posła), które uniemożliwiają poszczególnym posłom udział w procesie legislacyjnym. Możliwe jest również występowanie przejściowych wakatów spowodowanych okolicznościami wskazanymi w kodeksie wyborczym, gdy mandat rzeczywiście wygasł (zob. art. 247 § 1 kodeksu wyborczego). W niniejszej sprawie niekonstytucyjność kontrolowanej uchwały nie jest jednak spowodowana tym, że została uchwalona przez Sejm bez udziału wszystkich 460 posłów, lecz tym, iż dwóch posłów na podstawie arbitralnych czynności Marszałka Sejmu oraz organów postępowania karnego wykonawczego, niemających umocowania w obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej porządku prawnym, zostało pozbawionych możliwości wykonywania praw wynikających z mandatu posła w toku prac nad kontrolowaną uchwałą.

W kontekście powyższego Trybunał wskazuje, że nie ulega wątpliwości, iż Konstytucja zabezpiecza prawa posłów. Nad zapewnieniem posłom warunków skutecznego wypełniania obowiązków oraz ochrony ich praw powinien czuwać Marszałek Sejmu. Jego czynności nie mogą prowadzić do bezprawnego różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych posłów. Każdy z 460 posłów – wybranych przez Naród w powszechnych wyborach – z chwilą objęcia mandatu uzyskuje możliwość korzystania z praw poselskich, zwłaszcza z możliwości udziału w głosowaniach, posiada tożsamy status względem innych posłów oraz analogiczne prawa i obowiązki. Tymczasem bezprawne działania Marszałka Sejmu oraz organów postępowania karnego wykonawczego doprowadziły do wykluczenia z prac Sejmu konkretnych osób, kreując tym samym *de facto* nieznaną Konstytucji kategorię posłów niewykonywujących swoich mandatów. Tym samym organ – procedujący w składzie ukształtowanym wskutek bezprawnych czynności Marszałka Sejmu oraz organów postępowania karnego wykonawczego, uniemożliwiających konkretnym posłom uczestniczenie w pracach legislacyjnych nad kontrolowaną uchwałą – nie może być zakwalifikowany jako Sejm w rozumieniu konstytucyjnym. W konsekwencji uchwalenie uchwały przez niewłaściwie ukształtowany organ prowadzi do jej niekonstytucyjności.

6.2. Za irrelevantną dla oceny konstytucyjności kontrolowanej uchwały należy uznać okoliczność, że została ona uchwalona odpowiednią większością głosów z zachowaniem wymaganego *quorum*. W ocenie Trybunału w sytuacji, gdy jakikolwiek poseł zostaje w spo-

sób nielegalny niedopuszczony do udziału w pracach Sejmu nad konkretnym aktem normatywnym, nawet gdy zachowano *quorum* i uzyskano wymaganą większość do jej uchwalenia, akt ten i tak jest dotknięty wadą prawną, jako wydany z naruszeniem zasady państwa prawnego przez organ niespełniający konstytucyjnych wymogów dotyczących przedstawicielstwa Narodu sprawowanego przez posłów. Nielegalne czynności Marszałka Sejmu oraz organów postępowania karnego wykonawczego spowodowały bowiem, że wola określonej grupy wyborców uznających, że Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik powinni być reprezentantami Narodu, została podważona.

Trybunał przypomina po raz kolejny, że w świetle obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik 13 listopada 2023 r. (tj. w dniu złożenia ślubowań poselskich na pierwszym posiedzeniu Sejmu X kadencji) objęli mandaty poselskie, które zachowali pomimo bezprawnego wydania przez Marszałka Sejmu postanowień stwierdzających wygaśnięcie mandatów, co ostatecznie potwierdził właściwy rzeczowo sąd (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r., sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23 – szczególnie w zakresie argumentacji dotyczącej wpływu prezydenckiego prawa łaski zastosowanego przez Prezydenta 16 listopada 2015 r. na sytuację prawną Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika).

W czasie procedowania przez Sejm kontrolowanej uchwały Mariusz Kamiński i Maciej Wąsik byli posłami i przysługiwały im wszystkie uprawnienia związane z pełnieniem funkcji posła – zwłaszcza podstawowe prawo i obowiązek, jakim jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu, znajdujące swoje źródło w konstytucyjnej zasadzie sprawowania władzy przez Naród za pośrednictwem posłów, którzy są jego przedstawicielami (zob. art. 4 ust. 2 w związku z art. 104 ust. 1 Konstytucji) oraz potwierdzonej w ustawodawstwie (zob. art. 3 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora; Dz. U. z 2024 r. poz. 907; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Uniemożliwienie realizacji wskazanego prawa i obowiązku wpływa na wadliwość procesu legislacyjnego, w którym uchwalono kontrolowaną uchwałę, a tym samym powoduje sprzeczność jej art. 2 z art. 2 Konstytucji.

6.3. Na dokonaną przez Trybunał ocenę niekonstytucyjności art. 2 kontrolowanej uchwały nie może mieć również wpływu dyspozycja art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, który stanowi, że „[p]oseł lub senator w czasie pozbawienia wolności nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z niniejszej ustawy”. Jak już wskazano uprzednio, pozbawienie wolności posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika w okresie od 9 do 23 stycznia 2024 r. – w świetle: postanowienia Prezydenta z 16 listopada 2015 r. o zastosowaniu wobec posłów Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika prawa łaski; orzeczeń Trybunału dotyczących prezydenckiej prerogatywy stosowania prawa łaski; postanowień Sądu Najwyższego z 4 i 5 stycznia 2024 r., wydanych w sprawach o sygn. akt I NSW 1268/23 oraz I NSW 1267/23 – miało charakter całkowicie bezprawny. Tym samym nie zaktualizował się skutek, o którym mowa w przytoczonym art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że ustanie wykonywania praw i obowiązków wynikających z mandatu poselskiego na podstawie art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora możliwe jest jedynie wówczas, gdy pozbawienie wolności posła ma charakter legalny.

Niezależnie od powyższego Trybunał dostrzegł także zgłaszane w piśmiennictwie istotne wątpliwości co do zgodności dyspozycji art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z Konstytucją. W tym zakresie podnosi się m.in., że „przepis art. 5a ustawy o wykonywaniu mandatu jest nie tylko wadliwie skonstruowany, ale ponadto jest ewidentnie sprzeczny z konstytucją. (...) Nietrudno przecież zauważyć, że regulacja art. 5a sprowadza się faktycznie do tego, iż pozbawia deputowanego wszystkich jego praw i obowiązków wymie-

nionych w ustawie o wykonywaniu mandatu, co w praktyce jest równoznaczne z pozbawieniem parlamentarzysty większości jego uprawnień i obowiązków związanych ze statusem przedstawiciela suwerena. (...) Ustawa teoretycznie traktuje zatem takiego deputowanego w dalszym ciągu jako parlamentarzystę, przy czym jest to parlamentarzysta nieposiadający żadnego uprawnienia i obowiązku uregulowanego w ustawie o wykonywaniu mandatu, który wiąże się z jego statusem przedstawiciela suwerena (...). Trzeba zatem skonstatować, że tego typu konstrukcja stoi w sprzeczności z zasadą mandatu wolnego wyrażoną w art. 104 ust. 1 konstytucji. (...) Jak już wyżej zauważono, art. 105 ust. 5 konstytucji wyraźnie dopuszcza taką sytuację, tj. możliwość pozbawienia wolności parlamentarzysty. Tej konstatacji nie zmienia nawet stosunkowo nowa regulacja art. 99 ust. 3 konstytucji, zgodnie z którym nie posiada biernego prawa wyborczego osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Utrata biernego prawa wyborczego jest bowiem jednym z powodów wygaśnięcia mandatu, więc parlamentarzysta skazany za czyn opisany w art. 99 ust. 3 traci bierne prawo wyborcze i po prostu przestaje być członkiem Sejmu lub Senatu. Z kolei osoba niebędąca parlamentarzystą, ze względu na to, że zgodnie z art. 99 ust. 3 nie posiada biernego prawa wyborczego, nie będzie mogła kandydować w wyborach parlamentarnych. Przepis art. 99 ust. 3 konstytucji nie przeszkadza natomiast w dalszym sprawowaniu mandatu przedstawicielskiego przez deputowanego np. skazanego i odbywającego karę pozbawienia wolności za przestępstwo nieumyślne lub osobę skazaną na karę aresztu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. (...) Sprzeczność analizowanej regulacji z powołanym przepisem konstytucyjnym uwidacznia się również na poziomie szczegółowej wykładni jego pozostałych elementów. Skoro bowiem art. 5a stanowi ogólnie, że parlamentarzysta pozbawiony wolności nie wykonuje praw i obowiązków «wynikających z niniejszej ustawy» (a więc tych, które wynikają z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora), oznacza to, że do parlamentarzysty pozbawionego wolności nie stosuje się również przepisów rozdziału drugiego ustawy regulujących problematykę immunitetu materialnego i formalnego oraz nietykalności parlamentarnej. Nietrudno dostrzec, że taka regulacja nasuwa poważne wątpliwości co do jej zgodności z art. 105 konstytucji. Immunitety i nietykalność to uprawnienia deputowanego zagwarantowane konstytucyjnie. Nie jest dopuszczalne, aby ustawodawca dyskrejonalnie zmieniał jakiegokolwiek elementy tych instytucji” (K. Grajewski, uwagi 3 i 4 do art. 5a, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. J. Stelina, P. Uziębło, K. Grajewski, Warszawa 2014).

6.4. Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, Trybunał orzekł, że art. 2 kontrolowanej uchwały jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny orzekający w niniejszej sprawie podzielił w relevantnym zakresie stanowisko zajęte w wyroku Trybunału z 19 czerwca 2024 r. o sygn. K 7/24.

7. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli przedmiot kontroli jest niezgodny przynajmniej z jednym wzorcem kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne (zob. np. wyroki z: 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46; 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18, OTK ZU A/2023, poz. 46). Dlatego też Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

8. Ocena zasadności zarzutów materialnoprawnych podniesionych przez wnioskodawcę.

8.1. Pomimo decyzji Trybunału o umorzeniu postępowania w zakresie dotyczącym badania zarzutów materialnoprawnych, sformułowanych przez wnioskodawcę pod adresem zakwestionowanej uchwały, Trybunał, mając na względzie szczególną wagę i znaczenie rozpoznawanej sprawy z punktu widzenia funkcjonowania organów władzy państwowej, postanowił dokonać oceny ich zasadności.

8.2. Wnioskodawca przedstawił trzy zarzuty materialnoprawne dotyczące treści zakwestionowanego przedmiotu kontroli:

– *primo*, art. 2 *in extenso* kontrolowanej uchwały nie określa sprawy w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji (zob. wniosek, s. 14),

– *secundo*, art. 2 *in extenso* kontrolowanej uchwały narusza zasadę określoności przepisów prawa (zob. *ibidem*),

– *tertio*, art. 2 pkt 1, 3 oraz 6 kontrolowanej uchwały narusza art. 10 oraz art. 95 ust. 2 Konstytucji (zob. *ibidem*, s. 14-15).

8.3. Trybunał postanowił w pierwszej kolejności odnieść się do zarzutu najdalej idącego, a związanego z naruszeniem przez art. 2 kontrolowanej uchwały art. 111 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał dostrzegł związek zachodzący między zarzutem braku wskazania przez uchwałodawcę określonej sprawy poddanej badaniu komisji a wykorzystaniem w tekście kontrolowanej uchwały zwrotów niedookreślonych oraz pojemnej definicji legalnej pojęcia „czynności operacyjno-rozpoznawcze”, dlatego zarzuty pierwszy i drugi zostały ocenione łącznie.

8.4. W uzasadnieniu przytoczonego już uprzednio wyroku o sygn. U 4/06 Trybunał Konstytucyjny jasno stwierdził, że „[o]kreślona 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”.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakres działań komisji śledczej wymieniony w art. 2 kontrolowanej uchwały nie jest określoną sprawą w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji. Wadliwość określenia sprawy, której miało dotyczyć śledztwo sejmowe, wynikała z następujących okoliczności.

8.5. Uchwałodawca zakres działania komisji określił w ośmiu rozbudowanych punktach zredagowanych z wykorzystaniem licznych nieprecyzyjnych (niekiedy wzajemnie wykluczających się i niespójnych logicznie) wyrażeń.

Do zwrotów, które nie spełniają wymogów określoności prawa, Trybunał zakwalifikował:

– art. 2 pkt 1 i 2 kontrolowanej uchwały w części obejmującej wyrażenie „lub podobnego oprogramowania służącego inwigilacji”,

– art. 2 pkt 4 kontrolowanej uchwały w części obejmującej zadanie wyrażone w sformułowaniu „ustalenie liczby czynności operacyjno-rozpoznawczych zastosowanych wobec obywateli w następstwie decyzji i wpływów członków Rady Ministrów”,

– art. 2 pkt 6 kontrolowanej uchwały, z uwagi na włączenie do zakresu działania komisji śledczej zadania polegającego na „ustaleni[u], czy miały miejsce przypadki naruszenia lub

nadużycia podstaw (...) faktycznych stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez, na polecenie, za zgodą lub wiedzą członków Rady Ministrów”,
– art. 2 pkt 7 kontrolowanej uchwały w części obejmującej wyrażenie „lub innego systemu służącego prowadzeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych” (we wcześniejszych punktach używano sformułowania „lub podobnego oprogramowania służącego inwigilacji”),
– art. 2 pkt 8 kontrolowanej uchwały w części nakładającej na komisję śledczą obowiązek ustalenia tożsamości osób, „które pośrednio lub bezpośrednio uczestniczyły w wydawaniu decyzji o zastosowaniu oraz w stosowaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych”.

Wszystkie ze wskazanych powyżej części jednostek redakcyjnych art. 2 kontrolowanej uchwały zawierają wyrażenia niedookreślone znaczeniowo, których wykładnia – w ocenie Trybunału – może wywołać zasadnicze trudności. Posłużenie się przez prawodawcę wskazanymi sformułowaniami może skutkować faktycznym rozszerzeniem zakresu działania komisji śledczej, w drodze subiektywnej i arbitralnej interpretacji posłów tworzących komisję, a taki stan rzeczy nie jest dopuszczalny zarówno w perspektywie konieczności określenia sprawy, którą komisja powinna zbadać, jak i w zakresie zagwarantowania ogólnych standardów tworzenia przepisów prawa.

Uwzględniając okoliczność, że komisja śledcza może m.in. wzywać określone osoby do stawienia się na posiedzeniu w celu złożenia zeznań, a także przesłuchiwać tak wezwane osoby, jak również z uwagi na to, że prawo dopuszcza możliwość występowania do organów władzy publicznej o wydanie określonych dokumentów, składania pisemnych wyjaśnień, składania zawiadomienia do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa, a nawet występowania ze wstępnym wnioskiem o pociągnięcie określonych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, przepisy kontrolowanej uchwały określające zadania komisji powinny być zredagowane w sposób precyzyjny, ograniczający nadmierną swobodę interpretacyjną.

Z perspektywy standardów prawidłowej legislacji wskazane byłoby, aby wyrażenia, które w obiektywnej ocenie mogą wywołać wątpliwości interpretacyjne, zostały wyjaśnione przez samego prawodawcę, w drodze zredagowania odpowiednich definicji legalnych.

W art. 1 ust. 2 kontrolowanej uchwały Sejm zawarł jedyną w tym akcie definicję legalną. Zgodnie z rzeczoną przepisem, „[p]rzez czynności operacyjno-rozpoznawcze należy rozumieć kontrolę operacyjną realizowaną za pomocą oprogramowania Pegasus lub podobnego oprogramowania służącego inwigilacji, w tym kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych, kontrolę korespondencji, a także wszelkie inne czynności polegające na kontroli lub utrwalaniu przy użyciu środków technicznych treści rozmów lub przekazów informacji, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną lub za pomocą komunikatorów internetowych”.

Wprowadzona definicja nakazuje przyjęcie na gruncie kontrolowanej uchwały, że na czynności operacyjno-rozpoznawcze składają się: a) kontrola operacyjna realizowana za pomocą oprogramowania Pegasus b) lub kontrola operacyjna realizowana za pomocą podobnego oprogramowania służącego inwigilacji, c) a także „wszelkie” inne czynności polegające na kontroli lub utrwalaniu przy użyciu środków technicznych treści rozmów lub przekazów informacji, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną lub za pomocą komunikatorów internetowych.

Nie ulega wątpliwości, że tak zredagowana definicja legalna jest bardzo pojemna znaczeniowo, między innymi przez wprowadzenie do definiens: alternatyw zwykłych, wyrażenia niedookreślonego znaczeniowo „podobnego oprogramowania służącego inwigilacji” oraz określenia, że do czynności operacyjno-rozpoznawczych zalicza się także „wszelkie [sic!] inne czynności polegające na kontroli lub utrwalaniu przy użyciu środków technicznych treści rozmów lub przekazów informacji”. Tak skonstruowana definicja legalna wpływa na określenie zakresu działania komisji śledczej, ponieważ w art. 2 kontrolowanej uchwały prawodawca

wielokrotnie posługuje się zdefiniowanym pojęciem „czynności operacyjno-rozpoznawcze”. Tym samym pojemna definicja legalna umożliwia szeroką interpretację zadań komisji śledczej.

8.6. Określając zakres działania komisji śledczej w art. 2 pkt 1-8 kontrolowanej uchwały, Sejm wskazał bardzo liczne organy władzy publicznej, których działanie podlega śledztwu sejmowemu. Do tej kategorii – oprócz członków Rady Ministrów – zostali zakwalifikowani m.in. szefowie poszczególnych służb specjalnych, ale także policja i prokuratura.

Tak szeroko określony zakres organów, których działalność stanowi przedmiot ustaleń komisji śledczej jest dodatkowym argumentem popierającym tezę, że śledztwo sejmowe prowadzone na podstawie kontrolowanej uchwały nie dotyczy określonej sprawy, lecz pewnego wycinka działań państwa realizowanych przez różnego rodzaju organy. Tak określony zakres zadań komisji śledczej upoważnia ją do badania działań wielu organów władzy publicznej cechujących się zróżnicowanymi kompetencjami oraz zadaniami w przedmiocie realizowania kontroli operacyjnej, a w konsekwencji umożliwia komisji uzyskanie obszernych danych, informacji o działaniach operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w Polsce przez okres ponad ośmiu lat. Nie sposób jednak rozsądnie zakładać, że umożliwienie przeprowadzenia tak obszernych ustaleń i pozyskanie informacji dotyczących działania różnych (często niezależnych od siebie) organów państwowych może zostać zakwalifikowane jako służące zbadaniu określonej (jednej) sprawy.

8.7. Na negatywną ocenę konstytucyjności art. 2 kontrolowanej uchwały wpływa również sposób określenia przez Sejm horyzontu czasowego śledztwa sejmowego. Komisja śledcza została zobligowana do przebadania relatywnie długiego okresu – od 16 listopada 2015 r. (tj. dnia powołania Rady Ministrów kierowanej przez Beatę Szydło), do 20 listopada 2023 r., przy czym w uzasadnieniu projektu uchwały nie wyjaśniono, dlaczego śledztwo sejmowe obejmować ma okres właśnie do 20 listopada 2023 r. Nie ulega jednak wątpliwości, że intencją Sejmu X kadencji było przebadanie stosowania kontroli operacyjnej wyłącznie w czasach rządów oponentów politycznych obecnej większości parlamentarnej.

Zdaniem Trybunału, tak zakreślone ramy temporalne w pośredni sposób potwierdzają zasadność tezy, że celem powołania komisji śledczej nie było zbadanie określonej sprawy w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji, której okoliczności faktyczne nie zostały wyjaśnione przez organy działające w sposób stały, np. legalnie działającą prokuraturę, lecz przeprowadzenie szeroko zakrojonych badań/studiów nad wycinkiem działalności organów państwowych kierowanych przez osoby związane z administracją rządową stanowiącą emanację Sejmu VIII i IX kadencji.

8.8. W tym stanie rzeczy nie sposób uznać, że przedmiot działania komisji został dostatecznie sprecyzowany, a tym samym może być zakwalifikowany jako zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji. Tym samym Sejm – wbrew wyraźnemu wymogowi konstytucyjnemu – nie powołał komisji śledczej do zbadania „określonej sprawy”.

Zdaniem Trybunału, kontrolowana uchwała doprowadziła do ukonstytuowania organu, który został upoważniony przez Sejm do badania licznych zdarzeń składających się na długotrwałe procesy związane ze stosowaniem kontroli operacyjnej, a nie do zbadania określonej sprawy związanej z problematyką ewentualnej nielegalnej inwigilacji obywateli, również tych zaangażowanych w życie polityczne. Trybunał zgodził się w tym zakresie z poglądem wnioskodawcy, że kontrolowana uchwała „nakazuje badanie pewnego wycinka działal-

ności administracji publicznej (...) potencjalnie związanego z każdym przypadkiem zastosowania kontroli operacyjnej, niekoniecznie z użyciem Pegasus” (wniosek, s. 19).

Uwzględniając znane Trybunałowi na zasadzie notoryjności dane statystyczne ukazujące skalę stosowania w Polsce w poprzednich latach kontroli operacyjnej, można stwierdzić, że tak szeroko określony zakres działań komisji śledczej wskazany w art. 2 kontrolowanej uchwały powoduje, iż może ona zajmować się badaniem tysięcy zdarzeń występujących w związku ze stosowaniem kontroli operacyjnej, a nie określoną sprawą w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji.

8.9. Podsumowując, ze względu na: nieprecyzyjność wyrażeń, które wykorzystano w redakcji poszczególnych punktów art. 2 kontrolowanej uchwały; pojemność definicji zawartej w art. 1 ust. 2 kontrolowanej uchwały; wskazanie relatywnie wielu podmiotów, których działalność miałyby zostać zbadana, jak również relatywnie długi horyzont czasowy wyznaczający obszar zainteresowania komisji, Trybunał uznał, że przedmiot kontroli narusza art. 111 ust. 1 Konstytucji, jak również pozostaje w sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

8.10. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez przedmiot kontroli art. 10 i art. 95 ust. 2 Konstytucji, Trybunał zwrócił uwagę, że w cytowanym już uzasadnieniu wyroku Trybunału o sygn. U 4/06 jednoznacznie stwierdzono, że poza zakresem działania komisji śledczej pozostają te organy konstytucyjne, które wyposażono w przyimoty niezawisłości i niezależności. Nadto Sejm nie jest „uprawniony do podejmowania ani powierzania swoim organom czynności, przy których realizacji następowałaby ingerencja w sferę właściwości ekskluzywnie zastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów władzy publicznej”.

Wobec powyższego należało stwierdzić, że poza zakresem działania komisji śledczej pozostają sądy powszechne, również w zakresie działalności orzeczniczej polegającej na zarządzaniu kontroli operacyjnej, wyrażaniu następczej zgody na stosowanie kontroli operacyjnej oraz wyrażaniu zgody na przedłużanie stosowania kontroli operacyjnej.

8.11. Zgodnie z art. 2 pkt 1 i 3 kontrolowanej uchwały, zakres działania komisji śledczej obejmuje również zbadanie i ocenę legalności: zakupu oprogramowania Pegasus lub podobnego oprogramowania służącego inwigilacji (pkt 1) oraz czynności operacyjno-rozpoznawczych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus stosowanych wobec obywateli Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 3), pkt 6 zaś przesądza, że do zakresu działania komisji śledczej należy także ustalenie, czy miały miejsce sytuacje naruszenia lub nadużycia podstaw prawnych czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że zakres zadań komisji śledczej *de lege lata* pozwala jej na dokonywanie oceny legalności stosowania kontroli operacyjnej, która zarządzana jest przez sąd, a tym samym umożliwia kontrolę orzeczeń (postanowień) sądowych wydawanych w tym przedmiocie. Trybunał podzielił tę ocenę, jednocześnie stwierdzając, że taki stan godzi w same podstawy porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z obowiązującym w Polsce ustawodawstwem, kontrola operacyjna zarządzana jest w drodze postanowienia sądu powszechnego (właściwego sądu okręgowego). Jedynie w wypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa, określone prawem podmioty mogą zarządzić, po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego prokuratora, kontrolę operacyjną, zwracając się jednocześnie do właściwego miejscowo sądu okręgowego z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. W razie nieudzielenia przez sąd zgody w terminie 5 dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej, organ zarządzający wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz do-

konuje protokolarnego, komisyjnego zniszczenia materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania.

Tym samym nawet w sytuacji, gdy zgoda sądu ma charakter następczy, i tak jej wystąpienie jest konieczne do kontynuowania kontroli operacyjnej i możliwości korzystania z materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania.

Szczegółową procedurę zarządzania kontroli operacyjnej określają ustawy regulujące ustrój oraz kompetencje organów wyposażonych w możliwość wnioskowania o zastosowanie kontroli operacyjnej (jako przykład można wskazać art. 19 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2024 r. poz. 145; dalej: ustawa o policji, regulujący procedurę stosowania kontroli operacyjnej przez policję, z tym że analogiczne rozwiązania prawne zostały określone również w innych ustawach o ustroju i kompetencjach służb, takich jak m.in. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowa Administracja Skarbowa czy Służba Ochrony Państwa).

Za konstytucyjnie niedopuszczalne należy zatem uznać rozwiązanie normatywne, które dopuszcza możliwość dokonywania przez Sejm lub jego organ – komisję śledczą – oceny legalności czynności operacyjno-rozpoznawczych obejmujących kontrolę operacyjną zarządzaną przez właściwy sąd powszechny. Powyższe oznacza bowiem ingerencję w czynności sądu objęte sferą niezawisłości sędziowskiej.

Powołując komisję śledczą, Sejm związany jest w szczególny sposób zasadą podziału i równowagi władzy. Z tej przyczyny zadania powierzone komisji śledczej nie mogą być kształtowane w sposób, który doprowadziłby do naruszenia konstytucyjnych relacji z organami niepodlegającymi kontroli sejmowej. Prawo Polskie nie zawiera generalnego upoważnienia do badania przez komisję śledczą dowolnych spraw wskazanych przez Sejm w uchwale powołującej komisję. Sprawa, którą zajmuje się komisja, musi mieścić się w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej, tym samym komisja śledcza może badać działalność tylko tych organów i instytucji, które zostały przez Konstytucję i ustawy poddane kontroli Sejmu (zob. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41 oraz wyrok o sygn. U 4/06).

W demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój opiera się na zasadzie podziału i równowagi władzy ustawodawczej (sprawowanej przez Sejm i Senat), władzy wykonawczej (sprawowanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów) oraz władzy sądowniczej (sprawowanej przez sądy i trybunały), nie jest dopuszczalne, aby komisja śledcza badała legalność postanowień sądów powszechnych wydawanych m.in. w przedmiocie stosowania kontroli operacyjnej. Działanie takie wkracza w jądro kompetencyjne władzy sądowniczej powołanej do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w tego typu sprawach.

W ocenie Trybunału, dopuszczenie możliwości badania przez komisję śledczą legalności stosowania kontroli operacyjnej stanowi rażące naruszenie zasady podziału i równowagi władz, przez wkroczenie w domenę zastrzeżoną dla sądu powszechnego, który jest organem władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (zob. art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji). Wskazanego naruszenia dopuszcza się zarówno Sejm przez niekonstytucyjne określenie zakresu działania komisji, jak i sama komisja śledcza – o ile podejmuje czynności zmierzające do realizacji wadliwie określonego zakresu działania.

Ocenę legalności orzeczeń sądowych mogą przeprowadzać wyłącznie sądy, w ramach przewidzianych prawem procedur kontroli wydanych judykatów. Ustawy określające zasady stosowania kontroli operacyjnej dopuszczają możliwość sądowego badania legalności postanowień sądów okręgowych wydanych w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej, udzielenia zgody w trybie następczym na prowadzenie kontroli operacyjnej oraz przedłużenia stosowania kontroli operacyjnej (zob. np. art. 19 ust. 20 ustawy o policji przyznający – podobnie jak w innych ustawach dotyczących stosowania kontroli operacyjnej – możliwość złożenia na powyższe postanowienia zażaleń).

Tym samym działanie komisji śledczej w zakresie badania legalności stosowania kontroli operacyjnej zarządzanej postanowieniem niezależnego sądu stanowi oczywiste naruszenie Konstytucji. Jest także niedopuszczalne w świetle art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024), zgodnie z którym przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych.

Nadto nie ulega wątpliwości, że Sejm z mocy art. 95 ust. 2 Konstytucji upoważniony jest do kontrolowania Rady Ministrów, a także innych organów administracji rządowej. Tym samym komisja śledcza może badać okoliczności faktyczne związane wyłącznie z działaniem organów, wobec których Sejm realizuje funkcję kontrolną. *De lege lata* nie ma natomiast możliwości, aby komisja śledcza kontrolowała działalność sądów powszechnych. Uchwała dopuszczająca możliwość objęcia zakresem działania komisji śledczej czynności dokonanych przy udziale sądu w przedmiocie zarządzania kontroli operacyjnej prowadzi zatem do oczywistego naruszenia art. 95 ust. 2 Konstytucji.

9. Skutki wyroku.

Z chwilą ogłoszenia wyroku w Monitorze Polskim art. 2 kontrolowanej uchwały traci moc.

Biorąc pod uwagę, że uznany za niezgodny z Konstytucją art. 2 kontrolowanej uchwały określa zakres działania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus przez członków Rady Ministrów, służby specjalne, Policję, organy kontroli skarbowej oraz celno-skarbowej, organy powołane do ścigania przestępstw i prokuraturę w okresie od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 20 listopada 2023 r., komisja ta winna po ogłoszeniu niniejszego wyroku zaprzestać swej działalności.

Na zakończenie Trybunał wskazuje, że zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji orzeczenia Trybunału w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Brak niezwłocznej publikacji orzeczeń Trybunału stanowi zatem działanie sprzeczne z prawem, które w konsekwencji może aktualizować się odpowiedzialnością prawną, w tym także karną, osób, na których spoczywa obowiązek promulgacji judykatów Trybunału.

Z przedstawionych racji Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.