



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 listopada 2024 r.

Pozycja 100

## WYROK

z dnia 6 listopada 2024 r.

Sygn. akt U 2/24

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący  
Julia Przyłębska  
Bogdan Świączkowski – sprawozdawca,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 6 listopada 2024 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- „1) art. 1 i 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego z art. 111 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 95 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji, art. 7 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (w zakresie standardu rzetelnego procesu) oraz art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej [Dz. U. z 2016 r. poz. 1024] z powodu braku precyzyjnego określenia, że przedmiotem badania przez Komisję jest wyłącznie ekstraordynaryjny tryb wyborów w formie korespondencyjnej, a nie zwykle czynności podejmowane w każdych wyborach Prezydenta RP, co umożliwia prowadzenie faktycznych prac Komisji w zakresie działania administracji rządowej w każdych wyborach,
- 2) art. 1 i 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego z art. 111 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 95 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji, art. 7 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (w zakresie standardu rzetelnego procesu) oraz art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej z powodu braku precyzyjnego określenia horyzontu czasowego sprawy badanej przez Komisję Śledczą,

- 3) art. 1 i 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego z art. 111 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 95 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji, art. 7 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z 146 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, w zw. z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej z powodu braku precyzyjnego określenia horyzontu czasowego i przedmiotowego sprawy badanej przez Komisję Śledczą, w tym na działanie mające oceniać skutki prawnomiędzynarodowe formy prawnej zmiany terminu wyborów, formy prawnej wycofania z obiegu prawnego decyzji w postaci wygaszenia czy uchylecia decyzji o organizacji wyborów korespondencyjnych, co jest kompetencją MSZ w każdych wyborach niezależnie od ich korespondencyjnej formy, a wynika ze zobowiązań prawnomiędzynarodowych Polski w zakresie wzajemnej obserwacji wyborów przez organy OBWE i UE, a także skutków takiej decyzji dla przeprowadzenia wyborów zagranicą,
- 4) art. 1 i 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego z art. 111 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 95 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji, art. 7 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, w zakresie badania uprawnienia Marszałka Sejmu do wyznaczenia Wyborów Prezydenckich i art. 129 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie stwierdzenia legalności wyborów przez Sąd Najwyższy oraz art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej z powodu braku ograniczenia prac Komisji śledczej do działań administracji rządowej w art. 1 Uchwały, więc w zakresie ingerencji w kompetencje organów konstytucyjnych, Marszałka Sejmu, Sądu Najwyższego,
- 5) art. 1 i 2, ust. 1 lit. a i b Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego z art. 111 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 173 Konstytucji RP, art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, 183 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; art. 188 Konstytucji RP, 198 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; oraz art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej w zakresie «oceny legalności» działań, więc w zakresie naruszenia przez Uchwałę powołującą Komisję trójpodziału władzy i ingerencję w kompetencję Sądów, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu,
- 6) art. 2, ust. 4 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego z art. 111 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r.

o sejmowej komisji śledczej w zakresie nieprecyzyjności i możliwości oceny przez Komisję wszelkich innych aktów prawnych, decyzji, poleceń lub postanowień wydawanych przez administrację rządową, także tych, które są typową i zwykłą pracą administracji rządowej w każdych wyborach prezydenckich”;

o r z e k a:

**Art. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego (M. P. poz. 1440) jest niezgodny z art. 111 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 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. Grupa posłów na Sejm we wniosku z 28 lutego 2024 r. (dalej także: wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie niezgodności: art. 1 i art. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego (M. P. poz. 1440; dalej: uchwała z 7 grudnia 2023 r.) z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 oraz art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 146 ust. 1 i 4 w związku z art. 149 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 128 ust. 2 i art. 129 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024; dalej: u.s.k.ś.); art. 1 i art. 2 pkt 1 lit. a i b uchwały z 7 grudnia 2023 r. z art. 111 ust. 1 w związku z art. 173, art. 175 ust. 1, art. 183 ust. 1 i 2, art. 188, art. 198 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 1 i art. 2 u.s.k.ś.; art. 2 pkt 4 uchwały z 7 grudnia 2023 r. z art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 i art. 2 u.s.k.ś.

1.1. Wnioskodawca wskazał, że przedmiotem badania komisji nie może być ogólny tryb i sposób przeprowadzania wszelkich wyborów prezydenckich, albowiem nie sposób uznać tego za jedną sprawę. Tym samym zwykłe powtarzalne czynności związane z organizacją wyborów, jakich dokonuje Marszałek Sejmu, Sąd Najwyższy, posłowie i senatorowie czy rząd nie jest przedmiotem badań komisji śledczej, gdyż jest to efekt ustroju konstytucyjnego. Zdaniem wnioskodawcy, przedmiotem badań komisji są kwestie związane z „ponadzwyczajnymi” działaniami organizacji wyborów a nie zwykłymi działaniami związanymi z organizacją każdego wyborów.

1.2. Odnośnie do zakresu czasowego prac komisji śledczej, wnioskodawca wskazał, że musi on być „racjonalny”. Zarzucił, że komisja dowolnie określa „horyzont czasowy swojej

pracy”, nie wskazano go zatem precyzyjnie, np. do dnia przeprowadzenia wyborów. W ocenie wnioskodawcy, „[w]ydaje się naturalne, że badając coś w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów badamy do daty tych wyborów. Po tej dacie wszak nie ma co przygotowywać czy czego przeprowadzać. Nie jest przedmiotem badania Komisji forma prawna wykluczenia z obrotu decyzji, bo jest to odrębny od organizacji wyborów przedmiot – kolejna sprawa. Bezsporne jest, że przedmiotem jest faza przed wyborami więc organizacja, a nie problem faktyczny, organizacyjny i prawny po wyborach. To jest oddzielne zagadnienie przedmiotowe, ale także czasowe”.

1.3. Wnioskodawca podniósł, że „nie może być przedmiotem badań Komisji Śledczej w zakresie wyborów w formie korespondencyjnej w Polsce kwestia badania formy wycofania z obiegu prawnego decyzji w postaci wygaszenia czy uchylecia decyzji o organizacji wyborów korespondencyjnych w stosunkach międzynarodowych. To także inna kolejna sprawa w rozumieniu art. 2 i 111 Konstytucji RP. To jak przedstawić międzynarodowo kwestię wyborów korespondencyjnych, następnie wycofanie się z nich, a następnie przeprowadzenie klasycznych w czerwcu, jest kompetencją MSZ. Nie jest to w oczywisty sposób przedmiot działania Komisji. Przekaz Państwa Polskiego na zewnątrz musi być spójny, czym innym jest «odwołaliśmy» wybory, czym innym «wygasiliśmy» wybory, czym innym «przełożyliśmy» wybory. Musi to jednak być spójne i w narracji MSZ i Rządu, ale także na gruncie dokumentów, jakie będzie przecież także analizować społeczność międzynarodowa, ambasady itd.”.

1.4. W ocenie wnioskodawcy, „nie jest właściwy przedmiotowo art. 1 Uchwały w zakresie braku ograniczenia prac Komisji śledczej do działań administracji rządowej. Sama treść art. 1 Uchwały pozwala na ocenę i ingerencję w kompetencje organów konstytucyjnych, Marszałka Sejmu, Sądu Najwyższego. (...) Zakres prac komisji z art. 1 Uchwały pozwala wszak na badanie czemu na dzień 10 maja 2020 r. zarządzono wybory, a nie w inny objęty konstytucyjnymi widełkami termin. Byłoby to jaskrawe naruszenie Konstytucji, bo wybór terminu jest w wyłącznej kompetencji Marszałka Sejmu. Zakres prac komisji z art. 1 Uchwały nie ogranicza się do administracji rządowej czy władzy politycznej, ale obejmuje także władzę sądową. Można zatem «zbadać» czy Sąd Najwyższy badał możliwość udziału w procesie legislacyjnym, czy przedmiotem narady w Sądzie Najwyższym stwierdzającym ważność wyboru Prezydenta RP w czerwcu była kwestia konstytucyjnego terminu wyborów, odwołania wyborów kopertowych itd. Art. 1 Uchwały takiego «badania» Komisji nie wyklucza. Wyklucza to jednak Konstytucja. Można także uznać za dopuszczalne zbadanie przez Komisję śledczą roli TK wskutek złożonych pytań przez grupę posłów, bo art. 1 Uchwały nie ogranicza przedmiotowo, podmiotowo i czasowo działań Komisji”.

1.5. Zdaniem wnioskodawcy, „nie może być przedmiotem prac sejmowej komisji śledczej «ocena legalności». Jest tak dlatego, że w zakresie «oceny legalności» działań kogokolwiek właściwe są wyłącznie Sądy i Trybunały. Nielegalność działań nie może być stwierdzona przez Sejm, więc tym bardziej przez jakąkolwiek komisję sejmową. Dochodzi więc do oczywistego naruszenia przez Uchwałę powołującą Komisję trójpodziału władzy i ingerencję w kompetencję Sądów, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Komisja Sejmowa może badać nieprawidłowości, ale nie może stwierdzić, że działanie polegające na «abc» jest nielegalne, bo tym zajmuje się inna władza. Nie może tego zwłaszcza stwierdzić personalnie wobec jakiejś osoby. Komisja stanie się wtedy jakimś sądem albo jakimś trybunałem. Komisja ma prawo stwierdzać nieprawidłowości, nieścisłości, ale nie może zawierać oceny legalności. Za kuriozalne będzie trzeba uznać wywody i analizy Sejmowej Komisji Śledczej np. w zakresie działania w kontratybie stanu wyższej konieczności – pandemii i przyjmowania np. czy mamy do czynienia z przesłanką pierwotnie legalizującą czy

wtórnie dekryminalizującą, a może wtórnie legalizującą. Przecież «ocena legalności» to także ocena kontratypowa. W oczywisty sposób jest to przedmiot analizy sądu, nie Sejmu. Za niedopuszczalne przedmiotowo należy uznać także art. 2 ust. 4 Uchwały, w zakresie nieprecyzyjności i możliwości oceny przez Komisję wszelkich innych aktów prawnych, decyzji, poleceń lub postanowień wydawanych przez administrację rządową, także tych, które są typową i zwykłą pracą administracji rządowej w każdych wyborach prezydenckich. (...) Art. 2 ust. 4 Uchwały powinien precyzować, że nie jest przedmiotem badania zwykła działalność administracji, więc ust. 4 winien zawierać postanowienie, «z wyłączeniem zwykłych czynności podejmowanych przy organizacji każdych wyborów prezydenckich», aby przedmiotem badań nie były właśnie takie działania».

2. W piśmie z 20 marca 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

## II

Na rozprawę 6 listopada 2024 r. stawił się umocowany przedstawiciel wnioskodawcy poseł Przemysław Czarnek. Nie stawił się ani przedstawiciel Sejmu ani Prokuratora Generalnego. Przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał *petitum* wniosku oraz jego uzasadnienie.

W kolejnej części rozprawy skład orzekający miał możliwość zadawania pytań. Pytanie zadał sędzia sprawozdawca oraz przewodniczący składu orzekającego. Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi ogólne.

#### 1.1. Status komisji śledczej.

Zgodnie z art. 111 Konstytucji Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Tryb działania komisji śledczej określa ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024; dalej: u.s.k.s. lub ustawa o sejmowej komisji śledczej). W sprawach nieuregulowanych w ustawie o sejmowej komisji śledczej do komisji stosuje się przepisy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990; dalej: regulamin Sejmu). Komisja śledcza jest jednym z instrumentów kontroli sejmowej przewidzianych w Konstytucji. Kontrola sejmowa oznacza prawo tego organu władzy ustawodawczej do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności. Kontrola ta służy nie tylko zebraniu informacji niezbędnych do realizacji funkcji ustawodawczej, lecz także umożliwia egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu i jego członków. W świetle art. 95 ust. 2 Konstytucji zakres kontroli działania komisji śledczej obejmuje bowiem w szczególności działalność Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej.

Działanie każdego organu państwa, także Sejmu, komisji sejmowej i poszczególnych członków takiej komisji, ma realizować cele, zasady i wartości konstytucyjne. Jest to o tyle istotne, że wprawdzie chronione konstytucyjnie wolności i prawa mogą być ograniczane w ustawach, ale wyłącznie w granicach określonych przez Konstytucję. Nie jest to w żadnym wypadku dopuszczalne w drodze innych aktów, nawet jeżeli – tak jak uchwały Sejmu – pochodzą od organu, który odgrywa główną rolę w procesie stanowienia ustaw. Dotyczy to tak-

że ingerencji w funkcjonowanie tych organów państwa, którym przysługuje konstytucyjnie zagwarantowana niezależność, niezawisłość i samodzielność. Sejm, powołując komisję, jest związany w szczególności konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz. Z tej przyczyny zadania powierzone sejmowej komisji śledczej nie mogą być kształtowane w sposób, który prowadziłby do naruszenia konstytucyjnych regulacji dotyczących relacji z organami niepodlegającymi kontroli sejmowej. System polskiego prawa nie zawiera generalnego upoważnienia do badania przez komisję śledczą dowolnych spraw wskazanych przez Sejm. Granice działania komisji śledczych są wyznaczone konstytucyjnymi granicami kontroli sejmowej. Sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi mieścić się w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej określonym w Konstytucji oraz w ustawach. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że komisje śledcze mogą badać wyłącznie działalność organów i instytucji publicznych wyraźnie poddanych przez Konstytucję i ustawy kontroli Sejmu (zob. wyrok z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109).

### 1.2. Badanie konstytucyjności uchwał sejmowych.

Problem dopuszczalności badania konstytucyjności uchwał sejmowych był już przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku o sygn. U 4/06 wskazano, że zwierzchnictwem Konstytucji objęta jest każda działalność Sejmu, a nie wyłącznie ta, która polega na stanowieniu ustaw, jako aktów normatywnych powszechnie obowiązujących oraz że „[b]rak jakichkolwiek podstaw do tezy, jakoby posługując się formą uchwały, Sejm dysponował nieograniczoną i niepodlegającą kontroli kompetencją”.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. U 4/06 podkreślono również, że zgodnie z art. 188 Konstytucji dopuszczalne jest badanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją „«przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe»». Nie ulega wątpliwości, że Sejm jest centralnym organem państwowym. Powstaje tu jednak kolejny problem: czy uchwałę Sejmu można zakwalifikować jako «przepis prawa» w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Jeżeli uchwała jest przepisem prawa, czyli ma charakter normatywny, może być przedmiotem sprawowanej przez Trybunał kontroli konstytucyjności i legalności. Odmienne stanowisko oznaczałoby możliwość obowiązywania niepodlegających kontroli aktów normatywnych Sejmu, które są niezgodne z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Nie można wykluczyć ryzyka naruszenia prawa przez uchwałę Sejmu, zwłaszcza że tryb postępowania uchwałodawczego jest mniej rygorystyczny aniżeli postępowania ustawodawczego. Aby można było stwierdzić, czy zarzut naruszenia Konstytucji przez uchwałę Sejmu jest uzasadniony, czy nieuzasadniony, uchwała taka musi być przedmiotem postępowania (oceny) przed Trybunałem Konstytucyjnym”.

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

1.3. W ustawie o sejmowej komisji śledczej zostały określone m.in. elementy trybu powoływania komisji śledczych oraz niektóre zasady kształtowania ich składów osobowych. W sprawach nieuregulowanych wskazaną ustawą do komisji śledczej stosuje się przepisy regulaminu Sejmu, przede wszystkim przepisy działu II rozdziału 11a.

Zgodnie z art. 136c regulaminu Sejmu, proces tworzenia komisji śledczej składa się z dwóch etapów: podjęcia uchwały powołującej komisję (w której m.in. wskazana jest liczba

członków komisji) oraz podjęcia uchwały w sprawie wyboru składu osobowego komisji. Podjęcie każdej z tych uchwał następuje w innym terminie. Procedura zgłaszania i weryfikacji kandydatów na członków komisji uregulowana została w art. 136c ust. 2-11 regulaminu Sejmu.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego (M. P. poz. 1440; dalej: uchwała z 7 grudnia 2023 r.), której wybrane przepisy zostały zakwestionowane we wniosku wszczynającym niniejsze postępowanie, odpowiada formalnym cechom aktu normatywnego. Została opatrzona tytułem i rozpoczyna się wstępem wskazującym prawną podstawę jej wydania. Składa się z czterech przepisów, wyodrębnionych graficznie i oznaczonych kolejnymi jednostkami redakcyjnymi tekstu prawnego. Należy zauważyć, że w obrębie jednego aktu prawnego występować mogą przepisy o niejednorodnym charakterze z punktu widzenia zawartości normatywnej.

Ze względu na zakres zaskarżenia uchwały z 7 grudnia 2023 r., konieczna jest ocena normatywności (jako warunku objęcia merytoryczną kontrolą konstytucyjności), a przez to również analiza treści, dotycząca każdej z wypowiedzi sformułowanych w art. 1 oraz art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r.

## 2. Przedmiot kontroli.

2.1. Art. 1 uchwały z 7 grudnia 2023 r. stanowi, że powołuje się komisję śledczą o określonej (wymienionej w tym przepisie) nazwie własnej: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej powołuje Komisję Śledczą do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, zwaną dalej «Komisją»”. Zgodnie z wymaganiami sformułowanymi w art. 2 ust. 3 u.s.k.ś., kolejny art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. określa zakres działania powołanej komisji śledczej:

„Do zakresu działania Komisji należy:

1) zbadanie i ocena legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego przez organy administracji rządowej, w szczególności działań podjętych przez członków Rady Ministrów, w tym Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego oraz Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Aktywów Państwowych Jacka Sasina, i podległych im funkcjonariuszy publicznych, w tym:

a) zbadanie i ocena legalności przygotowania przez Radę Ministrów projektów ustaw oraz innych zmian legislacyjnych mających na celu przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego,

b) zbadanie i ocena legalności wydawania przez członków Rady Ministrów decyzji, poleceń lub postanowień w związku z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, w szczególności poleceń wydanych przez Prezesa Rady Ministrów spółkom prawa handlowego: Poczta Polska S.A. oraz Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.;

2) ustalenie, czy organy administracji rządowej działając w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, w czasie trwania pandemii COVID-19, miały świadomość, że ich przeprowadzenie może spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób;

3) ustalenie, czy działania podejmowane przez organy administracji rządowej w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego doprowadziły do niekorzystnego rozporządzenia środkami publicznymi lub innymi lub niekorzystnego gospodarowania mieniem Skarbu Państwa lub mieniem innych osób prawnych;

4) zbadanie i ocena działań podjętych w celu przygotowania przez organy administracji rządowej innych aktów prawnych, decyzji, poleceń lub postanowień w związku z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego;

5) ustalenie faktycznych autorów spośród organów administracji rządowej projektów ustaw oraz innych zmian legislacyjnych mających na celu przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego”.

Kolejny artykuł (art. 3) poświęcony jest ustaleniu liczby posłów wchodzących w skład komisji (11 członków), a ostatni (art. 4) wskazuje termin wejścia w życie uchwały.

2.2. Zaskarżony we wniosku art. 1 uchwały z 7 grudnia 2023 r. kreuje *ad hoc* organ Sejmu w postaci komisji śledczej z jednoczesnym nadaniem nazwy własnej. Akt powołania komisji jako akt kreacyjny ma charakter jednostkowy i jako taki nie podlega kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny, ponieważ kontrola ta może dotyczyć – zgodnie z art. 188 Konstytucji – tylko aktów normatywnych: ustaw i umów międzynarodowych oraz „przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe”.

Trybunał stwierdził, że wykreowana w zaskarżonym art. 1 uchwały z 7 grudnia 2023 r. nazwa komisji śledczej nie może – niezależnie od tego, czy ze względu na jej ogólnikowość byłoby to w ogóle realne – bezpośrednio służyć rekonstrukcji sprawy powierzonej jej do zbadania. Nazwa ta może potencjalnie stanowić co najwyżej wskazówkę interpretacyjną w procesie wykładni art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r., który wprost wyznacza zakres działania komisji śledczej.

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

Z tej przyczyny Trybunał umorzył postępowanie w sprawie zarzutu niekonstytucyjności aktu powołania (oceny konstytucyjności art. 1 uchwały z 7 grudnia 2023 r.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 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).

Trybunał wskazał, że postanowienie o umorzeniu postępowania co do art. 1 uchwały z 7 grudnia 2023 r. nie może być rozumiane jako uznanie przez Trybunał, że procedura powołania przedmiotowej komisji śledczej lub poszczególne czynności podejmowane przez ten organ są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.

2.3. Zakwestionowany art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. wymienia zadania, których suma wyznacza zakres działalności komisji śledczej do zbadania i oceny legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego. Przepis ten wyznacza zakres przedmiotowy (sprawę), w którego obrębie komisja śledcza będzie korzystała ze swych kompetencji, określonych w Konstytucji i ustawie o sejmowej komisji śledczej.

Wskazując na mieszany charakter prawny uchwały z 7 grudnia 2023 r. – art. 1 kreujący komisję śledczą oraz art. 2 – wyznaczający jej zadania, należało zbadać kwestię norma-



tywności art. 2 tej uchwały. Zaskarżony art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. wymienia w pięciu punktach zakres działania komisji, czyli cele działalności powołanej komisji.

2.4. Trybunał wielokrotnie w swym orzecznictwie zajmował się pojęciem aktu normatywnego oraz poszukiwaniem właściwych jego kryteriów. Uznanie normatywności uchwały o powołaniu komisji śledczej, umożliwiające Trybunałowi przyjęcie kognicji w zakresie badania zgodności uchwały z Konstytucją, było przedmiotem badania w sprawie o sygn. U 4/06. Trybunał wskazał, że „[p]o pierwsze, normy, które wyznaczają obowiązki organów państwowych, są rekonstruowane nie tylko na podstawie przepisów prawa materialnego, lecz także przepisów proceduralnych oraz przepisów dotyczących ustroju odpowiednich organów państwa. Po drugie, wyróżnia się podstawowe typy przepisów prawnych, które tworzą zasadniczy zręb norm bezpośrednio jakieś czyny nakazujących albo udzielających upoważnień do dokonania czynności ustanawiających czy aktualizujących uprzednio ustanowione dla kogoś obowiązki. Po trzecie, w tekstach prawnych spotyka się jednakże liczne takie przepisy, które nie mają samodzielnego znaczenia, lecz w różny sposób uzupełniają, modyfikują czy ograniczają treść norm formułowanych w ogólnym zarysie w przepisach podstawowych o charakterze zrębowym. Po czwarte, kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają przepisy, które chociaż nie ustanawiają kompletnych norm prawnych, mają znaczenie normatywne w tym sensie, że stanowią element normy, której zręb zawarty jest w innym akcie prawnym. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby, że prawodawca, posługując się dopuszczalną z punktu widzenia zasad legislacji techniką konstruowania norm, mógłby *de facto* zmniejszać zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego”.

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

Stosownie do przyjętych wyżej założeń, choć art. 7 ust. 1 u.s.k.ś. jest wyodrębnioną graficznie jednostką tekstu aktu normatywnego, to nie stanowi budulca wystarczającego do zrekonstruowania pełnej normy prawnej, jest więc kompetencyjnym przepisem zrębowym niezupełnym. W konsekwencji te przepisy uchwały z 7 grudnia 2023 r., które wyznaczają przedmiot jej działania, winny być klasyfikowane jako przepisy uzupełniające, przy czym bez znaczenia jest, że są one usytuowane poza ustawą z 21 stycznia 1999 r., w akcie innego rodzaju, a mianowicie w uchwale sejmowej.

Uznanie zakwestionowanej w niniejszej sprawie uchwały za nieodzowny element służący odtworzeniu normatywnej podstawy działania powołanej tą uchwałą komisji śledczej opiera się na tym, że dopiero ustalenie zakresu powierzonych do zbadania spraw pozwala na wskazanie granic, w jakich komisja ta może korzystać z uprawnień wynikających z przepisów ustawy o sejmowej komisji śledczej. Bez tego uzupełnienia, przy samodzielnie stosowanym art. 7 u.s.k.ś., nie byłaby możliwa ocena ani legalności działania komisji śledczej.

W dalszej kolejności należało zatem zbadać, czy norma rekonstruowana z treści art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. w związku z art. 7 u.s.k.ś. ma cechy generalności i abstrakcyjności.

O tym, czy dana norma jest generalna, czy indywidualna, decyduje sposób oznaczenia adresata tej normy. Z normą generalną mamy do czynienia wtedy, gdy oznaczenie to następuje przez wskazanie cech rodzajowych adresata. Normy generalnej nie można utożsamiać z normą ogólną, tzn. wyznaczającą więcej niż jednego adresata, gdyż adresatów o określo-

nych cechach rodzajowych może być wprawdzie faktycznie kilku, ale może być taki tylko jeden, a może faktycznie takich osób nie być wcale.

Odnosząc te uwagi do uchwały zakwestionowanej we wniosku grupy posłów, Trybunał stwierdził, że normy z nich rekonstruowane mają generalny charakter. Z tego, że współkształtują one dopuszczalny zakres działania komisji śledczej, wynikać może – w zależności od przyjętej koncepcji teoretycznej – że ich pierwotnym (bezpośrednim) adresatem jest powołana komisja śledcza. Adresatem jest w istocie organ kolegialny określony rodzajowo nazwą własną, w skład którego wchodzi zespół osób wyróżnionych nie pod względem tożsamości, lecz przez pełnioną funkcję członka komisji (adresatem nie są więc indywidualnie wskazani posłowie) – (por. wyrok o sygn. U 4/06).

Przyjęcie natomiast za podstawę analizy cechy generalności normy rekonstruowanej z uchwały z 7 grudnia 2023 r. tzw. teorii normy kompetencyjnej prowadzi do wniosku, że adresatem normy udzielającej upoważnienia powołanej komisji śledczej do dokonywania pewnych czynności konwencjonalnych (w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania) jest każdy podmiot, wobec którego mogą być skierowane władcze akty komisji. Także ten typ wnioskowania prowadzi do konkluzji, że norma kompetencyjna budowana przy wykorzystaniu treści normatywnej zawartej w zakwestionowanej w niniejszej sprawie uchwale ma cechy generalności.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie przyjął zatem, że art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. ma charakter normatywny i podlega kontroli konstytucyjności.

### 3. Wzorce kontroli.

Wnioskodawca w *petitum* wniosku wskazał między innymi, że: 1) art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. jest niezgodny z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 oraz art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 146 ust. 1 i 4 w związku z art. 149 ust. 1 w związku z art. 87 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 128 ust. 2 i art. 129 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 i art. 2 u.s.k.ś.; 2) art. 2 pkt 1 lit. a i b uchwały z 7 grudnia 2023 r. jest niezgodny z art. 111 ust. 1 w związku z art. 173, art. 175 ust. 1, art. 183 ust. 1 i 2, art. 188, art. 198 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 1 i art. 2 u.s.k.ś.; 3) art. 2 pkt 4 uchwały z 7 grudnia 2023 r. jest niezgodny z art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 i art. 2 u.s.k.ś.

### 4. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z wzorcami kontroli.

4.1. Zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji komisja śledcza może być powołana „do zbadania określonej sprawy”. Określoność sprawy jest zatem przesłanką konstytucyjności działania komisji jako komisji śledczej. Wymagało zatem zbadania, czy treść art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. daje podstawy do oceny, że wymóg powołania komisji śledczej „do zbadania określonej sprawy” jest spełniony przez zaskarżoną uchwałę.

Komisja śledcza jest organem procesowym wyposażonym w pewnym zakresie w takie uprawnienia, jakimi dysponują organy prokuratorskie i sądowe. Ekstensywne lub niewłaściwe używanie tych instrumentów wiąże się z ryzykiem zagrożenia wartości chronionych konstytucyjnie. W wypadku naruszenia tych dóbr dopuszczalna jest kontrola prawidłowości działania komisji śledczej. Może np. dokonywać jej sąd powszechny, przy okazji rozpatrywania wniosku komisji o zastosowanie kary porządkowej (art. 12 u.s.k.ś.). Negatywny skutek dokonania takiej kontroli wpłynie na odmowę uwzględnienia wniosku komisji śledczej.

Konieczne jest wyraźne określenie nie tylko zakresu (przedmiotu) działania komisji śledczej, lecz również jednoznacznie wyraźne określenie sprawy, która ma być przedmiotem śledczych działań komisji. Podjęcie jakichkolwiek działań śledczych poprzedzone musi być ustaleniem celu, którego realizacji działania te mają służyć. Identyfikacja podmiotów oraz

przedmiotu, którymi ma się zajmować komisja śledcza, jest warunkiem *sine qua non* precyzyjnego ustalenia problemów, które komisja ma rozwiązać.

Dla prawidłowości powołania komisji śledczej zasadnicze znaczenie ma określenie pojęcia „sprawa”. „Sprawa” w postaci pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności musi uzewnętrznić się już na etapie poprzedzającym przyjęcie stosownej uchwały sejmowej. Istnienie sprawy wymagającej zbadania jako przesłanka utworzenia komisji musi być zobiektywizowane. Sejm nie może, opierając się jedynie na bliżej nieskonkretyzowanych podstawach (np. na „przekonaniu społecznym”), uruchamiać tak szczególnego trybu kontrolno-śledczego. Niedopuszczalne jest zarówno nieokreślenie (niedookreślenie) sprawy powierzanej komisji śledczej, jak i określenie tej sprawy za pomocą parametrów (przedmiot, podmiot, okres objęty kontrolą), które z góry wykluczają jej zbadanie (por. wyrok o sygn. U 4/06).

W wyroku o sygn. U 4/06 Trybunał wyznaczył standardy konstytucyjne, których Sejm winien przestrzegać w przypadku podejmowania uchwały o powołaniu komisji śledczej. Trybunał miał na uwadze te standardy także w wyroku z 26 listopada 2008 r., sygn. U 1/08 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 160), w którym zliberalizował bardziej rygorystyczny (konkretny) sposób rozumienia „określoności” sprawy we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku o sygn. U 1/08 Trybunał stwierdził, że komisja śledcza jest jednym z podstawowych konstytucyjnych narzędzi kontroli parlamentarnej. Wskazał też, że „[w]yznaczone w uchwale daty mają podstawowe znaczenie dla określenia sprawy, którą ma zbadać Komisja”. Trybunał podniósł, że „[i]nformacje uzyskane w toku śledztwa sejmowego mogą doprowadzić do uchwalenia przez Sejm odpowiednich regulacji prawnych, mających zapobiegać w przyszłości występującym nieprawidłowościom czy też naruszeniom prawa lub być podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej albo konstytucyjnej określonych osób. Tak wyznaczony cel działania komisji śledczej powoduje, że «określona sprawa» w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji obejmuje zbiór okoliczności, które stanowią przedmiot zainteresowania Sejmu. Zbiór ten może zatem dotyczyć różnych przejawów działalności administracji rządowej, które składają się na dający się wyodrębnić i sprecyzować mechanizm postępowania zrozumiąły dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji. Jednocześnie przedmiot działania komisji śledczej musi być tak wyznaczony, by komisja śledcza miała faktyczne możliwości zbadania powierzonej jej sprawy w toku kadencji Sejmu”.

Potwierdził to także Trybunał w wyroku z 10 września 2024 r., sygn. U 4/24 (OTK ZU A/2024, poz. 88) wskazując, że „nieprecyzyjność wyrażenia, które wykorzystano w redakcji poszczególnych punktów art. 2 kontrolowanej 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)]; 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”, doprowadziły do uznania, że przedmiot kontroli nie jest „określoną sprawą” w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji.

W kwestionowanym art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. (jak również w tytule uchwały i w jej art. 1, we fragmencie określającym nazwę komisji), wskazano, że komisja śledcza bada legalność, prawidłowość oraz celowość działań podjętych w celu przygotowania i prze-

prowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego. Sam rok 2020 wskazany został także dla określenia zakresu działania komisji (art. 2 uchwały).

Takie czasowe określenie zakresu zainteresowania komisji – przez wskazanie jedynie roku 2020 – nie daje się racjonalnie wyjaśnić z punktu widzenia celu jej powołania i przedmiotu badania. Jeżeli szukać daty istotnej dla przedmiotu badania komisji, to może to być jedynie data takich rozstrzygnięć prawnych lub zdarzeń, które mają bezpośredni, zasadniczy związek z przedmiotem badania komisji. W uchwale powołującej komisję śledczą nie wskazano daty początkowej ani daty granicznej, w których miałyby ona działać.

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

Biorąc pod uwagę niewskazanie dokładnej daty istotnej dla przedmiotu badania komisji, a ograniczenie się wyłącznie do roku 2020, nieprecyzyjność języka, w jakim sformułowana jest uchwała, w tym niedookreśloność pojęć w niej użytych, otwartość katalogu zdarzeń i podmiotów, a także rozległość „odkodowywanego” obszaru działań komisji śledczej oraz niejasność co do związków pomiędzy poszczególnymi fragmentami przepisów występującą w stopniu uniemożliwiającym jednoznaczne ustalenie celu, dla osiągnięcia którego komisja została powołana, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r., jest niezgodny z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

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

Postępowanie przed komisją śledczą nie jest obwarowane gwarancjami instytucjonalnymi i proceduralnymi, które występują w postępowaniu sądowym. Dlatego formułowanie zakresu działań komisji przy użyciu pojęć nieostrych jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, o czym stanowi art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Takie działanie stwarza realne zagrożenie niekontrolowanego i niezgodnego z Konstytucją zachwiania zasady podziału i równowagi władz oraz nadmiernej ingerencji w sferę wolności osób wzywanych przez komisję.

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

Zważywszy na te okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r., jest niezgodny z art. 111 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

4.3. Odnośnie do zarzutu niezgodności kwestionowanego art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. z art. 7 Konstytucji, Trybunał przypomina, że organy władzy publicznej mają obowiąz-

zek przestrzegać Konstytucji, w szczególności wynikającej z art. 7 Konstytucji zasady legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 7 Konstytucji zawiera dyrektywę skierowaną do organów władzy państwowej, mających obowiązek działania w granicach kompetencji przewidzianych prawem (por. np. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). W wyroku z 20 kwietnia 2020 r., (sygn. U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61) Trybunał stwierdził, że „[k]onsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego wprost wysłowioną w Konstytucji jest zasada legalizmu, określana również mianem zasady praworządności formalnej, umiejscowiona w art. 7 Konstytucji («Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa») i postrzegana w orzecznictwie TK, oprócz jej materialnego aspektu, jako istota zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK o sygn. K 3/17). Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konsekwencją praworządności formalnej jest obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej, oparcia działania tych organów na podstawie zawartej w takich przepisach oraz zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w razie wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Nie ulega wątpliwości że przez władze publiczne należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Art. 7 Konstytucji wyklucza zatem podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). Tym bardziej organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów”.

Trybunał, w wyroku z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21 (OTK ZU A/2022, poz. 65), dokonał rekapitulacji powyższych tez i uściślił je, wskazując, że „[a]rt. 7 Konstytucji zawiera zasadę legalizmu, stanowiącą uszczegółowienie zasady państwa prawa lub też jej formalny wymiar, według której «[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa». W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zasada legalizmu stanowi jądro zasady państwa prawnego, w którym kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, zaś wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a w razie wątpliwości interpretacyjnych, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (zob. wyroki TK z: 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68 oraz 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć każdy z rodzajów władzy wskazany w Konstytucji, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, których organy nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Reguła ta nie przewiduje żadnych wyjątków (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 oraz 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). A zatem organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów. Zobowiązany jest więc do przestrzegania wszystkich przepisów określających jego uprawnienia lub obowiązki, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa. Organy władzy publicznej muszą zatem znać przepisy prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Przede wszystkim chodzi o niestosowanie przez organy władzy publicznej zasady, że – co nie jest zakazane, jest im dozwolone, lecz stosowanie przez nie zasady odwrotnej – co nie jest im dozwolone – jest zakazane (zob. wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34). Adresatami zasady legalizmu są wszystkie organy państwowe bez względu na ich klasyfikację: władza ustawodawcza, wykonawcza lub sądownicza czy (...) [organy pozostające] poza trójpodziałem władz. Przewidziane zasadą legalizmu standardy

powinny być również wypełniane przez organy i instytucje UE wydające akty lub decyzje podlegające wykonaniu w Rzeczypospolitej Polskiej”.

Sejm, jako jeden z organów władzy państwowej, ma – w granicach Konstytucji – szeroką autonomię w zakresie decyzji dotyczących tworzenia prawa. W tej sferze zakres autonomii Sejmu jest większy aniżeli w innych sferach jego kompetencji, co wynika przede wszystkim z tego, że Sejm jest organem władzy ustawodawczej. W wyroku o sygn. U 4/06 Trybunał stwierdził, że: „[t]o prawda, że Sejm może «dużo», ale nie może «wszystkiego». To bowiem, co «może», musi mieścić się w granicach wyznaczonych Konstytucją i ustawami. Dotyczy to również komisji śledczej, której przedmiot działania określony w uchwale o jej powołaniu podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Komisja śledcza nie może być tworzona dla zbadania jakiegokolwiek kwestii, lecz tylko takiej, która ma szczególne znaczenie dla państwa. Zadania komisji śledczej – jako organu wewnętrznego Sejmu, tradycyjnie określanego mianem pomocniczego – powinny być związane z konstytucyjnymi celami i funkcjami realizowanymi przez Sejm”.

Działalność komisji śledczej musi być zgodna z normami i zasadami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice kontroli sejmowej. Sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi się mieścić w zakresie przedmiotowym i podmiotowym kontroli sejmowej określonej w Konstytucji oraz ustawach. Szczególne kompetencje przyznane komisji śledczej w sposób nieunikniony prowadzą do pewnego ząbienia się obszarów właściwości komisji i innych organów władzy publicznej. Okoliczność ta wskazuje na konieczność wykluczenia takiego sposobu kształtowania jej statusu i zakresu działania, który pozostawałby poza możliwością kontroli pod kątem zgodności z konstytucyjnym ładem prawnym.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. jest niezgodny z art. 111 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji.

##### 5. Umożnienie 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). Stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r. spowodowało, że cel kontroli konstytucyjności prawa został zrealizowany.

Trybunał uznał więc, że ocena kwestionowanej regulacji pod kątem jej zgodności z pozostałymi wzorcami kontroli jest zbędna. Dlatego w tym zakresie postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

##### 6. Skutki wyroku.

Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Z dniem ogłoszenia wyroku w dzienniku urzędowym następuje wyeliminowanie zakwestionowanej normy z systemu prawa, przy czym już z chwilą ogłoszenia wyroku na rozprawie ustało domniemanie konstytucyjności art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r., w której zakodowane są elementy normy prawnej (norm prawnych).

W konsekwencji wszelkie działania organów władzy publicznej, powołujące jako podstawę normy odczytywane z zakwestionowanego art. 2 uchwały z 7 grudnia 2023 r., są pozbawione mocy prawnej.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.