



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 8 grudnia 2025 r.

Pozycja 116

POSTANOWIENIE z dnia 27 listopada 2025 r. Sygn. akt U 6/24

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Bogdan Święczkowski – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 listopada 2025 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- „1) art. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań, a także występowania nadużyć, zaniedbań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (M. P. poz. 1474; dalej jako «zaskarżona uchwała») – z art. 111 ust. 1 Konstytucji RP;
2) art. 2 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały – z art. 10 i art. 95 ust. 2 Konstytucji RP”,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów na Sejm we wniosku z 23 maja 2024 r. (dalej także: wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań, a także występowania nadużyć, zaniedbań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (M. P. poz. 1474; dalej: uchwała z 19 grudnia 2023 r. lub zaskarżona uchwała) z art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały z art. 10 i art. 95 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że zaskarżeniu podlega art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r., a więc cały 4-punktowy przepis zakończony częścią wspólną, który wyznacza przedmiot

działalności komisji śledczej. Jako drugi przedmiot kontroli wskazał art. 2 pkt 1 i 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r., który skonfrontował także z innymi wzorcami kontroli, wskazanymi w *petitum* wniosku.

1.1. Wnioskodawca podniósł, że komisja śledcza ma za zadanie ustalić w odniesieniu do obszernego, 4-letniego przedziału czasowego, legalność, prawidłowość oraz celowość działań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce (art. 2 pkt 1 uchwały z 19 grudnia 2023 r.), liczbę oraz tożsamość osób, które nielegalnie przekroczyły granicę w wyniku nieprawidłowego (nielegalnego) działania organów administracji (art. 2 pkt 2), działania podejmowane przez administrację rządową w związku z przygotowaniem umów pośrednictwa wizowego oraz pracami legislacyjnymi w przedmiocie legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce (art. 2 pkt 3 i 4). Wnioskodawca stwierdził, że celem komisji śledczej jest zatem poczynienie ustaleń faktycznych (przebieg zdarzeń, udział oraz rola konkretnych osób itp.) oraz dokonanie oceny działań (zachowań) w świetle dwóch zasadniczych kryteriów: 1) przydatności do osiągnięcia zamierzonego celu oraz 2) zgodności z prawem, z którym funkcjonalnie jest powiązane kryterium prawidłowości.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że w niniejszej sprawie problemem konstytucyjnym jest wadliwość określenia przedmiotu działalności sejmowej komisji śledczej, która nie odpowiada istocie tego instrumentu sprawowania funkcji kontrolnej przez parlament. Wadliwość ta polega, w jego ocenie, „na wkroczeniu ze śledztwem sejmowym w sytuację, gdy właściwe organy państwa dopiero co rozpoczęły prowadzenie postępowania karnego w sprawie będącej przedmiotem zainteresowania Komisji Śledczej”.

1.2. Odnośnie do zakresu czasowego prac komisji śledczej, wnioskodawca wskazał, że „niewątpliwie wskazany horyzont czasowy jest całkowicie arbitralny, zarówno w odniesieniu do momentu początkowego, jak i końcowego – a arbitralność wyklucza uznanie sprawy za określoną”. Stwierdził ponadto, że „art. 2 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały (pkt 2 *petitum* niniejszego wniosku) nakazują sejmowej komisji śledczej dokonanie oceny legalności działań podejmowanych przez określone podmioty, co wykracza poza zakres kontroli sejmowej i w ogóle *imperium* władzy ustawodawczej oraz wkracza w domenę władzy sądowniczej (trzeci problem konstytucyjny)”.

1.3. Wnioskodawca podniósł, że podstawowym zarzutem stawianym art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r. jest „naruszenie istoty śledztwa sejmowego i nadzwyczajnego (w sensie materialnoprawnym) charakteru tego instrumentu sprawowania funkcji kontrolnej. Sejmową komisję śledczą powołuje się bowiem dopiero wówczas, gdy inne organy «zawodzą», tj. postępowania prowadzone przez Policję, prokuraturę, właściwe służby itp. nie przynoszą rezultatu w postaci przesłuchiwania świadków, stawiania zarzutów i przeprowadzania innych czynności dowodowych. Komisja śledcza *ex definitione* nie ma na celu prowadzenia konkurencyjnego postępowania wyjaśniającego czy przygotowawczego”.

1.4. W ocenie wnioskodawcy, „[o]sobną kwestią, skutkującą niekonstytucyjnością art. 2 zaskarżonej uchwały ze względu na brak określoności sprawy w rozumieniu art. 111 ust. 1 Konstytucji RP, są zbyt rozległe ramy czasowe, które obejmują okres od 12 listopada 2019 r. do 20 listopada 2023 r., przy czym uzasadnienie projektu nie wyjaśnia przyczyn wyboru ani daty początkowej, ani końcowej. Horyzont czasowy śledztwa sejmowego został zatem zakreszony bardzo szeroko i w sposób arbitralny, co szczególnie dobitnie ilustruje dobór daty końcowej (przypadający na dwa dni przed zebraniem podpisów pod projektem uchwały). Jakkolwiek można sobie wyobrazić, że sprawa, którą ma zbadać komisja śledcza, jest rozciągnięta w czasie (...), niemniej musi to być powiązane z jedną, konkretną, określoną sprawą,

a nie badaniem wycinka polityka zagranicznej państwa na odcinku wieloletnim”. Wnioskodawca zarzucił, że „abstrakcyjność zakreslenia ram czasowych sprawy będącej przedmiotem prac Komisji Śledczej – skutkująca *per se* konstytucyjną wadliwością zaskarżonej uchwały – dodatkowo potwierdza, iż powołanie Komisji Śledczej odbyło się przedwcześnie, ponieważ właściwe organy dopiero co rozpoczęły prowadzenie postępowania w tej sprawie, co siłą rzeczy wymaga odrobiny czasu i nie można racjonalnie oczekiwać, że w ciągu paru dni czy nawet paru tygodni wszystko zostanie ustalone”.

1.5. Zdaniem wnioskodawcy, niezależnie od przyczyn niekonstytucyjności całego art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r., należy zarzucić naruszenie art. 10 i art. 95 ust. 2 Konstytucji (naruszenie zasady podziału władzy i przekroczenie granic funkcji kontrolnej Sejmu) ze względu na brzmienie art. 2 pkt 1 i 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r. Otóż zakres działań komisji śledczej stanowi wkroczenie w obszar właściwości władzy sądowniczej i tym samym wykroczenie poza konstytucyjnie dopuszczalny obszar kontroli sejmowej. Wnioskodawca wskazał, że „komisja śledcza, jak i pozostałe organy i w ogóle Sejm działający *in pleno*, nie jest powołany do oceny zgodności z prawem (legalności) działań innych organów państwa, ponieważ właściwe w tym zakresie są inne organy państwa, w szczególności sądy, które sprawują wymiar sprawiedliwości, trybunały – w zakresie swojej właściwości, organy powołane do ścigania przestępstw – w zakresie przygotowania aktów oskarżenia”.

W ocenie wnioskodawcy, argumentem za dopuszczalnością badania legalności działań administracji rządowej nie może być interpretowany *a contrario* art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024), który brzmi: „Przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych”. Z ustawowej regulacji potwierdzającej, czy raczej powtarzającej konstytucyjny zakaz kontroli legalności orzeczeń sądowych nie można wywodzić, że komisja śledcza jako organ Sejmu powołany do sprawowania funkcji kontrolnej może badać czy „oceniać” legalność aktywności podejmowanych przez władzę wykonawczą, ponieważ również w tym zakresie wyłącznie właściwe są odpowiednie sądy. Nadanie takiej kompetencji izbie bądź jakiemuśkolwiek organowi Sejmu stanowi naruszenie zasady podziału władzy przez nadmierną koncentrację władzy państwowej i powierzenie organowi władzy ustawodawczej wykonywania funkcji konstytucyjnie zastrzeżonej dla sądów, czyli organów władzy sądowniczej.

2. W piśmie z 13 czerwca 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

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.ś. 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 uży-

skiwania 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 wprowadzicie 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 także 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 powierzane 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. 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 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. Umożnienie 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 19 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań, a także występowania nadużyć, zaniedbań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 20 listopada 2023 r. (M. P. poz. 1474; dalej: uchwała z 19 grudnia 2023 r. lub zaskarżona uchwała), której art. 2 został zakwestionowany 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 19 grudnia 2023 r. konieczna jest ocena normatywności, a przez to również analiza treści art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r.

2. Przedmiot i wzorce kontroli.

2.1. Zgodnie z wymaganiem sformułowanym w art. 2 ust. 3 u.s.k.ś., art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r. określa zakres działania powołanej komisji śledczej:

„Do zakresu działania Komisji należy:

1) zbadanie i ocena legalności, prawidłowości oraz celowości działań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podejmowanych przez członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach, Szefa Służby Zagranicznej, dyrektora generalnego służby zagranicznej, osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, w tym osoby kierujące przedstawicielstwem dyplomatycznym lub innymi placówkami zagranicznymi, urzędników konsularnych, pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych niewchodzących w skład służby zagranicznej, prokuraturę oraz organy powołane do ścigania przestępstw (w tym przestępstw skarbowych), służby specjalne i Policję, w szczególności Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, i podległych im funkcjonariuszy publicznych,

2) ustalenie liczby oraz tożsamości osób, które nielegalnie przekroczyły granicę Rzeczypospolitej Polskiej lub których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zalegalizowano w wyniku nadużyć, zaniedbań i zaniechań organów administracji rządowej,

3) ocena działań podejmowanych w związku z przygotowaniem umów pośrednictwa wizowego, ich zawarciem lub realizacją przez członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach, Szefa Służby Zagranicznej, dyrektora generalnego służby zagranicznej, osoby kierujące przedstawicielstwem dyplomatycznym lub innymi placówkami zagranicznymi, urzędników konsularnych, prokuraturę oraz organy powołane do ścigania przestępstw (w tym przestępstw skarbowych), służby specjalne i Policję, w szczególności Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, i podległych im funkcjonariuszy publicznych oraz urzędy,

4) zbadanie i ocena działań związanych z przygotowaniem projektów ustaw, rozporządzeń, poprawek do projektów ustaw oraz innych zmian legislacyjnych w przedmiocie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zgłaszanych lub opracowanych przez członków Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach i podległych im funkcjonariuszy publicznych oraz urzędy

– w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 20 listopada 2023 r.”.

Art. 1 uchwały z 19 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, a także występowania nadużyć, zaniedbań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 20 listopada 2023 r., zwaną dalej «Komisją»”. 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. Zakwestionowany art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r. wymienia zadania, których suma wyznacza zakres działalności komisji śledczej do zbadania i oceny legalności, prawidłowości oraz celowości działań, a także występowania nadużyć, zaniedbań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 12 listopada 2019 r. do 20 listopada 2023 r.

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 19 grudnia 2023 r. – art. 1 kreujący komisję śledczą oraz art. 2 – wyznaczający jej zadania, należało zbadać kwestię normatywności art. 2 tej uchwały. Zaskarżony art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r. wymienia w czterech punktach zakres działania komisji, czyli cele działalności powołanej komisji.

2.3. Trybunał wielokrotnie w swym orzecnictwie 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 zasad-

niczy zrąb 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 zrąb 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, 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 19 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 o sejmowej komisji śledczej, 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 legalność działania komisji śledczej.

W dalszej kolejności należało zatem zbadać, czy norma rekonstruowana z treści art. 2 uchwały z 19 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 określonych cechach rodzajowych może być wprawdzie kilku, ale może być taki tylko jeden, a może faktycznie takich adresatów 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 – iż 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 19 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 19 grudnia 2023 r. ma charakter normatywny.

2.4. Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 i art. 95 ust. 2 Konstytucji.

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku.

3.1. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania ustala, czy nie zaistniała negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania.

Zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji, komisja śledcza powoływana jest do zbadania określonej sprawy. Tym samym początek jej działania wyznacza wola Sejmu skonkretyzowana w uchwale o jej powołaniu. Ustawodawca dopuszcza określenie w uchwale o powołaniu komisji śledczej terminu złożenia przez nią sprawozdania. Obligatoryjną czynnością komisji śledczej jest sporządzenie sprawozdania. Zgodnie z art. 19a ust. 1 i 2 u.s.k.ś. komisja sporządza sprawozdanie ze swojej działalności zawierające stanowisko komisji w sprawie określonej w uchwale o jej powołaniu. W przypadku gdy komisja nie zakończyła swojej działalności przed końcem kadencji Sejmu, który ją powołał, jak i nie przedstawiła sprawozdania, prowadzone postępowanie ulega zamknięciu z dniem zakończenia kadencji (art. 20 ust. 1 u.s.k.ś.).

Trybunał stwierdził, że komisja śledcza powołana uchwałą z 19 grudnia 2023 r. na podstawie art. 19a ust. 6 u.s.k.ś., po zakończeniu pracy na 42 posiedzeniu komisji przyjęła 3 grudnia 2024 r. stanowisko w formie uchwały oraz zgodnie z art. 19b u.s.k.ś. przedstawiła cztery zdania odrębne posłów – członków komisji. Następnie przekazała sprawozdanie marszałkowi Sejmu. Sprawozdanie komisji Sejm X kadencji rozpatrzył 18 grudnia 2024 r. na 25 posiedzeniu (druk sejmowy nr 883). Zgodnie z art. 19c ust. 3 u.s.k.ś., nad sprawozdaniem komisji Sejm nie przeprowadza głosowania. Z uwagi zatem na zakończenie prac komisji śledczej powołanej uchwałą z 19 grudnia 2023 r., akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą. Akt ten nie wyznacza już swoim dotychczasowym adresatom żadnych nakazów ani zakazów określonego zachowania. Zakończenie prac komisji powoduje zakończenie czynności samej komisji, jak i innych podmiotów w zakresie prac zleconych (art. 20 ust. 2 u.s.k.ś.).

W związku z powyższym zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 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), postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Normy odczytywane z zakwestionowanego art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r. utraciły zatem moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Spełnienie tej przesłanki powoduje konieczność umorzenia postępowania.

W związku z brzmieniem art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK, zgodnie z którym „Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4 [utrąty mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez TK], jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”, Trybunał stwierdził, że przepis ten nie bę-

dzie miał zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ została ona zainicjowana wnioskiem uprawnionego podmiotu, a nie skargą konstytucyjną.

3.2. Trybunał zwrócił uwagę, że pomimo konieczności umorzenia postępowania ze względu na zakończenie prac komisji, Trybunał dostrzegł, iż zakwestionowany art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r. posiada wady mogące dać podstawy do oceny, że wymóg powołania komisji śledczej „do zbadania określonej sprawy” – zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji – nie byłby spełniony przez zaskarżoną uchwałę.

Trybunał przypominał, że 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 zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji. Jednocześnie przedmiot działania komisji śledczej musi być tak wyznaczony, by komisja śledcza miała faktyczne możliwości zbadania powierzonej jej sprawy w toku kadencji Sejmu”.

Potwierdził to także Trybunał w wyroku z 10 września 2024 r., sygn. U 4/24 (OTK ZU A/2024, poz. 88), wskazując, że „nieprecyzyjność wyrażen, 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 miałaby 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. Podobnie orzekł Trybunał w wyroku z 6 listopada 2024 r., sygn. U 2/24 (OTK ZU A/2024, poz. 100), w którym orzekł o niezgodności 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) z art. 111 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji.

W kwestionowanym art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r. wskazano, że komisja śledcza bada legalność, prawidłowość oraz celowość działań, a także występowania nadużyć, zaniechań i zaniechań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 12 listopada 2019 r. do 20 listopada 2023 r.

Takie czasowe określenie zakresu zainteresowania komisji 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 chociaż wskazano datę początkową oraz datę graniczną, w których miałyby ona działać, to uzasadnienie projektu nie wyjaśnia przyczyn wyboru tychże dat. Horyzont czasowy śledztwa sejmowego został zatem zakreślony bardzo szeroko i w sposób arbitralny, co szczególnie dobitnie ilustruje dobór daty końcowej (przypadający na dwa dni przed zebraniem podpisów pod projektem uchwały), na co zasadnie zwrócił uwagę wnioskodawca. Wskazanie okresu, który rozpoczyna się 12 listopada 2019 r., czyli pierwszego dnia IX kadencji Sejmu, również nie ma uzasadnienia dla ram czasowych sprawy będącej przedmiotem prac komisji śledczej. Abstrakcyjność zakreślenia ram czasowych sprawy będącej przedmiotem prac komisji śledczej uniemożliwia zatem osiągnięcie celu jej powołania.

Trybunał podkreślił 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.

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 daty istotnej dla przedmiotu badania komisji, a w szczególności niewskazanie, że daty te są powiązane z wydarzeniami związanymi z nieprawidłowościami w legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 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 występująca w stopniu uniemożliwiającym jednoznaczne ustalenie celu, dla osiągnięcia którego komisja została powołana, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że gdyby art. 2 uchwały z 19 grudnia 2023 r. mógł być poddany ocenie merytorycznej, zachodziłyby przesłanki do uznania go za niezgodny z art. 111 ust. 1 Konstytucji. Z uwagi jednak na zakończenie prac komisji, koniecznym było umorzenie postępowania zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.