

**Zestawienie tez i sentencji z wybranych najważniejszych orzeczeń
wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w 2008 r. oraz w pierwszej
połowie 2009 r.**

1. **Wyrok z 26 maja 2008 r., SK 25/07** (przeludnienie cel);
2. **Postanowienie z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08** („spór kompetencyjny” w zakresie kompetencji do opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego);
3. **Wyrok z 27 czerwca 2008 r., K 52/07** (reorganizacja WSI cz. I);
4. **Wyrok z 27 czerwca 2008 r., K 51/07** (reorganizacja WSI cz. II);
5. **Wyrok z 30 września 2008 r., K 44/07** (zestrzelenie samolotu cywilnego);
6. **Wyrok z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08** (reorganizacja WSI cz. III);
7. **Wyrok z 26 listopada 2008 r., U 1/08** (sejmowa komisja śledcza ds. badania zarzutu nielegalnego wywierania wpływu);
8. **Wyrok z 17 grudnia 2008 r., P 16/08** (spółdzielnie mieszkaniowe);
9. **Postanowienie z 22 kwietnia 2009 r., U 1/08** (odmowa rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących punktów 6-9 wyroku o sygn. U 1/08);
10. **Postanowienie z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08** (spór kompetencyjny w zakresie reprezentowania państwa na posiedzeniach Rady Europejskiej).

1. Wyrok z 26 maja 2008 r., SK 25/07

(przeludnienie cel)

Treść sentencji:

I

Art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (...) **jest niezgodny** z art. 40, art. 41 ust. 4 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz **nie jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Przepis wymieniony w części I wyroku **traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy** od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Uwagi ogólne:

*Wyrokiem z 26 maja 2008 r., SK 25/07*¹ Trybunał, rozpatrując skargę konstytucyjną osoby fizycznej, orzekł przede wszystkim niekonstytucyjność art. 248 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego² (dalej: k.k.w.), będący wyjątkiem od zasady przewidzianej w art. 110 § 2 k.k.w., zgodnie z którą przypadająca na skazanego powierzchnia w celi mieszkalnej wynosić powinna nie mniej niż 3 m². Zaskarżony przepis umożliwiał dyrektorowi zakładu karnego lub aresztu śledczego umieszczenie osadzonych w celi o powierzchni mniejszej niż wspomniana, lecz jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach i na czas określony. Nie wskazywał on ani maksymalnego czasu „określonego”, przez jaki mógł być stosowany, ani też jakichkolwiek ograniczeń co do możliwości ponownego zastosowania go na kolejny czas określony, przez co stosowany był w charakterze zasady, a nie wyjątku, zatem mógł być – i był – stosowany permanentnie.

Trybunał orzekł niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 2 (zasada przyzwoitej legislacji wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego), art. 40 (zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania) i art. 41 ust. 4 Konstytucji (prawo do humanitarnego traktowania). Uznał ponadto, że art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności) jest w omawianej sprawie wzorcem nieadekwatnym.

Trybunał postanowił ponadto odroczyć na maksymalny dopuszczalny termin 18 miesięcy utratę mocy obowiązującej przez art. 248 § 1 k.k.w., przyznając jednocześnie skarżącemu (Jackowi

¹ OTK ZU nr 4A/2008, poz. 62.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.).

Garbaczowi) tzw. przywilej indywidualnej korzyści, polegający na tym, iż wyrok Trybunału powinien zostać w stosunku do niego wykonany niezwłocznie po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw³.

Wybór kluczowych tez z uzasadnienia:

- 1) Trudno (...) wyobrazić sobie sytuację, w której w celi o powierzchni na osobę mniejszej niż 3 m² (...) można mówić o humanitarnym traktowaniu.
- 2) Traktowanie „humanitarne” obejmuje coś więcej niż tylko niestosowanie tortur i zakaz traktowania okrutnego, nieludzkiego i poniżającego, o którym mowa w art. 40 Konstytucji. Traktowanie humanitarne musi uwzględniać minimalne potrzeby każdego człowieka, z uwzględnieniem przeciętnego poziomu życia w danym społeczeństwie, i wymaga od władzy publicznej pozytywnych działań w celu zaspokojenia tych potrzeb.
- 3) Nadmierne zagęszczenie w celi może samo w sobie być kwalifikowane jako traktowanie niehumanitarne, a w razie wyjątkowej kumulacji różnych niedogodności – nawet jako tortura.
- 4) Postulat humanitarnego traktowania zawiera (...) warunek prowadzenia działań wychowawczych i pomocowych, które przygotowują do życia na wolności oraz powstrzymują od powrotu do przestępstwa, a więc pozwalają zrealizować cele kary.
- 5) (...) prawo do traktowania humanitarnego, o którym mowa w art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji, jako jedno z niewielu praw obywatelskich ma charakter absolutny i nie może być w żadnych warunkach ograniczone. Z tego też względu wzorce kontroli wyrażone w art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji nie mogą być łączone z wzorcem art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa warunki i granice ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Łączenie zatem zasady, która nie podlega ograniczeniom, z postanowieniem, które wskazuje na możliwości ograniczeń, jest niedopuszczalne.
- 6) Trybunał (...) nie wyklucza (...), w rzeczywistości nadzwyczajnych sytuacjach (...) możliwości czasowego osadzenia skazanych w celach o powierzchni na osobę mniejszej niż 3 m² (...). Zasady czasowego umieszczenia skazanego w takiej celi powinny być jednak wyraźnie określone. Przepisy nie mogą pozostawiać wątpliwości co do wyjątkowości sytuacji, w których to może nastąpić, maksymalnego czasu umieszczenia skazanego w mniejszej celi, dopuszczalności i ewentualnych zasad wielokrotnego umieszczania w takiej celi oraz trybu takiego postępowania.
- 7) (...) zasady poprawnej legislacji dadzą się sprowadzić do trzech założeń. Po pierwsze, każda regulacja ograniczająca konstytucyjne wolności lub prawa powinna być sformułowana w taki sposób, aby możliwe było jednoznaczne ustalenie podmiotu uprawnionego do stosowania

³ Wyrok został opublikowany w Dzienniku Ustaw z 5 czerwca 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 96, poz. 620).

ograniczeń; to wymagane zaskarżony przepis spełnia. Po drugie, przepis powinien być precyzyjny w takim stopniu, by gwarantował jednolitą wykładnię i stosowanie. Po trzecie, wymaga on takiego ujęcia, aby zakres jego zastosowania obejmował wyłącznie te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca rzeczywiście dopuszczał ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (...). Warunek jasności przepisu oznacza obowiązek tworzenia unormowań klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Niejasność przepisów należy uznać za wyraz niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa.

2. Postanowienie z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08⁴

(„spór kompetencyjny” w zakresie kompetencji do opiniowania kandydatów na stanowisko sędziego)

Treść sentencji:

Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) [Trybunał postanowił] **umorzyć postępowanie** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wybór kluczowych tez z uzasadnienia:

- 1) W związku z zasadą legalizmu na podstawie przedstawionych unormowań nie ma wątpliwości, że Prezydent nie może dokonywać czynności składających się na wykonywanie kompetencji opiniowania kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego przyznanej Radzie. W płaszczyźnie prawnej Prezydent nie ma kompetencji do formułowania opinii alternatywnej w stosunku do opinii wyrażonej przez KRS; nie może wchodzić w jej kompetencje opiniodawcze. Krajowa Rada Sądownictwa nie może natomiast powołać sędziego. Są to bowiem różne akty, będące wykonaniem odmiennych kompetencji.
- 2) Zasadnicza wątpliwość, jaką nasuwa rozumowanie zawarte we wniosku, polega na tym, że wbrew zwerbalizowanym intencjom wnioskodawcy nie prowadzi ono do stwierdzenia okoliczności wydania przez KRS i Prezydenta rozstrzygnięcia w tej samej sprawie, tj. w sprawie, która polega na zaopiniowaniu kandydatów na stanowiska sędziowskie, a więc nie prowadzi do uzasadnienia wystąpienia realnego sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem i Radą, a jedynie do zakwestionowania sposobu wykonywania przez Prezydenta jego konstytucyjnej kompetencji w zakresie powoływania sędziów.
- 3) Trybunał Konstytucyjny nie jest konstytucyjnie uprawniony do rozstrzygania „hipotetycznych sporów kompetencyjnych”, które to określenie zostało użyte w treści wniosku. Przedmiotem rozstrzygania przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie odnoszącym się do sporów kompetencyjnych może być tylko pytanie o kompetencję (o jej istnienie bądź nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o „zbieg (konflikt) kompetencji”.
- 4) (...) kompetencja Prezydenta określona w art. 179 Konstytucji traktowana jest jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta (a zarazem: sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności) (...) Prezydent jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 Konstytucji). (...) rola ustrojowa Prezydenta (...) ma istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego i rangi czynności powołania na urząd sędziego. Nadto okolicznością istotną pozostaje

⁴ OTK ZU z 2008 r., nr 5 a, poz. 97.

brak określenia cech aktu urzędowego powołania na stanowisko sędziowskie w ustawach regulujących ustrój sądów i status sędziów objętych zakresem aktów powołania przez Prezydenta. Konstytucyjna forma „postanowienia Prezydenta”, ogłaszanego w „Monitorze Polskim”, sprawia, że zewnętrzna postać aktu urzędowego Prezydenta nie obejmuje uzasadnienia podjętej decyzji personalnej.

- 5) W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości wnioskodawcy tłumaczą do pewnego stopnia luki (pominięcia), jakie pozostawił ustawodawca w regulacji dotyczącej potencjalnych następstw wykonywania przez Prezydenta jego kompetencji w zakresie powołania (bądź niepowołania) na stanowisko sędziowskie. Brak tego rodzaju unormowań, niewątpliwie pożądanym z punktu widzenia zupełności systemu prawnego i poprawności legislacyjnej, nie musi wprost prowadzić - i w niniejszej sprawie nie prowadzi - do zaistnienia sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, jakimi są Prezydent oraz Krajowa Rada Sądownictwa.

3. Wyrok z 27 czerwca 2008 r., K 52/07

(reorganizacja WSI cz. I)

Treść sentencji:

1. Art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2 *in fine*, art. 7 ust. 1 zdanie drugie, art. 27 ust. 7 w związku z art. 27 ust. 5 i 6 zdanie drugie, art. 41 ust. 4 w związku z art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (...) **sa zgodne** z art. 26 ust. 1 i art. 134 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 60 ust. 6 w związku z art. 60 ust. 5, art. 76 ust. 4 w związku z art. 76 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (...) **sa zgodne** z art. 26 ust. 1 i art. 134 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 8 pkt 1 lit. b ustawy powołanej w punkcie 2 **jest zgodny** z art. 134 Konstytucji.

4. Art. 67 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 2:

a) **jest zgodny** z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 42 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

b) **jest zgodny** z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (...),

c) **jest zgodny** z art. 14 ust. 3 lit. g Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

5. Art. 67 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 2, w zakresie dotyczącym osób, o których mowa w art. 66 tej ustawy, **jest zgodny** z art. 2, art. 7, art. 22 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 42 ust. 2 związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

[Trybunał ponadto postanowił:] (...) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) **umorzyć postępowanie** w pozostałym zakresie na skutek cofnięcia wniosku.

Uwagi ogólne:

W wyroku z 27 czerwca 2008 r., K 52/07⁵ Trybunał, na wniosek grupy posłów na Sejm, dokonał oceny konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego⁶ (dalej: ustawa o SKW i SWW) oraz niektórych przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego⁷ (dalej: ustawa wprowadzająca).

Przedmiotem zainteresowania Trybunału były przepisy dotyczące przede wszystkim kwestii: zadań i pozycji Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, dopuszczalności powołania Ministra Koordynatora Służb Specjalnych oraz zakresu jego kompetencji, a także skutków oświadczeń i wyjaśnień składanych przed komisją weryfikacyjną między innymi przez byłych żołnierzy WSi.

Wzorcami kontroli były w szczególności: art. 7 (zasada legalizmu), art. 22 (ochrona wolności działalności gospodarczej), art. 26 ust. 1 (zadania Sił Zbrojnych RP), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 42 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 (zakaz samooskarżania wyprowadzony z prawa do obrony i prawa do sądu), art. 134 (sposób sprawowania przez Prezydenta zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP).

Wszystkie skontrolowane przepisy okazały się zgodne z odpowiednimi wzorcami kontroli. Trybunał umorzył częściowo postępowanie na skutek cofnięcia wniosku przez wnioskodawcę (w zakresie dotyczącym oceny zgodności art. 1 i art. 2 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o SKW i SWW z art. 26 ust. 1 i art. 134 ust. 2 Konstytucji).

Wybór kluczowych tez z uzasadnienia:

- 1) Pojęcie zadania oznacza kierunek działania, cel organu państwowego. Pojęcie kompetencji w prawie konstytucyjnym oznacza natomiast konkretne środki działania przyznane organom władzy publicznej dla realizacji prawnie określonych zadań. Organy władzy publicznej realizują swoje zadania przy pomocy swoich kompetencji.
- 2) Prawodawca konstytucyjny określając zadania organów władzy publicznej wyznacza sposób czynienia użytku z przyznanych im kompetencji. Kompetencje te nie mogą być wykorzystywane w sposób dowolny, ale wyłącznie dla realizacji prawnie określonych zadań.

⁵ OTK ZU nr 5A/2008, poz. 88.

⁶ Dz. U. Nr 104, poz. 709, ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 104, poz. 711, ze zm.

- 3) Konstytucyjne zadania organów władzy publicznej ze swojej istoty nie mają charakteru wyłącznego i powinny być realizowane przez różne organy władzy publicznej i instytucje publiczne, na tyle na ile pozwalają im na to ich kompetencje.
- 4) (...) znaczenie [art. 26 ust. 1 Konstytucji] polega na wyznaczeniu kierunków działania Sił Zbrojnych, które nie mogą realizować dowolnie wybieranych przez siebie celów, ale wyłącznie cele określone w Konstytucji.
- 5) Znaczenie art. 26 ust. 1 Konstytucji nie polega na wykluczeniu realizacji zadań tam wymienionych przez inne organy, ale na wykluczeniu realizacji innych zadań przez Siły Zbrojne.
- 6) W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium. Przepis ten określa ogólne zadania państwa, które powinny być realizowane przez wszystkie organy władzy publicznej i instytucje publiczne, o ile pozwalają im na to przyznane im kompetencje.
- 7) Analiza przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że zadania różnych organów mogą nakładać się na siebie. Ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic jest konstytucyjnym zadaniem Prezydenta RP, Rady Ministrów oraz wszelkich innych organów władzy publicznej.
- 8) (...) okres powszechnej lub częściowej mobilizacji może przypadać zarówno na czas pokoju jak i na czas wojny w rozumieniu Konstytucji. Art. 134 Konstytucji nie określa zasad usytuowania służb wywiadu i kontrwywiadu wojskowego w strukturze aparatu państwowego i nie zakazuje zmiany tego usytuowania w innych sytuacjach niż przejście od stanu pokoju do stanu wojny lub odwrotnie.
- 9) (...) [art. 134 ust. 2 Konstytucji] określa sposób sprawowania przez Prezydenta zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Zasadniczym celem tego przepisu jest wykluczenie sytuacji, w której Prezydent wykonuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi bezpośrednio, z pominięciem właściwego ministra.
- 10) Z określenia sposobu sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi zawartego w art. 134 ust. 2 Konstytucji wynikają jednak *implicite* określone założenia dotyczące struktury władzy wykonawczej. Z cytowanego przepisu wynika m.in., że: 1) Konstytucja ustanawia urząd Ministra Obrony Narodowej; 2) minister ten musi z istoty rzeczy posiadać odpowiednie kompetencje w zakresie obronności, w tym w szczególności kompetencje kierownicze wobec Sił Zbrojnych; 3) urząd Ministra Obrony Narodowej musi zostać obsadzony przy tworzeniu rządu; 4) w czasie pokoju Prezydent nie może sprawować zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi inaczej niż za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, przy czym nie jest do końca jasne, na czym to pośrednictwo ma polegać.

- 11) (...) art. 134 ust. 2 Konstytucja wymaga *implicite* powierzenia odpowiednich kompetencji w zakresie obronności Ministrowi Obrony Narodowej, ale nie określa jednoznacznie ich zakresu i nie wyklucza powierzenia pewnych kompetencji w tym zakresie innym organom pod warunkiem, że kompetencje te nie należą do istoty kompetencji w zakresie obronności i nie prowadzą do sprawowania przez Prezydenta RP zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w inny sposób niż za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej.
- 12) Konstytucja nie określa zakresu terminu „siły zbrojne”. Termin ten oznacza „całość wojsk (danego państwa)” (...). Rozważaną nazwę należy odnosić do formacji pełniących służbę z bronią w ręku oraz instytucji umożliwiających bezpośrednio funkcjonowanie tych formacji. W przypadku rozmaitych jednostek pełniących funkcje pomocnicze mogą powstać wątpliwości, czy należą one do sił zbrojnych, czy też nie.
- 13) Utworzenie urzędu ministra koordynatora służb specjalnych i wyposażenie go w wymienione wyżej kompetencje nie prowadzi do naruszenia istoty kompetencji Ministra Obrony Narodowej i nie prowadzi też do sprawowania przez Prezydenta RP zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi z pominięciem Ministra Obrony Narodowej.
- 14) (...) Konstytucja nie wyraża *expressis verbis* tego zakazu [samooskarżania]. Konstytucja gwarantuje natomiast prawo do obrony oraz prawo do sądu. (...) Prawo do obrony oraz do sprawiedliwej procedury sądowej oznaczają, że nikt nie może być przymuszany do zeznawania przeciwko sobie ani do przyznania się do winy. (...) zakaz ten ma podstawę w art. 42 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Wyrok z 27 czerwca 2008 r., K 51/07

(reorganizacja WSI cz. II)

Treść sentencji:

1. Art. 62 ust. 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (...), dodany przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (...), **jest zgodny** z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 63 ust. 4a ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1, **jest zgodny** z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3. Art. 63 ust. 6a ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 2 lit. c ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim zapewnia członkom i przewodniczącemu Komisji Weryfikacyjnej dostęp do wszelkich dokumentów niezbędnych do weryfikacji oświadczeń, o których mowa w art. 67 ust. 1 i 3, **jest zgodny** z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Art. 70a ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1:

a) w zakresie, w jakim nie gwarantuje zainteresowanym osobom dostępu do akt sprawy, **jest niezgodny** z art. 51 ust. 3 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim nie gwarantuje stronom prawa do wysłuchania w przedmiocie zebranych informacji, będących podstawą sporządzenia raportu Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej, **jest niezgodny** z art. 51 ust. 4 Konstytucji.

c) w zakresie, w jakim nie przewiduje środków prawnych umożliwiających uruchomienie sądowej kontroli decyzji o podaniu do publicznej wiadomości danych osobowych objętych raportem Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

5. Art. 70a ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1, **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** art. 7 Konstytucji.

6. Art. 70a ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1:

a) **jest niezgodny** z art. 32 Konstytucji,

b) **jest zgodny** z art. 2, art. 7 i art. 30 Konstytucji.

7. Art. 70b ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1, **jest zgodny** z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

8. Art. 70c ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1, **jest zgodny** z art. 7 i art. 10 Konstytucji.

9. Art. 70c ust. 2 i 3 ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1, **jest zgodny** art. 2 i art. 10 Konstytucji.

10. Art. 70c ust. 4 ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1, **jest zgodny** z art. 2 oraz z art. 7 w związku z art. 126 ust. 2 i 3 oraz art. 134 Konstytucji.

11. Art. 70d ust. 1 i 2 ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1, **jest zgodny** z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

12. Art. 79a ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1, dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy z 14 grudnia 2006 r. powołanej w punkcie 1, **jest zgodny** z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

13. Ustawa z 14 grudnia 2006 r. powołana w punkcie 1 **jest zgodna** z art. 2, art. 7 i art. 30 Konstytucji oraz **nie jest niezgodna** z art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 3 Konstytucji.

14. Ustawa z 14 grudnia 2006 r. powołana w punkcie 1, z wyjątkiem jej art. 1 pkt 4 – w zakresie, w jakim dotyczy on art. 70a ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2006 r. powołanej w punkcie 1 (punkt 5 wyroku) – **jest zgodna** z art. 32 Konstytucji.

[Trybunał ponadto postanowił:] (...) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) **umorzyć postępowanie** w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

Uwagi ogólne:

Wyrokiem z 27 czerwca 2008 r., K 51/07⁸ Trybunał, na wniosek grupy posłów na Sejm, dokonał oceny konstytucyjności ustawy z dnia 14 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego⁹ (dalej: ustawa nowelizująca) a ponadto niektórych przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego¹⁰ (dalej: ustawa wprowadzająca), zawierającej szczegółowe regulacje związane z zakończeniem działalności przez Wojskowe Służby Informacyjne i utworzeniem nowych służb.

W omawianej sprawie wyróżnić można dwie grupy zarzutów: wobec ustawy nowelizującej oraz wobec ustawy wprowadzającej. Pierwsza grupa dotyczyła ustawy nowelizującej, a dokładnie wprowadzanej tą ustawą instytucji raportu podlegającego publikacji. Druga grupa została skierowana przeciwko różnym przepisom ustawy wprowadzającej, a w szczególności przeciwko art. 70a ust. 1 określającemu zakres przedmiotowy raportu, a także przeciwko art. 70a ust. 2, określającemu zbyt szeroko zakres podmiotowy raportu Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej.

Wzorcami kontroli konstytucyjności były w szczególności: art. 7 (zasada legalizmu), art. 10 (zasada podziału władzy), art. 30 (zasada ochrony i nienaruszalności godności człowieka), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 42 ust. 3 (zasada domniemania niewinności), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 51 ust. 3 (prawo dostępu do dokumentów w postępowaniu przed organami władzy publicznej) i ust. 4 Konstytucji (prawo strony do wysłuchania w zakresie informacji zebranych przez organ prowadzący postępowanie w sprawie indywidualnej).

Wybór kluczowych tez z uzasadnienia:

- 1) Instytucja raportów sporządzanych przez określone osoby na zlecenie organów władzy publicznej lub przez organy tej władzy wyposażone w kompetencje kontrolne, raportów zawierających opis i ocenę funkcjonowania określonych instytucji publicznych może stanowić ważny instrument zapewniania praworządnego i skutecznego działania tych instytucji, a w szczególności ważny instrument urzeczywistniania prawa do dobrej administracji. W sytuacji, w której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że określona służba państwowa nie realizuje

⁸ OTK ZU nr 5A/2008, poz. 87.

⁹ Dz. U z 2007 r. Nr 7, poz. 49.

¹⁰ Dz. U. Nr 104, poz. 711, ze zm.

prawidłowo swoich zadań, uzasadniony interes społeczny przemawia za posłużeniem się wymienionym instrumentem w celu ustalenia i ujawnienia stanu faktycznego.

- 2) (...) w myśl przepisów Konstytucji, obywatele mają prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne oraz wszelkich podmiotów wykonujących zadania władzy publicznej i gospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Obywatelskie prawo dostępu do informacji obejmuje także – co do zasady – informacje na temat działalności służb realizujących działania z zakresu wywiadu i kontrwywiadu, należy jednak podkreślić, że rozważane prawo nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczone przez ustawę ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Wszelkie ograniczenia stanowią jednak wyjątki, które wymagają uzasadnienia na gruncie obowiązującej Konstytucji i muszą się mieścić w granicach ingerencji władzy publicznej w sferę praw konstytucyjnych, wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo do informacji może ponadto niejednokrotnie stać w kolizji z prawem do prywatności oraz autonomią informacyjną, zagwarantowanymi w art. 47 Konstytucji.
- 3) Ustawodawca, ustanawiając regulacje dotyczące wymienionych praw konstytucyjnych, musi starannie wyważyć wymienione wyżej prawa, uwzględnivszy w szczególności obowiązek możliwie najpełniejszej ich realizacji oraz wagę wartości jednostkowych i społecznych znajdujących się u ich podstaw. Dla sposobu rozstrzygnięcia tej kolizji istotne znaczenie ma związek danej informacji ze sferą prywatności oraz z realizacją zadań i funkcji publicznych. Analiza przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że Konstytucja rozstrzyga co do zasady kolizję prawa do informacji oraz prawa do prywatności na korzyść pierwszego z wymienionych praw w zakresie informacji związanych bezpośrednio z realizacją funkcji publicznych przez osoby pełniące takie funkcje. Natomiast w zakresie informacji dotyczących osób fizycznych, jeżeli informacje te wiążą się bezpośrednio z realizacją funkcji publicznych, Konstytucja przyznaje *prima facie* pierwszeństwo prawu do prywatności.
- 4) Obywatelskie prawo do uzyskiwania informacji nie obejmuje (...) – co do zasady – informacji zgromadzonych przez organy władzy publicznej, jeżeli informacje te dotyczą podmiotów prywatnych i nie mają bezpośredniego związku z realizacją przez nie funkcji publicznych.
- 5) Ujawnienie danych osobowych określonych osób w raporcie sporządzonym przez Przewodniczącą Komisji Weryfikacyjnej, upublicznienie tych danych nie może być traktowane jednolicie, bez względu na charakter przypisywanych im działań. Podanie do wiadomości publicznej danych osób, które podejmowały działania objęte raportem, stanowi w każdym wypadku ingerencję w sferę autonomii informacyjnej jednostki. Jednocześnie podanie danych osób, którym zarzuca się w raporcie konkretne naruszenia prawa, może naruszać dobre imię tych osób i stanowi formę napiętnowania tych działań wobec opinii publicznej. Podanie do

publicznej wiadomości danych osób, które podejmowały działania zgodne z ustawą, np. prowadziły tajną współpracę z przedsiębiorcą, nadawcą, redaktorem naczelnym, dziennikarzem lub podmiotem prowadzącym działalność wydawniczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie musi naruszać dobrego imienia tych osób, choć stanowi zawsze poważną ingerencję w przysługującą im autonomię informacyjną.

- 6) Publikacja raportu stanowi formę ingerencji w sferę autonomii informacyjnej jednostki, a ponadto w wielu wypadkach może stanowić formę ingerencji w prawo do ochrony dobrego imienia. Nie ulega też wątpliwości, że ingerencja w postaci opublikowania raportu może stanowić poważną dolegliwość dla osób ujętych w raporcie. Dolegliwość ta musi jednak zostać zrelatywizowana do natury sporządzanego dokumentu. Dotyczy on bowiem m.in. osób pełniących służbę publiczną, które w szerszym stopniu muszą się liczyć z krytyką społeczną niż osoby zatrudnione w sektorze prywatnym. Z drugiej strony zawiera on również informacje o osobach, które nie pełniły takich funkcji, które mogą zasadnie oczekiwać od państwa ochrony ich autonomii informacyjnej i prawa do prywatności, a w szczególności zachowania w tajemnicy faktu współpracy z określonymi instytucjami publicznymi.
- 7) Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że ingerencja władzy publicznej w sferę praw konstytucyjnych wymaga stworzenia gwarancji proceduralnych adekwatnych do charakteru tej ingerencji.
- 8) Z natury rzeczy procedura sporządzenia raportu na temat funkcjonowania określonych organów lub instytucji publicznych nie może podlegać nadmiernej formalizacji, jest też rzeczą naturalną, że autor raportu może opisywać i oceniać wykryte zjawiska negatywne, ingerując tym samym w sferę dóbr osobistych określonych osób. Nie można racjonalnie wymagać, aby każdy raport sporządzony dla organów władzy publicznej lub przez te organy, który – w świetle zadań postawionych autorowi raportu – mógłby w swojej treści piętnować określone działania osób pełniących służbę publiczną, poprzedzony był procedurą wzorowaną na procedurze sądowej.
- 9) (...) każdy obywatel ma prawo dostępu do informacji i dokumentów publicznych. W zakresie, w jakim dokument nie zawiera informacji, które nie powinny być ujawnione ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych, powinien on zostać podany do wiadomości publicznej albo udostępniony na podstawie ustaw regulujących dostęp do informacji publicznych, przy czym to, że raport krytykuje lub piętnuje imiennie określone osoby, nie uzasadnia samo przez się odmowy jego udostępnienia.
- 10) Dostęp do akt sprawy przez strony postępowań oraz prawo żądania sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, zamieszczonych w aktach sprawy, w celu wydania indywidualnego rozstrzygnięcia, jest jednym

ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego, które stanowią jeden z istotnych elementów zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

- 11) Zasada podziału władzy nie tylko nie zakazuje przekazywania informacji i dokumentów przez jedne organy władzy publicznej innym organom, ale wręcz wymaga zapewnienia tym organom dostępu do informacji i dokumentów publicznych, tak aby poszczególne organy mogły efektywnie wykonywać swoje kompetencje.
- 12) Konstytucja nie zakazuje ustawodawcy przyznawania organom władzy publicznej prawa do wyrażania niewiążącej opinii przed wykonaniem kompetencji władczej przez inny organ władzy publicznej. Konstytucja powierza zresztą sama takie kompetencje niektórym organom (art. 98 ust. 4 zdanie pierwsze, art. 122 ust. 4, art. 190 ust. 3 zdanie trzecie, art. 204 ust. 1 pkt 2 Konstytucji).
- 13) Zasada podziału władzy nie wyklucza w szczególności zasięgania przez organ władzy wykonawczej opinii przewodniczących izb parlamentu przy wykonywaniu niektórych kompetencji.

5. Wyrok z 30 września 2008 r., K 44/07

(zestrzelenie samolotu cywilnego)

Treść sentencji:

Art. 122a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (...) **jest niezgodny** z art. 2, art. 30 i art. 38 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uwagi ogólne:

Wyrokiem z 30 września 2008 r., K 44/07¹¹ Trybunał, na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, orzekł niekonstytucyjność art. 122a Prawa lotniczego¹². Wskazany przepis zawierał upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do podjęcia decyzji o zniszczeniu samolotu cywilnego, gdy wymagały tego względy bezpieczeństwa państwa, a został on użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza (również w sytuacji, gdy na jego pokładzie – oprócz terrorystów – znajdowała się załoga oraz pasażerowie).

Istota problemu konstytucyjnego sprowadzała się do rozstrzygnięcia w przedmiocie tego, czy regulacja upoważniająca organ państwa do podjęcia decyzji o celowym pozbawieniu życia niewinnych osób dla zapobieżenia potencjalnym dalszym szkodom, niezależnie od sposobu ujęcia szczegółowych zagadnień proceduralnych, jest w ogóle dopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, które zobligowane jest do ochrony życia i nienaruszalnej godności człowieka.

Wzorcami kontroli były: art. 2 (zasada określoności przepisów prawa wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego), art. 30 (zasada ochrony i nienaruszalności godności człowieka) i art. 38 (prawna ochrona życia) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności).

W związku z omawianym wyrokiem Trybunał wydał *postanowienie sygnalizacyjne z 28 października 2008 r., S 4/08*¹³ z którego wynika w szczególności, że norma o podobnej treści do tej zdyskwalifikowanej analizowanym wyrokiem wciąż zawarta jest w art. 18b ustawy o ochronie granicy państwowej¹⁴, który w sprawie K 44/07 został jedynie powołany jako przepis pozostający w związku z niekonstytucyjną regulacją. Niestety do dnia dzisiejszego ustawa o ochronie granicy państwowej nie została znowelizowana w zakresie wskazanym w sygnalizacji.

¹¹ OTK ZU nr 7A/2008, poz. 126.

¹² Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, ze zm.).

¹³ OTK ZU nr 8A/2008, poz. 152.

¹⁴ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1944, ze zm.).

Wybór kluczowych tez z uzasadnienia:

- 1) Prawo do prawnej ochrony życia nie ma charakteru absolutnego.
- 2) Wypracowana na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji metodologia oceny znajduje zastosowanie także w odniesieniu do rozwiązań ograniczających prawną ochronę życia, wszakże z dwoma istotnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze – przesłanka konieczności musi być interpretowana szczególnie restryktywnie, w kierunku zbieżnym z kryterium „absolutnej konieczności”, wypracowanym w orzecznictwie ETPC na gruncie art. 2 konwencji o ochronie praw człowieka (...). Każdy wypadek ograniczenia prawnej ochrony życia ludzkiego – w stosunku do standardów ogólnych – musi być traktowany jako środek o charakterze *ultima ratio*. Po drugie – z uwagi na fundamentalny charakter prawa do życia w aksjologii konstytucyjnej, nie każde z dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może uzasadniać godzące w nie rozwiązania.
- 3) (...) zdecydowanie nieakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej i chroniącym życie oraz niezbywalną godność człowieka, byłoby ograniczenie prawnej ochrony życia człowieka w celu ochrony dóbr lokujących się niżej w hierarchii konstytucyjnej, np. własności (...). Warunkiem ograniczenia prawa do prawnej ochrony życia jest więc zaistnienie sytuacji, w której jest niewątpliwe, że nie da się ono pogodzić z analogicznymi prawami innych osób. Przesłankę tę można określić ogólnie jako wymaganie symetrii dóbr: poświęcanego i ratowanego.
- 4) (...) życie człowieka nie podlega wartościowaniu ze względu na jego wiek, stan zdrowia, przewidywany czas jego trwania, ani ze względu na jakiegokolwiek inne kryteria. Każdy człowiek, w tym także pasażerowie samolotu znajdującego się w przestrzeni powietrznej państwa, mają prawo do ochrony życia przez (...) państwo. Nadanie sobie przez państwo prawa do ich zabijania, chociażby w obronie życia innych ludzi, jest zaprzeczeniem tego prawa.
- 5) Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, stanowiący komponent prawa do prawnej ochrony życia w jego aspekcie pozytywnym, ciąży na państwie zarówno wobec osób znajdujących się na ziemi, jak i na pokładzie samolotu. Niepowodzenie państwa w skutecznej realizacji tego obowiązku nie zwalnia od konieczności przestrzegania negatywnego aspektu prawa do prawnej ochrony życia, tj. zakazu umyślnego pozbawiania życia niewinnych osób.
- 6) Na gruncie art. 30 Konstytucji pojęciu godności ludzkiej należy przypisać charakter wartości konstytucyjnej o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozwiązań konstytucyjnych.
- 7) Demokratyczne państwo prawne to państwo oparte na poszanowaniu człowieka, a w szczególności na poszanowaniu i ochronie życia oraz godności ludzkiej. Te dwa dobra są zresztą sprzężone w bezpośredni sposób. Art. 30 Konstytucji jest postanowieniem wiodącym dla

wykładni i stosowania wszystkich pozostałych postanowień o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki.

- 8) Potwierdzenie niezbywalnej godności człowieka jako zasady konstytucyjnej oraz prawa podmiotowego każdej jednostki ludzkiej (...) stanowi podstawę uznania jego podmiotowości. Stwierdzenie to wyznacza określony sposób postępowania organów państwa, z ustawodawcą i egzekutywą włącznie. Człowiek powinien być traktowany jako wolny, autonomiczny podmiot, zdolny do rozwijania swojej osobowości i kształtowania swojego postępowania.
- 9) (...) [życie i godność człowieka] stanowią fundament europejskiej cywilizacji i wyznaczają treść znaczeniową centralnego w naszej kulturze (także prawnej) pojęcia humanizmu. Są one niezbywalne w tym sensie, że nie dopuszczają „zawieszenia” lub „zniesienia” w konkretnym kontekście sytuacyjnym.
- 10) (...) niezależnie od jednoznacznego potępienia terroryzmu, walka z jego przejawami musi następować z uwzględnieniem podstawowych standardów wolnego, demokratycznego państwa.
- 11) Prawo (...) nie może (...) legalizować (wyłączać bezprawności) działania polegającego na celowym pozbawieniu życia niewinnych osób, przez określenie formalnoprawnych przesłanek jego prawidłowości.
- 12) Decyzja o zniszczeniu cywilnego statku powietrznego, powodująca śmierć niewinnych osób znajdujących się na jego pokładzie, nie może (...) stanowić standardowego instrumentu prawnego, stosowanego przez organ państwa w obronie życia innych osób, a tym bardziej w celu ochrony innych dóbr niż życie ludzkie.

6. Wyrok z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08

(reorganizacja WSI cz. III)

Treść sentencji:

1. Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, w części, w jakiej dodaje w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (...) art. 65b, w związku z art. 2 ustawy z 25 lipca 2008 r. nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz, a przez to **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 1 pkt 2 ustawy z 25 lipca 2008 r. powołanej w punkcie 1:

a) nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności przepisów prawa, a przez to **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji,

b) **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uwagi ogólne:

Wyrokiem z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08¹⁵ Trybunał, na wniosek Prezydenta RP złożony w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji (kontrola prewencyjna), dokonał oceny konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego¹⁶ (dalej: ustawa nowelizująca).

Pierwszy z przepisów, art. 1 ustawy nowelizującej, zakwestionowany został w zakresie, w jakim dodaje w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego¹⁷ art. 65b w związku z art. 2 ustawy nowelizującej. Dodawany przepis otrzymać miał następującą treść: „Żołnierze zawodowi, o których mowa w art. 65a, wykonujący obowiązki służbowe w SKW i SWW posiadają

¹⁵ OTK ZU nr 9A/2008, poz. 157.

¹⁶ Dz. U. Nr 218, poz. 1389.

¹⁷ Dz. U. Nr 104, poz. 711, ze zm.

uprawnienia i podlegają obowiązkom określonym w rozdziale 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.” Drugi przepis, art. 2 ustawy nowelizującej określał natomiast datę wejścia ustawy w życie z mocą wsteczną („Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 1 lipca 2008 r.”).

Wzorcami kontroli były: art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości) oraz trzy szczegółowe zasady wywiedzione z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, tj. zasada niedziałania prawa wstecz, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada określoności przepisów prawa. Trybunał stwierdził zgodność wszystkich zakwestionowanych przepisów z odpowiednimi wzorcami kontroli.

Wybór kluczowych tez z uzasadnienia:

- 1) (...) przepisy działające wstecz można uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyjątkowo.
- 2) Przepisy działające wstecz mogą być zawarte wyłącznie w ustawie, (...) retroaktywność musi być konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistnienia) (...) lub ochrony (...) konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa.
- 3) (...) Zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną może się odnosić „wyłącznie do przepisów ograniczających prawa lub zwiększających zobowiązania” (...). Wobec tego retroaktywne przepisy można uznać za konstytucyjne, jeżeli poprawiają one sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych adresatów tej normy (...).
- 4) Stanowienie przepisów retroaktywnych, które pogarszają sytuację adresatów norm, jest szczególnie trudne do akceptacji, kiedy problem rozwiązywany przez te regulacje był znany ustawodawcy wcześniej i mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz (...).
- 5) (...) w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne żądanie od obywateli spełnienia wymogów niemożliwych, zwłaszcza w sytuacji, gdy brak szans na ich dopełnienie jest bezpośrednim wynikiem działania organów państwa i w żadnym stopniu nie jest zawiniony przez osoby zainteresowane.
- 6) (...) zasada zaufania obywateli do prawa odnosi się przede wszystkim do sytuacji, gdy na skutek zmian prawnych sytuacja adresatów norm prawnych została w sposób nieoczekiwany pogorszona w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Tymczasem (...) zaskarżony art. 1 pkt 2 – choć mógł stanowić pewne zaskoczenie dla jego adresatów – takiego skutku nie

wywołuje, gdyż zamiast dotychczasowych, bardziej rygorystycznych wymogów (obligatoryjnego zapoznania się ze stanowiskiem Komisji Weryfikacyjnej) wprowadza wymóg łagodniejszy (zapoznanie się z tym dokumentem, ale tylko jeśli został on sporządzony).

- 7) (...) z zasady równości wynika „nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (...).
- 8) Równość nie jest zasadą bezwzględną. Wyjątki od niej są dopuszczalne, jeżeli: (...) są relewantne, (...) są proporcjonalne, (...) są związane z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...).
- 9) (...) to państwo nie wywiązało się z przyrzeczenia danego osobom weryfikowanym, iż weryfikacja zakończy się do 30 czerwca 2008 r. (...). Weryfikacja miała być realizowana po złożeniu przez zainteresowanych oświadczeń weryfikacyjnych, w ciągu 30 dni od wejścia w życie ustawy z 9 czerwca 2006 r. o SKW oraz SWW. Weryfikacja miała się dokonać w okresie niemal dwu lat od złożenia oświadczeń weryfikacyjnych, w trakcie których zainteresowani mieli prawo oczekiwać, że państwo wywiąże się z danego przyrzeczenia wydania w tym czasie stanowiska Komisji Weryfikacyjnej w sprawie podstawowej dla ich przyszłości oraz przyszłości ich rodzin, bo związanej z dostępem do służby publicznej.
- 10) Wszyscy zainteresowani mogli złożyć oświadczenia weryfikacyjne w okresie 30 dni, w czasie, kiedy nikt nie mógł przewidzieć, że Komisja nie zweryfikuje wszystkich oświadczeń. Nie można więc zakładać, że część zainteresowanych składała nieprawdziwe oświadczenia, licząc na to, że Komisja nie zdąży ich przeanalizować albo że nie zdoła wyjaśnić wszystkich wątpliwości.
- 11) Zaskarżone przepisy polepszyły (...) sytuację tych żołnierzy i pracowników, którzy wypełnili wszystkie ustawowe wymogi, a w szczególności złożyli oświadczenie weryfikacyjne, lecz mimo to, nie z własnej winy, nie zostali zweryfikowani (Komisja nie sporządziła stanowiska). Powstała w ten sposób istotnie sytuacja pewnej nierówności między dwiema wspomnianymi grupami osób (zweryfikowani i niezweryfikowani). Jednakże ta nierówność nie ma na tyle istotnego znaczenia, aby pociągała za sobą niekonstytucyjność wskazywaną przez Prezydenta.
- 12) (...) Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał, że jego rolą jest orzekanie wyłącznie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, a nie rozstrzyganie konfliktów poziomych pomiędzy normami o tej samej randze (...). W związku z tym Trybunał uchylał się też od zastępowania organów stosujących prawo i stwierdzania sprzeczności między normami ustawowymi nawet wtedy, gdy wnioskodawca domagał się tego powołując się na zasady prawidłowej legislacji (...). (...) jedynym dostępnym mu instrumentem reakcji na wątpliwości co do spójności systemu

prawa jest wydanie postanowienia sygnalizującego Sejmowi konieczność podjęcia działań prawodawczych (...).

- 13) (...) z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego obywateli, lepszą metodą unikania kolizji między normami prawnymi, będącej konsekwencją wprowadzania zmian w prawie, jest wykorzystanie wyraźnych klauzul derogacyjnych, uchylających odpowiednie przepisy prawne.

7. Wyrok z 26 listopada 2008 r., U 1/08¹⁸

(sejmowa komisja śledcza ds. badania zarzutu nielegalnego wywierania wpływu)

Treść sentencji:

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

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

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

4. Art. 3 pkt 1 lit. c oraz pkt 2 lit. b uchwały powołanej w punkcie 1 **są zgodne** z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, a w częściach obejmujących wyrazy: "przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji", **nie są niezgodne** z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

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

6. Art. 2 pkt 3 uchwały powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy: "a także ustalenie, czy miały miejsce przypadki niszczenia dowodów naruszenia lub nadużycia podstaw stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przypadki ujawniania tajemnicy państwowej lub służbowej przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie", **jest niezgodny**

¹⁸ OTK ZU z 2008 r., nr 9 A, poz. 160; sentencja opublikowana w Monitorze Polskim z 2008 r., nr 91, poz. 788.

z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 42 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 Konstytucji.

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

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

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

[Ponadto Trybunał postanowił] (...) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) **umorzyć postępowanie** w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku

Uwagi ogólne:

Wniosek grupy posłów obejmował nie tylko przepisy Uchwały, ale również samą nazwę Komisji Śledczej, która – w opinii parlamentarzystów – budziła wątpliwości konstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny dokonał zróżnicowanej kontroli zaskarżonych przepisów Uchwały, badając ich zgodność z trzema podstawowymi grupami wzorców konstytucyjnych. Po pierwsze, z zasadami poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz normami konstytucyjnymi określającymi sprawę, do zbadania której może zostać powołana sejmowa komisja śledcza (art. 111 ust. 1 Konstytucji) i zakres kontroli parlamentarnej (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Po wtóre, z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Po trzeciej, z zasadą domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji) w związku z przepisem ustawy zasadniczej określającym sprawę, do zbadania której może zostać powołana sejmowa komisja śledcza (art. 111 ust. 1 Konstytucji). Niektóre cele działania i regulacje dotyczące zakresu działania Komisji Śledczej okazały się niezgodne z pierwszą grupą wzorców. Źródłem niekonstytucyjności było wyjście poza zakres sprawy, do zbadania której powołano Komisję.

W wyniku kontroli art. 2 Uchwały Trybunał orzekł, że poza sferę „określonej sprawy”, zdefiniowanej w części normatywnej art. 1 Uchwały, wykraczają cele działania Komisji wskazane w przepisach regulujących podstawy stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, niszczenie dowodów, ujawnianie tajemnicy (art. 2 pkt 3) i ustalenie tożsamości osób uczestniczących w wywieraniu wpływu (art. 2 pkt 4), natomiast mieszczą się w zakresie tego pojęcia cele polegające, po pierwsze, na ustaleniu, czy postępowania były wszczęte lub prowadzone wskutek nielegalnego

wpływu (art. 2 pkt 1) oraz, po drugie, czy decyzje lub czynności procesowe były podejmowane wskutek nielegalnego wpływu (art. 2 pkt 2).

W ramach sprawy, która podlega badaniu Komisji Śledczej, zawierają się przepisy dotyczące zbadania okoliczności wszczęcia postępowań karnych (art. 3 pkt 1 lit. a); okoliczności stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 3 pkt 1 lit. b); wpływu działań określonych funkcjonariuszy państwowych na prowadzenie postępowań karnych (art. 3 pkt 1 lit. d) oraz stosowania kontroli operacyjnej (art. 3 pkt 2 lit. a). Wyjaśnienie zagadnień określonych w art. 3 pkt 1 lit. a, b oraz d, a także art. 3 pkt 2 lit. a jest bowiem konieczne do zbadania sprawy zdefiniowanej w art. 1 Uchwały. Badane normy są zgodne z art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, a przez to także z art. 2 i art. 7 ustawy zasadniczej.

Natomiast okoliczności ewentualnego ujawnienia tajemnicy (art. 3 pkt 1 lit. e) oraz okoliczności ewentualnego niszczenia dowodów (art. 3 pkt 3) Uchwały nie mieszczą się w zakresie sprawy wskazanej w art. 1 (wywieranie nielegalnego wpływu w określonym celu), gdyż kontrolowane przepisy określają inną sprawę, pozostającą poza wyznaczonymi ramami działania Komisji Śledczej. Nadto art. 3 pkt 3 wyznacza szerszy krąg podmiotów związanych z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, których działania mają podlegać badaniu (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne) niż to wynika z pojęcia sprawy w art. 1 Uchwały (Szef ABW i Szef CBA). Wskazane przepisy art. 3 pkt 1 lit. e oraz art. 3 pkt 3 są niekonstytucyjne: naruszają art. 111 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 2 Konstytucji, a przez to także z art. 2 i art. 7 ustawy zasadniczej.

Wybór kluczowych tez z uzasadnienia:

- 1) Trybunał uznał (...) w sprawie o sygn. U 4/06, że uchwała Sejmu powołująca komisję śledczą ma mieszany charakter. Z jednej strony uchwała taka jest aktem kreacji w zakresie, w jakim powołuje konkretną komisję śledczą, a zatem jest jednostkowym aktem stosowania prawa. Z drugiej jednak strony uchwała taka wyraża również normy generalno-abstrakcyjne, w zakresie, w jakim wyznacza zakres działania powołanej komisji śledczej oraz sprawę, którą ma ona zbadać.
- 2) Pierwsza część tego przepisu [art. 1 uchwały], powołując Komisję Śledczą, wysławia (...) normę konkretno-indywidualną, natomiast druga część, począwszy od słów „do zbadania sprawy”, określa sprawę, którą ma zbadać ta Komisja. Artykuł 1 zakwestionowanej uchwały ma przeto podwójny charakter: w pierwszej części kreacyjny, indywidualno-konkretny, a w drugiej części generalno-abstrakcyjny. (...) druga część art. 1 (...) stanowi przedmiot kontroli merytorycznej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tak więc w dalszym toku badania

zakwestionowanej uchwały Trybunał będzie kontrolował konstytucyjność części normatywnej art. 1 uchwały, która wyznacza sprawę zleconą do zbadania Komisji i ma charakter normatywny.

Zgodność art. 1 Uchwały z art. 2 i 7 Konstytucji

- 1) W wypadku zakwestionowania zgodności preambuły z Konstytucją, Trybunał każdorazowo musi dokonać analizy jej treści. Treść preambuły ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia jej charakteru prawnego. W niniejszej sprawie wnioskodawca nie stawia zarzutu niezgodności preambuły do uchwały z 11 stycznia 2008 r. z Konstytucją, lecz jedynie przywołuje ją na dowód braku precyzji art. 1. Z tego też względu przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest tylko część normatywna art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r.
- 2) Sejm, wykonując swoje funkcje kontrolne na podstawie art. 95 ust. 2 Konstytucji, ma swobodę tworzenia komisji śledczych do badania określonych spraw zaistniałych w określonym w uchwale okresie. Badanie śledcze zawsze dotyczy zdarzeń przeszłych. Przedmiotem śledztwa sejmowego mogą być podlegające kontroli sejmowej zdarzenia z okresu działania przeszłej bądź aktualnie funkcjonującej Rady Ministrów. (...) Kontrola parlamentarna jest jednym z filarów demokracji parlamentarnej; nie może ograniczać się tylko do urzędującej Rady Ministrów, jeżeli ma być realna i skuteczna.
- 3) Kontrola sejmowa umożliwia nie tylko realizację funkcji ustawodawczej, ale wiąże się z pozycją ustrojową Sejmu (zob. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, i wyrok w sprawie o sygn. U 4/06). (...) postępowanie przed komisją śledczą ma głównie za zadanie zbadanie okoliczności, które nie mogą lub tylko pobocznie mogą być wyjaśnione i rozstrzygnięte w postępowaniu innym niż parlamentarne.

Pojęcie „określonej sprawy” użyte w art. 111 ust. 1 Konstytucji

- 1) "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.
- 2) W wyroku w sprawie o sygn. U 4/06 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sprawa, do zbadania której Sejm może powołać komisję śledczą, musi:

- 1) dotyczyć działalności organów i instytucji publicznych wyraźnie poddanych przez Konstytucję i ustawy kontroli Sejmu;
- 2) odnosić się do pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności;
- 3) "istnieć obiektywnie";
- 4) być określona, tzn. stanowić zbiór okoliczności wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji;
- 5) być określona poprzez cel, który ma zostać zrealizowany w trakcie śledztwa sejmowego.

[w sprawie o sygn. U 1/08 Trybunał wskazał, że:]

[ad.1] Zakres podmiotowy Komisji Śledczej powołanej uchwałą z 11 stycznia 2008 r. dotyczy bez wątplenia organów i instytucji publicznych wyraźnie poddanych przez Konstytucję i ustawy kontroli Sejmu.

[ad. 2. Przedmiotem śledztwa sejmowego zleconego w kwestionowanej uchwale, ma być zarzut nielegalnego wywierania wpływu, czyli czynności przekraczające granice wyraźnych, ustawowych kompetencji przełożonych do podejmowania decyzji kontrolnych wobec działań operacyjnych oraz procesowych funkcjonariuszy organów ścigania w ramach prowadzonych przez nich spraw. Przy tym ograniczeniem zakresu przedmiotowego sprawy jest wskazanie w uchwale, że owo nielegalne wywieranie wpływu było podejmowane w określonym celu, tzn. wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez podległych funkcjonariuszy w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem członków Rady Ministrów, posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzy lub przeciwko nim. Zakres przedmiotowy sprawy zawęży również wskazanie okresu od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r., które daje się racjonalnie uzasadnić sprawowaniem władzy przez osoby kierujące najsilniejszą frakcją parlamentarną w koalicji parlamentarnej, a potem rządowej Sejmu V kadencji.

[ad.3] Wskazana powyżej sprawa istnieje obiektywnie w tym sensie, że zarzut nielegalnego wywierania wpływu przez wymienione w uchwale osoby na określone w niej podmioty był wielokrotnie formułowany przez opozycję parlamentarną w Sejmie V kadencji, co w Sejmie VI kadencji doprowadziło m.in. do powołania Komisji Śledczej do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy (...). Zarzuty takie formułowali również dziennikarze, a nawet politycy wchodzący w różnym czasie w skład Rady Ministrów w okresie Sejmu V kadencji.

[ad.4] Sprawa zbadania zarzutu istnienia mechanizmu nielegalnego wywierania wpływu przez wymienione w uchwale osoby na określone w niej podmioty stanowi również zbiór

okoliczności wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały (...). Podmioty, których działania będą przedmiotem zainteresowania Komisji, wymienione zostały enumeratywnie. Dodatkowo także w badanej uchwale Sejm wskazał okres (od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.), w którym podmioty te miałyby dokonywać aktów nielegalnego wywierania wpływu w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków. Nie budzi zatem wątpliwości, do zbadania jakiej sprawy Sejm powołał Komisję Śledczą uchwałą z 11 stycznia 2008 r.

[ad.5] Zestawiając art. 2 i art. 3 uchwały z 11 stycznia 2008 r. z częścią normatywną jej art. 1, Trybunał stwierdza, że sprawa, do zbadania której Sejm powołał Komisję Śledczą, została wyznaczona właśnie przez ten ostatni przepis. Art. 2 i art. 3 uchwały stanowią natomiast jego uszczegółowienie przez wskazanie celu i zakresu działania Komisji. O ile bowiem w części normatywnej art. 1 uchwały z 11 stycznia 2008 r. Sejm wyznaczył Komisji Śledczej do zbadania sprawę istnienia "mechanizmu" nielegalnego wywierania wpływu przez określone podmioty, o tyle w art. 2 i art. 3 kwestionowanej uchwały określił cel i zakres jej działania.

- 3) Trybunał, badając, co stanowi sprawę, do zbadania której Sejm powołał Komisję Śledczą uchwałą z 11 stycznia 2008 r., ocenia również, czy przepisy wyznaczające cel oraz zakres działania mieszczą się w jej granicach. Oznacza to, że osobne określenie w uchwale celu oraz zakresu działania Komisji nie narusza zasad poprawnej legislacji wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Powołana Komisja Śledcza ma podstawy prawne konieczne do działania w sposób zgodny z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji). Tak więc zabieg legislacyjny polegający na określeniu w osobnych jednostkach redakcyjnych celu działań komisji i zakresu jej działania nie narusza art. 7 Konstytucji.

Zasada równości

- 1) Konstytucyjna zasada równości oznacza nakaz traktowania w ten sam sposób podmiotów o takich samych cechach oraz w podobny sposób podmiotów podobnych. Takie pojmowanie zasady równości nie wyklucza jednak możliwości wszczynania szczególnego rodzaju procedur kontrolnych i wyjaśniających wobec osób pełniących funkcje publiczne.
- 2) Jak już stwierdził Trybunał (...), z racji objętych stanowisk, każdy członek Rady Ministrów oraz każda inna osoba pełniąca funkcję w administracji rządowej, niezależnie od okresu sprawowania urzędu, podlega kontroli Sejmu (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Kontrola ta dotyczy nie tylko prawidłowości prowadzonej polityki, ale także legalności działań podejmowanych w trakcie sprawowania swoich funkcji.

- 3) Działalność powołanej zakwestionowaną uchwałą Komisji Śledczej ma doprowadzić do zbadania, czy członkowie Rady Ministrów w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. nie dopuścili się czynów polegających na wywieraniu nielegalnego, a więc niezgodnego z ustawami, wpływu na wskazane w uchwale podmioty. Takie określenie zakresu działania Komisji w żaden sposób nie narusza konstytucyjnej zasady równości, a co więcej, ma być gwarancją rzeczywistej kontroli działań egzekutywy przez legislatywę, która to jest immanentną cechą systemu parlamentarno-gabinetowego.

Domniemanie niewinności

- 1) W wyroku z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 42 ust. 1-3 Konstytucji (...) odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej i postępowania karnego.
- 2) Postępowanie przed komisją śledczą, mimo że proceduralnie jest prowadzone z odpowiednim zastosowaniem przepisów procedury karnej, nie jest postępowaniem karnym ani też innym postępowaniem represyjnym. Celem powołania komisji śledczej jest wyłącznie zbadanie określonej sprawy mieszczącej się w zakresie konstytucyjnie wyznaczonych granic funkcji kontrolnej Sejmu. Dopiero w efekcie działania komisji śledczej możliwe jest uruchomienie innych postępowań, w tym postępowania w sprawie karnej lub postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Z powyższych względów, podczas badania uchwały powołującej komisję śledczą konstytucyjna zasada domniemanie niewinności nie jest adekwatnym wzorcem kontroli.

Porównanie uchwały kontrolowanej w wyroku o sygn. U 4/06 i w omawianej sprawie

- 1) [W wyroku o sygn. U 4/06] Trybunał wyznaczył standardy konstytucyjne, których Sejm winien przestrzegać w przypadku podejmowania uchwały o powołaniu komisji śledczej. Rozstrzygając w niniejszej sprawie, Trybunał miał na uwadze te standardy. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny dostrzegł istotne różnice pomiędzy materią uchwały Sejmu z 24 marca 2006 r. a uchwałą Sejmu z 11 stycznia 2008 r.
- 2) Po pierwsze - w uchwale z 24 marca 2006 r. Sejm nie wskazał "określonej sprawy", lecz setki, jeżeli nie tysiące, zdarzeń składających się na wielość długotrwałych procesów o charakterze ekonomicznym, prawnym, gospodarczym i politycznym. Po drugie – (...) Sejm powierzył Komisji Śledczej zbadanie działalności podmiotów spoza organizacji administracji rządowej, a więc podmiotów niepodlegających kontroli Sejmu, w szczególności Narodowego Banku Polskiego i jego organów. Po trzecie - w uchwale z 24 marca 2006 r. Sejm wyznaczył, że przedmiotem zainteresowania Komisji Śledczej będzie okres od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r., a więc niemal 17 lat. Przy czym takie czasowe określenie zakresu zainteresowania komisji nie

znajdowało racjonalnego wyjaśnienia. Po czwarte - z uchwały z 24 marca 2006 r. nie wynikało, jaki cel ma osiągnąć Komisja Śledcza wówczas powołana.

Skutki wyroku

- 1) Komisja Śledcza (...) będzie kontynuować swoją pracę w zakresie wyznaczonym przez część normatywną art. 1 oraz utrzymane w mocy przepisy art. 2 i art. 3 kwestionowanej uchwały.
- 2) Gdyby w dotychczasowej pracy Komisja Śledcza zebrała materiały dotyczące kwestii wykraczających poza sprawę określoną w części normatywnej art. 1 kwestionowanej uchwały, to jest odnoszące się do tego, czy miały miejsce przypadki: a) niszczenia dowodów naruszenia lub nadużycia podstaw stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych; b) ujawniania tajemnicy państwowej lub służbowej, c) uzyskania lub zamiaru uzyskania ewentualnych korzyści przez osoby bezpośrednio lub pośrednio uczestniczące w wywieraniu ewentualnego nielegalnego wpływu - to jest ona zobowiązana do ich usunięcia z akt sprawy. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z zasady legalizmu działania organów władzy publicznej.

8. Wyrok z 17 grudnia 2008 r., P 16/08¹⁹

(spółdzielnie mieszkaniowe)

Treść sentencji:

I

1. Art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych²⁰ w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1-3 tego przepisu, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 17¹⁴ ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zobowiązuje spółdzielnię do zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez członka spółdzielni lub osobę niebędącą członkiem spółdzielni wyłącznie spłat, o których mowa w pkt 1 i 2 tego przepisu, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3. Art. 12 ust. 1¹ i art. 17¹⁴ ust. 1¹ ustawy powołanej w punkcie 1 **są niezgodne** z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873) **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 27² ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 4 **jest niezgodny** z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I w punktach 1-4 wyroku **tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy** od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

[Ponadto Trybunał postanowił:] (...) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) **umorzyć postępowanie** w pozostałym zakresie.

¹⁹ OTK ZU z 2008 r., nr 10 A, poz. 181; sentencja opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2008 r., Nr 235, poz. 1617.

²⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180 oraz z 2007 r. Nr 125, poz. 873.

Uwagi ogólne:

Pytania prawne dwóch składów orzekających Sądu Grodzkiego – XIX Wydziału Grodzkiego Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi wniesione zostały w związku ze sprawami o analogicznym stanie faktycznym. W pierwszym postępowaniu członkowie zarządu spółdzielni, w drugim zaś – prezes innej spółdzielni zostali obwinieni o popełnienie wykroczenia polegającego na dopuszczeniu do niezawarcia umów „uwłaszczeniowych”, a (w obu przypadkach) z wnioskami o ukaranie wystąpiły komisariaty Policji, przy czym do komisariatów wpłynęły zawiadomienia o wykroczeniach złożone przez członków tych spółdzielni.

Przedmiotem badania były trzy grupy przepisów. Po pierwsze, wprowadzone do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nowelizacją z dnia 14 czerwca 2007 r. reguły „uwłaszczenia” - przeniesienia przez spółdzielnię własności lokalu na osobę, której dotychczas przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz przepisy samej ustawy nowelizującej z 2007 r., dotyczące reguł „uwłaszczenia” w sytuacjach, gdy wniosek o przeniesienie własności lokalu został złożony przed wejściem w życie tego aktu. Trybunał uznał je za niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Po drugie, Trybunał skontrolował regulacje określające terminy ww. przekształceń i uznał, że przepisy te naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego – zasadę zaufania do państwa i prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji. Trzecią grupą norm objętych wnioskami pytających sądów były przepisy określające wykroczenie (czyn zabroniony), polegające na dopuszczeniu do niezawarcia przez spółdzielnię opisanej wyżej umowy, które mogą popełnić określone osoby reprezentujące spółdzielnię, oraz przewidujące sankcje za jego popełnienie. Trybunał orzekł, że naruszają one zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, wynikający z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego.

Wybór kluczowych tez z uzasadnienia:

Zakres dopuszczalnego ograniczenia prawa własności

- 1) Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych. Zasada ta ma charakter względny, jednakże wszelka ingerencja we własność albo wprowadzenie kontroli korzystania z własności muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).
- 2) Przymusowe pozbawienie własności właściciela jest zaś nie tylko ograniczeniem, ale wkroczeniem w istotę tego prawa, co w oczywisty sposób wykracza poza proporcjonalność

ograniczenia. Jeżeli bowiem ograniczenie własności jest niedopuszczalne, jeśli jest nieproporcjonalne (przekracza miary art. 31 ust. 3 Konstytucji), to tym bardziej niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie własności. Zaznaczyć należy, że sam art. 64 ust. 3 Konstytucji wyklucza możliwość przekroczenia przez ograniczenie własności „istoty własności”. Trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie własności niż jej pozbawienie.

- 3) Uwłaszczenie osób zajmujących lokale spółdzielcze nie mieści się jednak w kategoriach wywłaszczenia, rozumianego w sensie ścisłym, gdyż instytucja wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Dlatego też unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności, nawet wbrew woli uprawnionego, na inną osobę, a nie na Skarb Państwa, nie powinny być oceniane jako wywłaszczenie.
- 4) (...) rozważane na tle niniejszej sprawy uwłaszczenie, jako dokonywane na rzecz osób prywatnych, nie może być wprost zakwalifikowane jako rodzaj wywłaszczenia i nie korzysta z ochrony przewidzianej przez art. 21 ust. 2 Konstytucji. Niemniej ten ostatni przepis dostarcza ważnej wskazówki interpretacyjnej. Jeżeli bowiem odjęcie własności (kwalifikowane jako wywłaszczenie) nawet na cel publiczny może być dokonane tylko za słusznym odszkodowaniem, to tym bardziej brak jest podstaw do przyjęcia zasady, jakoby odjęcie własności na cel „prywatny” (a tak jest w przypadku uwłaszczenia) mogło się dokonać w oderwaniu od oceny wymiaru ekwiwalentu, za jaki następuje. Odstępstwa od zasady ekwiwalentności mogłyby być wprowadzone tylko w niezbędnym zakresie dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnych.
- 5) (...) należy uznać, że okoliczność, iż w niniejszej sprawie na ochronę udzielaną przez art. 64 Konstytucji powołuje się osoba prawna w postaci spółdzielni, jest bez znaczenia dla postaci czy intensywności tej ochrony. *[Boviem, po pierwsze,]* spółdzielnie są dobrowolnymi zrzeszeniami, w których realizowana jest konstytucyjnie gwarantowana wolność zrzeszania się, a zatem każda ingerencja ustawodawcy w sferę, co do której decyzje powierzono organom tej osoby prawnej, wymaga uwzględnienia zrzeszeniowego charakteru. *[Po drugie,]* szczególny status prawny spółdzielni mieszkaniowych wynika z realizacji przez nie zadań wskazanych w art. 75 Konstytucji (*zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych*). *[Po trzecie,]* spółdzielnia jako osoba prawna korzysta z konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności jednostki, w tym zwłaszcza z ochrony własności. *[Po czwarte zaś,]* ochrona własności spółdzielczej „na zewnątrz”, a więc w stosunku do osób trzecich i państwa, jest taka sama, jak ochrona innych postaci własności prywatnej.
- 6) Ochrona własności spółdzielczej jest uzasadniona tylko o tyle, o ile służy ochronie praw przysługujących członkom spółdzielni. Myśl ta wyraża przy tym ideę, że interes członków

spółdzielni nie jest prostą sumą interesów indywidualnych osób będących członkami spółdzielni, a raczej lokatorów lokali spółdzielczych. Spółdzielnia jest wspólnotą interesów jej członków, realizowaną wspólnie i samorządnie jako gospodarowanie majątkiem wspólnoty. Jednak szczególna rola spółdzielni mieszkaniowej nie uzasadnia odmiennej ochrony własności spółdzielczej w jej relacjach z członkami spółdzielni i innymi osobami korzystającymi z mieszkań spółdzielczych, w zestawieniu z ochroną zapewnianą spółdzielni w jej relacjach z osobami trzecimi oraz ustawową interwencją w zwykłe reguły obrotu cywilnoprawnego.

- 7) Na tle niniejszej sprawy kolizja dotyczy praw o różnej genezie ochrony: własności spółdzielni, chronionej konstytucyjnie przez art. 64 Konstytucji, oraz uprawnienia do przekształcenia w prawo o mocniejszym tytule, wykreowanego przez ustawę zwykłą (zaskarżona nowela do u.s.m.), przysługującego osobie, której potrzeba mieszkaniowa (chroniona konstytucyjnie) jest zaspokojona. Nie występuje tu konflikt między własnością spółdzielni i istniejącym prawem do lokalu spółdzielczego. Jest to konflikt między istniejącym prawem osoby prawnej (spółdzielni) i przyznany przez ustawę zwykłą uprawnieniem do umocnienia tytułu prawnego zajmowanego lokalu, w którym realizuje się potrzeba mieszkaniowa.
- 8) Z Konstytucji można bowiem wyprowadzić prawo do zaspokajania potrzeby mieszkaniowej, ale niepodobna wyprowadzić prawa do tytułu, w oparciu o który powinno to następować (...). Wprawdzie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli stanowi zagadnienie o wymiarze publicznym, które może uzasadniać ingerencję we własność, jednakże aspektu tego pozbawione są sytuacje, gdy – jak w analizowanym wypadku – dochodzi nie do zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej, lecz „umocnienia” majątkowych praw podmiotowych (uzyskania „lepszego” tytułu prawnego do mieszkania).
- 9) (...) stosunki prawne spółdzielni z jej członkami mają charakter cywilnoprawny. Z tego też powodu ingerencja ustawodawcy w tego rodzaju stosunki jest dopuszczalna, jeżeli jest to konieczne dla realizacji celów określonych w Konstytucji, np. ochrony konsumenta (art. 76 Konstytucji) lub dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok K 42/02).
- 10) Niezgodność ta [przepisów określających przesłanki powstania po stronie spółdzielni obowiązku zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu, który dotychczas był przedmiotem prawa spółdzielczego], polega na arbitralnym wkroczeniu w istotę prawa własności (przez wprowadzenie opatrzonego sankcją karną przymusowego, nieekwiwalentnego uwłaszczenia, na rzecz osób – także nieczłonków spółdzielni – które mają zaspokojoną potrzebę mieszkaniową), co przeczy zasadzie proporcjonalności ograniczenia (dopuszczalność ograniczenia własności tylko z uwagi na interesy i prawa objęte ochroną konstytucyjną) i narusza zasadę równej ochrony prawnej własności.

Termin wykonania obowiązku ustawowego

- 1) (...) powołane wyżej przepisy zostały uchwalone z naruszeniem art. 2 Konstytucji i wynikającej zeń zasady zaufania do państwa i prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (por. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02). W sposób oczywisty sprzeczne z powyższymi zasadami było zakreślenie adresatom prawa takiego terminu wykonania nałożonego na nich obowiązku, w którym spełnienie go byłoby niemożliwe lub bardzo utrudnione.

Określoność przepisów karnych i proporcjonalność sankcji

- 1) (...) sposób opisanie czynu karalnego musi być uznany za nazbyt szeroki i abstrahujący od indywidualnego zachowania. Tego rodzaju sposób definiowania czynu karalnego należy uznać – z punktu widzenia art. 2 Konstytucji – za naruszenie zasad rzetelnej legislacji z uwagi na stopień dookreślenia podstaw odpowiedzialności karnej.
- 2) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przewidziane (...) środki dyscyplinujące spółdzielnie mieszkaniowe należy uznać za nieadekwatne w dziedzinie prawa umów, a także za nieproporcjonalne w zestawieniu z celem regulacji i ograniczoną przez nią zasadą ochrony wolności osobistej człowieka (art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 i art. 42 Konstytucji). (...) „umacnianie” praw do lokali spółdzielczych nie znajduje wsparcia w zasadach i wartościach konstytucyjnych, w tym w art. 64 i art. 75 ust. 1 Konstytucji, ani w art. 31 ust. 3 Konstytucji.
- 3) Osobną kwestią jest stwierdzenie, że w wypadku badanych przepisów nie istnieje odpowiednia relacja pomiędzy celem, którego osiągnięciu ma służyć kwestionowana regulacja prawna (zawarcie umów), a środkami prowadzącymi do osiągnięcia tego celu (sankcja karna).

Vacatio legis

- 1) Na tle niniejszej sprawy ustawodawca nie wziął pod uwagę, iż wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić także do możliwości wykonywania przez adresatów (spółdzielnie) obowiązków przewidzianych wprowadzoną regulacją prawną. (...) Termin *vacatio legis* rozwiązania przewidującego w takiej sytuacji sankcję karną musi być zaś tak skonstruowany, aby umożliwić ewentualnie podlegającym ukaraniu możliwość zapobieżenia własnym staraniem zrealizowaniu się sytuacji, z którą wiąże się możliwość ukarania.

Skutki wyroku

- 1) Natychmiastowa derogacja przepisów wymienionych w części I pkt 5-6 sentencji wyroku oznacza, że z momentem ogłoszenia niniejszego orzeczenia w stosownym organie publikacyjnym następuje depenalizacja czynów, z powodu których zostały wszczęte postępowania karne. Postępowania karne, które obecnie są w toku – tak jak postępowania, w ramach których sądy

skierowały pytania prawne inicjujące niniejsze postępowanie – powinny zostać umorzone, zaś te, które prawomocnie zostały zakończone, mogą zostać wznowione²¹

- 2) Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej [pozostałych] przepisów uznanych za niekonstytucyjne oznacza, że do momentu wskazanego w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisy te obowiązują, o ile wcześniej nie zostaną uchylone przez ustawodawcę. Ich obowiązywanie jest równoznaczne z koniecznością ich przestrzegania i stosowania przez wszystkich ich adresatów.²²
- 3) *[Trybunał wskazał cztery zasadnicze motywy odroczenia utraty mocy obowiązującej przez przepisy określające przesłanki i termin zawarcia umowy „uwłaszczeniowej”]* Po pierwsze, skutkiem natychmiastowej derogacji tych przepisów byłoby pozbawienie zainteresowanych osób możliwości przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo własności tego lokalu. Byłby to jednak skutek nadmiernie ograniczający prawa i wolności jednostki, wykraczający poza to, co jest niezbędne dla przywrócenia spójności i niesprzeczności systemu prawa.
- 4) Po drugie, niektóre następstwa działania tych przepisów są nieodwracalne (...), w szczególności te związane z dokonanymi przekształceniami w zakresie praw podmiotowych. Trybunał zdecydował o skorzystaniu z odroczenia, umożliwiając ustawodawcy ukształtowanie takiego przyszłego stanu prawnego, który w maksymalny sposób będzie sprzyjał przywróceniu konstytucyjności, a także złagodzi skutki obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów (zob. wyrok TK o sygn. U 5/06). Wprowadzając nowe przepisy, ustawodawca powinien tak ukształtować ich skutki intertemporalne, aby możliwe było zminimalizowanie negatywnych następstw działania przepisów obecnie uznanych za niekonstytucyjne. Trybunał nie dysponuje tego rodzaju możliwościami.
- 5) Po trzecie, odraczając termin utraty mocy obowiązującej przez przepisy, Trybunał kierował się zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Przepisy te funkcjonowały w obrocie prawnym 17 miesięcy i w tym czasie stosowane były w sposób powszechny, w kilkuset tysiącach spraw osób, które wystąpiły do spółdzielni z żądaniem zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu mieszkalnego. Sprawy te wciąż znajdują się na różnych etapach, tylko część z nich została definitywnie zakończona. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje, aby derogacja przepisów stosowanych przez dłuższy czas i na taką skalę nie była dla ich

²¹ Utraciły moc obowiązującą w dniu ogłoszenia sentencji wyroku, to jest dnia 30 grudnia 2008 r. (w Dz. U. Nr 235, poz. 1617).

²² Sentencja wyroku została ogłoszona dnia 30 grudnia 2008 r. w Dz. U. Nr 235, poz. 1617, zatem przepisy te utracą moc obowiązującą 31 grudnia 2009 r., chyba, że ustawodawca wcześniej zmieni regulacje dotyczące przekształceń praw spółdzielczych w odrębną własność lokalu.

dotychczasowych adresatów zaskoczeniem. W niniejszej sprawie ochrony takiej wymagają co najmniej dwie kategorie adresatów niekonstytucyjnych przepisów. Pierwsza z nich, to ci, którzy posiadają ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną: spełnili wszystkie dotychczasowe ustawowe warunki konieczne do przekształcenia przysługującego im spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, jednak przed ogłoszeniem niniejszego orzeczenia nie zdążyli zawrzeć ze spółdzielnią umowy przeniesienia własności tego lokalu. Drugą kategorię tworzą ci, którzy na podstawie niekonstytucyjnych przepisów stali się właścicielami lokali spółdzielczych lub dopełnili wszystkich ustawowych warunków, by status taki uzyskać, a następnie podjęli działania zmierzające do rozporządzenia nimi, wchodząc w różnego rodzaju relacje cywilnoprawne. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej wspomnianych przepisów pozwoli na ochronę interesów w toku tych osób i ich kontrahentów oraz służyć będzie realizacji zasad pewności obrotu prawnego.

- 6) Po czwarte, przepisy uznane za niekonstytucyjne miały umożliwić każdemu, komu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, przekształcenie tego prawa w prawo własności po dokonaniu określonych spłat (...). Natychmiastowa derogacja tych przepisów spowodowałaby, że owa jednolita grupa adresatów zostałaby rozbita na dwie grupy, z których jedna byłaby wyłączona z zakresu działania tych przepisów.

9. Postanowienie z 22 kwietnia 2009 r., U 1/08²³

(odmowa rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących punktów 6-9 wyroku o sygn. U 1/08)

Treść sentencji:

(...) na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) [Trybunał postanowił] **odmówić wyjaśnienia wątpliwości** co do treści pkt. 6, 7, 8 i 9 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08 (M. P. Nr 91, poz. 788; OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 160).

Wybór kluczowych tez z uzasadnienia:

- 1) Wykładnia orzeczenia w trybie art. 74 ustawy o TK jest możliwa, jeżeli istnieją wątpliwości co do jego treści. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznawał, że potrzeba rozstrzygnięcia przez Trybunał wątpliwości co do treści wydanego orzeczenia może być spowodowana nie dość precyzyjnym sformułowaniem orzeczenia, jego wadliwym rozumieniem przez uczestnika postępowania, sprzecznymi stanowiskami uczestników co do jego treści lub wątpliwościami co do wykonania (określonych bezpośrednich skutków prawnych) orzeczenia. Wątpliwości te winny mieć istotny (poważny) i obiektywny charakter. Nie mogą to być zatem wyłącznie subiektywne wątpliwości uczestnika wnioskującego o dokonanie wykładni (...)
- 2) Skład orzekający podziela wcześniej zajmowane przez Trybunał Konstytucyjny stanowisko, że wykładni podlegać może w zasadzie tylko sentencja orzeczenia, a więc rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w rozumieniu art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o TK. Uzasadnienie orzeczenia przedstawia bowiem motywy i zapatrywania sędziów biorących udział w wydaniu orzeczenia. (...) Jednak nie można zaprzeczyć, że pewne jego fragmenty, stanowiąc *ratio decidendi*, są w szczególnie silny sposób związane z sentencją i stanowić mogą w pewnym sensie jej „uzupełnienie”.
- 3) (...) z treści pkt. 6, 7, 8 i 9 wyroku w sprawie o sygn. U 1/08 wyraźnie wynika, że wskazane w nich części przepisów są niezgodne z Konstytucją i tracą moc obowiązującą z chwilą ogłoszenia wyroku we właściwym dzienniku urzędowym. W konsekwencji Komisja Śledcza powołana niniejszą uchwałą nie ma podstaw do badania spraw wskazanych w tych punktach wyroku.

²³ OTK ZU nr 4A/2009, poz. 63.

4) Tak też pkt. 6, 7, 8 i 9 wyroku w sprawie o sygn. U 1/08 odczytują sami wnioskodawcy (...). Wątpliwości wnioskodawców nie dotyczą zatem pkt. 6, 7, 8 i 9 wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. U 1/08, lecz pośrednich skutków jego wejścia w życie związanych z koniecznością podjęcia decyzji o wykorzystaniu materiałów zebranych w toku prac Komisji Śledczej. Wątpliwości tego rodzaju nie mogą być wyjaśnione przez Trybunał Konstytucyjny w trybie art. 74 ustawy o TK. W tym zakresie sejmowa Komisja Śledcza ma swobodę decyzji co do sposobu postępowania z materiałami wytworzonymi przez nią do dnia wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Nie jest rzeczą Trybunału ani badanie tych materiałów, ani decydowanie o dalszym z nimi postępowaniu.

A.Ś.

10. Postanowienie z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08²⁴

(spór kompetencyjny w zakresie reprezentowania państwa na posiedzeniach Rady Europejskiej)

Treść sentencji:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.
3. Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko.
4. Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami.
5. Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej - w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji - do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej.

Wybór kluczowych tez z uzasadnienia (na podstawie treści komunikatu prasowego):²⁵

- 1) Istotą realnego sporu są dwie funkcjonalnie powiązane kompetencje:
 - "określanie" centralnego konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej, uprawnionego do reprezentowania państwa na posiedzeniach Rady Europejskiej;

²⁴ Sentencja opublikowana w Monitorze Polskim z 2009 r., nr 32, poz. 478.

²⁵ Brak pisemnego uzasadnienia do postanowienia.

- "prezentowanie" (przedstawianie) na posiedzeniach Rady Europejskiej stanowiska Rzeczypospolitej. Problem powstaje w sytuacji, gdy Prezydent Rzeczypospolitej wyrazi zamiar wzięcia udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej, podczas gdy udziału tego nie przewidywała Rada Ministrów.
- 2) Określenie (art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej) "szefowie państw lub rządów", którzy uczestniczą w posiedzeniach Rady Europejskiej - odsyła do konstytucji i ustawodawstw krajowych. Ponieważ określenie organu państwa uprawnionego do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu przedstawiania na nim stanowiska Państwa nie zostało konstytucyjnie uregulowane w sposób literalny i jednoznaczny, konieczna jest wykładnia systemowa odpowiednich unormowań konstytucyjnych.
 - 3) Zgodnie z art. 146 ust. 2 konstytucji do Rady Ministrów należą zatem wszystkie sprawy reprezentacji państwa, z wyjątkiem tych, które w wyraźny sposób zostały - w zakresie art. 133 ust. 1 i 2 - zastrzeżone na rzecz Prezydenta Rzeczypospolitej. Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 133 ust. 1 wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów, ministrem spraw zagranicznych, a nadto - w zakresie art. 133 ust. 1 pkt 1 - z Sejmem i Senatem.
 - 4) Ustalenie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na każde posiedzenie Rady Europejskiej należy, zgodnie z art. 146 ust. 2 konstytucji, do wyłącznej właściwości Rady Ministrów. Założeniem jest, iż Rzeczpospolitą Polską reprezentuje na posiedzeniu Rady Europejskiej Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony minister (członek Rady Ministrów); przedstawia on stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej ustalone przez Radę Ministrów.
 - 5) Prezes Rady Ministrów ma generalne uprawnienie do reprezentowania Rady Ministrów i określa sposoby wykonywania polityki kierowanej przez siebie Rady Ministrów. Uczestnictwo Prezesa Rady Ministrów w posiedzeniach Rady Europejskiej jest bezpośrednią konsekwencją jego funkcji ustrojowych w Radzie Ministrów i w systemie organów państwowych.
 - 6) Prezydent Rzeczypospolitej urzeczywistniając przypisane mu przez prawo funkcje oraz zadania działa niezależnie od Rady Ministrów, "*na własny rachunek*". Dotyczy to funkcji Prezydenta określonych w art. 126 ust. 1 konstytucji.
 - 7) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających wprost z konstytucji uprawnień służących samodzielnemu prowadzeniu polityki zagranicznej Rzeczypospolitej. Nie jest też upoważniony do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej ani do sprawowania kierownictwa w dziedzinie stosunków z organizacjami międzynarodowymi.
 - 8) Treść art. 126 ust. 2 konstytucji określa zadania, a nie kompetencje. Wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez Prezydenta wspólnie i w porozumieniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich

realizacji w formach władczych. Ustalonych w art. 126 ust. 2 zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów, wyrażonych w art. 126 ust. 2 konstytucji.

- 9) Wystąpienie w ramach Unii Europejskiej zagrożeń dla integralności terytoriów państw członkowskich jest w wysokim stopniu nierealne. Okoliczność ta istotnie zawęża potrzebę udziału Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej motywowanego stanem na straży "*nienaruszalności i niepodzielności terytorium*" Rzeczypospolitej (art. 126 ust. 2 in fine).
- 10) Przedmiotem rozstrzygnięć Rady Europejskiej są sprawy uprzednio przekazane przez państwa członkowskie do wspólnego wykonywania za pośrednictwem instytucji Unii Europejskiej. Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania "*kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach*" zachowuje cechę pozostawania "*w zgodzie z Konstytucją*" jako "*najwyższym prawem Rzeczypospolitej*". Natomiast (...) posiedzenia Rady Europejskiej poświęcone zmianom traktatów, stanowiących podstawę Unii, mogą się wiązać z zagadnieniem suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, co uzasadniałoby udział w nich Prezydenta RP.
- 11) Współdziałanie określone w art. 133 ust. 3 konstytucji dotyczy w pierwszym rzędzie sytuacji, gdy Prezydent zgłosi zamiar uczestniczenia - ze względu na realizację zadań określonych w art. 126 ust. 2 konstytucji - w posiedzeniu Rady Europejskiej. Uzgodnienie pomiędzy Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem a Prezydentem Rzeczypospolitej może dopuścić inne formy przedstawiania wskazanego tu stanowiska Rzeczypospolitej, obejmujące udział Prezydenta w tych czynnościach.
- 12) Prezydent Rzeczypospolitej może zgłaszać uwagi do stanowiska Rzeczypospolitej na posiedzenie Rady Europejskiej w zakresie, który uzna za celowy dla realizacji jego konstytucyjnych zadań, niezależnie od uczestnictwa w posiedzeniu.