Wyrok z 22 września 2006 r., U 4/06

# ZAKRES DZIAŁANIA TZW. BANKOWEJ KOMISJI ŚLEDCZEJ

(OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109)

| Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna<br>Inicjator: grupa posłów | Skład orzekający: pełny skład | Zdania odrębne: 0 |
|---|---|---|

| Przedmiot kontroli | Wzorce kontroli |
|---|---|
| Zakres działania komisji śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. (tzw. bankowej komisji śledczej)<br>[Uchwała Sejmu RP z 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.: art. 2] | Zasada państwa prawnego<br>Zasada legalizmu działania władz publicznych<br>Zakres kontroli sejmowej<br>Kompetencja Sejmu do powołania komisji śledczej<br>Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy<br>Kompetencje Najwyższej Izby Kontroli<br>Status Narodowego Banku Polskiego<br>[Konstytucja: art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2, art. 111 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 203 ust. 1 i art. 227] |

Zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji RP, Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Tryb działania komisji śledczej określa ustawa z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (por. art. 111 ust. 2 Konstytucji). Do powołania komisji dochodzi w drodze uchwały Sejmu.

24 marca 2006 r., w atmosferze sporów politycznych, Sejm powołał komisję śledczą „do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r." (tzw. bankową komisję śledczą). Uchwałą z 12 maja 2006 r. posłowie wybrali skład osobowy komisji.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w omawianej sprawie zostało zainicjowane wnioskiem grupy posłów na Sejm RP (por. art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Wnioskodawcy wskazali przede wszystkim na nieprecyzyjność przepisów określających sprawę, której badaniem ma się zająć komisja. Ich zdaniem, Konstytucja dopuszcza powołanie komisji śledczej jedynie do zbadania konkretnie określonych sytuacji, a nie kompleksu zdarzeń składających się na przekształcenia w sektorze bankowym dokonane w ciągu niespełna 17 lat. Posłowie wskazali też na zagrożenie niezależności Narodowego Banku Polskiego, jakie płynie z powołania komisji, a także na niebezpieczeństwo wkroczenia przez komisję o tak ukształtowanych uprawnieniach w niezależność organów wymiaru sprawiedliwości.

Wnioskodawcy jako przedmiot kontroli konstytucyjności wskazali następujące przepisy wymienionej uchwały z 24 marca 2006 r., powołującej bankową komisję śledczą:

- art. 1: „Powołuje się Komisję Śledczą do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r., zwaną dalej <Komisją>."
- art. 2: „Do zakresu działania Komisji należy zbadanie: 1) prawidłowości i celowości działań Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego jako organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. […]; 2) kształtu systemu bankowego w Polsce w porównaniu z innymi krajami, w szczególności średnimi i dużymi krajami Unii Europejskiej i przyczyn tego stanu oraz wpływu organów nadzoru bankowego na ten stan, w tym w szczególności zbadanie struktury własnościowej banków działających w formie spółki akcyjnej w Polsce w porównaniu ze średnimi i dużymi krajami Unii Europejskiej i wpływu organów nadzoru bankowego oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Prezesa Urzędu Antymonopolowego) na ten stan; 3) prawidłowości działania Zarządu Narodowego Banku Polskiego w zakresie dokonywanych przez niego ocen funkcjonowania systemu bankowego w Polsce; 4) kwestii ewentualnego konfliktu interesów między rolą Prezesa Narodowego Banku Polskiego jako Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Bankowego; 5) działalności osób występujących w imieniu Komisji Nadzoru Bankowego, Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Urzędu Antymonopolowego), Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Finansów pod kątem ewentualnego występowania konfliktu interesów wpływającego na brak bezstronności przy dokonywaniu rozstrzygnięć przez te osoby; 6) działań ministrów oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w sprawach rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.; 7) ewentualnego, nieuprawnionego wpływania przez osoby prywatne lub przedsiębiorców na działania, o których mowa w pkt 6".

Kwestią wstępną, którą musiał rozstrzygnąć Trybunał Konstytucyjny przed przejściem do merytorycznej oceny zarzutów, było pytanie o dopuszczalność kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu powołujących komisje śledcze. Problem wiązał się z brzmieniem art. 188 pkt 3 Konstytucji, który stanowi, że Trybunał orzeka o konstytucyjności m.in. „przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe". Niektórzy uczestnicy postępowania w omawianej sprawie wskazywali, że uchwała Sejmu powołująca komisję śledczą nie jest „przepisem prawa" (czyli aktem normatywnym) w rozumieniu wymienionej regulacji konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału, jedynie art. 2 zaskarżonej uchwały mógł podlegać kontroli konstytucyjności, zaś w odniesieniu do art. 1 uchwały, Trybunał umorzył postępowanie (zob. niżej: rozstrzygnięcie TK oraz tezy 1–9).

## ROZSTRZYGNIĘCIE

**1. Art. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały:**

**a) w zakresie, w jakim przedmiotem badania komisji śledczej czyni prawidłowość i celowość działań Narodowego Banku Polskiego i jego organów oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego jako Przewodniczącego Komisji Nadzoru Bankowego, jest**

**niezgodny z art. 227 (status Narodowego Banku Polskiego), art. 2 (zasada państwa prawnego), art. 7 (zasada legalizmu działania władz publicznych) w związku z art. 95 ust. 2 (zakres kontroli sejmowej) oraz z art. 111 ust. 1 Konstytucji (kompetencja Sejmu do powołania komisji śledczej),**

**b) w zakresie, w jakim dotyczy przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej wchodzącego w skład Komisji Nadzoru Bankowego, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 227 Konstytucji.**

**2. Art. 2 pkt 2 i 4 ww. uchwały są niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 95 ust. 2 i art. 227 Konstytucji.**

**3. Art. 2 pkt 3 ww. uchwały jest niezgodny z art. 227, art. 2 i art. 7 w związku z art. 95 ust. 2 oraz z art. 111 ust. 1 Konstytucji.**

**4. Art. 2 pkt 5 ww. uchwały w części, w jakiej dotyczy osób występujących w imieniu Komisji Nadzoru Bankowego oraz Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, jest niezgodny z art. 227, art. 2 i art. 7 w związku z art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji.**

**5. Art. 2 pkt 6 ww. uchwały, w części obejmującej wyrazy: „oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe", jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2, art. 111 ust. 1 i art. 227 Konstytucji.**

**6. Art. 2 pkt 7 ww. uchwały jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 2 i art. 111 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 227 Konstytucji.**

**7. Art. 2 ww. uchwały w częściach, w jakich ustala zakres czasowy przedmiotu badania komisji śledczej na okres od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

**8. Art. 2 ww. uchwały nie jest niezgodny z art. 175 ust. 1 (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy) oraz art. 203 ust. 1 Konstytucji (kompetencje Najwyższej Izby Kontroli).**

***Ponadto Trybunał postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 1 ww. uchwały ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.***

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Dopuszczalność kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu jest konsekwencją zmian ustrojowych, które rozpoczęły się w 1989 r. W ich wyniku Sejm przestał być najwyższym organem władzy państwowej, zaś fundamentem demokratycznego państwa prawnego stała się zasada nadrzędności Konstytucji (zob. art. 8 ust. 1 Konstytucji), odnosząca się każdej działalności Sejmu. Z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami. Taka konstrukcja, będąca elementem systemu demokracji konstytucyjnej, została stworzona m.in. w celu uniknięcia pojmowania demokracji jako wszechwładzy większości parlamentarnej.

2. Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji, do kompetencji TK należy badanie konstytucyjności „przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe". Co się tyczy uchwał Sejmu, konieczne jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy regulacje zawarte w zaskarżonej uchwale Sejmu, będącego niewątpliwie centralnym organem państwowym, można zakwalifikować jako „przepisy prawa".

3. Rozstrzygając o uznaniu aktu prawnego za akt normatywny należy kierować się następującymi dyrektywami: po pierwsze – decydujące znaczenie ma treść, a nie forma aktu; po drugie – należy wziąć pod uwagę systemowe powiązania aktu z aktami normatywnymi; po trzecie – jeżeli w akcie da się odnaleźć jakąkolwiek treść normatywną, to nie ma podstaw wyłączenia tego aktu spod kontroli konstytucyjności czy legalności, zwłaszcza wtedy gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności jednostki (swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych). Kognicji TK podlegają przy tym nie tylko przepisy ustanawiające kompletne normy prawne, ale także przepisy, które uzupełniają, modyfikują czy ograniczają treść norm zawartych w innych przepisach.

4. Wybór składu komisji śledczej nie mieści się w zakresie art. 188 pkt 3 Konstytucji.

5. Akt powołania komisji śledczej ma charakter jednostkowego aktu stosowania prawa. Nie jest to akt normatywny, zatem nie podlega kognicji TK. Z tej przyczyny należy umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym art. 1 zaskarżonej uchwały (zob. art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK i końcowa część sentencji).

6. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej, „komisja jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu”. Wskazanie granic, w jakich komisja może korzystać z ustawowych uprawnień, wymaga zatem zrekonstruowania zakresu spraw powierzonych jej do zbadania. Zakres ten określają przepisy uchwały o powołaniu komisji. Na gruncie badanej sprawy jest to art. 2 zaskarżonej uchwały.

7. Akt normatywny jest to akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Z normą generalną mamy do czynienia wtedy, gdy oznaczenie adresata normy następuje przez wskazanie cech rodzajowych adresata. Z kolei normą abstrakcyjną jest norma, która reguluje zachowania powtarzalne w rodzajowo określony sposób.

8. Normy rekonstruowane na podstawie art. 2 zaskarżonej uchwały mają charakter generalny. Z jednej strony, ich bezpośrednim adresatem jest bankowa komisja śledcza, czyli organ kolegialny, w skład którego wchodzi zespół osób wyróżnionych nie pod względem tożsamości, lecz przez pełnioną funkcję członka komisji. Z drugiej strony, adresatem normy udzielającej upoważnienia komisji do dokonywania pewnych czynności konwencjonalnych jest każdy podmiot, wobec którego mogą być skierowane władcze akty komisji. Normy rekonstruowane na podstawie art. 2 mają również charakter abstrakcyjny. Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej („Z uprawnień wynikających z przepisów ustawy komisja korzysta tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania […]”), uzupełniony postanowieniami uchwały, stanowi kompetencyjną podstawę zindywidualizowanych aktów stosowania prawa podejmowanych przez komisję w całym okresie jej funkcjonowania. Normatywne znaczenie zakwestionowanych przepisów uchwały nie wyczerpuje się zatem po ich jednokrotnym zastosowaniu.

9. Z powodów przytoczonych w tezach 6 i 8 przepis art. 2 zaskarżonej uchwały ma charakter normatywny i podlega kontroli konstytucyjności w trybie art. 188 pkt 3 Konstytucji.

10. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. odrzuciła nadrzędność którejkolwiek z władz. Nie obowiązuje zasada konstytucjonalizmu socjalistycznego, w myśl której „najwyższym

organem władzy państwowej jest Sejm" (zob. art. 15 ust. 1 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.). Obecnie Sejm jest jednym z organów władzy państwowej. To prawda, że organ ten może „dużo", ale nie może „wszystkiego". Granice tego, co „może" wyznacza bowiem Konstytucja i ustawy. Dotyczy to również powołania sejmowej komisji śledczej.

11. Komisja śledcza nie może być tworzona dla zbadania jakiejkolwiek kwestii, lecz tylko takiej, która ma szczególne znaczenie dla państwa.

12. Kontrola sejmowa oznacza prawo Sejmu do uzyskiwania informacji o działalności określonych instytucji publicznych oraz prawo do wyrażania oceny tej działalności. Kontrola służy przy tym nie tylko zebraniu informacji niezbędnych do realizacji funkcji ustawodawczej, ale także umożliwia egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu i jego członków. Ponadto kontrola sejmowa służy informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu aparatu państwowego i zapewnia poddanie go kontroli opinii publicznej. W świetle art. 95 ust. 2 Konstytucji, zakres kontroli obejmuje w szczególności działalność Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej.

13. Komisja śledcza jest organem wewnętrznym Sejmu. Jej działalność powinna więc być związana z celami i funkcjami realizowanymi przez Sejm. Sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji musi się mieścić w zakresie kontroli sejmowej. Komisja śledcza jest jednym z instrumentów takiej kontroli. Może więc badać działalność organów i instytucji publicznych, a osób prywatnych – tylko w takim zakresie, w jakim wykonują zadania z zakresu administracji publicznej lub korzystają z pomocy państwa. Ponadto, niedopuszczalne jest tworzenie komisji do zbadania kwestii, do których kontroli instytucje władzy publicznej w ogóle nie są uprawnione lub kwestii zastrzeżonych do właściwości innych organów władzy publicznej.

14. Komisja śledcza ma do dyspozycji instytucje proceduralne z zakresu postępowania karnego. Może z nich korzystać wyłącznie w zakresie określonym w uchwale o jej powołaniu (por. art. 7 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej). Niedookreśloność uchwały istotnie osłabia zasadę legalizmu organów państwowych (art. 7 Konstytucji), stawiając osoby trzecie w sytuacji niepewności co do zakresu ich praw i obowiązków.

15. W myśl art. 111 ust. 1 Konstytucji, komisja śledcza może zostać powołana do zbadania określonej sprawy. Po pierwsze, zbiór okoliczności wyznaczających „określoną sprawę" w rozumieniu tego przepisu musi zostać oznaczony w uchwale o powołaniu komisji śledczej, w sposób precyzyjny i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia informacji. Tylko wówczas można bowiem ustalić stan faktyczny w danej sprawie, co stanowi istotę zadania postawionego przed komisją. Po drugie, zadaniem komisji śledczej ma być „zbadanie" sprawy, w odróżnieniu od czynności polegającej na permanentnym „badaniu" jakiegoś zagadnienia. Niedopuszczalne jest zatem określenie sprawy za pomocą parametrów, które z góry czynią niemożliwym jej zbadanie. Sytuacja, w której cel powołania komisji nie może być zrealizowany, narusza także nakaz rzetelności i sprawności działania organów władzy publicznej, wynikający ze wstępu do Konstytucji. Po trzecie, organem właściwym do określenia sprawy, której zbadaniem ma się zająć komisja, jest Sejm. Nie jest dopuszczalne subdelegowanie tej kompetencji na rzecz samej komisji śledczej. Wiąże się to z założeniem, że określenie zakresu działania komisji śledczej powinno być dokonane z zachowaniem zasady pluralizmu politycz-

nego, reprezentatywności decyzji oraz przy poszanowaniu praw mniejszości parlamentarnej. Ponadto, istotna jest zasada jawności posiedzeń Sejmu (art. 113 Konstytucji), nieodnosząca się do jego organów wewnętrznych.

16. Posługiwanie się przez prawodawcę pojęciami niedookreślonymi nie jest samo w sobie niedopuszczalne. Co więcej, niekiedy jest nieuniknione. Dotyczy to jednak przypadków, gdy treść takich pojęć jest ustalana przez sądy, którym art. 173 Konstytucji gwarantuje niezależność, zaś sędziowie są w orzekaniu niezawiśli (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Ponadto, rozstrzygnięcie sądowe podlega kontroli instancyjnej (zob. art. 176 ust. 1 Konstytucji). W ramach postępowania sądowego istnieją zatem odpowiednie gwarancje instytucjonalne i proceduralne. Nie jest tak w przypadku postępowania przed komisją śledczą.

17. Cel zaskarżonej uchwały obejmuje realizację wielowątkowego programu badania systemu bankowego. Uchwała posługuje się przy tym nieprecyzyjnymi pojęciami, takimi jak „rozstrzygnięcia", „działania organów nadzoru bankowego", czy „sektor bankowy". Uchwała nie wskazuje zatem „określonej sprawy", lecz odsyła do długotrwałych procesów o charakterze ekonomicznym, prawnym, gospodarczym i politycznym. Ponadto, czasowe określenie zakresu zainteresowania komisji bankowej (okres od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.) nie daje się racjonalnie wyjaśnić z punktu widzenia celu jej powołania i przedmiotu badania. W szczególności, 4 czerwca 1989 r. nie został wydany żaden akt dotyczący przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym, czy też nadzoru bankowego.

18. Jakkolwiek Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności Narodowego Banku Polskiego (NBP), reguła ta wynika *implicite* z art. 227 Konstytucji. Realizowanie zadań powierzonych NBP wymaga bowiem niezależności. Można wyróżnić trzy jej aspekty: finansowy (wykluczenie możliwości wywierania finansowego nacisku na decyzje banku oraz finansowania deficytu budżetowego z kredytów banku), funkcjonalny (samodzielność w wypełnianiu innych funkcji statutowych banku) oraz instytucjonalny (związany z pozycją banku centralnego w systemie organów państwa oraz sposobem powoływania i odwoływania jego władz). Zasada niezależności banku centralnego określona została także w aktach Wspólnoty Europejskiej (por. art. 108 i art. 109 TWE oraz art. 7 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego).

19. Na nieporozumieniu oparte jest wywodzenie prawa do sprawowania kontroli sejmowej wobec Prezesa NBP za pośrednictwem komisji śledczej z przepisu przyznającego tej komisji kompetencję do złożenia wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu m.in. osoby zajmującej to stanowisko (por. art. 18 ustawy o sejmowej komisji śledczej oraz art. 6 ust. 3 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, w związku z art. 198 ust. 1 Konstytucji). Złożenie wstępnego wniosku powoduje wszczęcie postępowania zmierzającego do ustalenia konieczności pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej. Postępowanie to toczy się przed stałą komisją sejmową (Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej). To właśnie ten organ Sejmu jest właściwy do kontroli przypadków naruszenia Konstytucji lub ustawy przez Prezesa NBP.

20. Narodowy Bank Polski, jego Prezes oraz inne organy nie wchodzą w skład Rady Ministrów, nie stanowią też części podległej Radzie Ministrów administracji publicznej. Podmioty te nie odpowiadają politycznie przed Sejmem.

21. Z argumentacji przestawionej w tezach 18–20 wynika, że Sejm nie jest upoważniony do powołania komisji śledczej do zbadania działalności NBP ani jego organów. Nie oznacza to, że po stronie Sejmu nie ma instrumentów oddziaływania na NBP. Po pierwsze, działalność tego Banku podlega kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK), która może być zlecona przez Sejm lub jego organy (zob. art. 203 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli). Po drugie, Prezes NBP podlega odpowiedzialności konstytucyjnej, zatem działalność osoby piastującej to stanowisko może zostać poddana badaniu Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (por. teza 19). Po trzecie, działalność Prezesa oraz członków organów NBP podlega dochodzeniu prokuratorskiemu w sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa. Konstytucja nie ustanawia immunitetu dla tych osób.

22. Komisja Nadzoru Bankowego (KNB) jest organem państwa, niemającym statusu konstytucyjnego, wykonującym zadania z zakresu pozarządowej administracji publicznej. Komisja ta, jako organ administracji pozarządowej, nie podlega kontroli sejmowej, o której mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji. Realizowanie kompetencji śledczych Sejmu wobec członków KNB jest dopuszczalne pośrednio, czyli poprzez kontrolę zachowań członków KNB reprezentujących organy władzy publicznej, które podlegają kontroli parlamentarnej. Dotyczy to Ministra Finansów i delegowanego przez niego sekretarza lub podsekretarza stanu (jako zastępcy przewodniczącego Komisji), Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Przewodniczącego Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (KPWiG) oraz jego zastępcy, przedstawiciela Ministra Finansów oraz Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego. Kontroli sejmowej nie podlega Przewodniczący KNB, którym z urzędu jest Prezes NBP (z powodów przytoczonych w tezach 18–20). To samo odnosi się do przedstawiciela Prezydenta RP. Wynika to z faktu, że wyłączenie odpowiedzialności parlamentarnej Prezydenta czyni niedopuszczalnym prawo do pociągnięcia do tego rodzaju odpowiedzialności osób powołanych przez Prezydenta w skład kolegialnych organów władzy państwowej, które jednocześnie są jego reprezentantami i w związku z tym ich głosowania oraz wystąpienia można przypisywać Prezydentowi.

23. Śledcze formy kontroli sejmowej są wyjątkiem w stosunku do form zwykłej kontroli, wobec czego nie mogą podlegać interpretacji rozszerzającej. W konsekwencji, użycie komisji śledczej do realizacji celu, który może być osiągnięty za pomocą środków innego rodzaju (w szczególności przy wykorzystaniu innych komisji sejmowych), narusza zasadę racjonalności i proporcjonalności działania władzy publicznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

24. Sprawa powierzona komisji bankowej w zakresie określonym w art. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały nie dotyczy odtworzenia biegu czy okoliczności zdarzeń, ale zrekonstruowania i opisania istniejącego stanu rzeczy. Realizacja tego typu zadań powinna polegać na przeprowadzeniu prac badawczych i analitycznych. Jest to możliwe przy wykorzystaniu zwykłych kompetencji Sejmu, w szczególności w toku prac stałych komisji sejmowych. Ponadto, banki działające w formie spółek akcyjnych nie podlegają kontroli parlamentarnej. Kontroli podlegać może jedynie minister sprawujący funkcje właścicielskie w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Informacje obejmujące struktu-

rę własnościową banków są zaś powszechnie dostępne. Również w tym zakresie w celu uzyskania informacji nie jest więc potrzebne wykorzystanie środków właściwych komisji śledczej.

25. W świetle art. 95 ust. 2 Konstytucji, Zarząd NBP nie podlega kontroli Sejmu. Wyłączona jest zatem możliwość badania przez komisję śledczą prawidłowości działania tego organu w zakresie określonym w art. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały. Ponadto, członków Zarządu NBP powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej (art. 17 ust. 2a ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim). Odpowiedzialność polityczną przejął w tym zakresie, przez akt kontrasygnaty, Prezes Rady Ministrów (por. art. 144 ust. 2 Konstytucji).

26. Zagadnienie „konfliktu interesów" w rozumieniu art. 2 ust. 4 zaskarżonej uchwały dotyczy rozwiązań instytucjonalnych. Przedmiotem kontroli nie miałaby zatem być działalność konkretnych osób, lecz przyjęty przez ustawodawcę model funkcjonowania organów państwowych.

27. W świetle art. 95 ust. 2 Konstytucji kontrolą Sejmu objęte są wszystkie instytucje wchodzące w skład systemu organizacyjnego podporządkowanego Radzie Ministrów. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów (art. 24 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów). Nad jego działalnością nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów. Również KPWiG była – do dnia uchylenia art. 6 ustawy z 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym przez art. 62 pkt 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym – centralnym kolegialnym organem administracji rządowej. Nadzór nad KPWiG sprawował minister właściwy do spraw instytucji finansowych. W konsekwencji, wobec osób występujących w imieniu UOKiK, Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Finansów oraz KPWiG istnieje możliwość stosowania mechanizmów kontroli sejmowej, w tym w ramach działalności komisji śledczej. Z kolei odpowiedź na pytanie o dopuszczalność zbadania przez komisję śledczą działalności osób występujących w imieniu Komisji Nadzoru Bankowego oraz Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego w zakresie określonym w art. 2 ust. 5 uchwały jest pochodną ustaleń dotyczących kontroli sejmowej oraz statusu NBP (por. tezy 18–20).

28. Poszukując wyjaśnienia pojęcia „osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe", użytego w art. 2 pkt 6 uchwały, należy wziąć pod uwagę regulacje możliwie najbliższe prawdopodobnym intencjom uchwałodawcy. Regulacją taką jest ustawa z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Przepis art. 2 tej ustawy zawiera katalog osób zajmujących, w rozumieniu tej ustawy, „kierownicze stanowiska państwowe" (m.in.: Prezydent RP, Marszałkowie Sejmu i Senatu, Prezes i wiceprezes Rady Ministrów, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, minister, Prezes NBP). W okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. wymieniony przepis ustawy był 13 razy przedmiotem nowelizacji. Pojawia się zatem konieczność ustalenia zakresu osób pełniących kierownicze stanowiska państwowe, których dotyczy badany przepis uchwały. Stanowi to wyłączną kompetencję Sejmu. Nie jest dopuszczalne delegowanie tego zadania na rzecz komisji śledczej (por. teza 15). Ponadto, włączenie – chociażby potencjalne – do kategorii osób kontrolowanych przez komisję śledczą Prezydenta Rzeczypospolitej czy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wykracza poza upoważnienie komisji śledczej.

29. Artykuł 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały zmierza do rozszerzenia zakresu kontroli Sejmu na wszelkie zachowania osób prywatnych i przedsiębiorców. Oznaczałoby to, że dowolna sprawa, arbitralnie wskazana przez Sejm jako przedmiot działania komisji śledczej, umożliwiałaby sprawowanie kontroli sejmowej nad osobami prywatnymi i przedsiębiorcami, realizowanej środkami właściwymi dla prowadzenia śledztwa, jednak z pominięciem drogi sądowej. Przyjęcie dopuszczalności konstrukcji zawartej w wymienionym przepisie uchwały oznaczałoby zmianę konstytucyjnego porządku państwa, bowiem konstytucyjne i ustawowe granice działania władzy publicznej i gwarancje sądowe wobec jednostki mogłyby być uchylane uchwałą Sejmu. Należy przy tym odróżnić kontrolę ministrów pod kątem ewentualnego, nieuprawnionego wpływu na ich działania ze strony osób prywatnych i przedsiębiorców od kontroli tychże osób prywatnych i przedsiębiorców. Wzywanie przez komisję śledczą takich podmiotów jest dopuszczalne w sytuacji, gdy przedmiotem kontroli są działania jednostek podlegających kontroli sejmowej.

30. Celem postępowania karnego jest rozstrzygnięcie o odpowiedzialności karnej danej osoby. Celem komisji śledczej jest zaś zbadanie działalności organu władzy publicznej. Przedmiot badania komisji śledczej nie pokrywa się zatem z przedmiotem badania sądu. W konsekwencji, badanie sprawy przez komisję śledczą nie stanowi sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Zasady niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów (art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji) nie wykluczają więc możliwości badania przez komisję śledczą sprawy w sytuacji, w której okoliczności stanowiące przedmiot badania komisji stanowią lub stanowiły przedmiot badania w postępowaniu sądowym (por. art. 8 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej).

31. Z powodów opisanych w tezie 30 przepis art. 175 ust. 1 Konstytucji (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy) nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonej uchwały. To samo odnosi się do art. 203 ust. 1 Konstytucji (kompetencje NIK). Skoro bowiem zasady niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów nie zakazują badania przez komisję sprawy, mimo że okoliczności i zdarzenia stanowiące przedmiot badania komisji stanowią lub stanowiły przedmiot badania w postępowaniu sądowym, to tym bardziej dopuszczalne jest objęcie śledztwem parlamentarnym kwestii poddanych kontroli NIK, podlegającej Sejmowi (por. art. 202 ust. 2).

**Przepisy Konstytucji, ustawy o TK oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)**

**Konstytucja**

**[Preambuła]** […] my, Naród Polski […] pragnąc […] działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność […] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej […].

**Art. 2.** Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

**Art. 7.** Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

**Art. 8.** 1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.

**Art. 95.** […] 2. Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

**Art. 111.** 1. Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy.
2. Tryb działania komisji śledczej określa ustawa.

**Art. 113.** Posiedzenia Sejmu są jawne. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad.

**Art. 144.** […] 2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

**Art. 173.** Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

**Art. 175.** 1. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

**Art. 176.** 1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

**Art. 178.** 1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

**Art. 188.** Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:
1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

**Art. 191.** 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:
1) […] 50 posłów […]

**Art. 198.** 1. Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: […] Prezes Narodowego Banku Polskiego […].

**Art. 202.** […] 2. Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi.

**Art. 203.** 1. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

**Art. 227.** 1. Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza.
2. Organami Narodowego Banku Polskiego są: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd Narodowego Banku Polskiego.
3. Prezes Narodowego Banku Polskiego jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej na 6 lat.
4. Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.
5. W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzą Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów, powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat.
6. Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej.
7. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa.

**Ustawa o TK**

**Art. 39.** 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:
1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
[…]
2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

**TWE**

**Art. 108.** W wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone niniejszym Traktatem i Statutem ESBC, ani EBC, ani krajowy bank centralny, ani członek któregokolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji czy organów wspólnotowych, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu. Instytucje i organy wspólnotowe, jak również rządy Państw Członkowskich zobowiązują się szanować tę zasadę i nie dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub krajowych banków centralnych przy wykonywaniu ich zadań.

**Art. 109.** Każde Państwo Członkowskie zapewnia, najpóźniej z datą ustanowienia ESBC, zgodność swojego ustawodawstwa krajowego, w tym statutu krajowego banku centralnego, z niniejszym Traktatem i Statutem ESBC.