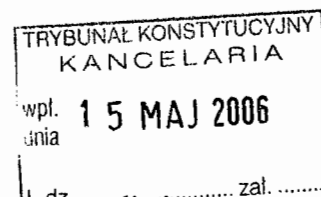


Warszawa, dnia 11 maja 2006 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00- 918 Warszawa



Wnioskodawca : Grupa Posłów na Sejm Rzeczypospolitej

Polskiej V Kadencji z Klubu

Parlamentarnego Platformy

Obywatelskiej według załączonej listy.

Adres do korespondencji:

Klub Parlamentarny Platformy

Obywatelskiej z siedzibą w

Warszawie przy ul. Wiejskiej 4/6/8

00- 902 Warszawa

WNIOSEK

O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI UCHWAŁY SEJMU RP Z KONSTYTUCJĄ

Działając na podstawie art.188 pkt.3 w zw.z art. 191 ust.1 pkt.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 2 ust. 1 pkt. 3 w zw. z art. 31 ust.1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z dnia 1 września 1997 r. nr 102 poz. 646 z późn.zm.) wnioskodawcy wnoszą o stwierdzenie:

niezgodności art.1 i art. 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działania organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. z art. 2, art. 7, art.95 ust.2, art. 111 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 203 ust.1 i art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Do reprezentowania wnioskodawców upoważniamy posła Cezarego Grabarczyka.

UZASADNIENIE SPEŁNIENIA PRZESŁANEK DOPUSZCZALNOŚCI WNIOSKU

I. *Normatywny charakter uchwały.*

Zgodnie z art. 188 pk.3 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Nie ulega wątpliwości, że Sejm jest centralnym organem państwa. Stwierdził to Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu z dnia 19.VI.1992 r. Sygn. U 6/92 : „jakkolwiek Konstytucja nie stwierdza wprost, że Sejm jest „organem naczelnym” wniosek taki można wyprowadzić analizując całokształt przepisów Konstytucji.” W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat kognicji Trybunału Konstytucyjnego w sprawie uchwał Sejmu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „jedną z prawnych form działania Sejmu jest podejmowanie uchwał. Jeśli uchwała Sejmu ustanawia normy prawne jest ona w takim wypadku aktem normatywnym...W utrwalonej już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykładni „pod pojęciem aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny rozumie każdy akt ustanawiający normy prawne, a więc normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Dla takiego ustalenia nie może być decydująca forma aktu oraz podstawa prawna czy legalność ustanowienia aktu (por. pogląd Trybunału wyrażony w orzeczeniach U.15/88, U.2/90, U.4/90). Takie stanowisko zostało również zaakceptowane w literaturze (por.K.Działocha: Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, Konstytucyjny model tworzenia prawa, s.37 i n.) Zdaniem nauki dla oceny merytorycznej charakteru prawnego aktu nie ma takiego znaczenia „ w jakim kształcie słownym zostanie sformułowana norma postępowania o charakterze normy generalnej i abstrakcyjnej ... byleby na podstawie danego tekstu można było niewątpliwie ustalić, że chodzi o skierowany do określonych rodzajów adresatów nakaz w określonych okolicznościach określonego typu postępowania” (Z.Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, s.131).Bez względu na ewentualne spory dotyczące generalnego charakteru prawnego uchwał Sejmu, kognicji Trybunału Konstytucyjnego podlegają na pewno te z nich, w których normy prawne są zawarte.”

Należy więc przyjąć, iż przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego może być każda regulacja zawierająca w swej treści normy prawne, pod warunkiem, że została wydana przez centralny organ państwowy. W tym także mieszczą się uchwały Sejmu o ile mają charakter normatywny.

W doktrynie prawa konstytucyjnego pojawia się pogląd, iż uchwała powołująca komisję śledczą może nie być uchwałą wynikową. Prof. M.Zubik (Problemy ustrojowe dotyczące komisji śledczych, „Państwo i Prawo”, nr.9/2005) pisze: „Uchwała ta zatem nie realizuje się w momencie powołania komisji śledczej. Ma znaczenie prawne przez cały czas trwania jej prac. Stanowi punkt odniesienia do oceny zgodności z nią działań podejmowanych przez komisję, organy państwa wykonujące na żądanie komisji konkretne czynności, czy sąd oceniający zasadność zastosowania środków dyscyplinujących w trybie art. 12 uskś (ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. Nr 35 poz.321 z późn. zm)). Wreszcie wyznaczony tą uchwałą zakres działania komisji jest wzorcem oceny adekwatności sprawozdania komisji przedstawionej przez nią Sejmowi. Ponadto uchwała o powołaniu komisji śledczej, wyznaczająca zakres jej działania, stanowi podstawę i ramy dla podejmowania całego szeregu działań komisji. Dotyczyć może tym samym różnego typu podmiotów, czym wkraczać będzie w materie regulowane ustawowo.” W przypadku omawianej Uchwały za jej normatywnym charakterem przemawia, wyjątkowo szeroki zakres przedmiotowy badań jakie ma prowadzić komisja śledcza.

Zgodnie z doktryną i orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego norma prawna posiada dwie cechy generalność i abstrakcyjność.

Generalność – norma jest skierowana do pewnej kategorii adresatów, nie zaś adresata indywidualnie wskazanego co do tożsamości, przy czym wskazanie adresatów może nastąpić albo przez powołanie się na ich cechy rodzajowe, albo odniesienie się do nieograniczonej liczby podmiotów.

Uchwała określa kompetencje komisji i jej członków. W teorii prawa przyjmuje się, że istotą kompetencji jest wyznaczenie upoważnienia i obowiązków dla dwojakiego rodzaju podmiotów tj. adresatów pierwotnych stosujących prawo, którzy uzyskują uprawnienia do dokonania pewnej czynności konwencjonalnej oraz adresatów wtórnych, którzy są związani czynnościami dokonanyymi przez adresata pierwotnego. Zgodnie z powyższym ujęciem adresatami pierwotnymi w przypadku Uchwały są posłowie i to wszyscy posłowie, albowiem w art. 3 Uchwały nie wskazują się konkretnych osób. Tym samym uchwała odwołuje się do pewnej cechy rodzajowej, jaką jest pełnienie mandatu posła. W odniesieniu do adresata wtórnego Uchwała wskazuje też na cechy rodzajowe (banki, osoby występujące w imieniu organów wymienionych w art.2 pkt 5 Uchwały, osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe w zakresie działań dotyczących przekształceń kapitałowych własnościowych w

sektorze bankowym) jak i do nieograniczonej liczby podmiotów – osób prywatnych lub przedsiębiorców (art.2 pkt 7 Uchwały). Należy więc przyjąć, iż cecha generalności normy ustanowionej przez Uchwałę dotyczy zarówno adresat pierwotnego jak i wtórnego.

Abstrakcyjność – norma określa wzór zachowania przez wskazanie rodzajowych, a nie konkretnych cech tego zachowania. Norma prawna nie może zatem wskazywać zachowania jednorazowego, które nie może być powtórzone, ale takie zachowanie, które może się zdarzyć z góry nieokreślonej liczbie przypadków.

Rozpatrując abstrakcyjność Uchwały, należy stwierdzić, iż Uchwała nie realizuje się w momencie powołania Komisji, ale wyznacza dla posłów, którzy ją stosują, pewien wzorzec postępowania, który ma znaczenie przez cały okres funkcjonowania Komisji. Stanowi ona zatem „punkt odniesienia” dla dalszych działań podejmowanych przez Komisję, organów państwa wykonujących na jej żądanie konkretne czynności oraz sąd oceniający zasadność zastosowania środków dyscyplinujących. Ponadto abstrakcyjność nie należy utożsamiać z kazuistycznością, bowiem określenie wzorca postępowania w sposób dokładny nie wyklucza możliwości powtórzenia go wielokrotnie. Dodatkowo zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego abstrakcyjność uchwały można wywnioskować z faktu naruszenia przez nią ustaw na etapie jej wykonywania. (orzeczenie z 19.VI.1992 r. Sygn.U 6/92). W analizowanym przypadku, należy stwierdzić, iż wykonanie niektórych postanowień Uchwały może doprowadzić do bezprawnej ingerencji Komisji w prawa i wolności osób i podmiotów tam wymienionych oraz niezależność Narodowego Banku Polskiego, gwarantowanych w Konstytucji RP (np. art.47 i art.227).

Należy zaznaczyć, iż użycie przez prawodawcę nazwy jednostkowej nie przesądza jeszcze o indywidualnym charakterze określonych norm, a zatem i aktu normatywnego (orzeczenie TK z 27.XI.2000 r. Syg. U 3/00). Tak więc oznaczenie w uchwale konkretnej komisji, nie przesądza, że cała uchwała ma charakter aktu indywidualnego, co nie pozwalałoby przypisać jej cech aktu zawierającego przepisy prawa. Jest to akt stosowania ustawy (stosowania prawa), ale wynikają z niego obowiązki a pośrednio i uprawnienia o charakterze abstrakcyjnym.

W art. 7 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej stwierdza się, iż komisja jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu. Oznacza to, iż ma obowiązek podjęcia wszystkich dopuszczalnych przez prawo działań, aby

wyjaśnić, powierzoną jej sprawie. Powoduje to również, iż wszystkie działania komisji, które wykraczają poza zakres przedmiotowy określony w uchwale, są sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Inaczej mówiąc określenie w uchwale Sejmu zakresu działania Komisji stanowi istotny element normy kompetencyjnej, stanowiącej podstawę działania komisji, a zgodnie z Konstytucją podstawą taką może być tylko prawo (art. 7 Konstytucji). Ten ścisły związek określenia zakresu działania komisji śledczej z regulacją ustawową sugeruje traktowanie tej części Uchwały Sejmu w sprawie powołania komisji jako aktu prawnego tj. zawierającego normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Za przyjęciem tezy, iż zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego obejmuje rozstrzygnięcia o zakresie działania komisji śledczej przemawia dodatkowo i to, że nie kwestionuje się prawa sądów do incydentalnego badania zgodności z konstytucją uchwał o powołaniu komisji. Jeśli więc kontrola ze strony władzy sądowniczej jest tu dopuszczalna, to nie ma przeszkód wynikających z zasady podziału władz, aby sprawował ją również Trybunał Konstytucyjny. W pełni to odpowiada art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Precedensowy charakter Uchwały.

Analizując normatywność Uchwały, nie można pominąć konsekwencji prawnych, jakie wiążą się z jej funkcjonowaniem w obrocie prawnym. Należy podkreślić, iż zastosowanie norm wyrażonych w uchwale może mieć znaczenie w przyszłości. Powołanie komisji, która ma badać bliżej nieokreśloną i niesprecyzowaną indywidualnie, ale za to bardzo dużą ilość spraw z okresu ponad 16 lat, w tym całokształt działalności niezależnego organu konstytucyjnego jakim jest Narodowy Bank Polski, może prowadzić do stworzenia sytuacji dopuszczającej powoływanie tego typu komisji do zajmowania się sprawami innych niezależnych instytucji naszego Państwa np. Sądu Najwyższego.

UZASADNIENIE WNIOSKU

I. Zgodnie z art.111 ust.1 Konstytucji RP, Sejm może powołać komisje śledczą do zbadania określonej sprawy. Z wykładni językowej powyższego przepisu wynika, iż sprawa stanowiąca przedmiot badania komisji powinna mieć jednostkowy charakter, a po drugie,

odnosić się do konkretnego, określonego zdarzenia. Potwierdzają to definicje zawarte w słownikach języka polskiego, zgodnie z którymi, termin „sprawa” określany jest jako „okoliczności, które stanowią wyodrębniony przedmiot czyjegoś zainteresowania, fakt, wydarzenie” zaś termin „określony” używa się w znaczeniu „sprecyzowany, wiadomy, pewny, jasny, wyraźny” (M.Szymczak (red.) Słownik Języka Polskiego, warszawa,1979, t. II i III). W świetle tych definicji wyrażenie „określona sprawa” powinno być rozumiane jako: (i) sprecyzowany i wiadomy fakt lub wydarzenie, (ii) mające jednostkowy charakter. Oba postulaty muszą być spełnione łącznie.

Podobne stanowisko zostało wyrażone w opinii Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu z dnia 20 marca 2006 r. zgodnie z którą „nakaz określoności sprawy, jaką miałyby badać komisja śledcza jest wymogiem konstytucyjnym, którego potraktowanie ze szczególną kwestią prawną jest obowiązkiem Sejmu powołującego komisję śledczą. Całkowita czy choćby częściowa abstrakcyjność czy blankietowość w tym zakresie byłaby sprzeczna z Konstytucją i oznaczałaby sferę niedozwolonej dowolności (BSE-WEP-725/06. Opinię sporządził A.Szmyt – ekspert ds.legislacji). Potrzywał on swoją opinię w opinii z dnia 30 marca 2006 r. w której napisał „, „konstytucyjnym i ustawowym obowiązkiem Sejmu jest – powołując komisję śledczą – każdorazowo precyzyjnie określić przedmiot działania komisji, jak też wskazywałem na istotne ograniczenia dla działania potencjalnej komisji, wynikającej ze szczególnej pozycji konstytucyjnej niektórych organów. ...stwierdziłem, że oba wymienione projekty (projekty uchwał z druku sejmowego nr.400 i 401) nie odpowiadały wymogom konstytucyjnym i ustawowym, co nadal podtrzymuje. Mogę dodać, że szczególnie rażące było naruszenie konstytucyjnego nakazu określoności sprawy, którą miałyby badać komisja śledcza. Powyższe nawiązanie jest istotne, ponieważ podjętą przez Sejm uchwałę z dnia 24 marca 2006 r. postrzegam zdecydowanie jako „połączenie” obu wymienionych projektów, z nieznaczną tylko – wręcz „kosmetyczną” – modyfikacją merytoryczną i redakcyjną tychże projektów, połączenie dające co do istoty tożsamy efekt. Do stwierdzenia tego upoważnia porównanie w obu projektach i podjętej uchwale przepisów z ich art.2, określającego zakres działania komisji. Zdecydowanie uważam więc, że podjęta uchwała jest niezgodna z konstytucyjnymi wymogami”(BSE-WEP 829/06).

Należy dodać, iż zakres działania Komisji określony w Uchwale jest niejasny. W tytule Uchwały określono, iż Komisję powołano do zbadania „rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 do 19 marca 2006 r.” Rodzi się pytanie czy

chodzi o rozstrzygnięcia podmiotów wskazany w art. 2 Uchwały, czy też wszystkich innych podmiotów (jak sugeruje tytuł Uchwały), które tu mogłyby wchodzić w grę. Nie wiadomo czy chodzi tu o rozstrzygnięcia organów państwa czy też osób prywatnych. Niejasne też jest sformułowanie „sektor bankowy”. Czy chodzi tu tylko o „banki” w rozumieniu art. 2 ustawy Prawo Bankowe czy też o inne instytucje jak. np. SKOK. Ani w tytule ani w uchwale nie wyjaśniono jaka jest różnica między przekształceniami „kapitałowymi” a „własnościowymi”.

Zakres przedmiotowy Uchwały został określony w art. 1 Uchwały wyznaczającym ogólne ramy prac Komisji oraz w art. 2 Uchwały. Artykuł 1 Uchwały obejmuje dwie grupy spraw określonych rodzajowo. Pierwszą grupę stanowią rozstrzygnięcia dotyczące przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym, a w zakresie drugiej, mieszczą się działania nadzoru bankowego w danym okresie. Jeśli chodzi o pierwszą kategorię spraw, trudno jest wnioskować jakiego typu rozstrzygnięcia podlegają kontroli. Uchwała nie precyzuje bowiem ani organu, który je wydał ani przedmiotu powyższych rozstrzygnięć. Użyte w uchwale sformułowania „przekształcenia kapitałowe i własnościowe” jest na tyle nieprecyzyjne, iż dopuszcza wiele różnych zdarzeń, które mogą mieścić się w tym zakresie. W odniesieniu do drugiej kategorii spraw, należy zauważyć, że działalność nadzoru bankowego w zakresie określonym w art. 11 ust. 1 ustawy Prawo Bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. nr 72 poz. 665 z późn zm.), jest dokonywana na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, według których każde postępowanie administracyjne toczy się w indywidualnej sprawie. Mając to na względzie, przedmiot badania Komisji obejmuje bliżej nieokreśloną, ale potencjalnie bardzo dużą liczbę postępowań administracyjnych, o zróżnicowanym charakterze, które prowadził w badanym okresie nadzór bankowy w odniesieniu do różnych banków. Warto zwrócić uwagę, iż w związku z procesem przekształceń sektora bankowego, organy nadzoru wydały bardzo wiele decyzji. Bez przesady można zaryzykować stwierdzenie, że liczba ta przekracza grubo 100 000 decyzji administracyjnych.

Wymogu określenia zakresu przedmiotowego badań Komisji nie spełnia również art. 2 Uchwały zawierający katalog spraw o charakterze otwartym, którymi ma się zajmować Komisja. Analiza sformułowań tego artykułu prowadzi do wniosku, iż przepis ten, zamiast konkretyzować ogólne ramy badania Komisji wyznaczone w art. 1 Uchwały, rozszerza przedmiot kontroli o sprawy, które wykraczają poza ten zakres. Szczególnie rażące jest przyznanie Komisji kompetencji do kontrolowania kwestii wadliwości mechanizmów

prawnych mogących prowadzić do ewentualnego konfliktu interesów pomiędzy rolą Prezesa NBP jako Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Bankowego. Kompetencja ta nie tylko nie mieści się w treści art. 1 Uchwały, ale również prowadzi do sprzeczności Uchwały z Konstytucją. Dodatkowo należy stwierdzić, iż przewożenie przez Prezesa NBP obu organom kolejalnym jest rozwiązaniem ustawowym i badanie w tym zakresie konfliktu interesów jest bezpodstawne i sprzeczne z prawem. W rezultacie prowadziłoby do badania prawa stanowionego przez Parlament, a więc do przejęcia kompetencji, które leżą w gestii Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto badanie kształtu systemu bankowego „ w porównaniu z innymi krajami, w szczególności średnimi i dużymi krajami Unii Europejskiej (...)” wskazane w art. 2 pkt.2 Uchwały nie tylko nie spełnia wymogu określoności, ale również budzi zastrzeżenia w zakresie celowości tego rodzaju kontroli. Kształt systemu bankowego jest wypadkową z jednej strony realizacji strategii różnych rządów, a z drugiej oddolnych procesów rynkowych. Postulat dotyczący porównania sytuacji sektora bankowego w Polsce z innymi średnimi i dużymi krajami UE jest merytorycznie błędny, bowiem różnice pomiędzy tymi krajami są na tyle duże, że czynią tego rodzaju badania nonsensownymi. Porównania polskiego systemu bankowego powinny być prowadzone względem krajów, które miały podobne warunki w chwili rozpoczęcia przekształceń gospodarczych. Oczywistym jest, że tak przedstawiony zakres działania Komisji w art. 2 pkt 2 nie może i nie ma charakteru śledczego, a tylko charakter studyjny.

Nie można również uznać kompetencji Komisji do badania „ewentualnego, nieuprawnionego wpływania przez osoby prywatne lub przedsiębiorców na działania ministrów oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w sprawach rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym (art. 2 pkt 7 Uchwały). Wobec tak ogólnie sformułowanego zakresu badania, przy jednoczesnym braku doprecyzowania sposobu podejmowania działań kontrolnych i zakresu podmiotowego, którego one dotyczą, umożliwienie Komisji tego typu badania, bez wątplenia prowadziłoby do naruszenia praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych w Konstytucji (np. art. 47 Konstytucji). Należy się tu odnieść do poglądu wyrażonego w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z którym; „ poszukując odpowiedzi na pytanie, czy ingerencja w sferę konstytucyjnego prawa jednostki jest zgodna z zasadą konieczności, należy rozważyć, czy cel, do którego dąży ustawodawca można osiągnąć przy pomocy środków

równie skutecznych, ale mniej uciążliwych dla jednostki. W rozpoznawanej sprawie o stopniu uciążliwości środków ustawodawczych decyduje nie tylko zakres osób dotkniętych ingerencją oraz zakres informacji, (...) ale również przesłanki żądania tych informacji, a także procedura ich uzyskiwania. Należy w związku z tym stwierdzić, że cele założone przez ustawodawcę mogą zostać osiągnięte przy pomocy środków mniej uciążliwych, polegających na dokładnym określeniu przesłanek ingerencji w sferę tajemnicy (...) oraz na wprowadzeniu mechanizmów kontroli tej ingerencji” (zdanie odrębne sędziego TK J. Skórzewskiej – Łosiak do wyroku z dnia 15.04.2000 sygn.K.15/98). Stanowisko to należy analogicznie odnieść do osoby prawnej, tym bardziej w sytuacji, w której niezależna pozycja jest zagwarantowana w Konstytucji (np.art 227 dotyczący niezależnej pozycji Narodowego Banku Polskiego).

Należy podkreślić, iż celem art. 111 ust. 1 Konstytucji, odnoszącym się do konkretnej sprawy, jest zagwarantowanie osobom, które stają przed komisją śledczą możliwości skutecznej ochrony ich praw. Komisja śledcza jest bowiem wyposażona w daleko silniejsze i szersze instrumenty prawne niż zwykła komisja sejmowa. Są one ukształtowane w oparciu o reguły procedury karnej. Niedookreślenie zakresu przedmiotowego Komisji prowadzi do sytuacji, w której osoby stojące przed komisją są pozbawione możliwości korzystania z tych gwarancji, które stwarzają procedury śledcze w innych postępowaniach. Przyjęcie wart. 111 ust. 1 Konstytucji ściśle skonkretyzowanego zakresu zadań komisji śledczej, z tych właśnie powodów, pozostaje w ścisłym związku z funkcjami gwarancyjnymi praw osób powoływanych przed komisję śledczą.

Trzeba też zauważyć, iż cel działań Komisji określony w Uchwale, z góry sugeruje, iż kontrolowane rozstrzygnięcia były niezgodne z prawem (zgodnie z art. 2 pkt 7 Uchwały, przedmiotem kontroli „ jest ewentualny, nieuprawniony wpływ przez osoby prywatne lub przedsiębiorców na określone działania różnych podmiotów publicznych”), godząc tym samym w autorytet podmiotów właściwych w zakresie powyższych rozstrzygnięć. Z uwagi na wielość spraw nieokreślonych i niedoprecyzowanych, które mogą być poddane badaniom Komisji, istnieje poważna obawa, że postępowanie przed nią może polegać na stronnicy wyborze spraw podejmowanych w ciągu 17 lat i będzie miało arbitralny charakter. Tymczasem, jak stwierdza się w literaturze prawniczej, użyte sformułowania w tekście uchwały o powołaniu komisji śledczej w stosunku do jej przedmiotowego zakresu i nazwy nie powinny „zawierać (...) założeń przesądzających wyniki śledztwa sejmowego” (M.Zubik,

Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych , Państwo i Prawo 2005, nr9, s.60).

Mając na uwadze sposób w jaki Uchwała Sejmu definiuje przedmiot ustaleń śledczych Komisji jest oczywistym, że nie spełnia ona wymogu „zbadań określonej sprawy” zgodnie z art. 111 ust.1 Konstytucji RP. Określona w uchwale definicja jest zdecydowanie zbyt szeroka. Autorzy uchwały posłużyli się techniką redakcyjną, którą można określić jako ustanowienie przepisu blankietowego. Można powiedzieć, że Komisji pozostawiono trud poszukiwania sprawy (spraw), którą będzie się ona w przyszłości, wedle swego wyboru i uznania zajmować. Tymczasem komisja śledcza jest organem Sejmu i może działać wyłącznie w granicach udzielonego ścisłego pełnomocnictwa. W Uchwale granice te przekroczone i to także narusza art. 111 ust.1 Konstytucji RP.

Tym samym należy przyjąć, iż sformułowanie przedmiotu i zakresu działania Komisji użyte w Uchwale są niezgodne z art.111 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Niezależność banku centralnego jest zapewniona w art. 227 Konstytucji RP, z którego wynika m.in. zasada oddzielenia organów władzy ustawodawczej od NBP, a więc „odseparowanie działań publicznych składających się na ustalenia rozmiarów emisji i prowadzenia polityki pieniężnej i ich kontroli od pozostałych działań publicznych w zakresie prowadzenia wewnętrznej i zagranicznej polityki RP i ich kontroli”(BSE-WEP – 725/06 .Opinię sporządził P.Sarnecki – ekspert ds.legislacji). Z zasady podziału władzy wynika konieczność zachowania równowagi we wzajemnych relacjach organów państwowych. Istotę podziału władzy w kontekście funkcjonowania komisji śledczej podkreślił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu, w którym stwierdził, iż „zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym. Zasada ta znajduje zastosowanie również w odniesieniu do kompetencji kontrolnych Sejmu. Kompetencje muszą być wykorzystywane w taki sposób, aby nie ingerować w istotny zakres pozostałych władz”.(Wyrok TK z 14.04.1999 r. Sygn.K8/99). Warto również zauważyć, że „zasada podziału, z jednej strony stanowi przesłankę

powierzenia parlamentowi funkcji kontrolnej, a z drugiej strony określa granice tej funkcji” (tamże). W doktrynie toczony są spory w kwestii istoty niezależności banku centralnego tj. czy dotyczy ona wyłącznych kompetencji nadanych w art. 227 Konstytucji RP (prawo do emisji pieniądza i prowadzenia polityki pieniężnej) czy też rozciąga się na inne funkcje ujęte w ustawach, np. ustawa o NBP. Należy jednak zauważyć, że dopuszczenie kontroli parlamentarnej w postaci najdrastyczniejszego środka, jakim jest komisja śledcza nawet w zakresie, który nie został ujęty w art. 227 Konstytucji RP będzie skutkowało naruszeniem niezależności banku centralnego względem prawa do emisji pieniądza i prowadzenia polityki pieniężnej. Stworzenie tego rodzaju precedensu dawałoby podstawę prawną dla powstawania kolejnych komisji śledczych o podobnym zakresie działania, co mogłoby przybrać postać nacisku przez organy parlamentu na niezależny bank centralny. To musiałoby rzutować na prowadzenie polityki pieniężnej. Naruszenie równowagi podziału władzy poprzez ingerencję Sejmu w niezależność NBP, może stanowić zagrożenie dla stabilności pieniądza. Ponadto wpływanie na działalność nadzoru bankowego oraz badanie wszystkich rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym, grozi utratą zaufania obywateli do banków. Zaufanie do tych instytucji oraz ich dobra reputacja są warunkami niezbędnymi dla należytego wykonywania zadań nałożonych przez ustawodawcę. Niezależność banku centralnego nie oznacza wykluczenia kontroli NBP przez Sejm. Parlament może więc sprawować kontrolę bezpośrednio przez swoje komisje (patrz art. 22 ustawy o NBP), jak i pośrednio przez Najwyższą Izbę Kontroli. Te mechanizmy są wykorzystywane. Jednakże ustawodawca w tych przypadkach określa granice kontroli, które gwarantują niezależność banku centralnego. W świetle tych przewidzianych prawem i uregulowanych w zapisach Konstytucji RP i ustawach uprawnień kontrolnych Parlamentu, musi budzić wątpliwość ustanowienie takiej formy kontroli NBP jakim jest powołanie Komisji śledczej w omawianej Uchwale.

Uchwała narusza konstytucyjny podział władzy poprzez bezprawną ingerencję w niezależność NBP co powoduje jej niezgodność z art. 2 Konstytucji RP.

III. Analizując art. 1 Uchwały Sejmu należy zaznaczyć , że działanie Komisji ma dotyczyć zakończonych postępowań administracyjnych i prawomocnych decyzji wydanych przez organa nadzoru bankowego. Komisja nie ma uprawnień do weryfikacji i jakiegokolwiek ingerencji w zakresie trybu postępowania administracyjnego, jak i decyzji kończących te postępowania. W związku z powyższym, stwierdzenie w Uchwale, że Komisja będzie badać „prawidłowość i celowość działań Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego jako organów nadzoru bankowego” jest sprzeczne z zakresem właściwości Komisji określonym przepisami ustawowymi. Należy też podnieść, iż Narodowy Bank Polski nie jest „organem nadzoru bankowego”. Wyłączną właściwość w tym zakresie posiadają organy przewidziane w ramach kontroli instancyjnej i trybie kontroli sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne. W myśl art. 8 ust.2 ustawy o sejmowej komisji śledczej, przedmiotem działania komisji śledczej nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych, a więc również orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne w sprawach „bankowych” decyzji administracyjnych, a wiele takich orzeczeń było wydanych, w tym także przez NSA. Można też dodać, że te postępowania administracyjne są jawne i w każdym czasie mogły być oceniane i kontrolowane przez właściwe organy. Brzmienie art. 1 dopuszcza możliwość badania przez Komisję działań organów nadzoru bankowego, które mogą być jeszcze w toku. Stanowić to może nawet bezprawny nacisk na organy nadzoru bankowego.

Uznanie kompetencji Komisji do weryfikowania i oceny decyzji nadzoru bankowego, podlegających kontroli sądowej, prowadziłoby do sytuacji w której Komisja przejęłaby zadania niezawisłych sądów, a to byłoby naruszeniem art. 175 Konstytucji RP. Dlatego i w tym zakresie Uchwała jest niezgodna z art. 175 Konstytucji RP.

Przyjmując, że przytoczone w uzasadnieniu argumenty znajdują podstawę w obowiązujących przepisach prawa, za zasadne uznajemy wystąpienie członków Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej z wnioskiem o uznanie Uchwały za niezgodną z Konstytucją RP.