

M.P. 1998 Nr 43 poz. 615

WYROK

z dnia 1 grudnia 1998 r.

Sygn. K. 21/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Trzcíński – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski – sprawozdawca
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 1 grudnia 1998 r. sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniesionego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie zgodności:

- art. 1 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z art. 2 i art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 1 pkt 6 lit. a i pkt 7 ustawy z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z art. 2 i art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli jest zgodny z art. 2 i art. 93 Konstytucji RP,

2. Art. 1 pkt 6 lit. a i pkt 7 ustawy z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli jest zgodny z art. 2 i art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej złożył 29 maja 1998 r. w trybie kontroli prewencyjnej wniosek o stwierdzenie zgodności: art. 1 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z art. 2 i art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z art. 2 i art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadniając wniosek Prezydent zwrócił uwagę, że celem przesłanej mu do podpisu ustawy jest dostosowanie ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli do postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dostosowanie to sprowadza się między innymi do zastąpienia w art. 21 ust. 1, w art. 22 ust. 2 i 6 i w art. 25 ust. 2 i 3 wyrazów „Prezydium Sejmu” wyrazami „Marszałek Sejmu” ze względu na to, że Prezydium Sejmu przestało być konstytucyjnym organem Sejmu.

Zdaniem wnioskodawcy przyjęte przez Sejm rozwiązanie, na mocy którego Marszałek Sejmu ma prawo nadawania w drodze zarządzenia statutu Najwyższej Izbie Kontroli narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażającą się m.in. w tym, że podstawą dla wszelkiej działalności państwa jest prawo. Marszałek Sejmu nie może posłużyć się zarządzeniem, gdyż zgodnie z art. 93 konstytucji zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu akt. Najwyższa Izba Kontroli jest zaś odrębnym konstytucyjnym organem państwa, który nie podlega organizacyjnie Marszałkowi Sejmu będącemu, zdaniem wnioskodawcy, jedynie organem wewnętrznym Sejmu, a nie organem władzy publicznej.

Ponadto, jak twierdzi wnioskodawca, przyznanie Marszałkowi Sejmu prawa powoływania i odwoływania wiceprezesów NIK oraz członków Kolegium NIK na wniosek jej Prezesa, sprzeczne jest z pozycją Marszałka, jako organu wewnętrznego parlamentu. Organami władzy ustawodawczej są tylko Sejm i Senat, toteż ustawodawca zwykły nie może rozszerzać uprawnień Marszałka o charakterze zewnętrznym, gdyż nadawałby temu organowi pozycję ustrojową organu władzy publicznej.

2. W piśmie z 22 lipca 1998 r. Prokurator Generalny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy wskazując na to, że Marszałek Sejmu jest konstytucyjnym organem państwa, gdyż zgodnie z art. 110 ust. 2 konstytucji reprezentuje Sejm na zewnątrz, a ponadto ma na podstawie innych konstytucyjnych przepisów prawo wykonywania zadań o charakterze zewnętrznym. Również w tzw. precedencji stanowisk w państwie Marszałek Sejmu jest wymieniany bezpośrednio po Prezydencie i Premierze.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zakres uprawnień Marszałka Sejmu o charakterze zewnętrznym został poszerzony poprzez odesłanie (przepisem art. 112 konstytucji) do regulaminu Sejmu, zgodnie z którym „Marszałek Sejmu wykonuje także inne (poza przewidzianymi w ustępie poprzedzającym) zadania przewidziane w konstytucji i ustawach” (art. 11 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Jeżeli zatem Sejm *in pleno* na zewnątrz działać nie może, to Marszałek reprezentuje Sejm na zewnątrz. W konsekwencji Prokurator Generalny nie zgadza się z wnioskodawcą, iż kompetencje zewnętrzne Marszałka Sejmu są w konstytucji taksatywnie wyliczone.

Prokurator Generalny zwraca też uwagę, że statut nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, a więc nie chodzi w tych warunkach o sprawowanie władzy ustawodawczej zastrzeżonej w art. 10 ust. 2 konstytucji dla Sejmu i Senatu. Ponadto Prokurator Generalny stoi na stanowisku, iż art. 93 ust. 2 nie zawiera ograniczenia podmiotowego do wydawania zarządzeń, ponieważ gdyby zarządzenia mogły wydawać

tylko organy i podmioty wymienione w ust. 1 art. 93 konstytucji to doszłoby do zakłócenia funkcjonowania państwa. Zdaniem Prokuratora Generalnego, taką interpretację potwierdza wewnętrzny charakter zarządzenia, które nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Z tego względu Sejm nawet bez umocowania w konstytucji może upoważniać dany organ, czy podmiot do wydania zarządzenia, byleby mieściło się to w granicach swobody regulacyjnej Sejmu w drodze ustawy.

W konsekwencji Prokurator Generalny uważa, iż Marszałek Sejmu, jako organ konstytucyjnie wyodrębniony, ma uprawnienie zarówno do nadania statutu NIK, jak i do wykonywania wobec NIK uprawnień o charakterze personalnym.

Kwestionowane we wniosku Prezydenta przepisy nie naruszają, w opinii Prokuratora Generalnego, art. 93 konstytucji, gdyż zgodnie z art. 202 ust. 2 konstytucji NIK podlega Sejmowi, co jest treściowo tożsame z „podległością”, o której mowa w art. 93 ust. 1 konstytucji. Nie można wobec tego traktować NIK jako samodzielnego organu konstytucyjnego. Sejm w każdej chwili może efektywnie oddziaływać na pracę i obsadę personalną NIK. Prokurator Generalny zwraca także uwagę, iż NIK nie posiada kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, a statut nie dotyczy merytorycznej działalności NIK, a jedynie jej wewnętrznej organizacji. Dlatego uprawnienie Marszałka Sejmu do nadawania statutu NIK, w drodze zarządzenia, nie narusza warunków wydawania zarządzeń określonych w art. 93 ust. 2 konstytucji.

II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego podtrzymali sformułowane w pisemnych wnioskach zarzuty i argumenty. Przedstawiciel Prezydenta RP dodatkowo oświadczył, że w złożonym wniosku z 29 maja 1998 r. w pkt. 2 pominięto wyrazy „lit. a”. Po wniesionej korekcie wniosek w pkt 2 otrzymał brzmienie - „art. 1 pkt 6 lit. a i pkt 7 ustawy z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o NIK z art. 2 i art. 10 Konstytucji RP”.

Przedstawiciel Sejmu ustosunkował się do stanowisk wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego. Przedstawił interpretację występującego w konstytucji pojęcia „podlega” i „podległość” któremu, jego zdaniem, nie należy przypisywać znaczenia odmiennego od powszechnie przyjmowanego w przypadku podległości innych organów. Zgodnie z art. 202 ust. 2 konstytucji NIK podlega Sejmowi i wobec tego nie jest organem całkowicie niezależnym od Sejmu. Uprawnienia Sejmu wobec NIK dotyczą tworzenia składu personalnego organów NIK, w szczególności powoływania prezesa, a także wyrażania zgody na pociągnięcie prezesa do odpowiedzialności karnej. Obowiązki Izby wobec Sejmu takie jak przedkładanie analizy wykonania budżetu i założeń polityki pieniężnej, opinie w sprawie absolutorium dla rządu, informacje o wynikach kontroli oraz sprawozdanie z działalności NIK wynikają z konstytucji, natomiast pozostałe uprawnienia i obowiązki Sejmu wobec NIK określa ustawa o NIK. Ustawa przewiduje zlecenie Izbie przez Sejm i jego organy przeprowadzania określonych kontroli, zaś w zakresie kreowania składu personalnego organów Izby, w szczególności jego kolegium oraz powoływania wiceprezesów i dyrektora generalnego ustawa uprawnienie to powierza odpowiednio prezydium Sejmu i Marszałkowi. Wśród uprawnień mieszczących się w pojęciu zwierzchnictwa organizacyjnego i podległości, mieści się także nadawanie statutu organowi podległemu przez organ zwierzchni. Dotychczasowe przepisy uprawnienie to przyznawały prezydium Sejmu. Nowelizując ustawę o NIK Sejm stanął na stanowisku, że w sytuacji gdy prezydium Sejmu nie jest już konstytucyjnym organem Sejmu, a wyłącznie

jego organem wewnętrznym, nie może mieć zatem uprawnień kreatywnych wobec NIK. W tej sytuacji należy przyjąć, że właściwy będzie Marszałek, który jest organem konstytucyjnym Sejmu. Zarzut naruszenia przez te rozwiązania art. 10 konstytucji jest niezasadny, ponieważ nadawanie statutu w formie zarządzenia, czyli aktu prawa wewnętrznego, nie jest tworzeniem prawa powszechnie obowiązującego. Prawo wewnętrzne obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Statut NIK określa jego organizację wewnętrzną i wobec tego obowiązuje tylko Izbę i nie stanowi podstawy wydawania decyzji względem obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. W niniejszej kwestii istotny jest art. 93 ust. 2 konstytucji, który stanowi, że zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie ustawy. Statut NIK wydany jest właśnie na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy i wobec tego spełnione są przesłanki wynikające z art. 93 ust. 2 konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny rozważył co następuje:

Przystępując do analizy poszczególnych zarzutów Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że wnioskodawca nie zachował właściwej synchronizacji pomiędzy zarzutem zawartym w pkt. 1 *petitum* wniosku, a jego uzasadnieniem. W uzasadnieniu wniosku wyraźnie dostrzega relację kwestionowanego art. 1 pkt 8 lit. a nowelizacji, z art. 202 ust. 2 konstytucji, co z niezrozumiałych względów pomija w *petitum* wniosku. Celem zachowania pełnego obrazu zarzucanej niekonstytucyjności i przejrzystej relacji pomiędzy kwestionowanymi przepisami ustawy nowelizującej, a powołanym wzorcem konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny w swoich rozważaniach bierze pod uwagę wszystkie wskazane przez wnioskodawcę wzorce konstytucyjne, traktując jego wniosek złożony w trybie art. 122 ust. 2 konstytucji jako całość.

1. Zakwestionowany przez Prezydenta RP art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 lit. a ustawy z „Organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli, w tym siedziby delegatur i zakres ich właściwości terytorialnej, określa statut Najwyższej Izby Kontroli nadany w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.”

Zgodnie z poprzednim brzmieniem art. 25 ustawy o NIK organem uprawnionym do nadawania statutu NIK było Prezydium Sejmu.

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny pragnie odnieść się do prawno-ustrojowego znaczenia skutków nowelizacji ustawy o NIK, a w szczególności do tych postanowień, których treścią jest zastąpienie dotychczasowych kompetencji Prezydium Sejmu do nadawania statutu NIK postanowieniami, według których kompetencja ta należy do Marszałka Sejmu a także do tezy, że przeprowadzona nowelizacja ustawy o NIK była konieczna jako konsekwencja pominięcia w nowej konstytucji instytucji Prezydium Sejmu i przeniesienia jego zadań na Marszałka. Zagadnieniom tym uwagę poświęca w swoim wniosku wnioskodawca jak i Prokurator Generalny. Wobec kontrowersyjności poglądów w powyższych kwestiach i ich znaczenia dla innych fragmentów uzasadnienia orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny uważa za słuszne wyrazić swój pogląd w sprawie dekonstytucjonalizacji Prezydium Sejmu, przeniesienia na Marszałka Sejmu

dotychczasowych kompetencji Prezydium oraz płynących z tego faktu skutków dla ustawodawstwa zwykłego (tzn. ustawy o NIK).

Najpierw więc należy wypowiedzieć się co do znaczenia prawnego przeniesienia w konstytucji dotychczasowych kompetencji Prezydium na Marszałka Sejmu i rezygnacji z regulacji Prezydium Sejmu w konstytucji. Należy zwrócić uwagę na fakt, że samo opisanie (wymienienie) w konstytucji jakiejś instytucji nie nadaje jej szczególnego charakteru. Wymienienie więc w konstytucji Marszałka Sejmu i określenie jego ogólnych kompetencji (art. 110 ust. 1 i ust. 2 - 1. „Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków, 2. Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz”), oznacza z konstytucyjno-prawnego punktu widzenia tylko tyle, że wszelkie zmiany w opisanym statusie (art. 110) Marszałka Sejmu wymagałyby zmiany konstytucji. Przez ten fakt, że pozycja Marszałka i jego zadania opisane zostały w konstytucji Marszałek Sejmu nie nabył cech organu państwa jak sugeruje Prokurator Generalny, tak jak nie było organem państwa Prezydium Sejmu, gdy jego istnienie regulowane było w Małej Konstytucji z 1992 r.

Marszałek Sejmu jest organem Sejmu tak jak Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów i Komisje Sejmowe (art. 10 Regulaminu Sejmu). Warto też zwrócić uwagę na okoliczność, że Marszałek nie jest jedynym organem Sejmu wymienionym przez konstytucję. Konstytucja wymienia także komisje sejmowe - stałe i nadzwyczajne (art. 110 ust. 3 konstytucji) oraz komisje śledcze (art. 111 konstytucji). Z tego powodu jednak nie można by wyprowadzić wniosku, że komisje sejmowe są organami państwa.

System organów państwa jest wyczerpująco opisany w konstytucji. Trzon tego systemu stanowią organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów) i sądowniczej (sądy i trybunały), a jedną z cech odróżniających organ państwa od organu wewnętrznego jest możliwość stanowienia decyzji o charakterze władczym w szerokim znaczeniu tego słowa, a więc posiadanie określonego imperium. Ta cecha ma definiować organ państwa w tym sensie, że jest mu ona przypisana jako charakterystyczna. Nie stanie się organem państwa ten lub inny podmiot tylko dlatego, że zlecono mu wykonywanie funkcji administracji publicznej (władzy publicznej).

Marszałek Sejmu będąc jednoosobowym organem Sejmu jest jednocześnie jego organem kierowniczym (art. 110 ust. 1 i 2 konstytucji) i w tym sensie przejął kompetencje dotychczasowego organu kierowniczego Sejmu, jakim było Prezydium Sejmu.

W tym miejscu należy też odpowiedzieć na wysuwaną wątpliwość, a mianowicie czy zmiana konstytucji polegająca na przekazaniu Marszałkowi Sejmu roli kierowniczego organu Sejmu musiała w konsekwencji spowodować zmianę nie tylko w regulaminie Sejmu, lecz także w obowiązującym ustawodawstwie, polegającą na przeniesieniu kompetencji Prezydium Sejmu na Marszałka Sejmu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie było to konieczne, choć możliwe. Ani dekonstytucjonalizacja Prezydium Sejmu ani konstytucjonalizacja instytucji Marszałka Sejmu nie mogą stać na przeszkodzie w zlecaniu ustawą określonych zadań organowi Sejmu, pod warunkiem jednak, że zadania te będą mieściły się tak co do treści jak i formy w formule działania organu Sejmu (wewnętrznego organu Sejmu). Dobrym przykładem ilustrującym tę tezę może być art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który pozostawia Prezydium Sejmu prawo przedstawiania kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału. Jedynie wyraźne postanowienie konstytucji określające jaki podmiot stanowi statut dla NIK mógłby kwestię rozstrzygnąć jednoznacznie, tzn. uniemożliwić ustawodawcy (przy spełnieniu wymienionych warunków) rozstrzygnąć kwestię inaczej niż to rozstrzyga konstytucja.

W konkretnym omawianym przypadku, stanowienie statutu dla NIK, tak pod rządami Małej Konstytucji jak i pod rządami obowiązującej konstytucji nie było i nie jest

regulowane postanowieniami konstytucji. W tej kwestii konstytucja jedynie stwierdza, że „organizację i tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa” (art. 207), a ustawa obecnie upoważnia Marszałka Sejmu do ustanowienia statutu dla NIK. Przed nowelizacją ustawy kompetencja ta należała do Prezydium Sejmu i także mieściła się w granicach opisanych w art. 207 konstytucji. Alternatywą dla regulacji powyższych kwestii statutem byłoby uregulowanie organizacji i trybu działania w samej ustawie.

2. Odpowiedź na pytanie o konstytucyjność wyboru organu właściwego do nadawania statutu Najwyższej Izbie Kontroli wymaga ustalenia charakteru stosunków między Sejmem a NIK oraz analizy zagadnienia treści i formy aktu jakim jest statut NIK.

Wbrew sugestii wyrażonej przez Prokuratora Generalnego, nie ulega wątpliwości, że Najwyższa Izba Kontroli jest samodzielnym organem państwa, określonym w art. 202 ust. 1 konstytucji jako „naczelnny organ kontroli państwowej”. Ustrojodawca umieścił przepisy dotyczące NIK w osobnym rozdziale IX zatytułowanym: „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Takie usytuowanie NIK skłania doktrynę prawa konstytucyjnego do uznania, iż „Najwyższa Izba Kontroli jest odrębnym organem konstytucyjnym "zawieszonym" pomiędzy Sejmem a rządem, i powołanym do kontroli zarówno Rady Ministrów i ministrów, jak i poszczególnych jednostek organizacyjnych składających się na system administracji rządowej, a nawet pozostających poza tym systemem”, (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu część 2*, Warszawa, 1998, s. 139).

Relacje między tymi organami określono wyraźnie w art. 202 ust. 2 konstytucji w ten sposób, że będąc naczelnym organem kontroli państwowej Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi. W doktrynie przyjmuje się, że podległość ta rozumiana jest jako więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej ich fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków.

Treść konstytucyjnej podległości NIK wobec Sejmu wypełniają szczegółowe postanowienia konstytucji, np. art. 204 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „1. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi: 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, 2) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, 3) informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia określone w ustawie. 2. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności”. Jako ilustrację zasady podległości NIK Sejmowi można by nadto wymienić postanowienie art. 205 konstytucji (Prezes NIK jest powoływany przez Sejm...), art. 206 (Prezes NIK nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności), art. 226 (Sejm rozpatruje sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej... i po zapoznaniu się z opinią NIK podejmuje uchwałę o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium), a także odpowiednie postanowienia ustawy o NIK np. art. 7 i art. 13 (Prezes NIK kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za jej działalność).

Treść zasady podległości NIK Sejmowi realizuje się nie tylko poprzez określone kompetencje Sejmu wobec NIK lecz także poprzez określone kompetencje organów Sejmu wobec NIK, pod warunkiem jednak w tym drugim przypadku, że zachowana zostanie zasada, iż organ wewnętrzny nie może podejmować działań władczych wobec NIK. Jako przykład można by tu przytoczyć art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o NIK mówiący o zleceniu NIK kontroli przez organy Sejmu. W każdym razie opisana podległość nie może dawać podstawy do naruszenia istoty samodzielności NIK.

Z przytoczonych wyżej przepisów konstytucyjnych wynika, iż stosunek podległości występuje przede wszystkim między NIK a Sejmem i demonstruje się najpełniej w jego funkcji kontrolnej. Istota funkcji kontrolnej Sejmu polega na tym, że występuje on w całym swym politycznym zróżnicowaniu wobec innych organów, zwłaszcza Rady Ministrów. W wymiarze ustrojowym oznacza to, iż NIK wypełnia swe zadania kontrolne na rzecz i pod nadzorem Sejmu. Nieuzasadnione byłoby wyłączenie spod tego nadzoru jej statutu, tj. aktu określającego strukturę organizacyjną NIK, rodzaje departamentów, ich podział i zakres właściwości terytorialnej.

Temu założeniu odpowiada treść art. 207 konstytucji, zgodnie z którym organizację oraz tryb działania NIK określa ustawa. Ustawodawca powinien więc uregulować aktem o charakterze powszechnie obowiązującym wszystkie te kwestie organizacyjne, które mogłyby mieć znaczenie dla sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych w stosunku do NIK. Takie upoważnienie konstytucyjne nie wyłącza możliwości uregulowania aktem ustawodawczym także kwestii techniczno-organizacyjnych o charakterze wewnętrznym, co już znalazło zastosowanie w okresie międzywojennym. Przyjęte na tle ustawy o NIK rozwiązanie podziału materii pomiędzy ustawę a statut wydaje się być rozstrzygnięciem pragmatycznym, zachowującym właściwe proporcje pomiędzy dość sztywną regulacją ustawową, a raczej luźną (lecz mieszczącą się w granicach upoważnienia ustawowego) regulacją statutową. Zastosowane rozwiązanie mieści się, jak powiedziano wyżej, w koncepcji art. 207 konstytucji, jednakże pod warunkiem, że statut spełnia w pełni materialne wymogi aktu o charakterze wewnętrznym, o którym mowa w art. 93 konstytucji.

Należy również zauważyć, że przepis art. 11 ust. 2 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym poza zadaniami wymienionymi w ust. 1 tego artykułu „Marszałek Sejmu wykonuje także inne zadania przewidziane w Konstytucji i ustawach” nie oznacza, wbrew sugestii zawartej w stanowisku Prokuratora Generalnego, swobody Sejmu w zakresie ustawowego regulowania zakresu uprawnień Marszałka Sejmu o charakterze zewnętrznym. Marszałek np. nie może wykonywać zadań, które zgodnie z konstytucją przynależą do Sejmu *in pleno*, jako ustrojowej istoty władzy ustawodawczej określonej w art. 10 konstytucji.

Podsumowując ten fragment rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że statut jest w istocie aktem NIK, nadawanym przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK. Jest to akt o charakterze wewnętrznym, regulującym wewnętrzną materię NIK, w granicach określonych ustawą o NIK i nie kształtującym sytuacji prawnej innych podmiotów oraz ich kompetencji.

Treść art. 25 ust. 2 w brzmieniu ustalonym kwestionowanym art. 1 pkt 8 lit. a ustawy nowelizującej (statut określa organizację wewnętrzną NIK w tym siedziby delegatur i zakres ich właściwości terytorialnej) wyraźnie nawiązuje do ustępu 1 tego przepisu, który stanowi, że jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli są departamenty i delegatury. Zatem sama ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli określa strukturę organizacyjną tego organu państwowego. Jak już wyżej powiedziano, tylko względy pragmatyczne zadecydowały przeciwko ustawowej petryfikacji szczegółowych regulacji zagadnień określonych w art. 25 ust. 2 i przesunięciu tych kwestii do regulacji statutowej. Nie bez znaczenia jest też fakt, że projekt statutu NIK zatwierdza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK), co w połączeniu z konstytucyjną normą stanowiącą, że Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegalności (art. 202 ust. 3 konstytucji) czyni statut NIK w istocie aktem Najwyższej Izby Kontroli.

Nadając statut Najwyższej Izbie Kontroli, Marszałek Sejmu działa jedynie w granicach przyznanego mu przez Sejm upoważnienia ustawowego, to jest przedłożony

projekt statutu akceptuje, nadając mu prawną formułę, bądź odrzuca projekt statutu, jeżeli jest on sprzeczny z prawem lub wykracza poza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 25 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

3. Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego jest kwestia formy aktu prawnego, przy pomocy którego Sejm może nadać statut NIK.

Źródła prawa zostały w rozdziale III konstytucji podzielone przez ustawodawcę konstytucyjnego na dwie kategorie. Pierwsza kategoria to źródła prawa powszechnie obowiązującego, zaś druga to akty o charakterze wewnętrznym.

Akty powszechnie obowiązującego prawa charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych (*Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 155). Art. 87 konstytucji wymienia następujące źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego. Zwraca uwagę, że powyższe wyliczenie nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Wśród wymienionych źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie znalazło się bowiem rozporządzenie z mocą ustawy, które wydaje prezydent w warunkach określonych w art. 234 konstytucji. Nie ma również aktów normatywnych stanowionych przez organizację międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 3 konstytucji.

Z kolei aktów prawa wewnętrznego dotyczy art. 93 konstytucji. W jego ust. 1 stanowi się, iż „uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki podległe organowi wydającemu te akty”. Kolejne ustępy tego artykułu określają charakterystykę prawną zarządzeń (wymóg podstawy ustawowej oraz wykluczenie traktowania zarządzeń jako podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów) oraz poddają zarządzenia i uchwały kontroli z punktu widzenia ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że postanowienia art. 93 można odczytywać w dwojaki sposób. Z jednej strony uznać można, że ustrojodawca - kierując się zasadami systematyki konstytucji oraz prawidłowej redakcji tekstu prawnego - odniósł bezpośrednio całość postanowień art. 93 tylko do aktów wymienionych w jego ust. 1. Taką interpretację dopuszcza także doktryna (por. S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Przegląd legislacyjny 4/96 (10) s. 42; i A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Przegląd Sejmowy 5/22/97, s. 9). Można jednak przyjąć inne rozumienie art. 93, a mianowicie uznać, że art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji z 1997 r. a więc, że co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego. Jak powiedziano wyżej, nawet art. 87 nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, choć uzupełnienie tego katalogu możliwe jest tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych. Uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych może natomiast następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Tylko taka wykładnia odpowiada, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom

funkcjonowania aparatu państwowego. O ile bowiem suma postanowień konstytucyjnych, które dotyczą źródeł prawa powszechnie obowiązującego składa się na całościowy system, oparty na pełnym zróżnicowaniu form działalności prawodawczej i podmiotów uprawnionych do wykonywania tej działalności (co w sposób oczywisty wyklucza uzupełnianie postanowień konstytucyjnych przez ustawodawcę zwykłego), to uznanie, że akty wewnętrzne mogą być wydawane tylko w formach przewidzianych w art. 93 i tylko przez podmioty wymienione w tym artykule, oznaczałoby pozbawienie pozostałych organów możliwości wydawania jakichkolwiek regulacji prawnych, nawet odnoszących się tylko do jednostek (organów) tym organom podległych. Z tego względu należy uznać, że system aktów prawa wewnętrznego ma - w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego - charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (np. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej skierowane do organów wyborczych).

Zarazem jednak wszystkie te akty mieścić się muszą w modelu określonym w art. 93 konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny - i bezwzględnie wiążący - model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt.

Punktem wyjścia dla określenia kompetencji organu państwowego do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym musi być więc wskazanie, czy można mówić o podległości podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów. W odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli znaczenie przesądzające ma art. 202 ust. 2 konstytucji, który wskazuje, iż „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”. Zwraca uwagę, że wymieniona norma konstytucyjna posługuje się zwrotem językowym „podlega” dla określenia wzajemnej relacji obu organów państwowych. Podobnym zwrotem („podległe”) charakteryzującym podmioty upoważnione do stanowienia aktów prawa o charakterze wewnętrznym posługuje się art. 93 ust. 1 konstytucji. Użycie przez ustawodawcę konstytucyjnego tego samego pojęcia dla scharakteryzowania wzajemnej relacji „podległości” między organami państwowymi dowodzi, że ustrojodawca zakłada, że konstytucyjne stosunki między Sejmem, a Najwyższą Izbą Kontroli są reglamentowane w drodze aktów o charakterze wewnętrznym. Artykuł 93 konstytucji dopuszcza zatem wydawanie przez Sejm, bądź na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego przez Marszałka Sejmu aktów o charakterze wewnętrznym odnoszących się do NIK, o ile tylko spełnione zostaną pozostałe warunki z art. 93 konstytucji, tzn. wymóg podstawy ustawowej, nakaz zgodności z prawem powszechnie obowiązującym i zakaz traktowania takiego aktu jako podstawy decyzji adresowanych do podmiotów zewnętrznych.

Nie ma więc konstytucyjnych przeszkód, by ustawa powierzyła kompetencję do nadawania statutu zarówno Sejmowi jako konstytucyjnemu organowi państwa, wobec którego NIK stanowi organ podległy, jak i Marszałkowi Sejmu będącemu wewnętrznym

organem Sejmu. Ponieważ zaś art. 120 konstytucji wymienia „ustawy i uchwały” jako formy wyrażania woli przez Sejm, to gdyby ustawodawca uznał za uzasadnione powierzenie Sejmowi kompetencji do nadawania statutu NIK, musiałyby to następować w formie uchwały. Jeżeli natomiast uprawnienie tego rodzaju służy zgodnie z ustawą Marszałkowi Sejmu, to może on zrealizować to uprawnienie przy pomocy zarządzenia spełniającego warunki art. 93 konstytucji. Z tego względu przepis ustawy powierzający Marszałkowi Sejmu kompetencję do nadawania statutu NIK jest zgodny z art. 93 ust. 1 konstytucji odczytywanym w związku z art. 202 ust. 2 konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny rozważył także, czy zmiana art. 21 ust. 1 ustawy o NIK polegająca na przyznaniu Marszałkowi Sejmu prawa powoływania wiceprezesów NIK na wniosek Prezesa NIK oraz zmiana art. 22 ust. 2 i 6 tejże ustawy, polegająca na przyznaniu Marszałkowi Sejmu prawa powoływania i odwoływania na wniosek Prezesa NIK członków Kolegium NIK, nie narusza konstytucyjnych kompetencji Sejmu, jako organu władzy ustawodawczej oraz zasady demokratycznego państwa prawnego.

Uprawnienia kreacyjne Sejmu wobec NIK uregulowano w art. 205 konstytucji w ten sposób, że „Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu”. Status i związki Prezesa NIK z Sejmem precyzuje ustawa o NIK, stanowiąc w art. 13, że Prezes NIK kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za jej działalność. Sejm, w przypadku wystąpienia określonych ustawowo przesłanek odwołuje Prezesa NIK (art. 17 ustawy). Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Prezes NIK składa przed Sejmem przysięgę (art. 15 ustawy) oraz bierze udział w jego posiedzeniach (art. 20 ust. 1 ustawy).

O innych organach NIK konstytucja nie wspomina, odsyłając w art. 207 organizację oraz tryb działania NIK, do regulacji ustawowej.

Wynika z tego, że ustrojodawca uznał, iż w zakresie funkcji kreacyjnej, zasadę podległości NIK Sejmowi w wystarczający sposób zapewnia i wyczerpuje konstytucyjny tryb powoływania Prezesa NIK. Nie jest zatem konieczne, aby cały działający kolegialnie Sejm zatwierdzał wnioski Prezesa NIK mające za przedmiot powołanie wewnętrznych organów NIK. Decyzje te mają charakter indywidualno-konkretny i nie można ich traktować jako aktów stanowiących źródła prawa. Nie ma zatem przeszkód, by ustawodawca zwykły powierzył podejmowanie tych decyzji personalnych Marszałkowi Sejmu, co jest naturalną konsekwencją przyjętego już przez ustawę o NIK udziału Marszałka Sejmu w kreowaniu jego organów kierowniczych. Otóż stosownie do obowiązującego dotychczas unormowania zawartego w art. 21 ust. 2 ustawy o NIK Marszałek Sejmu wyraża zgodę w przedmiocie powołania lub odwołania przez Prezesa NIK dyrektora generalnego NIK. Sposób powoływania innych, poza Prezesem, organów NIK jest elementem organizacji NIK, którą art. 207 konstytucji odsyła do regulacji ustawowej. Określenie tego sposobu, także od strony podmiotu dokonującego tej czynności, mieści się więc w materii ustawowej dotyczącej organizacji oraz trybu działania NIK. Zauważyć należy, że do tej pory w niektórych ustawach dotyczących instytucji publicznych zachowały się uprawnienia kreacyjne organu wewnętrznego Sejmu (w tym wypadku jego Prezydium). Odnosi się to do powoływania i odwoływania przewodniczącego, jego zastępców, sekretarza i członków Rady Ochrony Pracy (art. 6 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy - Dz.U. z 1985 r. Nr 54, poz. 276 ze zm.), czy też powoływania przedstawiciela Sejmu w Radzie CBOS (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lutego 1997 r. o fundacji - Centrum Badania Opinii Społecznej - Dz.U. Nr 30, poz. 163). Trybunał Konstytucyjny uważa, że powierzenie Marszałkowi Sejmu kompetencji do powoływania i

odwoływania wiceprezesów NIK oraz członków Kolegium NIK nie narusza zasady podległości NIK Sejmowi i mieści się w dyspozycji art. 207 konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego Lecha Garlickiego

do pkt. 1 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 roku
o sygn. K. 21/98

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym składam zdanie odrębne, ponieważ uważam, że art. 1 pkt 8 lit. a ustawy z 8 maja 1998 o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła zupełnie nowe i - w założeniu - całościowe ujęcie systemu źródeł prawa. Jego podstawą jest, z jednej strony - rozróżnienie źródeł prawa powszechnie obowiązującego i źródeł prawa wewnętrznego, a z drugiej strony - wyznaczenie ciasnych ram podmiotowych i przedmiotowych dla kompetencji do stanowienia prawa. W odniesieniu do prawa powszechnie obowiązującego przybrało to postać zupełnego zamknięcia (konstytucyjnej enumeracji) kręgu podmiotów uprawnionych do stanowienia prawa. Ale także w odniesieniu do prawa wewnętrznego obecne ujęcie ma charakter bardziej restrykcyjny od dotychczas obowiązującego i tak też powinno być interpretowane. Postanowienia o źródłach prawa trzeba bowiem widzieć na tle ogólnych konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego, a ta zasada ogranicza dowolność stanowienia prawa nie tylko w odniesieniu do jego treści, ale też w odniesieniu do określenia, kto i w jakich formach może stanowić prawo.

Intencją ustawodawcy konstytucyjnego było uczynienie zadość tym nakazom demokratycznego państwa prawnego. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego powinna być ochrona i implementacja tej intencji, a tym samym zdecydowane przeciwstawienie się takim praktykom i interpretacjom, które prowadzą do ponownego rozchwiania systemu źródeł prawa - niezależnie od tego, czy chodzi o prawo powszechnie obowiązujące, czy o prawo wewnętrzne.

2. Uznanie konstytucyjności nowego art. 25 ust. 2 ustawy o NIK było możliwe tylko na tle odważnej interpretacji konstytucji i - po kolei - wydobywania z jej treści trzech reguł, które nie zostały w tym tekście zapisane w sposób wyraźny. W moim przekonaniu Trybunał Konstytucyjny poszedł tu o jedną regułę za daleko.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 93 konstytucji odnosi się nie tylko do prawa wewnętrznego stanowionego przez Radę Ministrów, jej prezesa oraz przez ministrów, ale do wszelkich innych aktów prawa wewnętrznego, stanowionych już to przez inne organy rządowe, już to przez inne organy konstytucyjne państwa. Zgadzam się z tymi ustaleniami i uważam, że art. 93 można nadawać taki paradygmatyczny charakter.

Uważam zarazem, że - poza modelem z art. 93 - żaden centralny organ państwa nie może stanowić jakichkolwiek aktów prawa wewnętrznego.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że kryterium „podległości”, o którym mowa w art. 93 ust. 1 (i od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego pod adresem danego organu) należy rozumieć nie tylko jako „podległość organizacyjną” w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym, ale też szeroko - jako wszelki układ stosunków między organami konstytucyjnymi, któremu cechą podległości przypisuje konstytucja. Pozwoliło to na odniesienie tej konstrukcji do relacji Sejm - NIK, stosownie do formuły art. 202 ust. 2 konstytucji. Jestem skłonny zgodzić się z tym podejściem - jest ono zresztą konsekwencją rozszerzenia zastosowania art. 93 także na organy spoza systemu administracji rządowej. Tym samym, tak rozumiana podległość NIK Sejmowi może dawać podstawę do stanowienia przez Sejm, w ramach art. 93, aktów prawa wewnętrznego, adresowanych do NIK, w tym, do nadawania statutu NIK (pod warunkiem, oczywiście, że treść statutu nie wyjdzie poza materię prawa wewnętrznego). Nie przekreśla to pozycji NIK jako odrębnego organu konstytucyjnego państwa.

Po trzecie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada podległości NIK wobec Sejmu może być rozumiana jako podlegająca konkretyzacji i rozszerzeniu na formy podległości NIK także organom Sejmu, a w szczególności jego Marszałkowi. W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny przyjął, w oparciu o art. 93, art. 202 ust. 2 i art. 207, że także Marszałkowi Sejmu ustawa może powierzyć stanowienie aktów prawa wewnętrznego (statutu) wobec NIK. Mam wątpliwości, czy ta ostatnia konkluzja nie jest zbyt daleko idąca.

3. Nie ma w polskim prawie parlamentarnym zasady dopuszczającej działania Marszałka Sejmu zamiast lub w miejsce Sejmu w wykonywaniu kompetencji, które Sejmowi zostały ustawowo lub konstytucyjnie powierzone. Nie da się tu zastosować analogii z pozycją prezesa Rady Ministrów wobec Rady Ministrów, bo Marszałek Sejmu nie jest kierownikiem Sejmu w takim rozumieniu, jak prezes Rady Ministrów jest szefem rządu. Nawet jeżeli bowiem przypisać Marszałkowi Sejmu charakter odrębnego organu konstytucyjnego państwa, to w żadnym razie nie można go traktować jako organu generalnie powołanego do zastępowania Sejmu oraz do podejmowania działań i realizowania kompetencji, które są kompetencjami Sejmu jako takiego. Nie można się tu powoływać na art. 110 ust. 2 konstytucji, który powierza Marszałkowi zadanie „reprezentowania Sejmu na zewnątrz”, bo reprezentowanie nie oznacza zastępowania. Nie można też powoływać się na zakres zadań Marszałka wyznaczony w art. 11 ust. 1 pkt 18 i ust. 2 regulaminu Sejmu, bo regulamin - zgodnie z art. 112 konstytucji - nie może być samoistną podstawą dla ustalania kompetencji Marszałka wobec organów zewnętrznych.

Istotą ustrojowego charakteru Sejmu - jako organu przedstawicielskiego o politycznie pluralistycznym charakterze - jest samodzielność i wyłączność w realizacji przyznanych mu konstytucyjnie zadań i kompetencji. Nader ostrożnie należy więc dopuszczać zastępowanie Sejmu przez organ jednoosobowy, jakim jest jego Marszałek.

Niemal identyczny kierunek rozumowania przyjęto zresztą w uzasadnieniu dzisiejszego orzeczenia, bo sformułowano w nim kryterium władczego charakteru aktów Marszałka. Można zgodzić się z takim podejściem, ale nie można zgodzić się z kwalifikacją uprawnienia do wydawania aktu normatywnego, nawet jeżeli jest to „tylko” akt prawa wewnętrznego, jako aktu o charakterze niewładczym. Stanowienie prawa jest bowiem z założenia aktem władczym, bo prowadzi do powstawania norm o wiążącym adresata charakterze.

Trybunał Konstytucyjny powołał się też na to, że przy wydawaniu statutu Marszałek Sejmu działać musi na wniosek prezesa NIK, a więc - materialnie rzecz biorąc -

kompetencja do stanowienia statutu należy do NIK, a Marszałek - nadając statut, a nie mogąc go zmienić - działa raczej jako organ nadzorczy. Można zgodzić się, że badane tu rozwiązanie stanowi przypadek graniczny. Ale fakt, że statut wydawany jest jako akt Marszałka Sejmu, a nie jako akt prezesa NIK powoduje, że - w moim przekonaniu - rozwiązanie to znajduje się po niewłaściwej stronie tej granicy. O czysto nadzorczej roli Marszałka można byłoby mówić dopiero w sytuacji, gdyby ustawa powierzała mu kompetencję do zatwierdzania statutu, ustanawianego w ramach NIK.

Co więcej, stanowienie prawa jest procesem podanym obecnie szczególnie rygorystycznemu i w miarę wyczerpującemu reżimowi konstytucyjnemu. Ogranicza to dopuszczalność stosowania wykładni rozszerzającej, a tym bardziej analogii. Skoro wprowadzono w art. 93 ust. 1 kryterium podległości, to możliwe jest jego odniesienie do relacji Sejm - NIK. Nie można już jednak tej podległości interpretować tak szeroko, by objąć nią także relację Marszałek Sejmu - NIK. Prawda, że art. 207 konstytucji odsyła do ustawy określenie organizacji NIK. Ale żadna ustawa nie może przełamywać konstytucyjnie ustalonego mechanizmu stanowienia prawa. Tym sfera działań prawotwórczych różni się od wszelkich innych sfer, w których realizować się może podległość NIK-u wobec Sejmu, bo te inne sfery nie zostały w konstytucji poddane odrębnej regulacji, mogą więc być swobodnie kształtowane na poziomie ustaw zwykłych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie zwracano uwagę, że „w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać... [a] przepis kompetencyjny podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej” (*uchwała z 10 maja 1994, W. 7/94, OTK 1994, cz. I, s. 211-212* oraz liczne orzeczenia późniejsze). Kompetencje każdego organu państwowego musi określać prawo, a w przypadku braku takiego określenia należy przyjąć brak takiej kompetencji.

4. Jest niewątpliwe, że przyjęta w konstytucji regulacja systemu źródeł prawa pozostawiła pewne poważne braki i luki. Dotyczy to kompetencji Marszałka Sejmu, ale też pozycji niektórych innych organów, w pierwszym rzędzie - prezesa Narodowego Banku Polskiego. Owe braki i luki należy - w miarę możliwości - wypełniać w drodze interpretacji konstytucji, tak aby nie tracić z oczu podstawowej wartości konstytucyjnej, jaką jest efektywne działanie aparatu państwowego. Ale są granice takiej interpretacji i nie może ona przekształcać się w uzupełnianie konstytucji i poprawianie jej błędów. W odniesieniu do systemu źródeł prawa grozi to bowiem niebezpieczeństwem rozchwiania tego systemu, a jednolitość i wyrazistość systemu źródeł prawa też jest samoistną wartością konstytucyjną, znajdującą - jak już wspomniano - bezpośrednie oparcie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego.

Nie jest też tak, że odmówienie Marszałkowi Sejmu kompetencji do stanowienia statutu NIK doprowadzić może do sparaliżowania funkcjonowania Izby, bo bez trudu można sobie wyobrazić inną procedurę stanowienia statutu, czy to przez Sejm jako taki, czy też samodzielnie w ramach Najwyższej Izby Kontroli.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałem za niezbędne.