



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 8/23
BAS-WAK-1395/23

Warszawa, 27 lipca 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

MG8

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezesa Rady Ministrów z 7 czerwca 2023 r. (sygn. akt K 8/23), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) **jest niezgodny** z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w Preambule Konstytucji w związku z art. 190 ust. 5 i art. 197 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Prezes Rady Ministrów (dalej także: Prezes RM, wnioskodawca) we wniosku z 7 czerwca 2023 r. (sygn. akt K 8/23) zakwestionował konstytucyjność art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uTK).

Brzmienie przepisu przedłożonego do oceny konstytucyjności jest następujące: „Rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału”. Przepis ten wnioskodawca zakwestionował „w zakresie, w jakim uniemożliwia orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w sytuacji odmowy orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu Trybunału Konstytucyjnego”.

Stanowiący przedmiot kontroli w niniejszej sprawie art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK określa minimalną liczbę sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których udział jest konieczny przy podejmowaniu przez Trybunał rozstrzygnięć w pełnym składzie. Sprawy wymagające rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny działający w pełnym składzie określa art. 37 ust. 1 pkt 1 uTK.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca w *petitum* wniosku jako wzorce kontroli wskazał: art. 7 (zasada legalizmu), art. 8 ust. 1 (zasada nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa), art. 188 (zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego), art. 189 (uprawnienie Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa), art. 190 ust. 5 (zasada orzekania przez Trybunał Konstytucyjny większością głosów) oraz art. 197 Konstytucji (wymóg uregulowania w ustawie materii dotyczącej organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

2. Uzasadniając zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 197 Konstytucji wnioskodawca rozpoczął od wskazania, że regulacje konstytucyjne statuuja organy władzy państwowej oraz definiują ich profil kompetencyjny, a

zadaniem ustawodawcy jest ich rozwinięcie. Zatem art. 197 Konstytucji interpretować należy jako nakładający na ustawodawcę obowiązek uregulowania w ustawie konkretnych, wymienionych w tym przepisie zagadnień (tj. organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem). Nałożenie na ustawodawcę wskazanego obowiązku nie oznacza jednak rozszerzenia zakresu przedmiotowego ogólnej kompetencji ustawodawczej parlamentu, w szczególności o sprawy stanowiące materię konstytucyjną. Przeciwnie, skutkuje to ograniczeniem sposobu korzystania przez ustawodawcę z kompetencji prawodawczej w takim znaczeniu, że możliwość uregulowania określonej materii zastąpiona zostaje obowiązkiem jej wprowadzenia.

Zakres swobody regulacyjnej parlamentu nie ma charakteru absolutnego. Ograniczony jest on zakazem wkraczania w materię konstytucyjną, a więc w kwestie, które zostały uregulowane w Konstytucji w sposób wyraźny lub dorozumiany. Ustawodawca nie może zatem modyfikować rozwiązań przewidzianych w przepisach Konstytucji, nawet jeśli ustanawia regulacje mające na celu realizację dyspozycji art. 197 Konstytucji. Innymi słowy, zakres ogólnej kompetencji ustawodawczej parlamentu jest ograniczony materią konstytucyjną. Wkroczenie przez ustawodawcę w materię konstytucyjną stanowić będzie zatem naruszenie art. 197 Konstytucji.

Zakwestionowane rozwiązanie normujące w ustawie kworum obowiązujące przy orzekaniu przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie jest – zdaniem wnioskodawcy – dysfunkcyjne. Przepis art. 197 Konstytucji, nakładając na ustawodawcę obowiązek uregulowania w ustawie określonej w nim materii, równocześnie ogranicza zakres jego swobody regulacyjnej. Normując w ustawie daną materię, ustawodawca może wprowadzać wyłącznie takie rozwiązania, które nie pozbawiają Trybunału Konstytucyjnego zdolności do wykonywania konstytucyjnych zadań poprzez korzystanie z przysługujących mu kompetencji. Uregulowania wyłączające lub ograniczające zdolności orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego naruszają więc równocześnie art. 197 Konstytucji. Przepisy ustawowe nie mogą uniemożliwiać realizacji postanowień Konstytucji, a wręcz przeciwnie – powinny zapewnić ich skuteczność w jak największym stopniu. Wyłącznym i jedynym celem ustawy wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji powinno być zapewnienie poprawnego stosowania norm konstytucyjnych.

3. Wnioskodawca dostrzegł, że art. 190 ust. 5 Konstytucji nie wyraża wprost żadnych wymogów dotyczących kworum, podobnie jak art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Powołując się na przepisy Konstytucji regulujące większości oraz kworum w odniesieniu do głosowań w Sejmie wnioskodawca wysnuł jednak wniosek, że jeśli podjęcie określonej decyzji przez organ kolegialny miałoby wymagać kworum, wówczas Konstytucja przesądza tę kwestię w sposób jednoznaczny. Zatem brak konstytucyjnego unormowania kworum w odniesieniu do pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za świadomą decyzję ustawodawcy konstytucyjnego.

W ocenie wnioskodawcy problematyka kworum dla pełnego składu Trybunału stanowi materię konstytucyjną, co jednak wynika *implicite* z przepisów Konstytucji. Wskazuje w tym kontekście w szczególności na art. 194 ust. 1 i art. 190 ust. 5 Konstytucji, które powinny być odczytywane w kontekście konieczności zapewnienia możliwości efektywnego i niezakłóconego realizowania przez Trybunał kompetencji, zagwarantowania sprawnego, rzetelnego działania oraz poszanowania zasady nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa.

Punktem wyjścia dla ustalenia liczebności pełnego składu Trybunału powinien być zawsze art. 194 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje na 15 sędziów, a więc górną granicę pełnego składu. Równocześnie wykluczona jest taka interpretacja art. 194 ust. 1 Konstytucji, która wymagałaby zawsze udziału w pełnym składzie wszystkich 15 sędziów czy też interpretacja pozwalająca na pominięcie niektórych sędziów przy ustalaniu pełnego składu. Swego rodzaju definicja pełnego składu z art. 194 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowana w zgodzie z aksjologią Konstytucji, która wyklucza utożsamianie pełnego składu dokładnie z 15 sędziami. Trybunał musi mieć bowiem zapewnioną możliwość rzetelnego i sprawnego orzekania w celu skutecznej realizacji swoich kompetencji. We wspomnianą aksjologię wpisuje się zasada sprawnego i rzetelnego działania instytucji publicznych (wyrażona w Preambule Konstytucji), w świetle której niedopuszczalna byłaby sytuacja pozbawienia Trybunału możliwości realizacji przypisanych mu kompetencji ze względu na ustawowe uregulowanie kworum pełnego składu. Do paraliżu działania Trybunału w pełnym składzie prowadzić może w szczególności nieuprawniona odmowa orzekania w pełnym składzie przez mniejszościową grupę sędziów, okoliczności losowe (np. śmierć lub ciężka choroba sędziów), konieczność zapewnienia niezbędnego obiektywizmu przy orzekaniu i związane z tym przesłanki wyłączenia sędziego od orzekania, czy też istnienie wakatu na stanowisku sędziego w sytuacji, w której Sejm nie dokonał wyboru sędziego.

Wnioskodawca, powołując się na wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego uznał, że art. 194 ust. 1 Konstytucji umożliwia wywiedzenie definicji pełnego składu

jako – co do zasady – wszystkich sędziów Trybunału przy uwzględnieniu przeszkód prawnych lub faktycznych, a także innych powodujących faktyczne niestawiennictwo sędziów. W ocenie wnioskodawcy Trybunał nie zastrzegł przy tym, że pełny skład to wszyscy sędziowie zdolni do orzekania w danym wypadku, o ile ich liczba nie jest mniejsza, aniżeli wymagane kworum. Zatem pełny skład Trybunału to sędziowie, którzy są zdolni do orzekania w danej sprawie, a więc posiadają legitymację do orzekania, nie zostali wyłączeni oraz stawili się w celu wzięcia udziału w czynnościach orzeczniczych.

4. Regulacja ustawowa określająca kworum przy orzekaniu przez Trybunał w pełnym składzie sprawia, że możliwe jest zaistnienie sytuacji, w której określone działania niektórych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (np. odmowa orzekania) uniemożliwią realizację przez Trybunał kompetencji orzeczniczych. Pozostają zatem w sprzeczności także z przepisami Konstytucji określającymi podstawowe kompetencje Trybunału i wyznaczającymi zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Jest to przede wszystkim kontrola hierarchicznej zgodności norm, badanie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 Konstytucji) czy też rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji). Instrumenty prawne umożliwiające – choćby potencjalnie – paraliżowanie działalności Trybunału i blokujące rozpoznawanie spraw zawisłych przed Trybunałem czynią kompetencje Trybunału iluzorycznymi.

Ustanowienie w zakwestionowanym przepisie relatywnie wysokiego, sztywnego, oderwanego od okoliczności rozpoznawanej sprawy kworum wkracza w materię konstytucyjną, a w sytuacji, w której sędziowie – w sposób nieuprawniony – odmawiają orzekania, będzie powodowało paraliż Trybunału Konstytucyjnego i uniemożliwiało realizację konstytucyjnych kompetencji. Niemożność zebrania się Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie może prowadzić do sytuacji, w której niemożliwe stanie się przesądzenie przez Trybunał kwestii konstytucyjności przepisów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa czy też zagadnień fundamentalnych z perspektywy ochrony konstytucyjnych praw lub wolności. Taka sytuacja, zdaniem wnioskodawcy, niesie za sobą destrukcyjny skutek dla ustrojowego znaczenia Trybunału Konstytucyjnego, co przesądza o niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 188 i art. 189 Konstytucji.

5. W ocenie wnioskodawcy, zakwestionowany przepis został wprowadzony do systemu prawnego z naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Stanowi on wkroczenie przez ustawodawcę w materię konstytucyjną i umożliwia paraliżowanie prac Trybunału przez mniejszość jego składu. Ustanowienie tego uregulowania nie znajduje podstaw w art. 197 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji, jak również nie mieści się w zakresie ogólnej kompetencji ustawodawczej parlamentu. Niezgodność z zasadą legalizmu przejawia się ponadto w tym, że źródłem określonego obowiązku jest przepis niezgodny z aktem hierarchicznie wyższym, który może prowadzić do uniemożliwienia efektywnego wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjnych funkcji.

6. Uchwalając zakwestionowany przepis ustawodawca wkroczył w materię konstytucyjną, czym naruszył zasadę nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Sposób uregulowania kworum koniecznego dla pełnego składu Trybunału jest rozwiązaniem dysfunkcyjnym i uniemożliwiającym realizację konstytucyjnych wartości, a także sprawne wykonywanie przez Trybunał jego kompetencji.

7. Wnioskodawca dostrzega zasadniczy problem konstytucyjny w tym, czy kworum dla pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego stanowi materię konstytucyjną czy ustawową, a tym samym, czy dopuszczalne jest określenie w drodze ustawy kworum wymaganego dla wykonywania czynności orzeczniczych przez Trybunał w pełnym składzie. Ustawowa regulacja kworum otwiera bowiem możliwość dokonywania działań obstrukcyjnych, w szczególności takich, jak odmowa orzekania przez niektórych sędziów w ramach pełnego składu, co z kolei uniemożliwia Trybunałowi realizację jego podstawowych konstytucyjnych kompetencji.

III. Analiza formalnoprawna

1. Analiza konstytucyjności zakwestionowanych uregulowań powinna zostać poprzedzona rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał wniosku jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

Wniosek, aby mógł zostać rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny, musi spełniać niezbędne wymogi formalne. Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku, skutkujące koniecznością umorzenia postępowania.

2. Badany wniosek został złożony w trybie następczej kontroli norm przez Prezesa Rady Ministrów, a więc organ państwowy należący do kręgu podmiotów mających tzw. ogólną legitymację do inicjowania hierarchicznej kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji).

3. Ogólna dopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem konstytucyjności przepisów regulujących organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (a więc przepisów ustawy uchwalonej w celu realizacji dyspozycji art. 197 Konstytucji) znajduje potwierdzenie w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki TK z: 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15; 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16).

Zgodzić się należy z poglądem, wedle którego „[z] adresowanego do ustawodawcy nakazu unormowania wymienionych w [...] przepisie kwestii nie wynika, jakoby ta ustawa miała szczególną moc obowiązującą w stosunku do ustaw, których wydanie nie zostało zapowiedziane w Konstytucji RP. Zgodność z Konstytucją RP ustawy realizującej zapowiedź konstytucyjną może być badana przez TK na takich samych zasadach i w takim samym trybie, jak każdej innej ustawy, a więc w drodze zaskarżenia przez legitymowany podmiot” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 197, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243, t. II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb. 2).

W doktrynie upowszechniony jest pogląd przemawiający za jak najszerszym ujmowaniem zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmuje się, że w polskim systemie prawnym, a więc opartym na bezwarunkowym prymacie Konstytucji w hierarchii źródeł prawa, nie mogą istnieć akty normatywne podrzędne względem Konstytucji i jednocześnie niepodlegające kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Co prawda „dopuszczalne jest pewne zróżnicowanie zakresu kognicji Trybunału w zależności od trybu wszczęcia postępowania, jednak nie powinno to prowadzić do całkowitego wyłączenia możliwości zakwestionowania przed

Trybunałem niektórych obowiązujących aktów normatywnych” (M. Wiącek, *Glosa do postanowienia TK z dnia 17 grudnia 2009 r., U 6/08*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 123).

Powyższe poglądy mają odzwierciedlenie w orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał uznał, że jest „jedynym organem państwa, który może ostatecznie i z mocą powszechnie obowiązującą oceniać hierarchiczną zgodność prawa [...], w tym także zgodność ustawy o TK, z Konstytucją. W obecnym stanie prawnym żaden inny organ państwa [...] nie jest władny Trybunału z tego obowiązku zwolnić bądź przejąć jego funkcji do własnego zakresu działania. Trybunał nie może więc stwierdzić braku swojej właściwości do kontroli konstytucyjności ustawy o TK i odmówić orzekania” (wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15). Co więcej, Trybunał uznał, że kontrola hierarchicznej zgodności wydanej w celu realizacji dyspozycji art. 197 Konstytucji „musi mieć charakter priorytetowy. Trybunał Konstytucyjny nie może działać (w tym zwłaszcza orzekać) na podstawie przepisów, które zostały zaskarżone i budzą istotne wątpliwości pod względem zgodności z Konstytucją” (wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15).

Konstytucja w art. 188 pkt 1 wskazuje, że „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach [...] zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”. Przepis ten określa jeden z podstawowych obszarów działalności Trybunału, którym jest hierarchiczna kontrola zgodności norm prawnych z Konstytucją. Przewiduje poddanie ocenie Trybunału – *lege non distinguente* – wszystkich ustaw, bez względu na ich zakres przedmiotowy.

Podsumowując powyższe wywody, brak jest wątpliwości co do tego, że w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego mieści się ocena konstytucyjności przepisów ustawy wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji.

4. Przepisy regulujące organizację i tryb postępowania przed Trybunałem zawierają określone wymogi dotyczące pism procesowych, inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednym z wymogów warunkujących skuteczne zainicjowanie dokonywanej przez Trybunał kontroli jest odpowiednie uzasadnienie sformułowanych zarzutów dotyczących hierarchicznej zgodności norm wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie (art. 47 ust. 2 pkt 6 uTK).

Trybunał Konstytucyjny wskazał w swoim orzecznictwie, że nie jest wystarczające sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego

przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). W doktrynie zauważa się, że wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2004, s. 17).

Hierarchiczna kontrola norm o charakterze następczym, która inicjowana jest przez podmiot mający nieograniczoną legitymację czynną sprawia, że zakres dopuszczalnych wzorców konstytucyjnych, o ile są to wzorce treściowo adekwatne, jest w zasadzie nieograniczony. W stanowisku Sejmu dokonano natomiast analizy wniosku Prezesa RM pod kątem dochowania przez wnioskodawcę tak sformułowanych wymogów, w szczególności właściwego uzasadnienia.

4.1. Przekładając powyższe uwagi na grunt analizowanego wniosku trzeba zauważyć, że – w ocenie Sejmu – nie wszystkie przywołane przez wnioskodawcę wzorce kontroli wydają się być w pełni adekwatne do stawianych problemów konstytucyjnych, co odnosi się do art. 7, art. 8 ust. 1, art. 188 oraz art. 189 Konstytucji. Można mieć równocześnie wątpliwości, czy zarzuty niezgodności z przywołanymi wzorcami zostały przez wnioskodawcę właściwie uzasadnione. Wydaje się bowiem, że argumentacja mająca przemawiać za naruszeniem wskazanych wzorców wskazuje głównie na naruszenie zasady sprawności i rzetelności działania organów władzy publicznej (Preambuła Konstytucji) oraz konsekwencje tego naruszenia.

4.2. Wnioskodawca nie uzasadnił tego, w jaki sposób zakwestionowany przepis został wprowadzony do porządku prawnego z naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), zgodnie z którą „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przywołana zasada obejmuje dwa zasadnicze zakazy: domniemywania kompetencji organu państwowego oraz naruszania prawa w toku

procesu prawodawczego (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 30).

Za godzącą we wskazaną zasadą uznać można byłoby przede wszystkim naruszenie niektórych przepisów regulujących postępowanie prawodawcze w ramach proceduralnego kryterium kontroli konstytucyjności prawa. Tymczasem zawarta we wniosku argumentacja nie wykazuje w jaki sposób doszło do naruszenia procedury stanowienia prawa, której skutkiem miałyby być wprowadzenie zakwestionowanego przepisu do systemu prawnego.

Można jedynie domniemywać, że naruszenie art. 7 Konstytucji polegać miałyby na regulowaniu przez ustawę materii konstytucyjnej bez przestrzegania określonego w Konstytucji trybu jej zmiany. W takim jednak wypadku, jak się wydaje, adekwatnym wzorcem kontroli powinien być stosowny przepis rangi konstytucyjnej, który – w ocenie wnioskodawcy – jest „modyfikowany” przez regulację rangi ustawowej.

W świetle powyższego Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w zakresie oceny art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK z art. 7 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

4.3. Prezes Rady Ministrów uznał, że ustawodawca, normując „kworum wymagane dla pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, przyjął rozwiązanie dysfunkcyjne, sprzeczne z konstytucyjnym wzorcem [...] i uniemożliwiające realizację konstytucyjnych wartości, w tym sprawnego wykonywania przez Trybunał jego kompetencji” (wniosek, s. 19). Tego rodzaju „wkroczenie przez ustawodawcę zwykłego w materię konstytucyjną pozostaje [...] w kolizji z zasadą nadrzędności Konstytucji” (wniosek, s. 18). Powyższe ma przesądzać o niezgodności art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu trzeba zauważyć, że zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis określa minimalną liczbę sędziów wymaganą do orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, natomiast art. 8 ust. 1 Konstytucji gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Wskazany wzorzec kontroli jest „źródłem zasady konstytucjonalizmu, która uznaje Konstytucję za fundament porządku prawnego państwa demokratycznego oraz akt o najwyższej randze prawnej” (M. Florczak-Wątor,

komentarz do art. 8, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 48).

Zdaniem Sejmu, art. 8 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli wobec zakwestionowanego przepisu. Brak jest wystarczająco bliskiego związku treściowego pomiędzy przedmiotem a wzorcem kontroli. Przepis określający kworum przy orzekaniu przez TK w pełnym składzie nie wywiera bezpośredniego wpływu na zasadę nadrzędności Konstytucji, w szczególności nie modyfikuje jej. Wciąż pozostaje ona aktem normatywnym najwyższym w hierarchii źródeł prawa, z którym nadal w sposób bezwarunkowy muszą być zgodne wszystkie akty niższego rzędu, w tym zakwestionowany przepis. Zawarte we wniosku wywody dotyczące naruszenia art. 8 ust. 1 Konstytucji (m.in. osłabienie potencjału orzeczniczego TK oraz negatywny wpływ na realizację konstytucyjnych kompetencji) wydają się natomiast przemawiać bardziej za naruszeniem przez zakwestionowany przepis zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, wyrażonej w Preambule Konstytucji.

Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest niewątpliwie zapewnienie nadrzędności Konstytucji w sferze stanowienia prawa. Aby „zasada nadrzędności Konstytucji mogła być zrealizowana w praktyce, tworzy się szczególne organy zajmujące się badaniem zgodności aktów prawnych wydawanych przez różne organy państwa z przepisami ustawy zasadniczej. W Polsce w tym celu powołany został Trybunał Konstytucyjny, którego rolę i zadania określa rozdział VIII, a w szczególności art. 188-197” (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, LEX/el).

Na tym tle istnieje bezpośredni związek pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym jako organem powołanym do oceny hierarchicznej kontroli norm a realizacją zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji. Nie oznacza to natomiast, że każdy przepis dotyczący Trybunału Konstytucyjnego, w tym – jak w analizowanej sprawie – przepis proceduralny wyznaczający zasady kształtowania pełnego składu jest związany z realizacją zasady konstytucjonalizmu. W ocenie Sejmu w przypadku kwestionowanego art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK wskazana relacja treściowa nie zachodzi, a jednocześnie występowanie takiego związku nie zostało w wystarczająco przekonujący sposób wykazane przez wnioskodawcę.

W związku z powyższym Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w zakresie oceny art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK z art. 8 ust. 1 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

4.4. W ocenie Sejmu, w badanym wniosku nie został wykazany w sposób wystarczający związek treściowy pomiędzy kwestionowanym przepisem a powołanymi w charakterze wzorców kontroli art. 188 i art. 189 Konstytucji. Wątpliwości może wzbudzać też zasadność wskazania tych konkretnych wzorców, a mianowicie ich kompletność w kontekście stawianych we wniosku problemów konstytucyjnych (jako wyliczenie kompetencji realizowanych przez Trybunał w pełnym składzie, które mają być blokowane przez zakwestionowany przepis). Wreszcie argumentacja przywołana w celu uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności (a także dokonana we wniosku wykładnia wzorców kontroli) sugeruje, jak się wydaje, naruszenie zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

Przede wszystkim Konstytucja nie przesądza wprost tego, które ze spraw rozpoznawanych w ramach kompetencji orzeczniczych Trybunału wymagają orzekania w pełnym składzie. W szczególności nie określają tego art. 188 i art. 189 Konstytucji. Można jedynie przypuszczać, że przywołanie przez wnioskodawcę wskazanych wzorców kontroli miało zaakcentować podstawowe kompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego, które nie mogą być realizowane z uwagi na negatywne skutki obowiązywania zakwestionowanego przepisu dla sprawnego, rzetelnego i efektywnego działania Trybunału. Jednakże wyliczenie tychże kompetencji nie jest kompletne. Przepis art. 37 ust. 1 pkt 1 uTK stanowi, że w pełnym składzie TK rozstrzyga nie tylko spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji) oraz orzeka w niektórych sprawach określonych w art. 188 Konstytucji. Trybunał w pełnym składzie rozpoznaje także między innymi wnioski Prezydenta RP inicjujące prewencyjną kontrolę ustaw (art. 122 ust. 3 Konstytucji), rozstrzyga o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP (art. 131 ust. 1 Konstytucji). Nie ma również przeszkód, aby Trybunał orzekał w pełnym składzie przy rozpoznawaniu pytań prawnych (art. 193 Konstytucji). Wzorce te nie zostały natomiast wskazane przez wnioskodawcę, a odnoszą się do realizacji kompetencji fundamentalnych z punktu widzenia roli ustrojowej sądu konstytucyjnego.

Przepisy Konstytucji nie określają wprost obowiązku orzekania przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w konkretnych sprawach. W szczególności wskazane przez wnioskodawcę art. 188 i art. 189 Konstytucji nie formułują wprost takiego obowiązku względem wymienionych w nich kompetencji Trybunału. Zakres

przedmiotowy spraw o szczególnym ciężarze gatunkowym, które zarezerwowane są obligatoryjnie dla pełnego składu został uregulowany w ustawie wydanej na podstawie dyspozycji art. 197 Konstytucji. Ponadto katalog spraw, które mogą być (fakultatywnie) rozpoznane w pełnym składzie ma charakter otwarty. Przez otwarcie owego katalogu pula spraw mogących zostać przekazana do rozpoznania w pełnym składzie w istocie obejmuje niemalże pełnię kompetencji orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego.

Zaskarżony przepis ma charakter typowo proceduralny. Jego treścią jest określenie minimalnej liczby sędziów niezbędnej do orzekania w pełnym składzie. Tymczasem przepisy wskazane jako wzorce kontroli nie mają charakteru proceduralnego, w szczególności nie regulują problematyki składów Trybunału (w tym przede wszystkim pełnego składu), większości, kworum czy zakresu materii wymaganej do uregulowania w ustawie. W związku z tym mogą powstać wątpliwości czy przepisy wskazane jako przedmiot i wzorce kontroli w ogóle mogą zostać ze sobą zestawione w celu dokonania merytorycznej oceny konstytucyjności. Powyższe oznacza, że art. 188 i art. 189 Konstytucji, jak się wydaje, nie pozostają w dostatecznie bliskim związku treściowym z przepisem rangi ustawowej, określającym kworum obowiązujące przy rozstrzygnięciu przez Trybunał w pełnym składzie.

Mając na uwadze powyższą argumentację Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w zakresie oceny zgodności art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK z art. 188 i art. 189 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

5. W dalszej kolejności uwag o charakterze porządkującym wymaga sposób określenia przez wnioskodawcę w *petitum* wniosku normatywnego zakresu zaskarżenia. Jako przedmiot kontroli wskazano bowiem kwestię konstytucyjności art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK „w zakresie, w jakim uniemożliwia orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w sytuacji odmowy orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu Trybunału Konstytucyjnego”.

Zdaniem Sejmu, mimo że wnioskodawca domaga się dokonania oceny konstytucyjności przywołanych przepisów we wskazanym w *petitum* zakresie należy podnieść zasadniczą wątpliwość, a mianowicie czy wnioskodawca w ten sposób dookreślił zakres normy mający podlegać ocenie konstytucyjności, czy raczej chodzi o hipotetyczną bądź realną sytuację faktyczną (*in casu*: „odmowa orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu”), której wystąpienie miałyby przesądzać na rzecz

niekonstytucyjności przepisu. Trzeba bowiem zauważyć, że z zaskarżonego przepisu nie jest możliwy, jak się wydaje, do wyprowadzenia taki zakres normatywny (podmiotowy, przedmiotowy, temporalny), o którym mowa *petitum* wniosku. Wydaje się zatem, że przyjęta przez wnioskodawcę formuła ma charakter nie tyle zakresowy, co argumentacyjny (uzasadniający), a więc stanowiący esencję uzasadnienia wniosku.

Mając na względzie powyższe ustalenia ów „zakres” odnoszący się do przepisu stanowiącego przedmiot kontroli Sejm odczytuje jako sprecyzowanie przez wnioskodawcę istoty stawianego zarzutu, co jest typowe raczej dla kwalifikowanej formuły o zgodności lub niezgodności „przez to, że” (formuła argumentacyjna), oznaczającej w istocie „streszczenie uzasadnienia” – w tym wypadku – streszczenie wniosku (A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 97). Kierując się powyższym Sejm uznaje, że adekwatnym, oddającym istotę zarzutu wnioskodawcy jest poddanie ocenie konstytucyjności kwestionowanego przepisu „w całości”, a więc z pominięciem formuły zakresowej. Jest to zasadne zwłaszcza w sytuacji, gdy ta zakresowość odnosi się do określonej sytuacji faktycznej, która w żaden sposób nie znajduje zakotwiczenia w przepisie poddanym kontroli.

Analizowany wniosek inicjuje kontrolę konstytucyjności o charakterze abstrakcyjnym. Za poddaniem ocenie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu „w całości” przemawiać może również to, że w istocie katalog przypadków, w których może dojść do paraliżu działalności orzeczniczej Trybunału w pełnym składzie przez mniejszość sędziów jest otwarty i w zasadzie nieograniczony (podczas gdy w *petitum* zawarto jedną, konkretną sytuację). Stąd można przyjąć, że wskazany w *petitum* wniosku „zakres” powinien obejmować – zgodnie z istotą abstrakcyjnej kontroli norm – wszystkie potencjalne przypadki zastosowania zakwestionowanego przepisu z perspektywy stawianych problemów konstytucyjnych.

6. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że orzekanie w granicach zaskarżenia musi uwzględniać ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W myśl tej zasady kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Decydujące znaczenie należy zatem przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej treści wniosku z uwzględnieniem argumentacji zawartej w jego uzasadnieniu. Na wniosek składa się cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie

wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zasada ta znajduje zastosowanie zarówno w odniesieniu do przedmiotu kontroli, jak i do wzorców kontroli (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma inicjującego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże ze wskazanymi przez siebie postanowieniami Konstytucji (zob. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17).

Sejm dokonał analizy poszczególnych zarzutów sformułowanych przez Prezesa RM kierując się wskazaną zasadą. Jak już zostało wcześniej zasygnalizowane, w *petitum* wniosku zakwestionowano zgodność art. 37 ust. 2 zdania pierwszego uTK wyłącznie z art. 7 (zasada legalizmu), art. 8 ust. 1 (zasada nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa), art. 188 (podstawowe kompetencje Trybunału Konstytucyjnego), art. 189 (uprawnienie Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa), art. 190 ust. 5 (zasada orzekania przez Trybunał Konstytucyjny większością głosów) oraz art. 197 Konstytucji (adresowany do ustawodawcy obowiązek uregulowania w ustawie materii dotyczącej organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Nie sposób jednak nie dostrzec, że poza wymienionymi wzorcami w uzasadnieniu wniosku zawarto wywody wskazujące na naruszenie zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych (Preambuła Konstytucji) oraz przepisu definiującego skład Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji).

W odniesieniu do powołanego w uzasadnieniu wniosku art. 194 ust. 1 Konstytucji uznać należy, jak się wydaje, że wywody odnoszące się do tego przepisu są elementem argumentacji zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 190 ust. 5 Konstytucji i nie stanowią podstawy samodzielnego zarzutu.

Odmienne stanowisko należy natomiast przyjąć wobec zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Mimo że nie została ona ujęta w *petitum* wniosku jako wzorzec kontroli, to w uzasadnieniu obszernie odniesiono się do kwestii niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazaną zasadą. W tym kontekście wnioskodawca wskazuje w szczególności na dysfunkcjonalność przyjętego rozwiązania dotyczącego kształtowania pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego,

co związane jest bezpośrednio z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

Zdaniem Sejmu szerokie powołanie się przez wnioskodawcę w uzasadnieniu wniosku na zasadę sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych czyni co najmniej zasadnym (jeśli nie koniecznym) ujęcie jej jako wzorzec kontroli konstytucyjności, który wprowadzie został pominięty w *petitum*, ale ma kluczowe znaczenie z perspektywy stawianego problemu konstytucyjnego i zawartej w uzasadnieniu argumentacji przemawiającej na rzecz niekonstytucyjności. Sejm powołuje się ponadto na pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym przy ocenie zgodności przepisu regulującego postępowanie przed Trybunałem z art. 197 Konstytucji należy zbadać w szczególności to, czy przyjęta przez ustawodawcę procedura umożliwi sprawne i rzetelne (niezakłócone) funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. Niewątpliwie zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych ogranicza ustawodawcę regulującego organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem (zob. wyroki TK z: 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15; 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16). Innymi słowy, uchwalając ustawę, o której mowa w art. 197 Konstytucji, ustawodawca zobowiązany jest zagwarantować sprawność, rzetelność i efektywność działania Trybunału Konstytucyjnego.

Uwzględniając argumentację powołaną przez wnioskodawcę w uzasadnieniu, jak również obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadę *falsa demonstratio non nocet* Sejm przyjmuje, że rzeczywistą intencją wnioskodawcy było uczynienie wyrażonej w Preambule Konstytucji zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu. Co więcej uzasadnienie wniosku pozwala przyjąć, że zasada ta stanowi równocześnie najbardziej adekwatny i główny wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu, zaś pozostałe przepisy – uwzględniając sformułowane przez Sejm w punktach poprzedzających wnioski o umorzenie postępowania – powinny być ujęte jako związkowe wzorce kontroli (są to art. 190 ust. 5 i art. 197 Konstytucji).

7. Uwzględniając wyniki przeprowadzonej analizy formalnej stanowisko Sejmu w części merytorycznej odnosić się będzie do oceny zgodności art. 37 ust. 2 zdania pierwszego uTK z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w Preambule Konstytucji w związku z art. 190 ust. 5 i art. 197 Konstytucji.

IV. Wzorce kontroli

1. Zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych (Preambuła Konstytucji)

1. Zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych została wyrażona wprost w Preambule Konstytucji. W świetle tej zasady rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności tych, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wprawdzie badanie działalności instytucji publicznych nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, może on jednak oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją (wyroki TK z: 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08).

Trybunał Konstytucyjny sformułował kryteria oceny przepisów regulujących ustrój i procedurę działania instytucji publicznych, w tym przepisów odnoszących się do organów władzy sądowniczej. Ich spełnienie przez daną regulację przesądza o jej zgodności z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Pierwszym kryterium jest sprawność, którą należy rozumieć jako zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Konstytucyjnego kryterium sprawności nie spełni ustawa wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, poprzez nakazanie organowi dokonania czynności, które są ze sobą sprzeczne lub dokonania w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie bądź też dokonania dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności. Ocena spełnienia przez ustawodawcę wymogu sprawności działania instytucji publicznej wymaga zatem uwzględnienia albo konstytucyjnej normy kompetencyjnej organu, albo konstytucyjnych gwarancji procedury właściwej dla tego organu.

Drugim kryterium jest rzetelność, którą należy rozumieć jako zdolność działania instytucji publicznej w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa. Rzetelność związana jest z przewidywalnością podstaw oraz konsekwencji działania instytucji publicznych. Konstytucyjnego kryterium rzetelności nie spełnia w szczególności powierzenie przez ustawodawcę danej instytucji publicznej takiej kompetencji lub ustanowienie takiej procedury, które podważałyby zaufanie do państwa, jego organów oraz stanowionego i stosowanego przez nie prawa.

Trzecim kryterium jest efektywność, którą należy rozumieć jako zdolność działania instytucji publicznej niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią, w terminach konstytucyjnie wyznaczonych bądź też bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy przepisy konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost. Efektywność zależy zatem od czynnika czasu w działalności instytucji publicznych i jego znaczenia dla kształtowania się stosunków prawnych. Konstytucyjnemu kryterium efektywności nie odpowiada w szczególności regulacja skutkująca bezterminowym zawieszeniem postępowania albo wydłużeniem postępowania w sposób nieuzasadniony wartościami konstytucyjnymi.

Konstytucyjna ocena przepisów regulujących ustroj i tryb postępowania instytucji publicznych w świetle kryteriów sprawności, rzetelności i efektywności wymaga każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą uchwalaniu regulacji ustawowej, a ponadto uwzględnienia treści konstytucyjnych przepisów regulujących ustroj i procedurę postępowania przed organem, którego sprawność, rzetelność i efektywność działania naruszył ustawodawca (wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16).

2. Zasada orzekania przez Trybunał Konstytucyjny większością głosów (art. 190 ust. 5 Konstytucji)

Zgodnie z art. 190 ust. 5 Konstytucji „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów”.

Wyjaśniając treść art. 190 ust. 5 Konstytucji wskazuje się, że przepis ten reguluje „element proceduralny związany z wydawaniem orzeczeń przez sąd konstytucyjny, nakazując, aby zapadały one większością głosów. Wyklucza to ustawową modyfikację reguł orzekania (np. w postaci wymogu jednomyślności lub większości kwalifikowanej) i w tym kontekście regulacja konstytucyjna ma charakter

gwarancyjny [...]. Z uwagi na niemożność wstrzymania się od głosu przez sędziego zasiadającego w składzie orzekającym wymóg wskazany w art. 190 ust. 5 Konstytucji oznacza w praktyce, że za określonym rozstrzygnięciem opowiada się bezwzględna większość członków składu” (B. Naleziński, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 570). Ponadto wyrażany jest pogląd, że za niedopuszczalną uznać należy taką wykładnię art. 190 ust. 5 Konstytucji, z której wynikałoby, że zawiera on w istocie „normę pustą, gdyż mówi o «bezprzymiotnikowej większości», zaś to ustawodawca ma obowiązek przesądzenia, o jaką większość w tym przepisie chodzi” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243, t. II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb. 27).

W ocenie doktryny art. 190 ust. 5 Konstytucji „jest jednoznaczny i nadaje się do bezpośredniego stosowania, w rozumieniu art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Chodzi tu o większość głosów sędziów zasiadających w składzie orzekającym rozpoznającym daną sprawę. Określenie na poziomie konstytucyjnym wymogu uzyskania określonej większości ma charakter gwarancyjny. Ma ono zapobiegać manipulowaniu przez większość parlamentarną zdefiniowanym w Konstytucji RP mechanizmem podejmowania decyzji w ramach poszczególnych kolegialnych organów państwa. Uwzględniając kontekst wprowadzenia tego rozwiązania do Konstytucji RP, oznacza ono również niedopuszczalność wprowadzenia w ustawie wymagania jednomyślności głosów do zapadnięcia orzeczenia oraz przyznania przewodniczącemu składu orzekającego dodatkowego głosu (głosu derymującego). W art. 190 ust. 5 Konstytucji RP mowa jest o większości głosów – bez dodatkowych określeń. Wykładnie językowa, systemowa, funkcjonalna oraz historyczna przemawiają jednoznacznie za stwierdzeniem, że chodzi o zwykłą większość głosów, co oznacza, że za rozstrzygnięciem musi się opowiedzieć więcej członków składu orzekającego niż przeciwko, przy czym sędzia TK nie może wstrzymać się od głosu co do rozstrzygnięcia sprawy” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243, t. II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb. 26-27).

W doktrynie sformułowano również tezę, że „znaczenie kwestii uregulowanej w art. 190 ust. 5 Konstytucji nie uzasadnia objęcia jej regulacją konstytucyjną, zwłaszcza że Konstytucja nie rozstrzyga kwestii, czy TK wydaje orzeczenia zawsze w pełnym składzie (zgodnie z art. 194 Konstytucji – 15 sędziów), czy też w mniejszych

zespołach” (A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 79).

3. Wymóg uregulowania w ustawie materii dotyczącej organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 197 Konstytucji)

Konstytucja w art. 197 stanowi, że „Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”.

Wyjaśniając znaczenie tego przepisu wskazuje się, że: „Funkcją ustawy zapowiedzianej w art. 197 Konstytucji RP jest uzupełnienie regulacji przewidzianej w przepisach konstytucyjnych” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 197, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243, t. II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb. 42). Omawiany przepis „zawiera unormowanie odsyłające do ustawy, w której mają zostać określone materie wskazane przez ustrojodawcę. Wykładnia językowa art. 197 Konstytucji sugeruje *prima facie* nakaz ograniczenia zagadnień regulowanych w ustawie wyłącznie do dwóch grup problemów. W tym kontekście trzeba jednak zwrócić uwagę, że w znacznym stopniu regulacja ustawowa stanowić będzie jedynie uzupełnienie unormowań konstytucyjnych, które w sposób konkretny i szczegółowy przesądzają zarówno kluczowe elementy organizacji sądu konstytucyjnego (art. 194, art. 144 ust. 3 pkt 21), jak i tryb postępowania przed tym organem (art. 190–193, art. 224 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji). Są one na tyle konkretne, że umożliwiają Trybunałowi wykonywanie jego kompetencji także na podstawie samoistnie stosowanych norm ustawy zasadniczej, co okazało się konieczne zwłaszcza w sytuacji, gdy przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją są postanowienia ustawy, o której mowa w art. 197 ustawy zasadniczej” (B. Naleziński, komentarz do art. 197, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 587).

Realizując dyspozycję art. 197 Konstytucji ustawodawca obowiązany jest dokonać „systemowej wykładni przepisów ustawy zasadniczej. Wyklucza ona separowanie przepisu upoważniającego od innych unormowań konstytucyjnych. Kreując rozwiązania dotyczące trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ustawodawca jest związany konstytucyjnymi nakazami zagwarantowania sprawiedliwości proceduralnej oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych [...]. Tym bardziej nie może on przyjmować rozwiązań

dysfunkcyjnych dla sędziowskiego procesu decyzyjnego, sztywnych zasad dotyczących kolejności rozpoznawania spraw lub ustalania terminów posiedzeń, które utrudniałyby lub wręcz uniemożliwiały wykonywanie przez Trybunał Konstytucyjny jego konstytucyjnych zadań” (B. Naleziński, komentarz do art. 197, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 587).

Omawiany art. 197 Konstytucji „daje parlamentowi możliwość stanowienia przepisów niekoniecznie odpowiadających oczekiwaniom sędziów Trybunału Konstytucyjnego, niemniej jednak ci ostatni mogą dostrzec w nich normy niezgodne z ustawą zasadniczą. Nawet jeśli taka sytuacja miałaby jednak miejsce, to przecież nie oznaczałaby ona, że Trybunał uzyskałby kompetencję samodzielnego tworzenia reguł prawnych określających jego organizację oraz sposób funkcjonowania, gdyż przecież nie może uchylać ustaw, co oznacza, że legislatura utrzymuje swój monopol na tworzenie prawa mającego ustawową rangę, choć musi się liczyć z ewentualnością zakwestionowania go przez Trybunał Konstytucyjny” (A. Ławniczak, komentarz do art. 197, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014).

Wykładnia językowa art. 197 Konstytucji przemawia za tym, że „ustawodawca ma obowiązek – a nie jedynie prawo – uregulowania wskazanych w nim materii [...]. Niedopełnienie tego obowiązku, przynajmniej w zakresie unormowania trybu postępowania, albo unormowanie go w sposób niekompletny, mogłoby ograniczać zdolność sądu konstytucyjnego do wykonywania powierzonych mu kompetencji. Kompletność regulacji zasad i trybu postępowania jest w szczególności konieczna w sprawach mających doniosłe znaczenie dla zapewnienia ciągłości władzy państwowej. (zob. art. 131 ust. 1 Konstytucji RP)” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 197, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243, t. II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb. 1).

Wymóg określenia w „ustawie zasad regulujących ustrój i wykonywanie kompetencji organów państwa wobec innych podmiotów, w szczególności obywateli, jest rozwiązaniem typowym w polskiej tradycji ustrojowej. W świetle komentowanego przepisu nie jest dopuszczalne przekazanie tych zagadnień do aktów podustawowych ani aktów wewnętrznie obowiązujących (w tym stanowionych przez sam TK). Nie jest też uzasadnione normowanie ich w ratyfikowanych umowach międzynarodowych i w aktach normatywnych, o których mowa w art. 90 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż oznaczałoby to, że o istotnych zagadnieniach dotyczących funkcjonowania

konstytucyjnych organów władzy publicznej decydowałyby podmioty zagraniczne. Wymaganie zachowania ustawowej formy uregulowania trybu postępowania i organizacji TK nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby kwestie wewnętrzne – niezwiązane z oddziaływaniem na sytuację prawną podmiotów trzecich – zostały określone przez sam TK w regulaminie” (A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 197, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243, t. II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb. 17).

Uregulowane przez ustawodawcę postępowanie przed Trybunałem „ma być w każdym wypadku efektywne i prowadzić – we właściwym terminie – do wydania ostatecznego orzeczenia, zwłaszcza w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wyrażona w Preambule Konstytucji [...]. Zasada ta wyklucza przyjmowanie rozwiązań, których rezultatem byłoby spowolnienie owego działania lub uzależniania jego tempa od przypadkowych okoliczności. Ustawodawca nie może w konsekwencji tworzyć rozwiązań dysfunkcyjnych dla sędziowskiego procesu decyzyjnego, sztywnych zasad rządzących kolejnością rozpoznawania spraw lub ustalania terminów posiedzeń, utrudniających lub uniemożliwiających wykonywanie przez TK jego konstytucyjnych zadań związanych z ochroną ładu konstytucyjnego. Do istotnych elementów trybu postępowania, którego regulacja ma nastąpić w ustawie, zalicza się określenie zasad rozpoznawania spraw w składach orzekających, w tym liczebności takich składów oraz zasad ich doboru. Nie jest konstytucyjnie wykluczone rozpoznawanie spraw w pełnym składzie, przy czym przewidziane zasady dotyczące kworum nie mogą prowadzić do paraliżu decyzyjnego” (A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 197, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243, t. II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb. 32).

V. Analiza zgodności

1. Stanowiący przedmiot kontroli w niniejszej sprawie art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK określa minimalną liczbę sędziów konstytucyjnych (kworum wynoszące co najmniej 11 sędziów), których obecność jest wymagana do rozpoznania sprawy przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego (15 sędziów). W ocenie wnioskodawcy, kworum dla orzekania przez Trybunał w pełnym składzie stanowi materię

konstytucyjną. Uregulowanie jej na poziomie ustawy (art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK) powoduje – w określonych okolicznościach – brak możliwości orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, a tym samym realizacji jego ustrojowej roli.

Ocena konstytucyjności zakwestionowanego przepisu wymaga – zdaniem Sejmu – uprzedniego rozstrzygnięcia, czy kworum przy orzekaniu przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego stanowi materię konstytucyjną, czy materię ustawową. To pozwoli na ustalenie, czy kworum w ogóle mogło zostać uregulowane w ustawie wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji (abstrahując w tym momencie od ustalonej wysokości kworum czy sposobu jego ukształtowania w postaci statycznie określonego liczebnika).

Ewentualne przesądzenie, że problematyka kworum dla pełnego składu Trybunału stanowi materię konstytucyjną (a więc niemożliwą do przekazania do uregulowania w ustawie) sprawi, że dalsza ocena konstytucyjności (a więc pod kątem zapewnienia Trybunałowi sprawności i rzetelności działania) stanie się bezprzedmiotowa. Wkroczenie przez ustawodawcę w materię zastrzeżoną dla ustrojodawcy samo w sobie przesądziłoby bowiem o niekonstytucyjności takiego przepisu rangi ustawowej. Ustalenie natomiast, że kworum stanowi materię ustawową, a więc możliwą do uregulowania w ustawie wydanej na podstawie dyspozycji art. 197 Konstytucji (doprecyzowującą przepisy konstytucyjne dotyczące Trybunału), otworzy drogę do przeprowadzenia – wypracowanego w orzecznictwie konstytucyjnym – testu sprawności, rzetelności i efektywności działania instytucji publicznych (*in casu*: Trybunału Konstytucyjnego).

2. Kwestia kworum dla pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego normowana była na poziomie podkonstytucyjnym (w uchwale Sejmu lub ustawach) od początku funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. Przyjęcie takiej regulacji znajduje uzasadnienie w konieczności zapewnienia udziału większości sędziów Trybunału w wydaniu orzeczenia w najważniejszych sprawach, a także zapewnienia efektywności i sprawności działania tejże instytucji (zabezpieczenia przed paralizem orzeczniczym).

W okresie przed wejściem w życie Konstytucji RP (lata 1985-1997) materia kworum nie była uregulowana na poziomie ustawowym, a więc w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98, ze zm.; dalej: uTK z 1985 r.). Została jednak unormowana w uchwale Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej

Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 39, poz. 184, ze zm.; dalej: uchwała Sejmu PRL), uchwalonej przez Sejm PRL na podstawie delegacji zawartej w art. 32 ust. 1 uTK z 1985 r. Przywołany przepis w brzmieniu pierwotnym stanowił, że „Szczegółowy tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w drodze uchwały, ustala Sejm; uchwała w tej sprawie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Wówczas skład Trybunału wynosił 12 członków (w poprzednim porządku konstytucyjnym w taki właśnie sposób przepisy określały sędziów konstytucyjnych), natomiast kworum dla orzekania w pełnym składzie określone zostało na poziomie 7 członków Trybunału. Uchwała Sejmu PRL przesądzała o tym w art. 7 ust. 3 zdanie pierwsze, zgodnie z którym „Rozpoznawanie sprawy przez Trybunał w pełnym składzie wymaga udziału w rozprawie co najmniej siedmiu członków Trybunału”.

Pod rządem Konstytucji RP wymóg kworum dla pełnego składu Trybunału został wprowadzony na poziomie ustawowym już w pierwszej ustawie wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: uTK z 1997 r.) wskazywała, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 9 sędziów Trybunału (art. 25 ust. 2 zdanie pierwsze uTK z 1997 r.). Kolejna z ustaw odnoszących się do Trybunału, tj. ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: uTK z 2015 r.) pozostawiła kworum na niezmienionym poziomie (w stosunku do uTK z 1997 r.), a więc wynoszącym co najmniej 9 sędziów (art. 44 ust. 3 zdanie pierwsze uTK z 2015 r.).

Prawodawca, ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) postanowił istotnie podwyższyć wymagane kworum dla pełnego składu do co najmniej 13 sędziów. Rozwiązanie to zostało jednak zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego i uznane za niekonstytucyjne (wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15). Kolejny akt normatywny regulujący problematykę organizacji Trybunału – ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) – ustanowiła kworum na poziomie 11 sędziów (art. 26 ust. 2 zdanie pierwsze) i taki też poziom został utrzymany w kolejnej, obecnie obowiązującej ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. w przepisie ocenianym w ramach niniejszego postępowania, a więc art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK).

Z powyższych ustaleń wynika w szczególności, że przez cały okres funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego w Polsce pozytywna regulacja kworum dla pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego – jako gwarancja orzekania przez większość składu sędziowskiego – była stałym i nieodłącznym elementem trybu postępowania przed Trybunałem. Można uznać ją za instytucję tradycyjną dla polskiej procedury sądowokonstytucyjnej. Pierwotnie wymóg kworum został wprowadzony w uchwale Sejmu, natomiast od wejścia w życie Konstytucji RP – z uwagi na dyspozycję art. 197 Konstytucji – konsekwentnie regulowany był ustawie.

3. Konstytucja nie reguluje problematyki koniecznego kworum, w jakim Trybunał orzeka w pełnym składzie. Dodać trzeba, że ustrojodawca w żadnym z przepisów nie reguluje w ogóle instytucji pełnego składu (a tym bardziej nie definiuje tego pojęcia), natomiast przewidziano istnienie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego jako ciała uprawnionego do wskazywania kandydatów na funkcję Prezesa i Wiceprezesa Trybunału (inne kompetencje tego ciała zostały ponadto przewidziane na szczeblu ustawowym). Pełen skład Trybunału i Zgromadzenie Ogólne sędziów Trybunału stanowią jednak ciała wzajemnie odrębne. Kwestie ustalania kworum dla Zgromadzenia Ogólnego sędziów Trybunałów i dla pełnego składu Trybunału pozostają rozłączne.

Powyższe nie oznacza jednak, że z Konstytucji nie można wywieść żadnych wskazań względem ustawowej instytucji pełnego składu Trybunału. Po pierwsze, Konstytucja przesądza liczebność składu Trybunału (zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji wynosi ona 15 sędziów), co oddziałuje także na rozwiązania dotyczące pełnego składu (a więc np. że liczebność pełnego składu nie może być wyższa niż liczba sędziów Trybunału). Po drugie, art. 190 ust. 5 Konstytucji ustanawia zasadę, że Trybunał wydaje orzeczenia większością głosów, co odnosi się również do pełnego składu. Po trzecie, z Konstytucji wynika jednoznaczna dyrektywa, że podejmowanie przez Trybunał rozstrzygnięć w najważniejszych sprawach (pozostawiając w tym miejscu otwartym, jakie sprawy należy kwalifikować jako najważniejsze) powinno być zastrzeżone do pełnego składu.

Liczyby 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wskazanej w art. 194 ust. 1 Konstytucji, nie należy utożsamiać z ustawowym pojęciem „pełnego składu”, o którym mowa w uTK. Znajduje to uzasadnienie w tym, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny, co sprawia, że nie mogą być utożsamiane, ani pod względem

merytorycznym, ani pod względem językowym z pojęciami funkcjonującymi w poszczególnych dziedzinach prawa. To właśnie normy konstytucyjne powinny stanowić punkt odniesienia oceny pojęć ustawowych i wskazywać kierunek ich wykładni. Tylko w ten sposób możliwe jest urzeczywistnienie wielu gwarancji konstytucyjnych (wyroki TK z: 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05; 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06; 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07; 11 grudnia 2019 r., sygn. akt P 13/18).

W ocenie Sejmu nie jest przekonujący pogląd wnioskodawcy, jakoby kworum (minimum niezbędne do wydania orzeczenia przez organ kolegialny, jakim jest Trybunał) stanowiło materię konstytucyjną. Konstytucja w żadnym z przepisów nie posługuje się pojęciem „pełny skład” Trybunału Konstytucyjnego, ani tym bardziej nie określa kworum dla pełnego składu Trybunału. Nieuprawniony jest tym samym zarzut wnioskodawcy, jakoby ustawodawca, normując kworum dla orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, wkroczył w materię konstytucyjną. W obecnym porządku konstytucyjnym uregulowanie problematyki zarówno pełnego składu (w tym określenie rodzaju spraw, które Trybunał rozpoznaje w tym składzie), jak też zagadnienia kworum, stanowi realizację delegacji z art. 197 Konstytucji, a więc są to regulacje wydane w ramach tzw. ograniczonej swobody regulacyjnej ustawodawcy.

Niewątpliwie kworum jest szczegółową kwestią proceduralną mieszczącą się w pojęciu „trybu postępowania” przed Trybunałem, rozumianym jako „sposób wykonywania określonych konstytucyjnie kompetencji TK, czyli – innymi słowy – procedurę sądowokonstytucyjną” (A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 197, Nb. 27). Podobnie na gruncie języka polskiego pojęcie „tryb” oznacza „procedurę” (*Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl>; dostęp w dniu 4 lipca 2023 r.) lub „określony sposób działania lub przeprowadzania «czegoś»” (*Wielki słownik języka polskiego PAN*, <https://wsjp.pl>; dostęp w dniu 4 lipca 2023 r.). Na mocy delegacji zawartej w art. 197 Konstytucji obowiązkiem ustawodawcy jest unormowanie w ustawie owego „trybu postępowania”. Regulując w ustawie kworum dla pełnego składu Trybunału, ustawodawca wypełnił zatem swój konstytucyjny obowiązek.

W ocenie Sejmu trudno również zgodzić się z dokonaniem we wniosku zestawieniem przepisów regulujących kwestię kworum w odniesieniu do głosowań w Sejmie z przepisem określającym większość przy orzekaniu przez Trybunał Konstytucyjny. Powołując się na przepisy Konstytucji regulujące większości oraz

kworum w odniesieniu do głosowań w Sejmie (m.in. art. 120 Konstytucji) wnioskodawca uznał, że jeśli podjęcie określonej decyzji przez organ kolegialny miałoby wymagać kworum, to w takim wypadku Konstytucja przesądza tę kwestię w sposób jednoznaczny. Innymi słowy wnioskodawca stawia tezę, że jeśli intencją twórców Konstytucji byłoby przesądzenie, aby podejmowanie przez dany organ kolegialny decyzji wymagało określonego kworum, to w Konstytucji taki wymóg został zawarty *expressis verbis*. Zatem brak konstytucyjnego unormowania kworum w odniesieniu do pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca uznał za świadomą decyzję ustawodawcy konstytucyjnego. Stąd wniosek, że nie jest konstytucyjnie dopuszczalne normowanie kworum w ustawie wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji, ponieważ stanowiłoby to wkroczenie w materię konstytucyjną.

Powyższe rozumowanie, zdaniem Sejmu, należy odrzucić. Wprawdzie obydwie organy (Sejm i Trybunał Konstytucyjny) mają charakter kolegialny, jednakże pełnią one całkowicie odmienne role ustrojowe, a także odmienny jest charakter podejmowanych przez te organy decyzji (polityczny w przypadku Sejmu, natomiast profesjonalny, orzecznicy w przypadku Trybunału Konstytucyjnego). Doktryna prawa konstytucyjnego wyraża przy tym pogląd, że przy interpretowaniu przepisów Konstytucji nie jest dopuszczalne – co z kolei zostało dokonane przez inicjatora postępowania – bezpośrednio wnioskowanie o przepisach dotyczących organu władzy sądowniczej z przepisów odnoszących się do organu władzy ustawodawczej w zakresie kolegialnego podejmowania decyzji. Sejm podziela pogląd, wedle którego „zasada kolegialności dotycząca TK ma zupełnie inny charakter niż w przypadku pozostałych kolegialnych organów państwa, w tym Sejmu i Senatu, RM i NIK [...]. Trybunał – jako organ należący do segmentu władzy sądowniczej [...] oraz rozpoznający sprawy w postępowaniu mającym charakter sądowy – działać ma przede wszystkim zgodnie z logiką kolegialności organów władzy sądowniczej, nie zaś kolegialności organów pozostałych władz” (A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 194, Nb. 23). Ponadto, „[k]olegialna metoda działania i struktura TK jest do pewnego stopnia odmienna od kolegialności pozostałych konstytucyjnych kolegialnych organów państwa, nienależących do organów władzy sądowniczej. Każda konstytucyjna kompetencja TK wykonywana jest bowiem przez wszystkich członków składu orzekającego wyznaczonych do rozpoznania konkretnej sprawy, a nie przez TK *in pleno*” (A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 194, Nb. 21).

Sejm zwraca ponadto uwagę na to, że zagadnienie czy kworum stanowi materię konstytucyjną czy ustawową w istocie zostało już przez Trybunał Konstytucyjny przesądzone. Stanowiło ono bowiem przedmiot wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał, orzekając w odniesieniu do uTK z 2015 r. i jej nowelizacji stwierdził, że wprowadzenie zasady rozpoznawania spraw przez Trybunał w pełnym składzie w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału jest niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z Preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, narusza zasady państwa prawnego (wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15).

Z powyższego wynika, że jeśliby regulacja kworum dla pełnego składu Trybunału – jak twierdzi wnioskodawca – stanowiła materię konstytucyjną, wówczas należałoby przyjąć, że już w sprawie o sygn. akt K 47/15 byłaby to samoistna i wystarczająca podstawa do stwierdzenia niekonstytucyjności. Tym samym nie zachodziłaby wówczas potrzeba badania przez Trybunał czy ustanowiona na poziomie ustawowym minimalna liczba sędziów niezbędnych do orzekania w pełnym składzie jest konstytucyjnie właściwa z perspektywy wymogów zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Nie ulegałoby bowiem wątpliwości, że skoro niemożliwe byłoby unormowanie w ustawie jakiegokolwiek kworum, to wówczas całkowicie bezprzedmiotowe byłoby badanie przez Trybunał ustawowego kworum w określonej wysokości. Tymczasem ustawowe kworum wynoszące 13 sędziów konstytucyjnych zostało przez Trybunał skonfrontowane w szczególności z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

Z powyższym poglądem koresponduje późniejsza wypowiedź Trybunału zawarta w wyroku z 5 października 2017 r., sygn. akt Kp 4/15, a więc wydanym już na podstawie obecnie obowiązujących regulacji trybu postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał potwierdził, że ustawodawca w art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK doprecyzował „w ramach kompetencji przyznanych w art. 197 Konstytucji, minimum składu pełnego”. Równocześnie, jak już zostało wspomniane, liczby 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wskazanej w art. 194 ust. 1 Konstytucji, nie należy utożsamiać z ustawowym pojęciem „pełnego składu”, o którym mowa w uTK. Znajduje to uzasadnienie w tym, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny, co sprawia, że nie mogą być utożsamiane, ani pod względem

merytorycznym, ani pod względem językowym z pojęciami funkcjonującymi w poszczególnych dziedzinach prawa.

W ocenie Sejmu dotychczasowe wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego kwalifikują kworum dla pełnego składu Trybunału jako materię ustawową, która stanowi realizację dyspozycji art. 197 Konstytucji, a więc jest elementem procedury sądowokonstytucyjnej i doprecyzowuje regulację konstytucyjną dotyczącą Trybunału Konstytucyjnego. Na marginesie można zauważyć, że nie ma przeszkód, aby zawrzeć na poziomie konstytucyjnym materię dotyczącą kworum dla pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, co wymagałoby jednak zmiany Konstytucji. Dopiero wówczas zyskałaby ona status materii konstytucyjnej.

4. Swoboda ustawodawcy w regulowaniu kworum nie jest nieograniczona (ma charakter względny). Z przepisów Konstytucji wynika szereg dyrektyw interpretacyjnych ograniczających zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy przy ustalaniu owego kworum. Także w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wypracowało pewne standardy.

Określenie przez Sejm w ustawie wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji kworum dla orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie – jak stwierdził sam Trybunał – stanowi „doprecyzowanie” Konstytucji. Nie jest jednocześnie wkroczeniem w materię konstytucyjną, ponieważ Konstytucja nie reguluje tej kwestii i przekazuje ją do uregulowania w ustawie na podstawie art. 197 Konstytucji. Realizujące wskazaną delegację przepisy ustawowe muszą służyć jak najpełniejszej realizacji norm i zasad konstytucyjnych.

Uznanie w pkt V.3 stanowiska Sejmu, że materia dotycząca kworum nie ma charakteru materii konstytucyjnej otwiera drogę do dalszej oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Konieczne jest bowiem ustalenie, czy określone w ustawie wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji kworum dla pełnego składu na poziomie 11 sędziów spełnia konstytucyjne wymogi wynikające z zasady sprawności i rzetelności działania Trybunału Konstytucyjnego (Preambuła Konstytucji). Sejm w pełni podziela wyrażony w doktrynie pogląd, zgodnie z którym ustanowione na podstawie art. 197 Konstytucji „przewidziane prawem mechanizmy zapadania orzeczeń muszą uwzględniać konstytucyjną zasadę sprawności działania instytucji publicznych, o której mowa w Preambule Konstytucji RP, i nie mogą prowadzić do

paraliżu procesu decyzyjnego w TK” (A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 190).

Wskazana zasada ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania organów państwa. Można zasadnie sformułować tezę, że im bardziej istotne są funkcje ustrojowe realizowane przez dany organ, tym bardziej brak zapewnienia sprawności jego działania przekłada się na niedomagania w funkcjonowaniu całego aparatu państwowego. Brak zapewnienia sprawności działania instytucji publicznej może mieć swoje źródło w niewłaściwym uregulowaniu jego organizacji lub trybu postępowania, których jednym z priorytetów powinno być zapewnienie organowi owej sprawności działania.

5. Jak już zostało stwierdzone w ramach analizy formalnej, uzasadnienie wniosku w kontekście stawianych problemów konstytucyjnych pozwala stwierdzić, że zawiera ono rozbudowane wywody wskazujące na naruszenie przez zakwestionowany przepis także – nieujętej w *petitum* wniosku – zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych (Preambuła Konstytucji). Możliwe jest zatem – w ramach zasady *falsa demonstratio non nocet* – przyjęcie, że intencją wnioskodawcy było poddanie kwestionowanego przepisu ocenie co do zgodności z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, mimo że nie została ona wskazana w *petitum* wniosku. Za zasadnością przeprowadzenia oceny konstytucyjności w tym zakresie przemawia także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym przy ocenie zgodności z art. 197 Konstytucji przepisu regulującego postępowanie przed Trybunałem należy zbadać w szczególności czy przyjęta przez ustawodawcę procedura umożliwia sprawne i rzetelne (niezakłócone) funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. Niewątpliwie zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych ogranicza ustawodawcę regulującego organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem (wyroki TK z: 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15; 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16). Innymi słowy, uchwalając ustawę, o której mowa w art. 197 Konstytucji, ustawodawca zobowiązany jest zagwarantować sprawność, rzetelność i efektywność działania Trybunału Konstytucyjnego. W związku z powyższym w dalszej części stanowiska Sejm podda ocenie kwestionowany przepis przede wszystkim co do zgodności z Preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża ona zasadę sprawności i rzetelności działania Trybunału Konstytucyjnego (jako instytucji publicznej będącej jednym z kluczowych organów władzy sądowniczej).

Przystąpienie do oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu z jedną z zasad wyrażonych w Preambule Konstytucji wymaga jednocześnie poczynienia pewnych uwag wyjaśniających co do zakresu normatywnego tego fragmentu Konstytucji oraz celowości, dopuszczalności i adekwatności przywołania jako wzorca kontroli.

Wstęp do Konstytucji „stanowi ważny element określenia tożsamości konstytucyjnej przez wskazanie podstawowych zasad i wartości, na których opiera się Konstytucja” (P. Tuleja, komentarz do Preambuły, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 22). W aktualnych poglądach doktryny prawa konstytucyjnego przeważa uznanie normatywności Preambuły Konstytucji, a co najmniej niektórych jej fragmentów (L. Garlicki, M. Derlatka, komentarz do Wstępu, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. t. I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 36; M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy Wstęp do Konstytucji RP obowiązuje?*, [w:] *Księga jubileuszowa dedykowana Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 68-69; J. Trzciniński, M. Wiącek, *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP, t. I*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 59 i n.; K. Strzępek, *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2013, s. 113 i n.). Nawet mając na uwadze brak pełnej jednolitości poglądów w przedmiocie normatywnego charakteru konkretnych fragmentów Preambuły nie ma wątpliwości co do tego, że Trybunał „upatruje w co najmniej dwóch wypowiedziach zamieszczonych we Wstępie do Konstytucji RP norm prawnych lub ich elementów: «działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność» oraz «współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości»” (W. Płowiec, *Wstęp do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2010, s. 22).

Normatywny charakter Preambuły Konstytucji – w szczególności w zakresie zasady sprawności i rzetelności działania organów władzy publicznej – przejawia się między innymi w możliwości uczynienia jej wzorcem kontroli, w oparciu o który Trybunał Konstytucyjny może ocenić konstytucyjność poddanej ocenie normy. Także doktryna potwierdza, że dopuszczalne jest „uczynienie [P]reambuły wzorcem, w oparciu o który można stwierdzić niezgodność z Konstytucją aktu normatywnego” (P. Tuleja, komentarz do Preambuły, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

Komentarz, Warszawa 2019, s. 24). Orzecznictwo konstytucyjne przesądza, że powoływana zasada może stanowić zarówno samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa (zob. wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06; 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08; 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16), jak również może być przywoływana w charakterze wzorca związkowego bądź pomocniczo (zob. wyroki TK z: 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04; 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Powyższe odnosi się również do oceny konstytucyjności przepisów regulujących organizację i postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dopuszczalność powołania zasady sprawności i rzetelności działalności instytucji publicznych jako wzorca kontroli konstytucyjności wobec przepisów regulujących działanie Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie potwierdzono w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. sprawa o sygn. akt K 47/15).

Niewątpliwe – w świetle dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego i poglądów doktryny prawa konstytucyjnego – zasada rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych może stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności prawa w trybie kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym. Istotą abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa jest to, że „przeprowadzana jest w oderwaniu od konkretnych zdarzeń, związanych ze stosowaniem kwestionowanych przepisów. [...] Oczywiście wątpliwości dotyczące konstytucyjności czy legalności normy prawnej mogą pojawić się w procesie jej stosowania przez organy rozstrzygające, niemniej jednak kontrola prowadzona jest w opisywanej tu procedurze *in abstracto*, a więc bez odnoszenia do okoliczności faktycznych stosowania prawa” (P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 416). Tym samym analiza konstytucyjności zakwestionowanych przepisów dokonana w stanowisku Sejmu prowadzona jest w sposób właściwy dla kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym. Natomiast ewentualna praktyka ustrojowa występująca na tle zakwestionowanego przepisu, która potwierdzałaby wątpliwości co do realizacji wymogu zapewnienia odpowiedniej sprawności Trybunału działającego w pełnym składzie ma jedynie znaczenie pomocnicze i może wyłącznie służyć potwierdzeniu oceny konstytucyjności przeprowadzonej w ramach kontroli abstrakcyjnej.

6. Trybunał Konstytucyjny, dokonując rekonstrukcji oraz wykładni zasady sprawności i rzetelności stwierdził, że rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, a w szczególności tych, które stworzone zostały w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to wprost z Preambuły Konstytucji, która jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymienia zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Trybunał uznał, że wprawdzie w jego kompetencjach nie leży badanie działalności tychże instytucji (ponieważ Trybunał nie bada faktów), może jednak oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją (wyroki TK z: 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04; 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06; 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08).

Uwzględniając powyższe konieczne jest rozstrzygnięcie, czy zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych może stanowić adekwatny wzorzec kontroli względem przepisów regulujących organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tym celu należy dokonać oceny, czy przepisy te „regulują działanie instytucji publicznych, a w szczególności tych, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję”.

Trybunał Konstytucyjny jest centralnym konstytucyjnym organem władzy sądowniczej (art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji). Został on powołany w szczególności do badania hierarchicznej zgodności norm prawnych (art. 188 Konstytucji), w tym między innymi rozpoznawania skarg konstytucyjnych, których istotą jest ochrona konstytucyjnych wolności lub praw jednostki (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Trybunał, jako organ stojący na straży trójpodziału władzy oraz prymatu nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa, ze swej istoty należy do kategorii organów państwowych „stworzonych w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję”. Niewątpliwie zatem zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych ogranicza ustawodawcę regulującego organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem (wyroki TK z: 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15; 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16). Powyższe oznacza, że uchwalając ustawę, o

której mowa w art. 197 Konstytucji, ustawodawca obowiązany jest zagwarantować sprawność, rzetelność i efektywność działania Trybunału Konstytucyjnego.

Powyższe ustalenia prowadzą do konkluzji, że zakwestionowany przepis został zawarty w akcie normatywnym regulującym działanie organu należącego do kategorii „instytucji publicznych stworzonych w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję”. Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w orzecznictwie konstytucyjnym, ponieważ w wyrokach o sygn. akt K 34/15 oraz sygn. akt K 47/15 zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych została odniesiona bezpośrednio do Trybunału Konstytucyjnego. Innymi słowy, przywołana zasada może stanowić wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu (jest to wzorzec adekwatny), co oznacza, że art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK – ze względu na swoją treść – może zostać z tą zasadą skonfrontowany.

7. Trybunał Konstytucyjny sformułował w swoim orzecznictwie (zob. wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16) trzy kryteria oceny przepisów regulujących urząd i procedurę działania instytucji publicznych, w tym przepisów odnoszących się do organów władzy sądowniczej. Spełnienie bądź niespełnienie przez daną regulację owych kryteriów przesądza o jej zgodności albo niezgodności z konstytucyjną zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Pierwszym kryterium jest sprawność, którą należy rozumieć jako zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Konstytucyjne kryterium sprawności – w świetle orzecznictwa Trybunału – nie jest realizowane w przypadku ustawy wyłączającej wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak również w przypadku ustawy regulującej ją w sposób niespójny, poprzez nakazanie organowi: a) dokonania czynności, które są ze sobą sprzeczne; b) dokonania w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie; c) dokonania dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności. Ocena spełnienia przez ustawodawcę wymogu sprawności działania instytucji publicznej jest przeprowadzana poprzez odniesienie się do konstytucyjnych norm wyznaczających kompetencje organu albo konstytucyjnych gwarancji procedury właściwej dla tego organu.

Drugim kryterium jest rzetelność, którą należy rozumieć jako zdolność działania instytucji publicznej w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa. Rzetelność związana jest z przewidywalnością przesłanek oraz konsekwencji działania instytucji publicznych, a ponadto wymaga, by działaniom tym nadano właściwą formę oraz je udokumentowano. Konstytucyjnego kryterium rzetelności nie spełnia w szczególności powierzenie przez ustawodawcę danej instytucji publicznej takiej kompetencji lub ustanowienie takiej procedury, które podważyłyby zaufanie do państwa, jego organów oraz stanowiącego i stosowanego przez nie prawa.

Trzecim kryterium jest efektywność, którą należy rozumieć jako zdolność działania instytucji publicznej: a) niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią, b) w terminach konstytucyjnie wyznaczonych albo c) bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy przepisy konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost. Efektywność zależy zatem od czynnika czasu w działalności instytucji publicznych i jego znaczenia dla kształtowania się stosunków prawnych. Konstytucyjnemu kryterium efektywności nie odpowiada w szczególności regulacja skutkująca bezterminowym zawieszeniem postępowania albo wydłużeniem postępowania w sposób nieuzasadniony wartościami konstytucyjnymi.

Trybunał podkreślał, że ocena przepisów regulujących ustrój i tryb postępowania instytucji publicznych w świetle kryteriów sprawności, rzetelności i efektywności wymaga każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszyły uchwalaniu regulacji ustawowej. Wymaga ponadto uwzględnienia treści konstytucyjnych przepisów regulujących ustrój i procedurę postępowania przed organem, którego sprawność, rzetelność i efektywność działania naruszył ustawodawca, normując w ustawie zasady funkcjonowania tego organu w sposób niezapewniający ich realizacji. Należy mieć także na uwadze, że w samej Preambule Konstytucji sprawność i rzetelność działalności instytucji publicznych została powiązana z obowiązkiem zagwarantowania praw jednostki (wyroki TK z: 6 marca 2013 r., sygn. akt Kp 1/12; 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/12).

8. Uwzględniając powołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, ocena zgodności przepisu określającego quorum dla pełnego składu Trybunału na poziomie 11 sędziów z konstytucyjną zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wymaga przeprowadzenia wykreowanego w orzecznictwie

konstytucyjnym testu sprawności, rzetelności i efektywności działania instytucji publicznych.

Kryterium sprawności za konstytucyjnie niedopuszczalną nakazuje uznać regulację wyłączającą wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulującą ją w sposób niespójny. Szczególne znaczenie w tym kontekście przypisać należy zasadzie niezależności i odrębności Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmuje się, że gwarantowana konstytucyjnie niezależność Trybunału Konstytucyjnego „wymaga, by regulacje jego struktury i procedury, a także praktyka ich realizacji zapewniały mu rzeczywistą zdolność działania [...]. Naruszenie tego wymogu przez ustawodawcę skutkuje niekonstytucyjnością przyjmowanych regulacji” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 406; wyroki TK z: 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15; 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16).

Zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis ustanawiający kworum na poziomie wynoszącym niemal 75% nominalnej liczby sędziów stwarza – zdaniem Sejmu – ryzyko powstania sytuacji, w której Trybunał nie będzie w stanie wypełniać podstawowych funkcji orzeczniczych. Towarzyszy temu brak regulacji, która przeciwdziałałaby takiemu stanowi (np. poprzez obniżenie kworum w razie wystąpienia sytuacji, gdy pełen skład Trybunału przy kworum wynoszącym 11 sędziów nie jest w stanie się zebrać, co skutkuje uniemożliwieniem wykonywania funkcji orzeczniczych przez pełny skład Trybunału, a tym samym realizacji kompetencji przez sam Trybunał). Poddana ocenie w niniejszym postępowaniu regulacja nie zapobiega zatem możliwości zablokowania – na skutek wystąpienia rozmaitych czynników – realizacji przez Trybunał kluczowych kompetencji orzeczniczych, które ze względu na znaczenie ustrojowe – powinny podlegać rozpoznawaniu w pełnym składzie.

Konstytucja nie określa wprost kategorii spraw, które wymagają orzekania w pełnym składzie. Z przepisów Konstytucji możliwe jest jednak wyprowadzenie pewnych wskazówek interpretacyjnych dotyczących sposobu dokonywania rozdziału zakresu spraw pomiędzy poszczególne składy Trybunału. Na tym tle w doktrynie podkreśla się, że: „Liczebność składów orzekających jest elementem «trybu postępowania», o którym mowa w art. 197 Konstytucji [...]. Ustawodawca ma pewien margines swobody kształtowania liczebności składów orzekających. Niemniej jednak składy orzekające muszą być skonstruowane w taki sposób, by gwarantowały rzetelne rozpoznanie sprawy, tj. bezstronne, niezależne i niezawisłe, a jednocześnie sprawne, tj. bez nieuzasadnionej zwłoki. Określając zasady tworzenia składów orzekających,

ustawodawca musi uwzględniać konieczność poszanowania niezależności TK i niezawisłości jego sędziów. W szczególności powinny one pozostawiać sędziom TK margines korzystania z gwarancji ich niezawisłości, takich jak np. instytucja wyłączenia sędziego z rozpoznania sprawy. Skorzystanie przez sędziów TK z tej instytucji nie może paraliżować pracy TK [...]. Ustawodawca regulujący zasady orzekania i liczebność składów orzekających ma ponadto obowiązek przestrzegać [...] zasady kolegalności” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 194, Nb. 26).

Uznając zatem, że określenie rodzajów składów i ich liczebności jest objęte materią „trybu postępowania”, materia ta została uregulowana na poziomie ustawowym. Przyjęte przy tym w aktualnie obowiązującej uTK uregulowania bazują w zasadniczym zakresie na rozwiązaniach znanych uTK z 1997 r.

Zgodnie z treścią art. 37 ust. 1 pkt 1 uTK, zakres spraw, w których Trybunał orzekać ma w pełnym składzie jest następujący:

- a) spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
- b) sprawy o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz powierzenie Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP,
- c) sprawy dotyczące oceny zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- d) ocena zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z Konstytucją przed jej ratyfikacją,
- e) sprawy o szczególnej zawichości, przekazane do rozpatrzenia przez pełen skład z inicjatywy Prezesa Trybunału.

Ponadto w pełnym składzie Trybunał orzeka wówczas, kiedy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy, albo w sprawach, w których szczególna zawiłość wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie.

Ustalone na poziomie co najmniej 11 sędziów kworum dla orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie skutkować może paraliżem działalności Trybunału i faktycznym zablokowaniem możliwości wykonywania przez niego konstytucyjnie określonych zadań. Niezdolność zebrania się Trybunału

Konstytucyjnego w pełnym składzie (w sytuacji, gdy ustawodawca ustalił kworum na poziomie niemal 75% nominalnej liczby członków organów) czyni realnym scenariusz, w którym niemożliwe będzie rozstrzygnięcie przez Trybunał kwestii konstytucyjności przepisów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa czy też zagadnień zasadniczych z perspektywy ochrony konstytucyjnych praw lub wolności.

Zakwestionowana regulacja, wyznaczająca sztywne kworum dla pełnego składu na wysokim poziomie (niemal 75% konstytucyjnego składu), stoi na przeszkodzie wykonywaniu kompetencji fundamentalnych z perspektywy pozycji ustrojowej Trybunału jako organu stojącego na straży wartości, praw i wolności wyrażonych w Konstytucji. Konstytucja nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowiązek wydania orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, jeśli wpłynie do niego stosowne pismo inicjujące postępowanie, pochodzące od konstytucyjnie legitymowanego podmiotu. Kwestionowany przepis rangi ustawowej sprawia, że Trybunał – z uwagi na niemożność zebrania się w pełnym składzie – w istocie może nie być w stanie wykonywać kluczowych kompetencji orzeczniczych, co oznacza, że przestaje spełniać swoją ustrojową rolę. Wymóg, aby orzekanie w pełnym składzie Trybunału następowało przy udziale co najmniej 11 sędziów, może blokować wydanie jakiegokolwiek orzeczenia, dla którego ustawodawca przewidział rozstrzygnięcie w pełnym składzie.

Przyjęta na poziomie ustawowym regulacja kworum powinna służyć zagwarantowaniu tego, aby orzeczenie wydane zostało faktycznie większością głosów sędziów (co wynika z art. 190 ust. 5 Konstytucji), a równocześnie aby zapewnić Trybunałowi sprawne i efektywne działanie (co wynika z Preambuły Konstytucji). Zdaniem Sejmu oceniana regulacja jest w tym zakresie nieskuteczna i może wręcz powodować blokadę działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Określone ustawą w sztywnej wysokości kworum dla pełnego składu jest relatywnie wysokie w stosunku do konstytucyjnie określonego składu Trybunału Konstytucyjnego. Wymaga ono obecności niemal 75% spośród 15 sędziów, jest tym samym znacznie bardziej restrykcyjne niż tradycyjnie przyjmowane kworum dla organów władzy sądowniczej wynoszące zazwyczaj nieco ponad połowę składu orzekającego. W latach 1985-2016 dla polskiego sądu konstytucyjnego kworum wynosiło 60% składu (tj. 7 sędziów z 12 w latach 1985-1997 oraz 9 sędziów z 15 w latach 1997-2016). Przyjęcie kworum dla pełnego składu zakładającego wyższy pułap, a więc 11 sędziów, stanowi rozwiązanie dysfunkcyjne, bowiem nie uwzględnia

specyfiki funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz możliwości kumulacji rozmaitych sytuacji obiektywnie uniemożliwiających zasiadanie niektórych sędziów w składzie orzekającym. Mogą to być okoliczności losowe, jak np. śmierć lub ciężka choroba sędziów. Przypadki śmierci trzech sędziów TK w krótkich odstępach czasowych, a także – niezależnie od powyższego – zagrożenia wynikające z pandemii COVID-19, pokazały, że ryzyko zaistnienia tego rodzaju sytuacji przestało być czysto hipotetyczne. Specyfika działania Trybunału oznacza też konieczność zapewnienia niezbędnego obiektywizmu przy orzekaniu, z czym związane są przesłanki wyłączenia sędziego od orzekania (instytucje *iudex suspectus* oraz *iudex inhabilis*), do których należy w szczególności – unikalna dla sądu konstytucyjnego – przesłanka udziału sędziego w pracach prawodawczych nad ocenianym aktem normatywnym (przykładowo, w obecnym składzie Trybunału aż troje sędziów jest byłymi parlamentarzystami). Wpływ na faktyczny skład Trybunału może mieć też istnienie wakatu na stanowiskach sędziowskich w sytuacji, w której Sejm nie dokonał lub nie był w stanie dokonać wyboru sędziego (lub Prezydent RP nie odebrał od sędziego ślubowania). Katalog tego rodzaju sytuacji wpływających na realną obsadę składu sędziowskiego jest otwarty i niemożliwy z góry do przewidzenia. Nie można tracić z pola widzenia, co akcentuje wnioskodawca, że niemożność uzyskania kworum dla pełnego składu może także nastąpić w następstwie odmowy udziału w pełnym składzie przez niektórych sędziów. Ze względu na kluczową rolę Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa przepisy ustawowe regulujące kworum dla pełnego składu muszą uwzględniać szerokie *spectrum* trudnych do przewidzenia czynników w praktyce uniemożliwiających znacznej części sędziów konstytucyjnych udział w orzekaniu, przy jednoczesnym zachowaniu sprawności, rzetelności i efektywności działania Trybunału.

Wreszcie, dysfunkcjonalność przyjętej regulacji wyraża się w braku istnienia regulacji przewidującej sposób postępowania w przypadku niemożności uzyskania kworum, a więc np. przewidujący możliwość jego obniżenia. Z tego względu poddany ocenie mechanizm stanowi swoistą pułapkę ustrojową, mogącą paraliżować działalność Trybunału Konstytucyjnego w sferach krytycznych dla funkcjonowania państwa, w szczególności w przypadku konieczności zapewnienia ciągłości władzy państwowej. Nie zawiera rozwiązania na wypadek zaistnienia braku możliwości uzyskania ustawowego kworum dla pełnego składu Trybunału, a przez to wznowienia niezakłóconego funkcjonowania Trybunału.

W konsekwencji ustalenie relatywnie wysokiego, sztywnego kworum w przypadku – niedającej się wykluczyć – kumulacji sytuacji powodujących niewzięcie udziału niektórych sędziów w czynnościach orzeczniczych w pełnym składzie może zablokować realizację konstytucyjnych kompetencji polskiego sądu konstytucyjnego. Zaistnienie tego rodzaju przeszkód może prowadzić do sytuacji, w której Trybunał staje się niezdolny do rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności przepisów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa czy też zagadnień fundamentalnych z perspektywy ochrony konstytucyjnych praw lub wolności.

9. Zakwestionowany przepis narusza także kryterium rzetelności rozumianej jako działanie instytucji w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa oraz umożliwiający przewidywalność przesłanek oraz konsekwencji działania tego organu.

Oceniany przepis może skutkować tym, że obywatele i organy państwowe – ze względu na niemożność zebrania się Trybunału w pełnym składzie, w istocie pozbawieni zostaną konstytucyjnej gwarancji wydania przez Trybunał orzeczenia w sprawach, w których wymagane jest rozstrzygnięcie w takim składzie. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do spraw, co do których Konstytucja, regulacje ustawowe bądź okoliczności faktyczne sprawy wymagają rozstrzygnięcia w określonym terminie. Podmiotom inicjującym postępowanie zakwestionowany przepis odbiera natomiast gwarancję uzyskania rozstrzygnięcia we wniesionej przez nich sprawie i niweczy skuteczność konstytucyjnych instrumentów zapewniających dostęp do sądu konstytucyjnego. W ocenie Sejmu oceniany przepis ustanawiający kworum dla pełnego składu Trybunału może wprowadzać do działalności orzeczniczej Trybunału negatywny czynnik w postaci braku przewidywalności czy Trybunał będzie w stanie podjąć rozstrzygnięcie w sprawach, dla których wymagany jest pełny skład, a więc w sprawach o fundamentalnym znaczeniu z perspektywy funkcjonowania państwa.

10. Oceny wymaga ponadto spełnienie przez zakwestionowany przepis konstytucyjnego kryterium efektywności, rozumianej jako działanie instytucji bez nieuzasadnionej zwłoki. Wskazanemu kryterium nie odpowiadałaby w szczególności taka regulacja, która skutkowałaby bezterminowym zawieszeniem postępowania albo wydłużeniem postępowania w sposób nieuzasadniony wartościami konstytucyjnymi.

Zdaniem Sejmu, zakwestionowany art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK nie spełnia kryterium efektywności przez to, że prowadzi do poważnego i

nieuzasadnionego wydłużenia – z natury czasochłonnego – postępowania w sprawach wymagających orzekania przez pełny skład Trybunału. Uniemożliwia on Trybunałowi Konstytucyjnemu wykonywanie konstytucyjnych kompetencji bez zbędnej zwłoki i skutkuje dysfunkcjonalnością Trybunału w przypadku spraw wymagających orzekania pełnym składzie.

W tym kontekście Sejm pragnie zwrócić uwagę na szczególny przypadek konieczności niezwłocznego podjęcia czynności orzeczniczych w pełnym składzie przez Trybunał w sprawie mającej krytyczne znaczenie dla zapewnienia ciągłości władzy państwowej (zob. art. 131 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja przesądza, że jeżeli Prezydent RP nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej. Gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków RP. Ustawa regulująca organizację i tryb postępowania przed Trybunałem przewiduje, że każde z tych rozstrzygnięć zastrzeżone jest do właściwości pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego. Przy czym, zgodnie z art. 87 ust. 1 uTK, Trybunał rozpoznaje wniosek w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin od jego złożenia.

Konieczność nie tylko zebrania się przez Trybunał w pełnym składzie, lecz uczynienia tego w sposób natychmiastowy, staje się w omawianym przypadku czynnikiem o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Brak możliwości zebrania się przez Trybunał w pełnym składzie przy kworum wynoszącym niemal 75 % konstytucyjnego składu tego organu z uwagi wystąpienie okoliczności wskazanych w punktach poprzedzających (wyłączenie sędziego od udziału w orzekaniu, choroba, śmierć, nieobecność, wakat, odmowa udziału przez sędziego w posiedzeniu pełnego składu i inne okoliczności skutkujące brakiem udziału sędziego w orzekaniu w pełnym składzie) stoi nie tylko na przeszkodzie niezwłocznemu rozpoznaniu przez Trybunał wniosku Marszałka Sejmu, o którym mowa w art. 131 ust.

1 Konstytucji, lecz także nie gwarantuje jego rozpoznania w najbliższej, dającej się przewidzieć przyszłości.

Istotne wątpliwości w kontekście zapewnienia efektywnego wypełniania przez Trybunał czynności orzeczniczych dotyczą również sytuacji, gdyby zaszła konieczność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w trybie określonym art. 224 ust. 2 Konstytucji, a więc w przypadku zwrócenia się Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem. Wówczas Trybunał obowiązany jest orzec w sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale. Wskazany termin ma więc rangę konstytucyjną. Regulacja z art. 224 ust. 2 Konstytucji znajduje potwierdzenie i doprecyzowanie w art. 66 uTK. Przepisy regulujące postępowanie przed Trybunałem przewidują dla wniosków Prezydenta RP złożonych w trybie kontroli prewencyjnej (a więc także w odniesieniu do wniosku, o którym mowa w art. 224 ust. 2 Konstytucji) obowiązek rozpoznania sprawy w pełnym składzie (art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. d uTK). Brak możliwości zebrania się przez Trybunał w pełnym składzie w takim wypadku uniemożliwia w takim przypadku rozstrzygnięcie w kwestii konstytucyjności budżetu (ustawy o prowizorium budżetowym), a więc aktu normatywnego stanowiącego podstawę finansów publicznych w państwie, regulującym jego dochody i wydatki.

Konieczność zapewnienia niezwłoczności działania Trybunału Konstytucyjnego może zachodzić także w przypadku orzekania w przedmiocie partii politycznej, której cele lub działalność naruszałaby w szczególności art. 13 Konstytucji, a więc partii odwołującej się w swoim programie do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, czy też której program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Nie można wykluczyć zaistnienia sytuacji, w której tego rodzaju partia w ramach swojej działalności nawoływałaby do zamieszek, szerzyła na znaczną skalę nienawiść i rozpoczęła stosowanie przemocy w celu przejęcia władzy. Z perspektywy funkcjonowania państwa niezwłoczne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego miałyby znaczenie fundamentalne dla bezpieczeństwa czy zdrowia publicznego, lecz także z perspektywy podstaw istnienia konstytucyjnego ustroju państwa. Brak możliwości niezwłocznego zebrania się przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie – w celu uznania niekonstytucyjności tego rodzaju partii politycznej

i w konsekwencji jej delegalizacji – godziłoby w istotę porządku publicznego i ustroju państwa.

Nie można ponadto tracić z pola widzenia, że Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do badania konstytucyjności ustawy także w okresie *vacatio legis*, a więc po jej opublikowaniu w Dzienniku Ustaw, a przed wejściem w życie. Tego rodzaju sprawy również mogą należeć do kategorii tych, dla których ustawodawca przewidział podjęcie rozstrzygnięcia przez pełny skład. Brak możliwości niezwłocznego wykonywania przez Trybunał czynności orzeczniczych w pełnym składzie sprawi, że nie będzie on w stanie zapobiec wejściu w życie niekonstytucyjnego prawa przed upływem okresu spoczywania ustawy. Istotą natomiast skutecznej działalności orzeczniczej Trybunału w okresie *vacatio legis* kontrolowanej ustawy jest wydanie orzeczenia przed upływem okresu spoczywania ustawy. Praktyka orzecznicza sądu konstytucyjnego pokazała, że tego rodzaju niezwłoczne działanie Trybunału potrafi zapobiec wejściu w życie szczególnie wrażliwych z perspektywy konstytucyjnych praw i wolności przepisów, a mianowicie wywołujących skutki *ex lege*. W skrajnych sytuacjach, przez ziszczenie się dyspozycji tego rodzaju przepisów, może dochodzić do sytuacji, w których pewne zaszłości w istocie stają się nieodwracalne (w trybie przewidzianym w art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Wreszcie, wskazując na przypadki aktualizujące konieczność niezwłocznego podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny działający w pełnym składzie rozstrzygnięcia nie można pomijać sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Spór ten może dotyczyć zagadnień o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i zapewnienia właściwego, zgodnego z prawem wykonywania przypisanych zadań przez poszczególne organy konstytucyjne. Brak zdolności ze strony Trybunału do rozstrzygnięcia takiego sporu, w następstwie trudności w zebraniu się Trybunału w pełnym składzie nie tylko nie sprzyja zapewnieniu sprawnego funkcjonowania państwa, ale także może być wykorzystywane jako element sporu politycznego.

Ponownie trzeba podkreślić, że przypadki, w których konieczność niezwłocznego zebrania się przez Trybunał w pełnym składzie jest niezbędna dla właściwego funkcjonowania państwa, zapewnienia realizacji norm konstytucyjnych (w tym zasady nadrzędności Konstytucji), są w zasadzie niemożliwe do ujęcia w formie katalogu zamkniętego. W świetle regulacji ustawowych w zasadzie każda kolejna sprawa wpływająca do Trybunału, chociażby z powodu swojej zawichości, potencjalnie

może wymagać przekazania do rozpoznania przez pełny skład sądu konstytucyjnego. W tym stanie przyjęte rozwiązania ustawowe dotyczące wyznaczania kworum dla pełnego składu Trybunału, nie zapewniają efektywnego (a więc przede wszystkim bez nieuzasadnionej zwłoki) wykonywania przez Trybunał przypisanych temu organowi funkcji, a więc są niezgodne z zasadą sprawności i rzetelności instytucji publicznych.

11. Podsumowując powyższe wywody należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny jest organem powołanym do zapewnienia realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję. W konsekwencji, przepisy ustawowe regulujące tryb i organizację postępowania przed Trybunałem muszą być zgodne z konstytucyjną zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Jak zostało wykazane w punktach poprzedzających, zakwestionowany w niniejszym postępowaniu przepis uTK określający kworum dla pełnego składu Trybunału jest dysfunkcyjny i narusza zasadę sprawności i rzetelności działalności instytucji publicznych we wszystkich trzech jej aspektach, a więc sprawności, rzetelności oraz efektywności.

Ustrojodawca w art. 197 Konstytucji nakazał określenie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem w drodze ustawy. Wydana ustawa powinna zapewniać realizację przepisów konstytucyjnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, co oznacza że swoboda ustawodawcy podlega w tym zakresie ograniczeniom. Z jednej strony regulacje te nie mogą wkraczać w materię konstytucyjną – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, zakwestionowany przepis nie stanowi tego rodzaju ingerencji, gdyż nie modyfikuje przepisów Konstytucji ani nie zmienia ich znaczenia. Z drugiej strony Trybunał wskazał, że przepisy wydane na podstawie art. 197 Konstytucji muszą spełniać konkretne standardy, a więc powinny zostać wydane nie tylko w zgodzie z zasadą poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez prawa, lecz powinny zostać sformułowane w taki sposób, aby zapewnić sprawne, rzetelne i efektywne działanie Trybunału Konstytucyjnego.

Sformułowany w zakwestionowanym przepisie sztywny (bezwzględny) wymóg, aby orzekanie w pełnym składzie następowało z udziałem co najmniej 11 sędziów może skutkować zablokowaniem wydania przez Trybunał jakiegokolwiek orzeczenia, dla którego ustawodawca przewidział wydanie rozstrzygnięcia w pełnym składzie. Tymczasem żadne regulacje dotyczące Trybunału nie mogą prowadzić do sytuacji, w której organ ten utraciłby zdolność realizacji przypisanych mu funkcji

ustrojowych (zob. postanowienie TK z 14 stycznia 2016 r., sygn. akt K 47/15). Zakwestionowany przepis blokuje natomiast działalność Trybunału Konstytucyjnego w zakresie realizacji praktycznie wszystkich kluczowych kompetencji sądu konstytucyjnego. Stanowi ponadto krytyczne zagrożenie dla funkcjonowania państwa i zapewnienia ciągłości władzy państwowej, jeśli zaistniałyby okoliczności uzasadniające konieczność realizacji dyspozycji art. 131 ust. 1 Konstytucji.

Dysfunkcjonalność obecnej regulacji jest potęgowana przez brak w przepisach regulujących organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym procedury umożliwiającej Trybunałowi działanie w sytuacji, w której nie jest możliwy udział w pełnym składzie co najmniej 11 sędziów.

Z powyższych względów Sejm wyraża stanowisko, że art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK **jest niezgodny** z wyrażoną w Preambule Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

12. Kolejny z zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę dotyczy oceny zgodności art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK z art. 197 Konstytucji. Także w tym przypadku ocena konstytucyjności kwestionowanego przepisu jest – w ocenie Sejmu – negatywną, choć z innych względów, niż wskazał to wnioskodawca.

Odmienne niż przyjęto w stanowisku wnioskodawcy, Sejm wyraża stanowisko, że naruszenie przez zakwestionowany przepis art. 197 Konstytucji nie wynika z wkroczenia przez ustawodawcę w materię konstytucyjną. Naruszenie art. 197 Konstytucji polega natomiast na uregulowaniu materii ustawowej w sposób niezapewniający Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwości sprawnego i rzetelnego działania, co – jak już obszernie wykazano w punktach poprzedzających stanowiska – powoduje ryzyko zablokowania wykonywania kluczowych konstytucyjnych kompetencji, a przez to realizacji ustrojowej roli Trybunału. Zasadniczym celem ustawy wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji powinno być zapewnienie stosowania norm konstytucyjnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego i umożliwiającym mu wydawanie orzeczeń w sprawach przewidzianych Konstytucją. Tymczasem zakwestionowany przepis prowadzi do faktycznego zablokowania możliwości realizacji przez Trybunał jego konstytucyjnych kompetencji.

Aktualność w tym miejscu zachowują wcześniejsze ustalenia dotyczące niezgodności zakwestionowanego przepisu z każdym z trzech aspektów zasady sprawności i rzetelności działania Trybunału Konstytucyjnego (Preambuła

Konstytucji), a mianowicie kryterium sprawności, rzetelności oraz efektywności funkcjonowania polskiego sądu konstytucyjnego. Kolizja z zasadą sprawności i rzetelności skutkuje z kolei bezpośrednio naruszeniem art. 197 Konstytucji. Z orzecznictwa konstytucyjnego wynika bowiem w sposób niebudzący wątpliwości, że ustawodawca regulując procedurę przed Trybunałem Konstytucyjnym, powinien możliwie najpełniej zapewnić sprawność i rzetelność działania polskiego sądu konstytucyjnego. Konstytucyjnie niedopuszczalne jest takie uregulowanie procedury sądowokonstytucyjnej, która skutkować będzie stanem uniemożliwiającym Trybunałowi wydanie merytorycznego orzeczenia w rozpoznawanej sprawie (wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15). Trybunał Konstytucyjny jest „jedynym organem w państwie mającym kompetencję do orzekania w sposób ostateczny i z mocą powszechnie obowiązującą w sprawie hierarchicznej zgodności norm, ustawodawca nie może określić zasad podejmowania przez TK orzeczniczych i pozaorzeczniczych rozstrzygnięć, w sposób faktycznie paraliżujący lub opóźniający proces decyzyjny” (A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 194, *op. cit.*, Nb. 26). Tymczasem zakwestionowany przepis stanowi całkowite przeciwieństwo tej dyrektywy, której adresatem jest ustawodawca.

Stanowisko Sejmu wskazuje zatem na daleko idącą dysfunkcjonalność obecnego rozwiązania, które prowadzić może do faktycznego zablokowania działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wykonywania podstawowych kompetencji tego organu i uniemożliwienia wypełniania ustrojowej roli. Przesądza to o naruszeniu art. 197 Konstytucji. Jako że przepis ten w niniejszym postępowaniu stanowi związkowy wzorzec kontroli względem zasady rzetelności i sprawności działania władz publicznych, powyższe prowadzi Sejm do uznania, że art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK **jest niezgodny** z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w Preambule Konstytucji w związku z art. 197 Konstytucji.

13. Jako związkowy wzorzec kontroli przywołany został ponadto art. 190 ust. 5 Konstytucji, który ustanawia zasadę, zgodnie z którą Trybunał Konstytucyjny wydaje orzeczenia większością głosów. Również w tym przypadku Sejm uznaje, że kwestionowany przepis uTK narusza Konstytucję, przy czym zasadniczo wynika to z przywołanych w uzasadnieniu stanowiska Sejmu argumentów związanych z brakiem

zapewnienia zdolności do podejmowania przez Trybunał rozstrzygnięć w sprawach zastrzeżonych do właściwości pełnego składu.

Artykuł 190 ust. 5 Konstytucji, odnoszony do rozstrzygnięć podejmowanych przez Trybunał w pełnym składzie wprowadza wymóg, że w ich podejmowaniu ma uczestniczyć większość składu Trybunału. Tymczasem, ustanowienie statycznego kworum pełnego składu na poziomie niemal 75% składu osobowego Trybunału, o którym mowa w art. 194 ust. 1 Konstytucji, prowadzi do powstania ryzyka, w którym Trybunał stanie się niezdolny do wydania rozstrzygnięcia większością głosów (bowiem nie został zrealizowany dodatkowy, przewidziany wyłącznie w przepisach ustawowych wymóg, kształtujący konieczne kworum dla rozstrzygnięć podejmowanych w pełnym składzie). Oznacza to tym samym zagrożenie wystąpienia sytuacji, w której w ogóle wyłączona zostanie możliwość wydania orzeczenia w pełnym składzie. W kontekście treści normatywnej zawartej w art. 190 ust. 5 Konstytucji kwestionowana regulacja, przewidująca kworum na poziomie niemal 75% konstytucyjnego składu Trybunału, stanowi swoiste, nieprzewidziane Konstytucją ograniczenie dla uzyskania orzeczenia zwykłą większością głosów. Na tym tle, w ocenie Sejmu, przepisowi ustalającemu tak wysokie kworum, pozostającemu w oderwaniu od specyfiki funkcjonowania sądu konstytucyjnego i pozbawionemu mechanizmów niezwłocznego przywrócenia sprawności orzeczniczej Trybunału w przypadku niemożności zebrania kworum, można stawiać zbliżone zarzuty, jak uznanemu przez Trybunał za niekonstytucyjny przepisowi ustalającemu minimalną liczbą konieczną dla orzekania w pełnym składzie na poziomie 13 sędziów (wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15).

Powyższe, przy uwzględnieniu wskazania art. 190 ust. 5 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli, prowadzi do uznania, że art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK **jest niezgodny** z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w Preambule Konstytucji w związku z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

14. W ocenie Sejmu potencjalne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze uTK pozostanie bez wpływu na obowiązywanie czy też kwestie ważności lub wadliwości orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotychczas zapadłych w pełnym składzie pod rządą ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne. Konstytucja nie ustanawia żadnego trybu kontroli czy też wzruszenia

orzeczeń Trybunału – nawet z uwagi na wady proceduralne podczas ich wydawania. W Konstytucji nie przewidziano również jakiegokolwiek formy unieważnienia, uznania za niebyłe czy nieistniejące (*sententia non existens*) orzeczeń, które zapadły na podstawie przepisów regulujących procedurę sądowokonstytucyjną następnie uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne. Do orzeczeń Trybunału nie ma bowiem zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji, przewidujący możliwość wznowienia postępowania w razie wydania orzeczenia w sprawie indywidualnej na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją. Ani sam Trybunał, ani żaden organ zewnętrzny nie mógłby uchylić ani zmienić kończącego postępowanie orzeczenia wydanego przez skład orzekający Trybunału (wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15). Nie jest w szczególności dopuszczalne odpowiednie zastosowanie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego przepisów o nieważności postępowania, przewidzianych w procedurze cywilnej. Zasada ostateczności orzeczeń Trybunału powoduje, że w tym wypadku nie ma możliwości odpowiedniego zastosowania rozwiązań z procedury cywilnej. Brak możliwości wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zakończonej wyrokiem Trybunału przy zastosowaniu przepisów procedury cywilnej znajduje wyraźne potwierdzenie w orzecznictwie konstytucyjnym (postanowienie TK z 17 lipca 2003 r., sygn. akt K 13/02).

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek