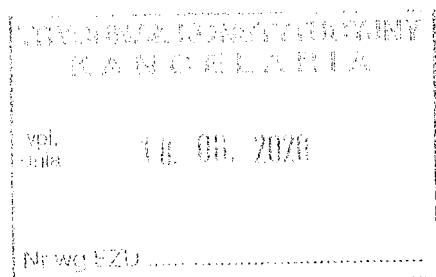


ED-170-256/20

Warszawa, 14 sierpnia 2020 r.



Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wniosek

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o stwierdzenie niezgodności art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) z:

- 1) art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 i w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 7 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 188 Konstytucji;
- 3) wyrażoną w Preambule Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 173 Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. Uzasadnienie prawne legitymacji wnioskodawcy

Zgodnie z dyspozycją art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Marszałkowi Sejmu przysługuje prawo do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją w trybie art. 188 Konstytucji. Kompetencja Marszałka Sejmu do inicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym kontroli konstytucyjności

ustaw jest nieograniczona przedmiotowo, co oznacza, że Marszałek ma prawo inicjować kontrolę zgodności z Konstytucją każdej ustawy.

2. Przedmiot zaskarżenia

Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, mającym kompetencję do ostatecznego i wiążącego wszystkie podmioty rozstrzygnięcia o zgodności prawa z Konstytucją. Ustrojodawca nie wyłączył spod jego kognicji żadnej ustawy, w tym także ustawy regulującej funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w art. 197 Konstytucji. Skoro takiego wyłączenia wprost nie przewidziano, to nie można go domniemywać (wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16).

Marszałek Sejmu kwestionuje konstytucyjność art. 59 ust. 1 pkt 5 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). Skarżony przepis ma następujące brzmienie: „Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania [...] w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.”. Organem państwowym, który wydał akt normatywny zawierający kwestionowany przepis, jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Zaskarżony przepis formułuje jedną z przesłanek obligatoryjnego umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jest to tzw. negatywna przesłanka procesowa, co oznacza, że jej ziszczenie się stanowi przeszkodę dla dalszego procedowania przez Trybunał. Analizowany przepis – w wypadku zaistnienia zdarzenia w postaci zakończenia kadencji Sejmu i Senatu – nakłada na Trybunał obowiązek umorzenia z urzędu wszystkich postępowań zainicjowanych wnioskami grup posłów lub senatorów. Po zakończeniu kadencji Sejmu wnioskodawcy nie muszą wnioskować do Trybunału o umorzenie spraw z ich wniosków – stosowne postanowienie o umorzeniu Trybunał powinien wydać z urzędu. Umorzenie nie następuje jednak *ex lege*, ponieważ wymaga wydania przez skład orzekający, rozpoznający daną sprawę, postanowienia o umorzeniu postępowania. Postanowienie jest wydawane na posiedzeniu niejawnym, o terminie którego nie są powiadamiani i w którym nie biorą udziału uczestnicy postępowania przed Trybunałem.

Problematyka dalszego procedowania przez Trybunał nad wnioskami posłów lub senatorów w sytuacji zakończenia kadencji Sejmu normowana była pod rządem obecnej Konstytucji w sposób zróżnicowany. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: uTK z 1997 r.) nie zawierała jakichkolwiek uregulowań dotyczących przedmiotowej kwestii. Trybunał, drogą praktyki orzeczniczej, umarzał postępowania po zakończeniu kadencji Sejmu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Umorzenie uzasadniane było utratą przez wnioskodawców legitymacji czynnej. W orzecznictwie konstytucyjnym od 2011 roku można było dostrzec pewne sygnały świadczące o braku jednolitości poglądów Trybunału w tej materii, wyrażane w formie zdań odrębnych (zob. zdania odrębne do postanowień TK z: 29 listopada 2011 r., sygn. akt K 34/09; 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 31/11; 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 26/11; 7 grudnia 2011 r., sygn. akt K 20/11; 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 4/11; 14 grudnia 2011 r., sygn. akt K 17/10). Istotne zmiany wprowadziła – uchwalona przez Sejm w wyniku rozpatrzenia projektu prezydenckiego – ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: uTK z 2015 r.). Zawierała ona regulację, wedle której zakończenie kadencji parlamentu nie wstrzymywało postępowania przed Trybunałem, lecz powodowało zawieszenie postępowania na okres 6 miesięcy (art. 69 i art. 70 ust. 1 uTK z 2015 r.). Prezes Trybunału przekazywał następnie Marszałkowi Sejmu (Senatu) wykaz spraw z wniosku posłów (senatorów) niezakończonych przed końcem kadencji i będących formalnie w toku rozpoznawania przez Trybunał (art. 70 ust. 3 uTK z 2015 r.). Dalsze procedowanie przez Trybunał (a więc podjęcie zawieszonych postępowań) uzależnione było od tego czy w terminie 6 miesięcy od końca kadencji Sejmu poszczególne wnioski uzyskały poparcie grupy co najmniej 50 posłów (lub co najmniej 30 senatorów) nowej kadencji. Jeżeli uzyskały, wówczas postępowanie było wznowiane i kontynuowane, a jeśli nie uzyskały wystarczającego poparcia, wówczas sprawa była umarzana (art. 71 uTK z 2015 r.). Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) – podobnie jak uTK z 1997 r. – nie regulowała analizowanej materii.

Zaskarżony przepis został wprowadzony do systemu prawnego wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ustawa *de facto* unormowała praktykę orzeczniczą Trybunału odnoszącą się do wniosków posłów (senatorów) ukształtowaną pod rządem uTK z 1997 r. z tą jednak różnicą, że wyodrębniła zakończenie kadencji

Sejmu i Senatu jako osobną przesłankę umorzenia postępowania, niezależną od niedopuszczalności orzekania.

Konstytucja oraz przepisy regulujące postępowanie przed Trybunałem nie wyznaczają terminu, w jakim Trybunał powinien wydać postanowienie o umorzeniu postępowania w wypadku zakończenia kadencji Sejmu. *De lege lata* Trybunał nie może też nie umorzyć postępowania, jeśli ziści się ujemna przesłanka procesowa w postaci zakończenia kadencji Sejmu. Nie oznacza to jednak, że Trybunał ma w tym względzie całkowitą swobodę, ponieważ związany jest Regulaminem Trybunału Konstytucyjnego stanowiącym załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. (M.P. poz. 767; dalej: Regulamin TK). Zgodnie z brzmieniem § 21 ust. 4 Regulaminu TK „Z dniem zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, postępowanie wszczęte na podstawie wniosku grupy posłów lub senatorów i niezakończone, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, umarza się”. Z brzmienia przywołanego przepisu wynika, że postanowienia Trybunału o umorzeniu postępowań zainicjowanych przez posłów lub senatorów powinny być wydawane w ostatnim dniu kończącej się kadencji Sejmu, czyli – zgodnie z art. 98 ust. 1 Konstytucji – w dniu poprzedzającym zebranie się Sejmu następnej kadencji. Wskazany termin ma charakter instrukcyjny. Jego przekroczenie nie wywołuje dla postępowań będących w toku żadnych skutków procesowych z mocy prawa, nie ogranicza również kompetencji sędziów rozpoznających sprawy zapoczątkowane wnioskami poselskimi. Brak terminu dla organu państwowego na wykonanie czynności należy interpretować w taki sposób, że organ powinien dokonać określonej czynności bez zbędnej zwłoki.

3. Wzorce kontroli konstytucyjnej

3.1. Zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażona w Preambule Konstytucji

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wyrażona w Preambule Konstytucji zasada rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych może stanowić w trybie kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym samodzielny wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów (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 i też wzorzec o charakterze związkowym, powoływany w kontekście uzupełnienia argumentacji o niezgodności kwestionowanych unormowań z innymi wzorcami kontroli (zob. wyroki TK: z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04; z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06; z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażona została wprost w Preambule Konstytucji. W świetle tej zasady rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Preambuła za dwa główne cele ustanowienia Konstytucji uznaje: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Z orzecznictwa TK wynika, że 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 w swoim orzecznictwie trzy konstytucyjne kryteria oceny przepisów regulujących ustroj 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 przyznaných jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Trybunał przyjmuje, że konstytucyjnego kryterium sprawności nie spełni ustawa wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca 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 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, a ponadto wymaga, by działaniom tym nadano właściwą formę oraz je udokumentowano. Konstytucja zapobiega w ten sposób zakwestionowaniu zgodnego z prawdą i wiarygodnego publicznego działania jednych organów państwa demokratycznego przez jego inne organy (np. ustawodawcę). Przepisy ustawowe, które prowadzą do podważenia rzetelności działania instytucji publicznych mogą prowadzić w konsekwencji do delegitymizacji tych instytucji. 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: a) niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią (np. art. 190 ust. 2 Konstytucji), b) w terminach konstytucyjnie wyznaczonych (np. art. 122 ust. 2 Konstytucji) albo c) bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy przepisy konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost (np. art. 45 ust. 1 Konstytucji). 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 ustrój 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 ustrój 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).

3.2. Zasada zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji)

Konstytucja w art. 4 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę zwierzchnictwa („Władza zwierzchnia należy do Narodu”), z której wynika „podporządkowanie wszystkich organów władzy publicznej woli ogółu obywateli. Żaden z tych organów nie może wykonywać władzy w imieniu i interesie własnym, jakiejś osoby, grupy społecznej, organizacji lub partii, lecz tylko w imieniu, z upoważnienia i w interesie całego Narodu. Odwołanie do obowiązków wobec Narodu zawiera ślubowanie poselskie i senatorskie” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 24). Przyjmuje się, że cała Konstytucja „została ustanowiona w imieniu i na rzecz narodu”, a „naród polski określono jako »wszystkich obywateli Rzeczypospolitej«, a więc – w sposób wyraźny wskazano, że pojęcie to pojmowane jest w kategoriach filozoficzno-społecznych, a nie jedynie etnicznych. Konstytucyjne pojęcie narodu polskiego nie może być zacieśniane tylko do ogółu osób narodowości polskiej” (L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 27).

Prawa posłów do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego nie można rozpatrywać w oderwaniu od art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym „Posłowie są przedstawicielami Narodu” (a na mocy art. 108 w związku z art. 104 zdaniem pierwszym Konstytucji postanowienie to należy odnosić także do senatorów). Posłowie sprawują swój mandat i realizują konstytucyjne kompetencje w imieniu Narodu. Do kompetencji tych należy między innymi składanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach hierarchicznej zgodności norm. Zatem legitymacja wnioskowa posłów lub senatorów do Trybunału realizowana jest w interesie Narodu i nie ma służyć wyłącznie abstrakcyjnie pojmowanym „grupom posłów” lub „grupom senatorów”.

3.3. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji)

Konstytucja w art. 7 wyraża zasadę legalizmu, będącą zasadą ustrojową, a więc podstawową dla funkcjonowania państwa. Nakazuje ona organom władzy

publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie konstytucyjnym zasada legalizmu wiązana była zatem przede wszystkim z zakazem domniemywania kompetencji organu państwowego oraz zakazem naruszania prawa w toku procesu prawodawczego (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 30; wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Z zasady legalizmu wynika w szczególności, że kompetencji organów władzy publicznej ani nie wolno domniemywać, ani nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę (wyroki TK z: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02 i 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). W świetle zasady legalizmu kompetencje poszczególnych organów w procesie ustawodawczym są ściśle wyznaczone, a działania niezgodne z prawem są niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15). Zasada legalizmu, jako dyrektywa interpretacyjna, „wyklucza działania organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo” (M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 47).

„Legalizmem działania organów władzy publicznej nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi [...]. Stan taki ma wynikać z sytuacji, w której każde działanie organu władzy publicznej jest oparte na ustawowym upoważnieniu: 1) do podjęcia działania w danej kwestii; 2) do zajęcia się sprawą w danej formie; 3) do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej [...]. Z brzmienia art. 7 wynika wprost ustrojowa zasada prawna (konstytucyjna) legalizmu nakładająca określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo, jak i te, które je tworzą, też zresztą w oparciu o odpowiednie przepisy kompetencyjne, proceduralne i materialne. Obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązkiem prawodawcy (najczęściej – ustawodawcy) jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy” (W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 7, s. 244).

Przez „działanie na podstawie prawa”, o którym mowa w art. 7 Konstytucji rozumieć należy „wymóg legitymacji prawnej dla wszelkiej aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej, przy czym legitymacja ta powinna obejmować co najmniej ustalenie kompetencji organu poprzez określenie zakresu, form i trybu działania [...]. Kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać [...], lecz musi być ona określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa [...]. Z art. 7 pozostaje [...] w sprzeczności także wykładnia prawa, która prowadzi do dorozumianych ograniczeń obowiązywania przepisu [...]. Prawodawca nie może przy tym dowolnie »przydzielać« kompetencji poszczególnym organom, lecz powinien to czynić, mając na uwadze »rolę i pozycję ustrojową danego organu« [...]” (W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 7, s. 246-247).

3.4. Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji)

Konstytucja w art. 173 w szczególny sposób określiła pozycję władzy sądowniczej w konstytucyjnym podziale władzy. O ile w stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”, o tyle relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Przepis art. 173 Konstytucji stanowi: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Gwarancją przestrzegania art. 10 i art. 173 Konstytucji jest w szczególności sądowa kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15).

Konstytucyjnie gwarantowana 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). W

orzecznictwie konstytucyjnym wskazuje się, że art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie podważa podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w Preambule Konstytucji). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03).

W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że oddzielenie Trybunału Konstytucyjnego od organów innych władz ma umożliwić mu wykonywanie jego konstytucyjnych funkcji w sposób niezależny i samodzielny. Odrębność i niezależność Trybunału, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie tego organu od innych władz, tak aby zapewnić mu pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że powinny być mu zapewnione mechanizmy do samodzielnego działania, a także jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na sposób realizacji jego kompetencji nie będą miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą zatem wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15; 7 listopada 2016 r., sygn. akt K 44/16). W doktrynie wskazuje się, że „odrębność i niezależność nie oznacza całkowitego zerwania jakichkolwiek relacji zachodzących pomiędzy władzą sądowniczą a władzą ustawodawczą i wykonawczą. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na treść art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego urząd Rzeczypospolitej opiera się na podziale, ale i równowadze wszystkich rodzajów władzy” (P. Wiliński, P. Karlik [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 173, Nb 21-23, s. 968-969).

3.5. Zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 Konstytucji)

Konstytucja w art. 188 określa zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z treścią art. 188 Konstytucji „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1. zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2. zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3. zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami [...]”.

W art. 188 pkt 1-3 Konstytucji unormowano kompetencje Trybunału w zakresie hierarchicznej kontroli zgodności aktów normatywnych. Powołany przepis zawiera „podstawowe, choć niejedyne, wskazanie zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego obejmującego tzw. sprawy konstytucyjne [...]. Jego uzupełnieniem są inne unormowania [...], m.in. art. 131 Konstytucji statuujący kompetencję [...] w zakresie stwierdzenia przejściowej niemożności pełnienia urzędu przez Prezydenta w sytuacji, gdy nie może on sam powiadomić o tym Marszałka Sejmu, czy też art. 189 Konstytucji, przypisujący Trybunałowi Konstytucyjnemu rolę trybunału kompetencyjnego. W sposób »negatywny« sferę właściwości Trybunału Konstytucyjnego wyznaczają również art. 239 ust. 2 i 3 Konstytucji, którymi ustrojodawca pozbawił (w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym przed wejściem w życie Konstytucji) sąd konstytucyjny kompetencji do ustalania powszechnie wiążącej wykładni ustaw” (B. Naleziński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 188, s. 560).

3.6. Nieograniczona legitymacja wnioskowa do występowania do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji)

Zgodnie z brzmieniem art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji „Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą [...] Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich [...]”.

Konstytucja w art. 191 ust. 1 pkt 1 „wyznacza krąg podmiotów o legitymacji ogólnej, tzn. uprawnionych do wszczynania postępowania w sprawie kontroli każdego aktu normatywnego (przepisu prawa) podlegającego kognicji Trybunału, określonej w art. 188. [...] Za takim rozumieniem art. 191 ust. 1 pkt 1 przemawia także sposób ujęcia pozostałych fragmentów tego przepisu. Dokonały one ograniczenia zakresu prawa inicjatywy pozostałych podmiotów albo poprzez odniesienie do nich ogólnej formuły ust. 2 albo – jak wobec KRS – poprzez pozytywne określenie przedmiotu jej wniosków. Skoro żadną z tych technik nie posłużono się wobec podmiotów wymienionych w pkt 1, to – *a contrario* – należy uznać pełnię przedmiotowego zakresu ich prawa inicjatywy. W tym sensie art. 191 ust. 1 pkt 1 należy traktować także jako przepis o charakterze kompetencyjnym” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. V*, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 5).

Konstytucja uregulowała – w sposób enumeratywny – krąg podmiotów dysponujących nieograniczoną legitymacją czynną do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego między innymi w sprawach abstrakcyjnej kontroli prawa niższego rzędu z Konstytucją. Istotą legitymacji wnioskowej do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm o charakterze nieograniczonym jest to, że podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji zostały „upoważnione do wszczynania postępowania w sprawie kontroli każdego aktu normatywnego objętego właściwością TK [...], czyli we wszystkich sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP. Ta grupa podmiotów – w przeciwieństwie do podmiotów mających legitymację ograniczoną, wymienionych w pozostałych punktach art. 191 ust. 1 – może być uznana za grupę jednolitą. Obejmuje wyłącznie centralne konstytucyjne organy państwa, a ponadto grupę 50 posłów i grupę 30 senatorów. Uprawnienie ściśle określonego kręgu centralnych organów państwa do inicjowania postępowań przed TK [...] stanowi istotny składnik pozycji ustrojowej tych organów, jego realizacja zaś jest nierozzerwalnie związana z rolą, jaką dany organ odgrywa w systemie organów państwa” (A. Mączyński, J. Podkowik [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 191, Nb 35-37, s. 1232).

Konstytucja przewiduje, że „Trybunał Konstytucyjny może działać tylko na wniosek (z inicjatywy) uprawnionych podmiotów. Konstytucja ani nie przewiduje sytuacji, gdy Trybunał miałby działać z mocy prawa, ani – tym bardziej, gdy miałby działać z inicjatywy własnej” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. V*, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 4). Podkreśla się, że

„określenie inicjatywy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest w Polsce przedmiotem szerokiej regulacji konstytucyjnej, a regulacja ta ma charakter zamknięty. Odstąpiono więc [...] od poprzednio przyjętego modelu normowania tych kwestii w drodze ustawy zwykłej” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. V*, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 3).

Konstytucja w art. 191 „określa legitymację czynną w sprawach, o których mowa w art. 188, a więc przede wszystkim w sprawach abstrakcyjnej kontroli norm. [...] Określenie kręgu podmiotów legitymowanych do zainicjowania postępowania ma charakter zupełny. Oznacza to, że wyliczenie zawarte w art. 191 należy traktować jako wyczerpujące (enumeratywne); żaden podmiot niewskazany w sposób wyraźny w art. 191 nie może posiadać legitymacji czynnej w sprawach, o których mowa w art. 188. Skoro zaś wyliczenia tego dokonano na poziomie konstytucyjnym, to nie może ono podlegać ani zawężaniu, ani rozszerzaniu w ustawodawstwie zwykłym” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. V*, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 4).

4. Uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności

4.1. Niezgodność z art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 i w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji

Marszałek Sejmu zarzuca art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK niezgodność z art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 i w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis dokonuje wyłączenia grupy posłów oraz grupy senatorów z kręgu podmiotów mających nieograniczoną legitymację wnioskową i zamieszcza te podmioty w nowej – wykreowanej ustawowo i nieznannej Konstytucji – kategorii podmiotów, których legitymacja czynna jest ograniczona pod względem temporalnym. Wiąże on legitymację czynną posłów lub senatorów z zasadą kadencyjności Sejmu, podczas gdy Konstytucja nie przewiduje tego rodzaju powiązania. Przepis odbiera posłom oraz senatorom – realizującym swoje kompetencje nie w interesie własnym, lecz w imieniu Narodu – gwarancję uzyskania od Trybunału wyroku w sprawach wszczętych z ich wniosków.

Krąg podmiotów mających legitymację czynną do Trybunału Konstytucyjnego został uregulowany w Konstytucji w sposób kompletny, co oznacza, że może zostać zmieniony (rozszerzony albo zawężony) wyłącznie w drodze zmiany Konstytucji. W tej

kwestii „w doktrynie dominuje pogląd, iż regulacja konstytucyjna ma charakter wyczerpujący i wyłącza dopuszczalność jej uzupełnienia przez ustawę” (B. Naleziński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 191, s. 571). Innymi słowy, „określenie inicjatywy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest w Polsce przedmiotem szerokiej regulacji konstytucyjnej, a regulacja ta ma charakter zamknięty” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. V*, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 3). Zakres legitymacji czynnej do Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednakowy dla wszystkich dysponujących nią podmiotów. Niektóre podmioty posiadają legitymację nieograniczoną (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), podczas gdy zakres legitymacji wszystkich pozostałych podmiotów został zróżnicowany i zawężony na poziomie konstytucyjnym. To oznacza, że także kryteria zróżnicowania legitymacji czynnej wszystkich podmiotów zostały wymienione w sposób kompletny. Konstytucyjnie określonych kryteriów nie można ani ograniczyć, ani rozszerzyć w ustawie, lecz wyłącznie w drodze zmiany Konstytucji. Innymi słowy, nie można w drodze ustawy zawęzić legitymacji czynnej podmiotu mającego z mocy Konstytucji legitymację nieograniczoną.

Większość podmiotów posiada zawężoną legitymację czynną w rozmaitych aspektach (jest to zależne między innymi od trybu dokonywanej przez Trybunał kontroli, w więc czy kontrola dokonywana jest w trybie wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej). Niektóre podmioty mają legitymację ograniczoną pod względem przedmiotowym, co oznacza, że mogą skarżyć do Trybunału wyłącznie regulacje z zakresu spraw objętych działaniem tych podmiotów (art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji). Legitymacja czynna Prezydenta RP przed podpisaniem ustawy lub ratyfikowaniem umowy międzynarodowej (tzw. kontrola prewencyjna) ograniczona jest pod względem przedmiotu oraz dopuszczalnych wzorców kontroli, którymi mogą być wyłącznie wzorce konstytucyjne (art. 122 ust. 3 oraz art. 133 ust. 2 Konstytucji). Sądy występujące do Trybunału z pytaniem prawnym muszą spełnić kumulatywnie przesłanki: podmiotową, przedmiotową oraz funkcjonalną (art. 193 Konstytucji). Najdalej idące ograniczenia legitymacji czynnej ustrojodawca poczynił względem podmiotów realizujących prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Tym samym „należy powtórzyć za *communis opinio* nauki prawa konstytucyjnego i stanowiskiem TK, że legitymację czynną w postępowaniu przed TK Konstytucja określa w sposób wyczerpujący. W konsekwencji ustawodawca nie może

ani rozszerzyć, ani zawęzić (w tym m.in. przez ustalenie nieznanych konstytucyjnie, materialnych przesłanek umożliwiających wystąpienie z wnioskiem) kręgu podmiotów uprawnionych do uruchomienia postępowania przed TK” (A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 191, Nb 5-9, s. 1224).

Konstytucja zdefiniowała w sposób zamknięty katalog podmiotów mających nieograniczoną legitymację wnioskową do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Do kręgu tego należą: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich. W świetle Konstytucji grupa ta ma charakter jednolity w tym znaczeniu, że każdy z podmiotów do niej zaliczonych posiada nieograniczoną legitymację w stopniu jednakowym, na równi z pozostałymi. „Określenie kręgu podmiotów legitymowanych do zainicjowania postępowania ma charakter zupełny. Oznacza to, że wyliczenie zawarte w art. 191 należy traktować jako wyczerpujące (enumeratywne); żaden podmiot niewskazany w sposób wyraźny w art. 191 nie może posiadać legitymacji czynnej w sprawach, o których mowa w art. 188. Skoro zaś wyliczenia tego dokonano na poziomie konstytucyjnym, to nie może ono podlegać ani zawężaniu, ani rozszerzaniu w ustawodawstwie zwykłym” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. V*, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 4).

Istotą legitymacji wnioskowej do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm o charakterze nieograniczonym jest to, że wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji podmioty zostały konstytucyjnie „upoważnione do wszczynania postępowania w sprawie kontroli każdego aktu normatywnego objętego właściwością TK [...], czyli we wszystkich sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP. Ta grupa podmiotów – w przeciwieństwie do podmiotów mających legitymację ograniczoną, wymienionych w pozostałych punktach art. 191 ust. 1 – może być uznana za grupę jednolitą” (A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 191, Nb 35-37, s. 1232).

W świetle Konstytucji każdy z wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 podmiotów dysponuje legitymacją czynną o charakterze nieograniczonym na równi z pozostałymi podmiotami w nim wymienionymi. Pojęcie „nieograniczoność” należy rozumieć w jak najszerszym tego słowa znaczeniu, a więc nie należy pojmować jej wyłącznie w

aspekcie przedmiotowym (tj. w kontekście związania zakresem działania podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 lub niezależnością sądów oraz niezawisłością sędziów, co wynika z art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji). Granicę nieograniczoności legitymacji czynnej stanowi wyłącznie konstytucyjnie ukształtowany zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 Konstytucji).

Zdaniem Marszałka Sejmu kwestionowany przepis – wbrew Konstytucji – różnicuje grupę co najmniej 50 posłów oraz grupę co najmniej 30 senatorów względem pozostałych podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Legitymacja czynna wszystkich podmiotów wymienionych w przywołanym postanowieniu jest nieograniczona na poziomie konstytucyjnym i nie została zawężona na podstawie jakiegokolwiek kryterium. To oznacza, że nie można wywodzić z Konstytucji dodatkowych, nieokreślonych *expressis verbis* w art. 191 Konstytucji kryteriów materialnych zawężających legitymację czynną któregośkolwiek z wymienionych w tym kręgu podmiotów. W szczególności nie można wywodzić tego rodzaju ograniczeń z konstytucyjnej pozycji ustrojowej określonego podmiotu. W szczególności nie można twierdzić, że skoro Rzecznik Praw Obywatelskich „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych” (art. 208 ust. 1 Konstytucji), to jego legitymacja wnioskowa do Trybunału musi mieścić się w granicach tego postanowienia. Doktryna prawa konstytucyjnego uznaje, że „konstytucyjny zakres zadań RPO nie determinuje granic jego legitymacji do wystąpienia z wnioskiem w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP. Nie jest wobec tego wykluczone kierowanie takich wniosków, także gdy kwestionowany przez RPO akt normatywny nie reguluje w ogóle sytuacji prawnej podmiotów konstytucyjnych wolności lub praw bądź wskazywania wzorców kontroli innych niż gwarantujące prawa podstawowe” (A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 191, Nb 52-55, s. 1236). Można wprowadzić „spotkać się z poglądem, że z treści art. 208 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek samoograniczenia RPO w zakresie swej właściwości [...]”. Pogląd ten nie znajduje uzasadnienia w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, natomiast z ust. 2 tego przepisu wywieść można a contrario, że na Rzeczniku nie ciąży obowiązek samoograniczenia” (M. Dybowski [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 208, Nb 26-28, s. 1432).

Zdaniem Marszałka Sejmu jeśli ustawodawca konstytucyjny miałby intencję ograniczenia legitymacji czynnej grupie posłów oraz grupie senatorów, wówczas zapewne zamieściłby tę regulację w ramach osobnej kategorii, w oddzielnym ustępie art. 191 Konstytucji.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się niekiedy na „specyfikę wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez grupy posłów lub senatorów”, ponieważ wpływ na ich rozpoznanie przez Trybunał „może mieć zasada kadencyjności Sejmu i Senatu [...], wzmocniona mechanizmem dyskontynuacji prac parlamentarnych” (B. Naleziński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 191, s. 572). Dawniej w doktrynie wskazywało się, z powołaniem na ówczesną praktykę orzeczniczą Trybunału, że „[r]amy czasowe legitymacji posłów i senatorów ograniczone są do okresu kadencji, w której złożono wniosek – jeżeli kadencja ulegnie zakończeniu przed wydaniem orzeczenia przez TK, to postępowanie ulega umorzeniu [...]. Odróżnia to inicjatywę parlamentarzystów od inicjatywy pozostałych podmiotów wymienionych w pkt 1, bo organy konstytucyjne państwa działają na zasadzie kontynuacji, a więc wniosek złożony przez poprzedniego piastuna urzędu uznawany jest za wniosek kolejnych piastunów” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. V*, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 6).

Marszałek Sejmu nie podziela powyższego poglądu, skłaniając się ku najnowszemu stanowisku nauki prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym „[o]dmienne niż argumentował dotychczas TK, należałoby przyjąć, że *de lege lata fundamentali* wygaśnięcie mandatów poselskich i senatorskich na skutek upływu kadencji Sejmu (i odpowiednio – Senatu) nie stanowi samoistnej podstawy umorzenia postępowania. Uprawnienie grupy co najmniej 50 posłów lub 30 senatorów do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm nie zostało bowiem w Konstytucji RP związane z konkretną kadencją” (A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 191, Nb 39-41 oraz Nb 40-43, s. 1233-1234).

Zdaniem Marszałka Sejmu przywołany pogląd koresponduje z nowszym orzecznictwem Trybunału, które silnie akcentuje szczególną rangę zasady prymatu Konstytucji w zestawieniu z zasadą skargowości. Trybunał w swoim orzecznictwie dopuścił kontynuowanie postępowania pomimo śmierci skarżącego uznając, że przemawia za tym konieczność dalszego procedowania w celu derogowania

niekonstytucyjnego prawa oraz w celu działania w interesie publicznym. Trybunał stwierdził, że śmierć skarżącego (której konsekwencją jest nieodwracalny brak legitymacji czynnej inicjatora) nie eliminuje możliwości osiągnięcia celu toczącego się postępowania, którym jest usunięcie z porządku prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją. Trybunał uznał, że przyjęcie innego stanowiska ograniczałoby w znaczącym stopniu możliwość realizowania podstawowej funkcji postępowania przed Trybunałem w zakresie badania konstytucyjności prawa. Byłoby też niemożliwe do uzgodnienia z interesem ogólnym, którego ochrona jest istotną przesłanką postępowania przed Trybunałem w sprawie hierarchicznej kontroli norm (wyrok TK z 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 56/14).

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że z punktu widzenia „możliwości realizacji kompetencji do złożenia wniosku, a w konsekwencji również jego późniejszego popierania w postępowaniu przed TK [...] znaczenie ma istnienie danego organu państwa, a nie jego obsada personalna. W konsekwencji zmiana obsady organów państwa legitymowanych do wystąpienia z wnioskiem na podstawie art. 191 ust. 1 Konstytucji RP, a nawet stan przejściowego nieobsadzenia organu monokratycznego czy kolegialnego, nie powodują niedopuszczalności rozpoznania złożonego wniosku. [...] Nie ma także podstaw do umorzenia postępowania zainicjowanego wnioskiem grupy posłów lub grupy senatorów, jeżeli w trakcie kadencji Sejmu osoba podpisana pod wnioskiem utraciła mandat” (A. Mączyński, J. Podkowik [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 191, Nb 39-41 oraz Nb 40-43, s. 1233-1234).

Należy przyjąć, że głównym, najpełniejszym i „modelowym” trybem inicjowania postępowania przed Trybunałem jest wniosek podmiotów mających nieograniczoną legitymację wnioskową (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Wszystkie natomiast pozostałe tryby są odstępstwami od tego modelu i każdy z nich zawiera mniej lub bardziej restrykcyjne ograniczenia legitymacji czynnej. Zakres legitymacji czynnej podmiotów mogących inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może zostać zawężony wyłącznie na drodze zmiany Konstytucji. Ustrojodawca zaliczył „grupę co najmniej 50 posłów” oraz „grupę co najmniej 30 senatorów” do katalogu podmiotów mających nieograniczoną legitymację wnioskową do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm. Oznacza to w szczególności, że konstytucyjnie niedopuszczalne jest tworzenie na poziomie ustawowym ograniczeń w zakresie

legitymacji tych podmiotów, które sprawiają, że – wbrew Konstytucji – w praktyce stają się one podmiotami o legitymacji ograniczonej pod względem temporalnym.

Nieograniczoność legitymacji wnioskowej podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 1 na tle innych podmiotów mających legitymację czynną do Trybunału (w różnych trybach kontroli) pozwala na konstatację, że ową „nieograniczoność” należy postrzegać nie tylko w wymiarze przedmiotowym, lecz także temporalnym.

Konstytucja nie określiła terminów dla Trybunału Konstytucyjnego na rozpoznanie spraw. Wyjątek stanowi art. 224 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „W przypadku zwrócenia się Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem, Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale”. Konstytucja nie przewiduje zatem dla Trybunału ani terminów na wydanie orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, ani nie określa jakichkolwiek terminów, których upływ mógłby wywierać skutek w postaci konieczności umorzenia postępowania. Skoro Konstytucja tego rodzaju terminów nie przewiduje, a uregulowała tylko jeden wyjątek określony w art. 224 ust. 2 Konstytucji, to zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami interpretacyjnymi wyjątki należy interpretować ściśle (*Exceptio est strictissimae interpretationis*), zatem – *a contrario* – nie należy interpretować ich rozszerzająco (*Exceptiones non sunt extendendae*).

Kwestionowany przepis art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK, mając rangę ustawową, wprowadza dodatkowe, nieprzewidziane w Konstytucji ograniczenia legitymacji wnioskowej grup posłów lub senatorów. Jak wykazano powyżej, zakres legitymacji czynnej podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania przed Trybunałem został unormowany w Konstytucji w sposób kompletny. Ustrojodawca w sposób zamknięty określił krąg inicjatorów postępowania przed Trybunałem. Jednocześnie w sposób wyczerpujący unormował ograniczenia legitymacji wnioskowej w odniesieniu do ściśle określonych wnioskodawców.

Przesłanka obligatoryjnego umorzenia postępowania w wypadku zakończenia kadencji Sejmu – wbrew Konstytucji – ogranicza prawo posłów lub senatorów do uzyskania orzeczenia Trybunału w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji przez to, że wprowadza termin dla wniosków posłów lub senatorów, po upływie którego sprawa ma podlegać umorzeniu. Termin ten liczony jest od wniesienia wniosku do końca kadencji Sejmu. Konsekwencją obowiązywania kwestionowanego przepisu jest to, że wnioski

pochodzące od posłów lub senatorów obarczone są swoistym „terminem ważności”, który jest tym krótszy, im bliżej końca kadencji Sejmu wniosek zostanie złożony. Mając na względzie, że Konstytucja nakłada na Trybunał obowiązek wydania orzeczenia, niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu przejawia się w pozbawieniu posłów lub senatorów gwarancji rozstrzygnięcia ich sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, czyniąc „nieograniczoność” ich legitymacji wnioskowej iluzoryczną.

Konsekwencją funkcjonowania w obrocie prawnym skarżonego przepisu jest pozbawienie legitymacji wnioskowej posłów (lub senatorów) konstytucyjnie gwarantowanego atrybutu „nieograniczoności”. Ograniczenie to polega na uzależnieniu istnienia legitymacji wnioskowej od przesłanki w postaci zakończenia kadencji Sejmu i Senatu. Zgodnie z systematyką Konstytucji należy przyjąć, że gdyby ustrojodawca miał intencję ograniczenia legitymacji czynnej grup posłów (senatorów), wówczas zaliczyłby te podmioty do kategorii podmiotów pozostających poza kategorią podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Dodatkowo kwestionowana regulacja uzależnia legitymację posłów lub senatorów od tempa prac Trybunału, czyniąc ją w praktyce iluzoryczną. Skarżony przez Marszałka Sejmu przepis kreuje niekonstytucyjny mechanizm sprawiający, że prawdopodobieństwo rozpoznania przez Trybunał wniesionych przez posłów lub senatorów spraw maleje z każdym dniem, aż do ziszczenia się przesłanki w postaci zakończenia kadencji Sejmu.

Przesłanka obligatoryjnego umorzenia postępowania w wypadku zakończenia kadencji Sejmu odbiera legitymacji czynnej posłów lub senatorów atrybut „nieograniczoności” (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Ustanowienie – wbrew Konstytucji – przesłanki zawężającej pod względem temporalnym w praktyce czyni „nieograniczoność” legitymacji czynnej posłów i senatorów iluzoryczną, czym godzi w zasadę zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). W obecnym stanie prawnym posłowie (senatorowie) pozbawieni są konstytucyjnej gwarancji wydania przez Trybunał w ich sprawie orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Deklarowany przez Trybunał średni czas rozpoznania spraw przekracza połowę konstytucyjnego 4-letniego okresu trwania kadencji Sejmu. Można zatem założyć, że kwestionowany przepis w praktyce zamyka posłom możliwość uzyskania od Trybunału rozstrzygnięcia, jeżeli nie złożą wniosku w początkowych miesiącach trwania kadencji Sejmu.

Konstytucja w art. 4 ust. 1 stanowi, że „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Z zasady zwierzchnictwa Narodu wynika „podporządkowanie wszystkich organów władzy publicznej woli ogółu obywateli. Żaden z tych organów nie może wykonywać władzy w imieniu i interesie własnym, jakiejś osoby, grupy społecznej, organizacji lub partii, lecz tylko w imieniu, z upoważnienia i w interesie całego Narodu. Odwołanie do obowiązków wobec Narodu zawiera ślubowanie poselskie i senatorskie [...]” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 24). Prawa posłów do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego nie można rozpatrywać w oderwaniu od art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym „Posłowie są przedstawicielami Narodu” (a na mocy art. 108 w związku z art. 104 zdaniem pierwszym Konstytucji postanowienie to należy odnosić także do senatorów).

Legitymacja wnioskowa do Trybunału Konstytucyjnego nie służy wyłącznie abstrakcyjnie pojmowanym „grupom posłów” (ani „grupom senatorów”) oraz ich indywidualnym interesom. Posłowie (senatorowie) sprawują swój mandat i realizują wszystkie swoje konstytucyjne kompetencje w imieniu Narodu. W świetle Konstytucji posłowie nie składają wniosków do Trybunału w imieniu własnym ani określonych partii politycznych. Zasada zwierzchnictwa Narodu przesądza, że prawo posłów (lub senatorów) do wnoszenia wniosków do Trybunału dokonywane jest w interesie całego Narodu. Zatem niekonstytucyjne ograniczenie legitymacji czynnej posłów lub senatorów do składania wniosków do Trybunału w aspekcie temporalnym prowadzi w konsekwencji do naruszenia zasady zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji).

Kompetencja do złożenia wniosku o abstrakcyjną kontrolę norm przez grupę posłów lub senatorów stanowi także proceduralną gwarancję realizacji zasady pluralizmu politycznego (art. 11 Konstytucji) oraz „otwiera dostęp do TK opozycji parlamentarnej” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 6; zob. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 206, wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11). W doktrynie podkreśla się, że inicjatywa wnioskowa posłów (senatorów) do Trybunału Konstytucyjnego „stanowi podkreślenie zasady pluralizmu politycznego i możliwości podejmowania przez mniejszość parlamentarną obrony instytucji demokratycznego państwa przed zakusami większości rządzącej. Jednocześnie – czego dowodzi dotychczasowa praktyka –

realizacja tej kompetencji jest najczęściej konsekwencją przegranych głosowań w Sejmie przez większość parlamentarną” (A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 191, Nb 44-51, s. 1235).

4.2. Niezgodność z art. 7 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 188 Konstytucji

Marszałek Sejmu wyraża przekonanie, że art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK jest niezgodny z art. 7 w związku z 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 188 Konstytucji przez to, że ogranicza konstytucyjną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do badania i rozstrzygania kwestii istnienia legitymacji wnioskowej grupy posłów lub senatorów. Brak możliwości dokonywania przez Trybunał oceny legitymacji czynnej posłów lub senatorów w wypadku zakończenia kadencji Sejmu skutkuje ograniczeniem konstytucyjnej kompetencji Trybunału do orzekania w tych sprawach.

Konstytucja wyraża w art. 7 podstawową dla funkcjonowania państwa zasadę legalizmu, która nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa. Z brzmienia „art. 7 wynika wprost ustrojowa zasada prawna (konstytucyjna) legalizmu nakładająca określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo, jak i te, które je tworzą, w oparciu o odpowiednie przepisy kompetencyjne, proceduralne i materialne. Obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązkiem prawodawcy [...] jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy” (W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 7, s. 244).

Dla analizowanej sprawy kluczowy jest aspekt zasady legalizmu jako dyrektywy interpretacyjnej (M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 47). Przez „działanie na podstawie prawa”, o którym mowa w art. 7 Konstytucji, rozumieć należy „wymóg legitymacji prawnej dla wszelkiej aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej [...]. Kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać [...], lecz musi być ona określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa [...]”. W sprzeczności z art. 7 Konstytucji pozostaje także taka „wykładnia prawa, która

prowadzi do dorozumianych ograniczeń obowiązywania przepisu” (W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 7, s. 246-247).

Trybunał Konstytucyjny funkcjonuje w oparciu o zasadę skargowości, co oznacza, że nie może wszczynać postępowań z własnej inicjatywy. Z perspektywy pozycji ustrojowej Trybunału kluczowe jest zatem każdorazowe przesądzenie przez Trybunał czy podmiot, który zwraca się o zbadanie zgodności prawa z Konstytucją, ma do tego konstytucyjną podstawę, a więc czy dysponuje legitymacją czynną w postępowaniu przed Trybunałem.

Wymóg posiadania przez wnioskodawcę legitymacji czynnej wynika z zasady skargowości (art. 191 Konstytucji) i stanowi jedną z tzw. pozytywnych przesłanek procesowych, a więc umożliwiających Trybunałowi prowadzenie postępowania. A *contrario* – brak wymaganej legitymacji czynnej stanowi negatywną przesłankę procesową, która nakazuje Trybunałowi umorzenie postępowania. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że kwestię tego „czy dany podmiot dysponuje legitymacją do wystąpienia z wnioskiem wobec Trybunału Konstytucyjnego i czy dany akt normatywny, ze względu na swą treść, podlega zakwestionowaniu przez ten podmiot, rozstrzyga sam Trybunał” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2008 r.*, Warszawa 2008, s. 379).

Krąg podmiotów mających legitymację czynną do Trybunału został określony w Konstytucji w sposób enumeratywny, tak jak zakres kompetencji oraz kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Z zasady legalizmu oraz zasady skargowości (art. 7 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) wynika konstytucyjny zakaz wszczynania postępowań i orzekania przez Trybunał z wniosku podmiotów pochodzących spoza konstytucyjnie określonego kręgu. Ze względu na to, że legitymacja wnioskowa do Trybunału ma swoje źródło w Konstytucji, a Trybunał nie może orzekać inaczej, jak tylko z inicjatywy konstytucyjnie umocowanego podmiotu, to na mocy art. 7 Konstytucji w związku z art. 191 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest wyłącznym organem konstytucyjnie umocowanym do badania i rozstrzygania o istnieniu albo braku istnienia legitymacji czynnej grup posłów lub senatorów w wypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu. Tego rodzaju konstytucyjna kompetencja nie może zostać ani wyłączona, ani ograniczona w ustawie. Ustawa nie może „wyręczać” Trybunału w realizacji jego wyłącznej kompetencji.

Innymi słowy, w świetle Konstytucji Trybunał Konstytucyjny ma wyłączną kompetencję do rozstrzygnięcia w przedmiocie tego czy określony podmiot dysponuje legitymacją wnioskową w sprawach leżących w zakresie jego kognicji (art. 7 w związku z 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 188 Konstytucji). Trybunał konsekwentnie podtrzymuje pogląd, z którego wynika, że na każdym etapie postępowania jest obowiązany do badania czy nie zachodzą ujemne przesłanki prowadzenia postępowania w sprawie hierarchicznej kontroli norm skutkujące koniecznością umorzenia postępowania (wyroki TK: z 18 kwietnia 2018 r. sygn. akt K 52/16; 17 lipca 2018 r., sygn. akt K 9/17 oraz postanowienie TK z 11 października 2017 r., sygn. akt K 14/16). Kompetencja ta nie może być ani wyłączona, ani ograniczona w jakikolwiek sposób, natomiast art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK ogranicza tę kompetencję na poziomie ustawowym w aspekcie temporalnym.

Kwestionowany przepis pozostaje bez wpływu na możliwość badania przez Trybunał legitymacji czynnej grup posłów lub senatorów od momentu wniesienia przez nich wniosku do Trybunału i przez cały okres toczącego się postępowania nakładający się na czas trwania kadencji Sejmu.

Niekonstytucyjność kwestionowanego przez Marszałka Sejmu przepisu ujawnia się dopiero w pewnym momencie toczącego się postępowania, a mianowicie w sytuacji ziszczenia się określonej w nim przesłanki, tj. zakończenia kadencji Sejmu i Senatu. Uniemożliwia on Trybunałowi rozstrzygnięcie kwestii tego czy pomimo zakończenia kadencji Sejmu i Senatu grupa co najmniej 50 posłów (lub co najmniej 30 senatorów) wciąż posiada legitymację wnioskową w postępowaniu przed Trybunałem. Przepis rangi ustawowej odbiera więc Trybunałowi wyłączną kompetencję do badania legitymacji czynnej w odniesieniu do grup posłów lub senatorów. Kompetencja ta przysługuje wyłącznie Trybunałowi na mocy samej Konstytucji i na każdym etapie prowadzonego przed nim postępowania. W sprzeczności z nią pozostaje art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK, który obliguje Trybunał do umorzenia postępowania. Postanowienie o umorzeniu postępowania wydane na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK nie spełnia kryteriów orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, w szczególności nie rozstrzyga o zgodności albo niezgodności, względnie braku adekwatności wzorca. Nie posiada też atrybutów ostateczności ani mocy powszechnie wiążącej.

W świetle Konstytucji prawo do wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez legitymowany do tego podmiot skorelowane jest z gwarancją uzyskania od Trybunału wiążącego rozstrzygnięcia. Wniesienie wniosku aktualizuje po

stronie Trybunału obowiązek jego rozpoznania i wydania orzeczenia, stanowiąc gwarancję uzyskania przez wnioskodawcę orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie może odmówić przyjęcia do rozpoznania wniosku, który pochodzi od konstytucyjnie legitymowanego podmiotu i który spełnia minimalne wymogi formalne (a gdy wymogów tych nie spełnia – Trybunał powinien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia ewentualnych braków). Jeżeli jednak Trybunał przyjmie wniosek do rozpoznania, to – w świetle Konstytucji – nie może uchylić się od wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Kwestionowany przepis uniemożliwia Trybunałowi rozpoznawanie spraw, do rozpoznania których jest obowiązany na mocy Konstytucji.

Wynikająca z art. 191 Konstytucji zasada skargowości determinuje tryb postępowania przed Trybunałem i obejmuje „niemożność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny z inicjatywy własnej ani z urzędu, orzekanie w granicach wyznaczonych przez wnioskodawcę oraz obowiązek rozpoznania każdego wniosku skierowanego do sądu konstytucyjnego” (B. Naleziński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 191, s. 571). Trybunał „ma obowiązek rozpoznania każdego wniosku (pytania prawnego, skargi), który do niego wpłynie. Nie może zatem pozostawić sprawy bez rozpoznania. Zarówno motyw skorzystania z kompetencji do zainicjowania postępowania, jak i ewentualna bierność podmiotów legitymowanych w korzystaniu z kompetencji pozostają poza oceną sądu konstytucyjnego. Trybunał nie może pozostawić bez rozpoznania wniosku złożonego na podstawie art. 191 Konstytucji RP” (A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 191, Nb 20, s. 1227). Konstytucja nie pozwala Trybunałowi na uchylenie się od wydania orzeczenia, jeśli tylko wpłynie do niego wniosek pochodzący od konstytucyjnie legitymowanego podmiotu, który spełnia minimalne wymogi formalne i mieści się w ramach kompetencji orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego. Marszałek Sejmu w pełni podziela wiodące stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek rozpoznania każdego wniosku (pytania prawnego, skargi), który do niego wpłynie.

Naruszenie Konstytucji przez kwestionowany przepis polega na ograniczeniu wyłącznej kompetencji Trybunału do rozstrzygania o istnieniu legitymacji czynnej posłów lub senatorów w wypadku zakończenia kadencji Sejmu, a jednocześnie obliguje Trybunał do umorzenia spraw z wniosku tychże podmiotów. Zatem przepis rangi ustawowej – wbrew Konstytucji – wymusza na Trybunale uchylenie się od

rozpoznania spraw z wniosku posłów lub senatorów, pomimo ciężącego na Trybunale obowiązku orzeczniczemu.

4.3. Niezgodność z wyrażoną w Preambule Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 173 Konstytucji

Marszałek Sejmu zarzuca art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK naruszenie wyrażonej w Preambule Konstytucji zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 oraz w związku z art. 173 Konstytucji.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza przywoływanie poszczególnych zasad lub wartości wyrażonych lub wywodzonych z Preambuły Konstytucji do oceny konstytucyjności określonych regulacji prawnych. Odnosząc się do zasady rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych – wyrażonej wprost w tekście Preambuły – Trybunał dopuszcza traktowanie tej zasady jako samodzielnego wzorca kontroli kwestionowanych przepisów (zob. wyroki TK: 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). Częściej jednak odwoływał się do niej jedynie pośrednio, w kontekście uzupełnienia argumentacji o niezgodności kwestionowanych unormowań z innymi wzorcami kontroli (zob. wyroki TK: z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04; z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06; z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Niewątpliwie jednak – w świetle dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego – zasada rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych może stanowić główny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa w trybie kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym.

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: 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; 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; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08).

Zasadę sprawności i rzetelności można odnosić do przepisów regulujących działanie instytucji publicznych, a w szczególności tych, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję. Wymaga zatem przesądzenia czy zasada ta może stanowić adekwatny wzorzec kontroli względem przepisów regulujących organizację i tryb postępowania przed Trybunałem. W tym celu należy ocenić, 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). Stworzony został 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). Innymi słowy, uchwalając ustawę, o której mowa w art. 197 Konstytucji, ustawodawca zobowiązany jest zagwarantować sprawność, rzetelność i efektywność działania Trybunału Konstytucyjnego.

Podsumowując, kwestionowany art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK zawarty został w ustawie regulującej organizację i tryb postępowania przed Trybunałem, a więc akcie normatywnym regulującym działanie organu należącego do kategorii „instytucji publicznych stworzonych w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez

Konstytucję”. Innymi słowy, zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych stanowi adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, co oznacza, że art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK nie tylko może, lecz – ze względu na swoją treść – wręcz powinien zostać z tą zasadą skonfrontowany.

Trybunał Konstytucyjny sformułował w swoim orzecznictwie trzy konstytucyjne kryteria oceny przepisów regulujących ustrój 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 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: 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 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 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 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: a) niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią (np. art. 190 ust. 2 Konstytucji), b) w terminach konstytucyjnie wyznaczonych (np. art. 122 ust. 2 Konstytucji) albo c) bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy przepisy

konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost (np. art. 45 ust. 1 Konstytucji). 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 (wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16).

Konstytucyjna 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 towarzyszą uchwalaniu regulacji ustawowej, a ponadto uwzględnienia treści konstytucyjnych przepisów regulujących ustrój i procedurę postępowania przed organem, którego sprawność, rzetelność i efektywność działania naruszył ustawodawca. W wypadku Trybunału Konstytucyjnego podstawowe znaczenie mają: art. 188, art. 191, art. 195 oraz art. 197 Konstytucji. Należy także uwzględnić, 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).

Marszałek Sejmu wyraża pogląd, że art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK godzi w zasadę sprawności i rzetelności działalności instytucji publicznych w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego we wszystkich trzech jej aspektach: sprawności, rzetelności oraz efektywności.

Przede wszystkim kwestionowany przepis nie spełnia kryterium sprawności, które za konstytucyjnie niedopuszczalną nakazywałoby uznać regulację wyłączającą wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulującą ją w sposób niespójny. Godzi on jednocześnie w gwarantowaną konstytucyjnie niezależność Trybunału Konstytucyjnego, która „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: sygn. akt 9 marca 2016 r., akt K 47/15; 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16).

Analizowany przepis wyraźnie ogranicza podstawową kompetencję orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, jaką jest dokonywanie hierarchicznej kontroli

norm (art. 188 Konstytucji) w odniesieniu do spraw wszczętych wnioskami posłów lub senatorów (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) w wypadku zakończenia kadencji Sejmu. Kwestionowana regulacja stoi więc na przeszkodzie wykonywania kompetencji fundamentalnej z perspektywy pozycji ustrojowej Trybunału jako organu stojącego na straży wartości, praw i wolności wyrażonych w Konstytucji. Wynikająca z art. 191 Konstytucji zasada skargowości nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowiązek wydania orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, jeśli tylko wpłynie do niego wniosek konstytucyjnie legitymowanego podmiotu. Posłowie oraz senatorowie mają z mocy samej Konstytucji nieograniczoną legitymację wnioskową do Trybunału. Kwestionowany przez Marszałka Sejmu przepis rangi ustawowej uniemożliwia Trybunałowi wykonanie jego głównej kompetencji polegającej na rozstrzygnięciu o zgodności albo niezgodności z Konstytucją prawa kwestionowanego przez posłów lub senatorów, ponieważ zmusza Trybunał do umorzenia postępowania w wypadku zakończenia kadencji Sejmu. Innymi słowy, kwestionowany przepis rangi ustawowej zmusza Trybunał od uchylenia się od wykonania jego podstawowej kompetencji w odniesieniu do wniosków złożonych przez posłów lub senatorów. Orzeczenie o niekonstytucyjności skarżonego przepisu sprawiłoby, że Trybunał mógłby z urzędu badać istnienie legitymacji wnioskowej posłów lub senatorów w wypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu.

Kwestionowany przepis narusza także kryterium rzetelności rozumianej jako działanie instytucji w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa oraz umożliwiający przewidywalność przesłanek oraz konsekwencji działania tego organu. Każdy obywatel i każdy organ państwowy ma prawo oczekiwać, że jeśli do Trybunału wpłynął wniosek w określonej sprawie, to Trybunał wyda w tej sprawie rozstrzygnięcie. Oczekiwanie to wynika z zasady skargowości (art. 191 Konstytucji), z którą skorelowany jest obowiązek wydania przez Trybunał orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis odbiera obywatelom i organom państwowym konstytucyjną gwarancję wydania przez Trybunał orzeczenia w sprawach z wniosku posłów lub senatorów. Posłom lub senatorom – jako wnioskodawcom – dodatkowo odbiera natomiast gwarancję uzyskania rozstrzygnięcia w zainicjowanej przez nich sprawie. Posłowie lub senatorowie nie składają wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w imieniu własnym, lecz wykonują swój mandat w imieniu Narodu. Kwestionowany przepis stwarza stan nieprzewidywalności działalności orzeczniczej Trybunału uzależniając wykonywanie przez Trybunał

kompetencji orzeczniczych od zaistnienia zdarzenia w postaci zakończenia kadencji Sejmu. Wywołuje stan niepewności czy Trybunał wyda orzeczenie przed końcem kadencji Sejmu czy umorzy postępowanie w związku z zakończeniem kadencji Sejmu. Daje zatem Trybunałowi – z punktu widzenia Konstytucji niedopuszczalną – możliwość arbitralnego decydowania o tym czy rozpozna określoną sprawę przed końcem kadencji Sejmu czy pozwoli aby względem konkretnej sprawy ziszcła się dyspozycja art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK. Konstytucyjna pozycja Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów państwowych opartym na podziale władzy wyłącza możliwość wybierania przez Trybunał spraw do rozpoznania. Trybunał ma konstytucyjny obowiązek rozpoznania każdej sprawy, która do niego zostanie wniesiona, a posłowie oraz senatorowie mają konstytucyjną gwarancję uzyskania orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis wywołuje nieprzewidywalność działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do wniosków posłów lub senatorów.

Przepis nie spełnia też kryterium efektywności, rozumianej jako działanie instytucji bez nieuzasadnionej zwłoki. Konstytucyjnemu kryterium efektywności nie odpowiadałaby w szczególności taka regulacja, która skutkowałaby bezterminowym zawieszeniem postępowania albo wydłużeniem postępowania w sposób nieuzasadniony wartościami konstytucyjnymi. Kwestionowany art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK nie spełnia kryterium efektywności przez to, że prowadzi do obligatoryjnego umorzenia postępowania przed Trybunałem w wypadku zakończenia kadencji Sejmu. Przesłanka ta nie ma jakiegokolwiek konstytucyjnego uzasadnienia (a pozostaje w sprzeczności z art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 Konstytucji). Umorzenie postępowania nie stoi na przeszkodzie ponownemu wniesieniu wniosku przez grupę posłów lub senatorów na Sejm nowej kadencji. Oznacza jednak konieczność prowadzenia postępowania od początku, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Sprawia, że faktyczny czas rozpoznania przez Trybunał sprawy z wniosku grupy posłów lub senatorów – rozumianej jako rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego – ulega drastycznemu wydłużeniu (albo całkowitemu zakończeniu postępowania). Faktyczny czas rozpoznania wniosków poselskich należałoby liczyć od momentu złożenia wniosku w poprzedniej kadencji Sejmu do wydania wyroku w sprawie ponownie wniesionej przez posłów na Sejm następnej kadencji. Kwestionowana regulacja jest zatem rozwiązaniem skrajnie nieefektywnym i dysfunkcyjnym. Nieefektywność dostrzegalna jest nie tylko z perspektywy Trybunału i toczącego się przed nim

postępowania, lecz przede wszystkim z punktu widzenia obywatela i ochrony jego konstytucyjnych wolności lub praw. Przepis opóźnia wydanie wyroku, przez co powoduje wydłużenie czasu obowiązywania niekonstytucyjnego prawa. Tym samym bez żadnego uzasadnienia wydłuża czas, przez jaki naruszana jest Konstytucja. Innymi słowy, kwestionowany przepis sprawia, że potencjalnie niekonstytucyjne przepisy będą dłużej pozostawały częścią systemu prawnego, co z kolei nie służy realizacji zasady nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji).

Marszałek Sejmu wyraża przekonanie, że kwestionowany przepis osłabia skuteczność instrumentu, jakim jest wniosek grupy posłów (lub senatorów) o zbadanie zgodności z Konstytucją prawa oddziałującego na wolności lub prawa obywatelskie. Prowadzi ponadto do poważnego wydłużenia – z natury czasochłonnej – procedury kontroli konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Konsekwencją kwestionowanego przepisu jest konieczność umorzenia przez Trybunał z urzędu wszystkich będących w toku rozpoznawania spraw z wniosku posłów lub senatorów. Trybunał obowiązany jest do wydania stosownego postanowienia o umorzeniu postępowania, które kończy postępowanie przed Trybunałem. Przepis ten nie tylko nie sprzyja ekonomice procesowej w postępowaniu przed Trybunałem, lecz działa wbrew niej, ponieważ zmusza Trybunał do umorzenia postępowania w sprawach, którymi zajmował się przez kilka miesięcy, a nawet przez kilka lat. Ewentualne ponowne złożenie wniosku przez posłów lub senatorów nowej kadencji Sejmu – nawet jeśli są to wnioski o tożsamej treści w stosunku do umorzonych – wymaga od Trybunału prowadzenia postępowania w całości od początku. Ponowne wniesienie wniosku w nowej kadencji nie powoduje podjęcia (swoistego kontynuowania) poprzedniego postępowania, ponieważ zostało ono definitywnie i nieodwracalnie umorzone. Trybunał na nowo ma obowiązek przeanalizowania nowego wniosku pod względem formalnym, nadania nowej sygnatury, wyznaczenia na nowo sędziego sprawozdawcy, zwrócenia się do uczestników postępowania o przedłożenie stanowisk do nowej sprawy. Trybunał zmuszony jest zatem do zajmowania się sprawą na nowo, co jest niewątpliwie nieefektywne i kontrproduktywne z perspektywy ekonomii procesowej. Przygotowanie sprawy do rozpoznania związane jest z procesem analizy przez składy orzekające oraz współpracowników sędziów konkretnych problemów konstytucyjnoprawnych oraz badaniem dotychczasowego dorobku orzeczniczego Trybunału. Często też prowadzone są analizy prawoporównawcze, a niekiedy

korzysta się z dodatkowych specjalistycznych opinii. Istotnym elementem rozważań Trybunału w procesie przygotowywania rozstrzygnięcia jest jednak przede wszystkim badanie stanowisk uczestników postępowania oraz ewentualnych opinii *amicus curiae*.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym angażuje nie tylko Trybunał, lecz także inne organy państwowe – Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich (o ile zgłosi swój udział w sprawie), a także organ, który wydał skarżony akt normatywny – najczęściej Sejm. Kwestionowany przepis bez konstytucyjnego uzasadnienia kończy postępowanie przed Trybunałem z wniosku posłów (senatorów). Niweczy to pracę innych organów państwowych będących uczestnikami postępowania przed Trybunałem. Nie można także tracić z pola widzenia czynnika społeczeństwa obywatelskiego. W doniosłych społecznie sprawach do Trybunału wnoszone są opinie *amicus curiae* przygotowywane przez niezależnych ekspertów na zlecenie organizacji pozarządowych. Formalnie opinie te przyporządkowane są do konkretnej sprawy, co oznacza, że w sytuacji ponownego wniesienia sprawy z wniosku posłów (senatorów) na Sejm nowej kadencji także i opinie *amicus curiae* powinny być sporządzone i wniesione na nowo. Prowadzi to do dodatkowych, konstytucyjnie nieuzasadnionych kosztów (nie tylko nakładów finansowych, lecz przede wszystkim wkładu intelektualnego, z natury wymagającego poświęcenia znacznej ilości czasu) po stronie społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności organizacji pozarządowych.

Zdaniem Marszałka Sejmu skarżony przepis – istotnie godząc w sprawność orzeczniczą Trybunału w zakresie rozpoznawania wniosków poselskich (senackich) dodatkowo wpływa na dezorganizację prac parlamentarnych nad niektórymi projektami ustaw, w tym projektami obywatelskimi, które nie podlegają zasadzie dyskontynuacji prac parlamentarnych. Legitymacja wnioskowa posłów do Trybunału Konstytucyjnego ma charakter nieograniczony w szerokim tego słowa znaczeniu (a więc nie tylko w aspekcie zakresowym czy temporalnym). Prawo posłów (senatorów) do składania wniosków do Trybunału przysługuje wszystkim posłom – niezależnie od przynależności partyjnej, stanowiącej większość lub mniejszość parlamentarną. Mimo że legitymacja czynna posłów najczęściej bywa kojarzona z wnioskami posłów będących w opozycji parlamentarnej, przysługuje ona w równym stopniu posłom należącym do ugrupowań stanowiących większość parlamentarną, jak też posłom opozycji. Posłowie, w trakcie prac nad projektami ustaw mogą powziąć wątpliwości konstytucyjne dotyczące analizowanej przez siebie materii. W takiej sytuacji korzystają zazwyczaj z szybszej ścieżki w postaci opinii ekspertów wewnętrznych lub

zewnątrznych. Nieograniczoność legitymacji czynnej posłów umożliwia jednak posłom (senatorom) występowanie do Trybunału także w trakcie prac parlamentarnych w przedmiocie konstytucyjności przepisów, które zamierzają znowelizować.

Kwestionowany przepis zwiększa wydatki budżetowe związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ze względu na to, że działalność Trybunału i jego aparatu urzędniczego finansowana jest z budżetu państwa, dochodzi do bezproduktywnego wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na działalność Trybunału Konstytucyjnego (oraz innych organów państwowych będących uczestnikami postępowania przed Trybunałem). Czas, który Trybunał mógłby poświęcić na rozpoznanie innych spraw (w szczególności skarg konstytucyjnych obywateli, do złożenia których mają prawo na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji) zostaje poświęcony na rozpoznawanie spraw, które muszą zostać umorzone na mocy kwestionowanego przepisu bez konstytucyjnego uzasadnienia.

W ocenie Marszałka Sejmu art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK w niekonstytucyjny sposób wiąże zakończenie kadencji Sejmu z organizacją postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Sprzeciwia się temu – bardzo silnie zaakcentowana w regulacjach konstytucyjnych – konieczność zagwarantowania jak najdalej idącego rozdziału organów władzy sądowniczej (Trybunał Konstytucyjny) od organów władzy ustawodawczej (Sejm). Relacje między tymi dwiema władzami powinny być oparte na jak najdalej idącej separacji. Konstytucyjnie gwarantowana 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). Kwestionowany przepis uzależnia działalność Trybunału Konstytucyjnego od działalności Sejmu. Ograniczenie niezależności Trybunału polega na wprowadzeniu na poziomie ustawowym szczególnego rodzaju terminu granicznego na rozpoznanie spraw z wniosku posłów lub senatorów, którego przekroczenie wywołuje konieczność umorzenia spraw, nawet jeśli Trybunał rozpoczął już ich merytoryczne rozpoznanie. Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego przemawia za tym, że postępowanie przed Trybunałem nie powinno być powiązane z czasem trwania kadencji Sejmu.

Trybunał Konstytucyjny należy do kategorii organów stworzonych w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, a zatem przywołana

zasada znajduje zastosowanie do przepisów regulujących tryb i organizację postępowania przed Trybunałem. Będący przedmiotem zaskarżenia art. 59 ust. 1 pkt 5 uTK nie tylko nie sprzyja sprawności i rzetelności działania Trybunału, jako organu mającego służyć ochronie praw konstytucyjnych, lecz prowadzi do znaczącego wydłużenia postępowania przed Trybunałem, ponieważ powoduje konieczność umorzenia spraw, istotnych z punktu widzenia konstytucyjnych wolności lub praw podmiotowych. Przepis dezorganizuje pracę Trybunału Konstytucyjnego i uczestników postępowania przed Trybunałem (Sejm, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich). Zwiększa także ogólne koszty prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przede wszystkim w aspekcie relacji efektów pracy organu państwowego do kosztów jego funkcjonowania. Kwestionowany przepis znacząco osłabia skuteczność instrumentu posłów lub senatorów, jakim jest prawo do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Czyni legitymację wnioskową posłów (senatorów) w praktyce iluzoryczną, uzależniając ją od tempa działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej argumenty, wnoszę o stwierdzenie niezgodności art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze wskazanymi w petitum wniosku wzorcami kontroli konstytucyjnej.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek