

ODPIS

Poznań, dnia 27 stycznia 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12 A
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:
Rada Miasta Piły
Urząd Miasta Piły
Plac Staszica 10, 64-920 Piła
reprezentowana przez:
radcę prawnego
**prof. UAM dr hab. Krystiana
M. Ziemskiego**
Dr Krystian Ziemski & Partners
Kancelaria Prawna spółka
komandytowa
ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

Uczestnicy postępowania:
1. Sejm RP jako organ, który wydał akt
objęty wnioskiem
2. Prokurator Generalny

Dot. sprawy sygn. akt: **K 18/19**

PISMO PROCESOWE

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miasta Piły [dalej: Wnioskodawca], na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, którego odpis znajduje się w aktach sprawy, niniejszym przedstawiam stanowisko Wnioskodawcy wobec wyrażonych w sprawie stanowisk i wniosków Prokuratora Generalnego¹ oraz Sejmu RP² [określanych dalej łącznie: Uczestnikami postępowania], podtrzymując równocześnie w całości wniosek z dnia 14 sierpnia 2019 r. o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy

¹ Sformułowanych w piśmie z dnia 20 maja 2020 r.

² Sformułowanych w piśmie z dnia 11 sierpnia 2020 r.

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 2180) [dalej: ustawa nowelizująca] ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) [dalej: Konstytucja RP] oraz o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 328 z późn. zm.) [dalej: u.z.z.w.z.o.ś.] w brzmieniu nadanym ww. nowelizacją w zakresie wskazanym we wniosku ze wskazanymi we wniosku naruszonymi przepisami Konstytucji RP.

Ustosunkowując się kolejno do twierdzeń i wniosków przedstawionych przez Uczestników postępowania, wskazuję, co następuje:

1. Stanowisko Wnioskodawcy wobec twierdzeń Uczestników postępowania dotyczących relacji zakresu zaskarżenia wskazanego we wniosku do zakresu legitymacji wnioskowej Wnioskodawcy

Zarówno w stanowisku Sejmu RP, jak i w stanowisku Prokuratora Generalnego, w sposób nieuzasadniony poddano w wątpliwość zakres zaskarżenia określony we wniosku, kontestując:

- 1) dopuszczalność zaskarżenia ustawy nowelizującej w całości (co uczyniono w punkcie 1 lit. a-c wniosku) tj. w szerszym zakresie, aniżeli objęty wnioskiem zakres zaskarżenia przepisów u.z.z.w.z.o.ś. w brzmieniu i treści nadanej tą nowelizacją (określony w punkcie 2-7 wniosku)³,
- 2) dopuszczalność kwestionowania przez Wnioskodawcę dochowania wymaganego przepisami prawa trybu uchwalenia ustawy nowelizującej w zakresie określonym w punkcie 1 lit. a i c wniosku (tj. w zakresie dotyczącym zarzutów: naruszenia zasady rozpatrywania projektu ustawy w ramach trzech czytań sejmowych oraz naruszenia zasad poprawnej legislacji)⁴,

³ Zob. pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 4 uzasadnienia stanowiska Sejmu RP s. 10-11 oraz uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 13-14

⁴ Zob. pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 5 uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 11-12 oraz uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 14-16.

z powołaniem się na mylnie rozumianą przez Uczestników postępowania, ograniczoną (szczególną) legitymację wnioskową Wnioskodawcy.

1.1. Dopuszczalność zaskarżenia ustawy nowelizującej w całości

Uczestnicy postępowania błędnie uznali, że Wnioskodawca nie ma legitymacji do zaskarżenia w całości ustawy nowelizującej, gdyż ustawa ta nie stanowi „tylko o dodaniu lub zmianie [...] przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, które regulują zagadnienia bezpośrednio związane z zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego, ale również o uchyleniu, dodaniu lub zmianie innych przepisów u.z.z.w.z.o.ś., nie dotyczących zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego (m.in. o karze pieniężnej), jak i o zmianie innych ustaw w zakresie regulacji niezwiązanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego”⁵.

W konsekwencji, Uczestnicy postępowania błędnie przyjęli, że ustawa nowelizująca może być przez Wnioskodawcę zaskarżona wyłącznie w zakresie art. 1 pkt 6-8 i 10 (stanowiącym o uchyleniu ust. 1-5b i 7-13 w art. 24 i art. 24a u.z.z.w.z.o.ś. oraz o wprowadzeniu unormowań zaskarżonych w punktach 2-7 *petitum* wniosku tj. w zakresie, w jakim nowelizacja dotyczy bezpośrednio spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy).

Powyższe stanowisko świadczy o tym, że Uczestnicy postępowania **nieprawidłowo zidentyfikowali przedmiot zaskarżenia** określony w punkcie 1 wniosku, a w konsekwencji wyciągnęli błędne wnioski, co do dopuszczalnych granic wniosku - pomimo że kwestia ta została szczegółowo wyjaśniona przez Wnioskodawcę we wniosku⁶.

Celem rozwiania ewentualnych wątpliwości, podkreślić trzeba zatem ponownie, że wszystkie zarzuty sformułowane w punkcie 1 *petitum* wniosku tj. obejmujące ustawę nowelizującą (jako całość) **stanowią zarzuty o charakterze proceduralnym, a nie materialnym**. Przedmiotem zaskarżenia nie jest zatem w tym przypadku konkretna, wprowadzana do systemu prawnego norma prawna (zespół norm prawnych) – w niniejszej sprawie zespół norm prawnych zawartych

⁵ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 13.

⁶ Zob. np. s. 18 wniosku w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady rozpatrywania projektu ustawy w ramach trzech czytań sejmowych

w ustawie nowelizującej - lecz **dochowanie prawnie określonych reguł jej (ich) ustanowienia**. Pomimo zatem, że jako przedmiot zaskarżenia wskazywany jest akt normatywny (ustawa nowelizująca), **to w istocie kwestionowany (poddawany kontroli Trybunału) jest jego byt prawny z uwagi na poprawność trybu podjęcia (tj. jego włączenie do systemu prawa)**. W przypadku zarzutów formalnoprawnych przedmiotem zaskarżenia jest co prawda akt normatywny, lecz przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego w takim przypadku nie są wytwory czynności prawotwórczych (akty normatywne, przepisy prawne czy wywodzone z nich normy prawne), ale **określone czynności konwencjonalne organu prawodawczego**⁷. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, w takiej sytuacji ocena konstytucyjności aktu normatywnego sprowadza się do stwierdzenia, **czy miał miejsce skuteczny fakt prawotwórczy**, a nie czy konkretne normy aktu normatywnego są zgodne lub niezgodne z Konstytucją RP⁸.

Mając na względzie powyższe uwagi, w orzecznictwie TK przyjęto, że inaczej oceniana jest dopuszczalność zaskarżenia całej ustawy z uwagi na wzorce o charakterze materialnoprawnym, a inaczej dopuszczalność zaskarżenia całej ustawy z uwagi na wzorce o charakterze proceduralnym i kompetencyjnym⁹.

Na gruncie wypracowanej linii orzeczniczej TK nie budzi wątpliwości dopuszczalność orzekania o zgodności z Konstytucją RP całej ustawy, jeśli przywołany przez wnioskodawcę wzorzec **ma charakter normy proceduralnej bądź kompetencyjnej**. W takim przypadku bowiem Trybunał nie dokonuje kontroli treści norm wyrażonych w przepisach ustawy, lecz bada konstytucyjność dojścia aktu normatywnego do skutku¹⁰.

Również w piśmiennictwie zgodnie przyjmuje się, że w razie podniesienia przez wnioskodawcę zarzutów proceduralnych lub kompetencyjnych kontrolą Trybunału Konstytucyjnego **obejmowana jest ustawa jako całość**, a nie poszczególne normy nią wprowadzone¹¹. W literaturze przedmiotu podkreśla się,

⁷ Por. np. K. Działocha, *Problemy zgodności prawa z konstytucją*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1987, s. 43–74; S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2001, nr 9, s. 20.

⁸ B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, RPEiS 1993, nr 1, s. 53–54.

⁹ Zagadnienie to referuje w sposób szczegółowy m.in. TK w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, OTK ZU seria A z 2012 r., Nr 7, poz. 78.

¹⁰ *Tamże*;

¹¹ Zob. np. A. Syryt, W. Federczyk, *Konstytucyjne podstawy właściwości rzeczowej Trybunału Konstytucyjnego* [w:] J. Królikowski (red.), J. Podkowik (red.), J. Sułkowski (red.), *Kontrola*

że w przypadku kontroli aktu dokonywanego w aspekcie proceduralnym „Bez znaczenia jest [...] tematyka ustawy czy też treść zawartych w niej przepisów”¹². Istotą kontroli proceduralnej jest bowiem to, że Trybunał ocenia czynności stanowienia prawa na poszczególnych etapach postępowania ustawodawczego, niezależnie od treści ustawy¹³. W konsekwencji, przyjmuje się, że „Potwierdzenie wad proceduralnych lub kompetencyjnych, które wystąpiły w trakcie procesu ustawodawczego, jest wystarczającą przesłanką orzeczenia o niezgodności aktu normatywnego [...] z konstytucją.”¹⁴. Wszelkie bowiem przekroczenie kompetencji lub proceduralne uchybienia przy stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność norm wyrażonych w stanowionych przepisach z normami rangi konstytucyjnej¹⁵. Innymi słowy, wada proceduralna przesadza o wadzie materialnoprawnej, gdyż w systemie prawnym nie mogą obowiązywać – nawet najbardziej słuszne i zgodne z Konstytucją RP – rozwiązania materialnoprawne, które zostały przyjęte z pogwałceniem zasad i trybu stanowienia prawa.

W przypadku zarzutów o charakterze formalnoprawnym (proceduralnych lub ustrojowych) **regułą jest zatem kontrola zgodności z Konstytucją RP całego aktu normatywnego, gdyż procedura prawodawcza dotyczy aktu normatywnego jako całości**. Wyjątkiem jest jedynie sytuacja, gdy skarżona czynność prawodawcza ogranicza się do dającej się wyodrębnić części zaskarżanego aktu normatywnego. Z takim przypadkiem mamy do czynienia przede wszystkim w razie kwestionowania trybu przyjęcia poprawek do ustawy, kiedy to możliwa jest identyfikacja części aktu normatywnego (w sensie materialnym) przyjętego z naruszeniem przepisów proceduralnych lub kompetencyjnych.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, **za nieporozumienie** uznać należy zarzuty Uczestników postępowania wobec zakresu zaskarżenia określonego we wniosku z uwagi na brak wykazania, że nie

konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2017, dostępny w SIP LEX.

¹² P. Radziejewicz, *Czy Trybunał Konstytucyjny może uchylić całą ustawę? - polemika z artykułem Aleksandry Kustry "Kontrola konstytucyjności całej ustawy"*, Przegląd Sejmowy 2012, nr 3, s. 164.

¹³ Zob. np. P. Radziejewicz, *Czy Trybunał Konstytucyjny może uchylić...*, s. 164. Zob. też na ten temat A. Kustra, *Kontrola konstytucyjności całej ustawy*, Przegląd Sejmowy 2012, nr 2, s. 11–30.

¹⁴ P. Radziejewicz, *Czy Trybunał Konstytucyjny może uchylić ...*, s. 164.

¹⁵ Zob. np. A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 95 i M. Muszyński, *Glosa do wyroku TK z dnia 14 listopada 2018 r., Kp 1/18*, Prok.i Pr. 2019, nr 9, s. 166-183.

wszystkie przyjęte w ustawie nowelizującej rozwiązania normatywne dotyczą spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy. Bezsprzeczne (tj. niekwestionowane przez Uczestników postępowania) w niniejszej sprawie jest, że ustawa nowelizująca w zakresie art. 1 pkt 6-8 i 10 **dotyczy – w ujęciu materialnoprawnym - spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy**. Z uwagi jednak na treść sformułowanych we wniosku zarzutów w stosunku do ustawy nowelizującej, w drodze których kwestionowane są **czynności prawodawcze dotyczące ustawy nowelizującej jako całości**, koniecznym było jej „wynikowe” zaskarżenie w całości, pomimo że w ujęciu materialnym jedynie część jej przepisów dotyczy spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy. W omawianej bowiem sytuacji stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów ustawy nowelizującej **pociąga za sobą funkcjonalnie – bez konieczności dokonywania odrębnej kontroli - stwierdzenie niekonstytucyjności pozostałych przepisów ustawy nowelizującej**. Stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego z uwagi na naruszenia proceduralne odnoszące się do czynności prawodawczych mających za przedmiot całą ustawę oznacza bowiem **że nie miał miejsca fakt prawotwórczy**. Akt wadliwie uchwalony nie może być bowiem w świetle reguł walidacyjnych traktowany jako źródło prawa. W odniesieniu do zarzutów proceduralnych lub kompetencyjnych nie ma zatem możliwości „*ich podzielenia i przyporządkowania*” do konkretnych norm prawnych, gdyż zarzuty te **nie dotyczą treści** konkretnych, wyrażonych w określonych przepisach, norm prawnych, ale sposobu ich ustanowienia (przyjęcia). W tym kontekście podkreślić trzeba również – o czym szerzej będzie w kolejnym punkcie – że kontrola dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny nie ma charakteru podmiotowego, lecz przedmiotowy i Trybunał orzekając o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów może orzec również w zakresie wykraczającym poza naruszenie „interesu” wnioskodawcy dla ochrony porządku konstytucyjnego – taka sytuacja zachodzi w szczególności w sytuacji gdy kwestionowany akt normatywny nie stanowi aktu normatywnego w ujęciu konstytucyjnym z uwagi na wady proceduralne towarzyszące jego ustanowieniu (podjęciu).

1.2. Dopuszczalność kwestionowania trybu uchwalenia ustawy nowelizującej

W odniesieniu do problematyki dopuszczalności zakwestionowania przez Wnioskodawcę dochowania trybu uchwalenia ustawy nowelizującej ujmowanego jako cały proces prawodawczy, zarówno Sejm RP, jak i Prokurator Generalny, **bezpodstawnie uznali**, że kontrola w niniejszej sprawie może obejmować

wyłącznie zarzut sformułowany w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku tj. zarzut naruszenia procedury podjęcia ustawy nowelizującej w części dotyczącej niezasięgnięcia wymaganej ustawowo opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego [dalej także: Komisja Wspólna] do projektu ustawy nowelizującej.

Uzasadniając ww. stanowisko Uczestnicy postępowania wskazali, że przepis art. 191 ust. 2 Konstytucji RP ograniczający legitymację wnioskową organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do zaskarżenia aktów normatywnych dotyczących spraw objętych ich zakresem działania rozumieć należy w ten sposób, że nie tylko zaskarżany akt normatywny musi spełniać zacytowany warunek, ale również kwestionowana procedura ustawodawcza musi dotyczyć „*spraw objętych zakresem działania*” tych organów w tym sensie, że podmioty o ograniczonej zdolności wnioskowej mogą kwestionować tylko te czynności podejmowane w toku procedury ustawodawczej, w których biorą, czy też mogli brać czynny (aktywny) udział¹⁶.

Z ww. interpretacją przepisu art. 191 ust. 2 Konstytucji RP **nie sposób się zgodzić**, gdyż nie znajduje ona oparcia ani w jego treści, ani w jego celu, jakim jest zapewnienie ochrony porządku konstytucyjnego. Przeciwnie, przepis ten wyznacza wyłącznie granice legitymacji wnioskowej w ujęciu materialnym zawężając ją wyraźnie do zaskarżenia norm prawnych wykazujących związek z zakresem działania (właściwością) wnioskodawcy. Ograniczenia tego kategoriycznie nie można przenosić na zakres kognicji, rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, który kontroluje zaskarżone przepisy w ujęciu materialno- i formalnoprawnym.

W swych stanowiskach Sejm RP i Prokurator Generalny przytoczyli kilka orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na ich poparcie, w których sformułowana została analogiczna interpretacja przepisu art. 191 ust. 2 Konstytucji RP. Przytoczonych przez Uczestników postępowania stanowisk Trybunału Konstytucyjnego nie można jednak traktować jako swoistych aksjomatów. Zostały one bowiem słusznie skrytykowane przez doktrynę prawa¹⁷, a nadto **nie stanowią**

¹⁶ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 14-16 oraz Stanowisko wyrażone w pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 5 uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 11-12.

¹⁷ Zob. np. M. Wiącek, *Legitymacja organizacji pracodawców do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] R. Balicki (red.), M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzciańskiemu*, Warszawa 2012, s. 512, a także: A. Mączyński J. Podkowiak, *Komentarz do art. 191 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, dostęp SIP Legalis.

stanowisk jednolicie przyjętych i ugruntowanych w orzecznictwie, gdyż można wskazać również szereg innych orzeczeń Trybunału, w których rozpoznawał on merytorycznie zarzuty formalnoprawne dotyczące procesu ustawodawczego podnoszone przez podmioty o ograniczonej legitymacji wnioskowej, w których kwestionowały one elementy procesu ustawodawczego, w których nie brały one aktywnego udziału, w szczególności zaś realizację w procesie ustawodawczym zasady trzech czytań sejmowych¹⁸.

W ocenie Wnioskodawcy przepis art. 191 ust. 2 Konstytucji RP **nie daje żadnych podstaw** do zawężenia legitymacji wnioskowej podmiotów, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5 tegoż przepisu, wyłącznie do kwestionowania tych elementów procedury prawodawczej, w których podmioty te biorą aktywny udział. Za odrzuceniem skrajnie zawężającej wykładni omawianego przepisu przemawiają następujące argumenty natury konstytucyjnej:

- 1) **dosłowna treść art. 191 ust. 2 Konstytucji RP**, który wyraźnie ogranicza legitymację wnioskową określonych w nim podmiotów prawa wyłącznie w płaszczyźnie materialnoprawnej stanowiąc, że to kwestionowany przez nie akt normatywny przedmiotowo ma dotyczyć spraw objętych ich zakresem działania,
- 2) **cel inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**, jakim jest kontrola prawa w ujęciu przedmiotowym dla ochrony porządku konstytucyjnego,
- 3) **brak sformułowania na gruncie Konstytucji RP praw i obowiązków podmiotów o ograniczonej zdolności wnioskowej do aktywnego uczestniczenia w procedurach prawodawczych poprzedzających ustanowienie (przyjęcie) aktów normatywnych**, o których mowa w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP, których naruszenie mogłoby legitymować te podmioty do uruchomienia procedury kontrolnej przed Trybunałem Konstytucyjnym,
- 4) **ugruntowane w polskim systemie prawnym standardy demokratycznych procedur prawnych**, które w odniesieniu do podmiotów o ograniczonej legitymacji procesowej zawsze wiążą inicjowanie

¹⁸ Zob. np. wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06, OTK ZU seria A z 2006 r. Nr 4, poz. 45; wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05, OTK ZU seria A z 2007 r., Nr 6, poz. 49; wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK ZU seria A z 2011 r., Nr 6, poz. 56; wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12, OTK ZU seria A z 2013 r., Nr 8, poz. 121.

postępowania z ochroną ich praw w ujęciu prawa materialnego, uznając kontrolę kwestii formalnoprawnych za instrumentalną względem ochrony praw w ujęciu materialnoprawnym.

Rozwijając powyższe, wskazać trzeba w pierwszej kolejności, że Konstytucja RP określa w sposób wyczerpujący krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania kontrolnego przed TK i słusznie wskazuje się w doktrynie, że „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.”¹⁹. Konsekwentnie przyjęć trzeba również, że **także wykładnia przepisów Konstytucji RP nie może prowadzić do analogicznych skutków**. Wykładnia przepisów Konstytucji RP w omawianym zakresie powinna być zatem **dosłowna w tej części, w której użyte zwroty normatywne nie budzą wątpliwości interpretacyjnych**. O ile zatem użyty w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP termin „sprawy objęte zakresem działania” wnioskodawcy jest zwrotem niesprecyzowanym i wymaga interpretacji w ramach odniesienia do regulacji prawnych traktujących o statusie prawnym wnioskodawcy (zakresie jego działania, który da się ustalić), o tyle zwrot „akt normatywny” **ma konstytucyjnie określone znaczenie** i nie może być interpretowany w sposób prowadzący do ograniczenia legitymacji wnioskodawców, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji RP.

Przepis art. 191 ust. 2 Konstytucji RP jest przepisem procesowym, który odczytywać należy w kontekście właściwości rzeczowej TK²⁰. Zwrot „akt normatywny” używany jest w nim w kontekście jurysdykcji Trybunału, o której traktuje art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP. Przepis ten wymienia, jakie akty normatywne (akty stanowienia prawa) podlegają kognicji Trybunału. Aktami tymi są: ustawy, umowy międzynarodowe, a także przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Rozumienie zwrotu „akt normatywny” przez pryzmat art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP nakazuje zatem przyjąć, że podmioty o ograniczonej zdolności wnioskowej mogą kwestionować wyłącznie akty normatywne wymienione w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP, które spełniają nadto warunek regulowania spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Zaskarżeniem nie mogą natomiast być objęte np. akty prawa miejscowego, czy akty

¹⁹ A. Mączyński J. Podkowik, *Komentarz do art. 191 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, dostęp SIP Legalis.

²⁰ *Tamże*;

indywidualne wydawane przez centralne organy państwowe, nawet wtenczas gdy akty te „dotyczą spraw objętych zakresem działania” wnioskodawcy.

Zestawienie w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP zwrotu „akt normatywny” i zwrotu „dotyczący spraw objętych zakresem działania” wnioskodawcy jednoznacznie świadczy nadto o tym, że przepis ten konstruuje ograniczenie legitymacji wnioskowej **w ujęciu materialnoprawnym**. Zwrot „akt normatywny dotyczący spraw” wyraźnie wskazuje bowiem **na przedmiot regulacji** kwestionowanego aktu normatywnego tj. zakres regulowanych nim spraw, który dotyczyć musi zakresu działania wnioskodawcy. Chodzi tutaj zatem o relację norm prawnych wprowadzanych do systemu prawnego kwestionowanym aktem normatywnym do **norm prawnych wyznaczających właściwość rzeczową wnioskodawcy**. Wykazanie tej relacji czyni zdolność wnioskową podmiotów z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP zdolnością szczególną, gdyż mogą one inicjować postępowanie kontrolne przed Trybunałem jedynie w związku ze skonkretyzowanymi przedmiotowo sprawami pozostającymi w związku z właściwością tych podmiotów. Wyżej sformułowanego wniosku nie zmienia fakt, że Trybunał Konstytucyjny kontroluje akt normatywny nie tylko w ujęciu materialnoprawnym, lecz także w ujęciu kompetencyjnym i proceduralnym. Kontrola formalnoprawna aktu normatywnego nie zmierza bowiem do oceny konstytucyjności przedmiotu regulacji kwestionowanego aktu normatywnego, lecz do oceny, **czy w ogóle miał miejsce fakt prawotwórczy**, a tym samym, czy doszło do uchwalenia/wydania aktu normatywnego w materialnym rozumieniu, **który może podlegać kontroli Trybunału**.

Wyżej opisane ujęcie legitymacji szczególnej z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP potwierdza m.in. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13²¹, w którym Trybunał stwierdził, że „Zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji, podmioty mające **rzeczowo** ograniczoną legitymację wnioskową mogą inicjować kontrolę konstytucyjności, jeżeli zaskarżony przepis <dotyczy spraw objętych ich zakresem działania>. W konsekwencji **koniecznym i wystarczającym etapem badania legitymacji tych podmiotów jest ustalenie, że zaskarżony przepis <dotyczy spraw objętych ich zakresem działania>**. Jeżeli zostanie to stwierdzone, Trybunał poddaje zaskarżony przepis **tzw. kontroli abstrakcyjnej**, ze wszystkimi konsekwencjami tego trybu postępowania dla zakresu orzekania.” Trybunał Konstytucyjny przyjął zatem, że warunek z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP **nie limituje granic rozpoznania**

²¹ OTK ZU seria A z 2014 r., Nr 11, poz. 118.

przez Trybunał wniosku podmiotu o ograniczonej zdolności wnioskowej. Oznacza to, że niezależnie od podmiotu inicjującego postępowanie, kontrola dokonywana przez Trybunał opiera się zawsze na tożsamyh zasadach – obejmując aspekt kompetencyjny, proceduralny i materialnoprawny. Trafnie tą zależność ujął również TK w wyroku z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00²², w którym podkreślił, że „Ustanowiony w art. 191 ust. 2 Konstytucji **warunek dopuszczalności złożenia wniosku** przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego polega na wymaganii istnienia związku między zaskarżonym przepisem a sprawami objętymi zakresem działania tego rodzaju jednostek. [...] Jeżeli warunek ten jest spełniony [...] nie ma przeszkód, aby sprawa została rozpatrzona **w całym wskazanym we wniosku zakresie**. Ani Konstytucja, ani ustawa o Trybunale Konstytucyjnym **nie ograniczają bowiem katalogu zarzutów niezgodności z Konstytucją, które może podnieść organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego**. W szczególności zakres ten nie jest zawężony tylko do przepisów, określających konstytucyjny status samorządu terytorialnego (jak to jest np. w Niemczech). Oznacza to, że - o ile zaskarżony przepis dotyczy zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego - jego kontrola w postępowaniu wnioskowym **winna mieć charakter kompleksowy, ograniczony tylko dyrektywą wynikającą z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**”. Z przedmiotowego wyroku wynika zatem, że ograniczenie wynikające z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP postrzegać należy jedynie jako **etap wstępnego ustalenia dopuszczalności złożenia wniosku przez podmiot o ograniczonej zdolności wnioskowej**, nie można natomiast go utożsamiać z ograniczeniem zakresu orzekania przez sam Trybunał Konstytucyjny, który kontrolując dany akt nie działa w interesie podmiotu inicjującego postępowanie kontrolne, lecz w interesie powszechnym. W tym kontekście podkreślić trzeba, że niemal wszystkie dotychczasowe ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (z wyjątkiem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r.; Dz. U. poz. 1064) konsekwentnie powtarzały przepis, mówiący o tym, że orzekając w sprawie „zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy.” (por. art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; art. 43 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r.; Dz. U. poz. 1157; art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: u.o.t.p.TK). Zacytowane założenie

²² OTK z 2001 r., Nr 7, poz. 217.

nakazuje przyjąć, że Trybunał oceniając materialnie poddany jego kontroli akt normatywny ma również obowiązek jego skontrolowania w ujęciu formalnoprawnym, co najmniej w zakresie w jakim żądanie takie formułuje wnioskodawca.

W kontekście powyżej poczynionych uwag zauważyć trzeba, że w orzecznictwie TK można spotkać nawet dalej idące stanowisko interpretacyjne od wyżej zaprezentowanego. W części orzeczeń Trybunał uznaje, że kontrola w aspekcie formalnoprawnym może być dokonywana przez Trybunał **także w zakresie szerszym, aniżeli zakres określony we wniosku inicjującym postępowanie kontrolne**. Przykładowo, w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07²³, Trybunał wskazał, że: „*O ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny podejmuje także z urzędu, niezależnie od treści wniosku (skargi); por. m.in. wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52. To zróżnicowanie ma genezę konstytucyjną; obecnie źródeł takiego stanowiska należy dopatrywać się w art. 188 Konstytucji. Przepis ten czyni przedmiotem kontroli konstytucyjności «ustawę», a więc akt normatywny, który doszedł do skutku w wyniku realizacji kompetencji normotwórczej i w wyniku wypełnienia konstytucyjnych wymogów proceduralnych. Podejmowanie badania konstytucyjności w tym zakresie z urzędu wynika z konieczności wypełnienia hipotezy art. 188 Konstytucji, dotyczącego kompetencji Trybunału Konstytucyjnego*”. Trybunał uznał zatem w tym, a także w wielu innych orzeczeniach²⁴, że podejmuje on kontrolę aktu normatywnego z perspektywy formalnoprawnej **z urzędu**, gdyż tylko akt normatywny stanowiący fakt prawotwórczy może stanowić przedmiot dokonywanej przez Trybunał kontroli merytorycznej (zgodności norm wyrażonych w kontrolowanym akcie normatywnym z normami wyższego rzędu). Pogląd ten Trybunał utrzymał niedawno także w wyroku z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt Kp 1/18²⁵.

Przechodząc dalej, podkreślić należy, że za przyjętym przez Wnioskodawcę we wniosku wynikiem wykładni przemawia także wykładnia celowościowa przepisu art. 191 ust. 2 Konstytucji RP tj. odwołująca się do funkcji, jaką wypełnia w ustroju państwa polskiego kontrola konstytucyjności norm prawnych realizowana

²³ OTK ZU seria A z 2007 r., nr 10, poz. 129

²⁴ Por. w szczególności wyrok z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08, OTK ZU seria A z 2009, nr 2, poz. 9 oraz wyrok z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU seria A z 2007 r., nr 10, poz. 129 i przywołana tam literatura.

²⁵ OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 4.

przez Trybunał Konstytucyjny. Z tej perspektywy podkreślić ponownie trzeba, że kontrola prawa dokonywana przez Trybunał stanowi **kontrolę w ujęciu przedmiotowym**. Ma ona przy tym **charakter obiektywny**²⁶. Oznacza to, że przedmiotem kontroli konstytucyjności jest przestrzeganie prawa przez prawodawcę, czyli ochrona prawa przedmiotowego, kontrola ta – nawet w sytuacji inicjowania jej przez podmiot o ograniczonej legitymacji wnioskowej - **nie stanowi nigdy instrumentu ochrony praw podmiotowych**. Postępowanie przed TK toczy się zatem zawsze w interesie publicznym „*nawet wówczas, kiedy zainicjowanie go w konkretnej sprawie było powodowane partykularnymi interesami wnioskodawcy lub kiedy wnioskodawca korzysta z przyznanego mu prawa instrumentalnie*”²⁷. Pomimo zatem konieczności wykazania związku kwestionowanego aktu normatywnego z zakresem działania wnioskodawcy, kontrola Trybunału Konstytucyjnego nie jest instrumentem skutecznego dochodzenia roszczeń jednostki lub podmiotów podobnych wobec prawodawcy, lecz instytucją służącą zapewnieniu porządku konstytucyjnego i z tej też perspektywy należy oceniać regulacje wyznaczające relacje legitymacji wnioskowej do zainicjowania postępowania przed Trybunałem do zakresu orzekania Trybunału. Zależność tą dobrze oddaje teza wyroku TK z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13²⁸, w której Trybunał podkreślił, że art. 191 ust. 2 Konstytucji RP nie wymaga, żeby TK orzekał wyłącznie w zakresie, w jakim zaskarżony przepis znajduje zastosowanie do wnioskodawcy. Czym innym jest bowiem inicjowanie kontroli przed Trybunałem, a czym innym przeprowadzana przez Trybunał kontrola abstrakcyjna (oderwana od interesu wnioskodawcy). W konsekwencji Trybunał przyjął we wskazanej sprawie, że niedopuszczalne są postulaty uczestników postępowania do ograniczenia zakresu orzekania do kontekstu sytuacji prawnej gmin żydowskich (których związek był wnioskodawcą) z pominięciem innych związków wyznaniowych. Trybunał potwierdził tym samym, że ograniczenia zakresu zaskarżenia sformułowane w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP, nie ograniczają zakresu kontroli sprawowanej przez Trybunał.

Rozumienie „*sprawy*” rozpoznawanej przez TK oznacza zatem sprawę w ujęciu przedmiotowym (sprawę konstytucyjności aktu normatywnego), a nie sprawę w ujęciu podmiotowym (sprawę naruszenia przez prawodawcę interesu

²⁶ Zob. np. wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU z 2001 r., nr 7, poz. 217.

²⁷ A. Mączyński J. Podkowik, *Komentarz do art. 191 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, dostęp SIP Legalis.

²⁸ OTK ZU seria A z 2014 r., nr 11, poz. 118.

konkretnego wnioskodawcy). Rozróżnienie tych dwóch koncepcji sprawy objętej kognicją Trybunału z perspektywy płaszczyzn kontroli konstytucyjności aktu normatywnego (kompetencyjnej, proceduralnej i materialnoprawnej) tłumaczy obecną w orzecznictwie i słuszną w ocenie Wnioskodawcy, linię odróżniającą etap inicjowania postępowania kontrolnego i etap właściwej kontroli sprawowanej przez Trybunał. W pierwszym etapie sprawa jest konkretyzowana i indywidualizowana do sytuacji prawnej Wnioskodawcy zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP (badania tego, czy kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy), w drugim etapie koncepcja podmiotowej kontroli nie jest już możliwa do pogodzenia z istotą sądownictwa konstytucyjnego przyjętego w polskim modelu ustrojowym, jaką jest ochrona nadrzędności Konstytucji RP. W drugim etapie badając sprawę przedmiotowo koniecznym jest dokonanie kontroli kwestionowanego aktu ponad granicami legitymacji Wnioskodawcy zgodnie z zasadami i trybem dokonywania kontroli abstrakcyjnej.

Wskazać wreszcie należy, że stanowisku zaprezentowanemu przez Uczestników postępowania przeczy wykładnia wewnątrzsystemowa Konstytucji RP. Konstytucja **nie formułuje bowiem żadnych wzorców kontroli o charakterze formalnym, na które mogliby powołać się wnioskodawcy o ograniczonej legitymacji wnioskowej** celem zakwestionowania aktów normatywnych dotyczących spraw objętych ich zakresem działania w ujęciu formalnoprawnym. Podmiotom tym Konstytucja RP nie przyznaje żadnych uprawnień do aktywnego uczestnictwa w procedurze ustawodawczej lub innej procedurze prawodawczej – w szczególności nie wyposaża ich w kompetencje do uzgadniania, opiniowania, czy zatwierdzania aktów normatywnych wymienionych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP. Konstytucja RP formułuje wyłącznie uprawnienia proceduralne podmiotów o ograniczonej legitymacji wnioskowej **o charakterze biernym** – mające wymiar powszechny (np. zagwarantowanie każdemu potencjalnemu adresatowi ustawowych norm prawnych, że ich wprowadzenie do systemu poprzedzi procedura trzech czytań sejmowych), lub szczególny (np. zagwarantowanie jednostkom samorządu terytorialnego, że projektom ustaw dotyczących organów samorządu terytorialnego, a także regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, nie można nadać trybu pilnego).

Przyjęcie interpretacji art. 191 ust. 2 Konstytucji RP wskazanej przez Uczestników postępowania oznaczałoby w konsekwencji brak legitymacji Wnioskodawcy do kwestionowania takich rażących naruszeń formalnych jak np.:

- opublikowanie aktu normatywnego bez podpisu Prezydenta RP,
- wprowadzenie zmian do aktu normatywnego po zakończeniu procedury parlamentarnej,
- wydanie aktu normatywnego przez niewłaściwy centralny organ państwowy lub bez udziału wymaganego ustawą organu współkompetentnego lub współdziałającego.

Równocześnie, interpretacja proponowana przez Uczestników postępowania pozbawiałaby Trybunał Konstytucyjny kompetencji do eliminowania z obrotu prawnego aktów normatywnych obarczonych wskazanymi powyżej przykładowo wadami proceduralnymi, ograniczając jego kontrolę wyłącznie do podniesionych przez wnioskodawcę wad materialnych kwestionowanego aktu normatywnego (który w przypadku wymienionych wad nie powinien być traktowany jako akt normatywny w rozumieniu art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP).

Tym samym, wbrew stanowisku Uczestników postępowania, ewentualną ocenę legitymacji wnioskowej podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP, do podnoszenia zarzutów formalnoprawnych można ujmować co najwyżej z perspektywy konstytucyjnego prawa każdego adresata norm prawnych do dobrej legislacji rozumianej jako obowiązek organów prawodawczych stanowienia norm prawnych na zasadach i w trybie zgodnym z Konstytucją RP. W żadnym wypadku, Konstytucja RP nie daje natomiast podstaw do zawężenia możliwości kwestionowania przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP, tylko tych elementów procedury prawodawczej, w której brali oni lub mogli brać udział, gdyż Konstytucja RP takiego udziału wskazanych podmiotów w ogóle nie przewiduje.

Podkreślić w kontekście dotychczasowych uwag należy również, że interpretacja proponowana przez Uczestników postępowania **pomija wzajemny związek przepisów proceduralnych i materialnych**. Przepisy proceduralne wyznaczające zgodne z Konstytucją RP standardy stanowienia prawa mają charakter instrumentalny względem przyjmowanych rozwiązań materialnych. Przepisy proceduralne mają gwarantować demokratyczny proces stanowienia prawa, tak by ustanawiane normy prawne wyrażały rzeczywistą intencję prawodawcy racjonalnego, którego konstrukcja opiera się także na normach proceduralnych (w szczególności tych wyznaczających metodologię procesu stanowienia prawa). Trudno przypisać domniemanie konstytucyjności normom

prawnym (w ujęciu materialnym) wprowadzonym do systemu prawnego z pogwałceniem zasad i trybu ich ustanowienia. Obowiązek przestrzegania przez organy władzy publiczne norm proceduralnych odróżnia bowiem państwa demokratyczne od państw autorytarnych, gdzie sposób stanowienia prawa zależy wyłącznie od woli podmiotu prawo stanowiącego.

Za odrzuceniem proponowanej przez Uczestników postępowania interpretacji art. 191 ust. 2 Konstytucji RP przemawia dodatkowo **odwołanie się do standardów innych procedur prawnych przyjętych w polskim porządku prawnym**. Najbardziej paralelną procedurą prawną do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny jest kontrola sprawowana przez sądy administracyjne w zakresie oceny legalności aktów prawa miejscowego ustanawianych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i organy terenowej administracji rządowej²⁹. Uruchomienie procedury sądowej w tym zakresie – podobnie jak uruchomienie kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym - jest ograniczone koniecznością wykazania przez skarżącego pewnego kwalifikowanego interesu. Przykładowo, uchwałę lub zarządzenie organu gminy może zaskarżyć tylko ten czyj interes prawny lub uprawnienie zostały takim aktem naruszone³⁰. Pomimo, że na gruncie procedury sądownoadministracyjnej przepisy wyraźnie ograniczają zdolność skargową indywidualnym interesem prawnym skarżącego, to zarówno w piśmiennictwie³¹, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych³², regułą przewodnią jest **przedmiotowe ujęcie sprawy sądownoadministracyjnej**, której cechą istotną jest obowiązek sądu administracyjnego kontroli zaskarżonego aktu **poza granicami interesu skarżącego w aspekcie proceduralnym i kompetencyjnym**. Oznacza to, że w ujęciu materialnym sądy administracyjne kontrolują zaskarżony akt wyłącznie

²⁹ Podobieństwo tych procedur jest odnotowywana w piśmiennictwie prawniczym zob. np. J. Parchomiuk, *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego*, ZNSA 2013, nr 6, s. 55 i M. Kamiński, *Mechanizm sądownoadministracyjnej kontroli legalności aktów prawa miejscowego*, [w:] M. Stahl (red.), Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, s. 556.

³⁰ Zob. przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w zw. z art. 50 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.)

³¹ Zob. np. B. Adamiak, *Przesłanki tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej*, ZNSA 2007, nr 1, s. 11; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 280; M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2009, nr 10, s. 22; K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem gminnym*, ST 1991, nr 1–2, s. 37; J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, PiP 1991, z. 10, s. 53.

³² Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 września 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 727/18, wyrok WSA w Lublinie z 18 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 309/08; wyroki WSA w Olsztynie z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 258/08 oraz z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 893/10; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 października 2012 r., sygn. Akt IV SA/Po 944/12 – dostępne w CBOSA.

w granicach naruszenia interesu prawnego skarżącego, natomiast w aspekcie proceduralnym i kompetencyjnym kontrolują legalność aktu **w jego całości**.

Przedmiotowa koncepcja sprawy sądowniczoadministracyjnej wiązana jest nie tylko z funkcją ustrojową sądów administracyjnych (kontrolą działalności administracji publicznej), lecz również z powszechnie przyjmowanym na gruncie wszystkich procedur prawnym założeniem, że rażące naruszenie przepisów proceduralnych, czy szerzej reguł sposobu dokonywania czynności konwencjonalnych, **może mieć istotny wpływ na legalność podejmowanego aktu lub czynności w ujęciu materialnoprawnym** – w tym sensie, że może ono mieć realny wpływ na treść aktu lub czynności.

Zauważyć należy, że podobny mechanizm do opisanego na gruncie procedury sądowniczoadministracyjnej przyjęto także w sądownictwie powszechnym. Unormowania zawarte w art. 378 §1 oraz art. 398¹³ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 z późn. zm.) nakazują bowiem uwzględnienie przez sąd odwoławczy (rozpoznający apelację) oraz Sąd Najwyższy (rozpoznający skargę kasacyjną) w granicach zaskarżenia – niezależnie od granic apelacji lub odpowiednio granic skargi kasacyjnej - „z urzędu” nieważności postępowania przed odpowiednio sądem pierwszej lub drugiej instancji.

Przytoczone przykłady z procedur sądowych pozwalają na wyprowadzenie wniosku, że w polskiej kulturze prawnej **ugruntowanym i powszechnie akceptowanym założeniem jest rozróżnienie granic legitymacji procesowej i granic orzekania przez sądy**. Model ten zakłada badanie przez sądy z urzędu poddanych im spraw w ujęciu formalnoprawnym co najmniej w odniesieniu do najpoważniejszych wad proceduralnych. Nie sposób bowiem rozpoznać sprawy merytorycznie pomijając jej formalne umocowanie. Tylko takie *modus operandi* wpisuje się w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Trudno jest znaleźć racjonalne, normatywne argumenty by od omawianej tradycji prawnej odstąpić na gruncie interpretacji przepisów traktujących o jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w odniesieniu do spraw inicjowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, dla których tryb wnioskowy jest trybem wyłącznym dla poszukiwania ochrony ich interesu przed naruszeniem porządku konstytucyjnego wobec niemożności skorzystania przez te organy z instytucji skargi konstytucyjnej.

Reasumując, w ocenie Wnioskodawcy przepis art. 191 ust. 2 Konstytucji RP nie ogranicza organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie formułowania wszelkich zarzutów, w tym proceduralnych względem aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych ich zakresem działania, w szczególności zaś nie wymaga, by zarzuty proceduralne ograniczały się do tych etapów procedury prawodawczej, w których organy te brały aktywny udział przy ustanawianiu (podejmowaniu) kwestionowanego aktu normatywnego.

2. Stanowisko Wnioskodawcy wobec twierdzeń Uczestników postępowania dotyczących nieadekwatności niektórych ze wskazanych we wniosku wzorców kontroli w ramach zarzutów proceduralnych

Uczestnicy postępowania w swych stanowiskach w sposób nieuprawniony zakwestionowali część z powołanych w zarzucie pkt 1 lit. b wzorców kontroli uznając je za nieadekwatne. Dotyczy to: zasady współdziałania władz, zasady dialogu społecznego oraz norm wyrażonych w ustawie z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759) [dalej także: ustawa o Komisji Wspólnej].

2.1. Zasada współdziałania władz i zasada dialogu społecznego jako pomocnicze wzorce kontroli

Prokurator Generalny w swoim stanowisku sformułował tezę, w myśl której pomocnicze wzorce kontroli w postaci zasady współdziałania władz oraz zasady dialogu społecznego nie mogą stanowić wzorców związkowych w niniejszej sprawie z uwagi na brak ich „ściśle” normatywnego charakteru oraz to, że wskazane zasady nie odnoszą się do jednostek samorządu terytorialnego³³. Nadto, w ocenie Prokuratora Generalnego, w odniesieniu do wzorca w postaci zasady dialogu społecznego Wnioskodawca nie określił, na czym konkretnie polega naruszenie przedmiotowej zasady. Podobne stanowisko w sprawie wyraził również Sejm RP³⁴.

³³ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 16-20.

³⁴ Stanowisko wyrażone w pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 6 uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 12-14.

Z ww. stanowiskami nie sposób się zgodzić. W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że kwestionowane przez Uczestników postępowania wzorce zostały we wniosku wskazane jako wzorce związkowe (pomocnicze) tj. nadające kontekst i wyznaczające rozumienie wzorców głównych. Problem „samoistnej” normatywności preambuły do Konstytucji RP³⁵ nie występuje zatem w niniejszej sprawie, stąd też za bezprzedmiotowe uznać należy jego podniesienie przez Prokuratora Generalnego. Zasady: współdziałania władz i dialogu społecznego zostały we wniosku przedstawione jako **treści o znaczeniu aksjologicznym i dyrektywalnym** dla odtworzenia znaczenia i wskazania celu powołania we wniosku wzorców głównych stanowiących normy konstytucyjne wyrażone w tekście Konstytucji RP tj.: zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Uczestnicy postępowania błędnie uznali, że zasada współdziałania władz z uwagi na jej stronę podmiotową jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Według Prokuratora Generalnego zasada ta nie obejmuje jednostek samorządu terytorialnego, lecz ogranicza się wyłącznie do władz naczelnych, natomiast w ocenie Sejmu RP zasada ta odnosi się co prawda do jednostek samorządu terytorialnego, jednakże nie odnosi się do Komisji Wspólnej, gdyż ta nie posiada „*zdolności efektywnego działania na podstawie i w granicach prawa*”.

Obie ww. interpretacje zasady współdziałania władz uznać należy za błędne. W pierwszej kolejności wskazać należy, że wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego **jednostki samorządu terytorialnego stanowią podmioty władzy publicznej objęte zasadą współdziałania władz**, o której mowa w preambule do Konstytucji RP. Nie ulega wszak wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego zostały wprost w Konstytucji RP **zakwalifikowane jako podmioty, którym w ramach decentralizacji ma zostać powierzona przez ustawodawcę władza publiczna**, którą mają one wykonywać samodzielnie - w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP) tj. niezależnie od innych podmiotów władzy publicznej. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw normatywnych, by uznać, że samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej miałby zostać wyłączony spod zasady współdziałania władz publicznych. Zasada współdziałania władz publicznych **ma charakter uniwersalny i dotyczy organizacji sprawowania władzy publicznej w państwie polskim niezależnie od tego, jakim podmiotom, jakie konkretne kompetencje**

³⁵ Problem normatywności preambuły do Konstytucji RP jest złożony z uwagi na różne sposoby ujmowania normatywności w teorii prawa - zob. M. E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009, s. 63-78 oraz powołaną tam literaturę

w danym momencie przysługują. Wniosek ten potwierdza przywołany przez Sejm RP wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06³⁶, w którym uznał on, że użyty w Konstytucji RP termin „władza” odnosi się **do każdego podmiotu dysponującego zdolnością efektywnego działania na podstawie i w granicach prawa**, a tym samym również do jednostek samorządu terytorialnego. Podobne stanowisko wyrażane jest w piśmiennictwie, w którym wskazuje się, że wynikający z zasady współdziałania władz obowiązek współdziałania dotyczy relacji między organami należącymi do różnych władz, jak i stosunków między tymi organami przypisanymi do jednej władzy, a więc także do współdziałania podmiotów władzy rządowej i samorządowej³⁷, a nadto obejmuje on również układ wertykalny między podmiotami tej samej władzy, lecz ulokowanymi na różnych jej stopniach np. zasadniczego podziału terytorialnego kraju³⁸.

Jednostki samorządu terytorialnego stanowią zatem konstytucyjny podmiot władzy publicznej, z którymi **inne podmioty tej władzy mają obowiązek** – zgodnie z zasadą współdziałania władz – **podejmować współdziałanie** rozumiane w orzecznictwie TK – jak wyjaśniono we wniosku³⁹ - jako zobowiązanie do:

- wzajemnego poszanowania zakresu ich zadań i ich kompetencji,
- wzajemnej lojalności,
- działania w dobrej wierze,
- informowania się o swoich inicjatywach
- oraz gotowości do współdziałania i uzgodnień, a także ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania⁴⁰.

Z tej też perspektywy tj. perspektywy podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego (jako adresata zasady współdziałania władz) oceniać należy kompetencje opiniodawcze Komisji Wspólnej. Zarówno Prokurator Generalny, jak i Sejm RP wykazują **całkowity brak zrozumienia** dla przedmiotowej instytucji – znajdujący coraz częściej odzwierciedlenie w licznych przykładach działań ustawodawczych.

³⁶ OTK ZU seria A z 2009 r., Nr 4, poz. 47.

³⁷ Por. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010, z. 2, s. 3 i n.

³⁸ J. Korczak, *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, dostęp SIP LEX 2012.

³⁹ s 46 wniosku. .

⁴⁰ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt KPT 2/08, OTK ZU seria A z 2009 r., Nr 5, poz. 78 oraz wyrok TK z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, OTK ZU seria A z 2013 r., Nr 3, poz. 29.

Widoczne w narracji Uczestników postępowania celowe umniejszanie roli Komisji Wspólnej służy legitymacji - niekwestionowanego przez nich - pomijania jej potencjalnego stanowiska w procedurach prawodawczych, co nie tylko jest sprzeczne z prawem (ustawą o Komisji Wspólnej i Konstytucją RP), ale również z wypracowaną na przełomie ostatnich 30 lat tradycją prawną traktowania samorządu terytorialnego jako równorzędnego władzy państwowej partnera – zapoczątkowanej po zmianie ustroju wraz z reaktywacją samorządu terytorialnego i towarzyszącą stopniowemu przypisywaniu mu coraz większej roli w realizowaniu zadań publicznych.

Podkreślić trzeba, że wbrew kontrfaktycznym sugestiom Uczestników postępowania, Wnioskodawca w żadnym fragmencie wniosku nie formułuje tezy, zgodnie z którą Komisja jest samoistnym podmiotem zasady współdziałania władz (stroną współdziałania, „władzą” współdziałającą), lecz wskazuje, że Komisja jest instytucją prawną **za pośrednictwem której zapewnione ma być realizowanie konstytucyjnej zasady współdziałania władz: w obrębie władzy wykonawczej w zakresie inicjowania procedury ustawodawczej, a następnie pomiędzy władzą wykonawczą pionu samorządowego a władzą ustawodawczą w zakresie rozpatrywania wniesionego projektu ustawy.** Oczywiście jest, że Komisja Wspólna nie stanowi jednostki samorządu terytorialnego, ani innej władzy publicznej w rozumieniu Konstytucji RP. Komisja Wspólna stanowi bowiem i została pomyślana **jako forum (instrument ustrojowy)**, w ramach którego możliwe jest wyrażenie stanowiska reprezentatywnej części jednostek samorządu terytorialnego (podmiotów władzy wykonawczej pionu samorządowego), co do projektu aktu normatywnego⁴¹. Opinia Komisji nie stanowi zatem opinii odrębnego podmiotu prawa, lecz **opinię wyrażającą wspólne stanowisko dwóch filarów władzy wykonawczej**, która – dla realizacji zasady współdziałania władz – powinna zostać następnie rozpatrzona w trakcie prac sejmowych nad projektem aktu normatywnego, który dotyczy problematyki samorządu terytorialnego.

Ww. rozumienie Komisji, dobrze oddają słowa, które padły na pierwszym jej posiedzeniu (które miało miejsce dnia 21 maja 1993 r.): *„Komisja [...] będzie miejscem roboczych, konkretnych kontaktów rządu z działaczami samorządowymi. Tworzymy dziś [...] nową instytucję ustrojową – forum trwałej współpracy władzy centralnej i lokalnej. Współpraca ta jest niezbędna dla państwa i obywateli, jest konieczna po to, by decentralizacja nie kolarzyła się z chaosem kompetencji i odpowiedzialności. (...) Pierwsza reforma – reforma gminna – została*

⁴¹ Zob. szerzej: H. Izdebski, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego instrumentem współdziałania*, artykuł dostępny on-line pod adresem WWW: <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego-instrumentem-wspoldzialania> [dostęp: 22 stycznia 2021]

*skonstruowana bez udziału reprezentacji samorządowej. Takiej wiarygodnej reprezentacji wówczas po prostu nie było. Drugi etap reformy wchodzi w życie w sytuacji, gdy rząd i parlament posiadają silnego i prawomocnego **partnera samorządowego**. To jest nasza wspólna reforma. Stwarza ona szansę sprawnego rządzenia państwem i szerokich kompetencji wspólnot i władz lokalnych. Komisja, której istnienie dziś inaugurujemy, nie jest zatem miejscem wymiany opinii, lecz wspólnego wypracowywania rozwiązań, które dotyczyć będą obu zasiadających w niej stron⁴².*

Komisję Wspólną trzeba zatem już od początku jej powołania traktować jako formę instytucjonalnego dialogu rządu i parlamentu ze środowiskiem samorządowym⁴³. Dialogu, w którym uczestnicy posiadają równoważny status zachowując swą odrębność i wystarczającą samodzielność w wyrażaniu swoich interesów i intencji⁴⁴.

Obecnie, wobec ustawowego umocowania Komisji - zrywającego z wcześniejszym, formalnym uzależnieniem Komisji od obowiązywania, czy treści rządowych aktów wykonawczych stanowiących podstawę jej funkcjonowania - funkcja ustrojowa Komisji jako forum współpracy władz publicznych w ww. rozumieniu nie budzi najmniejszych wątpliwości⁴⁵.

Wniesienie projektu ustawy nowelizującej do Sejmu RP bez opinii Komisji, a także dalsze rozpatrywanie projektu tej ustawy przy jej braku, przy równoczesnym, **świadomym ignorowaniu** apeli o umożliwienie stronie samorządowej Komisji zajęcia przez nią stanowiska w przedmiocie projektowanych przepisów, świadczy **bezdyskusyjnie** o rażącym naruszeniu zasady współdziałania władz wyrażonej wprost w Preambule do Konstytucji RP, a mającej swe normatywne zakotwiczenie w art. 2 Konstytucji RP.

Zaniechanie realizacji omawianego obowiązku – jak wykazano szczegółowo we wniosku – należy kwalifikować jako naruszenie **standardów demokratyzowania procesu prawodawczego** (wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP), w szczególności zaś prowadzi ono do przeciwstawnego tym standardom

⁴² Urząd Rady Ministrów, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Warszawa 1993, s. 7 – powołuje za: H. Izdebski, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego instrumentem współdziałania*, artykuł dostępny on-line pod adresem WWW: <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego-instrumentem-wspoldzialania> [dostęp: 22 stycznia 2021]

⁴³ H. Izdebski, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego instrumentem współdziałania*, artykuł dostępny on-line pod adresem WWW: <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego-instrumentem-wspoldzialania> [dostęp: 22 stycznia 2021]

⁴⁴ Tamże;

⁴⁵ Tamże;

zawłaszczenia udziału w procesie prawodawczym przez stanowisko jednego podmiotu władzy (wykonawczej pionu rządowego) wskutek pominięcia stanowiska innego podmiotu władzy (wykonawczej pionu samorządowego), pomimo że proces prawodawczy bezpośrednio obu podmiotów tej władzy dotyczy.

Reasumując, wbrew stanowisku Sejmu RP i Prokuratora Generalnego, zasada współdziałania władz **stanowi adekwatny wzorzec pomocniczy w niniejszej sprawie** wyjaśniając i wzmacniając aksjologicznie wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę demokratyzowania procesu prawodawczego. Pozwala ona przede wszystkim na uznanie, że współdziałanie władz jest istotnym elementem tego procesu wskazanym już w preambule do Konstytucji RP.

Ergo, zasada demokratycznego państwa prawnego zostaje naruszona poprzez brak zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej – a tak było na etapie uchwalania zaskarżonej ustawy - gdyż Komisja jest instytucją realizującą zasadę współdziałania władz - w jej ramach dochodzi do przedstawienia stanowiska jednostek samorządu terytorialnego (podmiotów władzy wykonawczej pionu samorządowego) o projektowanym akcie normatywnym, który dotyczy sfery praw i obowiązków przyszłych adresatów norm proponowanych w tym akcie (jednostek samorządu terytorialnego), jego skonfrontowania ze stanowiskiem rządowym, czego efektem jest opinia przedstawiana parlamentowi do rozważenia w trakcie właściwych prac ustawodawczych nad projektem ustawy.

Niezrozumiały jest również zarzut Prokuratora Generalnego i Sejmu RP dotyczący nieadekwatności jako wzorca pomocniczego zasady dialogu społecznego – wskazanego również w ramach zarzutu naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego polegającego na niezasięgnięciu wymaganej ustawowo opinii Komisji Wspólnej do projektu ustawy nowelizującej.

W ocenie Prokuratora Generalnego we wniosku przedstawiono wyczerpująco treść zasady dialogu społecznego i jej wykładnię, jednakże nie przeprowadzono bezpośredniego jej przełożenia na rozumienie wzorców głównych tj. zasadę demokratycznego państwa prawnego w kontekście sformułowanego zarzutu⁴⁶. Podobne stanowisko sformułował również Sejm RP⁴⁷.

⁴⁶ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 18-20.

⁴⁷ Stanowisko wyrażone w pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 6 uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 12-14.

Z ww. zarzutami nie sposób się zgodzić. Zarówno Sejm RP, jak i Prokurator Generalny odczytują zastosowany we wniosku Wnioskodawcy podział na „Wzorce kontroli” oraz „Treść i uzasadnienie zarzutu” jako „odrębne” niepołączone ze sobą części – oczekując szerszego zsyntezowania wyrażanych w tych częściach twierdzeń, co ani nie jest wymogiem wniosku, ani nie służy jego czytelności (rodziłoby jedynie konieczność dokonania licznych powtórzeń). W ramach „uzasadnienia” stawianych zarzutów Wnioskodawca posługuje się odwołaniem do wzorców kontroli w rozumieniu przedstawionym i ustalonym w części wniosku dotyczącym ich wykładni. Co istotne, już w części dotyczącej wykładni wzorców ich interpretacja została wyraźnie zawężona do zidentyfikowanego problemu konstytucyjnego referowanego następnie w uzasadnieniu zarzutu. Łączna analiza tych dwóch części pozwala zatem na proste, nie wymagające żadnych zabiegów interpretacyjnych, odtworzenie istoty podnoszonego przez Wnioskodawcę zarzutu.

Celem uniknięcia ewentualnych wątpliwości we wskazanym przez Uczestników postępowania zakresie, wyjaśnić należy, że we wniosku wskazano że:

- zasadę dialogu społecznego należy postrzegać jako instrument demokratyzowania prawotwórstwa poprzez uspołecznienie procesów decyzyjnych⁴⁸, a w konsekwencji zapobieganie „dyktatowi większości”⁴⁹ (co wpisuje się w zasadę demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP),
- Komisja Wspólna została ustawowo pomyślana jako instytucja mająca służyć realizacji zasady dialogu społecznego w zakresie prowadzenia dialogu ze społecznościami lokalnymi przez władze centralne (rząd, a następnie poprzez wyrażoną w ramach Komisji opinie, również przez parlament) (co znalazło wyraz w uzasadnieniu projektu ustawy o Komisji Wspólnej)⁵⁰,
- brak zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej narusza wymóg demokratyzacji procesów stanowienia prawa (art. 2 Konstytucji RP) pozbawiając stronę społeczną (społeczności lokalne reprezentowane przez swych przedstawicieli w stronie samorządowej Komisji Wspólnej) jej prawa do bycia wysłuchaną, rozważenia jej stanowiska i podjęcia próby odnalezienia kompromisu, co do projektowanych rozwiązań normatywnych⁵¹, a tym samym prowadzi do przyjęcia rozstrzygnięć

⁴⁸ Zob. uzasadnienie wniosku s. 47.

⁴⁹ Zob. uzasadnienie wniosku s. 41.

⁵⁰ Zob. uzasadnienie wniosku s.47.

⁵¹ Zob. uzasadnienie wniosku s. 46.

arbitralnych według kontrademokratycznej zasady „*władza wie najlepiej, co jest dobre dla jej obywateli*”⁵².

Reasumując, mając na względzie poczynione wyjaśnienia, wniosek Prokuratora Generalnego i Sejmu RP o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w części dotyczącej zarzutu, o którym mowa w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku w zakresie obejmującym wzorce pomocnicze w postaci zasady współdziałania władz publicznych i zasady dialogu społecznego, nie znajduje usprawiedliwionych podstaw.

2.2. Obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej jako „ustawowy wzorzec kontroli”

Uczestnicy postępowania w swych stanowiskach poddali w wątpliwość dopuszczalność powołania we wniosku jako wzorca pomocniczego art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 2 ustawy o Komisji Wspólnej zgodnie wskazując, że wyraża on normę prawną rangi ustawowej, a Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do dokonywania tzw. kontroli poziomej tj. badania zgodności przepisów ustawowych z innymi przepisami ustawowymi⁵³.

Z ww. stanowiskiem Uczestników postępowania nie sposób się zgodzić, gdyż Wnioskodawca nie wniósł o przeprowadzenie przez Trybunał kontroli poziomej, czego Uczestnicy postępowania są w pełni świadomi, gdyż w częściach merytorycznych swych stanowisk właściwie odtwarzają stawiany przez Wnioskodawcę zarzut i podejmują z nim merytorycznie nieskuteczną polemikę.

Gwoli rzetelności wskazać należy, że sposób sformułowania we wniosku zarzutu niezasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej wyraźnie wskazuje na niezgodność procedury ustawodawczej z normą konstytucyjną wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP oraz normą konstytucyjną wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Pierwsza nakłada na wszystkie organy władzy publicznej (a więc także Sejm RP) obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, w tym także na podstawie i w granicach ustaw, a tym samym również w sposób zgodny z powołanym jako wzorzec pomocniczy przepisem art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 2 ustawy o Komisji Wspólnej. Druga, nakłada na organy władzy publicznej obowiązek przestrzegania określonej prawnie

⁵² Zob. uzasadnienie wniosku s. 52.

⁵³ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 20-21 oraz Stanowisko wyrażone w pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 8.1 uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 15-16.

metodologii działań prawodawczych, w tym także obowiązek przestrzegania procedury konsultacyjnej, o jakiej mowa w art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 2 ustawy o Komisji Wspólnej.

W złożonym wniosku Wnioskodawca w sposób obszerny uzasadnił, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalność badania przez Trybunał - przez pryzmat art. 7 Konstytucji RP i art. 2 Konstytucji RP - dochowania wszystkich elementów procedury prawodawczej, w tym także tych, które zostały sformułowane w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych⁵⁴, co uzasadnia powołanie się na te przepisy w formule wzorca pomocniczego. Brak zastosowania tego zabiegu czyniłby zarzut podnoszony we wniosku zarzutem nieskonkretyzowanym i ogólnym, utrudniając odtworzenie właściwej intencji Wnioskodawcy. Nie powielając w tym miejscu wskazanej we wniosku argumentacji w omawianym zakresie, Wnioskodawca w całej rozciągłości ją podtrzymuje.

3. Stanowisko Wnioskodawcy wobec twierdzeń Uczestników postępowania dotyczących wskazania w ramach przedmiotu zaskarżenia przepisów uchylonych

W złożonych stanowiskach Uczestnicy postępowania bezpodstawnie kwestionują dopuszczalność powołania przez Wnioskodawcę uchylonych przepisów u.z.z.w.z.o.ś. jako przepisów pozostających w związku z przepisami stanowiącymi przedmiot zaskarżenia wykazując obszernie, że Trybunał nie ma kompetencji do oceny zgodności z Konstytucją RP uchylonych przepisów prawnych, które nie znajdują zastosowania po wejściu w życie zmiany normatywnej⁵⁵. Wywody Uczestników postępowania w omawianym zakresie są **bezprzedmiotowe**, gdyż z treści złożonego wniosku wyraźnie wynika, że Wnioskodawca nie kwestionuje norm prawnych wynikających z art. 24 ust. 1, 4, 5, 8 i 9a u.z.z.w.z.o.ś., a także z art. 24a ust. 1 i 2 u.z.z.w.z.o.ś., lecz **zmianę normatywną** polegającą na ich uchyleniu w drodze ustawy nowelizującej i ich zastąpieniu normami prawnymi stanowiącymi przedmiot zaskarżenia.

⁵⁴ Zob. w szczególności: s. 19-20 oraz s. 40-43 wniosku.

⁵⁵ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 21-24 oraz Stanowisko wyrażone w pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 8.1 uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 15-16.

Powołanie przez Wnioskodawcę uchylonych przepisów u.z.z.w.z.o.ś. miało zatem wyłącznie na celu wskazanie na kontekst normatywny przepisów stanowiących bezpośredni przedmiot zaskarżenia. Zabieg ten uzasadnia powołanie we wniosku jako pomocniczych wzorców kontroli zasad decentralizacji i pomocniczości, które ujęte zostały z perspektywy dynamicznej jako wiążące dyrektywy ustrojowe (normy) kierowane do ustawodawcy w zakresie kierunku przeprowadzania zmian normatywnych mających za przedmiot podział kompetencji pomiędzy podmiotami władzy publicznej.

4. Stanowisko Wnioskodawcy wobec twierdzeń Uczestników postępowania dotyczących wskazania w ramach przedmiotu zaskarżenia przepisów art. 24b ust. 2 i art. 24i ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś. ust. 2 i art. 24i ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś.

Uczestnicy postępowania w swych stanowiskach błędnie przyjęli, że z zakresu zaskarżenia wyłączyć należy – stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* – przepisy art. 24b ust. 2 i art. 24i ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś., które regulują odpowiednio:

- termin przekazania organowi regulacyjnemu wniosku o zatwierdzenie taryfy,
- doręczenie i ogłoszenie ostatecznej decyzji zatwierdzającej ceny i stawki opłat .

Uzasadniając swoje stanowisko Uczestnicy postępowania podnieśli, że ww. regulacje nie dotyczą bezpośrednio kompetencji organu regulacyjnego do zatwierdzenia taryfy. Przedmiotem problemu konstytucyjnego podniesionego przez Wnioskodawcę jest natomiast przekazanie do właściwości tegoż organu wskazanej kompetencji, a w konsekwencji również jej odebranie organom jednostek samorządu⁵⁶.

Stanowisko powyższe uznać należy za błędne. Przedmiot zaskarżenia sformułowany we wniosku **obejmuje wszystkie przepisy prawne, których byt prawny jest bezpośrednio uzależniony od bytu prawnego kwestionowanych**

⁵⁶ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 24 oraz Stanowisko wyrażone w pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 8.2 uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 16-17.

we wniosku norm prawnych wyposażających organ regulacyjny w kompetencje do zatwierdzenia taryfy.

Uznanie niekonstytucyjności norm wyposażających organ regulacyjny w kompetencje do zatwierdzenia taryfy pociąga za sobą niekonstytucyjność norm prawnych powiązanych z nimi funkcjonalnie i treściowo. Ich pozostawienie w obrocie prawnym w sytuacji stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów wyposażających organ regulacyjny w kompetencje do zatwierdzenia taryfy prowadziłoby do niezupełności i niewykonalności przepisów u.z.z.w.z.o.ś. po wejściu w życie wyroku TK.

5. Stanowisko Wnioskodawcy wobec twierdzeń Uczestników postępowania dotyczących zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy nowelizującej z zasadą legalizmu i zasadą demokratycznego państwa prawnego z uwagi na niezasięgnięcie opinii Komisji Wspólnej do projektu ustawy nowelizującej

Uczestnicy postępowania słusznie uznali zasadność merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu sformułowanego w pkt 1 lit. b *petitium* wniosku⁵⁷.

Stanowiska Uczestników postępowania w zakresie interpretacji wzorców kontrolnych pozostają zgodne ze stanowiskiem Wnioskodawcy - w znacznej mierze opierając się na tożsamym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Uczestnicy postępowania w sposób analogiczny jak Wnioskodawca wyjaśniają dopuszczalność skontrolowania przez Trybunał faktu wypełnienia/braku wypełnienia przez prawodawcę obowiązku konsultacyjnego oraz wskazują na tożsame kryteria kwalifikacji naruszenia przedmiotowego obowiązku jako istotnego naruszenia elementów procesu ustawodawczego (naruszenia zasad konstytucyjnych). Zgodny ze stanowiskiem Wnioskodawcy jest również wyprowadzony przez Uczestników postępowania wniosek, że w trakcie procedury ustawodawczej poprzedzającej uchwalenie ustawy nowelizującej został naruszony ustawowy obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej. Odmiennie jednak niż Wnioskodawca, Uczestnicy postępowania uznali, że przedmiotowe naruszenie stanowi wyłącznie

⁵⁷ Choć - jak już obszernie wyjaśniono we wcześniejszej części pisma - błędnie uznali, że wskazane w ramach przedmiotowego zarzutu wzorce pomocnicze w postaci zasady współdziałania władz, zasady dialogu społecznego oraz przepis art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 2 ustawy o Komisji Wspólnej są nieadekwatne.

nieistotne naruszenie procedury ustawodawczej, w szczególności zaś nie jest one równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji RP⁵⁸.

Z ww. stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Wnioskodawca w całości podtrzymuje obszerną argumentację przedstawioną we wniosku a przesądzającą, że w okolicznościach niniejszej sprawy brak zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej do projektu ustawy nowelizującej narusza konstytucyjne standardy procesu ustawodawczego. Ponowne przedstawienie przedmiotowej argumentacji w niniejszym piśmie jest niecelowe, jednakże ze względu na poczynione przez Uczestników postępowania mylące, świadomie mające wprowadzić Trybunał w błąd, uwagi dotyczące niektórych aspektów stanu faktycznego i prawnego sprawy, kilka zagadnień wymaga ponownego wyjaśnienia.

Po pierwsze, wskazać trzeba, że wbrew stanowisku Uczestników postępowania Komisja Wspólna **nie miała realnej możliwości przedstawienia opinii o projekcie ustawy nowelizującej przed I czytaniem**. Stronie samorządowej Komisji Wspólnej projekt ustawy nowelizującej został przekazany w dniu 25 września 2017 r., a pierwsze czytanie projektu odbyło się już w dniu 25 października 2017 r., jednakże przekazany Komisji projekt **stanowił pierwotny projekt ustawy**, znacząco odmienny od tego, który został wniesiony do Sejmu. Projekt skierowany do I czytania zawierał liczne, istotne zmiany w stosunku do projektu przedłożonego stronie samorządowej do zaopiniowania. Nie można zatem przyjąć - jak sugerują Uczestnicy postępowania - że termin na wyrażenie opinii przez Komisję upłynął przed I czytaniem, gdyż dostęp do projektu ustawy przekazanego Sejmowi **strona samorządowa uzyskała dopiero po jego złożeniu w Sejmie** – pomijając w tym miejscu bezsporną w sprawie kwestię, że opinia Komisji powinna zostać dołączona do projektu ustawy przed jego złożeniem w Sejmie (czego Uczestnicy postępowania nie kwestionują).

Po drugie, strona samorządowa wielokrotnie wyrażała chęć uczestnictwa w pracach nad projektem ustawy apelując do strony rządowej o odbycie spotkania w tym przedmiocie przed zakończeniem prac legislacyjnych. Prośba ta nie została zrealizowana. Okoliczność ta wyklucza możliwość przyjęcia, że w sprawie doszło do „milczącego” wyrażenia stanowiska strony samorządowej. Przeciwnie, okoliczności niniejszej sprawy świadczą jednoznacznie o tym, że w trakcie prac nad projektem ustawy **w sposób świadomy zlekceważono wnioski strony**

⁵⁸ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 36-55 oraz Stanowisko wyrażone w pkt IV Analiza merytoryczna ppkt 4.1. uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 34-42.

samorządowej o stworzenie jej warunków do realizacji określonych ustawowo i regulaminowo obowiązków konsultacyjnych.

Po trzecie, w trakcie prac sejmowych **posłowie nie uzyskali rzetelnej informacji w przedmiocie stanowiska strony samorządowej o projekcie ustawy pomimo że zgłaszali zainteresowanie opinią samorządów o procedowanym projekcie.** Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego, posłowie zostali wielokrotnie wprowadzeni w błąd, co do zrealizowania obowiązku konsultacyjnego, w szczególności zaś w trakcie posiedzenia Komisji: Infrastruktury; Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 26 października 2017 r., kiedy Biuro Legislacyjne odnosząc się do podnoszonych przez posłów i stronę samorządową zarzutów proceduralnych, co do prawidłowości przeprowadzenia prac nad projektem ustawy w zakresie zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej o projekcie, wskazało lakonicznie, że zgodnie z OSR projekt był konsultowany z Komisją Wspólną, więc brak jest podstaw by kwestionować projekt z punktu widzenia wymogów formalnych. Uznanie przez Biuro Legislacyjne poprawności formalnej projektu ustawy sugeruje niewątpliwie posłom, że warunki proceduralne zostały zweryfikowane przez wyspecjalizowaną do tego jednostkę organizacyjną (Biuro Legislacyjne właśnie), która nie dostrzegą w tym zakresie żadnych naruszeń prawa.

Po czwarte, wbrew stanowisku Uczestników postępowania strona samorządowa **nie wyraziła merytorycznej oceny w przedmiocie projektowanych przepisów w trakcie prac parlamentarnych.** Przeciwnie, celowo została pozbawiona takiej możliwości. Ogólne stanowisko strony samorządowej Komisji Wspólnej – na które powołuje się w swym stanowisku Prokurator Generalny – a które zostało włączone do dokumentów legislacyjnych **dopiero na etapie prac senackich,** stanowiło wyłącznie **apel o przeprowadzenia niezbędnej, przewidzianej prawem, a dotąd celowo niezrealizowanej procedury wyrażenia opinii przez Komisję Wspólną** wraz z uzasadnieniem, że opinia taka jest konieczna z uwagi na poważne wątpliwości konstytucyjne, jakie rodzą **założenia** projektu ustawy.

Po piąte, wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego materię regulowaną ustawą nowelizującą uznać należy za **materię szczególnie niedostępną dla ustawodawcy,** gdyż dotyczy ona rozdziału władzy publicznej pomiędzy administracją rządową i samorządem terytorialnym, a zasady przeprowadzania tego

podziału zostały konstytucyjnie określone. Powołany przez Prokuratora Generalnego dla uzasadnienia zajętego przezeń stanowiska wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r. sygn. akt K 10/09 **jest nieadekwatny** w niniejszej sprawie, gdyż dotyczył on zmiany sposobu ustalania wysokości opłaty eksploatacyjnej. Przedmiotowa materia dotyczyła zatem interesu faktycznego (majątkowego) gminy, a nie zakresu kompetencji jej organów, z czym mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Jego powołanie przez Prokuratora Generalnego ma zatem wyłącznie na celu wywołanie błędnego przeświadczenia, że odebranie organom gmin ich kompetencji (kluczowych z perspektywy realizacji ich zadań własnych) jest „normalnym działaniem ustawodawcy” i nie wymaga szczególnie starannego przestrzegania gwarancji proceduralnych, w sytuacji gdy gwarancje ochrony **samodzielności kompetencyjnej** samorządu terytorialnego stanowią filar ustrojowy polskiego porządku konstytucyjnego, o czym świadczy ujęcie tej problematyki w rozdziale I Konstytucji RP traktującym o zasadach podstawowych państwa polskiego.

Mając na względzie wyżej poczynione uwagi, Wnioskodawca w pełni podtrzymuje wyrażone we wniosku stanowisko, że niezasięgnięcie opinii Komisji Wspólnej do ustawy nowelizującej w świetle szczególnych, zreferowanych we wniosku okoliczności niniejszej sprawy świadczy jednoznacznie o tym, że przedmiotowe naruszenie ma charakter istotnej wady proceduralnej kwalifikowanej jako naruszenie demokratycznych standardów procedury ustawodawczej wynikających z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

6. Stanowisko Wnioskodawcy wobec twierdzeń Uczestników postępowania dotyczących zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów u.z.z.w.z.o.ś. z konstytucyjnymi zasadami sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

Uczestnicy postępowania w przedłożonych stanowiskach zakwestionowali w dalszej kolejności dopuszczalność kontroli norm wyrażonych w:

- art. 24b ust. 1 i 2, art. 24c ust. 1, 2 i 3 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś. dodanych art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej (punkt 5 *petitum* wniosku),

- art. 24c ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś. dodanych art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej (punkt 6 *petitum* wniosku),

- art. 24i ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś. dodanych art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej (punkt 7 *petitum* wniosku)⁵⁹.

z normami wyrażonymi w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, uznając że wskazane normy konstytucyjne nie stanowią adekwatnego wzorca kontroli.

Uzasadniając swoje stanowisko Uczestnicy postępowania wskazali, że pomiędzy kwestionowanymi we wniosku przepisami a przyporządkowanymi im wzorcami kontroli nie ma związku normatywnego, gdyż wprowadzona nowelizacją relacja pomiędzy organem regulacyjnym a gminami realizującymi zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków nie ma charakteru stosunku nadzoru.

Z analizą przeprowadzoną przez Uczestników postępowania nie sposób się zgodzić. Zarówno w stanowisku Prokuratora Generalnego, jak i w stanowisku Sejmu RP podniesiona argumentacja **ma charakter ogólny, uproszczony i powierzchniowy** nie odnoszący się do zależności wprowadzonych ustawą nowelizującą pomiędzy organem regulacyjnym i gminami realizującymi zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, która **ma charakter szczególny**.

Powyższy wniosek potwierdza fakt, że Uczestnicy postępowania w swych stanowiskach **nie odnieśli się w żaden sposób do obszernej argumentacji podniesionej przez Wnioskodawcę w złożonym wniosku w zakresie kwalifikacji kompetencji organu regulacyjnego jako kompetencji nadzorczej nad samorządem terytorialnym**, w której Wnioskodawca przedstawił szczegółową charakterystykę przedmiotowej kompetencji. Przeciwnie, Uczestnicy postępowania w swych stanowiskach odwołali się wyłącznie w zdawkowy sposób do ogólnego rozumienia kategorii „nadzoru nad samorządem terytorialnym” wyciągając z niego intuicyjne, nie mające nic wspólnego z istotą nadzoru w rozumieniu Konstytucji RP, wnioski – celowo odwracając uwagę Trybunału od istoty podniesionego we wniosku problemu konstytucyjnego. Co istotne, Wnioskodawca już w złożonym wniosku przewidział możliwość podniesienia przez Uczestników postępowania sformułowanej przez nich finalnie argumentacji jako

⁵⁹ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 24-31 oraz Stanowisko wyrażone w pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 9.3. uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 18-31.

potencjalnych, choć pozornych, wątpliwości w zakresie kwalifikacji kompetencji organu regulacyjnego jako kompetencji nadzorczej, szeroko je rozważył i skutecznie rozwiązał odwołując się do bezspornych i utrwalonych ustaleń nauki prawa administracyjnego. Uczestnicy postępowania **pominęli całkowitym milczeniem stanowisko Wnioskodawcy w omawianym zakresie.**

Wnioskodawca w całości podtrzymuje zaprezentowane we wniosku stanowisko, że nadanie rozstrzygnięciu podejmowanemu przez organ regulacyjny formy prawnej decyzji administracyjnej o zatwierdzeniu taryfy jest zabiegiem pozornym a jego kwalifikacja jako środka nadzoru **nie może być ograniczone do nadanej mu formy prawnej**, lecz wymaga uwzględnienia modelu zależności na linii samorząd-administracja rządowa wprowadzonego ustawą nowelizującą.

Nie powielając w tym miejscu obszernej, sformułowanej we wniosku argumentacji przemawiającej za kwalifikacją rozstrzygnięć organu regulacyjnego jako środków nadzoru⁶⁰, rzetelność wymaga przypomnienia, że wbrew odmiennemu zapatrywaniu Uczestników postępowania, o nadzorczym charakterze kompetencji organu regulacyjnego przesądzają paradoksalnie zarówno strona podmiotowa, jak i przedmiotowa relacji pomiędzy organem regulacyjnym a gminami realizującymi zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Od strony podmiotowej, adresatami rozstrzygnięć organu regulacyjnego są bowiem wyłącznie gminy – realizujące zadania operatorskie z zakresu u.z.z.w.z.o.ś. za pośrednictwem pwik (działającego w formie samoistnej lub niesamoistnej). Podkreślenia ponownie wymaga w tym kontekście, że nawet w sytuacji gdy pwik ma odrębną od gminy osobowość prawną (formę samoistną) działa on zawsze w ramach realizacji powierzonych mu przez gminę zadań publicznych. Oznacza to, że w sferze publicznoprawnej pwik realizuje zawsze zadania w imieniu i na rzecz gminy powierzającej mu zadania publiczne do realizacji. Innymi słowy, pwik w omawianym obszarze **działa na rzecz gminy**, a odpowiedzialność administracyjnoprawną za skuteczność realizowania powierzanych pwik zadań operatorskich ponosi każdorazowo gmina (np. w kontekście odpowiedzialności, o której mowa w art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

⁶⁰ Zob. s. 122-129 wniosku.

Wnioskodawcami i adresatami rozstrzygnięć o zatwierdzeniu taryfy są zawsze **pwik realizujące w imieniu i na rzecz gmin zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków**. Rozstrzygnięcie o zatwierdzeniu taryfy nie jest tym samym rozstrzygnięciem podmiotowo powszechnym jak przywołany przez Sejm RP w jego stanowisku przykład pozwolenia na budowę, o które może ubiegać się zarówno gmina, jak i każdy podmiot prawa niepozostający z gminą w żadnych relacjach funkcjonalnych. O pozwolenie na budowę może się zatem ubiegać np. prywatny inwestor, zaś o zatwierdzenie taryfy wyłącznie pwik – które jest jedynym podmiotem ustawowo wskazanym jako podmiot odpowiedzialny za realizację w imieniu i na rzecz gminy **zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków**.

Również od strony przedmiotowej rozstrzygnięcie organu regulacyjnego dotyczy zawsze ściśle określonej sprawy publicznej, jaką jest **sposób realizacji zadania własnego gmin** (działalności publicznej samorządu terytorialnego). Rozstrzygnięcie to nie dotyczy nigdy spraw niezwiązanych z realizacją zadań publicznych, jak ma to miejsce we wspomnianym powyżej przykładzie rozstrzygnięcia o udzieleniu pozwolenia na budowę.

Reasumując, stanowiska Uczestników postępowania wykazują całkowite niezrozumienie podniesionego przez Wnioskodawcę problemu konstytucyjnego polegającego na zastąpieniu dotychczas obowiązującego na gruncie u.z.z.w.z.o.ś. nadzoru weryfikacyjnego wojewody nadzorem dyrektywnym – realizowanym przez organ nie będący organem nadzoru nad samorządem terytorialnym w rozumieniu Konstytucji RP, przy zastosowaniu kryteriów niedopuszczonych Konstytucją RP.

7. Stanowisko Wnioskodawcy wobec twierdzeń Uczestników postępowania dotyczących zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów u.z.z.w.z.o.ś. z przepisami Konstytucji RP wyznaczającymi status ustrojowy gminy

Uczestnicy postępowania w przedłożonych stanowiskach zakwestionowali wskazanie w sformułowanych w punktach 2-4 *petitum* zarzutach wniosku jako wzorców związkowych:

- zasady pomocniczości, o której mowa w preambule do Konstytucji RP, oraz decentralizacji, o której mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP,

- zasady udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej wywodzonej z łącznej interpretacji art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP⁶¹,

- zasady realizacji zadań samorządu terytorialnego za pośrednictwem jego organów, o której mowa w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP⁶².

W pozostałym zakresie analizując zasadność zarzutów sformułowanych w punktach 2-4 *petitum* wniosku uznali, że zaskarżone przepisy są zgodne z Konstytucją RP.

W obu ww. zakresach stanowiska Uczestników postępowania nie zasługują na uwzględnienie.

Odnosząc się do twierdzeń Uczestników postępowania o nieadekwatności ww. wzorców pomocniczych, podkreślić należy, że **mają one kluczowe znaczenie dla odtworzenia i oceny zidentyfikowanego** przez Wnioskodawcę problemu prawnego. Niezrozumiałym jest dla Wnioskodawcy teza Uczestników postępowania, że nie sposób wskazać ich związku treściowego ze sprawą w sytuacji, gdy sednem podniesionego przez Wnioskodawcę problemu konstytucyjnego jest odebranie organom gminy ich dotychczasowych kompetencji w zakresie realizacji zadania własnego i ich przekazanie na rzecz organów administracji rządowej (dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie) tj. przesunięcie kompetencji przypisanych dotychczas do zdecentralizowanych struktur samorządowych do właściwości organów administracji rządowej, co zaprzecza **wprost** zasadom pomocniczości, decentralizacji, a także wyposażenia organów gminy, za pośrednictwem których gmina realizuje powierzone jej ustawą zadania publiczne, w odpowiednie do tych zadań kompetencje.

Zanegowanie ww. wzorców jest tym bardziej zaskakujące, że Uczestnicy postępowania charakteryzując kwestionowane wzorce przytaczają orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie potwierdzające, że przedmiotowy związek w sprawie występuje. Przykładowo, Prokurator Generalny uzasadniając tezę

⁶¹ Łącznie w odniesieniu do wskazanych wzorców zob. Stanowisko wyrażone w pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 9.1. uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 18 i uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 34-35.

⁶² Stanowisko wyrażone w pkt II Analiza formalnoprawna ppkt 9.1. uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 17-18 oraz Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 32 i 33.

o nieadekwatności w sprawie art. 169 ust. 1 Konstytucji RP podkreśla, że przepis ten **wyraża nakaz wyposażenia organów gminy w odpowiednie kompetencje, umożliwiające im wykonywanie zadań należących do danej jednostki samorządu terytorialnego⁶³**, w sytuacji gdy we wniosku formułowany jest właśnie **zarzut pozbawienia organów gminy instrumentów władczych gwarantujących im rzeczywistą zdolność do wykonywania powierzonych im zadań publicznych⁶⁴**. Prokurator Generalny przytacza w swojej argumentacji zatem takie rozumienie kwestionowanego wzorca kontroli, które zostało bezpośrednio wskazane w treści zarzutu – zaprzeczając tym samym wprost stawianej przez siebie tezie o nieadekwatności art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Natomiast Sejm RP pomimo że kwestionuje adekwatność zasady pomocniczości jako wzorca kontroli dokonuje analizy merytorycznej zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją RP wielokrotnie i w sposób bezpośredni powołując się na tą zasadę dla uzasadnienia swojego stanowiska⁶⁵, co jednoznacznie świadczy o tym, że związek treściowy tego wzorca z problemem konstytucyjnym podniesionym przez Wnioskodawcę również dostrzega.

Podkreślić trzeba, że Wnioskodawca we wniosku wyraźnie wskazał, że wzorce pomocnicze z zarzutów 2-4 mają podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie⁶⁶, jako że wyznaczają one konstytucyjne ramy rozdziału kompetencji pomiędzy samorządem terytorialnym i administracją rządową, których naruszenie Wnioskodawca zarzuca ustawodawcy.

Problemem konstytucyjnym podnoszonym przez Wnioskodawcę nie jest **jak w pełni świadomie błędnie sugerują Uczestnicy postępowania, pozbawienie zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków atrybutu zadania własnego gminy⁶⁷**, lecz pozbawienie organów gmin kompetencji niezbędnej do jego samodzielnego (niezależnego od administracji rządowej) realizowania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

⁶³ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 32

⁶⁴ s. 108 wniosku.

⁶⁵ Zob. np. Stanowisko wyrażone w pkt VII ppkt 7.3.5.2. uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 67.

⁶⁶ s. 88-89 wniosku.

⁶⁷ Tak problem konstytucyjny wprost zdefiniował w swym stanowisku Sejm RP – zob. Stanowisko wyrażone w pkt VII ppkt 7.3.5.2. uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 72. W podobnym tonie ujął go również Prokurator Generalny – zob. Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 65.

W oparciu o normy wywiedzione z wzorców pomocniczych⁶⁸ – których adekwatność w sprawie kwestionują Uczestnicy postępowania - Wnioskodawca wyraźnie wywiódł i zdefiniował zarzut wskazując, że

„[...] kwestionowane przepisy naruszają:

- zasadę subsydiarności przez to, że w sposób nieuzasadniony, w szczególności nieznajdujący oparcia w charakterze zadania, którego dotyczą, i bez przeprowadzenia dialogu ze stroną samorządową dokonują przesunięcia kompetencji ze zdecentralizowanych struktur zlokalizowanych najbliżej obywatela - samorządu gminnego - na szczebel wyższy scentralizowanej administracji rządowej,

- zasadę decentralizacji i zasadę udziału samorządu w sprawowaniu władzy publicznej przez to, że pozbawiają samorząd gminny instrumentów władczych gwarantujących mu rzeczywistą zdolność do wykonywania powierzonych mu zadań publicznych [...].”⁶⁹

Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego zarzuty w części, w której odnoszą się do norm wyprowadzonych ze wzorców pomocniczych nie „konsumują się” w zarzucie nadmiernego ograniczenia samodzielności gminy w wykonywaniu zadania własnego⁷⁰. Problem konstytucyjny podniesiony we wniosku jest bowiem znacznie poważniejszy. Obejmuje on **kwalfikowaną formą ingerencji w samodzielność zadaniowo-kompetencyjną samorządu** – odmienną od problematyki wyznaczania ustawowych granic realizacji zadań przez gminy - **jaka jest odebranie istotnej części kompetencji organom samorządu gminnego i przekazanie ich** – wbrew dyrektywom wyprowadzanym z zasad pomocniczości i decentralizacji – organom administracji rządowej. Z tej perspektywy przywołane przez Prokuratora Generalnego na poparcie tezy o konstytucyjności kwestionowanych przepisów wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. Akt K 17/12 (OTK ZU seria A z 2013 r. Nr 8, poz. 125) oraz postanowienie TK z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 52/12 (OTK ZU seria A z 2014 r. Nr 2, poz. 25)⁷¹ są całkowicie nieadekwatne do podnoszonego przez

⁶⁸ Zasada pomocniczości została scharakteryzowana na s. 89-93 wniosku, zasady decentralizacji i udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na s. 93-97, zasada realizacji zadań samorządu terytorialnego za pośrednictwem jego organów została powiązana z zasadą samodzielności samorządu w ten sposób, że oznacza ona wyłączność organów jednostek samorządu terytorialnego w realizowaniu ich zadań własnych – s. 89, 99, 101 wniosku.

⁶⁹ s. 108 wniosku.

⁷⁰ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 35.

⁷¹ Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 67.

Wnioskodawcę problemu konstytucyjnego. Dotyczyły one bowiem problemu konstytucyjności nałożenia na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązku zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, a więc sposobu realizowania posiadanych kompetencji, a nie ich odebrania i przekazania w gestię organów administracji rządowej.

Reasumując, nie ma żadnych usprawiedliwionych podstaw by uznać, że w zakwestionowanym przez Uczestników postępowania zakresie wzorce pomocnicze, wskazane przez Wnioskodawcę we wniosku nie pozostają w związku normatywnym z niniejszą sprawą, lub zostały błędnie – pod względem formalnym – skonstruowane. Przeciwnie, zakwestionowane przez Uczestników postępowania wzorce pomocnicze **mają kluczowe znaczenie dla właściwego zidentyfikowania problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie**. Ich świadome zbagatelizowanie pod względem formalnym przez Uczestników postępowania świadczy jedynie o trudności merytorycznego podważenia formułowanych w oparciu o nie zarzutów niezgodności z Konstytucją RP zakwestionowanych przepisów u.z.z.w.z.o.ś.

Mając na względzie powyżej poczynione uwagi Wnioskodawca w całości podtrzymuje wniosek o stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów u.z.z.z.w.z.o.ś. przez to, że naruszają pozycję ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczoną konstytucyjnie przez zasadę pomocniczości, zasadę decentralizacji władzy publicznej oraz zasadę jej samodzielności (w tym przez wywodzone zeń zasady sprawowania nadzoru nad samorządem), ograniczając możliwość i zdolność gminy do wykonywania jej obowiązkowego zadania własnego – zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – w zakresie dotyczącym kształtowania polityki cenowej świadczonych usług użyteczności publicznej poprzez odebranie jej organom kluczowych kompetencji niezbędnych do skutecznego realizowania powierzonego jej ustawą zadania **w sposób samodzielny (niezależny** od organów administracji rządowej), przy równoczesnym pozostawieniu przy niej pełnej odpowiedzialności za sposób realizacji tego zadania.

W swych stanowiskach Uczestnicy postępowania – uznając błędnie nieadekwatność pomocniczych wzorców kontroli - skoncentrowali się na problemie proporcjonalności ingerencji w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego

dokonanej ustawą nowelizującą – który stanowił zarzut ewentualny sformułowany we wniosku.

Zarówno Sejm RP, jak i Prokurator Generalny, słusznie uznali, że każde ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dotyczącym realizacji przezeń zadań własnych musi być oceniane z perspektywy konstytucyjnego testu proporcjonalności. Przedmiotowy test dla uznania ograniczeń samodzielności jednostek samorządu terytorialnego za zgodne z Konstytucją RP wymaga kumulatywnego spełnienia „trzech przesłanek:

- celowości oznaczającej realizację innej niż naruszana wartości lub dobra konstytucyjnego, której można przypisać pierwszeństwo przed wartością lub dobrem naruszonym,
- niezbędności oznaczającej obiektywnie stwierdzalną konieczność ingerencji ustawowej,
- proporcjonalności oznaczającej dobór środków adekwatnych do realizowanego celu”⁷².

Uczestnicy postępowania zasadnie również wskazali, że przepisy u.z.z.w.z.o.ś. wprowadzone nowelizacją stanowią ingerencję w samodzielność zadaniowo-kompetencyjną jednostek samorządu terytorialnego. Nieprawidłowo jednak przyjęli, że przedmiotowa ingerencja mieści się w granicach wyznaczonych przez Konstytucję RP (tj. spełnia warunki testu proporcjonalności).

W swych stanowiskach Uczestnicy postępowania skupili się na wykazaniu zasadności obowiązywania na gruncie u.z.z.w.z.o.ś. mechanizmu zatwierdzania taryf jako instrumentu mającego na celu ochronę odbiorców usług wodno-kanalizacyjnych – paradoksalnie przywołując poglądy doktryny i orzecznictwa formułowane na gruncie u.z.z.w.z.o.ś. przed nowelizacją tj. wówczas gdy kompetencje do zatwierdzania taryf przysługiwały organom gmin⁷³. W związku z tą argumentacją Wnioskodawca podkreśla, że **nie kwestionuje zasadności istnienia mechanizmu zatwierdzania taryf** jako instrumentu ochrony odbiorców usług na rynku infrastrukturalnym o charakterze monopolu naturalnego. Wnioskodawca uznaje go również za konieczny z perspektywy przyjętych na gruncie u.z.z.w.z.o.ś. zasad finansowania zadań z zakresu zbiorowego

⁷² S. 109 wniosku.

⁷³ Zob. Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 69-70.

zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, opartych o założenie samofinansowania się systemu i związany z nim zakaz subsydiowania skrośnego. Tak skonstruowany system wymaga bowiem obowiązywania zasad kalkulacji taryf i przyjęcia mechanizmu kontroli cen i stawek opłat już skalkulowanych przez p.w.k. Wnioskodawca zatem nie neguje celu wprowadzenia i istnienia w obrocie omawianej kompetencji, **lecz wyłącznie jej przeniesienie z organów samorządu gminnego do właściwości organów administracji rządowej.**

Wbrew stanowisku Uczestników postępowania odebranie organom gmin kompetencji do zatwierdzenia taryf **ma istotne znaczenie z punktu widzenia realnej i efektywnej możliwości realizowania przez gminy pozostawionych w ich właściwości zadań własnych.** Uczestnicy postępowania lakonicznie uznali, że odebranie pojedynczej kompetencji organom gmin nie pozbawia ich „samodzielności i kreatywności” w wykonywaniu zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, gdyż jak stwierdza Prokurator Generalny w gestii gmin pozostało wiele innych, związanych z tym zadaniem, kompetencji⁷⁴. Jeszcze dalej w swej ocenie idzie Sejm RP, który stwierdza, że „prawodawca pozostawił gminom margines uznania [podkreś. Moje] w określeniu zasad organizacji tego zadania”⁷⁵.

Przyjęta przez Uczestników postępowania narracja świadczy jednoznacznie o **całkowitym niezrozumieniu konstytucyjnych gwarancji ochrony samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej jednostek samorządu terytorialnego.** Oceniając skalę ingerencji ustawodawcy w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie chodzi bowiem o bilans odebranych, możliwych form działania do pozostawionych organom samorządu terytorialnego. W zakresie zadań własnych samorząd terytorialny ma mieć **wyłączność kompetencyjną.** Ingerencja ustawodawcy w kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie jego zadań własnych może polegać jedynie na ograniczeniu sposobów, form, czy zasad ich wykonywania. Natomiast, ingerencja organów administracji rządowej w sposób realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego ich zadań własnych może przybrać w świetle Konstytucji RP wyłącznie postać nadzoru weryfikacyjnego - co wynika z założenia niezależności samorządu terytorialnego od administracji rządowej.

⁷⁴ Por. Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 73.

⁷⁵ Stanowisko wyrażone w pkt VII ppkt 7.3.5.1. uzasadnienia stanowiska Sejmu RP, s. 69.

W niniejszej sprawie mamy bez wątpienia do czynienia z przełamaniem ww. zasad poprzez odebranie organom gmin ich kompetencji i przekazanie ich w gestię organów administracji rządowej.

Podkreślenia również wymaga, do czego Uczestnicy postępowania w swych stanowiskach się nie odnoszą, a co zostało obszernie wyjaśnione we wniosku, że **skutki kwestionowanej zmiany normatywnej nie ograniczają się wyłącznie do polityki cenowej, lecz również oddziałują bezpośrednio na sposób realizacji kompetencji pozostawionych w gestii organów samorządu terytorialnego**⁷⁶, co tym bardziej świadczy o powadze kwestionowanego naruszenia prawa.

Celem przypomnienia, wskazać trzeba, że na gruncie znowelizowanej u.z.z.w.o.ś. przy organach samorządu gminnego pozostawiono szereg kompetencji regulacyjnych, które wpływają kształtująco na zakres i standard działalności pwik, a w konsekwencji na koszty ich działalności, które stanowią składową dla opracowania przez pwik taryfy zatwierdzanej przez organ regulacyjny. A mianowicie, w świetle u.z.z.w.o.ś. po nowelizacji organy gminy:

- ustalają kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 3 u.z.z.w.o.ś.), które służą wyznaczeniu obowiązków inwestycyjnych pwik w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (art. 15 ust. 1 u.z.z.w.o.ś.) uchwalanym przez radę gminy (art. 21 ust. 4 u.z.z.w.o.ś.),
- ustalają w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków podejmowanym na podstawie art. 19 ust. 1 u.z.z.w.o.ś. szereg czynników kosztotwórczych działalności pwik w zakresie realizacji przez niego zadań operatorskich, takich jak: minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków⁷⁷, warunki przyłączenia do sieci⁷⁸,

⁷⁶ Zob. szerzej s. 77-79 wniosku.

⁷⁷ W orzecznictwie wskazano, że obejmuje on m.in. określenie ciśnienia wody, jakości i ilości dostarczanej wody, odprowadzania ścieków, usuwania awarii oraz zapewnienia dostaw wody w czasie awarii, sposobu odbioru ścieków (zob. np. wyroku WSA z Opola z dnia 19 grudnia 2006 r. (II SA/Op 605/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

⁷⁸ Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie (art. 15 ust. 4 u.z.z.w.o.ś.).

czy standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków⁷⁹.

Przekazanie do właściwości organu regulacyjnego kompetencji w zakresie zatwierdzania taryf prowadzi do współkształtowania przez ten organ sposobów realizacji ww. kompetencji, a także treści rozstrzygnięć w ich ramach podejmowanych, w ten sposób, że:

- ogranicza w czasie możliwość czynienia przez organy gminy użytku z ich kompetencji jako że zatwierdzona przez organ regulacyjny taryfa obowiązywać ma co do zasady przez okres trzech lat⁸⁰. W konsekwencji, organy gminy nie mają obecnie możliwości bieżącego kształtowania warunków realizacji zadań operatorskich przez pwik stosownie do warunków lokalnych z wykorzystaniem przysługujących im kompetencji. Nowo określone warunki realizacji przez pwik ich działalności (np. w zakresie standardów obsługi odbiorców) odniosą swój skutek prawny dopiero po opracowaniu i zatwierdzeniu nowej taryfy uwzględniającej koszty ich wdrożenia w życie,
- poddaje kontroli organu regulacyjnego współkształtowane regulacjami miejscowymi warunki wykonywania przez pwik działalności z punktu widzenia ich planowanych kosztów, które organ ocenia z odwołaniem się do kryterium celowości (a nie legalności) ich ponoszenia.

Ww. zależności pomiędzy kompetencjami odebranymi a kompetencyjnymi pozostawionymi przy organach gminy potwierdzają poczyniony we wniosku wniosek, że skarżoną nowelizacją ustawodawca rozbił jedność zadaniowo-kompetencyjną gmin w obszarze spraw z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, co jest w świetle Konstytucji RP niedopuszczalne w odniesieniu do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Odebranie organom gmin ich dotychczasowych kompetencji nie tylko pozbawiło je niezbędnego do samodzielnej realizacji ich zadań własnych instrumentu prawnego, ale nadto przez skutki, jakie czynienie użytku z tej kompetencji wywołuje, uzależniło możliwość korzystania z pozostawionych w ich

⁷⁹ Obejmujące np. standardy udostępniania informacji odbiorcom, czy ilość i godziny otwarcia punktów obsługi klienta.

⁸⁰ Z możliwością skrócenia jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach na zasadach określonych art. 24j ust. 1 i 2 u.z.z.w.o.ś.

gestii kompetencji od rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji rządowej.

Nie sposób zgodzić się również ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że Trybunał Konstytucyjny nie może w niniejszej sprawie ocenić, czy wprowadzone zmiany normatywne były celowe, gdyż Trybunał nie bada, czy dany problem dałoby się uregulować „lepiej” lub „gorzej”⁸¹.

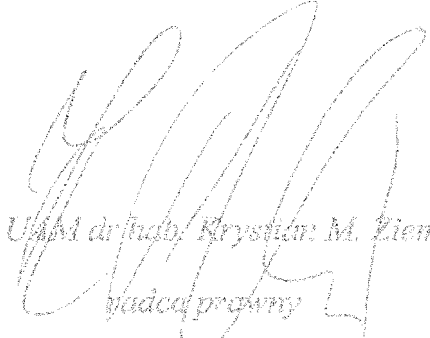
Oczywistym jest, że Trybunał Konstytucyjny stanowiąc sąd prawa, a nie sąd faktu, nie dokonuje oceny celowości przyjęcia określonych norm prawnych na takich samych zasadach jak parlament. Trybunał Konstytucyjny nie ustala w szczególności samodzielnie, jaki jest rzeczywisty stan stosunków społecznych w regulowanej dziedzinie spraw, a także jakie rozwiązania prawne można do niego zastosować, w tym jakie rozwiązania alternatywne należy rozważyć. Niemniej jednak, wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego, Trybunał dokonuje kontroli celowości ingerencji w samodzielność samorządu terytorialnego – gdyż jest to jeden z warunków testu proporcjonalności – przy czym kontrola ta sprowadza się do oceny dołączonego do projektu ustawy uzasadnienia wprowadzonych zmian normatywnych, tego czy ustawodawca dochował wymaganej metodyki prawodawczej podejmując decyzję legislacyjną - poprzez zebranie i rozważenie niezbędnych materiałów i danych, zidentyfikowanie i ocenę alternatywnych rozwiązań prawnych. Dokonując kontroli w omawianym zakresie Trybunał nie przeprowadza samodzielnie postępowania dowodowego, lecz ocenia materiały legislacyjne, w tym w kontekście zarzutów podniesionych przez podmiot wnioskujący o stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego lub jego części. Przyjęcie, że Trybunał Konstytucyjny kontroli w omawianym zakresie nie przeprowadza – co sugeruje Prokurator Generalny – oznaczałoby, że Trybunał nie może ocenić, czy ingerencja prawodawcy w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego spełnia konstytucyjne przesłanki, a to stanowiłoby zaprzeczenie konstytucyjnym gwarancjom sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Mając na względzie powyżej poczynione uwagi, Wnioskodawca w całości podtrzymuje sformułowany we wniosku zarzut ewentualny, w myśl którego kwestionowane przepisy wykraczają poza konstytucyjnie wyznaczone granice ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy – co Wnioskodawca szczegółowo

⁸¹ Por. Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego, s. 72.

w złożonym wniosku uzasadnił dokonując zarówno interpretacji wskazanych we wniosku wzorców kontroli z punktu widzenia zidentyfikowanego problemu konstytucyjnego⁸², formułując zarzut⁸³, jak i przedstawiając obszernie argumentację na jego poparcie⁸⁴.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym piśmie argumentację, Wnioskodawca podtrzymuje skierowany do Trybunału Konstytucyjnego wniosek z dnia 14 sierpnia 2019 r. w całości.


prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński
sędzia pierwszy

W załączeniu:

- odpisy pisma w liczbie 4 egzemplarzy

⁸² s. 101-103 wniosku.

⁸³ s. 108 wniosku.

⁸⁴ s. 108 – 114 wniosku.