



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 grudnia 2023 r.

Pozycja 99

POSTANOWIENIE z dnia 30 listopada 2023 r. Sygn. akt K 16/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Justyn Piskorski
Bartłomiej Sochański
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 listopada 2023 r., wniosku Marszałka Sejmu o zbadanie zgodności:

art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) z:
– art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 i w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji,
– art. 7 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 188 Konstytucji,
– wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 173 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Marszałek Sejmu (dalej: wnioskodawca, Marszałek) we wniosku z 14 sierpnia 2020 r. (dalej: wniosek) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK, ustawa o organizacji TK) z: a) art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 i w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji, b) art. 7 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 188 Konstytucji, c) wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 173 Konstytucji.

Zaskarżony przepis stanowi, że „Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: (...) 5) w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji”.

1.1. Po przywołaniu wzorców kontroli wnioskodawca przedstawił wynikające z orzecznictwa Trybunału i bogatej literatury przedmiotu ich rozumienie (zob. s. 4-13). Następnie przystąpił do wskazania argumentów uzasadniających sformułowane na ich podstawie zarzuty niekonstytucyjności.

1.1.1. Pierwszy zarzut dotyczy niekonstytucyjności art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK z art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 i w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że „[k]westionowany przepis dokonuje wyłączenia grupy posłów oraz grupy senatorów z kręgu podmiotów mających nieograniczoną legitymację wnioskową i zamieszcza te podmioty w nowej – wykreowanej ustawowo i nieznannej Konstytucji – kategorii podmiotów, których legitymacja czynna jest ograniczona pod względem temporalnym. Wiąże on legitymację czynną posłów lub senatorów z zasadą kadencyjności Sejmu, podczas gdy Konstytucja nie przewiduje tego rodzaju powiązania. Przepis odbiera posłom oraz senatorom – realizującym swoje kompetencje nie w interesie własnym, lecz w imieniu Narodu – gwarancję uzyskania od Trybunału wyroku w sprawach wszczętych z ich wniosków” (s. 13). Na tej podstawie Marszałek stwierdził, że regulacja konstytucyjna w kwestii legitymacji do zainicjowania kontroli konstytucyjności w postępowaniu przed Trybunałem jest wyczerpująca, a zatem jakiegokolwiek przepisy ustawowe, które nakładają na podmioty wyposażone w to prawo ograniczenia jego wykonywania są niedopuszczalne. W świetle powyższego, cytując piśmiennictwo, wnioskodawca wskazał, że wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji podmioty (wśród nich grupa 50 posłów i grupa 30 senatorów) zostały „konstytucyjnie «upoważnione do wszczynania postępowania w sprawie kontroli każdego aktu normatywnego objętego właściwością TK (...), czyli we wszystkich sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP. Ta grupa podmiotów – w przeciwieństwie do podmiotów mających legitymację ograniczoną, wymienionych w pozostałych punktach art. 191 ust. 1 – może być uznana za grupę jednolitą»” (s. 15). Kwestionowany przepis, zdaniem wnioskodawcy, wbrew ustawie zasadniczej, odróżnia grupy parlamentarzystów od innych podmiotów wyposażonych w legitymację ogólną w sprawie inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm. Zatem gdyby ustrojodawca miał zamiar wprowadzić temporalne ograniczenie dla wniosków tych podmiotów, zrobiłby to, wprowadzając stosowny przepis w Konstytucji.

Kolejną kwestią, którą podniósł wnioskodawca, jest silnie akcentowana w doktrynie i orzecznictwie, w kontekście postępowania przed Trybunałem, zasada skargowości. Wnioskodawca stwierdził, że „Trybunał w swoim orzecznictwie dopuścił kontynuowanie postępowania pomimo śmierci skarżącego uznając, że przemawia za tym konieczność dalszego procedowania w celu derogowania niekonstytucyjnego prawa oraz w celu działania w interesie publicznym. Trybunał stwierdził, że śmierć skarżącego (której konsekwencją jest nieodwracalny brak legitymacji czynnej inicjatora) nie eliminuje możliwości osiągnięcia celu toczącego się postępowania, którym jest usunięcie z porządku prawnego przepisu niezgodnego z Konstytucją. Trybunał uznał, że przyjęcie innego stanowiska ograniczałoby w znaczącym stopniu możliwość realizowania podstawowej funkcji postępowania przed Trybunałem w zakresie badania konstytucyjności prawa. Byłoby też niemożliwe do uzgodnienia z interesem ogólnym, którego ochrona jest istotną przesłanką postępowania przed Trybunałem w sprawie hierarchicznej kontroli norm (wyrok TK z 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 56/14)” (s. 17-18). Powołując się na pogląd wyrażony w piśmiennictwie, Marszałek uznał, że „z punktu widzenia «możliwości realizacji kompetencji do złożenia wniosku, a w konsekwencji również jego późniejszego popierania w postępowaniu przed TK (...) znaczenie ma istnienie danego

organu państwa, a nie jego obsada personalna. W konsekwencji zmiana obsady organów państwa legitymowanych do wystąpienia z wnioskiem na podstawie art. 191 ust. 1 Konstytucji RP, a nawet stan przejściowego nieobsadzenia organu monokratycznego czy kolegiального, nie powodują niedopuszczalności rozpoznania złożonego wniosku. (...) Nie ma także podstaw do umorzenia postępowania zainicjowanego wnioskiem grupy posłów lub grupy senatorów, jeżeli w trakcie kadencji Sejmu osoba podpisana pod wnioskiem utraciła mandat»” (s. 18).

Konstytucyjna „[n]ieograniczoność legitymacji wnioskowej” (s. 19) grup parlamentarzystów do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa dotyczy także jej aspektu temporalnego. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis ustawy o organizacji TK odbiera ich legitymacji ten atrybut. Skutkiem takiego stanu rzeczy, zdaniem wnioskodawcy, jest naruszenie zasady zwierzchnictwa Narodu, której w kontekście niniejszej sprawy nie można rozpatrywać w oderwaniu od art. 104 ust. 1 w związku z art. 108 Konstytucji. Przepisy te stanowią, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami Narodu. Marszałek stwierdził, że „[l]egitymacja wnioskowa do Trybunału Konstytucyjnego nie służy wyłącznie abstrakcyjnie pojmowanym «grupom posłów» (ani «grupom senatorów») oraz ich indywidualnym interesom. Posłowie (senatorowie) sprawują swój mandat i realizują wszystkie swoje konstytucyjne kompetencje w imieniu Narodu. W świetle Konstytucji posłowie nie składają wniosków do Trybunału w imieniu własnym ani określonych partii politycznych. Zasada zwierzchnictwa Narodu przesądza, że prawo posłów (lub senatorów) do wnoszenia wniosków do Trybunału dokonywane jest w interesie całego Narodu. Zatem niekonstytucyjne ograniczenie legitymacji czynnej posłów lub senatorów do składania wniosków do Trybunału w aspekcie temporalnym prowadzi w konsekwencji do naruszenia zasady zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji)” (s. 21 wniosku).

Wnioskodawca skonkludował tę część argumentacji, wskazując, że jedną z funkcji uprawnienia do zainicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa przez grupy parlamentarzystów jest zagwarantowanie realizacji pluralizmu politycznego przez otwarcie dostępu do Trybunału także dla opozycji parlamentarnej. Zdaniem wnioskodawcy, ma to istotne znaczenie dlatego, że środowiska znajdujące się w mniejszości sejmowej nie mają, co do zasady, innych możliwości wpływu na obowiązujące prawo.

1.1.2. Kolejny z zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę wobec art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK dotyczy jego niezgodności z art. 7 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 188 Konstytucji.

Wnioskodawca podkreślił na wstępie, że zasada legalizmu wynikająca z art. 7 Konstytucji powinna być w kontekście niniejszej sprawy traktowana jako dyrektywa interpretacyjna. Zgodnie z nią należy, zdaniem Marszałka, uznać, że „[p]rzez «działanie na podstawie prawa», o którym mowa w art. 7 Konstytucji, rozumieć należy «wymóg legitymacji prawnej dla wszelkiej aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej (...). Kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (...), lecz musi być ona określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa (...)». W sprzeczności z art. 7 Konstytucji pozostaje także taka «wykładnia prawa, która prowadzi do dorozumianych ograniczeń obowiązywania przepisu»” (s. 22-23).

To znaczy, że Trybunał nie może orzekać w sprawach, które zainicjowane zostały przez nieuprawniony do tego podmiot. Zdaniem Marszałka, zgodnie z art. 7 oraz art. 191 Konstytucji, Trybunał jest wyłącznym organem konstytucyjnie umocowanym do badania i rozstrzygania o istnieniu albo braku istnienia legitymacji czynnej grup posłów lub senatorów w wypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, a „[t]ego rodzaju konstytucyjna kompetencja nie może zostać ani wyłączona, ani ograniczona w ustawie. Ustawa nie może «wyręczać» Trybunału w realizacji jego wyłącznej kompetencji” (s. 23). Wnioskodawca wskazał także, że nie pozostaje to w sprzeczności z uprawnieniem Trybunału Konstytucyjnego do oceny, na każdym etapie postępowania, czy nie zaistniały ujemne przesłanki procesowe. Jak podkreśla

wnioskodawca, „[k]westionowany przepis pozostaje bez wpływu na możliwość badania przez Trybunał legitymacji czynnej grup posłów lub senatorów od momentu wniesienia przez nich wniosku do Trybunału i przez cały okres toczącego się postępowania nakładający się na czas trwania kadencji Sejmu” (s. 24). Kwestionowany przepis ujawnia swoją niekonstytucyjność dopiero w momencie zakończenia się kadencji Sejmu i Senatu. Uniemożliwia on bowiem Trybunałowi ocenę, czy grupa parlamentarzystów „wciąż posiada legitymację wnioskową w postępowaniu przed Trybunałem” (s. 24).

Następnie wnioskodawca wskazał, że uprawnienie do zainicjowania kontroli konstytucyjności norm prawnych wynikające z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji powoduje powstanie po stronie Trybunału obowiązku rozpoznania wniosku jednego z wymienionych w nim podmiotów oraz wydania orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Wynika z tego, że „Trybunał nie może odmówić przyjęcia do rozpoznania wniosku, który pochodzi od konstytucyjnie legitymowanego podmiotu i który spełnia minimalne wymogi formalne (a gdy wymogów tych nie spełnia – Trybunał powinien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia ewentualnych braków). Jeżeli jednak Trybunał przyjmie wniosek do rozpoznania, to – w świetle Konstytucji – nie może uchylić się od wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Kwestionowany przepis uniemożliwia Trybunałowi rozpoznawanie spraw, do rozpoznania których jest obowiązany na mocy Konstytucji” (s. 25). Stanowi to realizację zasady skargowości, fundamentalnej z perspektywy ustrojowej roli Trybunału jako negatywnego ustawodawcy.

1.1.3. Ostatnią grupę argumentów wnioskodawcy stanowią dowody na niezgodność art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 173 Konstytucji.

Ustrojodawca, wskazując w preambule Konstytucji zasadę sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, ograniczył, zdaniem wnioskodawcy, ustawodawcę zwykłego w kontekście regulowania organizacji i trybu postępowania przed TK. Trybunał został bowiem „[s]tworzony (...) w szczególności do badania hierarchicznej zgodności norm prawnych (art. 188 Konstytucji), w tym między innymi rozpoznawania skarg konstytucyjnych, których istotą jest ochrona konstytucyjnych wolności lub praw jednostki (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Trybunał, jako organ stojący na straży trójpodziału władzy oraz prymatu nadrzędności Konstytucji w hierarchii źródeł prawa ze swej istoty należy do kategorii organów państwowych «stworzonych w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję». Niewątpliwie zatem zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych ogranicza ustawodawcę regulującego organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem (wyroki TK z: 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15; 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16)” (s. 27).

Wnioskodawca, odwołując się do orzecznictwa Trybunału, przywołał właściwe rozumienie wskazanej zasady. Sprawność, która stanowi pierwszy z jej elementów, należy definiować jako zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji. To znaczy, wskazując na jej aspekt negatywny, że za niespełniającą wymogu sprawności uznać należy każdą regulację, która nakazuje organowi dokonanie, po pierwsze, czynności, które są ze sobą sprzeczne, po drugie, w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie, po trzecie, dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności. „Ocena spełnienia przez ustawodawcę wymogu sprawności działania instytucji publicznej wymaga zatem uwzględnienia albo konstytucyjnej normy kompetencyjnej organu, albo konstytucyjnych gwarancji procedury właściwej dla tego organu” (s. 28). Rzetelność działania instytucji publicznej należy natomiast rozumieć, zdaniem Marszałka, jako zdolność jej funkcjonowania, wiarygodnego dla podmiotów prawa. Jest to związane z przewidywalnością przesłanek oraz konsekwencji działania instytucji publicznych, a także nadaniem im właściwej formy. Ostatnim z elementów wskazanej przez wnioskodawcę zasady jest efektywność działania instytucji publicznej rozumiana jako wymóg

działania „niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią (np. art. 190 ust. 2 Konstytucji)”, „w terminach konstytucyjnie wyznaczonych (np. art. 122 ust. 2 Konstytucji)”, albo „bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy przepisy konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost (np. art. 45 ust. 1 Konstytucji). Efektywność zależy zatem od czynnika czasu w działalności instytucji publicznych i jego znaczenia dla kształtowania się stosunków prawnych. Konstytucyjnemu kryterium efektywności nie odpowiada w szczególności regulacja skutkująca bezterminowym zawieszeniem postępowania albo wydłużeniem postępowania w sposób nieuzasadniony wartościami konstytucyjnymi (wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16” (s. 28-29).

Marszałek wskazał, że art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK narusza zasadę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznej we wszystkich trzech powyższych aspektach. Stwierdził, że wyłączając „wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej” (s. 29), godzi on jednocześnie w konstytucyjnie gwarantowaną niezależność Trybunału. Narusza zatem wymóg sprawności działania organu władzy. Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany przepis ogranicza wyraźnie „kompetencję orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, jaką jest dokonywanie hierarchicznej kontroli norm (art. 188 Konstytucji) w odniesieniu do spraw wszczętych wnioskami posłów lub senatorów (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) w wypadku zakończenia kadencji Sejmu. Kwestionowana regulacja stoi więc na przeszkodzie wykonywania kompetencji fundamentalnej z perspektywy pozycji ustrojowej Trybunału jako organu stojącego na straży wartości, praw i wolności wyrażonych w Konstytucji. Wynikająca z art. 191 Konstytucji zasada skargowości nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowiązek wydania orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, jeśli tylko wpłynie do niego wniosek konstytucyjnie legitymowanego podmiotu” (s. 29-30).

Art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK narusza również wymóg rzetelności działania Trybunału. „Każdy obywatel i każdy organ państwowy ma [bowiem] prawo oczekiwać, że jeśli do Trybunału wpłynął wniosek w określonej sprawie, to Trybunał wyda w tej sprawie rozstrzygnięcie. Oczekiwanie to wynika z zasady skargowości (art. 191 Konstytucji), z którą skorelowany jest obowiązek wydania przez Trybunał orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis odbiera obywatelom i organom państwowym konstytucyjną gwarancję wydania przez Trybunał orzeczenia w sprawach z wniosku posłów lub senatorów” (s. 30). Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, analizowana negatywna przesłanka procesowa powoduje „stan nieprzewidywalności działalności orzeczniczej Trybunału” (s. 30). Uzależnia bowiem wykonywania jego kompetencji orzeczniczych od długości kadencji Sejmu. Zdaniem Marszałka, umożliwia on Trybunałowi, niedopuszczalną z perspektywy ustawy zasadniczej, arbitralną decyzję, czy przedstawiony we wniosku parlamentarzystów problem konstytucyjny zostanie rozstrzygnięty, czy też nie. Wnioskodawca podkreślił przy tym, że posłowie oraz senatorowie inicjują postępowanie w Trybunale nie w imieniu własnym, ale w ramach mandatu, wykonywanego w imieniu Narodu.

Kwestionowany przepis pozostaje także w sprzeczności z postulowaną efektywnością działania instytucji publicznych. Prowadzi bowiem do obligatoryjnego umorzenia postępowania wskutek upływu czasu. Wnioskodawca stwierdził, że rozwiązanie takie nie realizuje żadnej wartości konstytucyjnej. Bezzasadność tego przepisu wynika również, zdaniem Marszałka, z tego, że umorzenie postępowania z uwagi na zakończenie kadencji Sejmu nie stoi na przeszkodzie, by grupa posłów lub senatorów wybranych w kolejnych wyborach parlamentarnych ponownie złożyła identycznie brzmiący wniosek. Negatywnym skutkiem tej regulacji, jak wskazał wnioskodawca, jest wszakże obowiązek prowadzenia takiego postępowania od początku, czego skutkiem jest przede wszystkim odsunięcie wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w czasie i dłuższe niż konieczne obowiązywanie przepisu potencjalnie niezgodnego z Konstytucją.

Marszałek wskazał również, że „[p]ostępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym angażuje nie tylko Trybunał, lecz także inne organy państwowe – Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich (o ile zgłosi swój udział w sprawie), a także organ, który wydał skarżony akt normatywny – najczęściej Sejm. Kwestionowany przepis bez umocowania w Konstytucji wymusza zakończenie postępowania przed Trybunałem zainicjowanego przez grupę posłów (senatorów). Niweczy to pracę innych organów państwowych będących uczestnikami postępowania przed Trybunałem. Nie można także tracić z pola widzenia czynnika społeczeństwa obywatelskiego. W doniosłych społecznie sprawach do Trybunału wnoszone są opinie *amicus curiae* przygotowywane przez niezależnych ekspertów na zlecenie organizacji pozarządowych. Formalnie opinie te przyporządkowane są do konkretnej sprawy, co oznacza, że w sytuacji ponownego wniesienia sprawy z wniosku posłów (senatorów) na Sejm nowej kadencji także i opinie *amicus curiae* powinny być sporządzone i wniesione na nowo. Prowadzi to do dodatkowych, konstytucyjnie nieuzasadnionych kosztów (nie tylko nakładów finansowych, lecz przede wszystkim wkładu intelektualnego, z natury wymagającego poświęcenia znacznej ilości czasu) po stronie społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności organizacji pozarządowych” (s. 33). Marszałek zauważył, że art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK prowadzi w związku z tym do wzrostu wydatków budżetowych związanych z postępowaniem przed Trybunałem. Wniesienie wniosku tożsamego w treści z wnioskiem inicjującym postępowanie umorzone w wyniku zakończenia kadencji Sejmu skutkuje bowiem podjęciem ponownie tych samych czynności. Trybunał ma, w konsekwencji, mniej czasu na rozpoznanie spraw dotyczących innych kwestii.

Marszałek zauważył również, że zaskarżony przepis pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym wymogiem stworzenia regulacji gwarantujących właściwy, tj. jak najdalej idący, rozdział Trybunału Konstytucyjnego – jako organu władzy sądowniczej – od władzy ustawodawczej. Stwierdził, że „[k]onstytucyjnie gwarantowana niezależność Trybunału Konstytucyjnego, «wymaga, by regulacje jego struktury i procedury, a także praktyka ich realizacji zapewniały mu rzeczywistą zdolność działania (...). Naruszenie tego wymogu przez ustawodawcę skutkuje niekonstytucyjnością przyjmowanych regulacji» (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 406; wyroki TK z: 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15; 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16)” (s. 34). Zdaniem Marszałka, niewłaściwe jest zatem to, że art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK uzależnia „działalność Trybunału Konstytucyjnego od działalności Sejmu. Ograniczenie niezależności Trybunału polega na wprowadzeniu na poziomie ustawowym szczególnego rodzaju terminu granicznego na rozpoznanie spraw z wniosku posłów lub senatorów, którego przekroczenie wywołuje konieczność umorzenia spraw, nawet jeśli Trybunał rozpoczął już ich merytoryczne rozpoznanie. Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego przemawia za tym, że postępowanie przed Trybunałem nie powinno być powiązane z czasem trwania kadencji Sejmu” (s. 34).

2. W piśmie z 13 sierpnia 2021 r. Marszałek Sejmu przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK jest niezgodny z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji, art. 7 i art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4, art. 173 i art. 188 pkt 1-4 Konstytucji.

3. W piśmie z 16 października 2023 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK jest niezgodny z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie – zdaniem Prokuratora Generalnego – postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny stwierdził, że kwestią, która powinna zostać przede wszystkim poddana analizie, jest zgodność art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Powołując się aprobatywnie w doktrynie Prokurator Generalny podkreślił, że wynikająca

z art. 191 ust. 1 Konstytucji zasada skargowości oznacza też obowiązek Trybunału Konstytucyjnego rozpoznania każdej sprawy wniesionej przez uprawniony podmiot. Natomiast przewidziana w art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK bezwzględna przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem stanowi rozwiązanie kateryczne, nieuwzględniające konstytucyjnych aspektów nieograniczonej legitymacji wnioskowej 50 posłów lub 30 senatorów.

Po stwierdzeniu, że art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK jest niezgodny z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, iż orzekanie co do zgodności tego przepisu z innymi wzorcami jest zbędne.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja wnioskodawcy oraz spełnienie wymogów formalnych wniosku inicjującego kontrolę konstytucyjności.

1.1. Wniosek, który zainicjował niniejsze postępowanie, został sporządzony przez Marszałka Sejmu (dalej: wnioskodawca, Marszałek). Zgodnie z art. 188 pkt 1-3 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Marszałek może złożyć wniosek o ocenę konstytucyjności dowolnego przepisu, bez względu na zakres jego normowania. Jest więc uprawniony do zainicjowania kontroli zgodności: 1) ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją; 2) ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie; 3) przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwa z Konstytucją, umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie oraz ustawami. Wnioskodawca wniósł o stwierdzenie, że art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK, ustawa o organizacji TK), który wyznaczając obowiązek umorzenia postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności prawa zainicjowanego wnioskiem grupy posłów lub senatorów w chwili zakończenia się kadencji Parlamentu, jest sprzeczny z: a) art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 i w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji; b) art. 7 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 188 Konstytucji; c) wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 173 Konstytucji.

W świetle powyższego Trybunał stwierdził, że Marszałek Sejmu posiada legitymację do zainicjowania postępowania we wskazanym w *petitum* jego wniosku zakresie.

1.2. Innym z problemów, które należało rozważyć była, kwestia spełnienia przez wniosek Marszałka Sejmu wymogów formalnych pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem na podstawie ustawy o organizacji TK. Trybunał przypomina, że są one weryfikowane na każdym etapie postępowania. W postępowaniach inicjowanych przez podmioty posiadające legitymację ogólną na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji weryfikacja ta ma miejsce przede wszystkim na etapie merytorycznego rozpoznania wniosku. Zgodnie z art. 47 u.o.t.p.TK wniosek taki powinien zawierać: oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku, podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku, oznaczenie rodzaju pisma procesowego, określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, wskazanie wzorca kontroli oraz uzasadnienie (ust. 1). Uzasadnienie natomiast powinno zawierać przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią, przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności (ust. 2).

Trybunał stwierdził, że wniosek inicjujący niniejsze postępowanie spełnia wszystkie wskazane wyżej wymogi formalne.

2. Dopuszczalność oceny zgodności art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK z art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 i w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Zagadnienie to wymagało rekonstrukcji wskazanego przez wnioskodawcę wzorca konstytucyjności stanowiącego wynik współstosowania wymienionych przepisów ustawy zasadniczej. Art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji stanowi, że „[z] wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich”. Jest to więc norma wyznaczająca zakres podmiotowy legitymacji ogólnej w zakresie inicjowania postępowania przed Trybunałem dotyczącego następczej (represyjnej) kontroli konstytucyjności norm prawnych. Wiąże się ona także ze skargowością postępowania przed Trybunałem, która sprowadza się do założenia, że Trybunał nie prowadzi postępowań z własnej inicjatywy, a jedynie wówczas kiedy zażąda tego uprawniony w świetle Konstytucji podmiot.

Art. 188 stanowi, że „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1”. Przepis ten wyznacza zatem przedmiotowy zakres kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Wraz z art. 191 Konstytucji ustanawia zatem szczegółowe granice kognicji sądu konstytucyjnego.

Art. 4 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „[w]ładza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Suwerenność narodu, którą przepis ten konstytucjonalizuje, jest jedną z najważniejszych zasad ustroju każdego współczesnego i demokratycznego państwa. Wskazuje się, że „suwerenność jako atrybut podmiotu władzy w państwie «oznacza, że dany podmiot (suweren) posiada pełnię władzy w państwie i sprawuje tę władzę bezpośrednio lub za pośrednictwem upoważnionych przez niego organów, które wyposaża w określone kompetencje władcze. Jednocześnie istnieją mechanizmy prawne zapewniające zgodność działania tych organów z wolą suwerena (...)»” (W. Skrzydło, uwaga do art. 4, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2016).

2.2. Wnioskodawca stwierdził, że „[l]egitymacja czynna wszystkich podmiotów wymienionych w przywołanym postanowieniu jest nieograniczona na poziomie konstytucyjnym i nie została zawężona na podstawie jakiegokolwiek kryterium. To oznacza, że nie można wywodzić z Konstytucji dodatkowych, nieokreślonych *expressis verbis* w art. 191 Konstytucji kryteriów materialnych zawężających legitymację czynną któregokolwiek z wymienionych w tym kręgu podmiotów. W szczególności nie można wywodzić tego rodzaju ograniczeń z konstytucyjnej pozycji ustrojowej określonego podmiotu” (s. 16 wniosku). Stwierdził ponadto, że „[p]rzesłanka obligatoryjnego umorzenia postępowania w wypadku zakończenia kadencji Sejmu odbiera legitymacji czynnej posłów lub senatorów atrybut «nieograniczoności» (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Ustanowienie – wbrew Konstytucji – przesłanki zawężającej pod względem temporalnym w praktyce czyni «nieograniczoność» legitymacji czynnej posłów i senatorów iluzoryczną, czym godzi w zasadę zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). W obecnym stanie prawnym posłowie (senatorowie) pozbawieni są kon-

stytucyjnej gwarancji wydania przez Trybunał w ich sprawie orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Deklarowany przez Trybunał średni czas rozpoznania spraw przekracza połowę konstytucyjnego 4-letniego okresu trwania kadencji Sejmu. Można zatem założyć, że kwestionowany przepis w praktyce zamyka posłom możliwość uzyskania od Trybunału rozstrzygnięcia, jeżeli nie złożą wniosku w początkowych miesiącach trwania kadencji Sejmu. (...) Legitymacja wnioskowa do Trybunału Konstytucyjnego nie służy wyłącznie abstrakcyjnie pojmowanym «grupom posłów» (ani «grupom senatorów») oraz ich indywidualnym interesom. Posłowie (senatorowie) sprawują swój mandat i realizują wszystkie swoje konstytucyjne kompetencje w imieniu Narodu. W świetle Konstytucji posłowie nie składają wniosków do Trybunału w imieniu własnym ani określonych partii politycznych. Zasada zwierzchnictwa Narodu przesądza, że prawo posłów (lub senatorów) do wnoszenia wniosków do Trybunału dokonywane jest w interesie całego Narodu. Zatem niekonstytucyjne ograniczenie legitymacji czynnej posłów lub senatorów do składania wniosków do Trybunału w aspekcie temporalnym prowadzi w konsekwencji do naruszenia zasady zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Kompetencja do złożenia wniosku o abstrakcyjną kontrolę norm przez grupę posłów lub senatorów stanowi także proceduralną gwarancję realizacji zasady pluralizmu politycznego (art. 11 Konstytucji) oraz «otwiera dostęp do TK opozycji parlamentarnej» (...). W doktrynie podkreśla się, że inicjatywa wnioskowa posłów (senatorów) do Trybunału Konstytucyjnego «stanowi podkreślenie zasady pluralizmu politycznego i możliwości podejmowania przez mniejszość parlamentarną obrony instytucji demokratycznego państwa przed zakusami większości rządzącej. Jednocześnie – czego dowodzi dotychczasowa praktyka – realizacja tej kompetencji jest najczęściej konsekwencją przegranych głosowań w Sejmie przez większość parlamentarną» (s. 20-22 wniosku).

2.3. Trybunał uznał argumenty te za nieprzekonujące. Marszałek zdaje się mylić uprawnienie do wszczęcia postępowania kontrolnego przed TK z dopuszczalnością jego dalszego prowadzenia. Zdaniem Trybunału, przepis wymuszający umorzenie postępowania w przypadku upływu kadencji parlamentu, w trakcie której postępowanie zostało zainicjowane przez grupę posłów lub senatorów, nie ogranicza w żaden sposób możliwości zaskarżenia przezeń dowolnego przepisu w dowolnym czasie. Inną kwestią jest wszakże to, czy Trybunał zdąży rozpoznać wniosek na czas, jeżeli wpłynął w ostatnich miesiącach kadencji. Jeżeli kwestionowany przepis budzić będzie podobne wątpliwości po pierwszym posiedzeniu Sejmu nowej kadencji, nic nie stoi na przeszkodzie temu, by posłowie (lub senatorowie) ponownie zwrócili się do Trybunału o dokonanie jego oceny z identycznie brzmiącym wnioskiem.

Trybunał stwierdził, że największe wątpliwości budzi jednak adekwatność art. 4 ust. 1 Konstytucji jako komponentu wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli. Zasada suwerenności narodu, interpretowana zwłaszcza w oderwaniu od art. 4 ust. 2 oraz art. 104 Konstytucji, nie ma – zdaniem Trybunału – wystarczającego normatywnego związku z uprawnieniem grup posłów i senatorów do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm dokonywanej przez TK. Można byłoby go odnieść do instrumentów przysługujących bezpośrednio narodowi w zakresie żądania dokonania przez Trybunał oceny budzących wątpliwości społeczeństwa przepisów o mocy powszechnie obowiązującej. Polski system prawny nie przewiduje żadnej formy *actio popularis* czy weta ludowego w zakresie postępowania przed Trybunałem. W świetle powyższego wydaje się, że Marszałek powinien wskazać art. 4 ust. 2 wraz z art. 104 ust. 1 zdaniem pierwszym Konstytucji jako te przepisy ustawy zasadniczej, które obok art. 188 i art. 191 ust. 1 pkt 1 tworzą powołaną jako wzorzec kontroli normę konstytucyjną. Wówczas norma ta odnosiłaby się do nieograniczonego temporalnie czy przedmiotowo uprawnienia przedstawicieli Narodu do inicjowania postępowania przed TK.

Z tych przyczyn Trybunał uznał, że niniejsze postępowanie, w zakresie zgodności art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK z normą prawną powstałą przez współstosowanie art. 191 ust. 1

pkt 1, art. 188 oraz art. 4 ust. 1 Konstytucji powinno zostać, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Dopuszczalność oceny zgodności art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK z art. 7 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 188 Konstytucji.

3.1. Art. 7 Konstytucji stanowi, że „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten stanowi konstytucyjne ujęcie innej podstawowej dla współczesnego państwa prawnej zasady, zasady legalizmu. Legalizm, rozumiany jako formalne wyznaczenie granic władzy publicznej jest nierozzerwalnie związany z zasadą demokratycznego państwa prawnego, za której element często jest uznawany. Konstytucja, wyodrębniając jednak tę wartość w innym przepisie, zdaje się wyraźnie wskazywać na znaczenie stosowania prawa przez organy władzy, zwłaszcza przepisów kompetencyjnych. Trybunał stwierdził w jednym ze swoich orzeczeń, że „dopuszczenie do łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania” (por. wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11). Na szczegółową treść omawianej zasady składają się: 1) wymóg posiadania legitymacji do podejmowania jakichkolwiek działań władczych organów publicznych; 2) zakaz domniemywania kompetencji organów władzy (por. wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32); 3) ograniczenie arbitralności ustawodawcy zwykłego w „przydzielaniu” uprawnień innym podmiotom (tamże); 4) zakaz dokonywania interpretacji, zgodnie z którą podjęte działanie, choć stanowiące w rzeczywistości przekroczenie uprawnień danego podmiotu, rozumiane jest błędnie jako realizacja przysługujących mu kompetencji (por. wyrok z 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82); 5) zakaz – chyba że przepisy wyraźnie to dopuszczają – przekazywania przez organ władzy publicznej swoich kompetencji i zadań innemu podmiotowi.

3.2. Marszałek w swoim wniosku stwierdził, że „[n]aruszenie Konstytucji przez kwestionowany przepis [w zakresie omawianego tutaj wzorca kontroli] polega na ograniczeniu wyłącznej kompetencji Trybunału do rozstrzygnięcia o istnieniu legitymacji czynnej posłów lub senatorów w wypadku zakończenia kadencji Sejmu, a jednocześnie obliguje Trybunał do umorzenia spraw z wniosku tychże podmiotów. Zatem przepis rangi ustawowej – wbrew Konstytucji – wymusza na Trybunale uchylenie się od rozpoznania spraw z wniosku posłów lub senatorów, pomimo ciężącego na Trybunale obowiązku orzeczniczemu” (s. 25-26 wniosku).

3.3. Trybunał uznał, że podobnie jak w wypadku pierwszego z wzorców kontroli, tak i ten, powstały ze współstosowania art. 7, art. 188 i art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji nie jest relewantny dla oceny art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK. Przepis wymuszający umorzenie postępowania w razie zakończenia kadencji parlamentu nie pozbawia Trybunału możliwości rozpoznania wniosku skierowanego doń przez grupy parlamentarzystów. Trybunał przypomina, że nie jest związany kolejnością wpływu skarg konstytucyjnych, pytań prawnych czy wniosków. Jeśli problem konstytucyjny podniesiony we wniosku grupy posłów (lub senatorów) ma szczególną wagę dla ustroju państwa lub praw i wolności człowieka i obywatela, może być on zatem rozpoznany priorytetowo. Ponadto, jak już wskazano, nic nie stoi na przeszkodzie, by z początkiem nowej kadencji parlamentu, grupa posłów (lub senatorów) ponownie zwróciła się do Trybunału o dokonanie kontroli konstytucyjności budzącego ich wątpliwości przepisu.

Zakwestionowany przez Marszałka przepis nie ogranicza konstytucyjnego, wyłącznego uprawnienia Trybunału „do rozstrzygnięcia o istnieniu legitymacji czynnej posłów lub sena-

torów w wypadku zakończenia kadencji Sejmu”. Umorzenie postępowania w takim wypadku nie jest związane z brakiem legitymacji inicjującego je podmiotu, lecz jedynie ma na względzie zapewnienie nowemu parlamentowi oraz wybranym doń parlamentarzystom rozpoczęcie działań bez oglądania się na działania poprzedników.

W świetle powyższego Trybunał stwierdził, że niniejsze postępowanie, w zakresie zgodności art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK z normą prawną powstałą przez współstosowanie art. 7, art. 188 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji powinno zostać, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Dopuszczalność oceny zgodności art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 173 Konstytucji.

4.1. Zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wynika ze wstępu do Konstytucji. Odwołując się do domniemania normatywności poszczególnych zdań Preambuły, Trybunał nadał jej materialną treść. Zatem uczynił ją jednym z dopuszczalnych wzorców kontroli konstytucyjności w postępowaniu przed TK (zob. wyroki TK z: 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Zasada ta jest istotna, choć w orzecznictwie przywoływana jest znacznie rzadziej niż zasada demokratycznego państwa prawnego czy zakaz dyskryminacji, z punktu widzenia funkcjonowania państwa. Ustrojodawca uczynił ją jednym z celów uchwalenia ustawy zasadniczej jako „praw podstawowych dla państwa, opartych m.in. na współdziałaniu władz” (zob. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 2/2010, s. 10). W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał stwierdził, że zasada ta adresowana jest do ustawodawcy i wyznacza granice swobody kształtowania przepisów dotyczących ustroju i funkcjonowania instytucji publicznych w ten sposób, by mogły one wykonywać powierzone im zadania i realizować wynikające z tego uprawnienia (wyrok o sygn. K 14/03, OTK ZU nr A/2018, poz. 32). Trybunał już raz wypowiedział się w kontekście własnego działania o znaczeniu tej zasady. Uznał wówczas, że zgodność z nią warunkowana jest realizacją trzech elementów standardu konstytucyjnego zeń wywodzonych.

Trybunał podtrzymuje dokonane wówczas ustalenia. Sprawność, która jest pierwszym z tych elementów, rozumieć należy jako „zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Konstytucyjnym kryterium sprawności nie spełnia ustawa zarówno wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, nakazując organowi: a) dokonanie czynności, które są ze sobą sprzeczne; b) dokonanie w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie; c) dokonanie dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności” (zob. wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16). Drugim elementem omawianej zasady jest rzetelność, która powinna być rozumiana jako „zdolność działania instytucji publicznej w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa. Rzetelność związana jest z przewidywalnością przesłanek oraz konsekwencji działania instytucji publicznych, a ponadto wymaga, by działaniom tym nadano właściwą formę oraz je udokumentowano” (tamże). Ostatnim, trzecim elementem zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych jest efektywność. Trybunał uznał, że należy ją interpretować „jako zdolność działania instytucji publicznej: a) niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią (np. art. 190 ust. 2 Konstytucji), b) w terminach konstytucyjnie wyznaczonych (np. art. 122 ust. 2 Konstytucji) albo c) bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy prze-

pisy konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost (np. art. 45 ust. 1 Konstytucji). Efektywność zależy zatem od czynnika czasu w działalności instytucji publicznych i jego znaczenia dla kształtowania się stosunków prawnych” (tamże).

4.2. Drugim z przepisów, współstosowanie których stanowi wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu, nieprzeanalizowanych w poprzednich częściach uzasadnienia, jest art. 173 Konstytucji. Ma on następujące brzmienie: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

Wnioskodawca naruszenie Konstytucji w tym zakresie upatruje w sprzeczności z wywodzoną z preambuły zasadą rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Wskazał, że zakwestionowany przepis „wyraźnie ogranicza podstawową kompetencję orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, jaką jest dokonywanie hierarchicznej kontroli norm (art. 188 Konstytucji) w odniesieniu do spraw wszczętych wnioskami posłów lub senatorów (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) w wypadku zakończenia kadencji Sejmu. (...) [S]toi więc na przeszkodzie wykonywania kompetencji fundamentalnej z perspektywy pozycji ustrojowej Trybunału jako organu stojącego na straży wartości, praw i wolności wyrażonych w Konstytucji. Wynikająca z art. 191 Konstytucji zasada skargowości nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowiązek wydania orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, jeśli tylko wpłynie do niego wniosek konstytucyjnie legitymowanego podmiotu” (s. 29-30 wniosku). Stwierdził ponadto, że „Każdy obywatel i każdy organ państwowy ma prawo oczekiwać, że jeśli do Trybunału wpłynął wniosek w określonej sprawie, to Trybunał wyda w tej sprawie rozstrzygnięcie. Oczekiwanie to wynika z zasady skargowości (art. 191 Konstytucji), z którą skorelowany jest obowiązek wydania przez Trybunał orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis odbiera obywatelom i organom państwowym konstytucyjną gwarancję wydania przez Trybunał orzeczenia w sprawach z wniosku posłów lub senatorów” (s. 30 wniosku).

4.3. Trybunał po zapoznaniu się z argumentacją wnioskodawcy oraz uczestników postępowania stwierdził, że norma prawna powstała przez współstosowanie zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych z art. 173 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, podobnie jak pozostałe wzorce kontroli, jest nieadekwatna do oceny art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK. Obligatoryjne umorzenie postępowania przed Trybunałem inicjowanego przez grupy posłów lub senatorów w wyniku zakończenia kadencji parlamentu nie ma wpływu na realizację przez sąd konstytucyjny zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Brak orzeczenia w sprawach inicjowanych takimi wnioskami nie wynika z obowiązywania zakwestionowanego przepisu czy respektowania praktyki ustrojowej związanej z dyskontynuacją prac parlamentarnych. Jak wskazano wyżej, w sytuacji szczególnej wagi, Trybunał zdolny jest wydać orzeczenie w znacznie szybszym niż standardowym tempie.

Kwestionowany przepis nie ma także żadnego materialnego związku z niezależnością i odrębnością TK od pozostałych władz. To Trybunał wszakże decyduje o tym, w jakiej kolejności, w jakim wewnętrznym trybie oraz jak szybko proceduje poszczególne wnioski. Trybunał podkreśla, że wprowadzenie przez ustawodawcę zwykłego sankcjonującej dotychczasową praktykę TK normy prawnej do ustawy o organizacji TK polegającej na umarzeniu postępowań ze względu na upływ kadencji parlamentu nie może być uznane za ograniczenie jego niezależności i odrębności od władzy politycznej. Odwrotnie, jest tej niezależności i odrębności wzmocnieniem. Podczas rozstrzygania o konstytucyjności norm prawnych, sądy konstytucyjne we wszystkich państwach świata biorą pod uwagę także skutki swoich orzeczeń z uwagi na moment ich ogłoszenia. Często milcząca odmowa rozstrzygnięcia wniosku grupy parlamentarzystów wynikać będzie właśnie z wzięcia pod uwagę tych okoliczności.

Także z tych względów derogacja zakwestionowanego przez Marszałka w tym postępowaniu przepisu nie może zostać uznana za pożądaną.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdził, że niniejsze postępowanie, w zakresie zgodności art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK z normą prawną powstałą przez współstosowanie zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 173 Konstytucji powinno zostać, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.