

POSTANOWIENIE
z dnia 28 lipca 2015 r.
Sygn. akt K 53/13

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lipca 2015 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852) z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 3 pkt 1 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 134 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 134 ust. 4 oraz art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wystąpiła z wnioskiem z 25 października 2013 r. o zbadanie zgodności następujących przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852; dalej: ustawa nowelizująca):

- art. 1 pkt 3 i 5 ustawy nowelizującej z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji,
- art. 3 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji,
- art. 3 pkt 1 i 3 ustawy nowelizującej z art. 134 ust. 3 Konstytucji,
- art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej z art. 134 ust. 4 oraz art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy nowelizacja wprowadzona 1 stycznia 2014 r. faktycznie

likwiduje przewidziane w Konstytucji stanowiska dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, zastępując je stanowiskami: Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

W opinii wnioskodawcy nowowprowadzone stanowiska nie są tożsame z konstytucyjnym pojęciem „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych”, które jest pojęciem zastanym, o utrwalonym znaczeniu w polskim systemie prawa.

W ocenie wnioskodawcy wyodrębnienie poszczególnych rodzajów wojsk powinno odbywać się przez wskazanie fundamentalnych kryteriów, jak: typ uzbrojenia, zadania, miejsce walki, taktyka działania itp. Tak wyodrębnione rodzaje wojsk powinny otrzymać swojego dowódcę.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że w obecnym stanie prawnym utrzymany został istniejący od wielu lat podział polskich sił zbrojnych na rodzaje sił zbrojnych, co z kolei implikuje konieczność utrzymania dotychczasowych konstrukcji ustawowych „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”.

Wnioskodawca wskazuje, że norma konstytucyjna nakazuje mianowanie „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”, co wskazuje na ich liczbę mnogą. Z tego względu zakazane jest tworzenie jednego stanowiska dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, konstrukcja przepisu nie pozwala na dowolną liczbę dowódców, ale liczbę związaną z ilością rodzajów Sił Zbrojnych. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 461, ze zm.; dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony) wyróżnia następujące rodzaje wojsk: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarkę Wojenną i Wojska Specjalne, natomiast nowa konstrukcja prawna zastępuje czterech dowódców poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych dwoma: Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych. Takie odejście od dotychczasowego rozumienia rodzajów Sił Zbrojnych i ich dowódców jest sprzeczne, zdaniem wnioskodawcy, z interpretacją konstytucyjnego pojęcia „rodzaje” Sił Zbrojnych oraz z językową wykładnią art. 134 ust. 3 Konstytucji.

W art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej łączy się dotychczas odrębne dowództwa rodzajów Sił Zbrojnych i oddaje pod dowódzenie Dowódcy Generalnemu. Takie rozwiązanie, zdaniem wnioskodawcy, jest sprzeczne z art. 134 ust. 3 Konstytucji, ponieważ istnienie odrębnych dowództw Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych jest wynikiem konstytucyjnego ustanowienia instytucji rodzajów Sił Zbrojnych i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych.

Zdaniem wnioskodawcy art. 1 pkt 3 i 5 ustawy nowelizującej narusza art. 134 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ogranicza kompetencje Szefa Sztabu Generalnego wynikające z jego pozycji ustrojowej oraz art. 134 ust. 1 Konstytucji z uwagi na ograniczenie kompetencji Prezydenta RP jako zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie pokoju. W opinii wnioskodawcy osłabienie pozycji Szefa Sztabu Generalnego, którego mianuje Prezydent RP, jest równoznaczne ze zmianą zakresu zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi oraz ograniczeniem jego pozycji ustrojowej jako zwierzchnika Sił Zbrojnych.

W ocenie wnioskodawcy art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej jest sprzeczny z art. 134 ust. 4 oraz art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji. Przepis ten przewiduje wskazanie przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów osoby, która w czasie wojny będzie w trybie art. 134 ust. 4 Konstytucji, mianowana na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Takie rozwiązanie, zdaniem wnioskodawcy, wprowadza nowe

kompetencje z zakresu obronności i wojskowości przypisane Prezydentowi RP kosztem generalnych uprawnień Rady Ministrów. Wnioskodawca uważa, że kwestionowany przepis budzi również wątpliwości co do tego, czy Prezydent RP jest takim wnioskiem związany. W ocenie wnioskodawcy, wniosek Prezesa Rady Ministrów złożony w trybie art. 134 ust. 4 Konstytucji nie obliguje Prezydenta RP do mianowania osoby wskazanej we wniosku, a jedynie daje mu do tego prawo. Daje też prawo Prezesowi Rady Ministrów do złożenia takiego wniosku. Zdaniem wnioskodawcy osobę, która w czasie wojny będzie mianowana na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, powinien wskazywać Prezes Rady Ministrów, a nie wnioskować o wskazanie jej przez Prezydenta RP, ponieważ konstytucyjna konstrukcja prawa do złożenia wniosku o mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wynikająca z art. 134 ust. 4, konsumuje już prawo do wskazania kandydata. Ponadto kwestionowany przepis, w opinii wnioskodawcy, prowadzi do ustawowego związania obu organów w zakresie uprawnień do konkretnego działania na poziomie poprzedzającym ich kompetencje konstytucyjne. W ten sposób ogranicza następnie ich konstytucyjną swobodę działania.

Zdaniem wnioskodawcy art. 3 ustawy nowelizującej narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, przez naruszenie zasady przyzwoitej legislacji, ponieważ kwestionowany przepis dokonuje nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony, wielokrotnie już nowelizowanej; w związku z tym powinien być przygotowany projekt nowej ustawy zamiast kolejnej nowelizacji. Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, nowelizacja istotnie zmienia normy dotyczące struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi jednocześnie zmieniając jedną z podstawowych koncepcji, na których opierają się jej założenia, co narusza jej spójność i konstrukcję, w konsekwencji dodatkowo uzasadniając potrzebę przygotowania nowej ustawy zamiast nowelizacji. Wnioskodawca uważa, że kwestionowany przepis tworzy ustrojową sprzeczność w ustawie o powszechnym obowiązku obrony z uwagi na likwidację dotychczasowego dowództwa Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych przy jednoczesnym zachowaniu, w innych przepisach tej ustawy, dotychczasowej struktury rodzajów Sił Zbrojnych.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 października 2014 r. przedstawił swoje stanowisko, w pierwszej kolejności zwracając uwagę na brak precyzji wniosku grupy posłów. Wskazał na niejednoznaczną treść *petitum* wniosku, sugerującą, że posłowie kwestionują całą ustawę nowelizującą. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę uszczegółowienie *petitum* oraz fakt wejścia w życie ustawy nowelizującej, Marszałek uznał, że kontroli konstytucyjności należy poddać przepisy zmienione ustawą nowelizującą, wobec których sformułowano zarzut niekonstytucyjności, a nie całą ustawę nowelizującą. Wyjątek stanowi art. 3 ustawy nowelizującej z uwagi na zarzut odnoszący się do sposobu wprowadzenia zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony. Ostatecznie, zdaniem Marszałka Sejmu, kontrola konstytucyjności powinna obejmować: zgodność art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony z art. 134 ust. 3 Konstytucji, zgodność art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 189, ze zm.; dalej: ustawa o MON) z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji, zgodność z art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony z art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji, oraz zgodność art. 3 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wniósł zatem o stwierdzenie, że art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony jest zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji, art. 5 pkt 1a tej samej ustawy jest zgodny z art. 134 ust. 4, art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji, art. 6 ust. 1 ustawy o MON jest zgodny z art. 134 ust. 1 Konstytucji, art. 3 ustawy nowelizującej jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Zdaniem Marszałka Sejmu zarzut niekonstytucyjności art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony powołującego urzędy: Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych w miejsce dotychczasowych dowódców poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych, jest oparty na nieprzekonującej wykładni wzorca kontroli. Zdaniem Marszałka art. 134 ust. 3 Konstytucji określa jedynie minimalne warunki brzegowe organizacji Sił Zbrojnych. Konstytucja nie nakazuje powołania określonych rodzajów Sił Zbrojnych, przekazując szczegółowe określenie ich struktury ustawodawcy. Z przepisu konstytucyjnego nie wynika zasada przypisania jednemu dowódcy jednego rodzaju Sił Zbrojnych. Możliwe są inne rozwiązania dla realizacji konstytucyjnego celu Sił Zbrojnych, jakim jest ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Takim rozwiązaniem może być powierzenie dowództwa nad kilkoma rodzajami Sił Zbrojnych jednej osobie lub dowodzenie danym rodzajem Sił Zbrojnych przez więcej niż jednego dowódcę. Marszałek Sejmu podkreśla natomiast, że niedopuszczalna konstytucyjnie byłaby kumulacja dowództwa w rękach jednego dowódcy w czasie pokoju. Jednocześnie Marszałek podziela stanowisko Rady Legislacyjnej z 12 października 2012 r. dotyczące projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (RL-0303-21/12, „Przegląd Legislacyjny” nr 4/2012), że twórcy Konstytucji dostrzegali niebezpieczeństwo w powierzaniu kierowania wszystkimi rodzajami Sił Zbrojnych jednej osobie, dlatego jedynie w czasie wojny Konstytucja zezwala na skupienie całości kompetencji dowódczych w rękach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że ustawa nowelizująca nie doprowadziła do przekształceń w zakresie podziału Sił Zbrojnych na rodzaje i w konsekwencji w kwestionowanych przepisach nie odstąpiono od takiego podziału Sił Zbrojnych.

Marszałek Sejmu odniósł się także do kwestii pojęcia „rodzaje Sił Zbrojnych” jako pojęcia zastanego, funkcjonującego niezmiennie od kilkudziesięciu lat. Wskazał, że zasada tworzenia poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych w oparciu o kryterium środowiska działania (ląd, powietrze, woda) została przełamana w 2007 r. przez wprowadzenie Wojsk Specjalnych utworzonych na podstawie kryterium przeznaczenia. Ponadto kwestia podziału Sił Zbrojnych na poszczególne rodzaje już wcześniej podlegała różnym zmianom. Z tych względów nie można, zdaniem Marszałka, uznać pojęcia „rodzaje Sił Zbrojnych” za pojęcie zastane.

Marszałek Sejmu zauważył, że stan prawny w ostatnich latach ewidentnie przeczy twierdzeniom wnioskodawcy o obowiązywaniu reguły: „jeden rodzaj Sił Zbrojnych – jeden dowódca”.

W ocenie Marszałka Sejmu likwidacja stanowisk dowódców Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych połączona z utworzeniem stanowisk Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy,

dlatego należy uznać, że art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony jest zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do art. 6 ust. 1 ustawy o MON, Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, że kompetencje Szefa Sztabu Generalnego muszą pozostać niezmienione. Za bezpodstawne i nieoparte żadną argumentacją uznał twierdzenie wnioskodawcy, że samo wymienienie urzędu Szefa Sztabu Generalnego w Konstytucji oznacza, iż jest on dowódcą Sił Zbrojnych w czasie pokoju. Jednocześnie wskazał, że pozycja Szefa Sztabu Generalnego podlegała modyfikacji. Na początku obowiązywania Konstytucji Szef Sztabu Generalnego dowodził, w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, ale nie był zwierzchnikiem dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, którzy podlegali bezpośrednio ministrowi. Stan ten uległ zmianie dopiero pod koniec 2007 r. Jeśli wziąć pod uwagę ustawowy zakres kompetencji (po nowelizacji) to Szef Sztabu Generalnego zajmuje kluczową pozycję w sferze nadzoru nad Siłami Zbrojnymi, planowania ich rozwoju i programowania strategicznego oraz w dziedzinie reprezentowania Sił Zbrojnych również na szczeblu międzynarodowym. Zdaniem Marszałka Sejmu zmiany dokonane nowelizacją nie wykraczają poza ramy swobody regulacyjnej i nie są powodem osłabienia pozycji Szefa Sztabu Generalnego w zreformowanym systemie zarządzania Siłami Zbrojnymi, dlatego przepis ten jest, w ocenie Marszałka, zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu uważa, że art. 6 ust. 1 ustawy o MON jest zgodny z art. 134 ust. 1 Konstytucji, ponieważ w czasie pokoju Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, który kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Do naruszenia wskazanego przepisu Konstytucji mogłoby dojść wtedy, gdyby ustawa tworzyła nowe organy o kompetencjach dowódczych w strukturach Sił Zbrojnych, pozbawiające ministra możliwości władczego wpływu na działalność tych organów.

Analizując art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Marszałek Sejmu dostrzega „silne uzasadnienie konstytucyjne dla przyjętego rozwiązania”, które ma zapewnić możliwość sprawnego przechodzenia z systemu pokojowego na wojenny system dowodzenia oraz przygotowanie określonych osób do realizacji zadań wynikających z tej funkcji. Marszałek zwrócił uwagę, że wskazanie kandydata do objęcia funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie łączy się przyznaniem mu jakichkolwiek kompetencji władczych, tylko pozwala na uruchomienie procesu przygotowania merytorycznego do objęcia tej funkcji w razie potrzeby. Konstytucja nakazuje ustawowe doprecyzowanie kompetencji Prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, dlatego wskazywanie osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, związane z kompetencją do mianowania na ten urząd, mieści się w obszarze regulacji ustawowej. Przyjęte w tym przepisie rozwiązanie wiernie powieliło model konstytucyjny, zgodnie z którym wniosek o mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych pochodzi od szefa rządu, natomiast samego mianowania dokonuje Prezydent RP. Nie zaburza to pozycji obu organów w tym procesie, tylko skłania do wcześniejszego uzgodnienia kandydatury, co znacznie usprawni procedurę nominacyjną w razie wojny.

Zdaniem Marszałka Sejmu zasady techniki prawodawczej nakazują opracowanie nowej ustawy w przypadku, gdy nawarstwiający się zmiany jej tekstu mogą prowadzić do braku przejrzystości, czytelności i naruszenia jej spójności. Ocena celowości opracowania

nowej ustawy musi należeć do ustawodawcy. Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą nie prowadzą, zdaniem Marszałka, do naruszenia wewnętrznej konstrukcji aktu. Marszałek zwrócił uwagę, że przy znacznej liczbie zmian ustawy, utrudniających posługiwanie się jej tekstem, opracowuje się tekst jednolity danej ustawy. Ostatni tekst jednolity ustawy o powszechnym obowiązku obrony opublikowano niewiele ponad rok przed uchwaleniem kwestionowanych zmian, 27 kwietnia 2012 r. Ponadto, w opinii Marszałka, wnioskodawca nie wykazał ani nie uprawdopodobnił niemożności dokonania poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo wykładni kwestionowanych przepisów skutkującej naruszeniem art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 17 lutego 2015 r. wniósł o uznanie art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony za zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji, art. 5 pkt 1a tej samej ustawy za zgodny z art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 i, że nie jest niezgodny z art. 134 ust. 4 Konstytucji, art. 3 ust. 1 i art. 6 ustawy o MON za zgodne z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji i art. 3 ustawy nowelizującej za zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na budzący wątpliwości sposób sformułowania zarzutów. *Petitum* wniosku może sugerować, że wnioskodawca domaga się kontroli konstytucyjności całej ustawy nowelizującej. Dopiero dalsze uszczegółowienie zarzutów oraz treść uzasadnienia pozwalają ustalić, że przedmiotem zaskarżenia są przepisy ustawy nowelizującej wskazane w uszczegółowieniu *petitum* wniosku.

Następnie Prokurator Generalny wyjaśnił, że w swoim stanowisku odniósł się do przepisów znowelizowanych, ponieważ ustawa nowelizująca weszła w życie 1 stycznia 2014r. i tym samym nie wyraża już samodzielnie żadnych norm postępowania, a przepisy nowelizowane zostały zastąpione przez przepisy nowelizujące.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na częściowy brak spójności wniosku. Wnioskodawca uważa, że wprowadzone ustawą nowelizującą nowe art. 11a i art. 11b ustawy o powszechnym obowiązku obrony likwidują dowództwa Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych, co stanowi naruszenie art. 134 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te określają kompetencje Dowódcy Generalnego i Dowódcy Operacyjnego oraz tworzą pomocnicze jednostki organizacyjne tych podmiotów: Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych. Przepisem likwidującym dotychczasowe dowództwa rodzajów Sił Zbrojnych jest art. 11 ustawy nowelizującej, który jednak nie został przez wnioskodawcę zaskarżony. Podobnie w przypadku kwestionowanej przez wnioskodawcę pozycji Szefa Sztabu Generalnego, przy czym znowelizowane art. 3 ust. 2, art. 4 i art. 5 ustawy o MON nie odnoszą się do tej kwestii tylko regulują odpowiednio kwestie: zastępstwa Ministra Obrony Narodowej w razie jego nieobecności, zakres nadzoru sprawowany przez Ministra Obrony Narodowej oraz wymieniają podmioty podlegające Ministrowi Obrony Narodowej i podległe mu służby. Natomiast przepisami modyfikującymi pozycję Szefa Sztabu Generalnego są znowelizowany art. 3 ust. 1 i art. 6 ustawy o MON. W ten sposób wnioskodawca nie dopełnił obowiązku powiązania kwestionowanego przepisu ze stawianym zarzutem. Z tego względu, w opinii Prokuratora Generalnego, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 3 ust. 2, art. 4 i art. 5 ustawy o MON podlega umorzeniu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego modyfikacja pozycji Szefa Sztabu Generalnego wynikająca ze znowelizowanego art. 8 ustawy o MON nie przesądza o jej

osłabieniu. Przepis ten z jednej strony pozbawia go pewnych kompetencji, ale jednocześnie wprowadza nowe zadania. Z uwagi na fakt, że wnioskodawca nie wskazał, jakie nowe zadania prowadzą do osłabienia pozycji Szefa Sztabu Generalnego lub usunięcie, których dotychczasowych zadań do tego prowadzi, również w tym zakresie, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu.

W ocenie Prokuratora Generalnego znowelizowany art. 3 ust. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony jest zgodny z art. 134 ust. 3 Konstytucji, który nie wymaga istnienia dowództw odpowiadających nazwie i liczbie istniejących rodzajów Sił Zbrojnych, a jedynie określa kompetencje Prezydenta do mianowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Prokurator Generalny nie podziela poglądu wnioskodawcy, że nazwy rodzajów Sił Zbrojnych określone w ustawie o powszechnym obowiązku obrony i odpowiadające im nazwy dowódców oraz dowództw są pojęciami zastanymi. Prokurator wskazuje, że na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat zmianom ulegała nie tylko liczba rodzajów Sił Zbrojnych, ale też nazwy poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych. Zmianie ulegało także kryterium wyodrębniania poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego znowelizowany art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony, wprowadzający mechanizm wskazywania osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych nie jest niezgodny z art. 134 ust. 4 Konstytucji, ponieważ przepis ten w żaden sposób nie odnosi się do materii regulowanej w kwestionowanym przepisie. Ponadto w opinii Prokuratora art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony nie ogranicza Rady Ministrów w kompetencji do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, a wręcz lepiej służy jej realizacji, dlatego jest zgodny z art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu osłabienia pozycji Szefa Sztabu Generalnego przez znowelizowany art. 3 ust. 1 i art. 6 ustawy o MON, Prokurator Generalny przypomniał, że art. 134 ust. 3 i 4 Konstytucji określa kompetencje nominacyjne Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP. Natomiast żaden przepis Konstytucji nie określa kompetencji Szefa Sztabu Generalnego, ani nie określa jego pozycji w strukturze Sił Zbrojnych. Takie konstytucyjne określenie kompetencji i pozycji Szefa Sztabu Generalnego przez swoją niezmiennność i trwałość prowadziłoby do ograniczenia określonych w art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji kompetencji Rady Ministrów wynikających z ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, w tym do korygowania podejmowanych w tej dziedzinie własnych rozstrzygnięć. Z tego względu kwestionowane w tym zakresie przepisy ustawy o MON są zgodne z art. 134 ust. 1 i 3 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego zarzut niezgodności art. 3 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji, nie jest trafny, ponieważ liczba i charakter zmian wprowadzonych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony nie uzasadnia twierdzenia, że przepisy tej ustawy są niejednoznaczne i nieprecyzyjne.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że każde pismo inicjujące postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak: wniosek, skarga konstytucyjna czy pytanie prawne, musi spełniać wymogi formalne określone w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Tym samym wniosek o zbadanie konstytucyjności norm prawnych musi przede wszystkim spełniać, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, wymogi pisma procesowego. Ponadto we wniosku należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz sformułować uzasadnienie. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się jednolicie i konsekwentnie, że obowiązkiem wnioskodawcy jest przedstawienie właściwego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Wynika to z nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu. To argumenty przytaczane przez wnioskodawcę mają doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. postanowienie TK z 27 listopada 2006 r., sygn. SK 13/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 164).

Na wstępie Trybunał zwrócił uwagę na wadliwą konstrukcję samego *petitum* wniosku i podzielił wątpliwości Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, co do zakresu przedmiotu zaskarżenia. Wnioskodawca w *petitum* wniosku zakwestionował całą treść ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 2, art. 134 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 11 Konstytucji. Jednakże w dalszej części wniosku następuje uszczegółowienie zaskarżenia polegające na zakwestionowaniu zgodności kilku przepisów ustawy nowelizującej ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności. Ponadto w treści uzasadnienia wnioskodawca odnosi się wyłącznie do wskazanych przepisów ustawy nowelizującej, a nie do wadliwości całej ustawy. Z tych względów należy przyjąć, że przedmiotem zaskarżenia są przepisy wskazane w uszczegółowieniu *petitum* wniosku, a nie cała ustawa nowelizująca.

2. Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca nie zawarł w nim konstytucyjnych argumentów przemawiających za naruszeniem wskazanych wzorców kontroli. Podkreślenia wymaga również to, że podstawą dla części zarzutów jest interpretacja Konstytucji przez pryzmat przepisów ustawowych. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, że „terminologia Konstytucji ma charakter autonomiczny i nie można jej interpretować poprzez znaczenie przypisywane przez ustawodawcę danemu terminowi w ustawie zwykłej (wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

2.1. W kwestii dopuszczalności wniosku na szczególną uwagę zasługuje to, że w strukturze art. 134 Konstytucji określającego kompetencje Prezydenta w zakresie sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi można wyróżnić dwie grupy przepisów, a mianowicie ust. 1 i 2, przyznające Prezydentowi status najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i kompetencje do sprawowania tego zwierzchnictwa w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, oraz ust. 3-5, które określają kompetencje Prezydenta do mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony (ust. 3), mianowania na czas wojny – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (ust.4),

nadawania – na wniosek Ministra Obrony Narodowej – określonych w ustawach stopni wojskowych (ust. 5); zgodnie z ust. 6 tego przepisu, kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa. Konstytucja sytuując Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych oraz zobowiązując i uprawniając Prezydenta do wykonywania tego zwierzchnictwa w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, nie zezwala zarazem na ustawową modyfikację tego statusu, chociaż dopuszcza „szczegółowe” określenie ustawą kompetencji Prezydenta, „związanych” ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi. Należy też podkreślić, że art. 134 ust. 3 i 4 określający kompetencje Prezydenta do mianowania Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wprawdzie odsyła do regulacji ustawowych, jednakże to odesłanie nie dotyczy bezpośrednio wskazanych kompetencji Prezydenta, lecz odpowiednio – czasu trwania kadencji Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz trybu i warunków odwołania przed jej upływem (ust. 3), i kompetencji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasad jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 4).

Można zatem przyjąć, że Konstytucja przewiduje uregulowanie w ustawie zagadnień, które nie dotyczą bezpośrednio konstytucyjnych kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jak te określone w art. 134 ust. 3 i 4 oraz zagadnień, które dotyczą bezpośrednio kompetencji Prezydenta „związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi” (art. 134 ust. 6). Uwzględniając treść i systematykę art. 134 Konstytucji Trybunał stwierdza, że swoboda ustawodawcy w zakresie stanowienia ustaw i kształtowania ich treści zgodnie z upoważnieniami zawartymi w art. 134 ust. 3 zdanie drugie oraz art. 134 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji jest szersza w porównaniu z zakresem tej swobody w regulowaniu kompetencji Prezydenta zgodnie z art. 134 ust. 6 Konstytucji. Ustawodawca ma zatem większy zakres uznania w kształtowaniu organizacji i funkcjonowania Sił Zbrojnych, niż w zakresie uszczegóławiania konstytucyjnych kompetencji Prezydenta związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi. Swoboda ustawodawcy w obu tych obszarach jest limitowana brzmieniem art. 134 Konstytucji i jego celem, którym jest zapewnienie Prezydentowi rzeczywistego i skutecznego sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Wnioskodawca, stawiając zarzut naruszenia przez zakwestionowane przepisy art. 134 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji, powinien przekonująco wykazać i uzasadnić, że kwestionowane regulacje, po pierwsze – zostały przyjęte w wykonaniu upoważnień zawartych w art. 134 ust. 3 i 4 albo w ust. 6, po drugie – wykraczają poza zakres tych upoważnień, po trzecie – naruszają przy tym lub w związku z tym wskazane w art. 134 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji kompetencje Prezydenta.

2.2. Szczegółowa analiza wniosku prowadzi do stwierdzenia, że wnioskodawca nie przedstawił konstytucyjnej argumentacji wykazującej zasadność twierdzenia, że art. 134 ust. 3 Konstytucji ustanawia nakaz ustawowego określenia zamkniętego i niezmiennego katalogu rodzajów Sił Zbrojnych i powiązanej z nimi niezmiennej liczby i stałego nazewnictwa dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Wnioskodawca oparł argumentację na założeniu, że definicja dowódców rodzajów Sił Zbrojnych zawarta w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461, ze zm.; dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony) przed nowelizacją, determinuje znaczenie konstytucyjnego pojęcia „dowódców

rodzajów Sił Zbrojnych”. W ten sposób każda zmiana w obrębie definiowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na poziomie ustawy godzi w konstytucyjne pojęcie „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych”. Z uwagi na zastosowanie przez wnioskodawcę interpretacji Konstytucji przez pryzmat ustawy należy uznać, że w uzasadnieniu wniosku nie ma argumentów potwierdzających tezę, że ustawowa zmiana liczby dowódców rodzajów Sił Zbrojnych jest równoznaczna z naruszeniem Konstytucji.

Wnioskodawca nie przedstawił również argumentów wskazujących na to, że zastąpienie dotychczasowych czterech dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, tj. Dowódcy Wojsk Lądowych, Dowódcy Sił Powietrznych, Dowódcy Marynarki Wojennej oraz Dowódcy Wojsk Specjalnych, dwoma dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych: Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych przesądza o likwidacji „konstytucyjnej instytucji – stanowisk «dowódców rodzajów Sił Zbrojnych»” naruszając tym samym art. 134 ust. 3 Konstytucji odnoszący się do kompetencji Prezydenta RP mianowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Przy czym wnioskodawca nie kwestionuje faktu, że zarówno Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, jak i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych są powoływani przez Prezydenta RP. Równocześnie wnioskodawca nie wykazał w jaki sposób ograniczenie liczby dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, mogłoby ograniczać konstytucyjną kompetencję Prezydenta RP do ich mianowania.

2.3. Wnioskodawca nie przedstawił argumentów na poparcie tezy, że wprowadzony w ustawie o powszechnym obowiązku obrony nowy przepis (kwestionowany art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej) odnoszący się do kompetencji Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych jest sprzeczny z art. 134 ust. 3 Konstytucji przez naruszenie kompetencji Prezydenta RP do jego mianowania. W uzasadnieniu wniosku brak odniesienia do wskazanego wzorca konstytucyjnego. Wnioskodawca twierdzi, że kwestionowany przepis dokonuje likwidacji instytucji „dowództw” Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych. Przy czym kwestionowany przepis określa kompetencje Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Przepisem, który likwiduje z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej i Dowództwo Wojsk Specjalnych jest art. 11 tej ustawy, który nie został przez wnioskodawcę zakwestionowany. Natomiast wskazany wzorzec konstytucyjny – art. 134 ust. 3 Konstytucji – odnosi się do kompetencji Prezydenta RP do mianowania dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, w tym przypadku Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, który zgodnie z kwestionowanym przepisem ustawy nowelizującej jest jednym z dwóch dowódców rodzajów Sił Zbrojnych.

Z powyższego wynika, że stawiany przez wnioskodawcę zarzut nie dotyczy właściwego przepisu ustawy nowelizującej. Brak również argumentów, które powiązałyby zakres normowania art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej z naruszeniem konstytucyjnego prawa określonego w art. 134 ust. 3 Konstytucji.

2.4. Wnioskodawca nie przedstawił argumentów natury konstytucyjnej, które wykazywałyby w jaki sposób zmiana kompetencji Szefa Sztabu Generalnego narusza wynikającą z art. 134 ust. 3 Konstytucji kompetencję Prezydenta RP do jego mianowania, ani tego, w jaki sposób może wpływać na najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi i w konsekwencji godzić w art. 134 ust. 1 Konstytucji. Nie wykazał, że ustawowo określone kompetencje Szefa Sztabu Generalnego nie mogą być modyfikowane,

ani tego, że Konstytucja przesądza o ich zakresie. Zawarta w uzasadnieniu argumentacja dowodzi, że wnioskodawca interpretuje Konstytucję przez przepisy ustawy, ponieważ, prezentując swoje zarzuty, odnosi zmodyfikowane kompetencje Szefa Sztabu Generalnego do jego kompetencji ustawowych sprzed nowelizacji, twierdząc, że wprowadzona zmiana narusza porządek konstytucyjny.

2.5. Wnioskodawca, kwestionując wprowadzoną ustawowo kompetencję Prezydenta RP do wskazywania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, nie uzasadnił, w jaki sposób ta kompetencja ogranicza kompetencje Rady Ministrów do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określania corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 11 Konstytucji). Wnioskodawca nie wykazał również, na czym polega ograniczenie konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów spowodowane wcześniejszym wskazaniem osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Nie przedstawił, w jaki sposób wprowadzona ustawowo kompetencja Prezydenta RP do wskazania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, kandydata na to stanowisko ogranicza konstytucyjną kompetencję Prezydenta RP do mianowania na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz konstytucyjną kompetencję Prezesa Rady Ministrów do wnioskowania o mianowanie na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Konsekwencją jest brak argumentów wykazujących naruszenie art. 134 ust. 4 Konstytucji.

Trybunał twierdzi, że wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie przez wnioskodawcę wzorca kontroli bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej, nie może zostać uznane za uzasadnienie postawionego zarzutu zawierające dowody na jego poparcie w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2.6. Odnosząc się do naruszenia przez art. 3 ustawy nowelizującej art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady przyzwoitej legislacji przez wprowadzenie kolejnej nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony, zamiast opracowania nowej ustawy, Trybunał zwraca uwagę, że § 84 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Dz. U. Nr 100, poz. 908) adresowany jest do redaktora aktu prawnego opracowującego projekt nowelizacji danej ustawy. Przygotowując kolejną zmianę danej ustawy redaktor powinien rozważyć możliwość opracowania nowej ustawy zamiast nowelizacji, jeśli proponowane zmiany mogłyby uczynić jej treść nieprzejrzystą, naruszyłyby jej konstrukcję lub spójność. W rozpatrywanej sprawie ustawa nowelizująca dotyczy ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 189, ze zm.) i to w kontekście tej ustawy prawodawca mógł rozważyć ewentualne opracowanie nowego aktu prawnego. Natomiast zmiany w ustawie o powszechnym obowiązku obrony (oraz w kilku innych ustawach wymienionych w ustawie nowelizującej) są zmianami wynikającymi z nowelizacji ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej i są jej niezbędną konsekwencją zapewniającą spójność prawa. W związku z tym zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji przez wprowadzenie zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony pozostaje bez uzasadnienia.

2.7. Trybunał stoi na stanowisku, że wykazanie przez wnioskodawcę niekonstytucyjności przepisów ustawy nie może sprowadzać się wyłącznie do wymienienia przepisów Konstytucji bez przedstawienia adekwatnych argumentów świadczących o niedozwolonym naruszeniu norm konstytucyjnych.

W związku z tym Trybunał stwierdza, że wniosek będący przedmiotem niniejszego postępowania nie spełnia ustawowych wymogów określonych w ustawie o TK, ponieważ stawiane w nim zarzuty nie znajdują podstaw w konstytucyjnej argumentacji, a w konsekwencji jego ocena merytoryczna nie jest możliwa.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Mirosława Granata
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. akt K 53/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2015 r., sygn. akt K 53/13.

1. Argumentacja dotycząca umorzenia postępowania wskazana w uzasadnieniu, nie jest przekonująca. Umorzenie ma charakter arbitralny. Wniosek powinien zostać rozpatrzony merytorycznie.

2. Sprawa została zainicjowana w trybie kontroli abstrakcyjnej przez podmiot legitymowany generalnie. Kontrola taka wszczynana jest w oderwaniu od konkretnych przejawów stosowania danego aktu prawnego. Normy są podważane jako niekonstytucyjne na podstawie ogólnego przekonania o ich niezgodności z aktem wyższego rzędu. Kontrolę tę może zainicjować wąski krąg podmiotów. Zarazem jest ona szersza niż kontrola konkretna, a do jej uruchomienia potrzebne jest spełnienie mniejszej liczby wymogów formalnych. W kontroli abstrakcyjnej nie trzeba też wykazywać, że jej przeprowadzenie leży w naszym interesie prawnym. Podmiot uprawniony nie musi więc wskazywać, jakie jego konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone przez kwestionowane przepisy. Nie musi też wykazywać istnienia przesłanki funkcjonalnej, od czego zależałoby przyjęcie sprawy do rozpoznania przez TK.

3. Kontrolę abstrakcyjną można wszcząć, jeżeli wnioskujący o nią ma do tego uprawnienia wynikające z Konstytucji oraz jeżeli spełni wymagania formalne dotyczące pisma procesowego (wynikające z art. 32 ust. 1 ustawy o TK). Wnioskodawca musi zatem: a) wskazać organ, który wydał kwestionowany akt normatywny, b) określić kwestionowany akt normatywny lub jego część, c) sformułować zarzut niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, d) uzasadnić postawiony zarzut.

Zgodnie z art. 19 ustawy o TK, w toku postępowania należy zbadać wszystkie istotne okoliczności, aby wszechstronnie wyjaśnić sprawę (ust. 1). Trybunał nie jest

związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy (ust. 2).

4. Orzekając, Trybunał Konstytucyjny jest związany wnioskiem inicjującym kontrolę. Granice tego orzekania mają wyłącznie przedmiotowy charakter (zob. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

Wyróżniamy trzy podstawowe sposoby rozumienia pojęcia „związania” Trybunału Konstytucyjnego zakresem zaskarżenia. Pierwszy zakłada, że granice kontroli wyznaczane są wyłącznie przez normy poddane kontroli. Drugi, że granice zaskarżenia wyznaczane są zarówno normą kontrolowaną, jak i normą wskazaną jako wzorzec kontroli. W takim wypadku Trybunał powinien ograniczyć się tylko do orzekania o zgodności albo niezgodności norm wskazanych przez inicjatora kontroli. Ostatni sposób zakłada, że granice związania wnioskiem wyznaczają: norma kontrolowana, norma stanowiąca podstawę kontroli oraz argumenty przywołane w celu wykazania niezgodności. Trybunał nie może w tym wypadku stosować argumentów innych niż wskazane przez inicjatora kontroli. Przedmiotem kontroli jest tu kwestia zasadności wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Uważam, że ostatnie z przywołanych stanowisk nie jest zasadne, gdyż obraca się ono przeciwko kontroli konstytucyjności (zob. K. Wojtyczek, *Zasada skargowości w procedurze kontroli norm przed polskim TK*, „Przegląd Sejmowy”, 1/2003).

Art. 32 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. jest przepisem proceduralnym. Określa on warunki którym w procedurze kontroli odpowiadać musi pismo procesowe, aby doprowadzić do wszczęcia postępowania. Zarzut wskazany w takim piśmie musi odzwierciedlać relację między kwestionowaną regulacją a podstawą kontroli; polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny pozostaje w konkretnej relacji do wzorca jako z nim niezgodny (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114; Z. Czeszejko-Sochacki, *Procesowe granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego [w:] W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999). Z treści art. 32 ust. 1 ustawy o TK nie wynika jednak, że Trybunał jest związany argumentacją wskazaną przez inicjatora postępowania. Niewłaściwe jest więc twierdzenie Trybunału w omawianym postanowieniu, że jeśli podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem błędnie lub niewłaściwie wskazuje argumenty na poparcie swoich racji, to postępowanie należy umorzyć. Takie podejście mija się z celem postępowania przed Trybunałem i rolą Trybunału jako strażnika hierarchicznej zgodności prawa.

5. Treść art. 32 i art. 19 ustawy o TK prowadzi do konkluzji, że wniosek powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, ale dowody te nie wiążą Trybunału. Uzasadnione jest zatem odmówienie przyjęcia do rozpoznania wniosku, który w ogóle nie zawiera uzasadnienia zarzutów i dowodów na jego poparcie. Kiedy jednak wnioskodawca powoła określone argumenty, to wówczas nie można mówić, że nie zostały spełnione przesłanki z art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Jeżeli bowiem wnioskodawca wskazuje racje na poparcie swoich tez, nawet w sposób nieprzekonujący, to sprawa powinna być rozpoznana merytorycznie. Wadliwość argumentacji wnioskodawcy może świadczyć o braku dowodów przełamujących domniemanie konstytucyjności aktu prawnego. W takiej sytuacji TK powinien orzec

zgodność z Konstytucją lub – ewentualnie – nieadekwatność wskazanych we wniosku wzorców kontroli.

Z tego względu stwierdzam, że istnieje różnica między sytuacją, w której wnioskodawca nie podaje argumentów uzasadniających zarzuty wniosku, a sytuacją, w której argumenty te podaje, ale są one, w ocenie Trybunału, niewłaściwe. W pierwszym wypadku można mówić o niedopuszczalności orzekania. W drugim należy orzekać, a TK, zgodnie z zasadą dyspozycyjności, niezwiązany dowodami wnioskodawcy, musi dochować staranności, aby wszechstronnie zbadać sprawę.

6. Odnosząc powyższe do rozpatrywanej sprawy stwierdzam, że, wobec zarzutów, do których wnioskodawca w ogóle nie podał argumentów za niekonstytucyjnością, sprawę należy umorzyć. Natomiast zarzuty, zawierające argumenty za niekonstytucyjnością, Trybunał musi rozpatrzyć merytorycznie, nawet jeśli ocenia te argumenty jako słabe.

W tej sprawie – umorzony przez Trybunał Konstytucyjny – nie jest tak, że wnioskodawca nie uzasadnił przywołanych przez siebie zarzutów. Przeciwnie. Wnioskodawca wyjaśnia, na czym – jego zdaniem – polega niekonstytucyjność zakwestionowanych regulacji.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł to, uzasadniając umorzenie. Nie podaje jednak w uzasadnieniu argumentów za umorzeniem postępowania, ale polemizuje z argumentacją wnioskodawcy. Uzasadnienie zawiera bowiem wywody merytoryczne, które owszem byłyby właściwe, ale przy dopuszczeniu sprawy do rozpoznania (np. analiza zarzutu dotyczącego interpretacji Konstytucji poprzez pryzmat ustaw, czy wyjaśnienia pkt 2.2 II części uzasadnienia, dlaczego nowela ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej jest zgodna z Konstytucją). Są to wypowiedzi typowe dla prowadzenia kontroli merytorycznej.

Skoro więc Trybunał w uzasadnieniu postanowienia pośrednio dokonuje oceny konstytucyjności prawa, to znaczy, że nie zostały spełnione przesłanki umorzenia postępowania. Wobec powyższego, sprawa powinna być rozpatrzona merytorycznie.

Z tych wszystkich względów składam niniejsze zdanie odrębne.