

170/11/A/2009

WYROK

z dnia 16 grudnia 2009 r.

Sygn. akt Kp 5/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak – sprawozdawca

Maria Gintowt-Jankowicz

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 grudnia 2009 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o opłacie skarbowej w zakresie, w jakim z naruszeniem zasady rzetelnego i sprawnego funkcjonowania instytucji publicznych i zasady przyzwoitej legislacji zróżnicowano konstytucyjne organy państwa (osoby piastujące funkcje w tych organach) w uprawnieniu do otrzymania paszportu dyplomatycznego, z preambułą i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o opłacie skarbowej jest zgodny z preambułą i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 grudnia 2009 r. w M. P. Nr 81, poz. 1040.

1. Wnioskiem z 22 września 2008 r., złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub wnioskodawca) wystąpił o zbadanie zgodności art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o opłacie skarbowej (dalej: ustawa zmieniająca) z preambułą i art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prezydent stwierdził, że art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim poszerza katalog osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego, narusza zasadę rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych, wywodzoną z preambuły Konstytucji. Zarzut ten odnosi się w szczególności do tych instytucji, pominiętych przez ustawodawcę, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca w kwestionowanym przepisie określił katalog osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego w sposób arbitralny, nie wskazując jakichkolwiek przesłanek swojego działania i pomijając tak ważne, z punktu widzenia realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, instytucje, jak: Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli czy Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Jednocześnie Prezydent przypominał, że w toku procesu legislacyjnego, zgodnie z wnioskiem senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności, połączonych Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności, Senat wprowadził poprawkę, następnie odrzuconą przez Sejm, poszerzającą katalog osób uprawnionych do posługiwania się paszportem dyplomatycznym o: Prezesa i wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa i wiceprezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich i jego zastępców; Przewodniczącego i zastępcę Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Przewodniczącego i wiceprzewodniczących Krajowej Rady Sądownictwa, Szefa Kancelarii Prezydenta RP, Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu i Szefa Kancelarii Prezesa RM oraz marszałków województw.

W ocenie Prezydenta, rolą ustawodawcy jest wyposażenie instytucji publicznych w instrumenty umożliwiające jak najpełniejszą i sprawną realizację nałożonych na nie zadań. Nie ulega wątpliwości, że poprawie sprawności działania tych instytucji sprzyja wymiana doświadczeń na forum międzynarodowym, pomiędzy przedstawicielami najważniejszych organów w państwie z ich odpowiednikami poza granicami kraju. Instrumentem temu służącym jest paszport dyplomatyczny, który umożliwia sprawne pokonywanie granic międzypaństwowych i podnosi rangę osoby nim dysponującej.

W związku z powyższym trudno uznać za prawidłowe takie działanie ustawodawcy, który z jednej strony wyposaża w paszport dyplomatyczny współmałżonków ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu, a nie czyni tego w odniesieniu do osób piastujących funkcje konstytucyjnych organów państwa, a także stojących na straży wolności oraz praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych. Potrzeby wyposażenia z mocy prawa w paszport dyplomatyczny osób piastujących najwyższe stanowiska w państwie nie spełnia przy tym przyznana w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. Nr 143, poz. 1027, ze zm.; dalej: ustawa o dokumentach paszportowych) możliwość wydania takiego paszportu w drodze uznaniowej decyzji Ministra Spraw Zagranicznych. W tym przypadku bowiem decyzję podejmuje arbitralnie organ władzy wykonawczej, co podważa zasadę zrównoważonego oddziaływania konstytucyjnych organów państwa względem siebie. Dodatkowo w odniesieniu do Narodowego Banku Polskiego Prezydent zwrócił uwagę na to, że ustrojodawca zapewnia niezależność tej instytucji, niezbędną do prawidłowej realizacji jej zadań. Zasada niezależności banku centralnego i minimalny poziom jej gwarancji określone zostały także w aktach prawnych Wspólnoty Europejskiej, które obecnie stanowią element krajowego

porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (por. zwłaszcza art. 108 i art. 109 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 7 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego).

Przyznanie tylko nielicznym piastunom funkcji najważniejszych organów konstytucyjnych prawa posiadania paszportu dyplomatycznego, przy jednoczesnym pozbawieniu możliwości korzystania z tego uprawnienia reprezentantów innych ważnych z punktu widzenia obywatela instytucji konstytucyjnych, w sposób zupełnie uznaniowy, bez wskazania jakiegokolwiek uzasadnienia oraz *ratio legis*, prowadzący do zróżnicowania piastunów organów konstytucyjnych pod względem sprawności realizowania przyznanych im kompetencji, należy uznać również za naruszenie zasady przyzwoitej legislacji. Jej istotą jest bowiem m.in. postulat formułowania reguł prawnych, w tym przyznawania obowiązków i uprawnień, w sposób wolny od zarzutów uznaniowości albo arbitralności.

2. Pismem z 22 grudnia 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej nie jest niezgodny z preambułą oraz jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu nie zgodził się ze stanowiskiem Prezydenta, że zawarte w preambule Konstytucji stwierdzenie, wskazujące na wolę zapewnienia każdemu obywatelowi „rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”, może być traktowane jako zasada o walorze normatywnym i jednocześnie wzorzec kontroli konstytucyjności. Wprawdzie wnioskodawca podniósł, że zasadę tę da się odczytać z preambuły, jak i przepisów szczegółowych Konstytucji, to jednak w treści wniosku tych przepisów nie wskazał, co utrudnia w znacznym stopniu skonkretyzowanie powyższej zasady. Wnioskodawca łączy ją z instytucjami służącymi ochronie praw i wolności konstytucyjnych, a działania ustawodawcy, które nie sprzyjają rzetelności lub sprawności tych instytucji, uznał za niekonstytucyjne. W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca wskazał jednak, że niezgodne z preambułą jest wyłączenie z katalogu osób uprawnionych z mocy prawa do otrzymania paszportu dyplomatycznego nie tylko osób pełniących funkcje organów służących ochronie konstytucyjnie określonych praw i wolności, lecz także osób pełniących funkcje lub wchodzących w skład innych organów konstytucyjnych. Wszystko powyższe, zdaniem Marszałka Sejmu, ukazuje niekompletność oraz wewnętrzną niespójność wywodów zawartych we wniosku Prezydenta.

W ocenie Marszałka Sejmu, trudno jest również zaakceptować pogląd wnioskodawcy, że prawo do otrzymania z mocy ustawy paszportu dyplomatycznego jest aż tak istotne z punktu widzenia sprawności działania danego organu. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że do 2006 r. brak było organów, które z mocy prawa otrzymywały paszporty dyplomatyczne. Jedynym trybem ich przyznawania była stosowna decyzja ministra, a taki kształt przepisów nigdy nie budził wątpliwości konstytucyjnych.

Reasumując, Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawcy nie udało się w przekonujący sposób wyinterpretować ze wstępu do Konstytucji normatywnej zasady zapewniania rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Wobec tego Prezydent wskazał nieadekwatny wzorzec kontroli art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej, a zatem przepis ten nie jest niezgodny z preambułą Konstytucji.

W kontekście zarzutu naruszenia zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), Marszałek Sejmu przypomniał, że Prezydent wskazał na uznaniowość i arbitralność działań ustawodawcy przy uchwalaniu kwestionowanego przepisu, przejawiającą się niewskazaniem w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy przesłanek ukształtowania katalogu osób uprawnionych z mocy prawa do otrzymania paszportu dyplomatycznego. Zdaniem Marszałka Sejmu, brak powyższego elementu uzasadnienia wcale nie oznacza, że katalog został stworzony w sposób uznaniowy i arbitralny. Brak ten można oczywiście

uznać za wadę rządowego projektu ustawy, ale nie jest to wada na tyle istotna, aby można stwierdzić niekonstytucyjność art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej. Przecież treść kwestionowanego przepisu była szczegółowo omawiana zarówno na posiedzeniach podkomisji, jak i Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Omówione zostały również poprawki Senatu, o których wspomina wnioskodawca. Komisja wprawdzie rekomendowała przyjęcie tych poprawek, jednakże Sejm nie zgodził się z jej opinią i odrzucił poprawkę Senatu odnoszącą się do poszerzenia katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego. W tym stanie rzeczy trudno zgodzić się z wnioskodawcą, że decyzja podjęta przez Sejm jest uznaniowa i arbitralna.

Marszałek Sejmu wyraził pogląd, zgodnie z którym to, co wnioskodawca zaklasyfikował jako uznaniowość i arbitralność, można również uznać za prawnie dopuszczalną swobodę ustawodawcy. Dodatkowo zważył, że kwestionowany przepis nie odnosi się do sfery praw i obowiązków obywatelskich, lecz do uprawnień niektórych organów państwowych. Poziom swobody kształtowania tych uprawnień jest większy niż w odniesieniu do praw i obowiązków obywateli.

3. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 25 lutego 2009 r. Stwierdził, że art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej jest zgodny z preambułą i art. 2 Konstytucji, a w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wstępie Prokurator Generalny wyjaśnił, że Prezydent w *petitum* wniosku zarzucił niezgodność art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej z preambułą i art. 2 Konstytucji, w uzasadnieniu wniosku zaś wskazał dodatkowe wzorce kontroli w postaci art. 108 i art. 109 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 7 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie istnieją przesłanki wskazujące na to, że aktualny stan prawny jest przyczyną utrudniającą rzetelne i sprawne działanie organów wymienionych przez Prezydenta jako te, które powinny być uprawnione do otrzymania paszportu dyplomatycznego. Po wyczerpującej charakterystyce konstytucyjnych i ustawowych kompetencji tych organów, Prokurator Generalny wywiódł, że do ich wykonywania nie jest konieczne posługiwanie się paszportem dyplomatycznym. Przecież kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy Najwyższej Izby Kontroli dotyczą wyłącznie działań na terytorium Rzeczypospolitej. Nieprzyznanie powyższego uprawnienia Prezesowi Narodowego Banku Polskiego nie stanowi jakiegokolwiek formy nacisku czy też próby wywarcia wpływu w zakresie wykonywanych przez niego zadań dotyczących zapewnienia przez Narodowy Bank Polski stabilności cen czy realizacji polityki emisyjnej i pieniężnej. Jeśli chodzi o Przewodniczącego i wiceprzewodniczących Krajowej Rady Sądownictwa, nie ma związku pomiędzy posiadaniem przez te osoby paszportu dyplomatycznego a sprawnym i rzetelnym wykonywaniem funkcji i zadań dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Natomiast niezależnie od niewątpliwie istotnego charakteru funkcji sprawowanych przez szefów: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, instytucje te mają zasadniczo charakter służby kancelaryjnej i ich zadania jedynie pośrednio wiążą się ze sferą polityki zagranicznej państwa. Również przyznanie paszportu dyplomatycznego marszałkowi województwa z tego powodu, że realizuje on uchwały samorządu województwa i reprezentuje województwo na zewnątrz także w sferze współpracy zagranicznej, nie byłoby uzasadnione. Wprawdzie posiadanie przez wszystkie powyższe podmioty paszportu

dypłomatycznego z pewnością przyczyniłoby się do podniesienia ich prestiżu w trakcie pobytu poza granicami kraju, ale nie jest konieczne do sprawnego i rzetelnego wypełniania ich konstytucyjnych i ustawowych funkcji oraz pozostaje w sferze objętej swobodą działania władzy ustawodawczej.

W odniesieniu do wzorców kontroli kwestionowanego przepisu zawartych w art. 108 i art. 109 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w art. 7 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Prokurator Generalny zauważył, że zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji, wzorcem kontroli przewencyjnej może być tylko Konstytucja. Natomiast traktat akcesyjny i akty stanowiące jego integralne składniki (w tym Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) mają status ratyfikowanej umowy międzynarodowej, przy czym ratyfikowanej w sposób kwalifikowany, tj. na podstawie zgody udzielonej w drodze referendum ogólnokrajowego. Zatem w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Prokurator Generalny przypomniał, że podniesiony we wniosku Prezydenta zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji uzasadniono przyjęciem kwestionowanego uregulowania w sposób zupełnie uznaniowy, bez wskazania jakichkolwiek motywów oraz jego *ratio legis*. Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestia tego, czy zawarte w projekcie ustawy zmieniającej uzasadnienie spełniało wymogi w zakresie zasad techniki prawodawczej, jest ocenna. Przepis art. 26 ust. 1 ustawy o dokumentach paszportowych, w brzmieniu proponowanym w projekcie rządowym, pozwala na jego logiczną, funkcjonalną i systemowo spójną interpretację. Przyjęte rozwiązanie mieści się w zakresie objętym swobodą działania władzy ustawodawczej. Ewentualnie może budzić wątpliwości co do swej trafności czy celowości, zwłaszcza w kontekście prestiżu i znaczenia poszczególnych organów konstytucyjnych państwa. Jednakże ocena trafności, zasadności i celowości regulacji prawnych wykracza poza zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli rozwiązania te nie naruszają zasad i wartości konstytucyjnych. W ocenie Prokuratora Generalnego, w niniejszej sprawie wnioskodawca nie wykazał, że ustawodawca przekroczył zakres konstytucyjnej swobody regulacyjnej, ustanawiając normę niezgodną z zasadami konstytucyjnymi. Przyznanie w art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej uprawnień do posiadania paszportu dyplomatycznego osobom piastującym funkcje w niektórych tylko konstytucyjnych organach państwa – z pominięciem innych – prowadzi niewątpliwie do ich zróżnicowania. Jednak z preambuły i art. 2 Konstytucji nie wynika obowiązek ich równego traktowania, zwłaszcza że organy te mają inny zakres kompetencji, w szczególności w sferze aktywności zagranicznej państwa. Konstytucja nie przewiduje stosowania zasady równości w stosunku do organów państwa w ich wzajemnych relacjach. Zróżnicowanie uprawnień związanych z pełnieniem funkcji nie narusza standardów demokratycznego państwa prawnego dopóty, dopóki nie prowadzi do dysfunkcjonalności danego organu i nie godzi w prawa obywateli podlegających władzy publicznej.

II

Na rozprawie 16 grudnia 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska. Dodatkowo Prokurator Generalny wyjaśnił, że wniosek o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie badania zgodności kwestionowanego przepisu z art. 108 i art. 109 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37-186) oraz art. 7 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004, s. 225-246) zgłosił z ostrożności procesowej. Jeżeli Prezydent nie zamierzał wskazać tych przepisów jako wzorców kontroli, to w tym zakresie

pisemne stanowisko Prokuratora Generalnego jest bezprzedmiotowe. W odpowiedzi przedstawiciel Prezydenta wyjaśnił, że wnioskodawca kwestionuje zgodność art. 1 pkt 12 z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o opłacie skarbowej tylko z preambułą i art. 2 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Prokurator Generalny w swym piśmie w sprawie przyjął, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub wnioskodawca) zarzucił niezgodność art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o opłacie skarbowej (dalej: ustawa zmieniająca) z preambułą i art. 2 Konstytucji, jak również art. 108 i art. 109 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37-186) oraz art. 7 Protokołu ustanawiającego Statut Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004, s. 225-246). Jednak podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiciel Prezydenta jednoznacznie stwierdził, że wzorce kontroli w niniejszej sprawie ograniczył do preambuły i art. 2 Konstytucji. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny, będąc związany granicami wniosku, poddał kwestionowany przepis kontroli konstytucyjności tylko pod względem zgodności z tymi wzorcami.

2. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że istnieją wątpliwości co do normatywnego charakteru preambuły ustawy zasadniczej (por. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Wynikają one stąd, że z tekstu tej preambuły nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym (zob. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). We wstępie do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsidiarności) (zob. sygn. K 18/04). W świetle najnowszej doktryny konstytucjonalistycznej, jest to wystarczające do uznania normatywności preambuły Konstytucji (por. L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 18; zob. też P. Chybalski, *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” nr 3-4/2008, s. 242; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 61-70). Tendencja do normatywizacji wstępu do ustawy zasadniczej jest nieuchronna na gruncie systemu prawa stanowionego, według którego konstytucja jest najwyższym aktem prawnym, o najwyższej mocy obowiązywania, co dotyczy także jej preambuły jako integralnej części Konstytucji (zob. A. Jamróz, [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 107-108). „Preambuła jest częścią tekstu Konstytucji, a jej wypowiedzi mogą mieć, na tle określonej sprawy, zwłaszcza w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji, walor normatywny” (wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Przy czym charakter normatywny preambuły przejawia się w

różnych aspektach. Po pierwsze, ma on wymiar interpretacyjny, polegający na wskazaniu sposobu rozumienia zarówno pozostałych przepisów konstytucyjnych, jak też całokształtu przepisów składających się na system polskiego prawa (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 19; por. też sygn. K 18/04). Po drugie, normatywność postanowień preambuły wiąże się z ich wykorzystywaniem w procesie budowania norm konstytucyjnych, poprzez wydobywanie z nich treściowych elementów dla konstruowanej normy (tzw. „sytuacja współstosowania”) (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 19). Po trzecie, znaczenie normatywne wstępu do Konstytucji może polegać na samodzielnym wyrażaniu zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym, co możliwe jest tylko w sytuacji, gdy brakuje innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej samej kwestii (zob. *ibidem*).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powoływał się na postanowienia preambuły w swym orzecznictwie, w szczególności kontrolując zgodność określonych przepisów z jej postanowieniami w zakresie wynikających z preambuły zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (zob. w szczególności wyroki TK: sygn. K 18/04; z 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25 oraz M. Stefaniuk, *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales UMCS” 2003/2004 i cytowane tam orzeczenia TK).

3. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie kilkakrotnie odniósł się do powołanej w niniejszej sprawie zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Traktował tę zasadę bezpośrednio jako wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów (zob. wyroki TK: sygn. K 31/06 i K 54/05), jak i odwoływał się do niej jedynie pośrednio, uzupełniając argumentację w zakresie oceny unormowań z innymi wzorcami wyrażonymi w części artykułowej Konstytucji (zob. wyroki TK: z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). W kontekście niniejszej sprawy doniosłą wagę ma pogląd zaprezentowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 stycznia 2004 r. (sygn. K 14/03). W jego świetle, „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”.

4. Drugim wzorcem konstytucyjnym powołanym we wniosku Prezydenta jest art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim wywodzi się z niego zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Jest ona funkcjonalnie związana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (zob. wyrok TK z 30 października

2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (zob. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Jak stwierdził Trybunał w wyroku o sygn. K 33/00, zasady przyzwoitej legislacji mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności obywatela.

Pojęcie zasad poprawnej legislacji jest pokrewne pojęciu zasad techniki prawodawczej (skodyfikowanych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908), ale nie jest z nim tożsame (zob. W. Sokolewicz, *komentarz do art. 2 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, t. 5, s. 47). Zasady techniki prawodawczej bezpośrednio nie mogą stanowić podstawy kontroli konstytucyjności prawa (zob. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 206). Tylko bowiem „uchylenie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji” stanowi przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Tak więc jedynie istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej jest równocześnie złamaniem konstytucyjnych zasad prawidłowej legislacji (zob. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 47). Niewątpliwie zasady techniki prawodawczej należy traktować jako „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Nie we wszystkich przypadkach sprzeniewierzenie się im należy kwalifikować jako naruszenie Konstytucji, ale kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka ocena jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz konieczna (zob. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 47-48).

5. Kwestionowany w niniejszej sprawie przepis nadaje następujące brzmienie art. 26 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. Nr 143, poz. 1027, ze zm.): „1. Uprawnionymi do otrzymania paszportu dyplomatycznego są:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) Marszałek i wicemarszałkowie Sejmu;
- 3) Marszałek i wicemarszałkowie Senatu;
- 4) Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów;
- 5) ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu;
- 6) posłowie i senatorowie;
- 7) posłowie do Parlamentu Europejskiego wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 8) Prezes, Wiceprezes i sędziowie Trybunału Konstytucyjnego;
- 9) Pierwszy Prezes i Prezesi Sądu Najwyższego;
- 10) Prezes i wiceprezesi Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

„2. Paszporty dyplomatyczne otrzymują także małżonkowie osób wymienionych w ust. 1 pkt 1-5 i 8-10, jeżeli towarzyszą im w podróży służbowej poza granicami kraju”.

Powyższa zmiana oznacza rozszerzenie, w stosunku do obecnie obowiązującego stanu prawnego, kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego o przedstawicieli władzy sądowniczej, a mianowicie: Prezesa, Wiceprezesa i sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszego Prezesa i Prezesów Sądu Najwyższego, Prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz małżonków tych osób, jeżeli towarzyszą im w podróży służbowej poza granicami kraju.

Zawarte we wniosku Prezydenta zarzuty niekonstytucyjności art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej wiążą się z umieszczeniem przez ustawodawcę poza katalogiem osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego niektórych ważnych, z punktu widzenia realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, instytucji publicznych. Dopuszczalność oceny przez Trybunał przepisu w zakresie, w jakim pomija on pewne elementy, może budzić wątpliwości. Trybunał Konstytucyjny, pełniąc rolę negatywnego prawodawcy, zasadniczo ogranicza się do derogowania unormowań już obowiązujących. Nie leży zaś w jego kompetencji uzupełnianie obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania, które zdaniem wnioskodawcy powinny znaleźć się w zaskarżonym akcie (zob. postanowienie TK z 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 62). W wyroku z 19 listopada 2001 r. (sygn. K 3/00) Trybunał wyraził pogląd, zgodnie z którym możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, że nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, oznaczałaby, iż każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć, wskazując tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w ustawie zasadniczej. Jednak wówczas istniałoby niebezpieczeństwo, że Trybunał przestałby być „sądem prawa”, a stałby się *quasi*-ustawodawcą (OTK ZU nr 8/2001, poz. 251; por. także wyroki TK: z 21 lipca 2004 r., sygn. K 16/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 68; z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112; z 24 maja 2006 r., sygn. K 5/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 59 oraz postanowienia TK: z 29 listopada 2005 r., sygn. P 10/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 127; sygn. SK 3/06).

Przypisana Trybunałowi Konstytucyjnemu rola tzw. negatywnego prawodawcy powoduje jednocześnie to, że Trybunał w niniejszej sprawie nie jest uprawniony do poszukiwania i ustalania kryterium decydującego o katalogu podmiotów uprawnionych do paszportu dyplomatycznego; jego działania miałyby wówczas charakter ustawodawczy. Trybunał przypomniał jednocześnie, że w przypadku tworzenia katalogu takich podmiotów zakres swobody ustawodawcy jest daleko idący. Wiąże się to z brakiem bezpośredniej ingerencji art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej w konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela (por. wyrok TK z 17 listopada 1998 r., sygn. K 42/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 113). Dodatkowo kwestionowany przepis dotyczy sfery uprawnień funkcjonariuszy publicznych, a w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażany jest pogląd, że swoboda ustawodawcy ingerowania w ich sytuację prawną jest znacznie większa, bo wynika z publicznoprawnego charakteru pełnionych przez nich funkcji (zob. wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120 i powołane tam orzeczenia). Skoro w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie leży ustalenie kryterium decydującego o katalogu podmiotów uprawnionych do paszportu dyplomatycznego, a ustawodawcy należy przypisać znaczną swobodę w tym zakresie, to Trybunał nie mógł przyjąć, że domniemanie konstytucyjności przysługujące kwestionowanemu przepisowi ustawy zmieniającej podlega wzruszeniu.

6. Trybunał Konstytucyjny zauważył jednocześnie, że ocena konstytucyjności kwestionowanego przepisu była utrudniona, ponieważ wniosek Prezydenta nie zawiera wystarczającego uzasadnienia w zakresie tego, które – zdaniem wnioskodawcy – konstytucyjne organy państwa powinny dysponować paszportem dyplomatycznym. Wyliczenie tych podmiotów i wskazanie motywów przyznania im powyższego uprawnienia ma charakter jedynie przykładowy, co w zasadzie uniemożliwia przyjęcie, że postawione we wniosku zarzuty zostały należycie uzasadnione, z powołaniem dowodów na ich poparcie (por. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Powyższy pogląd o braku sprecyzowanego stanowiska Prezydenta dotyczącego katalogu podmiotów, które powinny dysponować uprawnieniem do otrzymania paszportu dyplomatycznego, znajduje uzasadnienie także w tym, że Prezydent we wniosku sugeruje poszerzenie katalogu określonego w art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej o Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Natomiast prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych (zob. druk sejmowy nr 102 z 12 grudnia 2007 r., VI kadencja Sejmu) proponował uwzględnienie w wykazie podmiotów uprawnionych do paszportu dyplomatycznego dodatkowo: Przewodniczącego i wiceprzewodniczących Krajowej Rady Sądownictwa, przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu, wojewodów, marszałków województw, prezydentów miast wojewódzkich i miast powyżej 200 tys. mieszkańców oraz małżonków wszystkich tych osób, jeżeli towarzyszą im w podróży służbowej poza granicami kraju.

Ponadto, jak słusznie zauważył Prokurator Generalny, posiadanie paszportu dyplomatycznego przez wyliczone przykładowo we wniosku organy należy oceniać tylko z punktu widzenia ich prestiżu i podkreślenia znaczenia tych organów (pełnienia ważnej funkcji w kraju wysyłającym), a nie zapewnienia sprawnego i rzetelnego wykonywania konstytucyjnych i ustawowych funkcji. W szczególności paszport dyplomatyczny umożliwia władzom innych państw stwierdzenie oficjalnego statusu jego posiadacza (zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2000, s. 267), będącego reprezentantem państwa wysyłającego, w podróży służbowej lub w związku z wykonywaniem czynności służbowych poza granicami kraju. Jednocześnie jednak z samego faktu dysponowania tym dokumentem nie wynikają żadne przywileje i immunitety, jako że otrzymanie paszportu dyplomatycznego nie musi być konsekwencją posiadania statusu dyplomaty. Wobec tego państwo przyjmujące może potraktować ze zwyczajową kurtuazją taką osobę, ale nie ma takiego prawnego obowiązku. Stanowi to dowód na to, że zasadniczy wpływ na ukształtowanie katalogu uprawnionych do paszportu dyplomatycznego powinny mieć jedynie względy słuszności i celowości, które podlegają uwzględnieniu w ramach swobody regulacyjnej ustawodawcy. Tymczasem Trybunał nie zajmuje stanowiska co do celowości lub słuszności analizowanych rozwiązań prawnych (zob. orzeczenie TK z 7 września 1988 r., sygn. Uw 3/88, OTK w 1988 r., poz. 2). W wyroku z 7 czerwca 2001 r. (sygn. K 20/00) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „nie posiada kompetencji do badania aktów normatywnych z punktu widzenia ich celowości i zasadności. Nawet gdyby rozwiązania ustawy budziły uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia ich celowości lub zasadności, Trybunał Konstytucyjny nie może orzec niezgodności ustawy z Konstytucją, jeżeli wnioskodawca nie wykazał, że ustawodawca wykroczył poza zakres swobody regulacyjnej wyznaczony w ustawie zasadniczej, ustanawiając normy niezgodne z normami konstytucyjnymi” (OTK ZU nr 5/2001, poz. 119).

7. Trybunał Konstytucyjny nie uznał również zasadności zarzutu naruszenia zasad poprawnej legislacji przez to, że działanie ustawodawcy cechowała całkowita uznaniowość i brak jakiegokolwiek uzasadnienia oraz *ratio legis* przyjętego rozwiązania. Nawet jeżeli można byłoby wskazać pewne uchybienia dotyczące wskazania motywów wydania ustawy zmieniającej w zakresie przepisu kwestionowanego w niniejszej sprawie, to jednak ewentualne sprzeniewierzenie się zasadom techniki prawodawczej nie jest na tyle istotne, aby powodowało konieczność stwierdzenia niekonstytucyjności art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej. Przemawia za tym okoliczność, że projekt ustawy zmieniającej zawiera uzasadnienie (por. druk sejmowy nr 527 z 9 maja 2008 r., VI kadencja Sejmu), a zakres swobody ustawodawcy tworzącego katalog podmiotów uprawnionych do paszportu dyplomatycznego jest szeroki. Dodatkowo należy podkreślić, że nie można utożsamiać projektu zawartego w druku sejmowym nr 527 z ostatecznie uchwaloną ustawą zmieniającą (zob. P. Chybalski, *op.cit.*, s. 246). Ustawa ta jest bowiem wynikiem wspólnego rozpatrywania projektów wskazanych w drukach sejmowych nr 102 i nr 527. Ponadto projektowane w kwestionowanym przepisie rozwiązania były poddane dyskusji w szczególności w ramach posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (zob. biuletyny z posiedzeń tej komisji: nr 174 z 22 stycznia 2008 r.; nr 911 z 9 lipca 2008 r.; nr 1036 z 24 lipca 2008 r.; nr 1057 z 2 września 2008 r.). Wobec tego trudno uznać, że decyzja podjęta przez Sejm jest uznaniowa i arbitralna (zob. P. Chybalski, *op.cit.*, s. 247). W tym przypadku zatem intencje projektodawców mogą być ustalane na podstawie materiałów z prac legislacyjnych, który to zabieg akceptuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (por. wyroki TK: z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; z 6 stycznia 2003 r., sygn. K 24/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 1).

8. W kontekście wskazanego we wniosku zarzutu nieuzasadnionego zróżnicowania konstytucyjnych organów państwa Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że nakaz równego traktowania podmiotów podobnych powinien być odnoszony do systemu praw i wolności jednostki, a nie do funkcjonowania instytucji publicznych. Z reguły zasada równości nie występuje samodzielnie, ale pojawia się w powiązaniu z jednym ze szczegółowych praw lub wolności człowieka i obywatela. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w poglądach przedstawionych przez Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z 24 października 2001 r. (sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), zgodnie z którym „Przyjmując, że art. 32 wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki, założyć można, że – będące jego pochodną – prawo do równego traktowania także odnosi się przede wszystkim do realizacji tych właśnie wolności i praw (...). Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («metaprawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie»”. Z kolei w orzeczeniu z 28 czerwca 1994 r. (sygn. K 14/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 13) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.) nie odnosi się do równości w zakresie kompetencji organów administracji rządowej i samorządowej. Pogląd ten pozostaje aktualny także na gruncie aktualnego porządku konstytucyjnego.

9. Przebieg rozprawy wykazał, że ograniczenie w ustawie katalogu osób, którym przysługuje z mocy prawa paszport dyplomatyczny, jest rozwiązaniem niesięgającym

wprawdzie poziomu niezgodności z Konstytucją, ale jednak, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie prowadzi do umacniania dobrych obyczajów konstytucyjnych i kultury parlamentarnej (por. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32) oraz pełnego urzeczywistnienia zasady współdziałania konstytucyjnych organów państwa w postępowaniu legislacyjnym. W ramach tego procesu rozgraniczyć należy dyspozycje, które wynikają *expressis verbis* z obowiązującego prawa i których naruszenie skutkuje prawną wadliwością aktu normatywnego, od tych postulatów, które mogą być zakwalifikowane jedynie jako pożądane zachowania, zalecane z punktu widzenia wymogów racjonalnego i optymalnego kształtowania treści regulacji prawnej (por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 100).

Trybunał Konstytucyjny przypominał, że akt normatywny, jako środek realizacji polityki państwa w określonej dziedzinie, powinien być aktem dojrzałym i wyważonym, w szczególności jeśli chodzi o relację środka do celu (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 40). Wobec tego podejmowanie decyzji prawodawczej zawsze wymaga od organu stanowiącego prawo zracjonalizowanej aktywności i refleksji (zob. *ibidem*). Służy temu również wprowadzenie określonego stopnia decentralizacji procesu legislacyjnego przez zaangażowanie, na jego poszczególnych etapach, wielu podmiotów mających określone obowiązki prowadzące do nadania projektowi aktu normatywnego ostatecznego kształtu. W przypadku ustaw grupa tych podmiotów obejmuje w szczególności inicjatora postępowania ustawodawczego, Radę Ministrów, posłów, komisje i podkomisje sejmowe, kluby i koła poselskie, Prezydium Sejmu, Sejm *in pleno* oraz Senat. Ich działaniom w procedurze legislacyjnej przyświeca wspólny cel, dla którego realizacji powinni współdziałać, wspólnie dochodząc do konsensusu w odniesieniu do ostatecznego brzmienia ustawy przedkładanej do podpisu Prezydentowi. Optymalizacja korzyści wynikających z takiej współpracy następuje wówczas, gdy przyniesie ona skutek synergiczny, a zatem scalenie wysiłków spowoduje lepszy efekt niż suma skutków wywołanych przez każdy element oddzielnie (por. S. Kowalewski, *Warunki sprawnego działania administracji terenowej*, Warszawa 1981, s. 99). W ten sposób osiągnięte zostanie to, co nie jest możliwe do uzyskania pojedynczo.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższa dyrektywa optymalizacyjna wynikająca z powinności współdziałania w postępowaniu ustawodawczym nie została w pełni urzeczywistniona przy tworzeniu katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego. Trudno jest mówić o synergii wynikającej ze współdziałania, jak również o zachowaniu standardów dobrych obyczajów w pracach parlamentarnych, jeżeli Sejm odrzuca poprawki zmierzające do poszerzenia katalogu proponowane przez Senat (zob. druk sejmowy nr 856 z 7 sierpnia 2008 r., VI kadencja Sejmu) i zaaprobowane przez Komisję Sejmową Administracji i Spraw Wewnętrznych (zob. druk sejmowy nr 869 z 2 września 2008 r., VI kadencja Sejmu), nie motywując szerzej tego rozstrzygnięcia względami merytorycznymi, a jedynie niezmiennym obstawaniem przy stanowisku sformułowanym w pierwszym czytaniu (por. wypowiedź posła Ireneusza Rasia, *Sprawozdanie Stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4 września 2008 r.*, s. 259) i względami dyscypliny partyjnej. Tym samym Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że niestwierdzenie niekonstytucyjności art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej nie może być interpretowane jako aprobata dla takiego postępowania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.