

Warszawa, 31 grudnia 2015 r.

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

**Al. J. Ch. Szucha 12a**

**00-918 Warszawa**

|                        |              |
|------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY |              |
| KANCLARIA              |              |
| wpl.<br>rma            | 05. 01. 2016 |
| L.dz. ... 23 .....     | L. zał. .... |

**Wnioskodawca:**

Grupa posłów na Sejm RP VIII kadencji  
według załączonej listy,

**Przedstawiciel grupy posłów:**

poseł Kamila Gasiuk-Pihowicz,

poseł Barbara Dolniak,

poseł Eugeniusz Kłopotek,

**Pełnomocnik grupy posłów:**

dr Tomasz Zalasiński, radca prawny,

Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

Rondo ONZ 1, 00-124

**Uczestnicy postępowania:**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,

Prokurator Generalny,

Rada Ministrów

**WNIOSEK**

**O KONTROLĘ KONSTYTUCYJNOŚCI PRAWA**

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 482 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”), w

imieniu grupy posłów na Sejm RP VIII kadencji, których lista stanowi załącznik do niniejszego wniosku, wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 2217, dalej: „Nowelizacja”) **jest w całości niezgodna ze standardami demokratycznego państwa prawnego wynikającymi z art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1, oraz z art. 173 w zw. z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP** – zarówno ze względu na wadliwy tryb jej przyjęcia, jak i ze względu na wprowadzane zasady funkcjonowania konstytucyjnego organu władzy publicznej prowadzące do jego dysfunkcyjności i braku możliwości rzetelnego wykonywania kompetencji określonych w Konstytucji RP.

Jako wnioski alternatywne wobec zarzutu sformułowanego w pkt 1 – wnoszę o stwierdzenie, że:

- 2) **przepis art. 8 pkt 4** ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1064 ze zm., dalej: „UTK”), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 Nowelizacji oraz **przepis art. 36 ust. 2** w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 Nowelizacji – są niezgodne z **art. 2 i z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP;**
- 3) **przepis art. 10 ust. 1** UTK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 Nowelizacji – jest niezgodny z **art. 2, art. 173 w zw. z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;**
- 4) **przepis art. 28a** UTK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 Nowelizacji – jest niezgodny z **art. 2, art. 173 w zw. z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP;**
- 5) **przepis art. 31a** UTK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 Nowelizacji, **przepis art. 36 ust. 1 pkt 4** UTK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 Nowelizacji oraz **przepis art. 1 pkt 6** Nowelizacji – są niezgodne z **art. 2, art. 180 ust. 1 i 2, art. 173 w zw. z art. 10, z art. 195 ust. 1, z art. 197 w zw. z art. 112, a także z art. 78 Konstytucji RP;**
- 6) **przepis art. 44 ust. 1 i 3** UTK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 Nowelizacji – jest niezgodny z **art. 2, art. 173 w zw. z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;**
- 7) **przepis art. 80 ust. 2** UTK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 Nowelizacji – jest niezgodny z **art. 2, art. 173 w zw. z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o przewidywanym budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP;**
- 8) **przepis art. 87 ust. 2 i 2a** UTK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 Nowelizacji – są niezgodne z **art. 2, art. 45, z art. 173 w zw. z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo**

**ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP;**

- 9) **przepis art. 99 ust. 1 UTK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 Nowelizacji – jest niezgodny z art. 2, z art. 190 ust. 5, z art. 173 w zw. z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;**
- 10) **przepis art. 1 pkt 16 Nowelizacji w zakresie, w jakim:**
  - a) **uchyla art. 19 i art. 20 UTK – jest niezgodny z art. 197 w zw. z art. 112 Konstytucji RP oraz z art. 173 w zw. z art. 10;**
  - b) **uchyla art. 28 ust. 2 UTK – jest niezgodny z art. 195 ust. 1 oraz z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP;**
- 11) **przepis art. 2 Nowelizacji – jest niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z 10, a także z art. 45 Konstytucji RP;**
- 12) **przepis art. 3 Nowelizacji – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP;**
- 13) **przepis art. 5 Nowelizacji – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP i wywodzoną z niego zasadą odpowiedniej *vacatio legis*.**

Wnioskodawca wnosi ponadto, aby Trybunał Konstytucyjny – działając na podstawie art. 188 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP – rozpoznał niniejszy wniosek w oparciu o bezpośrednio stosowane przepisy Konstytucji RP oraz ustawę o TK w brzmieniu sprzed wejścia w życie Nowelizacji. Tym samym, by Trybunał Konstytucyjny przy orzekaniu nie stosował przepisów Nowelizacji. Niniejszy wniosek Wnioskodawca uzasadnia tym, że przepisy Nowelizacji są przedmiotem kontroli konstytucyjności, więc ich uwzględnienie przy wyrokowaniu, a następnie stwierdzenie niekonstytucyjności, prowadziłoby do wydania orzeczenia na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. Istnieje ponadto wysokie ryzyko, że Trybunał Konstytucyjny działający na podstawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym Nowelizacją utraci możliwość rzetelnego realizowania jego kompetencji określonych w art. 79, art. 188 pkt 1 – 4 oraz art. 193 Konstytucji RP. Niniejszy wniosek jest zatem uzasadniony także koniecznością ochrony podstawowych zasad ustrojowych i wartości towarzyszących demokratycznemu państwu prawnemu, w tym – jak stanowi Preambuła Konstytucji RP – zapewnieniu gwarancji praw i wolności obywatelskich oraz sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Zasada domniemania konstytucyjności prawa nie wiąże Trybunału Konstytucyjnego w zakresie przepisów będących przedmiotem kontroli konstytucyjności prawa.

## UZASADNIENIE

### I. Uwagi wprowadzające

Niniejszy wniosek składa grupa 50 posłów na Sejm RP VIII kadencji, której – na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP – przysługuje generalna legitymacja do

występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm.

W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 122, dalej: „**Nowelizacja**”). Wobec braku poprawek Senatu, ustawa została przekazana do podpisu Prezydentowi RP i weszła w życie z dniem 28 grudnia 2015 r.

Wniosek obejmuje zarzut niezgodności z Konstytucją RP całej Nowelizacji, a także – alternatywnie – zarzuty niezgodności z Konstytucją RP poszczególnych przepisów Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym Nowelizacją oraz przepisów przejściowych Nowelizacji. Zgodnie z art. 50 ust. 3 UTK zarzuty te obejmują zarówno treść regulacji, jak i tryb jej wydania (czynność prawodawczą). W charakterze wzorców kontroli powołano treści normatywne wywodzone z Preambuły Konstytucji RP, art. 2, art. 10, art. 45, art. 112, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1, art. 195 ust. 1, art. 197 oraz 224 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 57 ust. 4 UTK przedstawicielem wnioskodawcy są indywidualnie Kamila Gasiuk-Pihowicz, Barbara Dolniak, Eugeniusz Kłopotek posłowie na Sejm RP VIII kadencji. Wnioskodawca ustanowił również pełnomocnika w osobie radcy prawnego, dr Tomasza Żalasińskiego.

Wnioskodawca stoi na stanowisku, że postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności Nowelizacji – pomimo jej wejścia w życie z dniem ogłoszenia – powinno być prowadzone z pominięciem przepisów w brzmieniu nadanym przez Nowelizację. Ich uwzględnienie, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów procesowych, uniemożliwiłoby bowiem dokonanie kontroli konstytucyjności Nowelizacji, a tym samym rzetelnej realizacji konstytucyjnych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Nie oznacza to bynajmniej – zdaniem Wnioskodawcy – zniesienia domniemania konstytucyjności Nowelizacji. Domniemanie to jest w mocy i wiąże wszystkie organy władzy publicznej oraz obywateli, z wyłączeniem jednak sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy – zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP – podlegają tylko Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny wydając rozstrzygnięcie może zatem oprzeć się tylko na zasadach i normach wynikających z Konstytucji RP, zgodnie z zasadą jej bezpośredniego stosowania (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>1</sup>. Przepis art. 197 Konstytucji RP stanowi, że organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Jednak w sytuacji, gdy delegacja ta realizowana jest przez ustawodawcę w sposób uniemożliwiający sprawne i rzetelne działanie, Trybunał Konstytucyjny – działając na podstawie art. 188 pkt 1 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji – może orzec z pominięciem wątpliwych przepisów, kierując się obowiązkiem ochrony podstawowych zasad i norm Konstytucji RP. Wniosek ten jest uzasadniony tym bardziej, że przepisy Nowelizacji są przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie. Orzeczenie wydane na podstawie przepisów, które zostały następnie uznane za niezgodne z Konstytucją RP, byłoby bowiem wadliwe i istniałaby podstawa do wznowienia postępowania na

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 25 – 51.

podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Z powyższych względów – w ocenie Wnioskodawcy – należy pominąć przepisy Nowelizacji w procesie kontroli jej konstytucyjności.

## II. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP całej Nowelizacji (pkt 1 petitum)

W ocenie wnioskodawcy istnieją podstawy do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP całej Nowelizacji – zarówno ze względu na treść jej podstawowych założeń, jak i tryb jej przyjęcia przez Sejm. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się bowiem, że orzeczenie o niekonstytucyjności całej ustawy może nastąpić w konsekwencji uznania za niezgodne z Konstytucją „podstawowych założeń ustawy, wobec których pozostałe przepisy stanowią w istocie rzeczy konkretyzację zakwestionowanych założeń, a nadto pozostają w nierozzerwalnym związku treściowym z przepisami zawierającymi normy uznane za podstawowe dla danego uregulowania”<sup>2</sup> lub wówczas, gdy tryb przyjęcia ustawy był do tego stopnia wadliwy, że uchybienia te „prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy”<sup>3</sup>.

### 1. Wadliwość trybu uchwalenia Nowelizacji

Kluczowe znaczenie dla ustalenia, czy stopień wadliwości przebiegu prac legislacyjnych uzasadnia postawienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP całej ustawy ma „kwestia czy naruszenie trybu ustawodawczego dotyczyło norm wynikających bezpośrednio z Konstytucji, w tym z konstytucyjnie określonych elementów postępowania ustawodawczego”<sup>4</sup>. Wobec tego zarzuty dotyczące naruszenia przepisów Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tj. M.P. z 2012 r. poz. 32, dalej: „Regulamin Sejmu RP”) uzasadnia stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP jedynie wówczas, gdy uchybieniu temu towarzyszy naruszenie konstytucyjnej regulacji dotyczącej przebiegu procesu legislacyjnego lub gdy jego nasilenie niweczy „podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa”<sup>5</sup>. Zdaniem wnioskodawcy tryb procedowania z Nowelizacją nie tylko narusza standardy konstytucyjne wynikające wprost z art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, ale również zasady regulaminowe – i to w stopniu niweczącym „podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa”<sup>6</sup>, m.in. przez uniemożliwienie posłom wyrażenia stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Co więcej, pracom legislacyjnym towarzyszył pośpiech nieznajdujący uzasadnienia ani w materii Nowelizacji, ani w żadnych szczególnych okolicznościach sprawy. Przeciwnie – wynikające stąd naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego jest tym większe, że materia ta obejmuje organizację i tryb funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, będącego

<sup>2</sup> Orzeczenie TK K 2/04.

<sup>3</sup> Orzeczenie TK K 4/06.

<sup>4</sup> Orzeczenie TK K 31/06.

<sup>5</sup> Orzeczenie TK K 4/06.

<sup>6</sup> Orzeczenie TK jw.

samodzielnym konstytucyjnym organem państwa sprawującym władzę sądowniczą, powołanym – w charakterze tzw. negatywnego ustawodawcy – do kontroli hierarchicznej zgodności systemu prawa.

Wadliwość trybu uchwalenia Nowelizacji polega na:

- 1) **naruszeniu obowiązku wynikającego z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP** – uzasadnienie projektu nie przedstawia skutków finansowych wykonania ustawy. Jak wynika z uzasadnienia projektu Nowelizacji, „*Ustawa nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa*”<sup>7</sup>. Tymczasem projektowane rozwiązania, w szczególności zaś regulacje odnoszące się do kolejności rozpatrywania spraw (art. 80 ust. 2 UTK) oraz ustanawiające minimalny 3- lub 6-miesięczny termin rozprawy (art. 87 ust. 2 UTK), rodzą ryzyko przewlekłości postępowania. Za przewlekłe może zostać uznane zarówno samo postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak i postępowanie przed sądem występującym z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji RP (skoro na czas rozpoznania pytania prawnego przez TK postępowanie to powinno ulec zawieszeniu). Wypłaty odszkodowania z tytułu stwierdzonej przewlekłości obciążają zaś budżet państwa i niewątpliwie stanowią potencjalny skutek finansowy wykonania ustawy w rozumieniu art. 118 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto, ze względu na ustanowienie wymogu orzekania przez Trybunał co do zasady w pełnym, 13-osobowym składzie, efektywność finansowania działalności TK ulegnie istotnemu obniżeniu w stosunku do stanu obowiązującego przed wejściem w życie Nowelizacji, kiedy co do zasady Trybunał orzekał w składach 5-osobowych. Na marginesie należy podkreślić, że uzasadnienie projektu Nowelizacji nie spełnia również wymogów stawianych przez art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP, nie przedstawia bowiem skutków społecznych, gospodarczych i prawnych ustawy<sup>8</sup> (pkt 4), ani rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana (pkt 2). Nie wyjaśnia również potrzeby i celu wydania większości z projektowanych regulacji (pkt1), ani nie przedstawia wyników przeprowadzonych konsultacji, wariantów lub opinii (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP);
- 2) **naruszeniu zasady trzech czytań sformułowanej w art. 119 ust. 1 Konstytucji RP** – ze względu na zakres i głębokość poprawek zgłoszonych w toku prac Komisji Ustawodawczej w dniu 22 grudnia 2015 r. W ocenie wnioskodawcy przyjęte wówczas poprawki nie zmierzały do modyfikacji pierwotnej treści projektu, ale do stworzenia nowych regulacji. Poprawki przyjęte po pierwszym czytaniu polegały m.in. na przyznaniu Sejmowi kompetencji do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK (art. 8 pkt 4 UTK), umożliwieniu wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziego TK na wniosek Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości (art. 28a UTK), przyznaniu Sejmowi RP kompetencji do złożenia sędziego TK z urzędu (art. 31a ust. 1 UTK), określeniu minimalnego okresu, po którego upływie możliwe jest przeprowadzenie rozprawy (art.

<sup>7</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 122, s. 7 (pkt 20. uzasadnienia).

<sup>8</sup> Uzasadnienie w tym zakresie brzmi: „Ustawa wywołuje pozytywne skutki społeczne i gospodarcze.”.

87 ust. 2 UTK). Tymczasem zgodnie z orzecnictwem TK poprawki muszą mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu, a „wszelkie treści normatywne wykraczające poza [...] ramy poprawki powinny być poddane wszystkim etapom procesu legislacyjnego, co ma eliminować ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości”<sup>9</sup>. Co więcej, ograniczenia zakresu treściowego dopuszczalnych poprawek są surowsze w przypadku ustaw nowelizujących, ponieważ „dookreśla je zawężony w stosunku do treści aktu nowelizowanego zakres przedmiotowy zmian wyznaczony w pierwotnym tekście projektu aktu nowelizującego”<sup>10</sup>. W niniejszej sprawie wprowadzenie poprawek istotnie rozszerzających zakres przedmiotowy projektu (których skutkiem jest ponadto daleko idąca modyfikacja relacji pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a organami władzy ustawodawczej (Sejm) i wykonawczej (Prezydent RP, Minister Sprawiedliwości)) niewątpliwie narusza konstytucyjną zasadę trzech czytań. W istocie prowadzi bowiem do obejścia obowiązku poddania propozycji legislacyjnych o charakterze nowości normatywnej pełnej procedurze ustawodawczej zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika nakaz, by „podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej”<sup>11</sup>, co ma szczególne znaczenie wówczas, „gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą”<sup>12</sup>,

- 3) **naruszeniu art. 163a ust. 1-2 w zw. z art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP**, polegającym na reasumpcji głosowania w sprawie wniosku o zarządzenie przerwy w pracach Komisji Ustawodawczej do dnia 7 stycznia 2016 r. w celu umożliwienia posłom zapoznania się ze sporządzonymi opiniami prawnymi dotyczącymi projektu Nowelizacji oraz zgłoszonymi uwagami, w tym stanowiskiem Prokuratora Generalnego. Wniosek o zarządzenie przerwy został przegłosowany stosunkiem 12:11 głosów, czyli większością wymaganą przez art. 163a ust. 1 Regulaminu Sejmu. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zarządził jednak reasumpcję tego głosowania, argumentując, że brały w nim udział osoby nieuprawnione. W wyniku ponownego głosowania, stosunkiem 15:13 głosów wniosek o zarządzenie przerwy odrzucono. Co do zasady dopuszczalność reasumpcji głosowania na posiedzeniu komisji nie budzi wątpliwości – wprawdzie art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP odnosi się wyłącznie do reasumpcji głosowań na posiedzeniu Sejmu, ale w doktrynie przyjmuje się, że „brak wyraźnego przepisu nie oznacza, że w pracach komisji nie mogą być stosowane zasady zbieżne z zasadami przewidzianymi regulaminowo dla posiedzeń izby in pleno”<sup>13</sup>. Należy jednak podkreślić, że granice dopuszczalności zastosowania instytucji reasumpcji wyznaczają uzasadnione wątpliwości co do poprawności ustalonego wyniku głosowania, o których mowa w tym przepisie. Jak podnosi się w literaturze, „nie może tu chodzić o intencje ponowienia głosowania komisji, obliczonego na inny rezultat

<sup>9</sup> Orzeczenie TK K 23/12, zob. także orzeczenie TK P 11/08.

<sup>10</sup> Orzeczenie TK K 23/12.

<sup>11</sup> Orzeczenie TK K 25/98, zob. także orzeczenie TK K 3/98.

<sup>12</sup> Orzeczenie TK K 3/98.

<sup>13</sup> A. Szmyt: *Z problematyki prac komisyjnych Sejmu*, St.lur.Lubl. 2014/22.

wskutek zmiany *meritum* swego stanowiska przez członków komisji w ponownym głosowaniu”<sup>14</sup>. Z listy głosujących podczas pierwszego głosowania wniosku o przerwę w posiedzeniu wynika, że w brali w nim udział wyłącznie członkowie Komisji Ustawodawczej. Przesłanki „uzasadnionych wątpliwości” nie można zatem uznać za spełnioną. Zastosowanie instytucji reasumpcji w okolicznościach niniejszej sprawy stanowi więc niewątpliwie „postużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem”, które – zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – „zniweczyć może podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa”<sup>15</sup>;

- 4) **szybkim tempie prac nad Nowelizacją, które nie znajduje uzasadnienia w materii ustawy, ani w żadnych szczególnych okolicznościach sprawy** – co, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „nie sprzyja namysłowi i refleksji, m. in. co do zgodności uchwalonego prawa z ustawą zasadniczą”<sup>16</sup>, a w kontekście całokształtu nieprawidłowości, do których doszło podczas jej uchwalania uzasadnia uznanie jej za niezgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

## 2. Niezgodność z Konstytucją RP podstawowych założeń Nowelizacji

Zespół norm zawartych w Nowelizacji, kształtujących wewnętrzną organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także modyfikujących jego relacje z organami władzy ustawodawczej (Sejm) i wykonawczej (Prezydent RP, Minister Sprawiedliwości), tworzy system dysfunkcyjny w stopniu uniemożliwiającym realizowanie przez TK jego konstytucyjnie określonych zadań. Analiza poszczególnych przepisów Nowelizacji prowadzi do wniosku, że do podstawowych założeń Nowelizacji (których poszczególne przepisy stanowią konkretyzację), należy zwiększenie uprawnień Sejmu w stosunku do sędziów Trybunału Konstytucyjnego (złożenie z urzędu, stwierdzenie wygaśnięcia mandatu, uchylenie odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie przed objęciem stanowiska), wprowadzenie przepisów istotnie ograniczających sprawność funkcjonowania TK (zasada orzekania w pełnym składzie, 13-osobowy pełny skład, podwyższenie wymaganej większości do 2/3) oraz jego autonomię wewnętrzną (zasady podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne, zmiany w zakresie postępowania dyscyplinarnego). Założeń tych nie kryje sam ustawodawca, deklarując w uzasadnieniu, że celem Nowelizacji jest m.in. „dopasowanie rozwiązań prawnych do zamierzeń programowych większości parlamentarnej”.

Tak rozumiane założenia Nowelizacji są nie do pogodzenia z wynikającym z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) obowiązkiem ustawodawcy kształtowania systemu organów i instytucji realizujących zadania państwa „w taki sposób, aby nie prowadziło to do paraliżu działania organów państwa i występowania zjawisk dysfunkcji”<sup>17</sup>. Całokształt wprowadzanych

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Orzeczenie TK K 4/06.

<sup>16</sup> Orzeczenie TK K 9/11.

<sup>17</sup> Orzeczenie TK K 24/08, zob. także orzeczenie TK K 14/03



Nowelizacją rozwiązań normatywnych wiąże się bowiem z ustanowieniem szeregu przeszkód i ograniczeń w prawidłowym funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego jako gwaranta konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela oraz organu władzy sądowniczej powołanego – na zasadzie wyłączności – do kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych. Niezgodność całej Nowelizacji ze wskazanymi w *petitum* przepisami Konstytucji RP jest tym bardziej widoczna na tle tych unormowań konstytucyjnych, które samodzielnie i szczegółowo regulują „szereg kwestii dotyczących właściwości, organizacji i procedury Trybunału Konstytucyjnego, przyznając ustawodawcy zwykłemu znacznie skromniejszą rolę niż w odniesieniu do sądów (powszechnych, administracyjnych i SN)”<sup>18</sup>. Podstawowe założenia Nowelizacji godzą bowiem nie tylko we wskazane standardy demokratycznego państwa prawnego, w konstytucyjną zasadę niezależności władzy sądowniczej (art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziowskiej (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP), ale też w regulacje dotyczące statusu TK, w tym zasadę orzekania większością głosów (art. 190 ust. 5 Konstytucji RP), nieusuwalność sędziów (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) i kadencyjność sprawowanych przez nich funkcji (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP).

W związku z powyższym Nowelizacja jest w całości niezgodna ze standardami państwa prawnego wynikającymi z art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3, art. 119 ust. 1, oraz z art. 173 w zw. z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.

### **III. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisów art. 8 pkt 4 i art. 36 ust. 2 UTK (pkt 2 petitum)**

Kwestionowane przepisy dotyczą postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem kadencji. W dotychczasowym stanie prawnym stwierdzenie to następowało w drodze postanowienia Prezesa TK (gdy wygaśnięcie było skutkiem śmierci sędziego) lub uchwały Zgromadzenia Ogólnego (w pozostałych przypadkach uzasadniających wygaśnięcie mandatu, wymienionych w art. 36 ust. 1 UTK). Wskutek zmian wprowadzonych Nowelizacją, zgodnie z nowym brzmieniem art. 36 ust. 2 UTK, kompetencja do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK należy do Sejmu RP, a rola Zgromadzenia Ogólnego w tym zakresie została ograniczona wyłącznie do skierowania do Sejmu „wniosku po wygaśnięcie”. W rezultacie zmianie uległo również brzmienie art. 8 pkt 4 UTK, zgodnie z którym *do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy – zamiast stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału – przygotowanie wniosku do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału w przypadkach określonych w art. 36 ust. 1 UTK*. Analizowana regulacja budzi istotne wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia zgodności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami prawidłowej legislacji, a także z wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego nakazem takiego ukształtowania relacji pomiędzy poszczególnymi organami władzy publicznej, które nie prowadzi do paraliżu ich działania lub do

<sup>18</sup> W. Sokolewicz, Komentarz sejmowy do art. 197 Konstytucji RP

występowania zjawiska dysfunkcji<sup>19</sup>. Wątpliwości budzi – po pierwsze – niedostateczna określoność pojęcia „wniosek o wygaśnięcie mandatu sędziego”. Sformułowaniem bardziej fortunnym wydaje się „wniosek o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego” – wygaśnięcie następuje bowiem *ex lege* w przypadkach określonych w art. 36 ust. 1 pkt 1-4, zatem czynność „stwierdzenia wygaśnięcia” ma charakter wyłącznie deklaratoryjny. Po drugie – analizowaną konstrukcję, rozpatrywaną na tle pozostałych zmian wprowadzanych Nowelizacją, cechuje daleko idąca dysfunkcjonalność. Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego TK jest bowiem warunkiem jego ponownego obsadzenia przez następcę sędziego zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP – powierzenie tej kompetencji Sejmowi RP, bez jednoczesnego ustanowienia terminu na podjęcie stosownej uchwały lub zastrzeżenia innych środków dyscyplinujących może doprowadzić do sytuacji, w której wskutek bezczynności Sejmu RP Trybunał nie będzie prawidłowo obsadzony. Zachodzi wówczas ryzyko, że organ ten nie będzie dysponował wymaganym przez ustawę składem niezbędnym dla wykonywania jego konstytucyjnych zadań (13 sędziów – art. 44 ust. 3 UTK w brzmieniu nadanym Nowelizacją). Co więcej, ryzyko dysfunkcji obejmuje również zdolność Zgromadzenia Ogólnego do podjęcia uchwały o wystąpieniu do Sejmu RP z wnioskiem o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem art. 10 ust. 1 UTK uchwały Zgromadzenia Ogólnego zapadają większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów TK. Biorąc pod uwagę, że wymagane kworum pozostawia niewielki margines w stosunku do konstytucyjnej liczby 15 sędziów TK oraz fakt, że sędzia, w stosunku do którego nastąpiło wygaśnięcie mandatu nie bierze udziału w głosowaniu, do sparaliżowania działalności Trybunału wystarczy, że w stosunku do więcej niż jednego sędziego wystąpi przeszkoda uniemożliwiająca jego udział w podjęciu uchwały. Z potencjalnym paraliżem będziemy mieć również do czynienia wówczas, gdy uchwała w przedmiocie skierowania do Sejmu wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego będzie dotyczyła Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału, których obecność podczas głosowania jest – w myśl znowelizowanego art. 10 ust. 1 UTK – warunkiem skuteczności uchwał Zgromadzenia Ogólnego.

Należy podkreślić, że **zastrzeżenie uprawnienia do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK do wyłącznej kompetencji organów Trybunału (Prezesa TK, Zgromadzenia Ogólnego) stanowi wyraz realizacji konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz** (art. 173 Konstytucji RP)<sup>20</sup>. Czynność stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego należy zaliczyć do sfery wewnętrznej autonomii Trybunału, a ściśle biorąc – do kategorii tzw. spraw osobowych sędziów Trybunału. Brak zatem jakiegokolwiek konstytucyjnego lub systemowego uzasadnienia dla zmiany wprowadzonej w art. 36 ust. 2 UTK, polegającej na przekazaniu tego uprawnienia do kompetencji Sejmu RP. Fakt, że zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie TK są wybierani przez Sejm w żadnym razie nie przesądza o ich podległości tej izbie parlamentu, ani też nie przemawia za przyznaniem Sejmowi RP kompetencji w ich sprawach osobowych. Wynikający z art. 173 w zw. z art. 10 i art. 2 Konstytucji RP zakres niezależności władzy sądowniczej obejmuje bowiem również sprawy organizacyjne – zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem TK „*niezależność sądów zakłada przede wszystkim oddzielenie*

<sup>19</sup> K 24/08

<sup>20</sup> Tak również w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. I CSK 16/09

organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz”, a „jakikolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne”<sup>21</sup>. Jest to działanie sprzeczne nie tylko z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP, ale również z jej art. 2 – zasada trójpodziału władzy stanowi bowiem „element składowy koncepcji państwa prawnego, kryterium i gwarancję demokratyczności ustroju państwa”, zatem każde jej naruszenie godzi jednocześnie w standardy demokratycznego państwa prawnego wywodzone z art. 2 Konstytucji RP.

Wobec powyższego art. 8 pkt 4 i art. 36 ust. 2 UTK w brzmieniu nadanym Nowelizacją należy uznać za niezgodne z art. 2 oraz z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP.

#### **IV. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 10 ust. 1 UTK (pkt 3 petitum)**

Zgodnie z art. 10 ust. 1 UTK w znowelizowanym brzmieniu *Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału, chyba że ustawa stanowi inaczej*. Nowelizacja podwyższyła zatem wymogi zarówno co do większości, jak i kworum niezbędnych dla skuteczności uchwał Zgromadzenia Ogólnego – w dotychczasowym brzmieniu art. 10 ust. 1 UTK przewidywał, że uchwały te podejmowane są *zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału, chyba że ustawa przewiduje inną większość*.

W ocenie Wnioskodawcy potencjalnym skutkiem wejścia w życie kwestionowanego przepisu jest całkowity paraliż funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego we wszystkich sprawach zastrzeżonych przez Regulamin TK do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego, tj. zarówno w sprawach budżetowo-finansowych, organizacyjnych, jak i osobowych. Przepis ten należy zatem uznać za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych. Ze względu na stosunkowo niewielki margines dwóch głosów w stosunku do ogólnej liczby sędziów Trybunału, istnieje ryzyko, że w sprawach wymagających wyłączenia sędziego i/lub w razie zaistnienia przeszkody uniemożliwiającej wzięcie udziału w głosowaniu więcej niż dwóch sędziów, Zgromadzenie Ogólne nie będzie dysponowało wymaganym kworum. Zdaniem wnioskodawcy ustanowienie tak restrykcyjnych warunków skuteczności uchwał Zgromadzenia Ogólnego stanowi również naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności wywodzonej z pojęcia demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Ustanowienie wymogu uzyskania większości 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału stanowi „*nierzetelne, niezrozumiałe intensywne działanie ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej*”<sup>22</sup>. Z punktu widzenia „reguł

<sup>21</sup> Orzeczenie TK K 12/03.

<sup>22</sup> Orzeczenie K 8/07

kultury prawnej i zasad racjonalności”<sup>23</sup> dokonaną w ten sposób ingerencją prawodawcy w sferę niezależności Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej należy uznać za nadmierną, a przez to niezgodną z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP. Na podstawie uzasadnienia projektu Nowelizacji nie sposób przy tym ustalić celu przyjęcia analizowanego przepisu – projektodawcy stwierdzają jedynie, że „Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK powinno funkcjonować i podejmować uchwały w większym niż obecnie składzie i wyższą większością głosów. Stąd zmiana normy podnosząca skład do 13 sędziów, a większość decyzyjną na poziom większości 2/3 głosów”. Zmianę tę trudno zatem uznać za racjonalnie uzasadnioną, zwłaszcza z punktu widzenia skutków jej ustanowienia w postaci naruszenia tak fundamentalnych dla prawidłowego funkcjonowania organów państwa zasad ustrojowych, jak zasada niezależności władzy sądowniczej i zasada niezawisłości sędziów TK. Ustawodawca nie przedstawił przy tym żadnych argumentów przemawiających za koniecznością podwyższenia wymogów większości i kworum dla prawidłowego funkcjonowania Zgromadzenia Ogólnego lub skutecznego wykonywania jego zadań. Kwestionowany przepis nie odpowiada zatem składającym się na zasadę proporcjonalności przesłankom niezbędności i adekwatności. Jak bowiem przyjmuje się w literaturze, „w działalności organów prawodawczych [...] powinno się respektować tzw. wymaganie proporcjonalności (adekwatności); spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane”<sup>24</sup>.

Ponadto, ze względu na zakres kompetencji Zgromadzenia Ogólnego w sprawach osobowych sędziów Trybunału potencjalna dysfunkcja wynikająca z nowego brzmienia art. 10 ust. 1 UTK może godzić w konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z przepisami UTK oraz Regulaminu TK Zgromadzenie Ogólne jest bowiem uprawnione m.in. do podejmowania uchwał w przedmiocie przeniesienia w stan spoczynku sędziego trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków oraz do wyrażania zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności. Instytucje te stanowią gwarancje niezawisłości sędziowskiej – brak możliwości skorzystania z zapewnianej przez nie ochrony negatywnie wpływa zatem na stopień zabezpieczenia samej niezawisłości.

Wobec powyższego art. 10 ust. 1 UTK w brzmieniu nadanym Nowelizacją należy uznać za niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10, oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.

## **V. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 28a UTK (pkt 4 petitum)**

Zgodnie z dodanym przez Nowelizację art. 28a UTK postępowanie dyscyplinarne w stosunku do sędziego Trybunału Konstytucyjnego *można wszcząć także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 dni od dnia otrzymania*

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74.

wniosku, chyba że Prezes Trybunału uzna wniosek za nieuzasadniony. Postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy w ciągu 7 dni od dnia wydania postanowienia. Kwestionowany przepis przyznaje organom władzy wykonawczej (Prezydentowi RP oraz Ministrowi Sprawiedliwości) kompetencję do inicjowania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zakres powoływanych niniejszym wzorców kontroli konstytucyjności tego przepisu uwzględnia zmianę dokonaną przepisem art. 1 pkt 6 Nowelizacji, polegającą na uchyleniu punktu 3 w art. 31 UTK. W rezultacie kara dyscyplinarna w postaci *złożenia sędziego Trybunału z urzędu* (przewidziana w uchylonym art. 31 pkt 3 UTK) nie jest już wymierzana w postępowaniu dyscyplinarnym, ale w quasi-dyscyplinarnej procedurze przewidzianej w art. 31a UTK (por. pkt VI uzasadnienia niniejszego wniosku). Z tego względu w ramach niniejszego zarzutu wnioskodawca nie zdecydował się na powołanie w charakterze wzorca kontroli art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Przepis art. 28a UTK rodzi natomiast uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że *"z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa realizujących prawem określone funkcje, [...] ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności"*<sup>25</sup>. Jednym z elementów tego obowiązku jest nakaz *"powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych"*<sup>26</sup>. Z punktu widzenia pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego przyznanie organom władzy wykonawczej kompetencji do inicjowania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziego TK nie znajduje żadnego systemowego uzasadnienia. Ponieważ wyodrębnienie postępowania dyscyplinarnego, a także – szerzej – ustanowienie szczególnego reżimu odpowiedzialności za tzw. delikty dyscyplinarne stanowi jedną z gwarancji niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP), analizowaną konstrukcją trudno uznać za wyraz *"powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych"*. Do tych ostatnich należy bowiem niewątpliwie zasada trójpodziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP) oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP), a przyznanie kwestionowanej „inicjatywy” organom władzy wykonawczej odbywa się z ich naruszeniem, gdyż stwarza pole do ingerowania w sprawę zaliczane do zakresu tzw. autonomii Trybunału. Niejasny jest poza tym charakter 21-dniowego terminu na wydanie przez Prezesa TK postanowienia o uznaniu wniosku za nieuzasadniony, ustawa nie określa bowiem skutków jego niedotrzymania.

Wobec powyższego art. 28a UTK należy uznać za niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10, oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.

---

<sup>25</sup> Orzeczenie TK K 24/08.

<sup>26</sup> Tamże.

**VI. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisów art. 31a UTK, art. 36 ust. 1 pkt 4 UTK oraz art. 1 pkt 6 Nowelizacji (pkt 5 petitum)**

Zgodnie z art. 31a UTK w brzmieniu nadanym Nowelizacją *w szczególnie rażących przypadkach Zgromadzenie Ogólne występuje do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego Trybunału (ust. 1). Zgromadzenie Ogólne może podjąć uchwałę lub złożyć wniosek w sprawie, o której stanowi ust. 1, także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku (ust. 2). Uchwałę odmawiającą złożenia wniosku, o którym stanowi ust. 1, wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy, o którym stanowi ust. 2, w ciągu 14 dni od dnia podjęcia uchwały (ust. 3).* Jednocześnie na mocy art. 1 pkt 6 Nowelizacji z katalogu kar dyscyplinarnych wykreślono złożenie sędziego Trybunału z urzędu (dotychczasowy art. 31 pkt 3 UTK), a przesłanka wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji określona w art. 36 ust. 1 pkt 4 UTK otrzymała brzmienie: *Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji następuje w przypadku złożenia z urzędu sędziego Trybunału przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego.*

Istotą kwestionowanej regulacji jest stworzenie nowego, odrębnego od postępowania dyscyplinarnego, quasi-dyscyplinarnego trybu składania sędziego TK z urzędu przed upływem kadencji, dokonywanego w drodze uchwały Sejmu RP.

Regulacja ta budzi istotne wątpliwości konstytucyjne co do zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawa i wywodzonymi z art. 2 standardami prawidłowej legislacji, z zasadą nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP), sądowego trybu orzekania o złożeniu sędziego z urzędu (art. 180 ust. 2 Konstytucji RP), z zasadą niezależności i odrębności władzy sądowniczej w ramach trójpodziału (art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP) oraz zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 195 ust. 1 Konstytucji R). Z punktu widzenia konstytucyjnych praw i wolności sędziów Trybunału Konstytucyjnego przepisy te rodzą również wątpliwości co do zgodności z art. 78 Konstytucji RP, a to ze względu na wyłączenie zasady dwuinstancyjności w ramach nowo tworzonej quasi-dyscyplinarnej procedury zmierzającej do wymierzenia sankcji o charakterze niewątpliwie dyscyplinarnym (złożenie z urzędu).

Przepis art. 31a ust. 1 UTK posługuje się niedookreślonym pojęciem „szczególnie rażących przypadków” na oznaczenie sytuacji uzasadniającej wszczęcie postępowania zmierzającego do złożenia sędziego z urzędu. Sposób sformułowania tej przesłanki pozostaje w sprzeczności ze standardami określoności i pewności prawa, stwarzając ryzyko arbitralności decyzji o wszczęciu procedury opisanej w art. 31a. Analizując zgodność art. 31a UTK z art. 2 Konstytucji RP nie można abstrahować od funkcji tego przepisu i systemowych skutków jego obowiązywania. Funkcja ta polega na ustanowieniu wyłomu od zasady nieusuwalności sędziów ustanowionej w art. 180 ust. 1 Konstytucji RP. Nieusuwalność natomiast stanowi jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, o której mowa w art. 195 ust. 1 Konstytucji RP. Sposób sformułowania przesłanek wszczęcia postępowania zmierzającego do złożenia sędziego z urzędu ma również istotne znaczenie z

punktu widzenia pozycji Trybunału Konstytucyjnego w ramach trójpodziału, a ściśle biorąc – jego odrębności ustrojowej usankcjonowanej przez art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP. Także w literaturze przyjmuje się, że *„wykluczone – w dzisiejszym stanie prawnym – byłoby przyznanie Sejmowi możliwości odwołania sędziego TK, zwłaszcza w oparciu o tak mglistą przesłankę, jaką było kiedyś «sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu»”*<sup>27</sup>.

Tymczasem istotą kwestionowanej regulacji jest właśnie powierzenie Sejmowi RP kompetencji do decydowania o złożeniu sędziego TK z urzędu. Konstrukcja taka wydaje się niedopuszczalna w świetle wymienionych standardów konstytucyjnych, w szczególności w świetle art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi sędziowie są nieusuwalni, a złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. W literaturze przyjmuje się, że *„ustawowe określenie [...] procedury podejmowania rozstrzygnięć mus[i] zagwarantować zarówno zachowanie odrębności ustrojowej Trybunału, jak i chronić sędziego przed możliwością wywierania nacisków. W szczególności przyjąć należy, że rozstrzygnięcie o przedterminowej utracie urzędu może być podejmowane tylko przez sam Trybunał lub – wyjątkowo – przez inny organ władzy sądowniczej”*<sup>28</sup>. Z pozycji ustrojowej TK jako „negatywnego ustawodawcy”, a w konsekwencji – ze szczególnego statusu sędziego TK wynika potrzeba szczególnej ochrony przed ingerencją ze strony pozostałych władz. Nie ulega przy tym wątpliwości, że konstytucyjne gwarancje nieusuwalności sformułowane w art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP kształtują status grupy zawodowej sędziów w ogólności, odnoszą się więc nie tylko do sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, ale również do sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Podobnie przyjmuje się w literaturze – *„przedterminowa utrata urzędu może następować tylko w sytuacjach nadzwyczajnych i przy dochowaniu gwarancji analogicznych do przyznanych sędziom «sądownym»”*<sup>29</sup>.

W ocenie wnioskodawcy uchybienie przepisom Konstytucji RP statuującym gwarancje niezawisłości sędziowskiej (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) pozostaje w ścisłym związku z naruszeniem art. 195 ust. 1 Konstytucji RP. Niezawisłość sędziego Trybunału stanowi konieczną przesłankę należytego wykonywania przez TK jego konstytucyjnych zadań. Z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP wynika nakaz zapewnienia sędziemu TK warunków podejmowania bezstronnych rozstrzygnięć, w sposób wolny od nacisków (bezpośrednich lub pośrednich), w oparciu o przepisy Konstytucji i w zgodzie z własnym sumieniem. Z nakazem tym koresponduje *„zakaz poddawania sędziego wszelakiego rodzaju naciskom zewnętrznym”*<sup>30</sup>. Należy podkreślić, że konstytucyjne gwarancje niezawisłości obejmują wszystkie sprawy związane ze *sprawowaniem urzędu*, a więc *„nie tylko wszelkie działania podejmowane przez TK w formach orzeczniczych [...], ale także wszelkie działania związane z zarządzaniem procesem orzekania”*<sup>31</sup>. Uzależnienie decyzji o pozbawieniu sędziego TK urzędu od woli większości parlamentarnej niewątpliwie stwarza pole do wywierania przez Sejm RP wpływu na proces orzekania w sposób zagrażający obiektywizmowi

<sup>27</sup> L. Garlicki, Komentarz sejmowy do art. 194  
<sup>28</sup>

<sup>29</sup> L. Garlicki, Komentarz sejmowy do art. 195

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> Tamże.

i bezstronności podejmowanych rozstrzygnięć. Pole to jest tym większe, że zgodnie z art. 31a ust. 2 UTK postępowanie w sprawie złożenia sędziego z urzędu zainicjować może wniosek Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości.

Ponadto za niemające racjonalnego uzasadnienia, a przez to niezgodne z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP standardami prawidłowej legislacji, należy uznać zróżnicowanie trybu wymierzania kar dyscyplinarnych. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że „skoro punktem wyjścia [kontroli konstytucyjności] jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”<sup>32</sup>. Tymczasem wyodrębnienie z katalogu kar dyscyplinarnych sankcji w postaci złożenia sędziego TK z urzędu i powierzenie kompetencji do jej wymierzania Sejmowi RP trudno uznać za działanie racjonalne. W konsekwencji dochodzi bowiem do utworzenia dwóch konkurencyjnych trybów egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego TK, zróżnicowanych co do procedury, co do sankcji i co do podmiotu, który ją wymierza – jeden (uregulowany w art. 29 UTK) odpowiada standardom niezawisłości (art. 180 ust. 2 w zw. z art. 195 Konstytucji RP), drugi (art. 31a UTK) tych standardów nie spełnia. Co więcej, zasadzie określoności przepisów prawa – zaliczanej do zasad prawidłowej legislacji – uchybia sformułowana w art. 31a ust. 2 UTK alternatywa, zgodnie z którą „Zgromadzenie Ogólne może podjąć uchwałę lub złożyć wniosek w sprawie, o której stanowi ust. 1”. Redakcja tego przepisu rodzi wątpliwości co do zakresu kompetencji przyznawanych Zgromadzeniu Ogólnemu, nie jest bowiem jasne, czy chodzi o podjęcie uchwały o złożeniu sędziego z urzędu czy uchwały o wystąpieniu z wnioskiem. Kierując się domniemaniem racjonalności ustawodawcy należałoby przyjąć, że skoro postuluje się on dwoma różnymi zwrotami w ramach tej samej jednostki redakcyjnej, to ma na celu przyznanie Zgromadzeniu Ogólnemu dwóch różnych kompetencji – do *podjęcia uchwały w sprawie, o której mowa w ust. 1* i do *wystąpienia z wnioskiem w sprawie, o której mowa w ust. 1*. Jednocześnie jednak art. 36 ust. 1 pkt 4 UTK jako przesłankę wygaśnięcia mandatu sędziego TK wskazuje złożenie sędziego z urzędu dokonane „przez Sejm RP na wniosek Zgromadzenia Ogólnego”. Analizowana regulacja jest zatem wyraźnie niespójna, a niespójność ta jedynie pogłębia – i tak już istotną – dysfunkcjonalność przyjętych rozwiązań.

Kwestionowane przepisy godzą również w zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej w ramach trójpodziału (art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji) – nie tylko ze względu na powierzenie Sejmowi RP kompetencji do podejmowania decyzji w przedmiocie wcześniejszego opróżnienia stanowiska sędziego TK, ale również ze względu na przyznanie organom władzy wykonawczej (Prezydentowi RP i Ministrowi Sprawiedliwości) prawa do inicjowania postępowania w tym zakresie. Jak przyjmuje się w literaturze, „*odrębność, o której mowa w art. 173, należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest wyodrębnioną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, i jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności*

---

<sup>32</sup> Orzeczenie TK P 6/04.



władzy sędowniczej (także od innych władz)”<sup>33</sup>. Niezależność ta doznaje więc dwojakiego ograniczenia: z jednej strony od woli większości parlamentarnej zależy decyzja w sprawie wymierzenia sędziemu TK najdalej idącej kary dyscyplinarnej, z drugiej – przesłanka wszczęcia postępowania w tym zakresie została określona przy zastosowaniu ogólnej formuły „szczególnie rażących przypadków”. Nawet i ta przesłanka nie ogranicza jednak prawa inicjowania postępowania, o którym mowa w art. 31a UTK, przez Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości – skierowanie do Zgromadzenia Ogólnego wniosku w tym przedmiocie nie jest bowiem obwarowane żadnymi warunkami (przesłanka „szczególnie rażących przypadków” dotyczy wniosku Zgromadzenia Ogólnego, a nie wniosku podmiotów wymienionych w ust. 2). Jednocześnie każdorazowe jego wniesienie zobowiązuje Zgromadzenie Ogólne do podjęcia uchwały w 21-dniowym terminie, zaś w razie odmowy – sporządzenia jej uzasadnienia i doręczenia wnioskodawcy w ciągu 14 dni, licząc od dnia podjęcia. Analizowaną konstrukcją cechuje więc nie tylko daleko idąca dysfunkcjonalność (uchwały zapadają wszak nową większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału), ale też dysproporcja w rozkładzie uprawnień i obowiązków poszczególnych organów.

Zasadnicze wątpliwości budzi również fakt, że sejmowy etap postępowania z wnioskiem o złożenie sędziemu TK z urzędu nie został szczegółowo uregulowany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. W rezultacie sposób procedowania przez Sejm określa regulamin izby. Sytuację tę należy uznać za niezgodną z art. 197 w zw. z art. 112 Konstytucji RP. Wydaje się również wątpliwa z punktu widzenia sformułowanego w art. 180 ust. 2 Konstytucji wymogu, by złożenie sędziemu z urzędu następowało *tylko w przypadkach określonych w ustawie*. Problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK – ze szczególnym uwzględnieniem jej najsurowszej postaci, tj. kary pozbawienia urzędu – niewątpliwie należy do spraw z zakresu „organizacji Trybunału Konstytucyjnego”, o których mowa w art. 197 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem wskazana problematyka należy do materii ustawowej. Z kolei zakres normowania Regulaminu Sejmu określa art. 112 Konstytucji RP, czyniąc to w sposób wyczerpujący, gdyż tzw. autonomia regulaminowa parlamentu stanowi wyjątek od zasady swobody regulacyjnej ustawodawcy i wyłączności ustawy. Regulamin Sejmu określa więc *organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu*. Zakres jego normowania w żadnym razie nie obejmuje zatem przebiegu postępowania dyscyplinarnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Postępowanie, o którym mowa w art. 31a UTK nie odpowiada poza tym standardom wynikającym z art. 78 Konstytucji RP. Jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika konieczność respektowania w postępowaniach w sprawie ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji («Wolności, prawa i obowiązki

---

<sup>33</sup> J. Trzciński, Komentarz do art. 173 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe.

człowieka i obywatela»<sup>34</sup>, mających zastosowanie we „wszelkich postępowaniach represyjnych, tzn. postępowaniach, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji”<sup>35</sup>. Celem postępowania uregulowanego w art. 31a UTK niewątpliwie jest ukaranie sędziego TK przybierające formę sankcji o najwyższym stopniu surowości. Złożenie z urzędu skutkuje pozbawieniem danej osoby statusu prawnego sędziego TK i wygaśnięciem mandatu przed upływem kadencji. Zgodnie z art. 31a UTK karę tę wymierza Sejm RP, działający – co do zasady – w formie uchwały. W konsekwencji sędzia TK złożony z urzędu w trybie określonym w art. 31a UTK nie ma możliwości skutecznego zakwestionowania podjętego przez Sejm rozstrzygnięcia. W przeciwieństwie do postępowania dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 29 UTK, analizowana regulacja nie spełnia więc konstytucyjnych standardów dwuinstancyjności postępowania (art. 78 Konstytucji RP). Istotą zasady dwuinstancyjności w ramach postępowania dyscyplinarnego jest stworzenie sędziemu instrumentów kontroli prawidłowości tego postępowania zmierzającej do uchylecia wadliwie wymierzonej sankcji. Jednocześnie obowiązkiem ustawodawcy jest „takie ukształtowanie przepisów regulujących wszelkiego rodzaju postępowania dyscyplinarne, by, tak jak w postępowaniu karnym, zapewniały odpowiedni poziom prawa do obrony, w wymiarze materialnym i formalnym”<sup>36</sup>. Poziom ten wyznacza niewątpliwie zasada dwuinstancyjności. Wprawdzie zgodnie z art. 78 ust. 2 Konstytucji wyjątki od tej zasady określa ustawa, „nie znaczy to jednak, że ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę ustalania katalogu takich wyjątków”<sup>37</sup>. Po pierwsze bowiem nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Po drugie – „odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego”<sup>38</sup>. Na tle analizowanej regulacji nie sposób wskazać owych „szczególnych okoliczności” uzasadniających odstępstwo od ww. konstytucyjnych zasad i gwarancji. Nie przedstawił go również sam ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy.

Wobec powyższego art. 31a UTK, art. 36 ust. 1 pkt 4 UTK oraz art. 1 pkt 6 Nowelizacji należy uznać za niezgodne z art. 2, art. 180 ust. 1 i 2, art. 173 w zw. z art. 10, oraz z art. 195 ust. 1, art. 197 w zw. z art. 112, a także z art. 78 Konstytucji RP.

## **VII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 44 ust. 1 i 3 UTK (pkt 6 petitum)**

Zgodnie ze znowelizowanym art. 44 ust. 1 UTK

1. Trybunał orzeka:

---

<sup>34</sup> SK 28/11

<sup>35</sup> Zob. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117, z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158 oraz 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165

<sup>36</sup> K 47.05

<sup>37</sup> SK 28/11

<sup>38</sup> P 13/01

1) w pełnym składzie , chyba że ustawa stanowi inaczej;

2) w składzie 7 sędziów Trybunału w sprawach :

a) wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym,

b) zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;

3) w składzie 3 sędziów Trybunału w sprawach:

a) nadania dalszego biegu lub odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej oraz wnioskowi podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji,

b) wyłączenia sędziego.

Natomiast zgodnie z art. 44 ust. 3 UTK orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału.

Przepisy te budzą zasadnicze wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji RP, jest to bowiem konstrukcja w najwyższym stopniu dysfunkcyjna, a konsekwencją jej wprowadzenia musi być – grożące paraliżem – obniżenie sprawności funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w stopniu uniemożliwiającym wykonywanie jego konstytucyjnych zadań. Regulacja ta wydaje się również pozbawiona racjonalnego uzasadnienia, jej skutki pozostają bowiem całkowicie nieadekwatne do deklarowanego przez ustawodawcę celu, którym – zgodnie z uzasadnieniem projektu – było zapewnienie „wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego”, a także zabezpieczenie „jakości i obiektywizmu orzeczeń”. Po pierwsze – dostatecznym zabezpieczeniem wnikliwości, wszechstronności, jakości i obiektywizmu pracy Trybunału są wymogi stawiane kandydatom na sędziów, którzy zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP muszą wyróżniać się wiedzą prawniczą, co potwierdzają posiadane przez nich kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 18 UTK). Po drugie – z punktu widzenia szczególnego znaczenia dla dobra publicznego, jakie ustawodawca przypisuje rozstrzygnięciu przez TK „problemów konstytucjonalnych” kluczowe wydaje się zabezpieczenie samej możliwości ich skutecznego rozstrzygnięcia przez Trybunał. Dobro to niewątpliwie ucierpi bowiem wskutek paraliżu działalności TK wywołanego niemożnością wydania orzeczenia w wymaganym przez ustawę składzie. Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja prowadzi więc do skutków zgoła przeciwnych do deklarowanych celów regulacji, co przesądza o jej niezgodności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP standardami prawidłowej legislacji (w tym standardami racjonalności prawodawcy). Jest ona również niezgodna z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych. Niewątpliwie bowiem „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną [...]. 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*<sup>39</sup>.

Niezgodność tę dodatkowo pogłębia fakt zastosowania w art. 44 ust. 1 UTK mieszanych kryteriów ustalania składu, tj. w zależności jednocześnie od trybu wszczęcia postępowania (skarga konstytucyjna, pytanie prawne) i w zależności od przedmiotu zaskarżenia (niezgodność ustaw z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w ustawie, nadanie dalszego biegu skardze lub wnioskowi podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji RP, wyłączenie sędziego). Ze względu na istotną trudność, jaką może stwarzać obowiązek orzekania przez Trybunał w pełnym, 13-osobowym składzie, regulacja ta rodzi ryzyko zróżnicowania zakresu ochrony prawnej przysługującej podmiotom inicjującym postępowanie przed TK. Postępowanie zainicjowane wnioskiem o zbadanie zgodności ustaw z Konstytucją może bowiem w ogóle nie zakończyć się rozstrzygnięciem (albo w braku wymaganego składu, np. wskutek konieczności wyłączenia więcej niż 2 sędziów TK, albo w braku wymaganej w pełnym składzie większości 2/3 głosów), w przeciwieństwie do zainicjowanego w tym samym trybie postępowania w przedmiocie zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w ustawie, dla którego rozstrzygnięcia wystarczy zwykła większość głosów osiągnięta w ramach 7-osobowego składu.

Ustalenie liczebności pełnego składu na poziomie 13 sędziów Trybunału stanowi poza tym wyraz arbitralnej decyzji ustawodawcy. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika jedynie, że *„różnica między 9 osobami a 15 osobami jest zbyt wielka, aby twierdzić, że 9 osób stanowi pełny skład”*. Arbitralność tę pogłębia fakt, że wymóg orzekania w 13-osobowym składzie negatywnie wpływa na efektywność i tempo prac Trybunału, co musi odbywać się ze szkodą dla konstytucyjnych praw i wolności, których zabezpieczenie należy do jego konstytucyjnych zadań. Skutkiem obowiązywania art. 44 ust. 1 i 3 UTK będzie zatem ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu – nie tylko w zakresie prawa do uzyskania orzeczenia bez nieuzasadnionej zwłoki, ale również dlatego, że wskutek potencjalnego paraliżu prac TK prawo inicjowania postępowania w przedmiocie hierarchicznej zgodności norm stanie się prawem iluzorycznym, tj. złudzeniem prawa, dającym jedynie pozór ochrony interesów uprawnionych podmiotów<sup>40</sup> (przede wszystkim wymienionych art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji RP).

Nie ulega wątpliwości, że art. 44 ust. 1 i 3 UTK stanowi wyraz nadmiernej ingerencji prawodawcy w sferę niezależności władzy sądowniczej, skutkiem jego obowiązywania jest bowiem faktyczne uniemożliwienie Trybunałowi Konstytucyjnemu efektywnego wykonywania jego konstytucyjnych funkcji. Aktualna pozostaje tu argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu zarzutu niezgodności z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP przepisu ustanawiającego 13-osobowe kworum jako warunek skuteczności uchwał Zgromadzenia Ogólnego (pkt 3 petitum).

---

<sup>39</sup> Orzeczenie TK K 14/03.

<sup>40</sup> Orzeczenie TK K 18/10.

Wobec powyższego, art. 44 ust. 1 i 3 UTK należy uznać za niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

#### **VIII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 80 ust. 2 UTK (pkt 7 petitum)**

Zgodnie z art. 80 ust. 2 UTK *terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczone są według kolejności wpływu spraw do Trybunału*. Przyjęta w tym przepisie koncepcja ustalania kolejności rozpatrywania spraw przez TK nie odpowiada standardom racjonalności i funkcjonalności (art. 2 Konstytucji RP). Nie uwzględnia bowiem faktu, że sprawy te różnią się co do złożoności oraz że „niektórym sprawom należy przyznać priorytet, czy to z uwagi na ich istotę (znaczenie w świetle fundamentalnych zasad ustrojowych, dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych, dla sprawnego funkcjonowania instytucji itd.), sam tryb kontroli konstytucyjności (wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej)”<sup>41</sup>. Obowiązek wyznaczenia rozprawy według kolejności wpływu stoi ponadto w sprzeczności z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym, kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej. Zgodnie z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP *Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale*.

Analizując zgodność art. 80 ust. 2 UTK należy wziąć pod uwagę treść przepisu przejściowego (art. 2 ust. 3 Nowelizacji), zgodnie z którym *terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy, wyznaczone są według kolejności wpływu spraw do Trybunału*. Ponieważ zgodnie z art. 5 Nowelizacji ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, oznacza to, że rozprawy w sprawach wniesionych do Trybunału po 28 grudnia 2015 r. będą wyznaczone z opóźnieniem uwzględniającym konieczność uprzedniego przeprowadzenia rozpraw w sprawach, które już do Trybunału wniesiono – i to w terminach wynikających ze znowelizowanych przepisów UTK (zob. uzasadnienie do pkt 8 petitum), a więc z zastosowaniem obowiązkowych kilkumiesięcznych okresów minimalnych określonych w art. 87 2 i 2a UTK. Regulacja ta w sposób oczywisty przekłada się więc na obniżenie sprawności działania Trybunału, ingerując przy tym w konstytucyjnie gwarantowaną niezależność władzy sądowniczej, do której powinno należeć decydowanie o kolejności rozpatrywania spraw zawisłych przez jej organami (art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP).

---

<sup>41</sup> Uwagi Biura Legislacyjnego Senatu z dnia 23 grudnia 2015 r. do ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 58).

#### **IX. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 87 ust. 2 i 2a UTK (pkt 8 petitum)**

Zgodnie z art. 87 ust. 2 UTK *Rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy.*

Natomiast w myśl art. 87 ust. 2a UTK

*Prezes Trybunału może odpowiednio skrócić o połowę termin wskazany w ust. 2 w sprawach*

- 1) wszczętych na podstawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;*
- 2) w których skarga lub pytanie prawne dotyczą bezpośredniego naruszenia wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela zawartych w rozdziale II Konstytucji;*
- 3) w których kontroli podlegają przepisy regulaminu Sejmu lub regulaminu Senatu.*

Uzasadnienie przedmiotowego zarzutu łączy się w znacznym stopniu z argumentacją przywołaną w uzasadnieniu pkt VII *petitum*. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że kwestionowane przepisy nie znajdują uzasadnienia w szczególności w świetle konstytucyjnych wymagań dotyczących prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Analizowane rozwiązanie – ingerując w zasady niezależności Trybunału Konstytucyjnego – przewiduje terminy, które należy uznać za wymuszające nieuzasadnioną zwłokę w postępowaniu przed TK.

Z tego względu – odwołując się także do uzasadnienia pkt VII *petitum* – przepis art. 87 ust. 2 i 2a UTK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 Nowelizacji – są niezgodne z art. 2, art. 45, z art. 173 w zw. z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP.

#### **X. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 99 ust. 1 UTK (pkt 9 petitum)**

Zgodnie z art. 99 ust. 1 UTK *orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów*. Analiza zgodności tego przepisu z Konstytucją RP nie może abstrahować od regulacji zawartej w art. 44 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym Trybunał orzeka – co do zasady – w pełnym składzie (chyba, że ustawa stanowi inaczej). Wymóg uzyskania kwalifikowanej większości należy uznać za sprzeczny z postulatami racjonalności wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP, a także z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w Preambule. Istnieje bowiem ryzyko, że w większości spraw rozstrzyganych w pełnym składzie Trybunał okaże się

niezdolny do wydania orzeczenia ze względu na brak wymaganej większości. Jak słusznie podnosi się w uwagach do projektu Nowelizacji Biura Legislacyjnego Senatu, należy przyjąć, że wymóg większości nie odnosi się wyłącznie do orzeczeń o charakterze negatoryjnym, ale również orzeczeń afirmatywnych, przy czym *„nie do utrzymania jest pogląd, iż niemożność wydania orzeczenia powinna być traktowana jako podtrzymanie domniemania konstytucyjności, gdyż [...] Trybunał nie zajmuje się li tylko kontrolą norm prawnych”*. Ryzykiem jest zatem nie tylko paraliż działalności Trybunału, ale też impas powstały wskutek niemożności rozstrzygnięcia przez Trybunał sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji RP).

**Kwestionowany przepis budzi także wątpliwości co do zgodności z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym *orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów*.** W poszczególnych przepisach Konstytucji ustrojodawca konsekwentnie i jednoznacznie wskazuje bowiem na konieczność uzyskania większości kwalifikowanej wszędzie tam, gdzie było to jego intencją (por. art. 90 ust. 2, art. 98 ust. 3, art. 113, art. 121 ust. 3, art. 122 ust. 5, art. 125 ust. 2, art. 145 ust. 2 Konstytucji RP). Posłużenie się przez niego pojęciem „większości głosów” należy zatem uznać za wymóg uzyskania większości zwykłej. Za takim rozumieniem art. 190 ust. 5 Konstytucji przemawia również specyfika funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego i szerzej – specyfika funkcjonowania organów władzy sądowniczej. Jak słusznie podnosi Helsińska Fundacja Praw Człowieka w piśmie z dnia 16 grudnia 2015 r. *„w żadnej z obowiązujących w Polsce procedur sądowych nie istnieje wymóg określonej, kwalifikowanej większości głosów niezbędnych. W szczególności jest to rozwiązanie nieznanne polskiej procedurze cywilnej, w oparciu o którą orzeka Trybunał Konstytucyjny. Rozwiązanie to, stanowiące kalkę rozwiązań funkcjonujących np. w prawie parlamentarnym, jest nieadekwatne do procedur sądowych”*<sup>42</sup>. W rezultacie uzyskanie większości wymaganej przez art. 99 ust. 1 UTK do wydania przez Trybunał orzeczenia w pełnym składzie będzie nieproporcjonalnie trudniejsze od uzyskania zwykłej większości głosów wymaganej dla przyjęcia ustawy przez parlament. Kontrola działalności władzy ustawodawczej, a więc jedna z ustrojowych funkcji Trybunału Konstytucyjnego, stanie się zatem dalece nieefektywna, a nawet – iluzoryczna. Iluzoryczność ta negatywnie wpływa na zakres ochrony prawnej przysługującej podmiotom uprawnionym do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, co przesądza o niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji RP. Jak bowiem przyjmuje się w orzecznictwie TK, *„ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki”*<sup>43</sup>.

W świetle powyższych ustaleń regulację art. 99 ust. 1 UTK należy uznać za niedopuszczalną – z punktu widzenia art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP – wkroczenie władzy ustawodawczej w dziedzinę niezależności Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej, skutkujące paraliżem jego działalności i faktycznym zablokowaniem możliwości wykonywania przez niego konstytucyjnie określonych zadań.

<sup>42</sup> Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 16 grudnia 2015 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 122).

<sup>43</sup> Orzeczenie TK K 49/12.

## **XI. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 1 pkt 16 Nowelizacji (pkt 10 petitum)**

### **1) Niezgodność z Konstytucją RP uchylecia art. 19 i art. 20 UTK**

Uchylone na mocy art. 1 pkt 16 Nowelizacji przepisy art. 19 i art. 20 UTK regulowały zasady i tryb dokonywania przez Sejm RP wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, stanowiąc konkretyzację postanowień art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z uzasadnieniem projektu Nowelizacji, celem ich uchylecia było „usunięcie rozwiązań konkurencyjnych pomiędzy ustawą a Regulaminem Sejmu”, gdyż „art. 19 i art. 20 stanowią rozwiązanie konkurencyjne dla Regulaminu Sejmu, czym wprowadzają sprzeczność oraz ingerują w autonomię Sejmu w zakresie wyboru sędziów Trybunału”.

Założenie to stoi w sprzeczności z art. 197 Konstytucji RP, zgodnie z którym organizacja Trybunału Konstytucyjnego – a zatem niewątpliwie również tryb jego obsadzania – należą do materii ustawowej. Uchylenie obowiązującej regulacji uzasadnione autonomią regulaminową parlamentu nie daje się przy tym pogodzić z treścią art. 112 Konstytucji RP, wyznaczającego zakres normowania Regulaminu Sejmu RP. Zgodnie z tym przepisem regulamin określa *organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów*. Ponieważ Trybunał Konstytucyjny ma status niezależnego konstytucyjnego organu władzy sądowniczej, nie zaś organu Sejmu, tryb powoływania jego sędziów wykracza poza materię zastrzeżoną przez ustrojodawcę do określenia w Regulaminie Sejmu.

W konsekwencji działanie ustawodawcy, polegające na uchyleniu art. 19 i art. 20 UTK motywowanym zamiarem przeniesienia regulacji dotyczącej trybu powoływania sędziów TK do Regulaminu Sejmu, należy uznać za niedopuszczalną w świetle konstytucyjnych zasad niezależności i odrębności władzy sądowniczej ingerencję w sferę jej autonomii (art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP).

### **2) Niezgodność z Konstytucją RP uchylecia art. 28 ust. 2 UTK**

Zgodnie z uchylonym przez Nowelizację art. 28 ust. 2 UTK *sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału*. Dokonane na mocy art. 1 pkt 16 Nowelizacji skreślenie tego przepisu należy uznać za wyraz ograniczenia zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP) przez osłabienie istotnych gwarancji jej zachowania. Jak bowiem przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, *„postępowanie sprzed objęcia urzędu, które skutkuje uznaniem niegodności danej osoby do objęcia urzędu, to takie niegodne postępowanie, które gdyby dopuścił się go sędzia pełniący urząd, uzasadniałoby złożenie go z urzędu. [...] [S]tan niegodności jest niestopniowalny, a jedyną karą, którą można wymierzyć w takiej sytuacji jest [...] kara złożenia z urzędu”<sup>44</sup>*.

---

<sup>44</sup> Orzeczenie TK K 45/13.



W połączeniu ze znowelizowaną regulacją postępowania dyscyplinarnego sędziów Trybunału, uniemożliwieniem złożenia sędziego z urzędu decyzją Zgromadzenia Ogólnego i przekazaniem kompetencji w tym zakresie Sejmowi RP, uchylenie art. 28 ust. 2 UTK otwiera drogę do piastowania tego urzędu przez osoby w sposób oczywisty nieodpowiadające standardom godności urzędu. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której w czasie trwania kadencji sędziego ujawnione zostaną okoliczności stanowiące jednoznaczną przesłankę wszczęcia w stosunku do niego postępowania dyscyplinarnego (lub quasi-dyscyplinarnego postępowania określonego w art. 31a UTK). W takim przypadku Zgromadzenie Ogólne będzie mogło jedynie (o ile nastąpi to większością 2/3 głosów przy 13-osobowym kworum) wystąpić do Sejmu RP z wnioskiem o złożenie sędziego z urzędu w ramach ogólnej przesłanki „szczególnie rażącego przypadku” (art. 31a ust. 1 UTK). Wówczas wyłącznie od woli większości parlamentarnej będzie zależała decyzja w przedmiocie złożenia z urzędu sędziego niedającego rękojmi bezstronnego, niezawisłego orzekania w sprawach zastrzeżonych przez Konstytucję RP do właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Konstrukcja taka wydaje się zatem sprzeczna nie tylko z zasadą niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji), ale też z zasadą niezależności i odrębności władzy sądowniczej w ramach trójpodziału (art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP).

## **XII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 2 Nowelizacji (pkt 11 petitum)**

*Zgodnie z art. 2 Nowelizacji „1. W sprawach, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, Prezes Trybunału nie zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający postępowanie prowadzi się na zasadach określonych w niniejszej ustawie. Jednakże w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy. 2. W postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której orzeka w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy; jednakże w obydwu przypadkach nie później niż 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy. 3. Terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału”.*

W założeniu ustawodawcy analizowany przepis miał stanowić właściwą regulację przejściową, której uwzględnienie w ustawie jest wymagane przez art. 2 Konstytucji i wynikające z niego standardy prawidłowej legislacji. W istocie jednak przepisy zawarte w art.2 Nowelizacji nie spełniają podstawowych standardów dotyczących należytej konstrukcji przepisów przejściowych. W szczególności przepis ten podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa wszystkich tych wnioskodawców, którzy złożyli wniosek, pytanie prawne lub skargę do Trybunału Konstytucyjnego i – jak dotąd – nie zostali zawiadomieni o przekazaniu ich skargi, wniosku lub pytania prawnego do rozpoznania przez skład orzekający. W ich przypadku Nowelizację stosuje

się bezpośrednio, co narusza art. 2 Konstytucji RP i wynikające z niej standardy prawidłowej legislacji, w tym w szczególności zasadę należytych przepisów przejściowych.

Wskazane w analizowanym przepisie przejściowym terminy rozpoznania sprawy – o czym była już mowa wyżej – uchybiają wymaganiom prawa do sądy, w tym w szczególności prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), a także niezależności i niezawisłości Trybunału Konstytucyjnego w kontekście zasady podziału władzy (art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP)

Na tej podstawie należy stwierdzić, że przepis art. 2 Nowelizacji – jest niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z 10, a także z art. 45 Konstytucji RP.

### **XIII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 3 Nowelizacji (pkt 12 petitum)**

Zgodnie z przepisem art. 3 Nowelizacji istotnemu ograniczeniu osoby zatrudnione w Trybunale Konstytucyjnym, które do dnia wejścia w życie Nowelizacji przepracowały na odpowiednich stanowiskach pracy co najmniej 5 lat, mogą przystąpić do egzaminu sędziowskiego w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie Nowelizacji. Przepis ten stanowi istotną ingerencję w prawa nabyte i ekspektatywy praw osób pracujących w Trybunale Konstytucyjnym, która to ingerencja wydaje się niezasadna z punktu widzenia zasady proporcjonalności. W związku z tym należy uznać, że prawodawca dopuścił się naruszenia art. 2 Konstytucji RP i wynikającej z niego zasady ochrony praw nabytych i interesów w toku.

Na tej podstawie należy stwierdzić, że przepis art. 3 Nowelizacji – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

### **XIV. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 5 Nowelizacji (pkt 13 petitum)**

Nowelizacja w art. 5 przewiduje, że jej przepisy wchodzą w życie z dniem ogłoszenia. Regulacja ta – w szczególności w zakresie dotyczącym gruntownej zmiany zasad funkcjonowania konstytucyjnego organu władzy publicznej – stanowi oczywiście naruszenie art. 2 Konstytucji RP i wynikającej z tego przepisu zasady odpowiedniej vacatio legis.

*Janusz Góral*