

Warszawa, 2 sierpnia 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
Aleja Jana Christiana-Szucha 12 A
00-918 Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	02. 08. 2016
L.dz.	L.zał.

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm VIII kadencji

według załączonej listy

działająca przez przedstawicieli:

posła Borysa Budkę

posła Arkadiusza Myrchę

adres do korespondencji:

Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej

ul. Wiejska 4/6/8

00-950 Warszawa

Uczestnicy postępowania:

1. Sejm – organ, który uchwalił zaskarżoną ustawę
2. Prokurator Generalny
3. Rada Ministrów

WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 r.
o Trybunale Konstytucyjnym**

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. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja”) w związku z ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym my, niżej podpisani posłowie na Sejm VIII kadencji, wnosimy o niezwłoczne, jeszcze w okresie trwania *vacatio legis* Ustawy, stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

1. **art. 6 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej jako: „Ustawa”) jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka**

i podstawowych wolności, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz. U. 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej jako „Konwencja”),

2. art. 6 ust. 7 Ustawy oraz art. 90 Ustawy są niezgodne z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji,
3. art. 16 ust. 1 Ustawy jest niezgodny z art. 2 oraz art. 10 Konstytucji,
4. art. 26 ust. 1 lit. e Ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,
5. art. 26 ust. 2 Ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,
6. art. 26 ust. 3 w zw. z art. 38 ust. 3 Ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,
7. art. 30 ust. 5 w zw. z art. 61 ust. 1 Ustawy jest niezgodny z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji,
8. art. 61 ust. 1 Ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
9. art. 68 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 Ustawy są niezgodne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji art. 6 ust. 1 Konwencji,
10. art. 83, art. 84 oraz art. 85 Ustawy są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji.
11. art. 89 Ustawy jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

Gdyby Trybunał przystąpił do rozpoznania niniejszego wniosku już po okresie *vacatio legis* Ustawy, Wnioskodawca wnosi o rozpoznanie przedmiotowego wniosku na podstawie norm Konstytucji. Z mocy art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Trybunał jest jedynym organem właściwym do orzekania w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją i w związku z tym może badać każdą ustawę uchwaloną przez Sejm. Sejm nie jest władny ustawą ograniczyć kognicji Trybunału.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw, Wnioskodawcy upoważniają posła Borysa Budkę oraz posła Arkadiusza Myrchę.

UZASADNIENIE

(I.) PROJEKT USTAWY O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM I PRZEBIEG PROCEDURY LEGISLACYJNEJ

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r. (*dalej jako: Ustawa*) uchylila dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2016, poz. 293). W uzasadnieniu do projektu nowej ustawy o TK wskazywano na konieczność opracowania nowego aktu normatywnego określającego organizację pracy Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu podkreślono, że w związku z licznymi problemami prawnymi związanymi z ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, sygnalizowane przez podmioty krajowe i międzynarodowe zainteresowane utrzymaniem ładu konstytucyjnego, celowym jest opracowanie i wydanie nowej ustawy o TK (zob. str. 1 uzasadnienia).

Poselski projekt Ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym został wniesiony do Sejmu przez grupę posłów z Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość w dniu 29 kwietnia 2016 r. W dniu 3 czerwca 2016 r. projekt Ustawy został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Tydzień później, w dniu 10 czerwca 2016 r. odbyło się na 20 posiedzeniu Sejmu I czytanie projektu Ustawy, na którym rozpatrzono wnioski o odrzucenie projektu Ustawy. W wyniku głosowania nad wnioskiem 260 posłów opowiedziało się przeciw odrzuceniu Ustawy, 148 za jej odrzuceniem, natomiast głosów wstrzymujących się nie było. W związku z powyższym projekt Ustawy skierowano do prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

W dniu 5 lipca 2016 r. na 22 posiedzeniu Sejmu odbyło się II czytanie projektu Ustawy. W związku z wycofaniem projektu Ustawy z druku nr 550 (tj. obywatelskiego projektu Ustawy o TK), Marszałek Sejmu zmienił decyzję Sejmu i skierował projekty ustaw o TK z druków nr 129, 558 i 569 do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu podjęcia prac na nowo i przedstawienia sprawozdania.

Proces legislacyjny Ustawy (druk 693) rozpoczął się na nowo. Projekt skierowano do Komisji. W dniu 6 lipca 2016 r. odbyło się II czytanie projektu Ustawy, na którym niezwłocznie, z naruszeniem art. 47 ust. 1 Regulaminu Sejmu (bez stosownego głosowania), przystąpiono do III czytania. Następnego dnia, tj. 7 lipca 2016 r.

przeprowadzono na 22 posiedzeniu Sejmu III czytanie, w wyniku, którego decyzją większością 238 głosów uchwalono Ustawę. Z uwagi na poprawki Senatu (druk 755), projekt Ustawy w dniu 21 lipca 2016 r. skierowano ponownie do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Tego samego dnia Komisja przedstawiła swoje stanowisko, w którym uwzględniła część poprawek Senatu wniesionych do projektu Ustawy (druk 761). Następnie, Sejm w dniu 22 lipca 2016 r. na 23 posiedzeniu Sejmu przyjął wszystkie, za wyjątkiem jednej, poprawki Senatu

Przepisy nowej Ustawy określają organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Istotnym jest fakt, że niektóre przepisy Ustawy zostały powielone lub w niewielkim stopniu zmodyfikowane z nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 grudnia 2015 r., która na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 została w całości uznana za niezgodną z przepisami Konstytucji RP.

(II.) ROZWIĄZANIA PRAWNE USTAWY

Zgodnie z art. 6 ust. 5 zd. 1 Ustawy osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Po złożeniu ślubowania sędzia stawia się w Trybunale, w celu podjęcia obowiązków, a Prezes Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego (art. 6 ust. 7 Ustawy). W uzasadnieniu do projektu Ustawy wskazano, że dopiero po złożeniu przez nowo wybranego sędziego ślubowania przed Prezydentem RP, podmiot taki nabywa prawo do rozpoczęcia urzędowania, a nie z chwilą jego wyboru przez Sejm (zob. str. 2-3 uzasadnienia). W konsekwencji powyższego nowo wybrany sędzia TK przejmie obowiązki w Trybunale dopiero po złożeniu ślubowania.

Ustawodawca zastosował tożsame, do określonych w Ustawie o TK, rozwiązania w zakresie zasad wyboru Prezesa i Wiceprezesa TK. Regulacja art. 16 ust. 1 Ustawy jest powtórzeniem przepisu dotyczącego trybu wyboru Prezesa i Wiceprezesa TK z ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. Ustawodawca określił, że Prezesa i Wiceprezesa TK będzie powoływał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych na każde ze stanowisk przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału.

Określono, że o zgodności ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z Konstytucją będzie orzekał TK w pełnym składzie, zaś o zgodności pozostałych aktów prawnych rangi ustawowej z Konstytucją rozstrzygnie TK w składzie pięciu sędziów (art. 26 ust. 1 i ust. 2 Ustawy).

Art. 26 ust. 3 Ustawy zawiera powtórzenie niekonstytucyjnego rozwiązania z ustawy z dnia 22 grudnia 2015 nowelizującej ustawę o TK, zgodnie, z którym Prezes TK wyznacza sędziów do składu orzekającego spośród wszystkich sędziów TK, według kolejności alfabetycznej uwzględniając rodzaje, liczbę, oraz kolejność wpływu spraw do TK. Powyższe rozwiązanie, zostało uznane, jako niekonstytucyjne w wyroku TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt: K 47/15. Zasada dotycząca wyznaczenia terminów rozprawy według kolejności wpływu została określona również w art. 38 ust. 3 Ustawy. Wskazane regulacje, w zakresie, w jakim określają zasady wyznaczania sędziów do składu orzekającego oraz rozpoznawania wniosków według kolejności wpływu spraw do TK zostały uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne.

W Ustawie wprowadzono wymóg uczestnictwa Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy w sprawach rozpoznawanych w pełnym składzie (art. 30 ust. 5 Ustawy). Z powołaną wyżej regulacją koresponduje przepis art. 61 ust. 6 Ustawy, na mocy, którego nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje, co do zasady rozpoznania sprawy, chyba, że z przepisów Ustawy wynika obowiązek uczestnictwa na rozprawie. Prokurator Generalny zobowiązany jest do uczestnictwa w rozprawach, w których TK orzeka w pełnym składzie oraz w sprawach w zakresie przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP (art. 29 Ustawy). Nieobecność Prokuratora Generalnego na rozprawie, w której udział organu jest obligatoryjny uniemożliwi rozpoznanie sprawy. Zgodnie z art. 26 ust. 2 Ustawy rozpoznawanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów.

Wprowadzono nowe wymagania w zakresie wniosków kierowanych do TK (art. 33 Ustawy) przez podmioty uprawnione, wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji. Postępowanie w sprawach wniosków, które wpłynęły do TK przed dniem wejścia w życie Ustawy i nie zostały rozpoznane zostanie zawieszona na 6 miesięcy i TK wezwie wnioskodawców do uzupełnienia wniosków zgodnie z nowymi wymogami (art. 84 ust. 1

Ustawy). Jeżeli wniosek nie zostanie uzupełniony w terminie, postępowanie zainicjowane złożonym wnioskiem zostanie umorzone (art. 84 ust. 2 Ustawy).

W przepisach przejściowych określono, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w Ustawy stosuje się nowe przepisy (art. 83 ust. 1 Ustawy). Sprawy takie, z wyjątkiem tych, w których wnioskodawca został wezwany do uzupełnienia braków, muszą zostać rozpoznane w terminie jednego roku. (art. 83 ust. 2 Ustawy).

Zgodnie z nową regulacją zostaną odroczone rozprawy, w których przed dniem wejścia w życie przepisów Ustawy, został wyznaczony termin rozpatrzenia wniosku, w celu dostosowania składu orzekającego do nowych przepisów. Wówczas rozprawa zostanie wyznaczona na nowo, według przepisów Ustawy (art. 85).

Nowe przepisy wejdą w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia Ustawy.

(III.) UZASADNIENIE MERYTORYCZNE WNIOSKU

Ustawa ze względu na brzmienie poszczególnych przepisów jest w części niezgodna z Konstytucją RP. Szczególny tryb procedowana w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją został określony w obowiązującej Ustawie o TK i na podstawie przepisów ww. aktu normatywnego wniosek powinien zostać rozpatrzony.

Nie mniej, jeżeli termin rozpoznania wniosku zostanie wyznaczony po wejściu w życie przepisów nowej Ustawy, wniosek winien zostać rozpoznany wyłącznie w oparciu o normy konstytucyjne. Zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Niezawisłość sędziego konstytucyjnego oznacza stworzenie sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł on podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych (L. Garlicki, *Komentarz do art. 195 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005, s. 2).

Nie ma żadnych wątpliwości, że Ustawa narusza standardy konstytucyjne. Zatem, jeżeli zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji sędziowie konstytucyjni podlegają tylko Konstytucji, to nie mogą jednocześnie traktować *per non est* wyrażonej niekonstytucyjności aktu, nawet jeśli jeszcze formalnie nie usunięto go z obrotu (zob. K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, Państwo i Prawo z. 1/2003, s. 14), a nawet wówczas, gdy jeszcze formalnie nie orzeczono o jego niekonstytucyjności. Należy w tym zakresie mieć również na względzie gwarancję wynikającą z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji może i powinno w przedmiotowej sytuacji przybrać formę stosowania samoistnego. Konstytucja powinna być samoistną podstawą orzekania przez Trybunał.

Z uwagi na powyższe, nie powinno ulegać wątpliwości, że Trybunał w niniejszej sprawie powinien orzekać na podstawie norm konstytucyjnych, zaś sprzeczne z ustawą zasadniczą przepisy Ustawy nie wiążą Trybunału. Należy podkreślić, że TK ma kompetencję do orzekania w sprawie zgodności z Konstytucją każdej ustawy i to bez żadnego wyjątku, zaś Sejm nie może tej kompetencji ograniczać ustawą zwykłą.

Według art. 10 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Trzy władze są od siebie niezależne, lecz jednocześnie powinny wzajemnie się hamować i równoważyć. Zasada trójpodziału jest fundamentem demokratycznego państwa prawa i jest punktem wyjścia dla konstruowania dalszych jej elementów.

Trybunał Konstytucyjny jest sądem konstytucyjnym niezależnym od innych organów władzy publicznej. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Jak podkreślił Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15: „Oddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz ma zapewniać sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych

umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji. (...) Tak jak do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę, tak i inne władze nie mogą ingerować w powierzone Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do ostatecznego rozstrzygania spraw leżących w jego kompetencji.” (wyr. TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, Dz.U.2015, poz. 2129).

(1.) Uzasadnienie niezgodności poszczególnych przepisów Ustawy z Konstytucją

1. art. 6 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 7 Ustawy jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Według zaskarżonego przepisu „osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej ślubowanie następującej treści: „Ślubuję uroczyście przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków sędziego Trybunału Konstytucyjnego służyć wiernie Narodowi, stać na straży Konstytucji, a powierzone mi obowiązki wypełniać bezstronnie i z najwyższą starannością.”. Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg.” (art. 6 ust. 5 Ustawy).

Przepis ten warunkuje podjęcie działań przez sędziego TK od złożenia ślubowania przed Prezydentem RP. Ustawodawca w nowych regulacjach nie przewidział sytuacji, kiedy Prezydent RP odmówi złożenia ślubowania sędziemu. Jeżeli Prezydent nie umożliwi złożenia ślubowania przez sędziego TK, sędzia ten nie może przystąpić do wykonywania obowiązków w Trybunale. Stosowanie przepisów w zaskarżonym zakresie będzie prowadziło do dezorganizacji funkcjonowania TK. Sprawy które wymagają rozpoznania przez pełny skład Trybunału nie będą mogły się odbyć, ponieważ nowo wybrany sędzia, bez złożenia ślubowania, nie może przystąpić do orzekania. Tak uregulowany system wyboru sędziów godzi w gwarancję obywateli do

rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Artykuł 6 ust. 5 Ustawy nie gwarantuje jednostce prawa do sądu wynikającego z normy art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji ustanawia prawo do sądu, a ściślej prawo do „sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Według Konstytucji RP takie prawo ma każdy, tj. zarówno osoba fizyczna (bez względu na obywatelstwo), jak też osoba prawna. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r. (sygn. akt P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14) Jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (...), a na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego kształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia).

Co więcej, w myśl wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1997 r. *w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (...)* (wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 108; zob. także wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14). Ponadto, Konstytucja gwarantuje prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przy czym nie określa okresu, po upływie którego można uznać, że zwłoka nastąpiła.

Według art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów wybieranych przez Sejm. Przepis ten „(...) określa w sposób sztywny liczebność TK. (...) normowanie tej kwestii na poziomie konstytucyjnym jest ujęciem typowym dla współczesnej ustawy zasadniczej. Oddala to od ustawodawcy zwykłego pokusę manewrowania liczbą sędziów Trybunału, zwłaszcza zwiększania liczby sędziów wybieranych przez parlament w określonym politycznym składzie.” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 194 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 3). Sejm VIII kadencji nie zdołał odeprzeć tej pokusy.

Jak gwarantuje Konstytucja, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Artykuł 6 ust. 5 Ustawy w zakresie w jakim zakłada, że złożenie ślubowania ma odbyć się wobec Prezydenta ingeruje w kompetencje Sejmu do wyboru sędziów Trybunału oraz w czas trwania kadencji sędziów Trybunału. Konstytucja w tym zakresie nie wspomina o jakichkolwiek, nawet ceremonialnych uprawnieniach Prezydenta.

Ustawa wprowadza rozwiązanie, zgodnie z którym Sejm nie jest jedynym kompetentnym organem, który wybiera sędziów Trybunału, lecz w istocie czyni to w porozumieniu z Prezydentem RP. Nowe brzmienie art. 6 ust. 5 Ustawy nakazuje złożenie przez sędziego TK ślubowania wobec Prezydenta, zaś zgodnie z ust. 7 tego artykułu złożenie ślubowania warunkuje podjęcie czynności przez tego sędziego w Trybunale. Oznacza to, że brak zaprzysiężenia sędziego TK przez Prezydenta uniemożliwi rozpoczęcie wykonywania zadań przez sędziego. Tym samym, Prezydent staje się współuczestnikiem procesu wybierania składu Trybunału. Jeżeli Prezydent zadecyduje o odmowie zaprzysiężenia sędziego lub celowo odwlecze czas złożenia ślubowania, bezpośrednio wpłynie na możliwość sprawowania mandatu przez nowego sędziego Trybunału, a tym samym na skład TK. Taka regulacja niewątpliwie zaprzecza gwarancji wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

W art. 6 ust. 7 Ustawy ustawodawca uwarunkował rozpoczęcie wykonywania obowiązków przez sędziego TK od złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP. **Zaskarżone we wniosku rozwiązanie, tj. art. 6 ust. 7 Ustawy jest niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji.** Zgodnie z nową regulacją Prezydent RP będzie miał realny wpływ na skład sędziowski Trybunału. Prezydent RP poprzez swobodę decyzyjną w zakresie odbierania ślubowania od nowo wybranych sędziów przejmując konstytucyjną kompetencję Sejmu do wyboru składu TK. Wyłączne uprawnienie do określania składu TK ma Sejm. W ocenie Wnioskodawcy złożenie ślubowania, o którym mowa w art. 6 ust. 7 Ustawy ma **wymiar jedynie ceremonialny**. Przepisy dotyczące złożenia ślubowania przez sędziego TK nie powinny zatem uniemożliwić wybranemu sędziemu rozpoczęcia urzędowania. Wbrew powyższemu, obecna regulacja skutkuje uzależnieniem skutecznego sprawowania funkcji sędziego TK od podmiotu przyjmującego ślubowanie.

Zasada monopolu Sejmu w obsadzaniu stanowisk sędziów konstytucyjnych kontrastuje z procedurą wyboru sędziów „sądowych”, całkowicie pozostawioną poza wpływem parlamentu. „W odniesieniu do sądu konstytucyjnego powszechnie uważa się jednak, że bliski związek rozstrzygnięć tego organu z politycznym procesem sprawowania władzy, a zwłaszcza ich oddziaływanie na ustawodawcze kompetencje parlamentu wymaga swoistego zrównoważenia przez stworzenie parlamentowi możliwości kształtowania składu tego sądu. Wybór przez parlament stwarza też sądowi konstytucyjnemu namiastkę demokratycznej legitymacji, koniecznej, skoro sąd może korygować ustawodawcze decyzje przedstawicielstwa narodu.” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 194 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 4). Podporządkowanie sprawowania funkcji sędziów Trybunału Konstytucyjnego złożeniu ślubowania wobec Prezydenta RP stanowi o nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej w niezależną i odrębną władzę sądowniczą. Uczynienie Prezydenta RP, organu władzy wykonawczej, współdecydem w tym zakresie jest wprost sprzeczne z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżony przepis narusza wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji **zasadę prawa do rzetelnego procesu sądowego**. Zgodnie z tym przepisem, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”.

Przepis art. 6 ust. 5 Ustawy o przewiduje złożenie ślubowania przez sędziego Trybunału wobec Prezydenta. Adresatem tego przepisu jest osoba, która została wybrana na sędziego Trybunału i następnie zobowiązana jest złożyć ceremonialne ślubowanie wobec Prezydenta. Ustęp drugi powołanego przepisu akcentuje bezwzględny charakter obowiązku złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP, stanowiąc, że „odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”. Odmowa złożenia ślubowania uniemożliwia, więc podjęcie obowiązków należących do sędziego Trybunału.

Kwestia sporna sprowadzała się do kwestii możliwości odmowy przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP. Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15,

Dz.U. poz. 2129), ślubowanie składane wobec Prezydenta RP zgodnie z 6 ust. 5 Ustawy nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym, nawiązującej do tradycyjnej inauguracji okresu urzędowania. „Wydarzenie to pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. W ten sposób sędzia deklaruje osobistą odpowiedzialność za bezstronne i staranne wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z własnym sumieniem oraz poszanowaniem godności sprawowanego urzędu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne.”

W konsekwencji Trybunał podkreślił, iż: „Przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału jest obowiązkiem Prezydenta. Kompetencja Prezydenta RP przewidziana w art. 6 ust. 5 Ustawy o TK nie polega jednak na **współdziałaniu w kreowaniu składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego.** Zadanie to zostało powierzone wyłącznie Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Prezydent RP ma swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej. Rola Prezydenta RP jest, więc wtórna, a zarazem **podporządkowana w swej istocie temu skutkowi,** jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK. Prezydent RP nie jest organem dokonującym wyboru sędziów TK, a powierzona mu funkcję do złożenia ślubowania od sędziów Trybunału jest zobowiązany realizować na zasadach określonych m.in. w Konstytucji (art. 126 ust. 3 Konstytucji)”. Jak zastrzegł Trybunał, nie jest dopuszczalne takie ukształtowanie procedury wyłaniania, czy oceny kandydatów, która nie zapewniałaby ostatecznie Sejmowi podjęcia rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Złożenie ślubowania przez sędziego Trybunału to czynność o charakterze wyłącznie ceremonialnym. Czynność ta wieńczy proces wyboru kandydata i powinna zależeć wyłącznie od nowo wybranego sędziego. To kandydat, po przejściu procesu wyborczego, poprzez złożenie ślubowania wyraża gotowość pełnienia funkcji w TK jako organie konstytucyjnym państwa. Przepisy w tym zakresie nie mogą blokować sędziemu możliwości złożenia ślubowania. Przepisy powinny zakładać termin w jakim

ceremonia ślubowania powinna zostać zorganizowana oraz organ fakultatywny, który w przypadku niemożności Prezydenta, umożliwi nowo wybranemu sędziemu złożenie ślubowania.

Zgodnie z cytowanym wyrokiem Konstytucja nie przewiduje możliwości odmowy przyjęcia ślubowania od nowo wybranego sędziego TK. Ewentualne wątpliwości Prezydenta RP, co do konstytucyjności przepisów prawa, na podstawie, których doszło do wyboru sędziów TK, mogą być oceniane wyłącznie przez Trybunał Konstytucyjny w stosownym postępowaniu. Należy wskazać, że ochrona niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów, jak też właściwe gwarancje proceduralne związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym, umożliwiające rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie **stanowią fundament ochrony praw człowieka w polskim systemie prawnym**, co uzasadnia zarzut niezgodności art. 6 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 7 Ustawy z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Z punktu widzenia zagwarantowania zasady niezawisłości, wyrażonej w art. 6 ust. 1 Konwencji konieczne jest zapewnienie stabilizacji w pełnieniu funkcji przez prawidłowo powołanych sędziów TK. Artykuł 6 ust. 5 Ustawy narusza istotę prawa wyboru sędziów Trybunału przez Sejm, przez co stanowi zagrożenie dla niezawisłości i bezstronności Trybunału.

Przy dokonywaniu oceny, czy organ może być uznany za „niezawisły” wobec władzy należy mieć na uwadze: 1) sposób powoływania jego członków i 2) czas sprawowania przez nich urzędu (sędziego), 3) istnienie gwarancji przed naciskami zewnętrznymi, a także, czy 4) organ jest postrzegany, jako posiadający niezawisłość (zob. wyr. ETPCz w sprawie Campbell i Feel, par. 78; w sprawie Langborger, par. 32; w sprawie Procola, par. 43; w sprawie Bryan, par. 37; w sprawie Morris, par. 73).

Przepis art. 6 ust. 5 Ustawy stanowi o obowiązku złożenia ślubowania sędziów TK wobec Prezydenta RP i nie przewiduje alternatywy w przypadku odmowy przyjęcia ślubowania, co stanowi rażące naruszenie zasady do rzetelnego procesu sądowego. W przypadku odmowy lub niemożności przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP, ustawodawca winien zagwarantować alternatywne rozwiązanie. Mając na względzie brzmienie przepisu art. 6 ust. 7 Ustawy wybrany sędzia nie może podjąć obowiązków

w Trybunale bez złożenia ślubowania wobec Prezydenta. Obowiązujące uregulowanie zakłada współdziałanie Prezydenta w kształtowaniu struktury organizacyjnej Trybunału, co stoi w sprzeczności z wymogiem bezstronności i niezawisłości sądu, jaki nakłada art. 6 ust. 1 Konwencji.

Należy przyjąć, iż możliwość wpływania władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji, winna być **sytuacją wyjątkową**. Czynność złożenia ślubowania przez sędziów TK nie może być postrzegana, jako kompetencja do ingerencji głowy państwa w skład Trybunału. Wobec powyższego, ustawodawca winien uregulować sytuację, w której Prezydent RP zaniecha realizacji obowiązku przyjęcia ślubowania. Udział Prezydenta w uroczystości złożenia ślubowania przez wybranych zgodnie z Konstytucją sędziów nie może być pozostawione do swobodnego uznania Prezydenta RP, gdyż uniemożliwia to realizację prawa do rzetelnego procesu sądowego. Odmowa zaprzysiężenia sędziego przez Prezydenta RP lub celowe opóźnienie złożenie ślubowania niewątpliwie wpływa na możliwość sprawowania mandatu przez nowego sędziego Trybunału, a tym samym na skład Trybunału. Takie rozwiązanie niewątpliwie narusza gwarancje przewidziane w art. 6 ust. 1 Konwencji. W myśl zasady zawartej w art. 6 ust. 1 Konwencji, ustawodawca winien przewidzieć sytuację, w której skutki prawne ślubowania nie będą mogły nastąpić z przyczyn niezależnych od prawidłowo wybranych sędziów.

Należy zauważyć, że prawo do rzetelnego procesu sądowego wyrażone w art. 6 Konwencji łącznie z zasadą niezależności i bezstronności sędziów stanowią fundament porządku prawnego w państwie demokratycznym oraz element niezbędny do efektywnej ochrony praw człowieka.

Zgodnie z art. 6 Konwencji Państwa – Strony mają – materialno-prawny – obowiązek unikania przewlekłości postępowań sądowych. Artykuł 6 zobowiązuje wszystkie państwa-strony Konwencji do takiego **zorganizowania własnego wymiaru sprawiedliwości**, aby sądy i procedury sądowe spełniały wszystkie wymagania wynikające z art. 6 (J. Meyer-Ledewig, Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar, Baden–Baden 2006, s. 102).

Obowiązkiem każdego państwa-strony Konwencji jest takie zorganizowanie swego sądownictwa, aby funkcjonowało ono w sposób zgodny z wymaganiami Konwencji, więc m.in. zapewniało rozpoznawanie spraw w rozsądnym terminie (zob. w szczególności wyr. ETPCz z 28.7.1999 r. w sprawie Bottazzi p. Włochom, par. 22 i nast. i wyr. ETPCz w sprawie Süßmann, par. 31 i nast.).

Ponadto, artykuł 6 ust. 1 wymaga *expressis verbis*, aby sąd był "ustanowiony ustawą". Celem i intencją tego wymagania jest, w kontekście zapewnienia niezależności i niezawisłości sądu, aby organizacja wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie demokratycznym nie musiała zależeć od uznania władzy wykonawczej, lecz była regulowana prawem (ustawą) stanowiącym przez parlament (raport EKomPCz z 12.10.1978 r. w sprawie Zand p. Austrii, za: prof. dr hab. Leszek Garlicki (red.), prof. dr hab. Piotr Hofmański, prof. dr hab. Andrzej Wróbel, Komentarz do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Tom I, Warszawa 2010).

Bezsprzecznym jest, że obecne brzmienie przepisu art. 6 ust. 5 Ustawy uniemożliwia niezwłoczne złożenie ślubowania, a w efekcie rozpoczęcie pełnienia funkcji sędziego TK wybranego przez Sejm, co pozostaje w sprzeczności z art. 6 ust. 1 Konwencji. Odmowa przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP powoduje, iż proces obsady zwolnionego stanowiska sędziego może być wstrzymywany. Ponadto, niezłożenie przez nowo wybranego sędziego ślubowania wobec Prezydenta RP skutkować może uniemożliwieniem rozpoznania przez Trybunał sprawy w pełnym składzie, wymaganym przez ustawę. Art. 6 ust. 5 Ustawy implikuje, więc negatywne skutki dla realizacji prawa do rzetelnego procesu sądowego. W zakresie, w jakim art. 6 ust. 5 Ustawy o TK nie przewiduje alternatywnego rozwiązania na wypadek powstrzymania się Prezydenta RP od złożenia ślubowania przez sędziów TK, regulację tę należy uznać za niepełną.

2. art. 6 ust. 7 oraz art. 90 Ustawy w zakresie, w jakim są niezgodne z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji

Na mocy art. 6 ust. 7 ustawodawca wprowadził regulację, iż sędzia po złożeniu ślubowania wobec Prezydenta RP stawiał się w Trybunale Konstytucyjnym, celem podjęcia obowiązków. Prezes TK jest wtedy zmuszony przydzielić mu sprawy i stworzyć

warunki umożliwiające wypełnienie obowiązków sędziego. Tożsama regulacja została określona w przepisach przejściowych. Zgodnie z art. 90 Ustawy, sędziów Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie podjęli obowiązków sędziego, z dniem jej wejścia w życie Prezes Trybunału włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy. Powyższe oznacza, że ustawodawca chce zmusić Prezesa TK do dopuszczenia do orzekania 3 sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r., tj. Henryka Ciocha, Mariusza Muszyńskiego i Lecha Morawskiego.

Pierwszy z wzorców kontroli, art. 2 Konstytucji stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Zdaniem Wnioskodawców ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu w świetle powołanego wzorca powinna opierać się na analizie następujących zasad wyinterpretowanych przez Trybunał Konstytucyjny z treści art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady praworządności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że „w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić, przede wszystkim, szczegółowe przepisy konstytucyjne”. Jednak, stanowisko to należy rozumieć w ten sposób, że przepisy szczegółowe nie wykluczają kontroli także z punktu widzenia fundamentalnych zasad konstytucyjnych. Uznana rolę zasad ogólnych jest, bowiem ukierunkowanie interpretacji i stosowania przepisów szczegółowych (wyr. TK z dnia 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, Dz.U. 2001 r. Nr 131 poz. 1478). W ocenie Wnioskodawcy, w razie gdy kwestionowane przepisy wprost godzą w fundamenty państwa prawa, ich ocena powinna przede wszystkim uwzględniać wzorce zawarte w rozdziale I Konstytucji.

Zasada przyzwoitej legislacji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Zasada ta ma na celu takie ukształtowanie procesu legislacyjnego, aby tworzone przez prawodawcę prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów. Całokształt gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do procesu legislacyjnego ma zapewniać jednostkom poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz wzbudzać zaufanie obywateli do państwa

i stanowionego przez nie prawa. Ustawa nowelizująca, w zaskarżonym zakresie, tym standardom wprost zaprzecza. Racjonalny, odpowiedzialny prawodawca winien w toku procesu legislacyjnego kierować się zasadami przyzwoitej legislacji, stanowiąc normy prawa, które są spójne, jasne, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Zasada przyzwoitej legislacji stanowi jedną z gwarancji stanowienia prawa racjonalnego.

Przede wszystkim, prawodawca – organ władzy ustawodawczej – stanowiąc przepisy prawa musi pamiętać, by wynikały z nich normy prawne, tj. reguły, które określonym podmiotom, jako jej adresatom, nakazują albo zakazują, aby w określonych okolicznościach postąpiły albo postępowały w określony sposób (S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 13). W polskim systemie prawa przyjmuje się, że normami prawnymi są takie normy postępowania, które są generalne i zarazem abstrakcyjne, przy czym cecha generalności odnosi się do jej hipotezy, a abstrakcyjność dotyczy przedmiotu normy, tj. określenia zachowania jej adresata. „Prawo bowiem, jak się uważa, powinno jednakowo traktować adresatów; nie należy więc kierować normy prawnej do imiennie określonego podmiotu, ale do wszystkich mających określoną cechę, czy cechy.” (S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 14). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, iż cechami różniącymi normy prawne od innych reguł społecznych są m.in. ich generalny i jednocześnie abstrakcyjny charakter.

Jak wspomniano, generalność normy odnosi się do jej hipotezy, która określa warunki zastosowania normy (wykonania zachowania nałożonego w jej dyspozycji). Generalna norma to taka, której adresat, jak również okoliczności jej zastosowania, będą określone rodzajowo a nie indywidualnie. Norma generalna nie może odnosić się do z góry przewidzianych przez prawodawcę, określonych okoliczności i konkretnych, oznaczalnych z imienia i nazwiska albo z nazwy, adresatów. Kwestionowane przepisy, tj. art. 6 ust. 7 oraz art. 90 Ustawy zawierają normy o charakterze indywidualnym, odnoszące się do okoliczności dopuszczenia przez Prezesa TK do orzekania 3 konkretnych sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r.

Ponadto, normę prawną charakteryzuje cecha abstrakcyjności. Jak wyjaśnił Trybunał w postanowieniu z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. K 5/94, OTK 1994/2/41):

„Abstrakcyjność dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy "skonsumowaniu" poprzez jednorazowe zastosowanie." Przepis art. 90 Ustawy dotyczy sprawy indywidualnej. Jej uchwalenie w nowych przepisach jest wynikiem aktualnej sytuacji politycznej w Polsce. Wprowadzenie analizowanego przepisu Ustawy do obowiązującego porządku prawnego jest objawem uporczywego forsowania przez władzę ustawodawczą z góry zmierzonych celów. Ustawodawca przy tworzeniu przepisu art. 90 Ustawy nie kierował się zasadami przyzwoitej legislacji, które nakazują uwzględnianie interesu ogółu i tworzeniu norm generalnych.

Niewątpliwie norma zawarta w kwestionowanym art. 6 ust. 7 Ustawy ulegnie skonsumowaniu w ciągu kilku dni od dnia wejścia w życie Ustawy poprzez dopuszczenie przez Prezesa TK do orzekania sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r. Ponadto, niewątpliwie jej zastosowanie wyczerpie się w konkretnym, z góry określonym zachowaniu.

Pośrednio, norma art. 6 ust. 7 Ustawy odnosi się do oczekujących na złożenie ślubowania sędziów Trybunału, których kadencja rozpoczęła się 7 listopada 2015 r.: Krzysztofa Ślęzaka, Andrzeja Jakubeckiego oraz Romana Hausera.

Odstępstwo od zasady przyzwoitej legislacji na gruncie kwestionowanego przepisu jest oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie, negatywne konsekwencje, zaprzecza bowiem istocie demokracji. Uchwalenie przez Sejm instrumentalnej normy, nakierowanej na wywołanie konkretnego efektu, mającej na celu odwrócenie konsekwencji stanu prawnego ukonstytuowanego w czasie trwania poprzedniej kadencji Sejmu nie jest działaniem racjonalnego prawodawcy. W szczególności wówczas, gdy uchwalenie tej normy narusza wymogi Konstytucji. Art. 6 ust. 7 Ustawy, w ocenie Wnioskodawcy, rażąco naruszają konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Działania dokonane przez Sejm VIII kadencji są legislacją nieprzyzwoitą, pozbawioną zasad, przypominającą rządy niedemokratyczne, w których nie zważa się na gwarancje konstytucyjne.

Zasada zaufania obywateli do państwa, a tym samym i prawa przez niestanowionego oraz zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli ma szczególne znaczenie w sferach, w których przejawia się władztwo państwa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej przez organy państwa” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 1997 roku, sygn. akt U 11/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 67).

W wyroku z dnia 11 lutego 1992 roku, sygn. K 14/91, Trybunał dostrzegł, że w pewnych przypadkach należy liczyć się z koniecznością dostosowania rozwiązań prawnych do zmieniających się stosunków społecznych i ekonomicznych. Nigdy nie powinno to jednak prowadzić do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1995 r., sygn. akt K 13/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 6, s. 73). *De facto*, jak trafnie podkreśla Trybunał Konstytucyjny „w odniesieniu do (...) zasady zaufania obywateli do państwa (...) trzeba (...) stwierdzić, że prawodawca może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z konstytucją”. W demokratycznym państwie prawa, w którym obowiązuje zasada przyzwoitej legislacji i związana z nią zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie powinno być miejsca na takie działania, jak wskazane w niniejszym wniosku.

Kryteria ustawowe wskazane w nowych przepisach, tj. art. 6 ust. 7 i art. 90 Ustawy dotyczące *de facto* zależności działań Prezesa TK od decyzji Prezydenta RP nie gwarantują rzeczywistej niezależności politycznej kandydata oraz autonomiczności władzy sądowniczej. Z przepisu art. 6 ust. 5 Ustawy wynika, że osoba wybrana na stanowisko sędziego TK składa przed Prezydentem RP ślubowanie. Następnie Prezes TK może sędziemu przydzielić sprawy. Złożenie wobec Prezydenta RP ślubowania warunkuje konieczność przydzielenia sędziemu spraw przez Prezesa TK. Regulacja będzie skutecznie dezorganizować prace TK.

Ponadto, kwestie organizacyjne Trybunału należą do jego wyłącznej kompetencji, wobec czego przyznawanie organom spoza Trybunału możliwości inicjowania w działania TK stanowi nieuzasadnione rozszerzenie ich kompetencji. Nowe rozwiązanie ma charakter indywidualno - konkretny, a nie generalno- abstrakcyjny i służyć ma jedynie rozwiązaniu

problemu nie zaprzysiężenia przez Prezydenta RP trzech już wybranych, zgodnie z prawem sędziów, na miejsce sędziów ustępujących z dniem 6 listopada 2015 r. Nowe przepisy mają służyć wybraniu, w miejsce niezaprzysiężonych, nowych sędziów. Takie działanie, na mocy orzeczenia Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) zostało uznane za niekonstytucyjne.

Zgodnie z brzmieniem art. 13 ust. 1 obowiązującej Ustawy o TK Prezes Trybunału kieruje pracami Trybunału, reprezentuje Trybunał na zewnątrz oraz wykonuje inne czynności określone w ustawie i regulaminie Trybunału. W sytuacji, w której złożenie ślubowania przez sędziego TK przez Prezydenta RP będzie warunkowało konieczność przydzielenia takiemu sędziemu obowiązków, niezależność organu TK, tj. Prezesa TK zostanie zaburzona. Prezes TK będzie zobligowany do przydzielenia nowo zaślubionemu sędziemu spraw, niezależnie od faktu, czy aktualnie do Trybunału wpłynęły wnioski, w których skład orzekający nie został określony. Złożenie wobec Prezydenta RP ślubowania przez sędziego umożliwia temu sędziemu podjęcie obowiązków w TK. Opisywana regulacja nie gwarantuje politycznie neutralnego, niezależnego od władzy wykonawczej realizowania zadań Trybunału, co pozostaje w sprzeczności z **zasadą zaufania obywateli do państwa** wyinterpretowaną z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzuca kwestionowanej regulacji również naruszenie **zasady praworządności**. Zasada praworządności może być rozumiana w sposób formalny i oznacza wówczas zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z zasadą działania organów państwowych wyłącznie w granicach i na podstawie prawa. Omawiana zasada może też być rozumiana w sposób materialny i wówczas nie wystarcza tylko trzymanie się litery prawa przez organy państwa lub podmioty działające w jego imieniu, ale samo prawo powinno odzwierciedlać określone wartości (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 33). Nowe zasady przydzielania obowiązków sędziom TK uzależniają i warunkują od czynności Prezydenta RP działania Prezesa TK. Takie rozwiązanie, mające wpływ na autonomiczność władzy sądowniczej, przeczy zasadzie praworządności (art. 2 Konstytucji).

Zasada trójpodziału władzy oznacza, że ani legislatura, ani egzekutywa nie mogą swym oddziaływaniem wpływać na realizowanie swych funkcji przez trybunały. Wynika to z przyjętej w Konstytucji, niejako dodatkowo wobec art. 10, zasady odrębności i niezależności sądów i trybunałów „od innych władz” (art. 173 Konstytucji). Ustrojodawca nie zawarł w Konstytucji analogicznego sformułowania w odniesieniu do pozostałych władz. Wszystko to prowadzi do wniosku, że jeżeli w zakresie układu stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą typowym zjawiskiem jest pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji – to zasadnicza odmienność układu stosunków występuje między władzą sądowniczą oraz trybunałami, a każdą z pozostałych władz, gdyż do istoty władzy sądowniczej, (odpowiednio: kompetencji powierzonych trybunałom) należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy (odpowiednio: trybunały), a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć (por. J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2000, s. 190).” (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, Rozdział I, art. 10, s. 13). Określenie w art. 6 ust. 7 i art. 90 Ustawy, że Prezes TK musi nowo wybranemu sędziemu przydzielić sprawy do rozpoznania ingeruje w niezależność Trybunału. Przepis ten wskazuje na nadmierną ingerencję władzy ustawodawczej w funkcjonowanie Trybunału.

3. art. 16 ust. 1 Ustawy w zakresie, w jakim jest niezgodny z art. 2 oraz art. 10 Konstytucji

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Ustawy Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent RP, spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne. Przed nowelizacją obowiązującej Ustawy o TK Zgromadzenie Ogólne przedstawiało Prezydentowi po dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK. Tożsame rozwiązanie zostało przewidziane w przypadku wyboru Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego. Konstytucja podobne zasady wyboru Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przewiduje, w przypadku procedury wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3 Konstytucji) oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185 Konstytucji). Do pełnienia przedmiotowych funkcji powołuje Prezydent RP dokonując wyboru spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenia Ogólne tych sądów. W ustawie

z dnia 25 lipca 2002 r.- Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2014, poz. 1647) wskazano, że Prezydent RP powołuje Prezesa NSA spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne. Dotąd zasady obsadzenia stanowisk Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego były jednolite.

Przy określeniu zasad wyboru kandydatów do organów sądów i trybunałów należy brać pod uwagę liczebność sędziów orzekających w danym sądzie. Ilość kandydatów, którą Zgromadzenie Ogólne może przedstawić Prezydentowi RP do wyboru, powinna być proporcjonalna do ogólnej liczby sędziów w sądzie i trybunale. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wobec czego należy dostosować liczbę sędziów, którzy mogliby obsadzić stanowiska Prezesa i Wiceprezesa do liczby sędziów TK.

Zgodnie z brzmieniem art. 16 ust. 1 Ustawy Zgromadzenie Ogólne przedstawi Prezydentowi RP łącznie 6 kandydatów, tj. 3 na stanowisko Prezesa TK i 3 na stanowisko Wiceprezesa TK. Z powyższego wynika, że Prezydent RP dokona wyboru organów TK spośród kandydatów stanowiących prawie połowę składu TK. Przedstawiając niniejszy problem procentowo, Prezydentowi RP przedstawia się do wyboru na Prezesa i Wiceprezesa TK 40% całego składu sędziowskiego Trybunału. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w orzecznictwie, niedopuszczalnym jest stworzenie sytuacji, w której poszerzenie dopuszczalnej liczby kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa TK, oznaczałoby faktyczne przekazanie Prezydentowi całościowego i samodzielnego rozstrzygnięcia w kwestii obsady przedmiotowych funkcji. Co więcej zakres dopuszczalnej aktywności Prezydenta RP na gruncie art. 194 ust. 2 Konstytucji należy interpretować wąsko. Przyznanie Prezydentowi RP prerogatywy do powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie można rozumieć, jako przyznania Prezydentowi RP całkowitej swobody w decydowaniu o obsadzie tych stanowisk. Ponadto Trybunał podkreślił, że Prezydent RP dokonuje przedmiotowego wyboru spośród wąskiego grona kandydatów. Jednak omawiany obowiązek Prezydenta RP nie jest pozostawiony do jego swobodnego uznania (zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, Dz. U. 2015, poz. 1064). Proponowane rozwiązanie powoduje nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji Prezydenta RP w zakresie wyboru Prezesa i Wiceprezesa TK, co **przeczy zasadzie praworządności wywodzącej się z art. 2 Konstytucji**. W praktyce Prezydent RP ma nieograniczoną swobodę w obsadzaniu stanowisk w organach TK.

Zasada trójpodziału władzy, określona w art. 10 Konstytucji, jest immamentnym elementem demokratycznego państwa prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 Konstytucji). Treść zasady trójpodziału władzy sprowadza się do takiego podziału działalności organów państwowych, że poszczególne władze nie mają charakteru samodzielnego, ale „wypełniają swoje funkcje na podstawie kompetencji przyznanych im przez Konstytucję uchwaloną przez suwerena stojącego ponad nimi. Do funkcji tych należą: prawodawstwo polegające na wydawaniu powszechnie obowiązujących norm prawnych, wykonawstwo stanowiące realizację zadań państwa w odniesieniu do konkretnych przypadków, z wyjątkiem sytuacji spornych oraz sądownictwo polegające na rozstrzygnięciu sporów prawnych.” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012).

Według omawianej zasady trzy władze, władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są trzema podstawowymi, odrębnymi grupami organów władzy państwowej. Zgodnie z nowymi przepisami Prezydent RP będzie miał realny wpływ na działalność i strukturę organizacyjną TK. Przyznanie Prezydentowi możliwości wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału spośród większej liczby kandydatów niż dwóch, jest niezasadnym rozszerzeniem kompetencji Prezydenta RP. Zaskarżona regulacja nie zapewnia określonej w Konstytucji niezależności władzy sądowniczej. Artykuł 16 ust. 1 Ustawy przewiduje nadmierną ingerencję władzy wykonawczej w funkcjonowanie Trybunału. Nowe przepisy naruszają zasadę podziału i równoważenia się władz (art. 10 Konstytucji). Takie rozwiązanie nie ma podstaw w ustawie zasadniczej, ale jest wynikiem nadużycia kompetencji legislacyjnych przez ustawodawcę.

4. art. 26 ust. 1 lit. e Ustawy w zakresie, w jakim jest niezgodny z art. 2 Konstytucji

Zgodnie z brzmieniem art. 26 ust. 1 Ustawy Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach:

- a) sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
- b) o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej,

- c) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- d) z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z Konstytucją przed jej ratyfikacją,
- e) zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym,
- f) o szczególnej zawichości, z inicjatywy prezesa Trybunału, a także gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy, albo w 10 sprawach, w których szczególna zawiłość wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie,
- g) w których trzech sędziów Trybunału, w terminie 14 dni od otrzymania przez nich odpisów skarg konstytucyjnych, a także odpisów wniosków i pytań prawnych, o których mowa w art. 38 ust. 1, złoży stosowny wniosek w tej sprawie.

W analizowanym przepisie, w sposób enumeratywny zostały wymienione sprawy, które będą podlegały rozpoznaniu przez pełny skład TK. Wymienione sprawy przedmiotowo dotyczą sporów kompetencyjnych centralnych organów państwa, przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz spraw uznanych za szczególnie zawiłe. Wśród kwestii, które będą poddane do rozpoznaniu pełnemu składowi TK jest również orzekanie o zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 26 ust. 1 lit. e Ustawy). Brzmienie art. 26 ust. 1 lit. e Ustawy budzi zastrzeżenia w zakresie zgodności z Konstytucją. Należy wskazać, że ustawa o Trybunale Konstytucyjnym jest aktem normatywnym, takim jak inne akty, np. regulujące zasady działania sądów powszechnych, sądów administracyjnych czy samorządów terytorialnych. Zgodność z Konstytucją wszystkich innych ustaw będzie rozpatrywał TK w składzie pięciu sędziów (art. 26 ust. 2 lit. a Ustawy).

Z uwagi na powyższe proponowana regulacja w takim zakresie nie może być uznana za zgodną z Konstytucją. Przede wszystkim rozwiązanie takie budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP, czyli zasady demokratycznego państwa prawa oraz wywodzącej się z niej zasady racjonalnego tworzenia prawa.

Zaskarżony przepis narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności.

Zasada przyzwoitej legislacji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Zasada ta ma na celu takie ukształtowanie procesu legislacyjnego, aby tworzone przez prawodawcę prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów. Całokształt gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do procesu legislacyjnego ma zapewniać jednostkom poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz **wzbudzać zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa**. Ustawa, w zaskarżonym zakresie, tym standardom wprost zaprzecza.

Racjonalny, odpowiedzialny prawodawca winien w toku procesu legislacyjnego kierować się zasadami przyzwoitej legislacji, stanowiąc normy prawa, które są spójne, jasne, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Zasada przyzwoitej legislacji stanowi jedną z gwarancji stanowienia prawa racjonalnego. Nieuzasadnione wydzielenie orzekania o zgodności ustawy o Trybunale Konstytucyjnych przez pełny skład TK, w sytuacji, w której zgodność z Konstytucją innych aktów prawa rangi ustawowej będą rozpoznawane przez pięcioosobowy skład sędziowski, czyni te przepisy niespójnymi. Ustawodawca nadużywając kompetencji do stanowienia prawa uprzywilejowuje regulację dotyczącą zasad działania TK. Ustawodawca stawia przepisy ustawy o TK ponad inne akty normatywne, również regulujące funkcjonowanie sądów i organów państwa.

W odniesieniu do regulacji nie dotyczących sfery praw i wolności jednostki, Trybunał Konstytucyjny wyprowadza zasadę proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Oceniając, czy nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności, Trybunał bada „zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26). W jednym z orzeczeń, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż naruszenie zasady proporcjonalności można „uznać za udowodnione w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów,

albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy” (wyr. z 18.2.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, por. 11, s. 141). Wobec powyższego trudno dopatrzeć się zasadności rozpatrywania w pełnym składzie sprawy dotyczącej zgodności ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z Konstytucją, skoro wszystkie inne akty normatywne na poziomie ustawowym rozpatrywane są w składzie pięciu sędziów TK. Wydaje się, że rozwiązanie takie ma charakter doraźny i jest wynikiem toczącego się obecnie sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie różni się od innych ustaw w hierarchii źródeł prawa. Akt ten nie reguluje kwestii bardziej istotnych od innych regulowanych na poziomie ustawowym, wobec czego niezasadnym jest jej traktowanie w sposób odmienny od innych aktów normatywnych posiadających taką samą moc prawną i pozycję w hierarchii źródeł prawa. W związku z powyższym art. 26 ust. 1 lit. e Ustawy we wskazanym zakresie stanowi regulację nieproporcjonalną do jej celu.

5. art. 26 ust. 2 Ustawy w zakresie, w jakim jest niezgodny z art. 2 Konstytucji

W artykule 26 ust. 2 ustawodawca określił minimalną liczbę sędziów, która będzie stanowiła pełny skład orzecznicy TK. Zgodnie z zaskarżonym przepisem sprawy przeznaczone do orzekania w pełnym składzie rozpoznawane będą przez co najmniej jedenastu sędziów. Rozprawie przewodniczy Prezes lub Wiceprezes Trybunału, a w razie przeszkód w przewodniczeniu przez te osoby – najstarszy wiekiem sędzia Trybunału. Przepis ten jest niezgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego, określonymi w art. 2 Konstytucji, tj. zasadą zaufania obywateli do państwa i zasadą proporcjonalności

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie działania te mogą ze sobą pociągnąć. Jednostka powinna móc przewidywać konsekwencje poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego, w danym momencie, stanu prawnego

oraz oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób nagły i arbitralny. Jednostka powinna móc ufać prawodawcy, że stanowione przez niego prawo jest racjonalne, spójne i uwzględnia wymogi Konstytucji. Stanowienie przepisów, których sprzeczność z Konstytucją jest rażąca, dostrzegalna na pierwszy rzut oka, przepisów instrumentalnych, odnoszących się do konkretnych osób lub okoliczności, które nie są zgodne z nurtem politycznym partii rządzącej, pozbawia jednostki podstaw do zawierzenia prawodawcy.

Ustawa określa pełen skład na co najmniej jedenastu sędziów. Wyrażenie „co najmniej” wskazuje, że sędziów w tym składzie może być więcej niż jedenastu. W uzasadnieniu Projektu wskazano, że określenie składu sędziowskiego na co najmniej jedenastu sędziów jest zgodne ze standardami europejskimi i wymogiem obecności 2/3 ogólnej liczby sędziów sądów konstytucyjnego w pełnych składach orzekających (zob. str. 9 uzasadnienia). Trudno jednak zgodzić się z powyższą argumentacją, bowiem kształtowanie pełnego składu orzekającego na poziomie jedenastu lub więcej sędziów przekracza liczbę 2/3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Co prawda w stosunku do poprzedniej regulacji wprowadzonej na mocy nowelizacji z grudnia 2015 r. liczba ta uległa zmniejszeniu (z 13 sędziów), jednakże w dalszym ciągu jest ona zbyt duża. Wydaje się jakoby decyzja o ustaleniu pełnego składu orzekającego na poziomie jedenastu lub więcej sędziów była decyzją arbitralną ustawodawcy. Błędne określenie w uzasadnieniu Projektu, że wskazana liczba określająca pełny skład TK stanowi 2/3 ogólnej liczby sędziów TK, wprowadza wnioskodawców w błąd, co podważa zaufanie obywateli do organów państwa.

Ingerencja prawodawcy jest nadmierna. Nawet uznając, iż władza ustawodawcza jest legitymowana do przyjmowania tego typu regulacji, jak zawarta w zaskarżonym art. 26 ust. 2 Ustawy, to zgodnie z **zasadą proporcjonalności**, jej przyjęcie dopuszczalne byłoby tylko w razie stwierdzenia niezbędności tej regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. Jakkolwiek, za zasadne należy uznać wprowadzenie liczby określającej pełny skład orzekający, to liczba sędziów, którzy będą rozpatrywać sprawy określone dla pełnego składu musi być dostosowana do ogólnej liczby sędziów TK. Rozpoznanie spraw określonych jako ważne, przeznaczone dla pełnego składu TK nie może być blokowane i odraczane, ze względu na niemożność zebrania się ustawowej liczby sędziów. Określenie, że pełny skład Trybunału wynosi jedenaście lub więcej sędziów jest regulacją niespełniającą warunku zachowania proporcji między efektami

wprowadzonej regulacji a ciężarami. Obowiązująca pod rządami Ustawy o TK z 1997 r. zasada, że pełny skład orzecznicy TK to minimum dziewięciu sędziów, była proporcjonalna do rangi spraw, jakie TK w tym składzie rozpoznawał, a jednocześnie nie powodowała paraliżu TK w zakresie wyznaczania rozpraw.

6. art. 26 ust. 3 w zw. z art. 38 ust. 3 Ustawy w zakresie, w jakim jest niezgodny z art. 2 Konstytucji

Ustawa w art. 26 ust. 3 powieliła rozwiązania wprowadzone na mocy nowelizacji Ustawy o TK z dnia 22 grudnia 2015 r., uznane przez Trybunał Konstytucyjny na mocy orzeczenia z dnia 9 marca 2016 r. za niekonstytucyjne (zob. wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt: K 47/15, nieopubl.).

Treść art. 26 ust. 3 Ustawy określa zasady wyznaczania sędziów do składu orzekającego. Prezes Trybunału wyznacza sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, spośród wszystkich sędziów Trybunału, według kolejności alfabetycznej uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływów spraw do Trybunału. Zgodnie z art. 38 ust. 3 Ustawy terminy rozpraw, w których rozpatrywane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do TK. Unormowanie kwestii kolejności rozstrzygania wpływu spraw w sposób uznany już uprzednio za niekonstytucyjny nie może budzić żadnych wątpliwości w zakresie niekonstytucyjności takiego rozwiązania. Próba ponownego wprowadzenia do porządku prawnego przepisu uznanych przez TK za niekonstytucyjne świadczyć może o ignorancji orzeczeń wydanych przez TK. Trybunał, co do ustalania terminów rozpraw zgodnie z kolejnością wpływu spraw do TK uznał, że *„Raząco dysfunkcyjny jest także obowiązek wyznaczania terminów rozpraw albo posiedzeń niejawnych według kolejności wpływu spraw (por. dodany art. 80 ust. 2 Ustawy o TK). Może on prowadzić do pozbawienia Trybunału „zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych, w których wydanie orzeczenia poza kolejnością wpływu spraw może okazać się nieodzowne, np. w razie konieczności uznania przez Trybunał przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta albo w razie konieczności rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego”*. (zob. wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, nieopubl.). **Zastosowanie rozwiązania prawnego ustalającego wyznaczanie rozpraw według kolejności wpływu spraw do TK nie spełnia wymogów racjonalności**

i funkcjonalności oraz nie uwzględnia stopnia złożoności i zawilóści spraw wniesionych przed TK. Rozwiązanie takie może również wpłynąć negatywnie na sprawność działania TK.

Zaskarżony przepis narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wyinterpretowana z przepisu art. 2 Konstytucji **zasada przyzwoitej legislacji** jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Zasada ta ma na celu wskazanie reguł, którymi winien kierować się ustawodawca w procesie legislacyjnym, tak by tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów.

Instrumentem do interpretacji przepisów prawa jest wykładnia prawa. Zgodnie z podstawowym założeniem wykładni prawa przyjmuje się, że prawodawca jest racjonalny. Z zasady racjonalnego prawodawcy wynika: skoro prawodawca jest racjonalny, to i jego dzieło w postaci aktu normatywnego jest racjonalne, należy, więc je tak tłumaczyć, aby nie stało się nieracjonalne. Co więcej, powinno być ono racjonalne w maksymalnym stopniu i to według aktualnego stanu wiedzy, istniejących uwarunkowań i potrzeb społecznych. W myśl zasady racjonalnego prawodawcy to prawodawca racjonalny jest twórcą norm odtwarzanych przez interpretatora z tekstu prawnego. Wynika ono z charakteru prawa, jako regulatora stosunków społecznych, który powinien być mądrością w znaczeniu praktycznym. Odpowiada ono potrzebom demokratycznego państwa prawnego, w którym prawo powinno i ma szansę zbliżyć się do tego ideału (Gizbert-Studnicki T., *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1987, s. 190). Przepisy Ustawy w analizowanym zakresie nie odpowiadają zasadzie przyzwoitej legislacji. Przepisy te zostały już określone w wyroku TK jako niekonstytucyjne. W związku z powyższym ustawodawca stosując niekonstytucyjne regulacje w nowej Ustawie, podważył zaufanie obywateli do organów państwa. Wprowadzenie do stosowania przepisów mających walor niekonstytucyjnych stanowi o złamaniu zasady racjonalnego prawodawcy. Przepis art. 26 ust. 3 w zw. z art. 38 ust. 3 Ustawy jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji.

7. art. 30 ust. 5 w zw. z art. 61 ust. 1 Ustawy w zakresie, w jakim jest niezgodny z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji

W przepisach Ustawy znacznie wzmocniono udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu toczącym się przed TK. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 30 ust. 5 Ustawy w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie uczestniczy Prokurator Generalny lub jego zastępca. W sprawach rozpoznawanych w innych składach uczestniczy prokurator Prokuratury Krajowej.

Proponowane rozwiązania zakładają, że co do zasady nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, chyba że z przepisów wynika obowiązek Prokuratora Generalnego uczestnictwa na rozprawie (art. 61 ust. 6 Projektu). Prokurator obligatoryjnie uczestniczy w sprawie, której przedmiot warunkuje rozpoznawanie jej w pełnym składzie (art. 30 ust. 5 Ustawy) lub w sprawie dotyczącej czasowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP (art. 29 Ustawy).

Taka konstrukcja przepisów negatywnie wpływa na funkcjonowanie Trybunału, bowiem w przypadku niestawiennictwa Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy na rozprawie rozpatrywanej w pełnym składzie, Trybunał zobowiązany jest rozprawę odroczyć. Trzeba mieć na uwadze, że takie rozwiązanie ma charakter obstrukcyjny w stosunku do działalności orzeczniczej Trybunału. Przede wszystkim Prokurator Generalny nie stawiając się na rozprawie, na której jego obecności jest obowiązkowa, może blokować działalność TK. Stosowanie regulacji ustawowej doprowadzi do sytuacji, że absencja Prokuratora Generalnego lub Prokuratora Krajowego na rozprawie przed TK pozbawi wnioskodawcę możliwości rozpoznania jego sprawy. Takie rozwiązanie przeczy zasadom właściwym dla demokratycznego państwa prawa określonym w art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 173 Konstytucji, *„Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”*. Odrębność władzy sądowniczej należy rozważać w kontekście art. 10 Konstytucji RP, który statuuje zasadę trójpodziału władz. Zgodnie z tą zasadą, podział władzy w państwie powinien opierać się na równowadze trzech władz. Równowaga w tym kontekście polega na współpracy, uzupełnianiu się, ale też kontroli i hamowaniu się. Jednak, jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, odczytywanie art. 173 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji wysuwa na pierwszy plan niezależność i odrębność władzy sądowniczej (zob. E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady trójpodziału władz* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej*

przestrzegania, Warszawa 1996). W tym kontekście, mówimy o separacji władzy sądowniczej.

Z powyższego wynika, że Konstytucja akcentuje niezależność władzy sądowniczej od innych władz w państwie, wskazując ponadto, że władza ta podlega tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

J. Trzcíński podkreśla, że „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 władzy sądowniczej (także od innych władz).” (J. Trzcíński, *Komentarz do art. 173 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999, s. 11).

Z konstytucyjnych gwarancji dotyczących władzy sądowniczej należy wysnuć wniosek, że dopuszczalna jest wyłącznie ingerencja organów innych władz w pozaorzeczniczą sferę działalności sądów. Możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może, bowiem dotyczyć zagwarantowanej przepisem art. 178 ust. 1 Konstytucji niezawisłości sędziowskiej. „(...) *Niezależność sądów, z natury rzeczy, musi podlegać ograniczeniom wynikającym z konieczności ich funkcjonowania w ramach całego aparatu państwowego (nigdy nie mogą one jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach).*” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* pod red. L. Garlickiego, t. IV, Warszawa 2005, s. 6).

Analizowana Ustawa warunkuje procedowanie TK w zakresie rozpoznawania wniosku od obecności Prokuratora Generalnego. Biorąc pod uwagę fakt, że aktualnie obowiązująca ustawa Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177) łączy stanowiska Ministra Sprawiedliwości ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego (art. 1 § 1 Ustawy Prawo o prokuraturze), *de facto* na termin rozpatrzenia wniosku będzie miała wpływ przedstawiciel władzy wykonawczej i Prokuratora Generalnego. Tak skonstruowane przepisy nie gwarantują niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej. Resort sprawiedliwości będzie miał wpływ na procedowanie niezależnego TK. Powyższa zmiana, w zakresie, w jakim uprawnia Ministra

Sprawiedliwości do nadzoru nad działalnością Trybunału jest niezgodna z art. 10 i 173 Konstytucji.

W związku z powyższym, Ustawa narusza zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej, gdyż Prokurator Generalny lub Prokurator Krajowy będą mogli skutecznie uniemożliwić procedowanie Trybunału.

Przedmiotowe przepisy przyznają zbyt wiele uprawnień władzy wykonawczej poszerzając w sposób nieuzasadniony jej kompetencje w postępowaniu przed TK. Takie rozwiązanie stanowi naruszenie zasady podziału i równowagi władzy, a także niezależności sądów i trybunałów od innych władz. Należy również pamiętać, że wszelkie regulacje prawne mogące służyć, jako narzędzie ingerujące w sferę funkcjonowania władzy sądowniczej, mogące wywierać znaczny wpływ na jej działalność, są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa.

8. 61 ust. 1 Ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji

W Ustawie określono zasady wyznaczania terminów rozpraw przed TK. W art. 61 ust. 1 wskazano, że rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 30 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie.

Pierwszy z wzorców kontroli, art. 2 Konstytucji stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu w świetle powołanego wzorca powinna opierać się na analizie następujących zasad wyinterpretowanych przez Trybunał Konstytucyjny z treści art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady proporcjonalności.

Zaufanie obywatela do państwa zależy również od stworzenia warunków, w których nie pozostaje on w stanie niepewności co do swojej sytuacji prawnej. Zaskarżony przepis warunkuje minimalny termin pomiędzy doręczeniem zawiadomienia, a terminem rozprawy. Ustawodawca wskazał, że termin ten wynosi co najmniej 30 dni. Nowe przepisy nie określają terminu maksymalnego, w jakim od zawiadomienia ma odbyć się rozprawa. Z powyższego wynika, że Trybunał będzie mógł bez ograniczeń ustawowych odraczać termin rozprawy. Analizowana regulacja przeczy zasadzie zaufania obywateli

do państwa, ponieważ pozbawia wnioskodawcę pewności, co do terminu rozpoznania przez TK zainicjowanej sprawy.

Granice swobody tworzenia przepisów przez ustawodawcę określa zasada proporcjonalności. Ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Zakaz ten jest jednym z przejawów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa (por. orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r. Sygn. akt K 18/95, OTK ZU nr 1/1996). Ujednolicenie przez ustawodawcę terminu w jakim, od doręczenia zawiadomienia, musi odbyć się rozprawa jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności określoną w art. 2 Konstytucji. Biorąc pod uwagę różnorodność przedmiotową spraw w jakich orzeka TK, należy wskazać, że taki sam 30- dniowy termin dla ich rozpoznania nie jest uzasadniony celem zmiany.

Przepis art. 61 ust. 1 Ustawy jest sprzeczny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zasada prawa do sądu w swej istocie nie może być ograniczona, gdy ingerencja ustawodawcy, ograniczająca dostęp do sądu lub rzetelnego postępowania, prowadziłaby do ograniczenia tych uprawnień, które składają się na treść zasady prawa do sądu i uniemożliwiłaby realizowanie, przez prawo do sądu, jego funkcji.

W świetle rangi spraw rozpoznawanych przez TK, 30- dniowy termin na wyznaczenie rozprawy przez TK należy uznać za odległy. Warto przypomnieć, że Trybunał rozstrzyga m.in. o zgodności z Konstytucją ustaw i umów międzynarodowych, sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa oraz o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Termin miesiąca od dnia zawiadomienia o rozprawie, przy jednoczesnym braku określenia w Ustawie terminu na doręczenie zawiadomienia wskazuje na niezgodność zaskarżonego przepisu z zasadą ekonomiki postępowania określoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ustawodawca bagatelizuje sytuacje, w których koniecznym jest rozpoznanie sprawy w trybie pilnym. W przypadku nagłych zmian kodeksu wyborczego, tuż przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi Trybunał stosując przepis Ustawy nie dokona weryfikacji nowych regulacji dotyczących trybu wyborczego. Wówczas istnieje możliwość, że wybory do Sejmu i Senatu kolejnych kadencji odbędą się w oparciu o przepisy niekonstytucyjne.

Bieżącemu reagowaniu władzy sądowniczej na zmieniający się porządek prawny służy zasada określona w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z analizowaną normą konstytucyjną każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Przepis art. 61 ust. 1 określa zbyt długi termin na rozpoznanie sprawy przez TK, w sytuacji, w której przedmiot sprawy i sytuacja polityczna czy społeczna będą wymagały podjęcia przez Trybunał czynności niezwłocznie. W Ustawie pozostawiono swobodę TK w zakresie maksymalnego terminu w jakim, od doręczenia zawiadomienia, musi odbyć się rozprawa. Wnioskodawca może dostać zawiadomienie o terminie rozpoznania jego wniosku wyznaczonym nawet na kilka miesięcy do przodu. Należy również zaznaczyć, że nigdzie, w nowej regulacji nie został wyznaczony termin w jakim, od momentu złożenia wniosku Trybunał musi rozpatrzyć sprawę. W związku z powyższym uchwalony tryb wyznaczania terminu rozprawy nie realizuje zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu.

9. art. 68 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 Ustawy są niezgodne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Zgodnie ze stanowiącymi przedmiot kontroli przepisami art. 68 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 Ustawy, w trakcie niejawnego narady przed wydaniem orzeczenia przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego co najmniej czterech sędziów może zgłosić sprzeciw wobec proponowanego rozstrzygnięcia, jeśli uzna, że zagadnienie ma szczególnie doniosły charakter ze względów ustrojowych lub ze względu na porządek publiczny, jeżeli sędziowie ci nie zgadzają się z kierunkiem rozstrzygnięcia. W tej sytuacji, narada ulega odroczeniu o 3 miesiące, zaś sędziowie, którzy zgłoszili sprzeciw, na kolejnej naradzie zwołanej po upływie tego terminu, prezentują wspólną propozycję rozstrzygnięcia. Jeśli w trakcie ponownej narady, co najmniej czterech sędziów zgłosi sprzeciw, narada ponownie ulega odroczeniu o kolejne 3 miesiące. Po upływie tego terminu przeprowadza się kolejną naradę i głosowanie.

Kwestionowane rozwiązanie stanowi kolejny instrument odwlekania w czasie wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Jego zastosowanie umożliwia odroczenie wydania wyroku przez Trybunał o 6 miesięcy, a nawet dłużej. Co niezwykle istotne, zastosowanie powyższego instrumentu zależy wyłącznie od dowolnego uznania

przez co najmniej czterech sędziów, że rozstrzygane zagadnienie ma szczególnie doniosły charakter, w sytuacji gdy sędziowie ci nie będą zgadzać się z kierunkiem rozstrzygnięcia. Powyższe stanowi o naruszeniu przez ustawodawcę art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Regulacja art. 68 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 Ustawy zaprzecza gwarancjom wynikającym z tych, fundamentalnych z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa, aktów normatywnych.

Konstytucja w art. 45 ust. 1 zapewnia każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zaskarżone przepisy dopuszczają możliwość zaistnienia nieuzasadnionej zwłoki na gruncie postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przede wszystkim należy podkreślić, iż decyzja o odroczeniu w tej sytuacji narady będzie mogła zapaść w sposób niepodlegający kontroli i zależny wyłącznie od decyzji co najmniej czterech sędziów. Decyzja w tym zakresie została oparta na wysoce ocennej i nieprecyzyjnej przesłance uznania, że zagadnienie ma „szczególnie doniosły charakter ze względów ustrojowych lub ze względu na porządek publiczny.” Nie jest przy tym jasne, dlaczego narada powinna być w tej sytuacji odroczone aż o 3 do 6 miesięcy. Niewątpliwie, odroczenie narady na tak długi okres nie sprzyja wyjaśnieniu zagadnienia przez Trybunał i wydaniu merytorycznie trafego wyroku, ze względu na sztucznie narzucony okres „spoczywania” postępowania, po upływie, którego sędziowie Trybunału będą zobowiązani powrócić do sprawy z koniecznością ponownego zapoznania się z nią.

W ocenie Wnioskodawcy, decyzja w zakresie ewentualnego zaistnienia szczególnie doniosłego zagadnienia na gruncie rozpatrywanej przez Trybunał sprawy oraz konieczności przełożenia narady powinna być podejmowana przez cały orzekający w sprawie skład sędziów poprzez głosowanie. Dopiero wówczas, możliwe byłoby zweryfikowanie istnienia podstawy odroczenia narady, jej znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy oraz rzetelne ustalenie czasu niezbędnego do rozstrzygnięcia tego zagadnienia, po upływie, którego sędziowie TK powrócą do narady.

Uregulowanie zawarte w zaskarżonych przepisach sprzyja wykorzystywaniu go, jako instrument „weta”, zwłaszcza, że przepis art. 68 ust. 7 Ustawy nie ogranicza możliwości

dalszego przekładania narady o kolejne 3 miesiące, w sytuacji, gdy trzecia narada nie przyniesie zgody w zakresie rozstrzygnięcia.

Niewątpliwie zatem na gruncie zaskarżonych przepisów mamy do czynienia z naruszeniem gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z wyrokiem TK z 12 marca 2002 r. (sygn. P 9/01, OTK-A 2002/2, poz. 14), „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (...), a na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego kształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia).” Wprowadzony w art. 68 ust. 5-7 Ustawy instrument może skutecznie zablokować wydanie rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny pozbawiając jednostkę prawa do sądu.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 maja 2002 r. (sygn. akt SK 32/01, OTK 138/8/A/2008): „Przyspieszenie postępowania sądowego jest rzeczą konieczną, ponieważ wieloletnia przewlekłość postępowania sądowego i bardzo długie oczekiwanie na wyrok prowadzi do zniechęcenia ludzi do szukania ochrony prawnej na drodze sądowej (por. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, Postępowanie cywilne, Warszawa 2001, s. 358).” Z powyższych względów, zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji i jako taka niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawa. Powyższe świadczy również o naruszeniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z którego wywodzi się prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd.

Zaskarżone przepisy naruszają również wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli ma szczególne znaczenie w sferach, w których przejawia się władztwo państwa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 listopada 1997 r. stwierdził, że „ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej przez organy państwa” (zob. wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 roku, sygn. akt U 11/97, OTK 1997,

Nr 5-6, poz. 67). Istotne jest zatem nie tylko stanowienie prawa racjonalnego, ale również normy prawne wyrażone w aktach prawnych powinny być jasne i jednoznaczne. W ocenie Wnioskodawcy, obu tych cech brakuje przedmiotowej regulacji. Nie tylko bowiem ustanowione rozwiązanie nie jest racjonalne, ale ponadto zaskarżone przepisy nie zostały sformułowane w sposób jednoznacznie wskazujący przesłanki odroczenia narady oraz ograniczający możliwość nadużywania jego stosowania. Tak stanowione prawo nie sprzyja budowaniu zaufania obywateli do ustawodawcy i stanowionego przez niego prawa.

Zasada zaufania jest postrzegana w orzecznictwie Trybunału jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Prawo nie może stawać się swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Na utratę zaufania obywateli do państwa mają wpływ „niemożliwe do przewidzenia”, nieuzasadnione, czy też gwałtowne działania ustawodawcy. Brak jakiegokolwiek poczucia bezpieczeństwa prawnego, gdy z chwilą wejścia w życie nowej ustawy, obywatele tracą prawa gwarantowane im przez pewien okres na mocy poprzednio obowiązującej ustawy lub na mocy Konstytucji, zaś takie działanie nie ma oparcia w jakichkolwiek racjonalnych przyczynach. Wprowadzając kwestionowane uregulowanie ustawodawca pozbawił jednostki poczucia bezpieczeństwa w zakresie przysługującego im prawa do rozpoznania sprawy przez Trybunał bez nieuzasadnionej zwłoki. Z tych względów, niewątpliwie zaskarżone przepisy naruszają zasadę zaufania.

Przepisy art. 68 ust. 5-7 Ustawy naruszają również wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności. Oceniając, czy nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności należy badać czy działanie ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej stanowi nierzetelne, niezrozumiałe intensywne działanie (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26). W ocenie Wnioskodawcy, ustawodawca przekroczył w tym wypadku dopuszczalne ramy intensywności ingerencji w porządek prawny.

Wprowadzone zostały rozwiązania, które nie służą prawidłowemu funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, iż

naruszenie zasady proporcjonalności można „uznać za udowodnione w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy” (wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, por. 11, s. 141). Ustawodawca nie powołał się na żadne uzasadnienie wprowadzenia nieznaney wcześniej, instytucji odroczenia narady. Z całą pewnością, rozwiązanie takie nie sprzyja zasadzie szybkości postępowania. Jakkolwiek, rozwiązanie polegające na możliwości odroczenia narady w szczególnych sytuacjach należy ocenić jako przydatne, to jednak ustawodawca nie powinien blokować możliwości przeprowadzenia narady i wydania orzeczenia przez Trybunał poprzez wprowadzenie ustawowego minimum „spoczywania” postępowania przez okres 3 miesięcy. Niewątpliwie, nie każde z zagadnień, które wyłaniają się na gruncie rozstrzygania danej sprawy wymagają aż 3 miesięcy, aby je rozwiązać.

Wyznaczony przez ustawodawcę okres nie mobilizuje składu orzekającego do sprawnego działania i wpływa hamująco na wykonywanie przez Trybunał jego ustrojowych zadań. W świetle powyższego, na gruncie zaskarżonej regulacji ustawodawca dopuścił się rażącego naruszenia zasady proporcjonalności (art. 2 Konstytucji). Wprowadzone rozwiązanie nie jest niezbędne dla osiągnięcia ochrony interesu publicznego, z którym jest związane oraz nie zapewnia osiągnięcia zamierzonych przez ustawodawcę celów. Nadto, nie został spełniony warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla jednostek.

10. art. 83, art. 84 oraz art. 85 Ustawy, w zakresie, w jakim są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji

Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe Ustawy zostały zaprojektowane w sposób naruszający normy konstytucyjne.

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w Ustawie w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Ustawy stosuje się nowe regulacje. Sprawy już zainicjowane przed TK przed dniem wejścia w życie przepisów Ustawy

będą rozpoznane w terminie roku (art. 83 ust. 2 Ustawy). Sprawy, w których wnioski zostały złożone zostaną obligatoryjnie zawieszane na sześć miesięcy, w celu dostosowania wniosków do nowych wymogów. Już wyznaczone terminy rozpraw zostaną odroczone. Termin zostanie wyznaczony na nowo według nowych przepisów (art. 85 Ustawy).

Należy zaznaczyć, że zastosowane normy intertemporalne odbiegają od standardów demokratycznego państwa prawa, wobec czego są niezgodne z art. 2 Konstytucji. Przedmiotowe przepisy całkowicie zmienia sytuację prawną uczestników postępowania, przede wszystkim zmieniając zasady postępowania, a także wymogów, które muszą spełniać wskazane podmioty. Wnioskodawca zarzuca kwestionowanej regulacji naruszenie **zasady proporcjonalności oraz zasady nieretroaktywności przepisów prawa wyinterpretowanych z art. 2 Konstytucji.**

W odniesieniu do regulacji niedotyczących sfery praw i wolności jednostki, Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę proporcjonalności z art. 2 Konstytucji, w odróżnieniu od art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza enumeratywne przesłanki ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Przy ocenie, czy nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności zawartej w art. 2 Konstytucji, badaniu podlega „zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26). W jednym z orzeczeń, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż naruszenie zasady proporcjonalności można „uznać za udowodnione w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy.” (wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, por. 11, s. 141). W uzasadnieniu do projektu Ustawy wskazano, że wprowadzenie przepisów przejściowych, w analizowanych brzmieniu jest uzasadnione koniecznością ujednoczenia wniosków. Projektodawcy wyjaśnili, że wprowadzenie jaśniejszych i bardziej precyzyjniejszych wymogów dotyczących formalnego kształtu wniosków do TK ma ułatwić sporządzanie tego typu pism procesowych przez wnioskodawców, a dzięki temu ułatwić procedowanie w sprawie kontroli abstrakcyjnej. Konieczność każdorazowego rozważenia wykładni przepisów kontrolowanych, wzorców

kontroli i znaczenia przygotowanego wniosku dla ładu konstytucyjnego będzie sprzyjała pogłębionej refleksji nad problemami konstytucyjnymi, poprawi jakość wniosków, a tym samym przyczyni się do rzetelniejszego procedowania przed TK (str. 22 uzasadnienia do projektu Ustawy). Wskazaną argumentację należy uznać za lakoniczną. Projektodawcy twierdząc, że nowy system formułowania wniosków do TK ma umożliwić Trybunałowi bardziej sumienne procedowanie podważyli samą instytucję TK, jako samodzielnego organu konstytucyjnego państwa.

Niewątpliwie, zarówno dopuszczalność uchwalenia kwestionowanego przepisu, jak też jego cele pozostają poza legitymowanym w demokratycznym państwie prawem zakresem działania władzy ustawodawczej. W świetle powyższego, należy wskazać, że zaskarżone przepisy narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ingerencja prawodawcy w proces rozpatrywania już złożonych w oparciu o obowiązujące przepisy wniosków należy uznać za ingerencję nadmierną, nieadekwatną do celu zmiany przepisów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady proporcjonalności wypływają trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta zwraca szczególną uwagę na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia (wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, Legalis).

Trybunał uznaje, że ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu (wyrok z dnia 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, Legalis). Jak już wskazano, zmiana polegająca na nieuzasadnionym przerwaniu procesu rozpatrywania wniosku nie jest chroniona Konstytucją. Spośród wszystkich dostępnych możliwości, ustawodawca wybrał rozwiązanie radykalne. W przedmiotowym przypadku, skutki związane z zastosowaniem art. 83 - 85 Ustawy są nadmierne, co prowadzi do wniosku o nieracjonalności i nieproporcjonalności skorzystania przez ustawodawcę z przyznanej

mu „swobody” regulacyjnej. W tym zakresie, uznać należy, że zaskarżony przepis narusza zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji).

Kolejną zasadą wywodzoną z opisywanego wzorca kontroli konstytucyjności Ustawy (art. 2 Konstytucji) jest zasada nieretroaktywności przepisów prawa (*lex retro non agit*). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „*istotę zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych sensu largo), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych*” (wyrok TK z 28.05.1996 r., U 1/86, OTK 1986 r., poz. 2). Ponadto „*ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)*” (orzeczenie z 29.01.1992 r., K 15/91, OTK 1992 r., poz. 8).

Ustawa w zaskarżonym zakresie przewiduje stosowanie przepisów nim objętych do już złożonych wniosków. Sprawy przedłożone TK do rozpoznania będą zawieszane na 6 miesięcy. Tym samym zasada nieretroaktywności przepisów prawa została w Ustawie naruszona w sposób drastyczny i nieuzasadniony. Przede wszystkim ze względu na brak powodów dla uchwalenia analizowanej regulacji.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny możliwość wprowadzania retroaktywnych przepisów prawa dopuszczalna jest w sytuacjach wyjątkowych, z bardzo ważnych powodów (wyrok TK z 29.01.1992 r., K. 15/91, OTK 1992 r., poz. 8). Oprócz ogólnych zasad takich jak niemożność stanowienia retroaktywnych przepisów prawa karnego materialnego oraz konieczność uregulowania przepisów retroaktywnych w ustawie, Trybunał sformułował też szereg innych obostrzeń, które Projekt narusza. Wśród nich można wskazać to, iż retroaktywność musi być konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistnienia) lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (wyrok z 19.03.2007 r., K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27), przy czym te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji (wyrok z 5.09.2007 r., sygn. P 21/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 96). Ponadto stanowienie retroaktywnych przepisów wymaga

zachowania odpowiednich proporcji, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością powinny równoważyć jej negatywne skutki (zob. wyrok w sprawie o sygn. U 5/06), a retroaktywne przepisy można uznać za konstytucyjne, jeżeli poprawiają one sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych adresatów tej normy (por. wyrok z 25.09.2000 r., K. 26/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 186).

Należy stwierdzić, że analizowane przepisy Ustawy w sposób nieuzasadniony i sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego naruszają zasadę nieretroaktywności przepisów prawa. Wskazana argumentacja uzasadniająca konieczności zmiany przepisów tj. ujednoczenia wymogów dotyczących wniosków i usprawnienia procedowania przed TK, nie służy ważniejszym wartościom, aniżeli zakaz retroakcji zapewniający również ochronę praw nabytych i bezpieczeństwo prawne.

W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na art. 83 Ustawy, zgodnie, z którym w przypadku wniosków złożonych przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie projektowanych przepisów, Prezes Trybunału w ciągu 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, zawiesza postępowania na okres 6 miesięcy i wzywa do uzupełnienia wniosków zgodnie z nowymi wymogami (art. 84 ust. 1 Ustawy). Jeżeli wniosek nie zostanie uzupełniony w terminie, Prezes Trybunału umarza postępowanie (art. 84 ust. 2 Ustawy).

Z rocznego terminu wyznaczonego na rozpoznanie sprawy w zakresie wniosków złożonych przed wejściem w życie nowych przepisów, wyodrębnione zostały wnioski złożone przez organy konstytucyjne. Termin rozpoznania wniosków złożonych przez organy wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji w przepisach Ustawy nie został określony.

W świetle powyższego niniejsze przepisy są niezgodne z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji. Przepisy przejściowe naruszają konstytucyjne prawa podmiotów do niezwłocznego rozpoznania złożonego wniosku, w oparciu o porządek prawny istniejący w dniu zainicjowania sprawy przed TK.

Zgodnie z brzmieniem art. 45 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zasada ekonomiki postępowania dotyczy również postępowania przed TK, jako organem władzy sądowniczej. Zgodnie z nowymi przepisami wnioskodawcy, którzy złożyli wnioski do TK przed wejściem w życie przepisów Ustawy będą czekali rok na rozpoznanie sprawy (art. 83 ust. 2 Ustawy). Minimalny okres oczekiwania na wyznaczenie rozprawy nie został określony dla wnioskodawców, których sprawy zostały zawieszona na 6 miesięcy, z uwagi na braki formalne (tj. ze względu na konieczność dostosowania wniosku do nowych wymogów formalnych, art. 84 Ustawy). Ponadto wnioskodawcom, którym wyznaczono termin rozpoznania wniosku, zgodnie z art. 85 Ustawy, termin ten będzie odroczone. W Ustawie nie wskazano żadnego terminu, o jaki już wyznaczona rozprawa zostanie odroczone. Nowe przepisy dają TK kompetencje do nieograniczonego zwlekania z rozpoznaniem sprawy. Stosowanie przepisów w analizowanym brzmieniu może spowodować, że sprawa, która trafiła do TK, może nie być rozpatrzona nawet przez kilka lat. Zwłoka w rozpatrzeniu konstytucyjności zaskarżonych aktów prawnych wywrze negatywny wpływ na sprawy obywateli, którzy od orzeczeń Trybunału uzależniają swoje prawa i obowiązki. Uchwalony system działania TK w zakresie rozpoznawania wniosków spowoduje szkodę po stronie wnioskodawców. Ponadto, ciągłe zmiany przepisów regulujących zasady postępowania przed TK, w sposób naruszają zasadę niedziałania prawa wstecz, mogą doprowadzić do sytuacji, w której rozpoznanie wniosku zostanie odroczone nawet o kilkanaście lat.

W art. 84 ust. 1 określono, że sprawy z wniosków, które zawierają braki zostaną obligatoryjnie zawieszona na 6 miesięcy. Zawieszenie postępowania na pół roku jest nieuzasadnione i sprzeczne z zasadą ekonomiki procesowej. Co więcej nowa regulacja uniemożliwia rozpoznanie wielu ważnych wniosków.

Podsumowując podnieść należy, iż Ustawa narusza zasadę nieretroaktywności przepisów prawa wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego w sposób nadmierny i nieuprawniony w świetle materii i skutków zawartych w nim przepisów prawnych. Przepisy intertemporalne są niezgodne z brzmieniem art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie gwarantują wnioskodawcy rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

11. art. 89 Ustawy jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

Ustawodawca w art. 89 Ustawy zastrzegł, że, „w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy ogłasza się rozstrzygnięcia Trybunału wydane przed dniem 20 lipca 2016 r. z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z wyjątkiem rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”.

Takie brzmienie przepisu jest absolutnie niedopuszczalne biorąc pod uwagę gwarancje wynikające z art. 190 ust. 2 Konstytucji, iż „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony”.

Przepis Konstytucji jest jasny i precyzyjny, więc jakakolwiek interpretacja bądź wykładnia, z której nie wynika obowiązek natychmiastowej publikacji orzeczeń TK, będzie obarczona błędem. Co więcej, przepis ten pełni również funkcje gwarancyjną, dającą pewność, iż przepisy uznane przez TK za niezgodne z Konstytucją zostaną niezwłocznie wyeliminowane z obrotu prawnego. Od publikacji orzeczeń Trybunału ustrojodawca nie uczynił żadnego wyjątku. Co więcej, nie upoważnił żadnego innego organu państwa do recenzowania lub oceniania orzeczeń albo do weryfikowania, czy są one zgodne z ustawą o Trybunale, czy też nie. Wszystkie orzeczenia mają być ogłoszone, co więcej, ma się to odbyć niezwłocznie.

Art. 89 Ustawy znalazł się w przepisach przejściowych i stanowi dość nieudolną próbę zdjęcia odpowiedzialności z Prezesa Rady Ministrów za niepublikowanie wyroków Trybunału począwszy od 9 marca 2016 r. Ustawodawca arbitralnie i błędnie zakłada, że przed 20 lipca 2016 r. jakiegokolwiek rozstrzygnięcia Trybunału zostały wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Co więcej, czyni wyjątek dla „rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”. Chodzi tutaj tylko i wyłącznie o uchwaloną 22 grudnia 2015 r. nowelizację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która w wyroku z 9 marca 2016 r. (K 47/15), została uznana przez Trybunał w całości za niezgodną z Konstytucją.

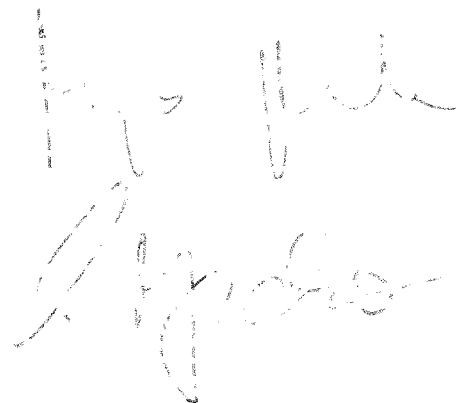
To nie Ustawodawca ma decydować, które orzeczenia TK mają być publikowane. To nie Ustawodawca ma także decydować, czy odmowa publikacji wyroku Trybunału ma podłoże ustawowe. Ustrojodawca wprowadził obowiązek niezwłocznego publikowania

wszystkich orzeczeń podlegających publikacji, a odmowa publikacji stanowi delikt konstytucyjny.

Podsumowując, Wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom art. 6 ust. 5, art. 6 ust. 7, art. 16 ust. 1, art. 26 ust. 1 lit. e, art. 26 ust. 2, art. 26 ust. 3 w zw. z art. 38 ust. 3, art. 30 ust. 5 w zw. z art. 61 ust. 1, art. 68 ust. 5, ust. 6 i ust. 7, art. 83, art. 84, art. 85 oraz art. 90 Ustawy są niezgodne z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji. Brzmienie art. 6 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 7 oraz art. 68 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 Ustawy naruszają prawa i wolności obywateli przewidziane w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Naruszenie przez przepisy jednej ustawy tak wielu fundamentalnych zasad ustrojowych powinno skutkować utratą mocy kwestionowanych przepisów, gdyż ich stosowanie jest nie do pogodzenia z zapewnieniem poszanowania gwarancji konstytucyjnych.

Załączniki:

- lista grupy posłów będących Wnioskodawcą
- 5 odpisów niniejszego wniosku wraz z załącznikami

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. J. J.', written in a cursive style.