



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 27/01/2017

VII.510.31.2016.ST/MW

Trybunał Konstytucyjny

w Warszawie

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	27. 01. 2017
L.dz.	L.zał.

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.)

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) w zakresie, w jakim pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy z art. 24 i art. 60 Konstytucji RP;
- 2) art. 19 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) z art. 10, art. 173, art. 190 ust. 2 i art. 194 ust. 2 Konstytucji RP;

- 3) art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) z art. 190 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;
- 4) art. 26 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073) z art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP;
- 5) art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) w zakresie, w jakim pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną, z art. 5, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 191 ust. 1 pkt 1-5 w zw. z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP, art. 193, art. 208 ust. 1 w zw. z art. 80 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2016 r. uchwalono dwie ustawy: 1) ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej jako: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), 2) ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073; dalej jako: ustawa o statusie sędziów TK). Później uchwalona została ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej jako: Przepisy wprowadzające). Niektóre przepisy tych ustaw budzą poważne wątpliwości konstytucyjne, które przedstawione zostały w niniejszym wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Niezgodność art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1, a także art. 13 ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy z art. 24 i art. 60 Konstytucji RP

Treść kwestionowanych przepisów wraz z ich wykładnią

Stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jednostkami organizacyjnymi w Trybunale są Kancelaria Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału. Kancelaria Trybunału zapewnia organizacyjne i administracyjne warunki pracy Trybunału (art. 18 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Natomiast Biuro Służby Prawnej Trybunału zapewnia obsługę merytoryczną bezpośrednio związaną z działalnością orzeczniczą Trybunału i pomocą w tym zakresie w pracy sędziów Trybunału (art. 24 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Przepisy regulujące działalność Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. (art. 1 pkt 2 Przepisów wprowadzających), gdyż z tym dniem znosi się Biuro Trybunału oraz tworzy się Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału (art. 11 ust. 1 Przepisów wprowadzających). Do tego czasu zachowują natomiast swoją moc obowiązującą na podstawie art. 3 Przepisów wprowadzających, przepisy art. 18 ust. 1, 4 i 5 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), a więc przepisy regulujące działalność Biura Trybunału zapewniającego organizacyjne i administracyjne warunki pracy Trybunału. Podobne zadania Biuro Trybunału realizowało pod rządami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz.

293) – art. 121 ust. 1 tej ustawy. Pracownicy Biura Trybunału zatrudnieni na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału i pomocą w tym zakresie w pracy sędziów Trybunału tworzyli też służbę prawną Trybunału (art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym). Także art. 17 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) powierzał Biuru Trybunału zadanie zapewnienia organizacyjnych i administracyjnych warunków pracy Trybunałowi.

Przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przewidują natomiast – jak już wskazano – funkcjonowanie dwóch jednostek organizacyjnych zapewniających obsługę Trybunału, realizujących zadania, które dotychczas były wykonywane przez Biuro Trybunału. Ustawodawca nie poprzestał jednak na owych modyfikacjach organizacyjnych, lecz postanowił także przeprowadzić swoistą weryfikację kadrową dotychczasowych pracowników Biura Trybunału. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 Przepisów wprowadzających pracownicy Biura Trybunału zachowują uprawnienia i wykonują obowiązki pracownicze zgodnie z zakresem wynikającym z dotychczasowych aktów, na podstawie których powstał ich stosunek pracy do dnia:

- 1) 31 grudnia 2017 r. jeżeli przyjęli proponowane warunki pracy i płacy na dalszy okres w związku z likwidacją Biura Trybunału albo
- 2) wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w ust. 2, albo
- 3) rozwiązania stosunku pracy, o którym mowa w ust. 4.

W myśl zaś art. 13 ust. 2 tej ustawy stosunki pracy z pracownikami Biura Trybunału wygasają z dniem 31 grudnia 2017 r., jeżeli:

- 1) do dnia 30 września 2017 r. nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy na dalszy okres w związku z likwidacją Biura Trybunału albo
- 2) przed dniem 15 grudnia 2017 r. odmówią przyjęcia nowych warunków pracy i płacy zaproponowanych im w związku z likwidacją Biura Trybunału.

Pracodawca nie później niż do dnia 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika, o którym mowa w ust. 1, o terminie wygaśnięcia stosunku pracy albo o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy w związku z likwidacją Biura

Trybunału (art. 13 ust. 3 Przepisów wprowadzających). Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę może nastąpić za wypowiedzeniem (art. 13 ust. 4 Przepisów wprowadzających). Natomiast w myśl art. 13 ust. 5 Przepisów wprowadzających, w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w art. 13 ust. 2 lub wypowiedzenia, o którym mowa w art. 13 ust. 4, pracownikom Biura Trybunału przysługuje odprawa pieniężna ustalana na zasadach określonych w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2016 r., poz. 1474). Oznacza to, że pracownikowi Biura Trybunału będzie w tych przypadkach przysługiwała odprawa pieniężna w wysokości: 1) jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w Biurze Trybunału krócej niż 2 lata; 2) dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w Biurze Trybunału od 2 do 8 lat; 3) trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w Biurze Trybunału ponad 8 lat.

W świetle powołanych Przepisów wprowadzających stosunki pracy z pracownikami Biura Trybunału wygasną, jeśli w terminie określonym w ustawie nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy albo odmówią oni przyjęcia nowych warunków pracy i płacy w związku z likwidacją Biura Trybunału.

Ustawodawca w treści przepisów art. 13 Przepisów wprowadzających posługuje się konsekwentnie określeniem „likwidacja Biura Trybunału”, chociaż w istocie nie chodzi tutaj o likwidację jednostki organizacyjnej zapewniającej obsługę Trybunału, lecz wyłącznie o zmianę jej struktury organizacyjnej, przy równoczesnym pozostawieniu w nowo tworzonej strukturze tożsamyh zadań realizowanych dotychczas w ramach Biura Trybunału. Podkreślenia wymaga, że dotychczasowe cele i zadania Biura Trybunału będą realizowane w dalszym ciągu przez Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału, skoro nie uległ i nie mógł ulec zmianie zakres zadań i celów realizowanych przez sam Trybunał Konstytucyjny, a więc organ, który jest obsługiwany przez jednostki pomocnicze. W rzeczywistości więc regulacje zawarte w art. 13 Przepisów wprowadzających nie służą dostosowaniu struktury organizacyjnej jednostki obsługującej Trybunał do nowych zadań tego organu, lecz służą weryfikacji dotychczasowych pracowników Biura Trybunału. Przy czym Przepisy wprowadzające nie zawierają żadnych

kryteriów dokonywania tej weryfikacji. Wystarczy, że nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy i płacy, a stosunek pracy z dotychczasowym pracownikiem Biura wygaśnie z mocy samego prawa (art. 13 ust. 2 pkt 1 Przepisów wprowadzających).

Mając na uwadze powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich uczynił przedmiotem zaskarżenia art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1, a także art. 13 ust. 3 Przepisów wprowadzających, przy czym ten ostatni przepis w zakresie, w jakim pracodawca nie później niż do dnia 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy. Przepisy te przewidują bowiem wygaśnięcie dotychczasowych stosunków pracy z mocy samego prawa, jeżeli pracodawca nie zaproponował nowych warunków pracy i płacy. Pracodawca ponadto jest zobowiązany wyłącznie do powiadomienia na piśmie pracownika o terminie wygaśnięcia jego stosunku pracy. Nie jest natomiast zobowiązany do wskazania pracownikowi powodów, dla których nie zaproponował mu nowych warunków pracy i płacy.

**Wzorce kontroli art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 i art. 13 ust. 3
Przepisów wprowadzających**

Zgodnie z art. 60 Konstytucji RP obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z art. 60 Konstytucji RP wynika w związku z tym konstytucyjne prawo obywatela do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej na jednakowych zasadach. Użyte w tym przepisie pojęcie „służby publicznej” obejmuje ogół stanowisk w organach władzy publicznej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2002 r. o sygn. akt SK 18/01. Nie ma więc wątpliwości, że dotyczy ono także pracowników Biura Trybunału, do których stosuje się przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych (art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r. o sygn. akt K 51/12, „dostęp do służby publicznej obejmuje (...) nie tylko etap wstąpienia do

służby publicznej, ale również etap pozostawania w służbie publicznej aż do jej opuszczenia. Jednakowe zasady, o których mowa w art. 60 Konstytucji, powinny zatem obowiązywać zarówno osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, jak i osoby, które w służbie tej pozostają. Gdyby bowiem przyjąć, że do tych ostatnich osób art. 60 Konstytucji nie znajduje zastosowania, to należałoby dojść do wniosku, że prawo dostępu do służby publicznej ma charakter iluzoryczny. Należy zauważyć, że tak szerokie rozumienie pojęcia dostępu do służby publicznej występuje w dotychczasowym utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał przyjmuje, że z art. 60 Konstytucji wynika nie tylko nakaz ustanowienia przejrzystych i jasnych reguł przyjęcia do służby, ale również takich samych reguł stosowanych podczas zwalniania ze służby. Ustawodawca powinien w sposób jednakowy dla wszystkich obywateli uregulować zarówno kryteria zwalniania ze służby publicznej, jak i procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie (zob. wyroki TK: z 14 grudnia 1999 r. o sygn. SK 14/98 oraz z 10 kwietnia 2002 r. o sygn. K 26/00). Kwestia zwolnienia ze służby publicznej pojawia się natomiast w odniesieniu do osób, które zostały już do tej służby przyjęte.”

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że art. 60 Konstytucji RP stanowi adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Dotyczą one bowiem osób pełniących służbę publiczną w rozumieniu art. 60 Konstytucji RP, zaś ich treść reguluje dostęp do służby publicznej, a konkretnie zwolnienie z tej służby.

Zaskarżone przepisy powinny także podlegać ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 24 Konstytucji RP. Stosownie do jego treści, praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. W świetle treści art. 24 Konstytucji RP na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako „słabszej” strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stworzenia określonych gwarancji prawnych dotyczących zarówno ochrony osoby pracownika, jak i jego interesów. W wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. o sygn. akt Kp 1/11 Trybunał Konstytucyjny uznał, że zachowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP) dyktuje przyjęcie reguły stanowienia i interpretacji prawa, która zakazywać będzie arbitralnego traktowania pracownika jako przedmiotu pracy. W związku z tym ochrona pracy powinna być rozpatrywana nie tylko w kontekście instytucjonalnych gwarancji

determinujących pewną sferę działania jednostek w społeczeństwie, lecz za jej ustrojowe źródło musi być uznawane poszanowanie praw każdego człowieka funkcjonującego w określonej relacji pracowniczej.

Na tle regulacji zawartej w art. 24 Konstytucji RP postrzegać też należy szczególną ochronę pracowników w wypadku rodzicielstwa i macierzyństwa (art. 71 Konstytucji RP). Ustawodawca wprowadzając regulacje dotyczące ustania stosunku pracy musi mieć na uwadze również tę kategorię pracowników. Ustawodawca musi w związku z tym respektować to, że matka przed urodzeniem i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych.

Z art. 24 Konstytucji RP wynika w związku z tym zakaz przyjmowania arbitralnych regulacji w zakresie ustania stosunków pracy. Zakaz ten nabiera szczególnego znaczenia wówczas, gdy to państwo jest pracodawcą, a więc wówczas, gdy państwo poprzez stanowienie prawa kształtuje relacje pracownicze pomiędzy swoimi jednostkami organizacyjnymi a zatrudnionymi w nich osobami.

Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności

Zaskarżone przepisy art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 Przepisów wprowadzających przewidują wygaśnięcie stosunków pracy pracowników Biura Trybunału, jeżeli do dnia 30 września 2017 r. nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy w związku z likwidacją Biura Trybunału. Wskazane Przepisy wprowadzające nie zawierają jakichkolwiek kryteriów merytorycznych weryfikacji dotychczasowej kadry urzędniczej zatrudnionej w Biurze Trybunału. Zastosowana konstrukcja prawna sprowadza się więc do tego, że jeśli bez podania jakiegokolwiek przyczyny pracownikom Biura Trybunału nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy i płacy, to ich stosunki pracy wygasną z mocy samego prawa. Problem konstytucyjny, jaki pojawia się na tle tych przepisów dotyczy więc tego, czy respektowane jest przez ustawodawcę prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP) wówczas, gdy

w samym tekście ustawy nie zostały wysłowione owe zasady dalszego dostępu do służby publicznej.

Kolejny problem konstytucyjny dotyczy tego, czy Rzeczpospolita Polska rzeczywiście chroni pracę (art. 24 Konstytucji RP), jeśli zezwala na to, aby w sposób arbitralny doszło do wygaszenia stosunków pracy z pracownikami Biura Trybunału, ignorując dodatkowo fakt, że wśród tych pracowników mogą znajdować się osoby podlegające szczególnej ochronie prawnej (art. 71 Konstytucji RP).

Wskazane powody uzasadniają zarzut, że przepisy art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 i art. 13 ust. 3 Przepisów wprowadzających są niezgodne z art. 24 i art. 60 Konstytucji RP.

Argumenty na poparcie zarzutu niekonstytucyjności art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 i art. 13 ust. 3 Przepisów wprowadzających

Jak już wskazano, zaskarżone przepisy nie zawierają jakichkolwiek przesłanek merytorycznych, którymi powinien kierować się pracodawca, decydując się na to, że stosunek pracy z pracownikiem Biura Trybunału ustanie poprzez jego wygaśnięcie. Pracodawca zobowiązany jest w tym zakresie (art. 13 ust. 3 Przepisów wprowadzających) wyłącznie do powiadomienia nie później niż do dnia 30 września 2017 r. pracownika o terminie wygaśnięcia jego stosunku pracy. Nie spoczywa na nim natomiast powinność poinformowania pracownika o powodach, które sprawiły, że jego stosunek pracy ustanie z mocy samego prawa. Ustawodawca w treści kwestionowanych przepisów nie nawiązał przykładowo choćby do wymogów kwalifikacyjnych zawartych w art. 26 ust. 2, art. 28 ust. 1, czy też w art. 30 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, których spełnienie mogłoby warunkować dalszą pracę. Wymogi te zresztą nie są wygórowane (przykładowo asystentem sędziego może być osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce za równorzędne), co może dodatkowo w kontekście

kwestionowanych przepisów powodować, że w wyniku ich zastosowania dojdzie do wygaszenia stosunków pracy osób posiadających o wiele wyższe kwalifikacje merytoryczne.

Zgodnie z zaskarżonymi Przepisami wprowadzającymi pracodawca ma więc możliwość całkowicie arbitralnego decydowania o tym, kto w dalszym ciągu zachowa swój status pracowniczy. Przepisy te w sposób przedmiotowy traktują dotychczasowych pracowników Biura Trybunału. Nie nakazują one bowiem uwzględniać przy podejmowaniu decyzji o dalszym zatrudnieniu ich kwalifikacji ani takich indywidualnych właściwości, jak macierzyństwo czy rodzicielstwo. Oznacza to, że ustawodawca odstąpił od konstytucyjnego obowiązku wynikającego z art. 24 Konstytucji RP stworzenia gwarancji prawnych ochrony osoby pracownika przed nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy. Pracodawca, nieskrępowany jakimikolwiek przesłankami merytorycznymi, całkowicie dowolnie może decydować o dalszym losie dotychczasowych pracowników Biura Trybunału. Ich praca, wbrew art. 24 Konstytucji RP, nie podlega więc jakiejkolwiek ochronie ze strony Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo że zakres zadań realizowanych przez nowo utworzone jednostki organizacyjne Trybunału jest tożsamy z zadaniami dotychczas realizowanymi w strukturze organizacyjnej Biura Trybunału. Wygaśnięcie stosunku pracy z mocy samego prawa pozbawia też tych pracowników w szczególności ochrony sądowej. Droga sądowa jest co prawda otwarta w tym przypadku w znaczeniu formalnym, sąd nie zbada natomiast przyczyn niezaproponowania przez pracodawcę pracownikowi nowych warunków pracy i płacy.

W wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. o sygn. akt Kp 1/11 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „realizowana przez państwo ochrona pracy nie ma charakteru absolutnego. Może zatem – w określonych sytuacjach – być uzasadnione posługiwanie się rozwiązaniami modyfikującymi dotychczasowy status pracowników oraz ograniczającymi przysługujące im prawa. Ustawodawca (...) musi jednak posługiwać się adekwatnymi instrumentami prawnymi, aby nie doprowadzić do faktycznego zniesienia wszelkich gwarancji ochronnych przynależnych pracy oraz wykonującym ją podmiotom niezależnie od rodzaju i formy zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim tych mechanizmów wykorzystywanych przez

ustawodawcę, które ingerują w stabilizację stosunku pracy urzędników realizujących zadania związane z obsługą administracyjną państwa”.

Powyższe uwagi prowadzą to do wniosku, że art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 Przepisów wprowadzających są niezgodne z art. 24 Konstytucji RP przez to, że w żadnym zakresie nie zapewniają ochrony stosunku pracy pracowników Biura Trybunału.

Zaskarżone Przepisy wprowadzające pozostają także w kolizji z art. 60 Konstytucji RP. Gwarantuje on obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z dnia 14 grudnia 1999 r. o sygn. akt K 14/98; z dnia 10 kwietnia 2002 r. o sygn. akt K 26/00; z dnia 23 stycznia 2014 r. o sygn. akt K 51/12) z art. 60 Konstytucji RP wynika nie tylko nakaz ustanowienia przejrzystych i jasnych reguł przyjęcia do służby publicznej, ale także wymóg przyjęcia takich samych reguł podczas zwalniania ze służby. Treść art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 Przepisów wprowadzających w sposób wyraźny wskazuje, że w tym przypadku ustawodawca nie ustanowił żadnych przejrzystych i jasnych reguł zwalniania pracowników Biura Trybunału ze służby publicznej. Z przepisów tych wynika, że stosunki pracy pracowników Biura Trybunału wygasają, jeżeli nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy. Zaproponowanie bądź niezapropionowanie tych warunków zostało natomiast pozostawione w wyłącznej gestii pracodawcy, który w tym zakresie nie jest krępowany jakimikolwiek merytorycznymi przesłankami zawartymi w ustawie. Ustawa nie zapewnia więc obiektywnych kryteriów doboru osób do dalszego pełnienia służby publicznej, nie zapewnia tym osobom równości szans i uniknięcia dyskryminacji.

W sytuacji, gdy brak jest w ustawie przejrzystych kryteriów dalszego obsadzania stanowisk w służbie publicznej, nie można uznać, że kwestionowane przepisy respektują wynikającą z art. 60 Konstytucji RP zasadę „dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.” Zasady te, w sposób arbitralny i niepodlegający zewnętrznej kontroli, będzie ustalał dla pracowników Biura Trybunału ich pracodawca. W związku z tym art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1, art. 13 ust. 3 Przepisów wprowadzających są niezgodne z art. 60

Konstytucji RP przez to, że nie stwarzają pracownikom Biura Trybunału gwarancji pozostania w służbie publicznej na jednakowych zasadach.

Niezgodność art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego z art. 10, art. 173, art. 190 ust. 2 i art. 194 ust. 2 Konstytucji RP

Treść kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią

Zgodnie z art. 19 Przepisów wprowadzających wyroki Trybunału oraz rozstrzygnięcia Trybunału podjęte z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym albo ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podlegają ogłoszeniu w odpowiednich dziennikach urzędowych po zarządzeniu ich ogłoszenia przez sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału, chyba że dotyczą one aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Powołany przepis stanowi próbę rozwiązania problemu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które dotychczas nie zostały opublikowane w organie urzędowym.

Art. 19 Przepisów wprowadzających po pierwsze, dzieli orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na wyroki oraz rozstrzygnięcia; po drugie, zawiera ocenę przez organ władzy ustawodawczej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zawierającą się w sformułowaniu „podjęte z naruszeniem ustawy”; po trzecie, uprawnia sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału do zarządzenia ogłoszenia tych orzeczeń w dziennikach urzędowych; po czwarte, zwalnia z obowiązku ogłoszenia w dziennikach urzędowych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą; po piąte, przewiduje tak określoną publikację orzeczeń według

kryterium temporalnego, tj. dotyczy orzeczeń wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy; po szóste, potwierdza, że w obrocie prawnym znajdują się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które nie zostały wbrew regule określonej w art. 190 ust. 2 Konstytucji RP „niezwłocznie ogłoszone w organie urzędowym”.

Wzorce konstytucyjne oraz ich wykładnia

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 19 Przepisów wprowadzających powinien podlegać ocenie na tle art. 10, art. 173, art. 190 ust. 2 i art. 194 ust. 2 Konstytucji RP.

W myśl art. 10 ust. 1 Konstytucji RP 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. Z art. 173 Konstytucji RP wynika natomiast, że sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Odrębność władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP) trzeba rozważać w kontekście art. 10 Konstytucji RP, określającego 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 nawzajem. Z konstytucyjnych gwarancji dotyczących władzy sądowniczej należy natomiast wyprowadzić wniosek, że dopuszczalna jest wyłącznie ingerencja organów innych władz w pozaorzeczniczą sferę działalności władzy sądowniczej.

Odrębność i niezależność sądów i Trybunałów od pozostałych władz oznacza, że przyznane im kompetencje i uprawnienie nie mogą być wykonywane przez inne podmioty (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r. o sygn. akt K 28/04; z dnia 29 listopada 2005 r. o sygn. akt P 16/04). W związku z tym niedopuszczalna jest jakakolwiek ingerencja innych władz w sprawy objęte monopolem sądów i Trybunałów (wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r. o sygn. akt K 31/12). W przypadku Trybunału Konstytucyjnego ów monopol wynika m. in. z treści art. 188 Konstytucji RP oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Ten ostatni przepis stanowi, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Stosownie zaś do art. 190 ust. 2 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Art. 190 ust. 2 Konstytucji RP zawiera nakaz niezwłocznego ogłoszenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP, a więc hierarchicznej zgodności aktów normatywnych oraz zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. W literaturze zwraca się uwagę (por. A. Mączyński, J. Podkowik, *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243*, t. II pod red. M. Safjana i L. Boska, komentarz do art. 190, s. 1198-1199), że „za brakiem prawa do odmowy publikacji orzeczenia przemawiają następujące argumenty. Po pierwsze, w świetle art. 190 ust. 1 orzeczenia są ostateczne od chwili ogłoszenia uczestnikom postępowania, a co za tym idzie – nie istnieje żadna prawna możliwość ich zmiany lub zaskarżenia orzeczenia ani ograniczenia wynikających bezpośrednio z Konstytucji RP skutków prawnych orzeczenia przez związane z promulgacją czynności faktyczne Prezesa TK albo wydawcy dziennika urzędowego. Po drugie, komentowany przepis używa trybu oznajmującego <<podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu>>. Skoro żaden organ państwa nie ma możliwości doprowadzenia do zmiany orzeczenia, a jednocześnie Konstytucja RP nie pozostawia nikomu luzu decyzyjnego w tym zakresie, nie można tego domniemywać.”

Zgodnie natomiast z art. 194 ust. 2 Konstytucji RP Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Art. 194 ust. 2 Konstytucji RP nie tylko określa na poziomie konstytucyjnym tryb powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Określa on także strukturę wewnętrzną Trybunału Konstytucyjnego, przyznając Prezesowi, Wiceprezesowi oraz Zgromadzeniu Ogólnemu status organów mających rangę konstytucyjną. W związku

z tym treść art. 194 ust. 2 Konstytucji RP nie pozostawia wątpliwości, że funkcje kierownicze wykonuje Prezes Trybunału, a w jego zastępstwie Wiceprezes Trybunału. Skoro Konstytucja w sposób enumeratywny normuje funkcje kierownicze w Trybunale Konstytucyjnym, to obowiązkiem ustawodawcy jest powstrzymanie się od jakichkolwiek modyfikacji w tym zakresie, czy też od tworzenia funkcji kierowniczych nieznanych Konstytucji RP.

To Prezes, ewentualnie Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego w zastępstwie Prezesa, kieruje pracą Trybunału i reprezentuje Trybunał na zewnątrz. Oznacza to, że ustawodawca nie może dowolnie regulować materii kierowania pracami Trybunału i reprezentowania Trybunału na zewnątrz, wówczas, gdy stanowisko Prezesa (Wiceprezesa) Trybunału pozostaje obsadzone.

Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności

Na tle art. 19 Przepisów wprowadzających pojawia się kilka istotnych problemów konstytucyjnych. Pierwszy z nich wiąże się z zawartym w art. 19 Przepisów wprowadzających stwierdzeniem „wyroki Trybunału oraz rozstrzygnięcia Trybunału podjęte z naruszeniem przepisów ustawy” i dotyczy przyznania sobie przez władzę ustawodawczą uprawnienia do oceny prawidłowości orzeczeń wydawanych przez organ władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Mocą tego przepisu władza ustawodawcza, nie mając w tym zakresie żadnego umocowania w Konstytucji RP, ocenia bowiem ostateczne i mające powszechną moc obowiązującą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Drugi problem konstytucyjny dotyczy tego, że w przekonaniu ustawodawcy wyrażonym w treści art. 19 Przepisów wprowadzających dopuszczalne jest niepublikowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP. Publikacji nie podlegają bowiem te orzeczenia, które dotyczą aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą.

Trzeci problem konstytucyjny, jaki pojawia się na gruncie art. 19 Przepisów wprowadzających, dotyczy powierzenia sędziemu pełniącemu obowiązki Prezesa Trybunału kompetencji do zarządzania ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziennikach urzędowych oraz do dokonywania selekcji tych orzeczeń na te, które podlegają opublikowaniu i te, które, z uwagi na to, że dotyczą aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą, nie podlegają publikacji.

Mając na uwadze przedstawione problemy konstytucyjne art. 19 Przepisów wprowadzających powinien zostać skonfrontowany z wzorcami konstytucyjnymi zawartymi w art. 10, art. 173, art. 190 ust. 2 i art. 194 ust. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis jest bowiem niezgodny z tymi wzorcami.

Argumenty i dowody na poparcie zarzutów niekonstytucyjności

Nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że treść art. 19 Przepisów wprowadzających nawiązuje w sposób bezpośredni do tradycji PRL. Zgodnie z art. 20 ust. 1 Konstytucji PRL najwyższym organem władzy państwowej był Sejm PRL, który sprawował kontrolę nad działalnością innych organów władzy (art. 20 ust. 3 Konstytucji PRL). W art. 19 Przepisów wprowadzających ustawodawca przyznał również sobie w sposób jednoznaczny kompetencję do kontroli innych organów władzy publicznej, w tym przypadku do kontroli orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wynika to z gramatycznego brzmienia art. 19 Przepisów wprowadzających mówiącego o „wyrokach Trybunału oraz rozstrzygnięciach Trybunału podjętych z naruszeniem przepisów ustawy (...), wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy.” Parlament dokonał więc samodzielnej oceny orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i uznał, że co najmniej część z nich została wydana z naruszeniem ustaw o Trybunale Konstytucyjnym. Problem polega jednak na tym, że żadna norma konstytucyjna nie przyznaje w tym zakresie jakichkolwiek uprawnień organom władzy ustawodawczej.

Z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowej. Sądy i Trybunały są zaś nie tylko władzą niezależną, lecz także władzą odrębną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP). W rezultacie przyznane sądom i Trybunałom kompetencje nie mogą być wykonywane przez inne podmioty, w tym podmioty należące do segmentu władzy ustawodawczej (Sejm i Senat). W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r. o sygn. akt K 39/16 wskazano, że „wkroczenie władzy ustawodawczej za pomocą aktu prawa powszechnie obowiązującego (ustawy) w sferę władzy sądowniczej, będące przejawem swoistego wymiaru sprawiedliwości wobec sędziów konstytucyjnych wydających wyroki w imieniu Rzeczypospolitej, jest nie do pogodzenia ze standardami państwa prawnego i do tej pory było obce kręgowi kultury prawnej, do której przynależy Polska. Ustawodawca zrecenzował (...) konkretne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, podjęte przez konkretnych sędziów TK w odniesieniu do konkretnych spraw. Przypisał sędziom TK działania niezgodne z prawem, usprawiedliwiając w ten sposób wcześniejszą odmowę publikacji wyroków TK przez organ wydający dziennik urzędowy, i przydając samej czynności ogłoszenia orzeczenia Trybunału charakter wyjątku uzależnionego od woli władzy ustawodawczej. I jakkolwiek z konstytucyjnego punktu widzenia ocena (...) nie może mieć i nie ma żadnego waloru prawnego, sama taka praktyka oczywiście narusza zasadę podziału i równowagi władz, obowiązek współpracy i współdziałania między konstytucyjnymi organami władzy, niezależność sądów i trybunałów oraz wszystkie te normy i zasady, które konstytuują elementarne podstawy ustroju państwa”.

Przedstawione argumenty w sposób dostateczny uzasadniają zarzut, że art. 19 Przepisów wprowadzających jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP przez to, że wprowadza nie mającą jakiegokolwiek umocowania w Konstytucji RP ocenę ostatecznych i mających moc powszechnie obowiązującą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 19 Przepisów wprowadzających jest także niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP. Przewiduje on bowiem, że istnieje kategoria orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które pomimo, że zostały wydane w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP, nie podlegają ogłoszeniu w organie urzędowym. Z art. 19

Przepisów wprowadzających wynika, że takiemu ogłoszeniu nie podlegają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Treść art. 19 Przepisów wprowadzających w tym zakresie pozostaje w oczywistej kolizji z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP. Z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, bez żadnego wyjątku, wydane w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. W związku z tym ustawodawca nie posiada swobody decydowania o tym, które orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają publikacji. Uzasadnia to zarzut, że art. 19 Przepisów wprowadzających jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że zezwala na niepublikowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą.

Zaskarżona regulacja godzi też w zasadę ustrojową określoną w art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela. Zarówno z ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (art. 104 ust. 3), jak też z ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (art. 40 ust. 3) wynikało, że Trybunał nie umarza postępowania, jeżeli akt normatywny utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Art. 19 Przepisów wprowadzających ignorując fundamentalną zasadę ustrojową, nakazującą Państwu Polskiemu zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, zakazuje publikowania orzeczeń dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą także wówczas, gdy orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny było konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Okoliczność ta dodatkowo wzmacnia argumentację, że art. 19 Przepisów wprowadzających jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 19 Przepisów wprowadzających jest także niezgodny z art. 194 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten powierza zarządzanie ogłoszenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego sędziemu pełniącemu obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy funkcja kierownicza w Trybunale Konstytucyjnym jest obsadzana zgodnie z art. 194 ust. 2 Konstytucji RP i do osób

wskazanych w owej normie konstytucyjnej należy kierowanie Trybunałem i reprezentowanie go na zewnątrz. Ponadto, art. 19 Przepisów wprowadzających w istocie nakazuje powtórzyć czynność dokonaną już w przeszłości przez konstytucyjny organ Trybunału Konstytucyjnego, tj. przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. To mianowicie Prezes Trybunału Konstytucyjnego każdorazowo zarządzał ogłoszenie orzeczenia w organie urzędowym i to nie z powodu jego beczynności owe orzeczenia nie były ogłaszane.

Art. 19 Przepisów wprowadzających jest w związku z tym niezgodny z art. 194 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż po pierwsze powierza czynność zarządzenia ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego osobie nie pełniącej konstytucyjnej, kierowniczej funkcji w Trybunale; po drugie, przez to, że uznaje za nieistniejące czynności dokonane w tym zakresie w przeszłości przez urzędującego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego kierującego pracami tego organu.

Niezgodność art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego z art. 190 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji RP

Treść kwestionowanych przepisów wraz z ich wykładnią

Stosownie do art. 18 pkt 2 Przepisów wprowadzających sędzia Trybunału, któremu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału przydziela sprawy sędziom Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i stwarza im warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziów Trybunału. Z art. 21 ust. 1 Przepisów wprowadzających wynika zaś, że sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału zwołuje posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego w sprawie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału niezwłocznie i zawiadamia sędziów Trybunału o terminie

tego posiedzenia. W posiedzeniu tym uczestniczą sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału ustala porządek obrad oraz im przewodniczy (art. 21 ust. 2 Przepisów wprowadzających).

Zaskarżony art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 Przepisów wprowadzających mają charakter dostosowujący. Ich zakres zastosowania został ograniczony do sytuacji istniejącej w dniu ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw. Z kwestionowanych przepisów art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 Przepisów wprowadzających wynika, że intencją ustawodawcy było objęcie tymi regulacjami osób, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji na sędziów Trybunału Konstytucyjnego na obsadzone już prawidłowo stanowiska sędziowskie. Prawidłowość wyboru przez Sejm VII kadencji trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie budzi bowiem żadnych wątpliwości i została ona kilkakrotnie potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15; wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15; wyrok z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15; wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16; postanowienie z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15). Osoby, o których mowa w kwestionowanych przepisach, a dotyczą ich uchwały Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1182-1184), złożyły natomiast ślubowanie wobec Prezydenta RP, jednak z uwagi na to, że zostały wybrane na już zajęte stanowiska sędziowskie, nie zostały dopuszczone do sprawowania urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca w art. 18 pkt 2 Przepisów wprowadzających nakazuje przydzielenie tym osobom spraw, w art. 21 ust. 2 Przepisów wprowadzających upoważnia zaś je do udziału w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego mającym na celu wyłonienie kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału.

W świetle powyższego w art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 Przepisów wprowadzających została podjęta przez ustawodawcę po raz kolejny próba zmiany obsady Trybunału Konstytucyjnego poprzez pominięcie sędziów, którzy zostali przez Sejm VII kadencji prawidłowo wybrani i zastąpienia ich osobami, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji wbrew Konstytucji RP, tj. na stanowiska już obsadzone. W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie wyraźnie

stwierdził, że o statusie sędziego Trybunału należy mówić już w momencie zakończenia procedury wyboru kandydata na sędziego przez Sejm, co w tym przypadku nastąpiło w dniu 8 października 2015 r. Podkreślił również, że uchwała Sejmu w tej sprawie jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. W rezultacie Sejm nie może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości bądź *post factum* go konwalidować. Oznacza to, że uchwały Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów na obsadzone prawidłowo stanowiska sędziowskie zmierzały do niedopuszczalnego konstytucyjnie powiększenia składu Trybunału.

Treść wzorców kontroli wraz z ich wykładnią

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przyznanie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego mocy powszechnie obowiązującej powoduje, że żaden organ władzy publicznej nie może w sprawie rozstrzygniętej już przez Trybunał Konstytucyjny zająć stanowiska odmiennego niż wyrażone w tym orzeczeniu. Orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego są związani także sędziowie Trybunału od momentu jego wydania. W wyroku z dnia 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07, OTK z 2007 r. Nr 5/A, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „skoro (...) wiadomo, że jakieś normy zostały już uznane za niekonstytucyjne mocą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, to nawet w okresie poprzedzającym oficjalną promulgację, wszystkie organy, w których gestii leży stosowanie aktu, z którego pochodzą zdyskwalifikowane konstytucyjnie normy, powinny w granicach przysługującego im zakresu uznania administracyjnego, luzu decyzyjnego, z wykorzystaniem instrumentów będących do ich dyspozycji oraz kompetencji im przysługujących, działać w taki sposób, aby minimalizować skutki stosowania przepisów, o których wiadomo już, że są niekonstytucyjne. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że dopiero formalna promulgacja wyroku powoduje taki właśnie skutek. Przeciwnie, organy stosujące prawo powinny – w granicach swych kompetencji i umiejętności, z uwagi na brzmienie art. 7 i art. 8 Konstytucji – przeciwdziałać utrwaleniu niekonstytucyjnego stanu,

nie zaś biernie oczekiwać na ostateczne usunięcie w formalny sposób z obrotu prawnego aktu, którego niekonstytucyjność już stwierdzono.”

W kontekście ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę (por. Mączyński/Podkowik, *op. cit.*, s. 1191-1192), że „ostateczność orzeczeń wskazuje na wolę ustrojodawcy, by sprawy dotyczące konstytucyjności prawa lub spory pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa były w sposób wiążący rozstrzygane przez profesjonalny i niezależny organ sądowy, a nie przez ciała polityczne. Akcentuje to rolę TK jako organu mającego w sporach konstytucyjnych prawo ostatniego słowa. Ustrojodawca – wzorując się na rozwiązaniach funkcjonujących w większości państw demokratycznych – wyszedł z założenia, że w imię racjonalności i sprawności działania organów państwa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli konieczne jest – na pewnym etapie – definitywne przecięcie pojawiających się wątpliwości przez orzeczenie TK, które nie podlega już dalszej weryfikacji.”

Natomiast w myśl art. 194 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP wynika więc, że Trybunał Konstytucyjny składa się z sędziów wybieranych przez Sejm. W konsekwencji, z momentem podjęcia przez Sejm uchwały o wyborze określonej osoby na stanowisko sędziego Trybunału, staje się ona sędzią. Złożenie ślubowania wobec Prezydenta RP nie jest natomiast w świetle tej regulacji konstytucyjnej elementem koniecznym do obsadzenia stanowiska sędziego. W wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) Trybunał Konstytucyjny stwierdził w tym zakresie, że „ustawodawca, uszczegóławiając procedurę wyboru sędziów Trybunału, pozostaje związany zasadami wynikającymi z Konstytucji, w tym art. 194 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego to Sejm wybiera sędziów Trybunału. Ustawodawca nie może powierzyć wyboru innemu organowi państwa ani wprowadzać rozwiązań, które umożliwiłyby przenoszenie kompetencji do ustalania składu Trybunału z Sejmu na inny organ władzy publicznej.”

Z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP wynika też w sposób nie budzący wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. Liczba sędziów Trybunału

Konstytucyjnego ma charakter sztywny, a nie minimalny. Tym samym bez uprzedniej zmiany Konstytucji RP nie jest dopuszczalne poprzez działania ustawodawcy desygnowanie do składu Trybunału Konstytucyjnego dodatkowych osób ponad limit wynikający z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Problemy konstytucyjne i zarzuty niekonstytucyjności

Problemy konstytucyjne, które pojawiają się w związku z wprowadzeniem do obrotu prawnego art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 Przepisów wprowadzających polegają na tym, że ustawodawca po raz kolejny usiłuje w ten sposób dokonać zmiany obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego poprzez pominięcie w tej obsadzie sędziów, którzy zostali prawidłowo wybrani przez Sejm VII kadencji i zastąpienie ich osobami, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska już prawidłowo obsadzone. Czyni to zaś wbrew ostatecznym i mającym moc powszechnie obowiązującą orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego. W rezultacie ustawodawca usiłuje powiększyć liczbę sędziów Trybunału Konstytucyjnego ponad konstytucyjny limit 15 sędziów. Uzasadnia to zarzuty, że art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 Przepisów wprowadzających są niezgodne z art. 190 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że nie respektują ostatecznych i mających moc powszechnie obowiązującą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i pozbawiają prawidłowo wybranych sędziów możliwości sprawowania urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, a także nie honorują określonej konstytucyjnie liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Argumenty lub dowody na poparcie zarzutów niekonstytucyjności

W treści art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 Przepisów wprowadzających ustawodawca nakazał, aby osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na zajęte stanowiska sędziowskie podjęły sprawowanie urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Sędzia pełniący

obowiązki Prezesa Trybunału przydziela im bowiem sprawy, zaś osoby te uczestniczą w posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału. Po raz kolejny więc ustawodawca podjął próbę określenia za pomocą ustawy, które akty wyboru sędziów Trybunału będzie honorował, którym zaś aktom wyboru odmówi ważności, ignorując ostateczne i mające moc powszechnie obowiązującą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa w dniu 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, a także, że przepis ten w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Oceniając skutki swojego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wskazał w uzasadnieniu, że „konsekwencją stwierdzenia zakresowej niekonstytucyjności art. 137 ustawy o TK są za to doniosłe skutki prawne o charakterze systemowym, które wyrok Trybunału zaktualizował. W wypadku dwóch sędziów Trybunału wybranych w miejsce sędziów, których kadencja upłynęła bądź upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., podstawa prawna istotnego etapu ich procedury wyborczej została zakwestionowana przez Trybunał jako niekonstytucyjna. (...) Wątpliwości konstytucyjnych nie budzi natomiast podstawa prawna wyboru trzech sędziów Trybunału na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r. Zakresowa derogacja art. 137 ustawy o TK nie wpłynęła na skuteczność ich wyboru. Zgodnie z zasadą, że sędzia Trybunału jest wybierany przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione jego stanowisko, wybór oparty na tej podstawie był w tym przypadku ważny i nie ma przeszkód, aby procedura została sfinalizowana złożeniem ślubowania wobec Prezydenta przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału.”

Natomiast w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) Trybunał Konstytucyjny orzekł m. in., że art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego, którego

kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. (sygn. akt K 39/16) Trybunał Konstytucyjny wskazał natomiast, że „poszczególne czynności prawne zmierzające do wyboru sędziego przez Sejm oraz złożenia przez sędziego TK ślubowania wobec Prezydenta są aktami stosowania prawa, dokonywanymi zawsze w odniesieniu do konkretnych kandydatów oraz konkretnych sędziów TK. Ustawodawca nie może tych czynności zastąpić aktem o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z jednej strony – niejako przejmując obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, z drugiej zaś – rozstrzygając, które akty wyboru sędziego TK dokonane w przeszłości przez Sejm VII i Sejm VIII kadencji były ważne.”

Wbrew powołanym powyżej orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca po raz kolejny postanowił ustawą rozstrzygnąć o ważności wyboru sędziów Trybunału. W ten sposób naruszył art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż żaden organ władzy publicznej, w tym organ władzy ustawodawczej, nie może w sprawie już rozstrzygniętej przez Trybunał Konstytucyjny zająć odmiennego stanowiska niż stanowisko wyrażone w tym orzeczeniu.

Art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 Przepisów wprowadzających są także niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że Trybunał Konstytucyjny składa się z sędziów wybieranych przez Sejm. Oznacza to, że z momentem podjęcia przez Sejm uchwały o wyborze danej osoby na stanowisko sędziego Trybunału, staje się ona sędzią. Złożenie ślubowania nie jest natomiast warunkiem koniecznym obsadzenia stanowiska sędziego Trybunału. W wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „organy władzy państwowej, mając na względzie ustaloną praktykę zgodną z art. 194 ust. 1 Konstytucji, jako początek biegu dziewięcioletniej kadencji przyjmowały dotychczas nie dzień złożenia ślubowania, a dzień wyboru sędziego TK przez Sejm albo późniejszy dzień zwolnienia się stanowiska, na które wybór było dokonany. Jeżeli sędzia jest wybierany przez Sejm przed zwolnieniem się miejsca sędziowskiego w składzie Trybunału, kadencja rozpoczyna się po upływie kadencji zastępowanego sędziego. Jeżeli natomiast sędzia jest wybierany przez Sejm po zwolnieniu się danego miejsca sędziowskiego, kadencja rozpoczyna się wraz z wyborem. (...) Zachwianie podziału i równowagi władz oraz odrębności i niezależności władzy

sądowniczej miałoby miejsce, gdyby Prezydent mógł na podstawie ustawy zablokować wybór sędziego TK dokonany przez Sejm w zgodzie z Konstytucją, a tym samym zyskiwałby podstawę do pozakonstytucyjnego oddziaływania na proces wyboru, co godziłoby w podstawy ustroju podziału władz ustanowione w art. 10 Konstytucji. Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć istotnego zakresu danej władzy, która w odniesieniu do Sejmu wynika z art. 194 ust. 1 Konstytucji”.

Skoro zaś trzy stanowiska sędziowskie zostały prawidłowo obsadzone przez Sejm VII kadencji, to ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia na te stanowiska przed zakończeniem kadencji prawidłowo wybranych sędziów Trybunału innych osób, nawet wówczas, gdy złożyły one ślubowanie przed Prezydentem RP. Sprzeciwia się temu zasada nieusuwalności sędziów Trybunału oraz sztywna, określona w art. 194 ust. 1 Konstytucji RP liczba sędziów tego organu. W wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 czerwca 2016 r. (sprawa Baka przeciwko Węgrom, skarga nr 20261/12) wskazano, że z zasad niezawisłości i bezstronności sądów oraz nieusuwalności sędziów wynika domniemanie ochrony prawa sędziego do pełnienia swych funkcji przez całą kadencję, na którą został powołany. W związku z tym ustawodawca nie może w sposób dowolny, w miejsce prawidłowo wybranych sędziów, w trakcie trwania ich kadencji, wprowadzać do sądu konstytucyjnego innych osób, gdyż w ten sposób narusza art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

W składzie sądu, w tym w składzie sądu konstytucyjnego, nie może znajdować się osoba nieuprawniona. Zarówno uczestnicy postępowania jak i osoby, których praw lub wolności dotyczą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, mają prawo oczekiwać, że ich sprawy będą rozstrzygane przez składy orzekające obsadzone zgodnie z konstytucyjnymi wymogami. Dodać należy, że sądy konstytucyjne, w tym polski Trybunał Konstytucyjny, są uprawnione na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47) do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Stąd też wszelkie ingerencje w sferę składu osobowego organów sądowych w rozumieniu Traktatu pozostają w ścisłym związku z prawem europejskim. Stanowią one bowiem ingerencję w funkcjonowanie Trybunału

Konstytucyjnego nie tylko jako organu krajowego, lecz również jako sądu europejskiego. Status organu sądowego oraz sędziów kierujących pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma zaś istotne znaczenie z punktu widzenia art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Sąd, o którym mowa w art. 267 Traktatu musi być właściwie obsadzony, co może podlegać kontroli Trybunału Sprawiedliwości UE.

Przedstawione argumenty uzasadniają zarzut, że art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 Przepisów wprowadzających są także niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż pozbawiają prawidłowo wybranych sędziów możliwości wykonywania urzędu i nie respektują konstytucyjnie określonej liczby sędziów.

Niezgodność art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego z art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP

Treść kwestionowanych przepisów wraz z ich wykładnią

Ustawa o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego w rozdziale 3 „Immunitet i nietykalność osobista oraz zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego Trybunału” reguluje m.in. kwestie uruchamiania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o statusie sędziów TK sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie przed Trybunałem za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału, naruszenie Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego lub inne nieetyczne zachowania mogące podważyć zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości. Ustawa o statusie sędziego TK stanowi, że zawiadomienie o popełnieniu przez sędziego Trybunału przewinienia, o którym mowa w powołanym wyżej art. 24 ust. 1 ustawy, do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego może złożyć:

- 1) sędzia Trybunału;

- 2) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Jak wynika z powyższego, zawiadomienie o popełnieniu przez sędziego Trybunału przewinienia dyscyplinarnego stanowi podstawę, zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o statusie sędziów TK, do podjęcia przez rzecznika dyscyplinarnego czynności zmierzających do wstępnego wyjaśnienia okoliczności niezbędnych do ustalenia znamion przewinienia oraz wysłuchania sędziego, którego dotyczy zawiadomienie. Należy zauważyć, że ustawa określa zamknięty krąg podmiotów legitymowanych do złożenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 26 ustawy o statusie sędziów TK. Są nimi: sędziowie Trybunału (jeden bądź ich grupa) oraz Prezydent RP. Ustawodawca przyjął więc założenie, że sygnał o ewentualnym przewinieniu sędziego Trybunału, stanowiącym podstawę jego odpowiedzialności dyscyplinarnej, nadejść może z samego Trybunału (od innego sędziego, czy też sędziów Trybunału), bądź też z zewnątrz – od Prezydenta RP, który otrzymał w tej sprawie wniosek Prokuratora Generalnego. Prezydent Rzeczypospolitej może złożyć, w obecnym stanie prawnym, zawiadomienie wyłącznie na wniosek Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości, a więc rządowego organu władzy wykonawczej. Zgodnie bowiem z art. 1 § 2 zd. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177 ze zm.) urząd Prokuratura Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości. Do złożenia zawiadomienia do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego konieczne jest także uprzednie uzyskanie opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Wzorce kontroli art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Stosownie do art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, zaś w art. 173 Konstytucji ustanowiono zasadę, zgodnie z którą sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Należy więc podkreślić, że w art. 173 Konstytucji RP wyrażona jest zasada „odrębności i niezależności od innych

władz” sądów i trybunałów, doprecyzowująca pozycję ustrojową tych organów na tle ogólnej zasady podziału i równowagi władz (por. art. 10 Konstytucji RP). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z przepisów tych wynika obowiązek zapewnienia Trybunałowi samodzielności organizacyjnej i funkcjonalnej, zwłaszcza w sferze orzeczniczej (zob. wyrok TK o sygn. akt K 34/15 oraz wyrok TK o sygn. K 35/15). Realizacja tej dyrektywy wymaga przyjęcia na poziomie podkonstytucyjnym takich uregulowań, które zarówno pod względem formy, jak i treści będą najlepiej gwarantowały „odrębność i niezależność” Trybunału.

Podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, które aktualnie wyznaczają pozycję Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów państwa, są zatem zasada podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP) oraz zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP). Pierwsza z tych zasad uzupełniona jest o formułę „równowazenia się” władz, która oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie się ich funkcji. Każda z władz powinna dysponować instrumentami pozwalającymi jej hamować działania pozostałych władz. Równowazenie się władz jest ponadto wzbogacone przez wymaganie „współdziałania władz”, o którym mowa we wstępie do Konstytucji RP. Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania „w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych” (wyrok TK o sygn. akt K 34/15; także wyrok TK o sygn. akt Kp 1/15). Wymóg „współdziałania władz” musi jednak odbywać się z poszanowaniem szczególnej pozycji władzy sądowniczej. O ile bowiem w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz (zob. orzeczenia TK z: dnia 21 listopada 1994 r. o sygn. akt K 6/94; z dnia 22 listopada 1995 r. o sygn. akt K 19/95; wyroki TK z: dnia 14 kwietnia 1999 r. o sygn. akt K 8/99 oraz o sygn. akt P 16/04). Odrębność i niezależność władzy sądowniczej nie może jednak prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji RP (zob. wyroki TK o sygn. akt K 8/99, K 12/03 oraz K 45/07) oraz przynajmniej pośrednio z wymogu „współdziałania władz”, o czym stanowi wstęp do Konstytucji.

Niezależność Trybunału, tak silnie wyeksponowana w obecnie obowiązującej Konstytucji, wymaga szczególnej ochrony z dwóch powodów.

Po pierwsze, gwarantuje ona Trybunałowi konieczną swobodę w zakresie kontroli działalności prawodawczej parlamentu i innych organów władzy publicznej co do zgodności z Konstytucją i innymi aktami prawnymi. Tym samym Trybunał może pełnić powierzoną mu przez ustrojodawcę funkcję gwaranta nadrzędnej pozycji Konstytucji, której to funkcji żaden inny organ państwa, w tym również ustawodawca, nie może go pozbawić.

Po drugie, niezależność gwarantuje Trybunałowi możliwość skutecznej ochrony praw i wolności jednostek poprzez orzekanie o niekonstytucyjności przepisów, które owe prawa i wolności naruszają. Tym samym Trybunał może pełnić drugą powierzoną mu funkcję, a mianowicie funkcję gwaranta konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji”, wyraża zasadę niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta wyklucza wszelkie formy oddziaływania innych organów władzy publicznej, które mogłyby wpływać na działalność orzeczniczą Trybunału (zob. wyroki TK o sygn. akt K 8/99 oraz o sygn. akt K 34/15).

Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do tego, że określone w art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego zasady inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów TK naruszają gwarancje niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów (art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji RP).

Zaskarżona regulacja prawna dotycząca inicjowania postępowania dyscyplinarnego sędziów TK powinna być zatem rozpatrywana w kategoriach naruszenia zakresu konstytucyjnej zasady niezależności Trybunału, ustanowionej w art. 173 Konstytucji w zw. z konstytucyjnie gwarantowaną zasadą podziału władzy (art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej). Przy czym chodzi tutaj nie tylko o brak ingerencji innych władz publicznych w działalność i organizację Trybunału Konstytucyjnego, ale również o zapewnienie odpowiednich standardów etycznych sędziów TK, realizowanych samodzielnie w ramach Trybunału Konstytucyjnego.

Argumenty na poparcie zarzutu niekonstytucyjności art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Zaskarżony niniejszym wnioskiem przepis art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego nawiązuje swą treścią normatywną do art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217), który dodał art. 28a do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293). Przepis ten stanowił, że „Postępowanie dyscyplinarne można wszcząć także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku, chyba że Prezes Trybunału uzna wniosek za nieuzasadniony. Postanowienia odmawiające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy w ciągu 7 dni od dnia wydania postanowienia”.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. wydanym w sprawie o sygn. akt K 47/15 (niepublikowany) stwierdzono niezgodność powołanego wyżej art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i dodanego art. 28a do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji RP, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu swojego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego

konstytucyjny obowiązek, podobnie jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15, a także wyroki TK o sygn. akt K 3/98 oraz o sygn. akt Kp 1/15). Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że niezawisłość sędziowska należy do istoty prawidłowego wykonywania zawodu sędziego i przez to jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich. Szczególną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącemu się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co może m.in. polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz (zob. wyroki TK o sygn. akt K 3/98 oraz o sygn. akt Kp 1/15). Dla realizacji wynikającego z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP obowiązku zachowania zasady niezawisłości sędziowskiej niezbędne są prawne gwarancje tej niezawisłości. Jedną z nich jest pozostawienie Trybunałowi inicjatywy w zakresie realizacji odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału. Jest to konieczne do zapewnienia niezależności Trybunału od innych organów państwa, zarówno zaliczanych do władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej czy sądowniczej. Natomiast przepisy ustaw zwykłych powinny raczej stwarzać dalsze gwarancje zapewnienia niezawisłości sędziowskiej, nie zaś przyznawać organom władzy wykonawczej uprawnienia bezpośrednio do oddziaływania na sytuację sędziów Trybunału. Należy uznać, że kwestionowane art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i art. 28a ustawy o TK, przyznające organom władzy wykonawczej uprawnienia do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, naruszają niezawisłość sędziowską przez uzależnienie decyzji dotyczącej sędziego od organów spoza władzy sądowniczej oraz od czynników politycznych. Nie ma przy tym decydującego znaczenia okoliczność, że samą decyzję o uznaniu wniosku za uzasadniony i podjęciu działań zmierzających do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego podejmuje Prezes Trybunału. Już sama możliwość wystąpienia z takim wnioskiem może negatywnie oddziaływać na sędziego TK i wywiera wpływ na postrzeganie jego niezawisłości”.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich świadome powielanie przez ustawodawcę rozwiązań prawnie już wcześniej konstytucyjnie zdyskwalifikowanych przez Trybunał Konstytucyjny należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

Podkreślić należy, że składanie zawiadomienia o popełnieniu przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego przewinienia dyscyplinarnego przez Prezydenta RP na wniosek Prokuratora Generalnego zakłada relację zależności organu sądowego od organów pozasądowych, które mogą działać z pobudek politycznych. Dotyczy to zwłaszcza Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości, który jest rządowym organem władzy wykonawczej. Jak trafnie stwierdza w swojej opinii Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (opinia z dnia 12 października 2016 r., BSA III-021-429/16), „umocowanie Prokuratora Generalnego do występowania z przedmiotowym wnioskiem do Prezydenta RP zakłada, że Prokurator Generalny będzie monitorował sędziów Trybunału Konstytucyjnego po to, by ewentualne zawiadomienie składane do Trybunału przez Prezydenta RP było należycie uzasadnione. Tego rodzaju monitoring pozwalający Prokuratorowi Generalnemu na dyskrecyjną ocenę zachowania sędziów prowadzi wprost do ich uzależnienia od władzy wykonawczej, a w konsekwencji od ugrupowania politycznego, którego eksponentem jest Prokurator Generalny. Dotyczy to także dyskrecyjnych w istocie uprawnień Prezydenta RP do składania zawiadomienia o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego lub powstrzymania się od złożenia zawiadomienia. Przyznanie Prezydentowi RP tego rodzaju uprawnień sprowadza ryzyko uzależnienia sędziów Trybunału Konstytucyjnego od polityków związanych z Prezydentem RP. Wprowadzenie przepisu (...) przyznającego Prezydentowi RP prawo do składania zawiadomienia o popełnieniu przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego, z którego to uprawnienia Prezydent RP będzie mógł korzystać po uzyskaniu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, trudno pogodzić z zasadą niezależności Trybunału i jego odrębności od władzy wykonawczej wyrażoną w art. 173 Konstytucji RP”.

Zdaniem Rzecznika, powyższej negatywnej oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów TK nie zmienia to, że Prezydent RP przed złożeniem zawiadomienia jest zobowiązany do uzyskania (niewiążącej prawnie) opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Publiczna ocena postępowania sędziego, wyrażona w sformalizowanej procedurze przez Prezydenta RP oraz Prokuratora Generalnego, niewątpliwie wpływa na negatywne postrzeganie danego sędziego (i jego działalności orzeczniczej) przez społeczeństwo. Nawet nieuzasadnione zarzuty mogą podważać

wiarygodność sędziego Trybunału, a w konsekwencji – także samego Trybunału Konstytucyjnego.

Z kolei w świetle gwarantowanej art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej zasady niezależności sędziów Trybunału Konstytucyjnego należy podkreślić, że przyznanie tak ukształtowanej, jak w art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów TK, kompetencji organowi władzy wykonawczej – Prezydentowi Rzeczypospolitej, ingeruje w niezawisłość sędziego TK, a zwłaszcza w ten jej aspekt, którym jest niezależność od organów (instytucji) pozasądowych oraz od czynników politycznych.

Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyznanie Prezydentowi RP uprawnienia do występowania z zawiadomieniem o popełnieniu przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego przewinienia dyscyplinarnego na wniosek Prokuratora Generalnego powoduje powstawanie zależności osób piastujących te stanowiska od organów pozasądowych, a tym samym w sposób niedopuszczalny konstytucyjnie oddziałuje na niezawisłość sędziego. Wszczęta w ten sposób procedura może wpływać negatywnie na sposób postrzegania sędziego i podważać wiarygodność jego, jak i samego Trybunału Konstytucyjnego.

Z tego też względu należy stwierdzić, że art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego narusza art. 173 Konstytucji RP w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.

Niezgodność art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie, w jakim pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną, z art. 5, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 191 ust. 1 pkt 1-5 w zw. z art. 188 pkt 1 – 3, art. 193, art. 208 ust. 1 w zw. z art. 80 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Treść kwestionowanych przepisów wraz z ich wykładnią

Zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, „Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Przepis ten przewiduje wyjątek od zasady umarzania przez Trybunał Konstytucyjny postępowania (w drodze postanowienia wydawanego na posiedzeniu niejawnym), jeżeli – zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK – akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest ujemną przesłanką procesową, która uniemożliwia merytoryczną kontrolę konstytucyjności prawa. Rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania w takiej sytuacji opiera się na założeniu, że przedmiotem badania konstytucyjności może być tylko taki akt normatywny, który wciąż wywiera skutki prawne. Należy przy tym zwrócić uwagę, że pojęcie obowiązywania aktu normatywnego ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest konwencją przyjętą na potrzeby tego organu (zob. P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności „prawa nieobowiązującego”*, „Państwo i Prawo” 5/2014, s. 99-115). Ustawodawca regulując materię postępowania w dotychczas obowiązujących ustawach o Trybunale Konstytucyjnym uznawał, że brak możliwości merytorycznego orzekania przez sąd konstytucyjny w przypadku utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał powinien być skorygowany poprzez wprowadzenie mechanizmu prawnego pozwalający na wydanie merytorycznego orzeczenia wtedy, gdy jest z to niezbędne w punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Korekta taka wprowadzona została do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym mocą art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 52, poz. 638). Na podstawie tego przepisu do art. 39 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym dodano ust. 3 w brzmieniu: „Przepisu ust. 1

pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Należy podkreślić, że przepis ten nie zawęzał swojego zastosowania wyłącznie do postępowań wszczynanych skargą konstytucyjną. Jak podkreśla się w doktrynie, „ani wykładnia literalna, ani wykładnia funkcjonalna tego przepisu nie skłaniają do tak restrykcyjnego ujęcia” (zob. M. Wild, *Kontrola aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą*, [w:] „Stosowanie prawa. Księga jubileuszowa z okazji XX-lecia Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości”, LEX 01/2017). Ustawodawca postanowił kontynuować wprowadzone w 2000 r. rozwiązanie normatywne w kolejnych ustawach o Trybunale Konstytucyjnym – tj. w art. 104 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293), a następnie w art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157). We wszystkich tych ustawach o Trybunale ustawodawca przewidywał, że umorzenie nie następuje, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Treść art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK (a wcześniej art. 39 ust. 3 ustawy o TK) została ustalona przede wszystkim przez Trybunał Konstytucyjny w toku stosowania tego przepisu (zob. wyrok z dnia 16 marca 2011 r. o sygn. akt K 35/08). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, warunkiem uzasadniającym kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi, jeżeli:

- przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;

- nie istnieje alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;

- ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej (por. m.in. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2000 r. o sygn.

akt SK 9/00; postanowienie TK z dnia 8 września 2004 r. o sygn. akt SK 55/03; a także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” z. 12/2000, s. 19; zob. też: Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 195-196).

Trybunał Konstytucyjny sformułował jednocześnie dwie reguły. Po pierwsze, jeżeli w konkretnej sprawie istnieje wątpliwość co do spełnienia powyższych przesłanek, to należy ją tłumaczyć na rzecz merytorycznego rozpoznania sprawy (zob. wyrok TK z dnia 21 maja 2001 r. o sygn. SK 15/00). Po drugie, art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK nie stanowi, iż Trybunał może wydać wyrok merytoryczny jedynie wtedy, gdy stwierdza niezgodność kwestionowanego przepisu z Konstytucją w zakresie praw i wolności konstytucyjnych. Uznanie celowości objęcia kontrolą kwestionowanego przepisu na podstawie art. 59 ust. 3 nie przesądza jeszcze *per se* o kierunku rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że wystarczającą przesłanką kontroli konstytucyjności przepisu uznanego za nieobowiązujący w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy tym przepisem a ochroną konstytucyjnych praw i wolności.

Stosując art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, należy zwrócić uwagę na znaczenie czynnika czasu, jeśli chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw. Z upływem czasu dochodzi do utrwalenia sytuacji prawnych ukształtowanych na podstawie przepisów niekonstytucyjnych, a naruszenia konstytucyjnych wolności i praw stają się coraz mniej odwracalne. W konsekwencji coraz trudniejsze jest ich naprawienie. Jednocześnie względy pewności i bezpieczeństwa prawnego mogą przemawiać za wprowadzeniem rozmaitego rodzaju czasowych ograniczeń dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych. Ponadto z upływem czasu odczuwana przez osoby pokrzywdzone potrzeba dochodzenia naruszonych praw może stać się mniej intensywna.

Każdy mechanizm ochrony konstytucyjnych wolności i praw zakłada aktywność osób pokrzywdzonych. Jednocześnie opiera się na założeniu, że działania podejmowane w celu dochodzenia naruszonych wolności i praw będą zamykać się w rozsądnym czasie, następującym po ustaniu naruszeń i stworzeniu warunków dochodzenia ochrony

naruszonych wolności i praw. Z tego też względu wraz z upływem czasu konieczność zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw staje się w wielu wypadkach coraz trudniejsza do wykazania. Czynnikiem czasu nie może jednak nigdy stanowić sam przez się argumentu wykluczającego stosowanie art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Istnieją gałęzie prawa, w których upływ czasu ma mniejsze znaczenie, i wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów nieobowiązujących może być konieczne także po upływie wielu lat od ich uchylecia. Dotyczy to w szczególności przepisów prawa represyjnego, które pozwalają na ingerencje w najcenniejsze dla jednostki dobra i które wywołują najbardziej dolegliwe skutki.

Dotyczy to także sytuacji, w których – ze względów faktycznych – niemożliwe było wcześniejsze dochodzenie naruszenia wolności i praw jednostki i w których orzekanie o nieobowiązującym akcie poświadcza, że prawo jest środkiem ochrony obywatela.

Na tle poprzednio obowiązującego art. 39 ust. 3 ustawy o TK podnoszone były czasem wątpliwości, czy orzekanie na podstawie tego przepisu o nieobowiązującym akcie normatywnym jest dopuszczalne w wypadku tzw. kontroli abstrakcyjnej, wszczynanej w wyniku wniosku uprawnionego podmiotu. Orzecznictwo Trybunału w tej sprawie początkowo nie było jednolite.

W postanowieniu z dnia 23 października 2001 r. o sygn. akt K 4/01 Trybunał uznał, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK znajduje zastosowanie jedynie w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej. Z kolei w wyroku z dnia 13 listopada 2007 r. o sygn. akt P 42/06, stwierdził, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK ma zastosowanie także do pytań prawnych. W szeregu orzeczeń Trybunał dopuścił orzekanie na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK o nieobowiązującym akcie normatywnym także w wypadku kontroli abstrakcyjnej, gdy uznał, że wydanie orzeczenia jest nieodzowne dla ochrony naruszonych praw (zob. np. wyrok TK z dnia 11 grudnia 2008 r. o sygn. akt K 12/08, postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r. o sygn. akt SK 22/09). W postanowieniu z dnia 30 marca 2009 r. o sygn. akt K 28/07 Trybunał postanowił, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK, jako wyjątek od ogólnej zasady orzekania wyłącznie o przepisach obowiązujących – nie może być interpretowany rozszerzająco. Wobec tego, zdaniem Trybunału, nie można zastosować domniemania konieczności wydania orzeczenia, jak to czyni się niekiedy w wypadku skarg

konstytucyjnych (por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2000 r. o sygn. akt SK 9/00). Jest to dopuszczalne jedynie w zupełnie wyjątkowych wypadkach, gdy wnioskodawca (na którym spoczywa ciężar dowodu), inicjując kontrolę abstrakcyjną, w sposób wystarczająco przekonujący i szczegółowy udowodni, że wydanie orzeczenia o nieobowiązujących przepisach jest niezbędne dla ochrony ściśle określonych konstytucyjnych praw i wolności konkretnych, określonych indywidualnie podmiotów, a celu tego nie można osiągnąć innymi metodami.

Pojawiające się wcześniej wątpliwości orzecznicze zostały jednoznacznie przecięte przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2011 r. o sygn. akt K 35/08, gdzie TK uznał, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK dopuszczający orzekanie o akcie normatywnym nieobowiązującym może znaleźć zastosowanie zarówno w ramach kontroli konkretnej, jak i abstrakcyjnej. TK zauważył, że w wypadku pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej istnieje domniemanie, że wydanie orzeczenia jest niezbędne dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Zakwestionowanie określonego przepisu w ramach takiej kontroli powoduje, że dochodzi do oceny konsekwencji prawnych zdarzeń przeszłych. W wypadku kontroli abstrakcyjnej, wnioskodawca jest zobowiązany przedstawić odpowiednie argumenty uzasadniające niezbędność wydania orzeczenia o przepisie nieobowiązującym dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jeśli nie zostaną przedstawione takie dowody i argumenty, Trybunał umorzy postępowanie z uwagi na brak konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Nie wyklucza to dopuszczalności ponownego wszczęcia postępowania w zakresie tych samych przepisów, jeżeli podmiot inicjujący kontrolę przedstawi nowe, istotne argumenty i dowody, przemawiające za tym, iż wydanie orzeczenia o przepisie nieobowiązującym jest niezbędne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw – argumenty i dowody nierozważone we wcześniejszym postępowaniu.

Dopiero jednak art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK dokonał wyraźnego zawężenia instytucji prawnej pozwalającej na wydanie przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznego rozstrzygnięcia o konstytucyjności w sytuacji, gdy akt normatywny utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Zawężenie to polega na tym, że art. 59 ust. 3 dotyczy wyłącznie postępowań

zainicjowanych skargą konstytucyjną, a więc środkiem prawnym określonym przez art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK wyraźnie stanowi, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał z powodu konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw wyłącznie, jeżeli wydanie orzeczenia następuje w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Tym samym, jeśli postępowanie przed TK zostało wszczęte wnioskiem abstrakcyjnym uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP) bądź pytaniem prawnym sądu (art. 193 Konstytucji RP), Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do umorzenia postępowania postanowieniem wydanym na posiedzeniu niejawnym, jeśli tylko zachodzi przesłanka określona w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, niezależnie od tego, czy w tak wszczętej sprawie istnieje konieczność wydania merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny z uwagi na ochronę konstytucyjnych wolności i praw.

Wzorce kontroli art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Art. 5 Konstytucji RP, zawarty w rozdziale I ustawy zasadniczej zatytułowanym „Rzeczpospolita” stanowi, że „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela”. Systematyka polskiej konstytucji i przyznanie konstytucyjnej ochronie wolności i praw człowieka i obywatela rangi ustrojowej świadczy o wadze, jaką ustrojodawca jej nadaje. Z tego też względu na ustawodawcy zwykłym spoczywa obowiązek takiego kształtowania przepisów prawa, aby ochronie praw i wolności nadawać kształt zgodny z ustawą zasadniczą i aby ta ochrona była efektywna i skuteczna, a nie iluzoryczna. Dlatego też ustawodawca wprowadził do ustawowej regulacji postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przepis, który umożliwia merytoryczną ocenę zaskarżonego aktu normatywnego, nawet jeśli utracił on moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, w sytuacji, kiedy jest to konieczne z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Wprowadzenie takiej możliwości wynika

z oceny, że pomimo utraty mocy obowiązującej dany akt normatywny wywiera nadal pewne skutki prawne, które oddziałują na konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela.

Art. 30 polskiej ustawy zasadniczej stanowi, że „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Z art. 30 Konstytucji RP wynika zatem stanowczy obowiązek władz publicznych zapewnienia poszanowania i ochrony godności człowieka. Obowiązek ten został skonkretyzowany w szczegółowych przepisach konstytucyjnych poddających pod ochronę poszczególne wolności i prawa konstytucyjne. Ustalając znaczenie art. 30 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „prawodawca konstytucyjny uznaje (...) przedpaństwowy i ponadkonstytucyjny charakter podstawowych praw człowieka. Państwo jest strukturą polityczną służebną wobec praw człowieka. Podstawowym zadaniem państwa jest zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, które nie pochodzą z woli państwa” (postanowienie TK z dnia 6 listopada 2008 r. o sygn. P 5/07). Jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. o sygn. akt K 35/08, zasada ochrony przyrodzonej godności człowieka wyrażona w art. 30 Konstytucji nakazuje usuwanie skutków naruszeń konstytucyjnych wolności i praw.

Ustawodawca zwykły nie może przyjmować środków, które wydrzącać będą ochronę praw obywatelskich z ich rzeczywistej skuteczności i treści. W szczególności nie może ograniczać ochrony praw obywatelskich wyłącznie do pewnego typu procedur obowiązujących przed organem sądowym bez uzasadnionych powodów. Sytuacja, w której ustawodawca pozwala na wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd konstytucyjny w sprawach, w których zaskarżony akt normatywny utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną stanowi naruszenie równej ochrony prawnej innych podmiotów, których konstytucyjnych wolności i praw dotyczy akt normatywny, jeśli w ich przypadku postępowanie zostało wszczęte abstrakcyjnym wnioskiem bądź pytaniem prawnym sądu.

Zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie z utrwalonym

orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. np. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07). Wskazany przepis Konstytucji gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Składa się ona z dwóch zasadniczych elementów: równości w stosowaniu prawa (równości traktowania) i równości w stanowieniu prawa (równości w prawie). Z punktu widzenia kontroli konstytucyjności przepisów niewątpliwie kluczowe znaczenia ma drugi z wskazanych elementów. Równość w stanowieniu prawa Trybunał Konstytucyjny zdefiniował m.in. w wyroku z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt K 63/07), gdzie wskazał, że oznacza ona „nakaz kierowany do prawodawcy w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczący kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Równość w stanowieniu prawa oznacza zatem wyróżnianie poszczególnych klas (kategorii) podobnych podmiotów prawa w treści norm prawnych”. Należy tu wskazać, że zróżnicowanie sytuacji podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną nie oznacza w każdym przypadku naruszenia zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że dopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych, pod warunkiem, że jest ono dokonane w oparciu o kryterium spełniające trzy podstawowe warunki. Musi być ono relewantne z punktu widzenia celu regulacji, proporcjonalne i pozostające w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. wyrok TK z 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07).

W postanowieniu z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 32 Konstytucji nie stanowi jedynie zasady ustrojowej, ale zawiera również szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, w postaci prawa do równego traktowania. Trybunał podkreślił jednak, że „ma ono charakter niejako prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi

lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako “samoistnie”. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej.” Treść art. 32 ust. 1 Konstytucji powinna więc być odnoszona do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej.

Art. 188 Konstytucji RP określa, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

Natomiast, zgodnie z art. 191 ust. 1, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe.

Art. 193 ustawy zasadniczej stanowi podstawę do wnoszenia przez sądy pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z tym przepisem konstytucyjnym, „każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami

międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”. Konstytucja gwarantuje każdemu „prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej”.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wolności i praw ustawa zasadnicza nie różnicuje skuteczności środków ochrony prawnej, które prowadzą do merytorycznej oceny konstytucyjności przepisów prawa. Niezależnie od tego, czy postępowanie przed TK zostało zainicjowane w trybie kontroli konkretnej – skargą konstytucyjną (art. 79 ust. 1 Konstytucji), czy też pytaniem prawnym sądu (art. 193 Konstytucji RP), czy też w trybie kontroli abstrakcyjnej – wnioskiem jednego z podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 1-5, moc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanego w takich postępowaniach jest taka sama. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP mają one moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Zgodnie natomiast z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Dla podmiotu, na którego wolności i prawa oddziaływa akt normatywny, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, najważniejsze jest wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia o konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny, które pozwoli na przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją, poprzez przede wszystkim możliwość skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Istota problemu konstytucyjnego wynikającego z art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK polega na tym, że wprowadzone w ustawie rozwiązanie, stanowiąc odstępstwo od wcześniejszych przepisów ustawowych regulujących postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewiduje, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, ale jedynie jeśli postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną. Jeśli dane postępowanie zostało zainicjowane inaczej (tj. wnioskiem albo pytaniem prawnym) przesłanka określona w art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK nie występuje i Trybunał zobowiązany będzie do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4. Takie rozwiązanie normatywne w sposób niedopuszczalny konstytucyjnie pozbawia ochrony prawnej, tj. pozbawia możliwości uzyskania wiążącego i ostatecznego merytorycznego orzeczenia o konstytucyjności podmioty praw i wolności tylko z powodu innego trybu wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W szczególności trzeba zwrócić uwagę, że pozbawione merytorycznej oceny konstytucyjności zostają podmioty, które są podmiotami postępowania sądowego, w którego toku pojawiła się konieczność skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji RP. Kontrola konkretna prowadzona przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie pytania prawnego sądu powinna prowadzić do udzielania odpowiedzi, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Jeśli w tak zainicjowanym postępowaniu, tylko na skutek utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, nawet jeśli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony wolności i praw podmiotów postępowania sądowego, dochodzić ma ziszczenia się negatywnej przesłanki orzekania spowodowanej tym, że postępowanie zainicjowane zostało pytaniem prawnym a nie skargą konstytucyjną, to stan taki należy ocenić jako pozostający w kolizji z Konstytucją (z powołanym wzorcami kontroli konstytucyjności). Mielibyśmy także do czynienia z paradoksem polegającym na tym, że jeśli w toku postępowania sądowego sąd skierowałby

pytanie prawne to w warunkach art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy dochodziłoby do umorzenia postępowania przez Trybunał, natomiast jeśli postępowanie sądowe zakończyłoby się negatywnie dla podmiotu praw i wolności, a podmiot ten, mając podobne wątpliwości konstytucyjne, zaskarżyłby później akt normatywny do Trybunału, to takie postępowanie – wszczęte skargą konstytucyjną – nie podlegałoby umorzeniu (art. 59 ust. 3 ustawy).

Powyższe wskazuje na to, że art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w zakresie w jakim pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną, jest niezgodny z art. 5, art. 32 ust. 1, art. 191 ust. 1 pkt 1-5 w zw. z art. 188 pkt 1 – 3, art. 193, art. 208 ust. 1 w zw. z art. 80 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

Argumenty na poparcie zarzutu niekonstytucyjności art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że wprowadzone w art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK rozwiązanie normatywne, zakazujące umarzania postępowania Trybunałowi z przyczyny, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 niniejszej ustawy, ograniczające swoje zastosowanie wyłącznie do postępowań inicjowanych skargą konstytucyjną nie znajduje uzasadnienia w świetle Konstytucji.

Należy podkreślić, tak jak zwrócono na to uwagę powyżej, że nie tylko postępowania wszczynane skargą konstytucyjną służą ochronie podstawowych wolności i praw. Ochronę praw obywatelskich ma na celu także wiele postępowań wszczynanych pytaniami prawnymi sądów oraz wnioskami abstrakcyjnymi legitymowanych konstytucyjnie podmiotów. Zarówno w każdym postępowaniu wszczętym na podstawie art. 188 ust. 1 pkt 1-6 Konstytucji RP, jak i w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 193 Konstytucji RP może pojawić się konieczność wydania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny z uwagi na ochronę konstytucyjnych wolności i praw.

Jak zauważono już powyżej celem kontroli konkretnej inicjowanej pytaniem prawnym sądu jest udzielenie przez Trybunał odpowiedzi, od której ma zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem występującym do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 976). Co prawda, „zależność, o której tu mowa, ma szerszy i mniej skonkretyzowany charakter aniżeli wymagania dotyczące skargi konstytucyjnej, zawarte w art. 79 Konstytucji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2004 r. o sygn. akt P 19/03). Niemniej jednak należy podkreślić, że odpowiedź Trybunału na pytanie prawne jest potrzebna dla rozstrzygnięcia przez sąd pytający o wolnościach i prawach podmiotów postępowania sądowego, a wyłączenie przez ustawodawcę *a limine* zakazu umorzenia postępowania przed TK z przyczyny określonej w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, w odniesieniu do postępowań inicjowanych pytaniem prawnym sądu narusza przez to art. 193 Konstytucji RP.

Ograniczenie wprowadzone przepisem art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK narusza również art. 5 Konstytucji RP, w sposób niezasadny różnicując podmioty dotknięte skutkami prawnymi przepisów, które utraciły moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W ten sposób art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK narusza także art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast w zakresie, w jakim ten przepis wyłącza swoje zastosowanie w odniesieniu do wniosków inicjowanych przez legitymowane konstytucyjnie podmioty narusza również art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP w zw. z art. 188 pkt 1 – 3 Konstytucji RP.

Podkreślić jednocześnie należy, że jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. o sygn. akt K 35/08, zasada ochrony przyrodzonej godności człowieka wyrażona w art. 30 Konstytucji RP nakazuje usuwanie skutków naruszeń konstytucyjnych wolności i praw, a przez to środki ustawodawcze, które uniemożliwiają usuwanie takich skutków należy ocenić jako niezgodne z art. 30 ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka jest związany z realizacją zasad demokratycznego państwa prawnego, a zatem środki prawne, które w sposób arbitralny odbierają jednostce możliwość uzyskania

ochrony swoich konstytucyjnych wolności praw należy uznać za naruszające również art. 2 Konstytucji RP.

Należy zwrócić uwagę, że celem skargi konstytucyjnej jest immanentnie, o czym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, ochrona konstytucyjnych praw i wolności, jednak Konstytucja RP oraz ustawa o trybie i postępowaniu przed TK nie rezerwuje wyłącznie dla postępowań inicjowanych skargą konstytucyjną materii ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W szczególności należy zwrócić uwagę, że Rzecznik Praw Obywatelskich, będąc konstytucyjnie zobowiązany do stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych, inicjując (na podstawie art. 188 i 191 ust. 1 pkt 1 oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich – Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.; dalej jako: ustawa o RPO) lub biorąc udział (na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO oraz art. 42 pkt 10 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK) w postępowaniach przed Trybunałem zawsze ma na względzie konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Z tego też względu rozwiązanie normatywne zawarte w art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ograniczające swe zastosowanie wyłącznie do postępowań inicjowanych skargą konstytucyjną, narusza także art. 208 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 80 Konstytucji RP.

Dodać należy, że zaakceptowanie wprowadzonego art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK rozwiązania, nakazującego Trybunałowi umarzać postępowania wszczynane wnioskiem abstrakcyjnym, w sytuacji określonej w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, nawet jeśli wydanie orzeczenia przez Trybunał jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, spowodowałoby, że nie byłoby możliwe wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności dekretów o stanie wojennym, a więc aktów normatywnych, które w jaskrawy sposób pogwałciły podstawowe prawa jednostki w totalitarnym systemie komunistycznego państwa. Należy przypomnieć, że w dniu 16 marca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. akt K 35/08, w którym stwierdził niezgodność z ustawą zasadniczą i umowami międzynarodowymi dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154) oraz dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r.

o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. Nr 29, poz. 156) właśnie dzięki obowiązywaniu art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wprowadzonego ustawą z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Jak wspomniano wyżej, ewentualna eliminacja przez Trybunał Konstytucyjny danego przepisu z systemu prawnego powinna stanowić skuteczny środek przywrócenia praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji. Badając spełnienie rozważanej przesłanki, Trybunał ustala, czy skutki wywołane przez niekonstytucyjne normy są nieodwracalne oraz czy mogą zostać usunięte poprzez odpowiednie działania właściwych organów władzy publicznej. Inaczej niż w wypadku oceny istnienia alternatywnych instrumentów, które mogłyby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim dany przepis utracił moc obowiązującą, ocena skutków usunięcia danego przepisu z systemu prawnego nie może ograniczać się do płaszczyzny prawa obowiązującego w chwili wydawania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Nie chodzi tu o to, aby *de lege lata* wyeliminowanie przepisu samo przez się (bez jakichkolwiek zmian prawodawczych) doprowadziło do powstania sytuacji, w której zapewniona zostanie skuteczna ochrona naruszonych praw. Istotne jest to, czy ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej, przy założeniu, że instytucja wznowienia postępowania z powodu orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu zostanie ukształtowana zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Dlatego też rozwiązanie zawarte w art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, które uniemożliwia jednostce uchylenie skutków stosowania niekonstytucyjnego prawa, w przypadku postępowań innych niż inicjowane skargą konstytucyjną, należy uznać za niezgodne również z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Mając powyższe na względzie, z uwagi na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

