

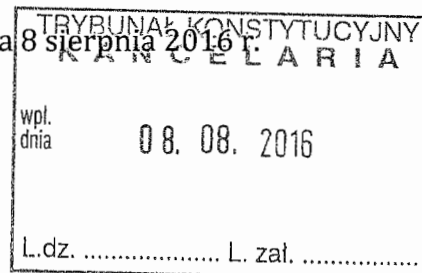


KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L. dz. 697/ 2016

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2016 r.



Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

sygn. akt K 39/16

Opinia
Krajowej Rady Radców Prawnych
występującej jako *amicus curiae*
w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym

Reprezentując Krajową Radę Radców Prawnych występującą jako *amicus curiae* w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt 41/16) oraz wniosków grupy posłów na Sejm z 2 sierpnia 2016 r. sygn. akt 39/16 i 40/16, połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt K 39/16, o zbadanie zgodności:

I.

1. ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) z art. 2, 7, 112 oraz 119 ust. 1 Konstytucji RP;

2. art. 16 ust. 1 powołanej wyżej ustawy w części obejmującej słowo "trzech" z art. 2, 10, 173, 194 ust. 2 oraz 195 ust. 1 Konstytucji RP;
3. art. 38 ust. 3, 4 i 5 powołanej wyżej ustawy z art. 2, 10 oraz 173 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
4. art. 61 ust. 6 powołanej wyżej ustawy w części obejmującej słowa "chyba, że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie" z art. 10, 45 ust. 1 i 173 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
5. art. 68 ust. 5-7 powołanej wyżej ustawy z art. 2, 45 ust. 1, 173 Konstytucji RP i 190 ust. 5 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
6. art. 80 ust. 4 zd. 1 powołanej wyżej ustawy z art. 10 i 190 ust. 2 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
7. art. 83 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
8. art. 83 ust. 2 powołanej wyżej ustawy z art. 2 oraz 173 w zw. z art. 10 i 45 ust. 1 Konstytucji RP;
9. art. 84 powołanej wyżej ustawy z art. 2, 10, 45 ust. 1 i 173 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
10. art. 89 powołanej wyżej ustawy z art. 7, 173 w zw. z art. 10 oraz art. 190 ust. 2 zd. 1 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP;
11. art. 90 powołanej wyżej ustawy z art. 2, 173 oraz 194 ust. 1 Konstytucji RP;
12. art. 92 powołanej wyżej ustawy z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

II.

1. ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) w całości z art. 2 w zw. z art. 118 ust. 1 i 3, art. 119 ust. 1 i 2, art. 173 w zw. z art. 10, art. 195 ust. 1 oraz Preambułą Konstytucji RP – zarówno ze względu na

wadliwy tryb jej przyjęcia, jak i ze względu na wprowadzane zasady funkcjonowania konstytucyjnego organu władzy publicznej prowadzące do jego dysfunkcjonalności i braku możliwości rzetelnego wykonywania określonych konstytucyjnie zadań, a także ze względu na wtórne wprowadzanie norm uznanych już przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP

oraz alternatywnie

2. art. 6 ust. 7 powołanej wyżej ustawy z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;
3. art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g powołanej wyżej ustawy z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP;
4. art. 33 ust. 5 powołanej wyżej ustawy – w zakresie, w jakim zobowiązuje Krajową Radę Sądownictwa do wykazywania na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji RP, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych jej zakresem działania – z art. 191 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w zw. z art. 186 ust. 2 Konstytucji RP;
5. art. 38 ust. 3-6 powołanej wyżej ustawy z art. 2 i art. 173 w zw. z Preambułą Konstytucji RP oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
6. art. 61 ust. 1-3 powołanej wyżej ustawy z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 173 w zw. z Preambułą Konstytucji RP, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
7. art. 68 ust. 5-7 powołanej wyżej ustawy z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10, art. 190 ust. 5, art. 195 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz Preambułą Konstytucji RP;
8. art. 72 ust. 1 pkt 6 powołanej wyżej ustawy – w zakresie nakazującym zawarcie w wyroku informacji o wyniku głosowania sędziów Trybunału, rozumianego jako głosowanie sędziów w toku narady sędziowskiej przed wydaniem wyroku - z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP;
9. art. 80 ust. 4 powołanej wyżej ustawy – w zakresie, w jakim stwarza podstawy do rozpatrzenia innego niż niezwłoczne przez Prezesa Rady Ministrów wniosku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w art. 80 ust. 4 powołanej wyżej ustawy – z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP;
10. art. 83 ust. 1, art. 85, art. 86 i art. 87 powołanej wyżej ustawy z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173 w zw. z art. 10 oraz Preambułą Konstytucji RP;
11. art. 83 ust. 2 powołanej wyżej ustawy z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a także z art. 2 oraz art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP;

12. art. 84 powołanej wyżej ustawy z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10, a także z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 oraz z art. 195 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
13. art. 89 powołanej wyżej ustawy z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;
14. art. 90 powołanej wyżej ustawy z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;
15. art. 92 powołanej wyżej ustawy z art. 2 Konstytucji RP.

III.

1. art. 6 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) z art. 45 ust. 1, art. 194 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz. U. 1993 r. Nr 61, poz. 284);
2. art. 6 ust. 7 oraz art. 90 powołanej wyżej ustawy z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji RP;
3. art. 16 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z art. 2 oraz art. 10 Konstytucji RP;
4. art. 26 ust. 1 lit. e powołanej wyżej ustawy z art. 2 Konstytucji RP;
5. art. 26 ust. 2 powołanej wyżej ustawy z art. 2 Konstytucji RP;
6. art. 26 ust. 3 w zw. z art. 38 ust. 3 powołanej wyżej ustawy z art. 2 Konstytucji RP;
7. art. 30 ust. 5 w zw. z art. 61 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji RP;
8. art. 61 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
9. art. 68 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 powołanej wyżej ustawy z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
10. art. 83, art. 84 oraz art. 85 powołanej wyżej ustawy z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP;
11. art. 89 powołanej wyżej ustawy z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP.

wskazuję, że w opinii Krajowej Rady Radców Prawnych:

1. ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) – zwana dalej ustawą o TK z 2016 r., jest w całości niezgodna z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 119, art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia;
a ponadto
2. art. 38 ust. 3-5 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, 10 oraz 173 Konstytucji RP w związku z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
3. art. 68 ust. 5-7 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim narusza zasady poprawnej legislacji, z art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak również z wyrażoną w Preambule do Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
4. art. 84 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, 10, 45 ust. 1 i 173 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
5. art. 90 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, 173, 194 ust. 1 i 197 Konstytucji RP;
6. art. 92 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I. Na wstępie podkreślenia wymaga, że będąca przedmiotem wniosków inicjujących postępowanie przed TK ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, pomimo, iż została uchwalona przez Sejm RP jako akt prawny kompleksowo regulujący działalność orzeczniczą i funkcjonowanie Trybunału, w swej treści recypuje rozwiązania

zawarte w przepisach ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217). Przedmiotowe rozwiązania legislacyjne uznane już zostały przez TK za niezgodne z Konstytucją RP, co znalazło wyraz w wyroku z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15). Z tego względu negatywnie opiniuje się wszelkie próby ponownego wprowadzania w życie niekonstytucyjnych regulacji prawnych, wyeliminowanych wcześniej z systemu prawa powszechnie obowiązującego w wyniku orzeczenia sądu konstytucyjnego, co w tym przypadku prowadzi zarówno do destabilizacji funkcjonowania samego Trybunału jak i naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, która stanowi składnik zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasadę tę nawet przed nowelizacją Konstytucji z grudnia 1989 roku zaczęto uznawać za prawo obywatelskie (zob. orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r., sygn. akt K 1/88). Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny.

Odnosząc treść zasady zaufania obywateli do państwa i prawa do kwestii związanych ze stanowieniem ustaw, należy przyjąć założenie, że regulacje prawne dotyczące podstaw funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego będą ustanawiane przy wzięciu pod uwagę wszelkich racji. Mowa tu również o opinii opozycji parlamentarnej, stanowisk przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów powołanych z mocy obowiązującego prawa do przedstawiania stanowisk w kwestiach będących przedmiotem ustanawianych przez parlament regulacji prawnych. Spełnienie tych wymogów stanowi o budowaniu zaufania do stanowionego prawa. Odmienne postępowanie w tej materii powoduje, iż uchwalane regulacje prawne stają się refleksem dyktatu władzy, nie znajdującym oparcia w racjonalnych przesłankach ich stanowienia. Istota dialogu społecznego oraz zasada współdziałania władz z kolei zakładają, że finalne decyzje prawodawcze są poprzedzone

konsultacjami ze wszystkimi reprezentatywnymi uczestnikami życia społecznego, a więc, że zostaną stworzone warunki umożliwiające wyrażenie przez nich stanowiska odnośnie projektowanych regulacji.

Owe kanony stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym zostały w sposób rażąco naruszone w toku uchwalania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Analiza przyjętego trybu legislacyjnego, w jakim procedowano kontestowaną regulację ustawową – szczegółowo opisanego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (ss. 4-7) – prowadzi do wniosku, że tempo prac legislacyjnych było sprzeczne z wyraźną intencją ustrojodawcy wyrażoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP i narażało na uszczerbek takie fundamentalne konstytucyjne wartości, jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji RP czy też zasada dialogu społecznego wynikająca z Preambuły do Konstytucji RP.

Choć sama szybkość postępowania ustawodawczego z góry nie przesądza o niekonstytucyjności ustawy z uwagi na wadliwy tryb jej uchwalenia, a parlament w ramach przyznanej mu autonomii posiada pewną swobodę w zakresie tempa prowadzenia prac ustawodawczych, to jednak tego rodzaju swoboda ograniczona jest sformułowanym w art. 119 ust. 1 Konstytucji RP wymogiem rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach. Na gruncie przepisów ustawy zasadniczej rozpatrzenie oznacza merytoryczną analizę projektu ustawy. Wymaga ona odpowiednich ram czasowych, które będą dostosowane do wagi i stopnia zawiłości normowanej materii. Istotne i konkretne wytyczne co do materii ustawowej, która nie powinna być uchwalana pośpiesznie, zostały zawarte w art. 123 Konstytucji RP, poprzez przesądzenie, że w trybie pilnym nie można rozpatrywać rządowych projektów ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów (zob. wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15).

W odniesieniu do zaskarżonej ustawy o TK z 2016 r. nie istniały jakiegokolwiek powody, w tym natury konstytucyjnej, które uzasadniałyby pośpiech w procedowaniu, a w konsekwencji szybkie uchwalenie tej ustawy. Nie sposób doszukać się ich również w uzasadnieniu do projektu tej ustawy. Nie należy tracić z pola widzenia, że procedowana materia ustawowa dotyczyła organu władzy sądowniczej, który nie jest organem podległym władzy ustawodawczej i zmierzała do kompleksowej reorganizacji funkcjonowania i działalności orzeczniczej sądu konstytucyjnego. Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP poprzez normatywne wprowadzenie zasady podziału i równowagi władzy

ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej stoi w sprzeczności z tego rodzaju działaniem parlamentu. Równowaga bowiem, jako cecha o charakterze ustrojowym, zakłada dialog pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy, co jednocześnie wyklucza dopuszczalność jakiegokolwiek formy supremacji i hegemonii jednego segmentu władzy nad drugim, choćby nawet miały przybrać formę działań ustawodawczych, jak stało się w przypadku zaskarżonej ustawy.

Jak już wskazano w powołanym wyżej wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich propozycje wprowadzone do projektu ustawy o TK z 2016 r. na etapie prac po pierwszym czytaniu plenarnym, daleko wykraczały poza pierwotną wersję projektu. Dotyczy to zarówno przepisów omówionych poniżej, jak i większości pozostałych poprawek, przyjętych w końcowym sprawozdaniu. Budzi to poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady trzech czytań projektu ustawy, wyrażonej w art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

Nie tylko w świetle orzeczenia o sygnaturze K 47/15, ale również licznych wcześniejszych orzeczeń Trybunału, zgodnie aprobowanych w doktrynie prawa konstytucyjnego, przedmiotowy zakres poprawek do projektu ustawy, dopuszczalnych na poszczególnych etapach sejmowego postępowania ustawodawczego, nie budzi wątpliwości. Istota prawa wykonania inicjatywy ustawodawczej, polegająca na wniesieniu do Sejmu projektu nadającego się do uchwalenia, nie wyklucza możliwości jego modyfikacji podczas rozpatrywania przez obie izby parlamentu (zob. orzeczenie sygn. akt K 37/03). Jednak wynika z niej oczywisty nakaz, aby podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska (zob. orzeczenie sygn. akt K 3/98). Konkretnie poprawki, odnoszące się do projektu, muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z jego treścią, muszą zmierzać do jego modyfikacji, a nie do stworzenia nowego projektu (zob. orzeczenie sygn. akt K 45/05). Prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, decydujące znaczenie musi w tym zakresie mieć przedmiot poprawki. Dotyczy to szczególnie tych sytuacji, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą. Dopuszczalne jest wówczas rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień art. 118 ust. 1 Konstytucji (zob. orzeczenie sygn. akt K 14/02). Moment realizacji prawa do wniesienia poprawek nie jest również obojętny

z punktu widzenia jawności i dostępności informacji o pracy Sejmu dla opinii publicznej. Poza tym pamiętać należy o uprawnieniu różnego rodzaju instytucji do opiniowania projektów ustaw dotyczących określonych dziedzin życia społecznego. Gdyby projekt ustawy podlegał opiniowaniu w wersji złożonej przez wnioskodawcę, ale potem jego zakres mógłby być dowolnie rozszerzony, prowadziłoby to do faktycznego odebrania tym instytucjom uprawnienia do zajęcia stanowiska (zob. orzeczenie sygn. akt K 37/03).

W świetle przywołanych powyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zakres poprawek, wprowadzonych do projektu ustawy na etapie prac Komisji, dalece wykracza poza materię projektów, pierwotnie proponowanych przez wnioskodawców. Dotyczy to tak węzłowych, z punktu widzenia ustawy kwestii, jak tryb podejmowania rozstrzygnięć, czy też prawne konsekwencje braku zgodności pełnego składu orzekającego w kwestii kierunku rozstrzygnięcia.

Z tych względów zaskarżona ustawa o TK z 2016 r. jest w całości niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 7 w zw. z art. 119, art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP przez to, że została uchwalona przez Sejm z naruszeniem zasady podziału i równowagi władz oraz bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia.

II. Przepis art. 38 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r. określa zasadę, zgodnie z którą terminy rozpraw, na których rozpatrywane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału, zaś ust. 4 i 5 tego artykułu przewidują wyjątki od tej zasady. Analogiczne rozwiązanie było przewidziane w art. 80 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r. w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 10 ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i zostało uznane przez Trybunał w wyroku z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15) za niezgodne z art. 2 i art. 173 w zw. z Preambułą Konstytucji RP oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego. Trybunał w uzasadnieniu wskazał na rażącą dysfunkcjonalność takiego rozwiązania, które może prowadzić do pozbawienia Trybunału „zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych,

w których wydanie orzeczenia poza kolejnością wpływu spraw może okazać się nieodzowne, np. w razie konieczności uznania przez Trybunał przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta albo w razie konieczności rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego”. Nie ulega wątpliwości, iż w celu realizacji zasady sprawności działania instytucji publicznych, która wynika z Preambuły Konstytucji RP, powinny zostać stworzone takie ramy organizacyjne i proceduralne działania tych instytucji, aby mogły one sprawnie i terminowo realizować swoje zadania. Przyjęta konstrukcja nie jest racjonalna i negatywnie wpłynie na sprawność działania Trybunału. Spowoduje bowiem, że przy wyznaczaniu kolejności rozpatrywania spraw nie zostanie uwzględniona ich odmienność i różny stopień skomplikowania, wynikający chociażby z liczby zaskarżonych przepisów czy wzorców kontroli. Wprowadzenie art. 38 ust. 4 i ust. 5 wyjątków od kwestionowanej zasady nie zmienia oceny całości wprowadzonego rozwiązania jako niekonstytucyjnego. Wprowadzenie ponownie regulacji raz już uznanych przez sąd konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją, narusza zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto przepisy te są niedopuszczalne z punktu widzenia zasad niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od władzy ustawodawczej (art. 173 Konstytucji RP), na co wskazał Trybunał w powoływanym już wyroku o sygn. akt K 47/15. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków orzekania przez Trybunał, a nie ingerowanie w sam jego proces przez określanie momentu, w którym Trybunał może się zająć daną sprawą. Ustawodawca nie może ingerować w kolejność i tempo dokonywania przez Trybunał poszczególnych czynności w ramach rozpatrywania sprawy. Niezależność Trybunału wymaga bowiem zapewnienia mu swobody orzekania przez wykluczenie wpływu innych organów na treść jego orzeczeń, jak również na przebieg procedury ich wydawania.

Wskazując na powyższą argumentację w ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych art. 38 ust. 3–5 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z zasadą sprawności działania instytucji publicznych, wynikającą z Preambuły Konstytucji RP, z art. 2 Konstytucji RP zwłaszcza w zakresie, w jakim narusza zasadę poprawnej legislacji, a także art. 10 oraz 173 Konstytucji RP poprzez ingerowanie w niezależność i odrębność Trybunału Konstytucyjnego od pozostałych władz.

III. Przepis art. 68 ust. 5-7 ustawy o TK z 2016 r. przewiduje nieznaną współczesnemu sądownictwu, a sądownictwu konstytucyjnemu w szczególności, konstrukcję sprzeciwu części sędziów pełnego składu (konkretnie w ustawie wskazano czterech, ale ustawodawcy najprawdopodobniej chodziło o co najmniej czterech) wobec proponowanego rozstrzygnięcia, w przypadku uznania przez nich, że zagadnienie ma szczególnie doniosły charakter ze względów ustrojowych lub ze względu na porządek publiczny, skutkiem czego nie zgadzają się oni z kierunkiem rozstrzygnięcia. Konsekwencją owego sprzeciwu miałyby być odroczenie narady o 3 miesiące i przedstawienie na kolejnej naradzie propozycji rozstrzygnięcia sprawy przez sędziów, którzy sprzeciw zgłosili. Kolejne ustępy wprowadzają możliwość dalszego odraczania narady o kolejne 3 miesiące w sytuacji podtrzymania sprzeciwu.

Z punktu widzenia organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotowa regulacja jest ewidentnie dysfunkcyjna. Godzi bowiem zarówno w zasadę kolegialności wydawania orzeczeń, będącą podstawą zapadania rozstrzygnięć o charakterze sądowym, jak i we wprost wyrażoną w art. 190 ust. 5 Konstytucji RP zasadę zapadania orzeczeń większością głosów. Utrwaloną w sądownictwie zasadą jest, że członkowie składu orzekającego, mający inny pogląd niż większość składu orzekającego, zachowują możliwość autonomicznej wypowiedzi co do rozstrzygnięcia w danej sprawie w formule *votum separatum*. Tymczasem propozycja zawarta w art. 68 ust. 5-7 ustawy o TK z 2016 r. niejako odwraca tę formułę, przyjmując zasadę, iż sprzeciw mniejszości uniemożliwia większości składu orzekającego wydanie rozstrzygnięcia, co do którego osiągnięto konsensus. Jest on również niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, narusza bowiem zasadę poprawnej legislacji poprzez określenie przesłanek stosowania sprzeciwu wyłącznie za pomocą sformułowań o charakterze klauzuli generalnej. Co więcej, nie tylko bezzasadnie zmusza do odroczenia kolejnej narady aż o 3 miesiące, wywołując stan nieuzasadnionej przewlekłości w rozpatrzeniu danej sprawy, ale czyni sędziów zgłaszających sprzeciw *de iure* sprawozdawcami danej sprawy, wbrew wcześniejszym ustaleniom organizacyjnym. W takim kształcie, kontestowana regulacja stanowi również przejaw głębokiej i niczym nieuzasadnionej ingerencji ustawodawcy w wewnętrzną organizację Trybunału, w zakresie organizacji pracy dotyczącej rozpatrywania konkretnych spraw, narusza więc zasadę podziału władzy oraz zasadę niezależności i odrębności sądów i trybunałów (art. 173 Konstytucji RP).

Konsekwencją tak ukształtowanej procedury wydawania orzeczeń może być również, *sui generis* paraliż orzecznicy Trybunału, zatem niezdolność składu orzekającego do wydania jakiegokolwiek orzeczenia w większości rozpatrywanych przezeń spraw, co wynika *implicite* z konstrukcji przyjętej w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK 2016 r., a zwłaszcza z szerokiej formuły kierowania do rozpatrzenia przez pełny skład Trybunału spraw o bliżej niedookreślonej „szczególnej zawiłości” (vide lit. f). Z tego względu, w ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych rozwiązania te naruszają również zasadę sprawności działania instytucji publicznych, wyrażoną w Preambule do Konstytucji, a w konsekwencji również zasadę prawa do sądu, określoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Wskazane wyżej przepisy art. 68 ustawy o TK z 2016 r. są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim naruszają zasady poprawnej legislacji, z art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 45 ust. 1, jak również z wyrażoną w Preambule do Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

IV. Przepis art. 84 ust. 1 zaskarżonej ustawy wprowadza – jak się wydaje – intertemporalną zasadę, zgodnie z którą w przypadku wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy, Trybunał w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, zobowiązany jest do zawieszenia postępowania na 6 miesięcy i wezwania do uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 33 ust. 2-5 ustawy o TK z 2016 r. Wprowadzenie przedmiotowej regulacji powoduje, iż w sprawach obecnie zawisłych przed Trybunałem, w których kontrola konstytucyjności została wszczęta wnioskami abstrakcyjnymi zainicjowanymi przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP, postępowanie musi zostać zawieszona na z góry określony ustawą termin 6 miesięcy nawet, jeśli złożone wnioski nie są dotknięte żadnymi brakami i spełniają wymogi określone w art. 33 ust. 2-5 ustawy o TK z 2016 r.

Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla wprowadzenia obligatoryjnego wymogu zawieszenia każdego zawisłego przed Trybunałem postępowania tylko z powodu wejścia w życie nowej ustawy regulującej jego funkcjonowanie, zwłaszcza w sytuacji, gdy wymogi określone w art. 33 ust. 2-5 ustawy o TK z 2016 r. nie stanowią

istotnego *novum*, a dotychczas składane wnioski zasadniczo zawierają wskazane w tej regulacji elementy. Dodatkowo zupełnie oderwanym od rzeczywistości procesowej jest określenie terminu zawieszenia na okres 6 miesięcy. Wymogi, do których znajdujące się w toku wnioski miałyby zostać dostosowane, nie stanowią, aż tak wielkiego problemu oraz wyzwania dla wnioskodawców, że zupełnie nieuzasadnionym staje się wprowadzenie, aż tak długiego, sztywnego okresu umożliwiającego ich wymuszoną regulacją ustawową zmianę. Niezrozumiałym jest, iż zawieszenie postępowania obejmie wszystkie sprawy inicjowane wnioskiem, bez względu na to, czy w ogóle zachodzi w nich potrzeba ich uzupełnienia. Wprowadzenie regulacji o tak ogólnym charakterze jawi się jako zupełnie zbędne i nieuzasadnione.

Analiza przedstawionej powyżej regulacji wskazuje, że wprowadzona na mocy art. 84 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. konstrukcja normatywna powoduje tylko, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prowadzą jedynie do znacznego spowolnienia prac Trybunału Konstytucyjnego oraz dysfunkcjonalności jego działalności. W ślad za tym nie idzie natomiast znaczna poprawa jakości kierowanych do Trybunału wniosków, co ewentualnie mogłoby usprawiedliwiać wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań legislacyjnych.

Tym samym działania ustawodawcy prowadzą jedynie do obniżenia dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej jaką jest Trybunał Konstytucyjny, co pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, statuującym zasadę demokratycznego państwa prawnego, z którego wynika m.in. zakaz stanowienia regulacji prawnych kształtujących wewnętrznie sprzeczne mechanizmy prawne, uniemożliwiające prawidłowe działanie instytucji publicznych (zob. wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15).

Jak słusznie zauważył we wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich (ss. 34-35) krytyczną ocenę co do konstytucyjności art. 84 ustawy o TK z 2016 r. wzmacnia dysfunkcjonalność zawartego w tym przepisie rozwiązania w kontekście art. 83 ust. 2 ustawy. Krajowa Rada Radców Prawnych zwracała już na to uwagę w opinii (ss. 12-13) z dnia 6 czerwca 2016 r. w odniesieniu do projektu ustawy o TK z 2016 r. (druk nr 558) wskazując, iż skoro Trybunał ma w ciągu roku zakończyć wszystkie dotychczasowe postępowania, to wprowadzenie obowiązku zawieszenia postępowania na okres 6 miesięcy praktycznie redukuje ów czas jedynie do pół roku.

Mając na uwadze, iż podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP, można uznać za należycie predysponowane oraz kwalifikowane do przygotowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, przepis 84 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r., który nakłada na nie obowiązek uzupełnienia braków formalnych, ma charakter wyjątkowo trywialny, a wręcz pozorny, zmierzający w istocie do przedłużenia postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Stanowiąc będzie to naruszenie prawa do sądu w rozsądnym czasie, gwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Przedstawiona argumentacja prowadzi do wniosku, że art. 84 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, 10, 45 ust. 1 i 173 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z Preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

V. Rozwiązanie legislacyjne przewidziane w art. 90 ustawy o TK z 2016 r., usytuowane zostało w systematyce aktu w Rozdziale 4 („Przepisy zmieniające, przejściowe, dostosowujące i końcowe”), stanowiąc klasyczny przykład rozwiązania o charakterze incydentalnym, a zatem nie ma charakteru *par excellence* normatywnego.

W doktrynie prawa konstytucyjnego, charakter ustawy jako źródła prawa nie budzi wątpliwości do tego stopnia, że definiuje się jej istotę w kategorii pojęć zastanych. Specyfika ustawy, jako aktu normatywnego polega na tym, że zawiera ona normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jest zatem aktem prawnym o ogólnym charakterze, co w konsekwencji oznacza, że przedmiotem jej uregulowań nie może zatem być sprawa o charakterze indywidualno – konkretnym (zob. L. Garlicki, B. Szepietowska, *System źródeł prawa w Polsce*, w: *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, L. Garlicki, B. Hebdzińska, R. Szafarz, B. Szepietowska, Warszawa 1997, s. 13). Równie niekwestionowaną – zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie – jest zasada nieograniczonego przedmiotowo zakresu ustawy, jednakże pod warunkiem, że dana regulacja ma charakter aktu ogólnego, ustanawiającego normy prawne, kierowane do bliżej nieokreślonego kręgu adresatów, wypełniających swym zachowaniem dyspozycję danej normy (por. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, w: *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 55).

Od zasady ogólnego charakteru ustawy przewidziane są wyjątki, jednak ich katalog jest precyzyjnie określony, obejmując, np. ustawę budżetową czy też ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (zob. A. Bałaban, *Prawna regulacja procesu*

legislacyjnego, w: *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 23). Do kategorii wyjątków od zasady konstruowania ustawy jako aktu o charakterze generalno – abstrakcyjnym zaliczyć można również, tzw. ustawy amnestyjne i abolicyjne.

W ramach przepisów przejściowych i końcowych, ustawy jako akty normatywne w ograniczonym zakresie zawierają w swej treści przepisy incydentalne. Przepisy przejściowe obejmują kwestie obowiązywania dotychczasowych regulacji danej materii w okresie tzw. *vacatio legis*, tudzież po wejściu w życie nowej regulacji, mając mocne zakotwiczenie w aksjologii zasady państwa prawnego i wynikających z niej zasad ochrony interesów w toku oraz zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa. Z kolei przepisy końcowe łączą się z kwestią wyrażonej *expressis verbis* zasady derogacji przepisów dotychczasowych oraz określenia momentu wejścia w życie nowej regulacji prawnej.

Regulacja zawarta w art. 90 ustawy o TK z 2016 r. bez wątpienia nie ma charakteru przepisu przejściowego ani końcowego, dopuszczalnego w konstrukcji aktów normatywnych. Jej incydentalna formuła, właściwa dla ustaw, budżetowych, ratyfikacyjnych, abolicyjnych czy amnestyjnych, kłóci się z dyspozycją art. 197 Konstytucji RP, zgodnie z którą ustawa określać ma organizację Trybunału Konstytucyjnego i tryb postępowania przed nim, a nie rozstrzygać kwestii personalnej obsady jego składu, określonego konkretną liczbą na 15 sędziów w art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

W kontekście powyższych uwag trudno oprzeć się wrażeniu, że proponowane rozwiązanie intencjonalnie zmierza li tylko do usankcjonowania niezgodnej z ustawą zasadniczą praktyki ustrojowej. W wyroku sygn. akt K 34/15 Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie potwierdził bowiem konstytucyjność wyboru trzech sędziów Trybunału, dokonanego przez Sejm RP w październiku 2015 r., kwestionując tym samym zasadność wyboru na ich miejsce nowych sędziów przez Sejm obecnej kadencji. Następstwem tego orzeczenia powinno być odebranie przez Prezydenta Rzeczypospolitej ślubowania od owych sędziów, wybranych w poprzedniej kadencji Izby. Z chwilą wydania przez Trybunał wyroku w sprawie o sygn. akt K 34/15 ustały bowiem w tej kwestii jakiegokolwiek wątpliwości prawne, podobnie jak potwierdziła się niekonstytucyjność dokonanego w październiku 2015 r. wyboru dwóch sędziów, których kadencja dobiegła końca dopiero w grudniu ubiegłego roku. W tych okolicznościach, art. 90 ustawy o TK z 2016 r. stanowi przejaw niedopuszczalnej w państwie prawnym instrumentalizacji ustawy dla celów

„obejścia” wspomnianego orzeczenia Trybunału, a co za tym idzie zakwestionowania jego roli, jako organu stojącego na straży konstytucyjności prawa.

Mając na względzie powyższe ustalenia, w ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych **art. 90 ustawy o TK z 2016 r. narusza art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza wynikające z niego zasady poprawnej legislacji oraz jest niezgodny z art. 173, 194 ust. 1 i 197 Konstytucji RP.**

VI. Przepis art. 92 ustawy o TK z 2016 r. przewiduje, iż miałyby ona wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. W odniesieniu do zaskarżonej regulacji przyjęto zatem minimalny standard okresu *vacatio legis*, określając go jedynie na 14 dni o momencie publikacji ustawy w organie promulgacyjnym. Przewidując ten termin zupełnie pominięto zakres i charakter wprowadzanych nową regulacją zmian oraz okoliczność, że w istocie ustawa stanowi nową regulację, a w konsekwencji w całości uchyla dotychczas obowiązującą ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, wprowadzając w jej miejsce całkowicie nowe rozwiązania legislacyjne. Mając to na uwadze należy uznać, że termin 14 dni jest zbyt krótki z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP zasad prawidłowej legislacji i odpowiedniego *vacatio legis*.

Wprowadzenie do systemu prawnego ustawy, bez zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*, nie było w tym przypadku uzasadnione żadnymi wyjątkowymi względami ani potrzebami ustrojowymi (nie wynika to bynajmniej w żaden sposób z uzasadniania projektu ustawy), co ewentualnie mogłoby usprawiedliwiać odstępianie od tej fundamentalnej, konstytucyjnej zasady. Podkreślenia wymaga, iż 14-dniowy okres *vacatio legis* stanowi demokratyczny minimalny standard w zakresie wprowadzania nowych aktów prawnych do systemu prawnego, znajdujący wyraz w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 ze zm.) oraz dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m. in. orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92, z dnia 1 czerwca 1993 r., sygn. akt P 2/92). Natomiast warunek zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* w niektórych przypadkach oznaczać będzie konieczność nadania mu wymiaru przekraczającego 14 dni (zob. orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K. 2/94).

Z całą pewnością ustanowienie zupełnie nowych procedur orzekania o konstytucyjności aktów prawnych wymaga ustalenia dłuższego od minimalnego – 14-dniowego okresu *vacatio legis*. Okoliczność, iż materia dotycząca sposobu prowadzenia badania oraz oceny konstytucyjności aktów prawnych wywiera istotne skutki w sferze praw i wolności obywateli, zwracających się o ich ochronę w określonym trybie i procedurze postępowania, nieodzownym czyni wprowadzenie w tym przypadku okresu *vacatio legis* pozwalającego na zaadoptowanie nowej procedury do praktyki prowadzenia postępowań. Przedmiot zaskarżonej ustawy o TK z 2016 r. jako mający wymiar ustrojowy, w aspekcie istnienia mechanizmu kontroli i wzajemnego hamowania się władz, nie może zostać wprowadzony w życie w sposób wywołujący nagłe skutki w sferze praw i wolności człowieka i obywatela. Tego rodzaju sytuację uznać należy za niedopuszczalną w świetle zasad prawidłowej legislacji, odpowiedniego *vacatio legis* oraz pewności prawa, wywiedzionych z art. 2 Konstytucji RP oraz za prowadzącą do destabilizacji systemu ustrojowego i prawnego.

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa musi być równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji (zob. wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98). Zasady te, stanowiące przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* oraz należytego formułowania przepisów przejściowych, zwłaszcza w związku z ochroną praw słusznie nabytych i ochroną interesów będących w toku.

Wskazując na powyższą argumentację należy uznać, że 92 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Załączniki:

- 6 egzemplarzy opinii

Prezes
Krajowej Rady Sędziów Prawnych

r. pr. Dariusz Sałajewski