



Warszawa, dnia 24 czerwca 2017 r.

**PK VIII TK 8.2017**

**K 1/17**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	26. 06. 2017
L.dz. ....	L. zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich 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. z 2016 r., poz. 2074) w zakresie, w jakim pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia 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. z 2016 r., 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. z 2016 r., 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. z 2016 r., poz. 2073) z art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 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. z 2016 r., 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, z art. 193, art. 208 ust. 1 w zw. z art. 80 oraz w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 13 ust. 2 pkt 1 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. z 2016 r., poz. 2074) oraz art. 13 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim stanowi, że pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia pracownika Biura Trybunału o**

terminie wygaśnięcia stosunku pracy, są zgodne z art. 60 i art. 24 Konstytucji RP;

- 2) art. 26 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2073) jest zgodny z art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) postępowanie w zakresie kontroli art. 18 pkt 2, art. 21 ust. 2 i art. 19 ustawy wymienionej w punkcie pierwszym, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072), podlega umorzeniu, z uwagi utratę mocy obowiązującej tych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny;
- 4) postępowanie w zakresie kontroli art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072), w zakresie, w jakim pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

### Uzasadnienie

We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność kilku rozwiązań przyjętych w ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zwanej dalej ustawą - Przepisy

wprowadzające, ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Pierwszy zarzut Wnioskodawca skierował do art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz do art. 13 ust. 3 (w zakresie opisanym w pkt 1 wniosku) ustawy – Przepisy wprowadzające, dotyczących wygaszania stosunków pracy pracowników zatrudnionych w Biurze Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że nie ulega wątpliwości, iż „służba publiczna”, o której mowa w art. 60 Konstytucji, wyrażającym prawo obywateli, korzystających w pełni z praw obywatelskich, dostępu do takiej służby na jednakowych zasadach, obejmuje ogół stanowisk w organach władzy publicznej i dotyczy również pracowników Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei, równy dostęp do służby publicznej, w rozumieniu art. 60 ustawy zasadniczej, to nie tylko nakaz dla ustawodawcy tworzenia przejrzystych reguł przyjęcia do służby publicznej, ale także ustanowienia takich samych reguł stosowanych przy zwalnianiu z tej służby.

Wnioskodawca wskazał, że z dniem 1 stycznia 2018 r. w miejsce Biura Trybunału zostaną utworzone nowe jednostki organizacyjne: Kancelaria Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału.

Art. 13 ustawy – Przepisy wprowadzające dotyczy sytuacji pracowników Biura Trybunału.

Przepis ten, w ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1, przewiduje wygaśnięcie, z dniem 1 stycznia 2018 r., stosunków pracy tych pracowników Biura, którym pracodawca do dnia 30 września 2017 r. nie zaproponuje nowych warunków pracy i płacy. Z kolei, art. 13 ust. 3 tej ustawy zobowiązuje pracodawcę, aby, w terminie do dnia 30 września 2017 r., powiadomił o terminie wygaśnięcia stosunku pracy tych pracowników, którym nie zaproponuje nowych warunków pracy i płacy, oraz tych, którzy nie przyjęli takich warunków.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że przepisy te nie zawierają jakichkolwiek przesłanek, jakimi powinien kierować się pracodawca, decydując

o wygaśnięciu stosunku pracy konkretnego pracownika Biura Trybunału. Pracodawca ów został jedynie zobowiązany do powiadomienia pracownika o terminie wygaśnięcia stosunku pracy - nie później niż do dnia 30 września 2017 r. Pracodawca może więc w sposób całkowicie arbitralny decydować o tym, który z pracowników zachowa status pracowniczy. Pracownicy Biura Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem Wnioskodawcy, zostali więc potraktowani przez ustawodawcę w sposób przedmiotowy.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że zakres zadań realizowanych przez nowe jednostki organizacyjne, tj. Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału, jest tożsamy z zadaniami realizowanymi dotychczas w strukturze organizacyjnej Biura Trybunału. Oznacza to, w ocenie Wnioskodawcy, że z dniem 1 stycznia 2018 r. nie nastąpi likwidacja jednostki zapewniającej obsługę Trybunału Konstytucyjnego, lecz jedynie zmiana jej struktury organizacyjnej.

Zakwestionowane przepisy, w ocenie Wnioskodawcy, nie służą dostosowaniu struktury organizacyjnej jednostki obsługującej Trybunał Konstytucyjny do nowych zadań tego organu, lecz weryfikacji dotychczasowych pracowników Biura Trybunału.

Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z art. 24 Konstytucji, z którego wynika obowiązek ustawodawcy stworzenia gwarancji prawnych ochrony pracownika przed działaniami ze strony pracodawcy. Przepisy te są również niezgodne z art. 60 Konstytucji z tego powodu, że nie stwarzają pracownikom Biura Trybunału gwarancji pozostania w służbie publicznej na jednakowych zasadach.

Z kolei, art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił niezgodność z art. 10, art. 173, art. 190 ust. 2 i art. 194 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy, na tle tego przepisu ustawowego pojawiają się trzy problemy.

Pierwszy z nich dotyczy, zawartego w art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające, sformułowania „wyroki Trybunału i rozstrzygnięcia Trybunału przyjęte z naruszeniem przepisów ustawy (...)”. W takim zakresie, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawodawca naruszył art. 10 ust. 1 Konstytucji z tego powodu, że, nie mając konstytucyjnego umocowania, przyznał sobie uprawnienie do oceny prawidłowości orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Drugi problem – to ograniczenie przez ustawodawcę publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego do orzeczeń dotyczących obowiązujących aktów normatywnych. W takim zakresie zakwestionowany przepis, zdaniem Wnioskodawcy, w oczywisty sposób jest sprzeczny z art. 190 ust. 2 ustawy zasadniczej, który stanowi, że wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji podlegają niezwłocznemu opublikowaniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. W takim zakresie zakwestionowany przepis jest niezgodny również z art. 5 Konstytucji (pominiętym wszak w *petitum* wniosku), gdyż zakazuje publikacji orzeczeń dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą, wydanych w sytuacji, gdy orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących tych aktów było konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Ostatni problem dotyczy powierzenia sędziemu, pełniącemu obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, kompetencji do zarządzania ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dzienniku urzędowym oraz do dokonywania selekcji orzeczeń na te, które podlegają publikacji, i te, które z uwagi na to, że dotyczą aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą, nie podlegają publikacji. Taka regulacja jest niezgodna z art. 194 ust. 2 Konstytucji, gdyż powierza czynność zarządzania ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego osobie niepełniającej konstytucyjnej kierowniczej

funkcji w Trybunale oraz uznaje za nieistniejące czynności dokonane w tym zakresie w przeszłości przez urzędującego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Kolejne zarzuty dotyczą art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, niezgodność tych przepisów z art. 190 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji wyraża się w tym, że przepisy te nie respektują ostatecznych i mających moc powszechnie obowiązującą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz pozbawiają prawidłowo wybranych sędziów możliwości sprawowania urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, nie honorują one konstytucyjnie określonej liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Wnioskodawca podkreślił, że rozwiązania przyjęte w art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające stanowią kolejny sposób dokonania zmiany składu Trybunału Konstytucyjnego, polegającej na pominięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, prawidłowo wybranych przez Sejm VII Kadencji, i zastąpieniu ich osobami, które wybrane zostały przez Sejm VIII Kadencji na stanowiska już prawidłowo obsadzone. Przepisy te ustawodawca wprowadził wbrew ostatecznym i mającym moc powszechnie obowiązującą orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego, powiększając, w rezultacie, liczbę sędziów Trybunału Konstytucyjnego ponad konstytucyjny limit 15 sędziów.

Zarzuty niekonstytucyjności Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował także pod adresem art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przyznającemu Prezydentowi, na wniosek Prokuratora Generalnego i po zasięgnięciu opinii pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, kompetencję do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego przewinienia dyscyplinarnego.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 Konstytucji przez zakwestionowany przepis, Rzecznik Praw Obywatelskich, odwołując się do opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wydanej na etapie prac

legislacyjnych nad projektem tej ustawy, wskazał, iż „umocowanie Prokuratora Generalnego do występowania z przedmiotowym wnioskiem do Prezydenta RP zakłada, że Prokurator Generalny będzie monitorował sędziów Trybunału Konstytucyjnego po to, aby ewentualne zawiadomienie składane do Trybunału Konstytucyjnego było należycie uzasadnione. Tego rodzaju monitoring, pozwalający Prokuratorowi Generalnemu na dyskrecjonalną 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 dyskrecjonalnych, 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 (...), z którego to uprawnienia Prezydent będzie mógł skorzystać po uzyskaniu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, trudno pogodzić z zasadą niezależności Trybunału i jego odrębności od władzy wykonawczej wyrażoną w art. 173 Konstytucji RP”.

W ocenie Wnioskodawcy, przyznanie Prezydentowi uprawnienia do występowania z zawiadomieniem o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego skutkuje powstaniem zależności osób piastujących to stanowisko od organów pozasądowych i, w rezultacie, ingeruje w niezawisłość sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1 Konstytucji), zwłaszcza w ten jej aspekt, którym jest niezależność od organów (instytucji) pozasądowych oraz od czynników politycznych. Procedura uruchomiona zawiadomieniem może także negatywnie wpływać na sposób postrzegania sędziego i podważać jego wiarygodności i wiarygodność Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, przewidziane w tym przepisie poprzedzenie zawiadomienia wnioskiem Prokuratora Generalnego zakłada



zależność organu sądowego od organów pozasądowych, które mogą działać z pobudek politycznych.

Ostatnim z zakwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów jest art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przepis ten ograniczył możliwość wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą, do postępowań inicjowanych skargą konstytucyjną, co stanowi odstępstwo od rozwiązań dotychczasowych.

Zdaniem Wnioskodawcy, ograniczenie to pozostaje w sprzeczności z art. 193 Konstytucji, albowiem uniemożliwia sądowi zainicjowanie kontroli konkretnej aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą, wówczas gdy odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne sądu jest potrzebna dla rozstrzygnięcia przez ten sąd o wolnościach i prawach podmiotu postępowania sądowego.

Z kolei, niezgodność art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z art. 5 Konstytucji, zdaniem Wnioskodawcy, wyraża się w tym, że ten zaskarżony przepis w sposób niezasadny różnicuje ochronę prawną podmiotów dotkniętych skutkami prawnymi przepisów, które utraciły moc obowiązującą, na podstawie kryterium podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie zapewnia bowiem ochrony podmiotom, których wolności i praw dotyczy nieobowiązujący akt normatywny, w sytuacji, gdy postępowanie zostało zainicjowane pytaniem prawnym lub wnioskiem uprawnionego podmiotu. W tym znaczeniu przepis ten pozostaje w sprzeczności również z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest sprzeczny także z art. 191 ust. 1 pkt 1 – 5 w zw. z art. 188 pkt 1 – 3 Konstytucji,

gdyż wyłącza możliwość dokonania przez Trybunał Konstytucyjny abstrakcyjnej kontroli nieobowiązujących przepisów, tj. z wniosku podmiotu legitymowanego konstytucyjnie do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Naruszenia art. 30 Konstytucji przez zakwestionowaną regulację Wnioskodawca upatruje w tym, że uniemożliwia ona usunięcie skutków naruszeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Wnioskodawca podkreślił, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnie zobowiązany do stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela. Inicjując i biorąc udział w postępowaniach, zawsze ma na względzie konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Wyłączenie w kwestionowanym przepisie możliwości inicjowania postępowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje zatem w sprzeczności z art. 208 ust. 1 w zw. z art. 80 Konstytucji.

Naruszenie art. 190 ust. 4 Konstytucji przez art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym, zdaniem Wnioskodawcy, polega na tym, że ten przepis ustawowy uniemożliwia jednostce uchylenie skutków prawnych stosowania wobec niej niekonstytucyjnego przepisu w przypadku innych postępowań niż inicjowane skargą konstytucyjną.

Nie można podzielić zarzutów sformułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 (w zaskarżonym zakresie) ustawy – Przepisy wprowadzające.

Konstytucja z 1997 r. zaliczyła Trybunał Konstytucyjny do organów władzy sądowniczej, określiła zakres jego kompetencji (art. 188 i art. 189) oraz przesądziła, że stanowi on władzę odrębną i niezależną od innych władz (art. 173). W art. 197 ustawa zasadnicza przekazała natomiast do uregulowania

ustawowego materię dotyczącą organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przez wiele lat, pod rządami Konstytucji, materia ta była uregulowana w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), zwanej dalej ustawą z 1997 r. Ustawa ta weszła w życie wraz z wejściem w życie Konstytucji, tj. z dniem 17 października 1997 r.

Na mocy tej ustawy zostało utworzone Biuro Trybunału Konstytucyjnego - jako jednostka organizacyjna powołana, obok Prezesa Trybunału, w celu zapewnienia organizacyjnych i administracyjnych warunków pracy funkcjonowania Trybunału (art. 17 ust. 1).

Struktura organizacyjna Biura Trybunału oraz szczegółowy zakres jego zadań były uregulowane w statucie [art. 17 ust. 2 ustawy z 1997 r. w brzmieniu pierwotnym i art. 17 ust. 4 tej ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459), zwaną dalej ustawą z 2009 r.].

Do pracowników Biura miały wówczas zastosowanie przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (aktualnie: tekst jednolity, opublikowany w Dz. U. z 2016 r., poz. 1511 ze zm.), zwanej dalej ustawą o urzędnikach państwowych (art. 17 ust. 3 ustawy z 1997 r. w brzmieniu pierwotnym i art. 17 ust. 5 tej ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z 2009 r.).

Pracownicy Biura byli też pracownikami urzędów państwowych, w rozumieniu ustawy o urzędnikach państwowych (art. 1 pkt 6 tej ustawy). Tak więc to ta ustawa regulowała (i nadal reguluje) status prawnopracowniczy pracowników Biura Trybunału.

Biurem Trybunału, od dnia 1 października 2001 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), kierował jego szef, powoływany i

odwoływany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (ust. 1a w art. 17 ustawy z 1997 r., dodany przez u.s.p., a następnie art. 17 ust. 2 ustawy z 1997 r. w brzmieniu nadanym ustawą z 2009 r.).

Ustawa z 1997 r. została uchylona na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (ostania publikacja - tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 293), zwanej dalej ustawą z 2015 r.

Ustawa z 2015 r. stanowiła, że Biuro Trybunału podlega Prezesowi Trybunału i zapewnia organizacyjne i administracyjne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego (art. 121 ust. 1). Strukturę organizacyjną oraz szczegółowy zakres zadań Biura, zgodnie z art. 121 ust. 2 ustawy z 2015 r., określał statut Biura.

Ustawa ta rozstrzygnęła jednocześnie, że w strukturze Biura Trybunału funkcjonuje służba prawna Trybunału Konstytucyjnego, do której zalicza się pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału i pomocą w tym zakresie w pracy sędziów Trybunału (art. 124 ust. 1).

Jak wynika z projektu tej ustawy, celem utworzenia służby prawnej w ramach Biura Trybunału było uregulowanie „pozycji wyodrębnionej grupy prawników, wykonujących zadania na określonych stanowiskach związanych bezpośrednio z obsługą działalności orzeczniczej Trybunału i pracą sędziów Trybunału, w tym jako asystenci i współpracownicy sędziów do spraw orzecznictwa – wszyscy wykonujący w istocie czynności odpowiadające czynnościom asystentów sędziów. (...) Propozycja ta nawiązuje do istniejącej już w Trybunale praktyki – prawnicy zatrudnieni na stanowiskach asystentów i tzw. orzeczników, wykonujący zadania bezpośrednio związane merytorycznie z orzecznictwem Trybunału (...) stanowią wyodrębnioną, w ramach statutu Biura, regulaminu pracy oraz regulaminu wynagradzania, grupę pracowników. Dlatego powołanie w drodze ustawy korpusu prawników Trybunału jest w pełni racjonalne oraz adekwatne do instytucji asystentów sędziów w sądach

powszechnych i administracyjnych, a także w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym” (Druk Nr 1590 Sejmu RP VII Kadencji, dostępny na stronie internetowej Sejmu).

Określenie szczegółowego zakresu zadań pracowników zatrudnionych na stanowiskach służby prawnej oraz sposobu i warunków wykonywania tychże zadań ustawa z 2015 r. przekazała do uregulowania w statucie Biura (art. 124 ust. 3).

Wykaz stanowisk, na których osoby zatrudnione w Biurze należą do służby prawnej Trybunału, oraz szczegółowe wymagania kwalifikacyjne związane z zajmowaniem tych stanowisk, zgodnie z art. 124 ust. 2 ustawy z 2015 r., uregulowane miały zostać w zarządzeniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, wydanym na wniosek szefa Biura i po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Przełożonym pracowników Biura nadal był szef Biura (art. 123 ust. 1 ustawy z 2015 r.).

Nadal też do pracowników Biura, w sprawach nieuregulowanych w ustawie z 2015 r., miały zastosowanie przepisy ustawy o urzędnikach państwowych (art. 126 ust. 1 ustawy z 2015 r.), z tym że kompetencje kierownika urzędu, zgodnie z art. 126 ust. 2 ustawy z 2015 r., wykonywał szef Biura.

Kolejną ustawą regulującą organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym była ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1157), zwana dalej ustawą z 2016 r. Ustawa ta zachowała zarówno dotychczasowy status Biura Trybunału Konstytucyjnego, jako jednostki organizacyjnej ustawowo powołanej do zapewnienia organizacyjnych i administracyjnych warunków pracy Trybunału Konstytucyjnego, oraz pracowników Biura, jako zaliczonych do grupy pracowników, do których mają zastosowanie przepisy o urzędnikach państwowych (art. 18 ust. 1 i 5 ustawy z 2016 r.). Biurem Trybunału

Konstytucyjnego nadal kierował szef, powoływany i odwoływany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego na wniosek Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 18 ust. 2 ustawy z 2016 r.).

Szczegółowy zakres zadań Biura Trybunału oraz jego strukturę organizacyjną ustawa z 2016 r., podobnie jak jej poprzedniczka, przekazała do uregulowania w statucie Biura (art. 18 ust. 4).

Struktura organizacyjna Biura została uregulowana w § 8 statutu Biura Trybunału Konstytucyjnego, nadanego Biuru Uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2016 r. (statut dostępny na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego).

Zgodnie z tym przepisem, „[w] skład Biura wchodzi: 1) Sekretariat Trybunału Konstytucyjnego; 2) Zespół Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków; 3) Zespół Orzecznictwa i Studiów; 4) Zespół Prezydialny; 5) Zespół Prasy i Informacji; 6) Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego; 7) Zespół Finansowo-Księgowy; 8) Zespół Administracyjno-Gospodarczy; 9) Zespół Informatyki; 10) Straż Trybunału Konstytucyjnego; 11) bezpośredni współpracownicy sędziów Trybunału, na stanowiskach w służbie prawnej Trybunału; 12) Główny specjalista do spraw personalnych; 13) Radca prawny; 14) Audytor wewnętrzny.”.

Kolejne przepisy statutu określają zaś szczegółowy zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy w Biurze Trybunału.

Zakres zadań pracowników służby prawnej został określony w § 7 ust. 3 statutu Biura Trybunału Konstytucyjnego.

W myśl tego przepisu, „[p]racownicy służby prawnej Trybunału: 1) bezpośrednio współpracujący z sędziami Trybunału wykonują zadania, o których mowa w § 19, samodzielnie, pod merytorycznym nadzorem sędziów; 2) wykonujący zadania związane z działalnością orzeczniczą Trybunału w Zespole Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków (§ 10) oraz w

Zespole Orzecznictwa i Studiów (§ 11), właściwe dla przedmiotu działania tych zespołów, czynią to w ustalonych zakresach czynności oraz pod kierunkiem dyrektora odpowiedniego zespołu.”.

Wykaz stanowisk, na których osoby zatrudnione w Biurze należą do służby prawnej Trybunału, oraz szczegółowe wymagania kwalifikacyjne związane z zajmowaniem tych stanowisk określa natomiast nadal zarządzenie Prezesa Trybunału, wydane na wniosek szefa Biura po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (§ 7 ust. 2 statutu).

Podkreślić w tym miejscu należy, iż omówione wyżej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: z 1997 r., z 2015 r. i z 2016 r. nie zawierały przepisów przejściowych, ingerujących w stosunki pracy pracowników zatrudnionych w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, nawiązane przed dniem wejścia w życie owych ustaw.

Od wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. wszelkie kwestie związane ze stosunkami zatrudnienia pracowników Biura Trybunału były rozwiązywane indywidualnie, na podstawie przepisów ustawy o urzędnikach państwowych i Kodeksu pracy, bez względu na dokonywane zmiany ustawowe, dotyczące organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Osoby ubiegające się o zatrudnienie w Biurze Trybunału musiały natomiast spełniać warunki określone w art. 3 ustawy o urzędnikach państwowych, zgodnie z którym: „Urzędnikiem państwowym może być osoba, która: 1) jest obywatelem polskim; 2) ukończyła osiemnaście lat życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych; 3) jest nieskazitelnego charakteru; 4) ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną; 5) posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku”. Pracownicy ci podlegają też ograniczeniom, wynikającym z ustawy o urzędnikach państwowych.

Na mocy art. 3 w zw. z art. 23 ustawy – Przepisy wprowadzające, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 2016 r. utraciła moc obowiązującą z dniem 20 grudnia 2016 r., z wyjątkiem art. 18 ust. 1, 4 i 5, których utrata mocy nastąpi z dniem 1 stycznia 2018 r.

Tak więc, na mocy tych przepisów, Biuro Trybunału zapewnić będzie organizacyjne i administracyjne warunki pracy Trybunału Konstytucyjnego do dnia 31 grudnia 2017 r. Do tego dnia zachowana została struktura organizacyjna oraz szczegółowy zakres zadań Biura, określone w statucie Biura. Do dnia 31 grudnia 2017 r. do pracowników Biura nadal mają też zastosowanie przepisy ustawy o urzędnikach państwowych (art. 18 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2016 r.).

Z dniem 20 grudnia 2016 r. zlikwidowane natomiast zostało stanowisko Szefa Biura Trybunału Konstytucyjnego (art. 12 ust. 1 w zw. z art. 23 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające). Uprawnienia i obowiązki Szefa Biura Trybunału obecnie wykonuje Prezes Trybunału Konstytucyjnego lub upoważniona przez niego osoba (art. 12 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające).

Z dniem 1 stycznia 2018 r., stosownie do art. 1 pkt 2 ustawy – Przepisy wprowadzające, wejdą w życie przepisy art. 16-32 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, tj. przepisy zawarte w rozdziale trzecim tej ustawy zatytułowanym „Kancelaria Trybunału oraz Biuro Służby Prawnej Trybunału”.

Kancelaria Trybunału Konstytucyjnego zapewnić będzie organizacyjne i administracyjne warunki pracy Trybunału (art. 18 tej ustawy). W skład Kancelarii wchodzić będzie Dyrektor Kancelarii, Wydział Administracyjny i Wydział Straży Trybunalskiej (art. 18 ust. 2 tej ustawy).

Szczegółowy zakres zadań oraz struktura Kancelarii Trybunału zostały przekazane do uregulowania w statucie Kancelarii (art. 18 ust. 3 tej ustawy),



natomiast liczba i wykaz stanowisk, na których zatrudnieni są pracownicy, wymagania kwalifikacyjne dla zajmowanych stanowisk oraz szczegółowy zakres zadań na poszczególnych stanowiskach - do uregulowania w zarządzeniu Prezesa Trybunału (art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 2 tej ustawy).

Do pracowników Kancelarii Trybunału, w sprawach nieuregulowanych tą ustawą, nadal będą miały zastosowanie przepisy ustawy o urzędnikach państwowych. Pracownicy Kancelarii należeć też będą do korpusu urzędników państwowych (art. 1 ust. 1 pkt 6 ustawy o urzędnikach państwowych w brzmieniu nadanym przez art. 4 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające).

Z kolei, Biuro Służby Prawnej, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zostało ustawowo powołane w celu zapewnienia merytorycznej obsługi bezpośrednio związanej „z działalnością orzeczniczą Trybunału i pomocą w tym zakresie w pracy sędziów Trybunału”.

W skład Biura Służby Prawnej wchodzić będą: «1) Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału; 2) asystenci sędziów Trybunału; 3) Wydział do Spraw Wstępnej Weryfikacji Pism Inicjujących Postępowanie przed Trybunałem, zwany dalej "Wydziałem Weryfikacyjnym"; 4) Wydział Studiów nad Orzecnictwem i Analiz Prawnych, zwany dalej "Wydziałem Studiów"» (art. 24 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Szczegółowy zakres zadań i struktura Biura Służby Prawnej Trybunału przekazane zostały do uregulowania w statucie Biura Służby Prawnej Trybunału (art. 24 ust. 3 tej ustawy).

Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określiła warunki, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o zatrudnienie na stanowisku asystenta oraz w wydziale weryfikacyjnym i w wydziale studiów.

Na stanowiskach tych może być zatrudniony ten, kto: „1) jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej i korzysta z pełni praw cywilnych i

obywatelskich; 2) jest nieskazitelnego charakteru; 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce za równorzędne”, przy czym pracownik Wydziału Studiów musi ponadto posiadać co najmniej stopień naukowy doktora prawa (art. 26 ust. 2, art. 27 ust. 1 i art. 30 ust. 1 tej ustawy).

Nabór na stanowisko asystenta sędziego, od dnia 1 stycznia 2018 r., będzie następować w drodze konkursu (art. 26 ust. 3 tejże ustawy).

Szczegółowy zakres zadań asystentów, pracowników Wydziału Weryfikacyjnego oraz Wydziału Studiów został przez ustawodawcę przekazany do uregulowania w zarządzeniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

W zakresie nieuregulowanym ustawą o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym do pracowników Biura Służby Prawnej będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (art. 32 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym, celem utworzenia kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej jest „usprawnienie i optymalizacja działalności organizacyjnej i administracyjnej, racjonalizacja zatrudnienia i dbałość o to, by aparat pomocniczy TK miał charakter profesjonalny. Takie działanie będzie sprzyjać oszczędnościom i ograniczy rosnące co roku koszty utrzymania Biura TK, a jednocześnie pozwoli skupić się pracownikom zatrudnionym w Kancelarii oraz w Biurze Służby Prawnej TK na realizacji zadań związanych z działalnością Trybunału. Zmiany w ramach organizacyjnych i administracyjnych warunków pracy Trybunału będą okazją do weryfikacji struktur organizacyjnych i analizy przydatności poszczególnych komórek dla realizacji przez TK jego konstytucyjnych kompetencji. Pozwoli to na likwidację zbędnego aparatu biurokratycznego. (...) Kancelaria Trybunału oraz Biuro Służby Prawnej Trybunału zostały wyodrębnione według kryterium

przedmiotowego. Dzięki temu jaśniejsze będą zadania poszczególnych struktur pomocniczych TK. Dotychczas ta kwestia budziła wątpliwości. Należy podkreślić, że podobne podziały w ramach jednostek organizacyjnych występują w Sądzie Najwyższym (Kancelaria Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego) oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego; Biuro Orzecznictwa). Proponowane rozwiązanie wpisuje się zatem w standardy organizacyjne występujące w najwyższych sądach Rzeczypospolitej” (Druk Nr 963 Sejmu RP VIII Kadencji, dostępny na stronie internetowej Sejmu).

Art. 13 ustawy – Przepisy wprowadzające stanowi:

„Art. 13. 1. 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.

2. Stosunki pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1, 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.

3. Pracodawca nie później niż do 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.

4. Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę może nastąpić za wypowiedzeniem.

5. W przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w ust. 2, lub wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 4, pracownikom, o których mowa w ust. 1, 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).”.

Art. 13 ustawy – Przepisy wprowadzające jest więc przepisem przejściowym, dotyczącym sytuacji pracowniczej osób zatrudnionych w Biurze Trybunału Konstytucyjnego w dniu wejścia w życie tejże ustawy, w okresie do dnia 31 grudnia 2017 r., tj. do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie przepisów rozdziału trzeciego ustawy o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym o Kancelarii Trybunału i Biurze Służby Prawnej Trybunału.

I tak, dotychczasowe stosunki pracy wszystkich pracowników Biura zostały zachowane do dnia 31 grudnia 2017 r., chyba że stosunek pracy konkretnego pracownika zostanie przez pracodawcę wypowiedziany na podstawie przepisów ogólnych (art. 13 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające).

W terminie do dnia 30 września 2017 r. pracodawca – „w związku z likwidacją Biura” – powinien podjąć decyzję co do dalszego, po dniu 31 grudnia 2017 r., zatrudnienia każdego pracownika Biura i w przypadku podjęcia pozytywnej decyzji powinien zarazem zaproponować pracownikowi, w tym terminie, nowe warunki pracy i płacy.

Jeżeli pracownik Biura przed dniem 15 grudnia 2017 r. odmówi przyjęcia nowych warunków pracy i płacy, to jego stosunek pracy wygaśnie z

dniem 31 grudnia 2017 r., o czym pracodawca powinien powiadomić tego pracownika do dnia 30 września 2017 r. (art. 13 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 tej ustawy).

Jeśli natomiast pracodawca nie zaproponuje pracownikowi Biura, do dnia 30 września 2017 r., nowych warunków pracy i płacy, to wówczas stosunek pracy tego pracownika wygaśnie z dniem 31 grudnia 2017 r. (art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy - Przepisy wprowadzające), o czym pracodawca powinien powiadomić pracownika do dnia 30 września 2017 r. (art. 13 ust. 3 tej ustawy).

I właśnie to ostatnie rozwiązanie, przyjęte w art. 13 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostaje w sprzeczności z art. 24 i art. 60 Konstytucji.

Z przedstawionej analizy stanu prawnego, dotyczącego statusu Biura Trybunału oraz statusu prawnopracowniczego osób zatrudnionych w Biurze Trybunału w dniu wejścia w życie ustawy – Przepisy wprowadzające, jak słusznie wskazuje Wnioskodawca, wynika, że osoby te, a także osoby, które zostaną zatrudnione w przyszłej Kancelarii Trybunału oraz w Biurze Służby Prawnej Trybunału, zaliczyć należy do osób pełniących służbę publiczną, w rozumieniu art. 60 Konstytucji.

„Służba publiczna” bowiem, o której mowa w art. 60 Konstytucji, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, „jako pojęcie zbiorcze, obejmuje sytuację osób pracujących we wszystkich instytucjach szeroko pojmowanej władzy publicznej. Zaliczyć należy do nich osoby zatrudnione w urzędach i instytucjach państwowych w celu realizacji funkcji i zadań państwa jako organów władzy, sądownictwa, prokuratury, kontroli państwowej i różnych działów administracji państwowej, a także służby mundurowe” [OTK ZU(A) z 2013 r. Nr 4, poz. 40].

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 60 ustawy zasadniczej „gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z

pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, nie gwarantuje natomiast przyjęcia do tej służby. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej z uwzględnieniem ich rodzaju oraz istoty. Organy władzy publicznej muszą ponadto określić liczbę obsadzanych stanowisk stosownie do potrzeb państwa. W tym kontekście podstawowym celem art. 60 Konstytucji jest zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Analizowany przepis z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach (...). Art. 60 Konstytucji stanowi źródło precyzyjnie określonych konstytucyjnych praw podmiotowych, które muszą być przestrzegane przez organy władzy publicznej” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. K 43/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 10, poz. 130].

Należy w tym miejscu zauważyć, iż zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy art. 13 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy - Przepisy wprowadzające nie dotyczą przyjęcia do służby publicznej, lecz kontynuowania zatrudnienia w przyszłej Kancelarii Trybunału oraz w Biurze Służby Prawnej Trybunału.

Ten etap służby publicznej nie jest jednak objęty ochroną art. 60 ustawy zasadniczej.

Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. SK 29/11, art. 60 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli jedynie takiej regulacji prawnej, która dotyczy etapu dopuszczenia do służby publicznej, a nie kolejnych etapów zatrudnienia w tej służbie [OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 10, poz. 120].

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „nie sposób bez wątpliwości podzielić prezentowanego poglądu, jakoby art. 60 Konstytucji obejmował nie tylko etap dostępu do służby, ale również kolejne etapy. Zwrócił na to uwagę Trybunał w postanowieniu z 11 maja 2009 r., sygn. SK 37/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 74), stwierdzając nieadekwatność postawionego przez skarżącą zarzutu naruszenia równego dostępu do służby publicznej, ponieważ zaskarżona regulacja dotyczyła nie etapu dopuszczenia do służby cywilnej, ale kontynuowania stosunku pracy. Tym samym nie można było również uznać, że przyjęte rozwiązanie doprowadziło do naruszenia wskazanego w skardze prawa podmiotowego zawartego w art. 60 Konstytucji” (*op. cit.*).

Nie można zatem podzielić stanowiska Wnioskodawcy, że art. 13 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 1 i ust. 3 (w zaskarżonym zakresie) ustawy - Przepisy wprowadzające są sprzeczne z art. 60 Konstytucji.

Z kolei, art. 24 ustawy zasadniczej, wskazany przez Wnioskodawcę również jako wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów, stanowi, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej i Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

Z wyrażonej w art. 24 Konstytucji zasady ochrony pracy, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, „wynika więc obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji prawnych ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców” [OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 9, poz. 101].

Z tak rozumianej zasady ochrony pracy trudno jest wywieść niemożność wprowadzania przez ustawodawcę regulacji wygaszających dotychczasowe stosunki pracy osób zatrudnionych w służbie publicznej, w przypadku likwidacji dotychczasowych struktur zatrudniających pracowników w związku z przeprowadzanymi reformami.

Podkreślić natomiast należy, iż, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ingerencja ustawodawcy w stosunki pracy osób zatrudnionych w służbie publicznej w przypadku przeprowadzania reform jest konstytucyjnie dopuszczalna. «[U]stawodawca, w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej, może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i w konsekwencji stanowią również ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych. Trybunał w wyroku z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11), podkreślił prawo demokratycznie legitymowanego ustawodawcy „do przeprowadzania reform ustrojowych w konstytucyjnie określonych granicach. Uznanie takich zmian za konstytucyjnie wykluczoną ingerencję ustawodawcy oznaczałoby, że władza publiczna nie może przeprowadzać zmian ustrojowych połączonych z likwidacją i tworzeniem nowych stanowisk pracowniczych”. W sytuacji takich reform może ulec osłabieniu pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywateli stanowiące elementy składowe zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zawsze bowiem ingerencje w istniejące stosunki prawne, a w przypadku zaskarżonych regulacji ingerencja ustawodawcy w istniejące stosunki pracownicze, osłabia pewność prawa i bezpieczeństwo prawne obywateli, których to dotyczy» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 6, poz. 54].

Zauważyć przy tym wypada, iż z analizy przepisów art. 13 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy - Przepisy wprowadzające wynika, że przyjęta przez



ustawodawcę konstrukcja wygaśnięcia stosunków pracy zapewnia pracownikom określony stopień ochrony i bezpieczeństwo prawne.

Ustawa - Przepisy wprowadzające, co należy przypomnieć, opublikowana została bowiem w Dzienniku Ustaw w dniu 19 grudnia 2016 r. Stosunki pracy pracowników, którym nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy i płacy, wygasną natomiast z dniem 31 grudnia 2017 r., a zatem po upływie ponad roku od dnia publikacji tej ustawy (art. 13 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające). Ponadto, pracodawca zobowiązany został do powiadomienia na piśmie pracownika o terminie wygaśnięcia stosunku pracy nie później niż do dnia 30 września 2017 r., a więc nie później niż na trzy miesiące przed wygaśnięciem stosunku pracy (art. 13 ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające). Niezależnie od tego, ustawodawca zagwarantował też omawianej grupie pracowników odprawę pieniężną, ustalaną na zasadach określonych w ustawie o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (art. 13 ust. 5 ustawy - Przepisy wprowadzające).

W rezultacie uznać należy, iż art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające oraz art. 13 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim ustanawia normę, iż pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy, są zgodne z art. 60 i art. 24 Konstytucji.

Kolejny przepis zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich to art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające.

Przepis ten stanowi:

„Art. 19. Wyroki Trybunału oraz rozstrzygnięcia Trybunału podjęte z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) albo ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wydane przed dniem wejścia w

życie ustawy, o której mowa w art. 1, 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.”.

Przepis art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające rozstrzyga zatem, że wyroki „oraz rozstrzygnięcia” Trybunału Konstytucyjnego, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podlegają opublikowaniu w odpowiednich dziennikach urzędowych, pod warunkiem, że dotyczą one obowiązujących aktów normatywnych.

Warunkiem publikacji orzeczeń na podstawie art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające jest jednak uprzednie wydanie zarządzenia w tym przedmiocie przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego, któremu Prezydent RP powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, które, z kolei, powinno być poprzedzone oceną, czy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, o których mowa w art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające, dotyczą obowiązującego aktu normatywnego.

Zarzuty niekonstytucyjności Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował również pod adresem art. 18 pkt 2 tej ustawy, który ma następujące brzmienie:

«Art. 18. Sędzia Trybunału, któremu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału, zwany dalej „sędzią pełniącym obowiązki Prezesa Trybunału”: (...)

2) przydziela sprawy sędziom Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i stwarza im warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego Trybunału; (...))».

Art. 18 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające jest przepisem adresowanym do sędziego Trybunału Konstytucyjnego, któremu Prezydent powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, i dotyczy obowiązków tego sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Z kolei, zgodnie z zakwestionowanym art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające:

„2. W posiedzeniu, o którym mowa w ust. 1, uczestniczą sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału ustala porządek obrad oraz im przewodniczy.”.

Art. 21 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, o którym mowa w ust. 2 tego artykułu, stanowi zaś:

„Art. 21. 1. 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.”.

Art. 21 ust. 2 tej ustawy dotyczy więc składu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, podczas, zwołanego przez sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, posiedzenia w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 18 ust. 2, art. 19 i art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające, zgodnie z art. 23 pkt 1 tej ustawy, weszły w życie z dniem 20 grudnia 2016 r.

Z tym dniem wszedł w życie również art. 17 ustawy – Przepisy wprowadzające, dotyczący powierzenia sędziemu Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP pełnienia obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Przepis ten ma następujące brzmienie:

„Art. 17. 1. W przypadku konieczności przeprowadzenia procedury przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, o której mowa w art. 21, od dnia następującego po dniu ogłoszenia niniejszej

ustawy do dnia powołania Prezesa Trybunału, Trybunałem kieruje sędzia Trybunału, któremu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w drodze postanowienia powierzy pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału.

2. Sędziego Trybunału, któremu powierza się pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wybiera spośród sędziów Trybunału o najdłuższym stażu pracy w sądownictwie powszechnym lub administracji państwowej szczebla centralnego na stanowiskach związanych ze stosowaniem prawa.

3. W przypadku wskazanym w ust. 1, przepisu art. 11 ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, nie stosuje się.”.

Zatem, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, powierzenie przez Prezydenta sędziemu Trybunału Konstytucyjnego pełnienia obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego mogło nastąpić jedynie w przypadku, o którym mowa w tym przepisie, i wyłącznie na okres przejściowy - od dnia następującego po dniu ogłoszenia tej ustawy, tj. od dnia 20 grudnia 2016 r., do dnia powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Tak więc, również przepisy art. 18 pkt 2, art. 19 i art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające, jako określające zakres kompetencji sędziego, któremu Prezydent powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, mogły obowiązywać tylko w tym okresie przejściowym (art. 17 ust. 1 tej ustawy).

Wraz z powołaniem przez Prezydenta RP Prezesa Trybunału Konstytucyjnego ustała funkcja: „sędzia Trybunału, któremu Prezydent powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału” i, w rezultacie, „skonsumowaniu” uległy przepisy określające zakres uprawnień i obowiązków tego sędziego.

Od tego momentu przepisy dotyczące zakresu czynności (obowiązków) sędziego Trybunału Konstytucyjnego, któremu Prezydent powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, w tym określone w art. 18 pkt

2 i w art. 21 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające, nie mogą być już więc stosowane. Tym samym skonsumowaniu uległ również przepis art. 21 ust. 2 tej ustawy, dotyczący składu Zgromadzenia Ogólnego, które zwołać powinien sędzia powołany przez Prezydenta do pełnienia obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Również przepis art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające nie może stanowić już podstawy do publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, których ten przepis dotyczy.

Warunkiem publikacji wyroków i „rozstrzygnięć” Trybunału Konstytucyjnego – w trybie art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające – jest bowiem, co należy przypomnieć, uprzednie wydanie zarządzenia w tym przedmiocie przez sędziego, któremu Prezydent powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a wydanie tego zarządzenia powinno być poprzedzone analizą, czy akty normatywne, których dotyczą owe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, pozostają w systemie prawa, czy też utraciły moc obowiązującą.

Tak więc od daty powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (ustania funkcji sędziego, któremu Prezydent powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego) art. 19 ustawy – Przepisy wprowadzające również nie może być stosowany.

Oznacza to, że art. 18 pkt 2, art. 19 i art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające utraciły moc obowiązującą, w rozumieniu nadanym temu pojęciu w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ma bowiem miejsce wówczas, gdy ów akt nie może być już zastosowany w jakimkolwiek stanie faktycznym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie o sygn. SK 5/01, OTK ZU z 2001 r. Nr 8, poz. 266).

Nie ma natomiast potrzeby dokonywania analizy, czy kontrola art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające jest konieczna dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności, gdyż art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie przewiduje możliwości dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli normy, która utraciła moc obowiązującą, w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem uprawnionego podmiotu.

Art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Rzecznik Praw Obywatelskich poddał, co prawda, konstytucyjnej kontroli w zakresie, w jakim przepis ten pomija postępowania zainicjowane w innym trybie niż skargą konstytucyjną.

Hipotetyczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego o zakresowej niekonstytucyjności tego przepisu nie mógłby jednak stanowić podstawy dla merytorycznej oceny art. 18 pkt 2, art. 19 i art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające. Wnioskodawca nie przedstawił bowiem argumentów, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o tych przepisach jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

W rezultacie uznać należy, iż postępowanie w zakresie kontroli art. 18 pkt 2, art. 19 i art. 21 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na utratę mocy obowiązującej tych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Nie można podzielić zarzutów sformułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Przepis ten stanowi:

„Art. 26. Zawiadomienie o popełnieniu przez sędziego Trybunału przewinienia, o którym mowa w art. 24 ust. 1, do Prezesa Trybunału może złożyć: (...)

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

Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy, przewinienie dyscyplinarne stanowi „naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału, naruszenie Kodeksu Etycznego Sędziego Trybunału Konstytucyjnego lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważać zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości.”.

Zawiadomienie o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego może złożyć Prezesowi Trybunału także sędzia Trybunału (art. 26 pkt 1 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego).

Zgodnie z przepisami ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, po wpłynięciu zawiadomienia Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyznacza, w drodze losowania, rzecznika dyscyplinarnego spośród sędziów Trybunału (art. 27 ust. 1 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego).

Z kolei, rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności zmierzające do wstępnego wyjaśnienia okoliczności niezbędnych do ustalenia znamion przewinienia oraz wysłuchuje sędziego, którego dotyczy zawiadomienie, chyba że złożenie wyjaśnień przez sędziego Trybunału nie jest możliwe.

Jeśli w wyniku przeprowadzenia takich czynności rzecznik dyscyplinarny stwierdzi, że zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, to wówczas wszczyna postępowanie dyscyplinarne i przedstawia sędziemu Trybunału na piśmie zarzuty. Po przedstawieniu zarzutów obwiniony, w terminie czternastu dni, może złożyć wyjaśnienia oraz zgłosić wnioski o

przeprowadzenie dowodów (art. 27 ust. 3 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego).

Po upływie owego czternastodniowego terminu, i, w razie potrzeby po przeprowadzeniu dalszych dowodów, rzecznik dyscyplinarny składa wniosek o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Wniosek zawiera dokładne określenie zarzucanego czynu oraz uzasadnienie (art. 27 ust. 4 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego).

Jeżeli natomiast rzecznik dyscyplinarny nie znajdzie podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, to wówczas wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. Na to postanowienie podmiotowi, który złożył zawiadomienie, służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia tego postanowienia (art. 27 ust. 5 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego).

Zażalenie rozpoznaje sąd dyscyplinarny pierwszej instancji w terminie czternastu dni od dnia wniesienia zażalenia. W przypadku uchylenia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, wskazania sądu dyscyplinarnego co do dalszego postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego (art. 27 ust. 6 tejże ustawy).

Art. 25 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego stanowi z kolei:

„Art. 25. 1. W postępowaniu dyscyplinarnym orzeka Trybunał jako sąd dyscyplinarny:

- 1) pierwszej instancji - w składzie trzech sędziów Trybunału;
- 2) drugiej instancji - w składzie pięciu sędziów Trybunału.

2. Sędziów Trybunału do składów orzekających wyznacza w drodze losowania Prezes Trybunału. W losowaniu składu sądu dyscyplinarnego drugiej instancji nie uczestniczą sędziowie Trybunału, którzy orzekali w sprawie w pierwszej instancji.”.



To, że zawiadomienie o popełnieniu przez sędziego Trybunału przewinienia dyscyplinarnego może zostać skierowane również przez Prezydenta na wniosek Prokuratora Generalnego, na tle przedstawionych regulacji nie przesądza, jak się wydaje, o niekonstytucyjności takiego rozwiązania.

Zawiadomienie to jest bowiem adresowane do organu władzy sądowniczej i musi być poprzedzone opinią organu władzy sądowniczej - Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

W treści normatywnej art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w związku z przedstawionymi wyżej regulacjami tej ustawy, nie można też dostrzec elementów, które miałyby charakter nacisku co do sposobu rozstrzygnięcia owego zawiadomienia.

Ustawa o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego zapewnienia bowiem bezstronność orzekania także w przedmiocie przewinienia dyscyplinarnego sędziego oraz podjęcie w tej sprawie decyzji przez właściwy, niezależny i niezawisły organ sądowy (w tym przypadku - skład sędziów Trybunału orzekający w dwuinstancyjnym postępowaniu dyscyplinarnym).

Nie wydaje się zatem, aby przewidziana w art. 26 pkt 2 tejże ustawy możliwość zawiadomienia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego pozostawała w kolizji z, wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, zasadą podziału władz (w myśl której ustroj państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), a przez to godziła w podstawy ustroju państwa. Regulacja ta dotyczy dopuszczalnej czynności postulatywnej, nienaruszającej konstytucyjnie gwarantowanych zasad odrębności władzy sądowniczej od innych władz (art. 173 Konstytucji) oraz niezawisłości sędziów (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

Ostatnim przepisem zakwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W myśl tego przepisu:

„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.”.

Art. 59 ust. 1 pkt 4 tej ustawy stanowi z kolei:

„Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: (...)

4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał;”.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny stanowi więc przesłankę umorzenia postępowania, prowadzonego w ramach kontroli następczej.

Art. 59 ust. 3 tej ustawy określa natomiast wyjątek od tej reguły: kontrola nieobowiązującego już w dacie orzekania aktu normatywnego jest dopuszczalna w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, lecz tylko wówczas, gdy wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Rzecznik Praw Obywatelskich poddał konstytucyjnej kontroli „w zakresie, w jakim pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną”.

W ocenie Wnioskodawcy, przepis ten powinien przewidzieć możliwość kontroli przez Trybunał Konstytucyjny aktów normatywnych, które utraciły

moc obowiązującą, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności, w każdym postępowaniu dotyczącym kontroli następczej, tj. zarówno w postępowaniu dotyczącym kontroli abstrakcyjnej, jak i kontroli konkretnej w trybie pytania prawnego i skargi konstytucyjnej, podobnie jak miało to miejsce pod rządami przepisów dotychczasowych.

Na wstępie przypomnieć zatem należy, iż art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., w brzmieniu pierwotnym, nakazywał umorzenie postępowania, jeżeli zakwestionowany akt normatywny utracił moc obowiązującą. Niedopuszczalna była więc wówczas kontrola przez Trybunał Konstytucyjny aktu normatywnego nieobowiązującego już w dacie orzekania, zarówno w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, mimo że akt taki obowiązywał w dacie ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącego i stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia o jego prawach lub wolnościach konstytucyjnych, jak i w ramach kontroli abstrakcyjnej oraz kontroli konkretnej, inicjowanej pytaniem prawnym.

Problem ten był przedmiotem wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., w części dotyczącej skargi konstytucyjnej, z art. 79 Konstytucji. Postępowanie w tej sprawie zostało umorzone postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2000 r. (sygn. K 24/99, OTK ZU z 2000 r. Nr 6, poz. 192).

Z dniem 7 października 2000 r. weszła natomiast w życie ustawa z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 53, poz. 638), na mocy której w art. 39 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. dodany został ustęp trzeci 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.”.

Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do wydania orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, została zachowana w kolejnych ustawach o Trybunale Konstytucyjnym, tj. z 2015 r. (art. 104 ust. 3) i z 2016 r. (art. 40 ust. 3). Przepisy te, podobnie jak art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., nie ograniczały bowiem możliwości dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznej kontroli przepisów, które utraciły moc obowiązującą, do postępowań inicjowanych skargą konstytucyjną.

Należy jednak odnotować, że w początkowym okresie obowiązywania art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny uznawał, iż przepis ten «znajduje zastosowanie jedynie w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej, za czym przemawia *ratio legis* powołanego przepisu (por.: materiały z prac parlamentarnych nad ustawą o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy - Prawo u ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2000 r. Nr 53, poz. 638, w szczególności biuletyny z posiedzeń Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 19 stycznia i 17 marca 2000 r. oraz stenogram z posiedzenia plenarnego 1 marca 2000 r.). Dodatkowo stwierdzić trzeba, że jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 8 października 2001 r. (sygn. K. 40/00, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 220), art. 39 ust. 3 stanowi wyjątek od zasady ustanowionej w art. 39 ust. 1 pkt 3 i - tym samym - nie może być interpretowany rozszerzająco. Do takiego wniosku prowadzi analiza językowa art. 39 ust. 3, skoro mówi się tam o przesłance konieczności, to wymaga się szczególnie przekonujących argumentów, że umorzenie postępowania w sprawie wywołać może skutki niekorzystne dla ochrony praw i wolności jednostki. Przesłanka konieczności ma bowiem znacznie bardziej kategoryczny charakter niż stwierdzenia, że wydanie orzeczenia byłoby „pożądane” bądź „pożyteczne”» (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2001 r., sygn. K 4/01, OTK

ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 223). W późniejszych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny dopuszczał już jednak kontrolę przepisów, które utraciły moc obowiązującą, także w przypadku kontroli abstrakcyjnej [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2004 r., sygn. K 34/03, OTK ZU(A) z 2004 r. Nr 8, poz.84]. Nie wykluczał też kontroli konkretnej, inicjowanej pytaniem prawnym [*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 9, poz. 163].

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dokonywał analizy formuły: „akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.

Jak przypominał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, «wykładnia powyższego przepisu nakierowana była na ochronę określonych zasad i wartości konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wtedy stwierdzał, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej, ponieważ o utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy zakwestionowany przepis nie może być w ogóle stosowany. Dotyczyło to przepisów o charakterze materialnoprawnym, które mimo ich formalnego uchylenia mogły być stosowane na podstawie norm intertemporalnych, a tym samym wywierały nadal określone skutki dla obywateli. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że umorzenie postępowania wskutek utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego może nastąpić jedynie wtedy, gdy osiągnięty został podstawowy cel tego postępowania, polegający na usunięciu z systemu źródeł prawa jeszcze przed wydaniem orzeczenia, wadliwego aktu normatywnego lub wadliwego przepisu. Ciężar całego problemu spoczywa zatem na ocenie, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu źródeł prawa wadliwego przepisu (orzeczenie z 24 października 1989 r., sygn. U. 2/89). (...) wykładnia

zwrotu „akt normatywny utracił moc obowiązującą” zawartego w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce. Jedynie tak rozumiana utrata mocy obowiązującej może skutkować umorzeniem postępowania» (OTK ZU z 1998 r. Nr 5, poz. 69). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia 5 września 2007 r., sygn. P 21/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 8, poz. 96].

Stosowanie przepisu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie może być jednak utożsamiane z każdą sytuacją, „w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylony przepis. Ustalenie w określonym postępowaniu skutków wcześniejszych zdarzeń prawnych (...) i odwołanie się w tym kontekście do przepisów regulujących daną problematykę w przeszłości (w okresie nastąpienia owych zdarzeń), nie oznacza, że przepisy te stanowią w momencie orzekania część obowiązującego porządku prawnego” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2005 r. w sprawie o sygn. SK 8/04, OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 4, poz. 44]. To, że skutki wywołane w następstwie wejścia w życie aktu normatywnego trwają nadal, nie oznacza, że akt taki zachował moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.

Warunkiem dopuszczalności kontroli konstytucyjności nieobowiązującego aktu normatywnego, zgodnie z art. 39 ust. 3 omawianej

ustawy, było również ustalenie, czy występuje związek między daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. To, z kolei, oznaczało konieczność spełnienia trzech przesłanek: 1) przepis będący przedmiotem oceny musi zawierać treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; 2) nie może istnieć żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; 3) ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić ma skuteczny środek przywrócenia ochrony praw, naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej [vide - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 4, poz. 39].

Art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ogranicza następczą kontrolę przez Trybunał Konstytucyjny aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą, do kontroli dokonywanej w trybie skargi konstytucyjnej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, regulacja ta jest regulacją niepełną. Wnioskodawca nie kwestionuje natomiast warunku merytorycznego orzekania o normie, która utraciła moc obowiązującą – konieczności wydania orzeczenia dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Z uwagi na to, zarzut dotyczy niepełnej regulacji, w pierwszej kolejności ustalenia wymaga, czy wniosek, w tym zakresie, inicjuje postępowanie dotyczące stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego, czy też, w istocie, zmierza on do skontrolowania zaniechania prawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny, w swym orzecznictwie, dzieli „regulacje nieistniejące” na pominięcia prawodawcze i zaniechania prawodawcze.

Podział ten jest związany z treścią art. 188 Konstytucji, z którego wynika, że «rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą - por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej, wbrew jego ustrojowej roli „negatywnego ustawodawcy” (...)) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (...) albo - co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne - materialnoprawnych (...). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju - tzw. zaniechań prawodawczych. (...) punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (...). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym



przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał - jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (...), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 11, poz. 123].

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny obszernie omówił, przyjmowane w dotychczasowym orzecznictwie, kryteria pozwalające na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego.

Jedno z takich kryteriów stanowi «przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (...). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (...). Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych („co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym”). Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne upodobnienie materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym”» (*op. cit.*).

Na potrzeby niniejszej sprawy przywołać należy także postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dana regulacja «może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada (...). Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne „upodobnienie” materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa» [OTK ZU(A) z 2013 r. Nr 5, poz. 70].

Punktem wyjścia dla rozważenia kwestii, czy zarzuty wniosku, skierowane do art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczą pominięcia, czy też zaniechania ustawodawczego, powinna być treść art. 188 pkt 1 – 3 i 5 ustawy zasadniczej, w myśl którego „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, (...) 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.”. Określona w art. 188 pkt 4 ustawy zasadniczej

właściwość Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych nie pozostaje natomiast w związku z problemem przedstawionym przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zatem zgodnie z art. 188 pkt 1 – 3 Konstytucji, kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje kontrolę następczą hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (tj. kontrolę inicjowaną wnioskiem konstytucyjnie legitymowanego podmiotu lub pytaniem prawnym) oraz, stosownie do art. 188 pkt 5 ustawy zasadniczej - orzekanie o skardze konstytucyjnej, czyli również o hierarchicznej zgodności norm prawnych (ich zgodności z Konstytucją).

Z kolei, zgodnie z art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji, bezpośrednim skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o hierarchicznej niezgodności badanej normy prawnej jest utrata przez nią mocy obowiązującej.

Art. 188 pkt 1-3 w zw. z art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji rozstrzyga więc, iż kontrola następcza Trybunału Konstytucyjnego może dotyczyć aktów normatywnych obowiązujących w dacie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

Utracić moc obowiązującą (art. 190 ust. 3 Konstytucji) „mogą bowiem tylko przepisy, które wcześniej cechę taką posiadały” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU z 2000 r. Nr 2, poz. 65).

Również w literaturze przedmiotu podnosi się, iż „zasadą w postępowaniu przed TK jest kontrola przepisów obowiązujących w dacie orzekania, choć Konstytucja RP jednoznacznie takiej zasady nie wysławia (*zob. J. Trzcíński, M. Wiócek, Trybunał Konstytucyjny s. 87*). Uzasadnieniem tego stanowiska jest założenie, w myśl którego przedmiotem kontroli sądu konstytucyjnego w procedurze kontroli następczej mogą być normy należące do systemu prawnego i będące podstawą aktów stosowania prawa lub wpływające na sytuację prawną ich adresatów *ipso iure* (*zob. P. Radziejewicz, Umarzanie postpowania, s. 9*). Z samej natury kontroli hierarchicznej zgodności norm

wynika, że można ją przeprowadzać w ramach systemu prawnego, składającego się z elementów tworzących w momencie kontroli jej przedmiot i wzorzec. Nadrzędnym celem kontroli konstytucyjnej jest bowiem wyeliminowanie z systemu prawa norm naruszających porządek hierarchiczny, a przez to – wykluczenie możliwości dalszego wyznaczania przez nie wiążących reguł postępowania. Nie jest natomiast jej samoistnym celem stwierdzenie faktu ewentualnej zgodności lub niezgodności norm, które już nie oddziałują na sytuację prawną adresatów. Trybunał, co do zasady, spełnia subsydiarną rolę wobec prawodawcy, który w każdym czasie może samodzielnie usunąć ewentualne niezgodności. (...) badanie norm niebędących częścią systemu prawa ani podstawą aktów stosowania prawa lub niekształtujących sytuacji prawnej podmiotów prawa nie jest wykluczone, lecz wymaga odrębnej podstawy prawnej. Rozwiązanie takie – mające zastosowanie do norm niebędących częścią systemu prawa – zawiera art. 122 ust. 3 (co do ustaw przed podpisaniem) oraz art. 133 ust. 2 Konstytucji RP (co do umów międzynarodowych przed ratyfikacją)”. (A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 188 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz. Art. 87 – 242*, Wyd. CH BECK, Warszawa 2016, str. 1137 i nast.).

W art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ustawodawca wprowadził wyjątek od zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, w ramach kontroli następczej, o obowiązujących aktach normatywnych.

Należy jednak zauważyć, iż rozwiązanie przyjęte w tym przepisie znajduje bezpośrednią podstawę w treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, przyznającym każdemu, czyje wolności lub prawa zostały naruszone, prawo wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego, na zasadach określonych ustawą, skargi konstytucyjnej „w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego

obowiązkach określonych w Konstytucji.”. Brak regulacji umożliwiającej skarżącemu zainicjowanie merytorycznej kontroli przepisów, które stanowiły podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia jego sprawy, a następnie utraciły moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, skutkujący koniecznością umorzenia postępowania, naruszałby więc istotę prawa do skargi konstytucyjnej.

Ponadto, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, «Rozpoznawanie skarg konstytucyjnych stanowi (...) osobny rodzaj postępowania. Za tą konkluzją przemawiają argumenty trojakiemu rodzaju. Po pierwsze, wskazuje na to systematyka Konstytucji. Art. 188 normujący kompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego stanowi w pkt 5, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach skargi konstytucyjnej i odsyła przy tym do art. 79 ust. 1. Ten ostatni przepis jest też powołany w art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji w odniesieniu do podmiotów, które są zdolne inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Świadczy to o tym, że ustrojodawca, wyróżniając kilka rodzajów postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, jako jedno z nich, różne od innych, wymienił postępowanie, w którym rozpoznaje się skargi konstytucyjne. Po drugie, w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji unormowano kompetencje Trybunału w zakresie hierarchicznej kontroli zgodności aktów normatywnych. Dodać przy tym należy, że kompetencje w tym zakresie zostały rozdzielone między Trybunał Konstytucyjny a sądy administracyjne, które są upoważnione do orzekania „o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej” (art. 184 Konstytucji). Kompetencje do orzekania o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych zostały więc wyraźnie oddzielone od kompetencji do orzekania w sprawie skargi konstytucyjnej. Po trzecie, podstawową funkcją skargi konstytucyjnej, jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Nieusprawiedliwiona więc byłaby

taka interpretacja art. 188 Konstytucji, która zawęzałaby przedmiot kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. Nie służyłaby ona bowiem efektywnej ochronie praw i wolności jednostki. Natomiast stanowisko, zgodnie z którym przedmiotem kontroli Trybunału może być każdy akt normatywny, który był podstawą orzeczenia przez sąd lub organ administracji o czyichś prawach lub wolnościach, znajduje silne uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych» [OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 9, poz. 97].

Wskazane przez Wnioskodawcę konstytucyjne wzorce dla kontroli art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w zakresie zaskarżonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, nie zawierają natomiast takich treści normatywnych, które uzasadniałyby pogląd, że określony w art. 188 pkt 1- 3 Konstytucji zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli następczej, inicjowanej wnioskiem uprawnionego podmiotu lub pytaniem prawnym, obejmuje nie tylko kontrolę obowiązujących norm prawnych, ale również norm, które utraciły już moc obowiązującą.

W rezultacie, stwierdzić należy, iż skoro, zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, kontrola następcza hierarchicznej zgodności aktów normatywnych Trybunału Konstytucyjnego dotyczy obowiązujących aktów normatywnych, zaś wyjątek od tej reguły w odniesieniu do skargi konstytucyjnej znajduje uzasadnienie w treści art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 ustawy zasadniczej, to przepis art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zawiera regulację kompletną, co, w konsekwencji, oznacza, że zarzuty skierowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem tego przepisu nie dotyczą pominięcia legislacyjnego, lecz zaniechania ustawodawczego, niepodlegającego kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Postępowanie w zakresie kontroli art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie, w jakim

przepis ten pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną, podlega zatem umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego