



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 1/17
BAS-ZPTK-220/17

Warszawa, 7 lipca 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	10. 07. 2017
L.dz. L. zał.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam stanowisko w sprawie z wniosku Rzecznika Prawa Obywatelskich z 27 stycznia 2017 r. (sygn. akt K 1/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 ustawy z 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) w zakresie, w jakim pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy **jest zgodny** z art. 24 i art. 60 Konstytucji;
- 2) postępowanie w zakresie art. 19 ustawy powołanej w punkcie 1 **podlega umorzeniu**, z uwagi na utratę mocy obowiązującej tych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny;
- 3) postępowanie w zakresie art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 **podlega umorzeniu**, z uwagi na utratę mocy obowiązującej tych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny;
- 4) art. 26 pkt 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073) **jest zgodny** z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji;
- 5) art. 59 ust. 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072)

w zakresie, w jakim pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną **jest zgodny** z art. 5, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 191 ust. 1 pkt 1-5 w związku z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, art. 193, art. 208 ust. 1 w związku z art. 80 Konstytucji oraz w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 27 stycznia 2017 r. (sygn. akt K 1/17).

Przedmiotem kontroli są:

- 1) art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 ustawy z 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: ustawa o przepisach wprowadzających) w zakresie, w jakim pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy – z art. 24 i art. 60 Konstytucji;
- 2) art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających – z art. 10, art. 173, art. 190 ust. 2 i art. 194 ust. 2 Konstytucji;
- 3) art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających – z art. 190 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji;
- 4) art. 26 pkt 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2073; dalej: ustawy o statusie sędziów TK) – z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji;
- 5) art. 59 ust. 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK) 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 związku z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, art. 193, art. 208 ust. 1 w związku z art. 80 Konstytucji oraz w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

2. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK jednostkami organizacyjnymi w Trybunale są Kancelaria Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału. Kancelaria Trybunału zapewnia organizacyjne i administracyjne warunki pracy Trybunału (art. 18 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK). Natomiast Biuro Służby Prawnej Trybunału zapewnia obsługę merytoryczną bezpośrednio związaną z działalnością orzeczniczą Trybunału i pomocą w tym zakresie w pracy sędziów Trybunału (art. 24 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK). Przepisy regulujące działalność Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. (art. 1 pkt 2 ustawy o przepisach wprowadzających), gdyż z tym dniem znosi się Biuro Trybunału oraz tworzy się Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału (art. 11 ust. 1 ustawy o przepisach wprowadzających). Do tego czasu zachowują natomiast swoją moc obowiązującą na podstawie art. 3 ustawy o przepisach wprowadzających, przepisy art. 18 ust. 1, 4 i 5 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), a więc przepisy regulujące działalność Biura Trybunału zapewniającego organizacyjne i administracyjne warunki pracy Trybunału. Podobne zadania Biuro Trybunału realizowało pod rządami ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 293) - art. 121 ust. 1 tej ustawy. Pracownicy Biura Trybunału zatrudnieni na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału i pomocą w tym zakresie w pracy sędziów Trybunału tworzyli też służbę prawną Trybunału (art. 124 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym). Także art. 17 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) powierzał Biuru Trybunału zadanie zapewnienia organizacyjnych i administracyjnych warunków pracy Trybunałowi.

Przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przewidują natomiast - jak już wskazano - funkcjonowanie dwóch jednostek organizacyjnych zapewniających obsługę Trybunału, realizujących zadania, które dotychczas były wykonywane przez Biuro Trybunału. W związku ze zmianami organizacyjnymi ustawodawca przewidział w art. 13 ust. 1 ustawy o przepisach wprowadzających, że pracownicy Biura Trybunału zachowują uprawnienia i wykonują obowiązki pracownicze zgodnie z zakresem wynikającym z dotychczasowych aktów, na podstawie których powstał ich stosunek pracy do dnia:

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

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

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

Pracodawca nie później niż do dnia 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika, o którym mowa w ust. 1, o terminie wygaśnięcia stosunku pracy albo o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy w związku z likwidacją Biura Trybunału (art. 13 ust. 3 ustawy o przepisach wprowadzających). Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę może nastąpić za wypowiedzeniem (art. 13 ust. 4 ustawy o przepisach wprowadzających). Natomiast w myśl art. 13 ust. 5 ustawy o przepisach wprowadzających, w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w art. 13 ust. 2 lub wypowiedzenia, o którym mowa w art. 13 ust. 4, pracownikom Biura Trybunału przysługuje odprawa pieniężna ustalana na zasadach określonych w art. 8 ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2016 r., poz. 1474). Oznacza to, że pracownikowi Biura Trybunału będzie w tych przypadkach przysługiwała odprawa pieniężna w wysokości: 1) jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w Biurze Trybunału krócej niż 2 lata; 2) dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w Biurze Trybunału od 2 do 8 lat; 3) trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w Biurze Trybunału ponad 8 lat.

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

3. Zgodnie z art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających wyroki Trybunału oraz rozstrzygnięcia Trybunału podjęte z naruszeniem przepisów ustawy z 25 czerwca

2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym albo ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podlegają ogłoszeniu w odpowiednich dziennikach urzędowych po zarządzeniu ich ogłoszenia przez sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału, chyba że dotyczą one aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Powołany przepis stanowi próbę rozwiązania przez ustawodawcę problemów wynikłych z naruszenia w pewnym okresie przez Trybunał Konstytucyjny procedury postępowania przez Trybunałem, przewidzianej w obowiązujących wówczas aktach ustawodawczych. Zasadniczo przepis ten wyraża wolę ustawodawcy nadania mocy prawnej wydanym z nieposzanowaniem przepisów o postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym orzeczeniom tego organu. W związku z wydaniem ich z naruszeniem prawa, jako takie nie mogły one wejść samoistnie do obrotu prawnego. w związku z tym o zakresie ich stosowania zdecydował ustawodawca, po pierwsze, dzieląc wyżej wymienione orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na wyroki oraz rozstrzygnięcia; po drugie, zawierając ocenę przez organ władzy ustawodawczej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zawierającą się w sformułowaniu „podjęte z naruszeniem ustawy”; po trzecie, uprawniając sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału do zarządzenia ogłoszenia tych orzeczeń w dziennikach urzędowych; po czwarte, zwalniając z obowiązku ogłoszenia w dziennikach urzędowych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą; po piąte, przewidując tak określoną publikację orzeczeń według kryterium temporalnego (dotyczy orzeczeń wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy); po szóste, potwierdzając, że w obrocie prawnym znajdują się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

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

Trybunału niezwłocznie i zawiadamia sędziów Trybunału o terminie tego posiedzenia. W posiedzeniu tym uczestniczą sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału ustala porządek obrad oraz im przewodniczy (art. 21 ust. 2 przepisów wprowadzających). Zaskarżony art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających mają charakter dostosowujący. Ich zakres zastosowania został ograniczony do sytuacji istniejącej w dniu ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw, wynikającej z pozbawionego podstaw prawnych niedopuszczania do udziału w pracach Trybunału Konstytucyjnego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm w dniu 2 grudnia 2015 r. na sędziów TK na podstawie uchwał w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1182-1184) od których Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ślubowanie. Ustawodawca w art. 18 pkt 2 ustawy o przepisach wprowadzających nakazuje przydzielenie tym osobom spraw, w art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających upoważnia zaś je do udziału w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego mającym na celu wyłonienie kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału.

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

1) sędzia Trybunału;

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

Jak wynika z powyższego, zawiadomienie o popełnieniu przez sędziego Trybunału przewinienia dyscyplinarnego stanowi podstawę, zgodnie z art. 27 ust. 2

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

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

Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest ujemną przesłanką procesową, która uniemożliwia merytoryczną kontrolę konstytucyjności prawa. Rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania w takiej sytuacji opiera się na założeniu, że przedmiotem badania konstytucyjności może być tylko taki akt normatywny, który wciąż wywiera skutki prawne. Należy przy tym zwrócić uwagę, że pojęcie obowiązywania aktu

normatywnego ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest konwencją przyjętą na potrzeby tego organu (zob. P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności „prawa nieobowiązującego”*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 5, s. 99-115). W stosunku do poprzednio obowiązujących rozwiązań ustawodawca w art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK dokonał wyraźnego zawężenia instytucji prawnej pozwalającej na wydanie przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznego rozstrzygnięcia o konstytucyjności w sytuacji, gdy akt normatywny utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Zawężenie to polega na tym, że art. 59 ust. 3 dotyczy wyłącznie postępowań zainicjowanych skargą konstytucyjną, a więc środkiem prawnym określonym przez art. 79 ust. 1 Konstytucji. Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK wyraźnie stanowi, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał z powodu konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw wyłącznie, jeżeli wydanie orzeczenia następuje w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Tym samym, jeśli postępowanie przed TK zostało wszczęte wnioskiem abstrakcyjnym uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji) bądź pytaniem prawnym sądu (art. 193 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do umorzenia postępowania postanowieniem wydanym na posiedzeniu niejawnym, jeśli tylko zachodzi przesłanka określona w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, niezależnie od tego, czy w tak wszczętej sprawie istnieje konieczność wydania merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny z uwagi na ochronę konstytucyjnych wolności i praw.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Odnośnie do art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 ustawy o przepisach wprowadzających w zakresie, w jakim pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy, Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że ustawodawca w art. 13 ustawy o przepisach wprowadzających posługuje się konsekwentnie określeniem „likwidacja Biura Trybunału”, chociaż w istocie nie chodzi tutaj o likwidację jednostki organizacyjnej zapewniającej obsługę Trybunału, lecz wyłącznie o zmianę jej struktury organizacyjnej, przy równoczesnym pozostawieniu

w nowo tworzonej strukturze tożsamyh zadań realizowanych dotychczas w ramach Biura Trybunału. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślenia wymaga, że dotychczasowe cele i zadania Biura Trybunału będą realizowane w dalszym ciągu przez Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału, skoro nie uległ i nie mógł ulec zmianie zakres zadań i celów realizowanych przez sam Trybunał Konstytucyjny, a więc organ, który jest obsługiwany przez jednostki pomocnicze. Wobec tego w opinii Rzecznika regulacje zawarte w art. 13 ustawy o przepisach wprowadzających w rzeczywistości nie służą dostosowaniu struktury organizacyjnej jednostki obsługującej Trybunał do nowych zadań tego organu, lecz służą weryfikacji dotychczasowych pracowników Biura Trybunału. Rzecznik wskazuje, że przepisy ustawy o przepisach wprowadzających nie zawierają żadnych kryteriów dokonywania tej weryfikacji. Wystarczy, że nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy i płacy, a stosunek pracy z dotychczasowym pracownikiem Biura wygaśnie z mocy samego prawa (art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy o przepisach wprowadzających). Pracodawca ponadto jest zobowiązany wyłącznie do powiadomienia na piśmie pracownika o terminie wygaśnięcia jego stosunku pracy. Nie jest natomiast zobowiązany do wskazania pracownikowi powodów, dla których nie zaproponował mu nowych warunków pracy i płacy. Problem konstytucyjny, jaki pojawia się na tle tych przepisów dotyczy więc tego, czy respektowane jest przez ustawodawcę prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji) wówczas, gdy w samym tekście ustawy nie zostały wysłownione owe zasady dalszego dostępu do służby publicznej. Drugi problem konstytucyjny podnoszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy tego, czy Rzeczpospolita Polska rzeczywiście chroni pracę (art. 24 Konstytucji), jeśli zezwala na to, aby w sposób arbitralny doszło do wygaszenia stosunków pracy z pracownikami Biura Trybunału, ignorując dodatkowo fakt, że wśród tych pracowników mogą znajdować się osoby podlegające szczególnej ochronie prawnej (art. 71 Konstytucji). W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich wskazane powody uzasadniają zarzut, że przepisy art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 i art. 13 ust. 3 ustawy o przepisach wprowadzających są niezgodne z art. 24 i art. 60 Konstytucji.

2. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających pojawia się kilka problemów konstytucyjnych. Pierwszy z nich wiąże się z zawartym w art. 19 ustawy o przepisach

wprowadzających stwierdzeniem „wyroki Trybunału oraz rozstrzygnięcia Trybunału podjęte z naruszeniem przepisów ustawy” i dotyczy przyznania sobie przez władzę ustawodawczą uprawnienia do oceny prawidłowości orzeczeń wydawanych przez organ władzy sądowej, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Mocą tego przepisu władza ustawodawcza, nie mając w tym zakresie żadnego umocowania w Konstytucji, ocenia bowiem ostateczne i mające powszechną moc obowiązującą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Drugi problem konstytucyjny dotyczy tego, że w przekonaniu ustawodawcy wyrażonym w treści art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających dopuszczalne jest niepublikowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji. Publikacji nie podlegają bowiem te orzeczenia, które dotyczą aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Trzeci problem konstytucyjny, jaki pojawia się na gruncie art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających, dotyczy powierzenia sędziemu pełniącemu obowiązki Prezesa Trybunału kompetencji do zarządzania ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziennikach urzędowych oraz do dokonywania selekcji tych orzeczeń na te, które podlegają opublikowaniu i te, które, z uwagi na to, że dotyczą aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą, nie podlegają publikacji.

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

3. W związku z art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega kolejne problemy konstytucyjne. Jego zdaniem polegają one na tym, że ustawodawca – rzekomo – po raz kolejny usiłuje w ten sposób dokonać zmiany obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego poprzez pominięcie w tej obsadzie sędziów, którzy zostali prawidłowo wybrani przez Sejm VII kadencji i zastąpienie ich osobami, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska już prawidłowo obsadzone. Czyni to zaś – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – wbrew ostatecznym i mającym moc powszechnie obowiązującą orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego. W rezultacie, jak dowodzi Rzecznik Praw Obywatelskich, ustawodawca usiłuje powiększyć liczbę

sędziów Trybunału Konstytucyjnego ponad konstytucyjny limit 15 sędziów. Uzasadnia to zdaniem Rzecznika zarzuty, że art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających są niezgodne z art. 190 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie respektują ostatecznych i mających moc powszechnie obowiązującą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i pozbawiają prawidłowo wybranych sędziów możliwości sprawowania urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, a także nie honorują określonej konstytucyjnie liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

4. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadku art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów TK problem konstytucyjny sprowadza się do tego, że określone w nim zasady inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów TK naruszają gwarancje niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów (art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny powinien samodzielnie dbać o zapewnienie odpowiednich standardów etycznych sędziów TK bez wpływu na ich kształtowanie podmiotów zewnętrznych.

5. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadku art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK problem konstytucyjny ma polegać na tym, że wprowadzone w ustawie rozwiązanie, stanowi odstępstwo od wcześniejszych przepisów ustawowych regulujących postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obecnie ustawodawca przewidział, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, ale jedynie, jeśli postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną. Jeśli zaś dane postępowanie zostało zainicjowane inaczej (tj. wnioskiem albo pytaniem prawnym), przesłanka określona w art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK nie występuje i Trybunał zobowiązany będzie do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 wymienionej ustawy. Zgodnie z argumentacją Rzecznika przyjęcie przez ustawodawcę innego niż przedtem rozwiązania i pominięcie postępowań zainicjowanych w inny sposób niż przez skargę konstytucyjną ma być niezgodne z art. 5, art. 32 ust. 1, art. 191 ust. 1 pkt 1-5 w związku z art. 188 pkt 1-3, art. 193,

art. 208 ust. 1 w związku z art. 80 Konstytucji oraz w związku z art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 188 i art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, art. 60 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy o przepisach wprowadzających, ustawy o statusie sędziów TK oraz ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK z Konstytucją. Do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich mają zatem zastosowanie przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, a w szczególności art. 46 oraz art. 47. Zgodnie z art. 46 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK: „Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, a także inne wnioski i oświadczenia uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą”. Artykuł 47 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK stanowi: „1. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie. 2. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”. Należy ponadto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej jednak zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez

Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika z domniemania konstytucyjności norm prawnych oraz z zasady kontrydiktoryjności.

2. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

3. Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one,

w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12).

4. Powyższe oznacza, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). W opinii Trybunału: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). W tym względzie wskazać należy, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 27 stycznia 2017 r. spełnia w minimalnym stopniu przesłanki wskazane w art. 47 ust. 1 i ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Ze względu jednak na znaczenie ustrojowe kwestionowanych przez Rzecznika przepisów oraz konieczność jednoznacznego i ostatecznego przesądzenia o ich zgodności lub niezgodności z Konstytucją, Sejm uznaje za zasadne rozpatrzenie wszystkich podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzutów pod względem merytorycznym.

IV. Analiza merytoryczna

1. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 5 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela”. Systematyka polskiej konstytucji i przyznanie konstytucyjnej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela rangi ustrojowej świadczy o wadze, jaką ustrojodawca jej nadaje. Z tego też względu na ustawodawcy zwykłym spoczywa obowiązek takiego kształtowania przepisów prawa, aby ochronie praw i wolności nadawać kształt zgodny z ustawą zasadniczą i aby ta ochrona była efektywna i skuteczna, a nie iluzoryczna.

2. Zgodnie z art. 24 Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. W świetle treści art. 24 Konstytucji na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako „słabszej” strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stworzenia określonych gwarancji prawnych dotyczących zarówno ochrony osoby pracownika, jak i jego interesów. W wyroku z 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt Kp 1/11) Trybunał Konstytucyjny uznał, że zachowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) dyktuje przyjęcie reguły stanowienia i interpretacji prawa, która zakazywać będzie arbitralnego traktowania pracownika jako przedmiotu pracy. W związku z tym ochrona pracy powinna być rozpatrywana nie tylko w kontekście instytucjonalnych gwarancji determinujących pewną sferę działania jednostek w społeczeństwie, lecz za jej ustrojowe źródło musi być uznawane poszanowanie praw każdego człowieka funkcjonującego w określonej relacji pracowniczej. Na tle regulacji zawartej w art. 24 Konstytucji postrzegać też należy szczególną ochronę pracowników w wypadku rodzicielstwa i macierzyństwa (art. 71 Konstytucji). Ustawodawca wprowadzając regulacje dotyczące ustania stosunku pracy musi mieć na uwadze również tę kategorię pracowników. Ustawodawca musi w związku z tym respektować to, że matka przed urodzeniem i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych. Z art. 24 Konstytucji wynika w związku z tym zakaz przyjmowania arbitralnych regulacji w zakresie ustania stosunków pracy. Zakaz ten nabiera szczególnego znaczenia wówczas, gdy to państwo jest pracodawcą, a więc wówczas, gdy państwo poprzez stanowienie prawa

kształtuje relacje pracownicze pomiędzy swoimi jednostkami organizacyjnymi a zatrudnionymi w nich osobami.

3. Zgodnie z art. 30 Konstytucji, „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Z art. 30 Konstytucji wynika zatem stanowczy obowiązek władz publicznych zapewnienia poszanowania i ochrony godności człowieka. Obowiązek ten został skonkretyzowany w szczegółowych przepisach konstytucyjnych poddających pod ochronę poszczególne wolności i prawa konstytucyjne. Ustalając znaczenie art. 30 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „prawodawca konstytucyjny uznaje (...) przedpaństwowy i ponadkonstytucyjny charakter podstawowych praw człowieka. Państwo jest strukturą polityczną służebną wobec praw człowieka. Podstawowym zadaniem państwa jest zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, które nie pochodzą z woli państwa” (postanowienie TK z 6 listopada 2008 r. sygn. akt P 5/07). Jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2011 r. (sygn. akt K 35/08), zasada ochrony przyrodzonej godności człowieka wyrażona w art. 30 Konstytucji nakazuje usuwanie skutków naruszeń konstytucyjnych wolności i praw. Ochrona godności człowieka ma charakter bezwzględny, co wynika bezpośrednio z wyrażenia „nienaruszalna” (art. 30 Konstytucji), a obowiązek jej zapewnienia spoczywa na organach władzy publicznej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2009 r. (sygn. akt SK 48/05) „obowiązek «poszanowania» godności człowieka należy z jednej strony rozumieć jako zakaz podejmowania przez władze publiczne jakichkolwiek działań, które naruszałby godność człowieka (aspekt negatywny), a z drugiej – jako nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które ochronią jednostkę przed sytuacjami nie do pogodzenia z jej godnością (aspekt pozytywny). Natomiast obowiązek «ochrony» godności człowieka wiąże się z «zewnętrznymi» działaniami władz publicznych, które powinny zapewnić, aby pozostałe podmioty stosunków społecznych (w tym osoby fizyczne) nie naruszały godności innych osób”.

4. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada równości polega na tym, że

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

W postanowieniu z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 32 Konstytucji nie stanowi jedynie zasady ustrojowej, ale zawiera również szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, w postaci prawa do równego traktowania. Trybunał podkreślił jednak, że „ma ono charakter niejako prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich - niejako „samoistnie”. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do

równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej”. Treść art. 32 ust. 1 Konstytucji powinna więc być odnoszona do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej.

5. Zgodnie z art. 60 Konstytucji obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z art. 60 Konstytucji wynika w związku z tym konstytucyjne prawo obywatela do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej na jednakowych zasadach. Użyte w tym przepisie pojęcie „służby publicznej” obejmuje ogół stanowisk w organach władzy publicznej (wyrok TK z 8 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 18/01). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 51/12): „dostęp do służby publicznej obejmuje (...) nie tylko etap wstąpienia do służby publicznej, ale również etap pozostawania w służbie publicznej aż do jej opuszczenia. Jednakowe zasady, o których mowa w art. 60 Konstytucji, powinny zatem obowiązywać zarówno osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, jak i osoby, które w służbie tej pozostają. Gdyby bowiem przyjąć, że do tych ostatnich osób art. 60 Konstytucji nie znajduje zastosowania, to należałoby dojść do wniosku, że prawo dostępu do służby publicznej ma charakter iluzoryczny. Należy zauważyć, że tak szerokie rozumienie pojęcia dostępu do służby publicznej występuje w dotychczasowym utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał przyjmuje, że z art. 60 Konstytucji wynika nie tylko nakaz ustanowienia przejrzystych i jasnych reguł przyjęcia do służby, ale również takich samych reguł stosowanych podczas zwalniania ze służby. Ustawodawca powinien w sposób jednakowy dla wszystkich obywateli uregulować zarówno kryteria zwalniania ze służby publicznej, jak i procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie (zob. wyroki TK: z 14 grudnia 1999 r. o sygn.SK 14/98 oraz z 10 kwietnia 2002 r. o sygn. K 26/00). Kwestia zwolnienia ze służby publicznej pojawia się natomiast w odniesieniu do osób, które zostały już do tej służby przyjęte”.

6. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i

trybunały. Z art. 173 Konstytucji wynika natomiast, że sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Odrębność władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) trzeba rozważać w kontekście art. 10 Konstytucji, określającego zasadę trójpodziału władz. Na wstępie zauważyć należy, że pogląd na rolę władzy sądowniczej w państwie zmieniał się na przestrzeni dziejów. Przecież jeszcze w XVIII wieku Karol Monteskiusz uznawał władzę sądowniczą za „niejako żadną”, obecnie jednak pogląd taki – podobnie jak pogląd o tym, że władza sądownicza jest słabsza od władzy ustawodawczej i wykonawczej i w związku z tym wymaga szczególnych gwarancji – trudno uznać za zasadny. Obecnie, jak wskazuje się w literaturze, władza sądownicza posiada "zdolność do utrwalania lub zmiany ładu politycznego, kształtowanego bezpośrednio przez władzę ustawodawczą i wykonawczą" (D. Skrzypiński, *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*, Wrocław 2009, s. 34). Władza sądownicza wkracza w obszary, które w tradycyjnym ujęciu były sferą polityki lub administracji (tzw. judycylizacja polityki). W związku z tym podzielić trzeba pogląd K.K. Scheppele, który przypomina, że zbyt mała niezależność sądów może podkopać fundamenty trójpodziału władzy, ale zbyt duża niezależności może naruszyć podstawy demokracji (K.L. Scheppele, *Declarations of Independence: Judicial Reactions to Political Pressure*, [w:] *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, red. S.B. Burbank. B. Friedman, London 2002, s. 232, cyt. [za:] D. Skrzypiński, *Władza sądownicza w procesie...*, op. cit., s. 41). Tymczasem w polskim porządku ustrojowym zasada demokracji została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za jedną z zasad określającą tożsamość konstytucyjną (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09). Stąd też w państwie demokratycznym należy wciąż poszukiwać w tej kwestii "złotego środka" i dbać o zachowanie w tym względzie równowagi, unikając rozwiązań skrajnych.

Obowiązująca Konstytucja stanowi w artykule 173, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Przy czym stanowi on rozwinięcie artykułu 10, stanowiącego w ustępie 1, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej; w ustępie 2, powierzającego władzę ustawodawczą Sejmowi i Senatowi, władzę wykonawczą Prezydentowi i Radzie Ministrów, a władzę sądowniczą sądom i trybunałom. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego można znaleźć szereg wypowiedzi odnoszących się do miejsca władzy sądowniczej

w systemie podziału władzy. I tak, Trybunał wskazał, że z zasady podziału władz wynika, że: "władze ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza muszą być rozdzielone, a nadto, że musi panować między nimi równowaga oraz że muszą one ze sobą współpracować" (wyrok TK z 9 listopada 1993 r., K 11/93). Jak zauważył TK "tylko jednak wobec władzy sądowniczej «rozdzielenie» oznacza zarazem «separację», gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. [...] Obraz stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą jest natomiast odmienny. [...] Zjawiskiem typowym [...] jest [...] pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji" (wyrok TK z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/941). Odrębność i niezależność sądów i Trybunałów od pozostałych władz oznacza, że przyznane im uprawnienia i kompetencje nie mogą być wykonywane przez inne podmioty (wyrok TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). Przepis art. 173 Konstytucji nie pozostawia w tym zakresie jakiegokolwiek pola do interpretacji czy wątpliwości. Niedopuszczalna jest jakakolwiek ingerencja innych władz w sprawy objęte monopolem sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości ("jądro kompetencyjne") (wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12), a także niestanowiących wymiaru sprawiedliwości, ale przekazanych do jurysdykcji tych sądów i Trybunałów. Rzecz jasna odrębność władzy sądowniczej oznacza jednocześnie wydzielenie organizacyjne spośród innych władz (M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, komentarz do art. 173, s. 429). Należy jednocześnie pamiętać, że odrębność i niezależność nie oznacza całkowitego zerwania jakichkolwiek relacji zachodzących pomiędzy władzą sądowniczą a władzą ustawodawczą i wykonawczą. W tym zakresie wskazał TK, że "art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji RP). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie

może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych, zarazem muszą istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymywać, hamować jej działania" (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03). Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przyjęty w Konstytucji model podziału władz nie polega wyłącznie na zakwalifikowaniu organów władzy publicznej do poszczególnych władz oraz deklarowaniu ich niezależności. Ustrojodawca przewidział mechanizmy wzajemnego oddziaływania, które służą osiągnięciu stanu równoważenia się władz oraz stanowią przestrzeń dla współdziałania (dialogu) (wyrok TK z: 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Przy czym w przypadku władzy sądowniczej należy uznać, że istnieje stanowczy i jednoznaczny zakaz oddziaływania czy wpływu legislatywy i (lub) egzekutywy na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sposób inny niż przewidziany w Konstytucji. Zauważyć także należy, że z Konstytucji (preambuła) wynika wymóg „współdziałania władz”, w związku z nim poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Wymóg „współdziałania władz” musi jednak odbywać się z poszanowaniem szczególnej pozycji władzy sądowniczej. O ile bowiem w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz (zob. orzeczenia TK z 21 listopada 1994 r. sygn. akt K 6/94; z 22 listopada 1995 r., sygn. akt K 19/95; wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). Odrębność i niezależność władzy sądowniczej nie może jednak prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99; 18 lutego 2004 r. K 12/03; 15 stycznia 2009 r., K 45/07) oraz przynajmniej pośrednio z wymogu „współdziałania władz”, o czym stanowi wstęp do Konstytucji.

7. Kolejną grupę przepisów stanowiących wzorzec kontroli stanowią postanowienia Konstytucji odnoszące się do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 188 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi

umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych; 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Natomiast, zgodnie z art. 191 ust. 1 Konstytucji, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: a) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, b) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji, c) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, d) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, e) kościoły i inne związki wyznaniowe. Art. 193 Konstytucji stanowi z kolei podstawę do wnoszenia przez sądy pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z tym przepisem konstytucyjnym, „każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

8. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przyznanie orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego mocy powszechnie obowiązującej powoduje, że żaden organ władzy publicznej nie może w sprawie rozstrzygniętej już przez Trybunał Konstytucyjny zająć stanowiska odmiennego niż wyrażone w tym orzeczeniu. Orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego są związani także sędziowie Trybunału od momentu jego wydania. W wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K 2/07) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „skoro (...) wiadomo, że jakieś normy zostały już uznane za niekonstytucyjne mocą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, to nawet w okresie poprzedzającym oficjalną promulgację, wszystkie organy, w których gestii leży stosowanie aktu, z którego pochodzą zdyskwalifikowane konstytucyjnie normy, powinny w granicach przysługującego im zakresu uznania administracyjnego, luzu decyzyjnego, z wykorzystaniem instrumentów będących do ich dyspozycji oraz

kompetencji im przysługujących, działać w taki sposób, aby minimalizować skutki stosowania przepisów, o których wiadomo już, że są niekonstytucyjne. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że dopiero formalna promulgacja wyroku powoduje taki właśnie skutek. Przeciwnie, organy stosujące prawo powinny - w granicach swych kompetencji i umiejętności, z uwagi na brzmienie art. 7 i art. 8 Konstytucji – przeciwdziałać utrwaleniu niekonstytucyjnego stanu, nie zaś biernie oczekiwać na ostateczne usunięcie w formalny sposób z obrotu prawnego aktu, którego niekonstytucyjność już stwierdzono."

Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Artykuł 190 ust. 2 Konstytucji zawiera nakaz niezwłocznego ogłoszenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, a więc hierarchicznej zgodności aktów normatywnych oraz zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. W literaturze zwraca się uwagę (por. A. Mączyński, J. Podkowik, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 87-243*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016, komentarz do art. 190, s. 1198-1199), że „za brakiem prawa do odmowy publikacji orzeczenia przemawiają następujące argumenty. Po pierwsze, w świetle art. 190 ust. 1 orzeczenia są ostateczne od chwili ogłoszenia uczestnikom postępowania, a co za tym idzie - nie istnieje żadna prawna możliwość ich zmiany lub zaskarżenia orzeczenia ani ograniczenia wynikających bezpośrednio z Konstytucji RP skutków prawnych orzeczenia przez związane z promulgacją czynności faktyczne Prezesa TK albo wydawcy dziennika urzędowego. Po drugie, komentowany przepis używa trybu oznajmującego «podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu». Skoro żaden organ państwa nie ma możliwości doprowadzenia do zmiany orzeczenia, a jednocześnie Konstytucja RP nie pozostawia nikomu luzu decyzyjnego w tym zakresie, nie można tego domniemywać". Zgodnie natomiast z art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla

danego postępowania. Należy jednakże wskazać, że powyższe uwagi dotyczą jedynie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, to jest tych jego aktów, które zostały wydane zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie.

9. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Z art. 194 ust. 1 Konstytucji wynika też w sposób niebudzący wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. Zgodnie natomiast z art. 194 ust. 2 Konstytucji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

10. Artykuł 195 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji”. Przepis ten wyraża zasadę niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta wyklucza wszelkie formy oddziaływania innych organów władzy publicznej, które mogłyby wpływać na działalność orzeczniczą Trybunału (zob. wyroki TK z 14 kwietnia 1999 r, sygn. akt K 8/99).

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

2. Analiza zgodności

1. Przed przedstawieniem argumentów przemawiających przeciwko uwzględnieniu poszczególnych zarzutów przedstawianych przez Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne jest przedstawienie zagadnienia związanego z dopuszczalnością ustawodawczej regulacji odnoszącej się do Trybunału Konstytucyjnego oraz jej „głębokości”. Zarzut ich przekroczenia jest bowiem także

formułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich w odniesieniu do niektórych z kwestionowanych rozwiązań. Po pierwsze należy zauważyć, że zgodnie z art. 197 Konstytucji organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Należy jednak uznać, iż przede wszystkim, znaczenie regulacji ustawowej determinuje szczegółowość unormowania konstytucyjnego, a co za tym idzie praktyczna możliwość jej bezpośredniego zastosowania. „Tam, gdzie konstytucja zadowala się regulacją o bardzo znacznym stopniu ogólności, rzeczywiste określenie wielu istotnych kwestii zostaje pozostawione ustawodawcy (...)” (L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, komentarz do art. 197, s. 1). W przypadku, gdy Konstytucja *explicite* określa zasady postępowania oraz organizacji TK, wówczas tzw. ustawa zwykła nie może inaczej normować tych zagadnień. Dotyczy to w szczególności: skargowości postępowania (art. 191-193 w związku z art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 131 ust. 1 Konstytucji); ostateczności orzeczeń TK oraz jednoinstancyjności postępowania przed TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji); określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem do TK, w tym o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 191, 193 oraz art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji), które zgodnie z art. 94 ustawy o TK mają formę wyroku lub postanowienia, jak również terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 64 ustawy o TK). Konstytucja wymienia także enumeratywnie zakres właściwości rzeczowej TK (art. 79, 122 ust. 3, 133 ust. 2, 188 pkt 1-3, 5); ponadto atrybucja TK określona została w: art. 193 (pytanie prawne sądu co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą), art. 131 ust. 1 (stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej), art. 188 pkt 4 (zgodność z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych), art. 189 (rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa) oraz art. 196 (uprzednia zgoda TK na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, w tym pozbawienie wolności, sędziego TK). Określony w Konstytucji zakres kognicji TK ma charakter *numerus clausus*, co oznacza, że atrybucja TK jest ograniczona do wyżej wymienionych spraw (B. Szmulik, *Sądownictwo konstytucyjne. Ochrona konstytucyjności prawa w Polsce*, Lublin 2001, s. 95-114; Z. Czeszejko – Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 186 i n.; L. Garlicki, *Konstytucja*

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 188, s. 3-31). Zakres odesłania do ustawy w art. 197 Konstytucji nakazuje ustawodawcy zwykłemu uregulować organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem. Nadto, jakkolwiek art. 197 Konstytucji nie odsyła do ustawy w zakresie normowania kwestii statusu sędziów Trybunału, niemniej „Wymóg ustawowej regulacji jest (...) oczywisty zarówno na tle ogólnej zasady wyłączności ustawy, jak i na tle zasady niezależności TK i niezawisłości jego sędziów.” (L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, komentarz do art. 197, s. 2). Nakaz regulacji ustawowej oznacza zaś, że uchwalenie stosownej ustawy jest konstytucyjnym obowiązkiem Sejmu (tamże). Nie ulega wątpliwości, iż regulacja konstytucyjna znajduje bezpośrednie zastosowanie, niemniej art. 8 ust. 2 Konstytucji zastrzega, że w niektórych przypadkach Konstytucja wymaga wydania „pośredniczącej” ustawy. W doktrynie prawa konstytucyjnego istnieje nawet pogląd (jakkolwiek mniejszościowy), iż w sytuacji, w której Konstytucja odsyła do uregulowania ustawowego, bezpośrednie stosowanie norm ustawy zasadniczej ulega wyłączeniu (zob. K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, Komentarz do art. 8, s. 46-47). W ten sposób tzw. ustawodawca zwykły upoważniony został do określenia trybu oraz organizacji TK (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 383-384; M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 64-68; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 104-106; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 261). Kluczowe znaczenie dla określenia zakresu przedmiotowego ustawy posiada pojęcie „organizacja i tryb postępowania”. Pojęcie „postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym”, zarówno na gruncie języka polskiego oraz prawnego i prawniczego jest jednoznaczne. W przypadku pojęcia „organizacja Trybunału Konstytucyjnego” można uznać, że w szeroko rozumianym zakresie pojęcia „organizacja” mieści się status sędziów, skoro organizacja to „grupa ludzi” i „sposób zorganizowania czegoś”. Po drugie, przyjmując wąskie znaczenie tego pojęcia, można uznać, że organizacja odnosi się tylko do „sposobu zorganizowania grupy”. W obowiązującej ustawie zasadnie przyjęto, że „[p]od pojęciem organizacji należy rozumieć takie rozwiązania prawne, które umożliwią funkcjonowanie organu. W szczególności chodzi o jego strukturę organizacyjną,

organy wewnętrzne i zakres przyznanych im kompetencji, ewentualnie o aparat pomocniczy.

Z kolei tryb postępowania określa procedury, dzięki którym możliwa jest realizacja zadań i uprawnień Trybunału, uregulowanych w Konstytucji. W szczególności chodzi tu o poszczególne etapy postępowania, sposób jego wszczęcia, określenie praw i obowiązków uczestników postępowania, wreszcie o określenie zasad działania organu przy wykonywaniu konstytucyjnych kompetencji dotyczących orzekania oraz rodzajów wydawanych rozstrzygnięć (Uzasadnienie do poselskiego projektu Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, s. 3).

W pewnym zakresie odmiennie, to jest wywodząc swoje źródło z zasady wyłączności ustawy, swoje podstawy ma ustawodawcza regulacja statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Z Konstytucji wynika, że podstawowym aktem normatywnym, na podstawie którego działają organy władzy publicznej, jest ustawa. Potwierdza to kształt zasady wyłączności ustawy. Po pierwsze, należy wskazać, że oznacza ona istnienie spraw zastrzeżonych dla regulacji ustawowej. Oprócz tego, jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia ma być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu” (wyrok z 29 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98). Wynika to także z tego, że Konstytucja nie określa w sposób całościowy materii podlegających normowaniu w ustawach. Biorąc pod uwagę te jej postanowienia, które przekazują daną sprawę do regulacji ustawowej, a także opierając się na poglądach ugruntowanych w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego oraz na orzecznictwie TK, można stwierdzić, że ustawodawca może normować w ustawie każde zagadnienie, jeżeli nie zakazuje mu tego wyrażnie Konstytucja. Ustawodawca powinien regulować ustawą sprawę, którą wyrażnie nakazuje mu uregulować Konstytucja (np. art. 197 Konstytucji). Wreszcie ustawodawca powinien regulować ustawą sprawy, które były już w przeszłości przedmiotem unormowania ustawowego. Oprócz tego trzeba podkreślić, że proces ustawodawczy zapewnia także jawność

procesu stanowienia prawa dla obywateli, umożliwia udział w jego powstawaniu partnerów społecznych, co sprzyja idei demokratyzacji procesu tworzenia prawa. Stąd Sąd Najwyższy w swoim stanowisku przedstawionym w innej sprawie słusznie zauważa, że "ustrojodawca w rozdziale III Konstytucji podzielił źródła prawa na dwie kategorie. Pierwsza to źródła prawa powszechnie obowiązującego, druga to akty o charakterze wewnętrznym. Jednym z fundamentalnych założeń tak skonstruowanego systemu źródeł prawa jest wprawdzie zasada wyłączności ustawy, ale nie może być ona rozumiana w sposób absolutny. Konstrukcja materii ustawowej służy bowiem ochronie prymatu ustawy poprzez stworzenie domniemania jej pierwszeństwa tam, gdzie w grę wchodzi możliwość innych form działalności ustawowej [...]" (A. Bałaban, *Zmiany zakresu pojęcia „materii ustawowej”* [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 20).

Na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji przyjmuje się, że zasada wyłączności ustawy ma dwa aspekty. Pierwszy z nich oznacza konieczność oparcia każdej regulacji pozaustawowej na normach ustawy. Drugi aspekt wyłączności ustawy, określany mianem wyłączności kwalifikowanej oznacza natomiast, że w pewnych sferach regulacji, unormowanie ustawowe powinno być egzekwowane z większym rygoryzmem (A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2, s. 23). W tym ostatnim przypadku chodzi jednak o przypadki wprost zastrzeżone dla ustawy w przepisach Konstytucji, kiedy to z mocy wyraźnej decyzji ustrojodawcy materia ta powinna być uregulowana aktem parlamentu, a udział innych organów w stanowieniu prawa powinien być wyłączony lub ograniczony do kwestii drugorzędnych i technicznych (Por. np. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. I. Chojnacka, Warszawa 2005, s. 59). Absolutna (kwalifikowana) wyłączność ustawy została przez ustrojodawcę zastrzeżona dla: ograniczania wolności i praw jednostek (np. art. 31 ust. 3 Konstytucji), kształtowania treści obowiązków jednostek, w szczególności zasad odpowiedzialności karnej (art. 42 ust. 1 Konstytucji) i obowiązków daninowych (art. 84 i 217 Konstytucji) czy organizacji i trybu działania organów władzy (np. art. 195 Konstytucji).

Wyłączność ustawy powinna być zatem zawsze rozpatrywana w związku z generalnym i abstrakcyjnym charakterem tego aktu, wynikającym z Konstytucji. Musi ona ponadto uwzględniać dążenie do zapewnienia relatywnej stałości regulacji ustawowej,

której celem jest wyznaczenie innym władzom podstaw oraz zasad przewodnich w danej materii. Po drugie, szczegółowość regulacji ustawowej, a co za tym idzie, postawienie w tym względzie odpowiedniej granicy, zależy od związku z prawami i wolnościami jednostki. Natura regulowanych zagadnień pozwala na zróżnicowanie głębokości unormowania ustawowego (Zob. Wyroki: z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29 oraz wyroki z 10 kwietnia 2001 r., U7/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56, jak również A. Krzywoń, *op. cit.*, s.35).

Zasada wyłączności ustawy w żadnym wypadku nie oznacza wyłączenia możliwości normowania pewnych zagadnień w drodze innych aktów normatywnych. Tym bardziej, że - jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego - ustawa nie powinna zawierać zbyt szczegółowych "regulacji technicznych i drugorzędnych". Powinna natomiast zapewniać "odpowiednią elastyczność w procesie jej stosowania" (A. Krzywoń, *op.cit.*, s. 34). Prowadzi to do wniosku, że - w pewnych okolicznościach – przekazanie określonego zakresu spraw do uregulowania w akcie pozaustawowym jest wręcz preferowane przez ustrojodawcę (M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L Bosek, Warszawa 2016, s. 183).

Tym samym nie można *a priori* wykluczyć rozwiązania legislacyjnego polegającego na podziale materii pomiędzy ustawę a akt pozaustawowy, w tym akt prawny o charakterze wewnętrznym. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 grudnia 1998 r., K 21/98 (OTK 1998, nr 7, poz. 116), takie rozwiązanie jest nie tylko dopuszczalne na gruncie Konstytucji, ale także pragmatyczne, zachowując właściwe proporcje pomiędzy dość sztywną regulacją ustawową, a raczej luźną (lecz mieszczącą się w granicach upoważnienia ustawowego) regulacją statutową. Każdorazowo w takiej sytuacji należy jednak rozstrzygnąć, jak szczegółowa powinna być treść samej ustawy co do normowanych w niej zagadnień oraz czy w ogóle, a jeśli tak, to w jakim zakresie korzystać można przy normowaniu konkretnych kwestii z odesłań ustawowych do aktów pozaustawowych (Zob. stanowisko Rady Legislacyjnej z 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych, RL-0303-18/15, dostępne pod adresem: <http://radalegislacyjnagov.pl/dokumenty/stanowisko-z-19-lutego-2016-r-dotyczace-problematyki-upowazniania-do-wydawania-aktow> (dostęp w dniu 27 marca 2017 r.)), w tym aktów wewnętrznych. (Stanowisko Sądu Najwyższego w sprawie K 3/17, s. 3 – 4). W związku z tym zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich odnoszące się do przekroczenia granic regulacji

ustawodawczej w niektórych z kwestionowanych rozwiązań należy w ocenie Sejmu uznać za pozbawione podstaw.

2. Stawiany przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut niezgodności art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 ustawy o przepisach wprowadzających w zakresie, w jakim pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy, z art. 24 i art. 60 Konstytucji, nie znajduje uzasadnienia. W uzasadnieniu do projektu ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wskazano, iż „Ostatni rozdział działu I odnosi się do aparatu pomocniczego TK, który z jednej strony ma zapewniać sprawną obsługę administracyjną, a z drugiej – rzetelną pomoc merytoryczną dla Trybunału i jego sędziów, w realizowaniu jego konstytucyjnych kompetencji”. W związku z tym projektodawca postanowił, że „dotychczasowe Biuro Trybunału zostaje zastąpione dwiema jednostkami organizacyjnymi: Kancelarią Trybunału oraz Biurem Służby Prawnej. Zaproponowane rozwiązanie reorganizuje zatem działanie komórek organizacyjnych Trybunału. Celem tego zabiegu legislacyjnego 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”.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że „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.” (s. 9 uzasadnienia do projektu ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - jak już wskazano – wprowadzają dwie jednostki organizacyjne zapewniające obsługę Trybunału, realizujące zadania, które dotychczas były wykonywane przez Biuro Trybunału. Oznacza to, że nastąpi likwidacja dotychczas istniejącego Biura Trybunału Konstytucyjnego. W związku ze zmianami organizacyjnymi ustawodawca przewidział w art. 13 ust. 1 ustawy o przepisach wprowadzających, że pracownicy Biura Trybunału zachowują uprawnienia i wykonują obowiązki pracownicze zgodnie z zakresem wynikającym z dotychczasowych aktów, na podstawie których powstał ich stosunek pracy do dnia:

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

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

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

Pracodawca nie później niż do dnia 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika, o którym mowa w ust. 1, o terminie wygaśnięcia stosunku pracy albo o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy w związku z likwidacją Biura Trybunału (art. 13 ust. 3 ustawy o przepisach wprowadzających). Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę może nastąpić za wypowiedzeniem (art. 13 ust. 4 ustawy o przepisach wprowadzających). Natomiast w myśl art. 13 ust. 5 ustawy o przepisach wprowadzających, w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w art. 13 ust. 2 lub wypowiedzenia, o którym mowa w art. 13 ust. 4, pracownikom Biura Trybunału przysługuje odprawa pieniężna ustalana na

zasadach określonych w art. 8 ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2016 r., poz. 1474). Oznacza to, że pracownikowi Biura Trybunału będzie w tych przypadkach przysługiwała odprawa pieniężna w wysokości: 1) jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w Biurze Trybunału krócej niż 2 lata; 2) dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w Biurze Trybunału od 2 do 8 lat; 3) trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeżeli pracownik był zatrudniony w Biurze Trybunału ponad 8 lat.

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

W związku z tym należy zauważyć, że w wyroku z 14 czerwca 2011 r. (sygn. Kp 1/11) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „realizowana przez państwo ochrona pracy nie ma charakteru absolutnego. Może zatem – w określonych sytuacjach – być uzasadnione posługiwanie się rozwiązaniami modyfikującymi dotychczasowy status pracowników oraz ograniczającymi przysługujące im prawa. Ustawodawca (...) musi jednak posługiwać się adekwatnymi instrumentami prawnymi, aby nie doprowadzić do faktycznego zniesienia wszelkich gwarancji ochronnych przynależnych pracy oraz wykonującym ją podmiotom niezależnie od rodzaju i formy zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim tych mechanizmów wykorzystywanych przez ustawodawcę, które ingerują w stabilizację stosunku pracy urzędników realizujących zadania związane z obsługą administracyjną państwa”. W przypadku dostępu do służby publicznej Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z 14 grudnia 1999 r. sygn. akt K 14/98; z 10 kwietnia 2002 r. sygn. akt K 26/00; z 23 stycznia 2014 r. sygn. akt K 51/12) wywiódł z art. 60 Konstytucji nie tylko nakaz ustanowienia przejrzystych i jasnych reguł przyjęcia do służby publicznej, ale także wymóg przyjęcia takich samych reguł podczas zwalniania ze służby. W tym przypadku ustawodawca ustanowił przejrzyste i jasne reguły zwalniania pracowników Biura Trybunału ze służby publicznej. Z przepisów tych wynika, że stosunki pracy pracowników Biura Trybunału wygasają, jeżeli nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy.

Wobec tego, że utworzenie Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego oraz Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego stanowią reformę strukturalną,

w związku z którą nie może zostać zachowana stabilność stosunku pracy pracowników Biura Trybunału Konstytucyjnego, nie jest możliwe proste przeniesienie ich do nowej struktury. Co więcej Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do badania – jak to czyni Rzecznik – domniemanych intencji ustawodawcy. Rzecznik opiera swój zarzut zasadniczo na negatywnej ocenie motywów jakimi kierować miał się Sejm przyjmując kwestionowane przezeń rozwiązanie. Jak zasadnie zauważył w swoim zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02) Bohdan Zdziennicki: „zgodnie z brzmieniem art. 188 pkt 1-3 Konstytucji Trybunał jest „sądem prawa” a nie „sądem faktów”. Orzeka tylko o zgodności norm prawnych z Konstytucją, a także z uregulowaniami dotyczącymi kompetencji i procedury prawotwórczej. Nie bada celowości przepisów i ich sprawności w działaniu. Bada tylko treści normatywne (przejawy woli ustawodawcy, które stały się prawem). Nie może więc też oceniać motywów (politycznych, gospodarczych, czy społecznych), którymi kierował się ustawodawca.

Sejm uchwała ustawy. Pojęcie ustawy nie obejmuje jej uzasadnienia. Uzasadnienie jest tylko częścią projektu ustawy i związane jest z etapem poprzedzającym rozpoczęcie sejmowego postępowania ustawodawczego. O warunkach jakie powinno spełniać uzasadnienie do projektu ustawy mówi art. 34 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r., M. P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398 ze zm.). Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli stwierdził że uzasadnienie nie odpowiada ustalonym wymogom. Skierowanie przez Marszałka projektu do procesu ustawodawczego oznacza uznanie uzasadnienia za zadowalające.”.

W dalszym swoim wywodzie Bohdan Zdziennicki trafnie przyjmuje, że „zasada podziału władz (art. 10 Konstytucji) wyklucza udział Trybunału w wykonywaniu władzy ustawodawczej. Trybunał jest tylko ustawodawcą „negatywnym” a nie „pozytywnym”. Wymaga to powściągliwości w ocenie wniosków i skarg kwestionujących przyjęte rozwiązania normatywne. Obowiązuje zarówno zasada domniemania racjonalności ustawodawcy, jak i zasada domniemania konstytucyjności, badanych przepisów. Wyjście poza badanie tylko treści normatywnych jest wyjściem poza kognicję Trybunału określoną w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie może więc badać sfery związanej z tworzeniem i obowiązywaniem prawa, czyli sfery faktów społecznych. Zresztą gdyby nawet takie postępowanie – wbrew brzmieniu w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji

– mogło się hipotetycznie toczyć przed Trybunałem Konstytucyjnym, to na kim spoczywałby ciężar dowodu, czy ciężar argumentacji? Czy należałoby zatrudniać ekspertów? Jak radzono by sobie z tym, że wobec braku pewności, co do społecznych skutków badanych regulacji, każda decyzja prawodawcza jest zawsze obarczona dużym ryzykiem błędu? To samo dotyczyłoby badania rzeczywistych, chociaż ukrytych intencji ustawodawczych. Trybunał – wbrew swojej kognicji określonej w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji – musiałby wtedy oceniać w całej złożoności politykę prowadzoną przez Parlament i reprezentowane w nim siły polityczne. Jak zresztą byłoby można oceniać motywy ustawodawcze, jeśli oficjalne wypowiedzi parlamentarzystów są często elementem gry politycznej? Jak badałoby się wypowiedzi wartościujące (aksjologiczne), a jak wypowiedzi o faktach ustawodawczych, czyli o zjawiskach składających się na społeczny kontekst funkcjonowania prawa?” (Punkt II Zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego). Tymczasem Rzecznik Praw Obywatelskich w przedmiotowej sprawie zdaje się stawiać właśnie zarzut będący oceną faktów tj. przeprowadzania pozorowanej reformy ustawodawczej mającej na celu obejście przepisów gwarantujących pracownikom Biura Trybunału Konstytucyjnego trwałość ich zatrudnienia. Jak zasadnie zauważył w swoim zdaniu odrębnym sędzia Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki, „[...] w Konstytucji brak normy chroniącej trwałość istniejących stosunków zatrudnienia, nawet w ramach stosunków służbowych. Co więcej, w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zrezygnowano nawet z obywatelskiego prawa do pracy z okresu PRL-u, które tylko w szerokiej postaci, ale już bez gwarancji ustrojowych zachowywano jeszcze w okresie 1990-1997. W Konstytucji z 1997 r. powszechne prawo do pracy (prawo do zarobkowego zatrudnienia przez pracodawcę) zastąpiono realizowanymi przez władze publiczne programami zwalczania bezrobocia, czyli formułą adresowaną do organów państwa a nie do obywatela (art. 65 ust. 5). Dla obywatela, w warunkach gospodarki rynkowej, zapewniono tylko wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, wolność od przymusu pracy i zakaz zatrudniania dzieci do 16 lat (art. 65 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji). Z kolei art. 67 ust. 2 Konstytucji stanowi, że «obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa».

Art. 24 zd. 1 Konstytucji zapewnia ochronę pracy przez odpowiednie ustawodawstwo. Ochrona pracy nie daje jednak gwarancji zatrudnienia (prawa do pracy), ani gwarancji ochrony trwałości zatrudnienia.

Ochrony trwałości zatrudnienia w służbie publicznej nie można też wywieść ani z art. 60 (dotyczy on tylko równego; pozbawionego elementów dyskryminujących dostępu do służby publicznej), ani z art. 7 Konstytucji (dotyczy on zasady legalizmu w działalności organów władzy publicznej). [...]

Ustawodawca ma prawo do przeprowadzenia reform. Konstytucja nie zabrania przeprowadzenia zmian połączonych z likwidacją albo tworzeniem nowych stanowisk pracowniczych. [...]" (Punkt III zdania odrębnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego).

Godzi się także przypomnieć, że sam Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 kwietnia 1997 r. sygn. K 14/96, oceniając konstytucyjność wprowadzonej wtedy regulacji pozwalającej na zwalnianie ze służby funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, wskazał, że:

„- taka regulacja powinna zawierać ustawowe kryteria uprawniające do zwolnienia - (Trybunał nie wykluczył tu możliwości posługiwania się, z uwagi na szczególne wymogi służby, także zwrotami niedookreślonymi),

- taka regulacja powinna gwarantować stosowanie przy podejmowaniu decyzji o zwolnieniu odpowiedniej procedury. Ponieważ stosunek służbowy funkcjonariusza nie jest stosunkiem pracy, gdyż jest stosunkiem administracyjnoprawnym, to pełne zastosowanie mają tu przepisy kodeksu postępowania administracyjnego,

- zwalnianemu funkcjonariuszowi musi być zagwarantowana możliwość obrony swoich praw w postępowaniu sądowym. Skoro chodzi tu o decyzje o zwolnieniu, to nie można wyłączyć prawa do żądania kontroli ich legalności przez Naczelny Sąd Administracyjny (od 1 stycznia 2004 r. w ramach już dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmowało, że wprawdzie NSA jest sądem szczególnym, ale gdy jest przewidziana skarga do NSA, to konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane, bez względu na to, że NSA bada tylko zgodność decyzji z prawem." (Punkt IV zdania odrębnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego Bohdana Zdziennickiego).

W odniesieniu do powyższych kryteriów, wynikających z przywołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, należy podkreślić, że kwestionowane przez

Rzecznika Praw Obywatelskich rozwiązanie je spełnia. Nie zmienia tego niewskazanie w zaskarżonym przepisie, że pracodawca powinien kierować się np. wymogami kwalifikacyjnymi zawartymi w art. 26 ust. 2, art. 28 ust. 1, czy też w art. 30 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Jest bowiem oczywiste, że w Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego i Biurze Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego nie mogą pracować osoby nie spełniające nawet minimalnych ustawowych kryteriów. Wymogi te zresztą nie są wygórowane (przykładowo asystentem sędziego może być osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce za równorzędne). Podobnie brak powinności poinformowania pracownika o powodach, które sprawiły, że jego stosunek pracy ustanie z mocy samego prawa, wynika z samej istoty ustania stosunku pracy z mocy prawa. To ona stanowi powód jego ustania. Nie wyklucza to rzecz jasna, że pracodawca może wskazać takiemu pracownikowi dodatkowe powody ustania jego stosunku pracy.

Można także zauważyć, że bardziej szczegółowe uregulowanie tego zagadnienia w ustawie, stanowiłoby, ze względu na szczególną pozycję ustrojową jaką posiada Trybunał Konstytucyjny, wtargnięcie ustawodawcy w sferę jego autonomii. W obszar decydowania, kto powinien tworzyć aparat pomocniczy Trybunału Konstytucyjnego. To sam Trybunał Konstytucyjny powinien, przeprowadzając zmiany struktury swojego aparatu pomocniczego, kierować się takimi czynnikami, jak np.: 1) kwalifikacje zawodowe pracownika Biura Trybunału Konstytucyjnego; 2) jego przydatność do pracy w nowo powstających jednostkach; 3) planowana struktura organizacyjna; 4) wysokość limitów zatrudniania 5) środki budżetowe. Tą powściągliwość Sejmu w regulowaniu kwestii zatrudniania w Trybunale Konstytucyjnym widać także w przywołanych jedynie minimalnych wymogach wobec pracowników Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego i Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego. Przywołać tu można pogląd sędziego Trybunału Konstytucyjnego Piotra Tulei z 30 maja 2017 roku, który stwierdził, że „w przypadku obu grup o zatrudnieniu asystenta finalnie decyduje sędzia. Szczególna więź łącząca sędziego z asystentem polega na tym, że sędzia wysoko ocenia merytoryczne umiejętności asystenta i ma do niego pełne zaufanie. Jeżeli warunki te nie są spełnione, to współpraca szybko się kończy i prawnik przestaje pełnić funkcję asystenta” (Sędzia TK Piotr Tuleja: Asystenci specjalnego znaczenia [OPINIA], <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1046291,trybunal-konstytucyjny->

sedzia-asystent.html). Przywołany pogląd uzmysławia, w opinii Sejmu, jaką rolę w pracach Trybunału Konstytucyjnego odgrywa możliwość elastycznego dobru aparatu pomocniczego.

Nie można także podzielić zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich, że wygaśnięcie stosunku pracy z mocy samego prawa pozbawia też tych pracowników w szczególności ochrony sądowej. Bowiem sam Rzecznik Praw Obywatelskich w zdaniu następnym stwierdza, że „[...] droga sądowa jest co prawda otwarta w tym przypadku w znaczeniu formalnym, sąd nie zbada natomiast przyczyn niezaproponowania przez pracodawcę pracownikowi nowych warunków pracy i płacy”. Wobec czego zachowany został wymógów wskazanych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 1997 r. (sygn. akt K 14/19), gdzie stwierdzono, że „w orzeczeniu K 4/91 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem szczególnym, a w przypadku gdy ustawa przewiduje skargę do NSA „konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane bez względu na to, że zakres orzekania NSA, który bada tylko zgodność decyzji z prawem jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych...”. Sąd ten dokonuje oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w świetle stanu faktycznego sprawy istniejącego w chwili jej wydania”. Stąd też w przedmiotowym przypadku zachowane zostaje prawo do sądu.

W związku z tym art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 ustawy o przepisach wprowadzających w zakresie, w jakim pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy jest zgodny z art. 24 i art. 60 Konstytucji.

3. Drugim z zaskarżonych przepisów jest art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających. Zasadne jest przypomnieć, że zgodnie z art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających wyroki Trybunału oraz rozstrzygnięcia Trybunału podjęte z naruszeniem przepisów ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym albo ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podlegają ogłoszeniu w odpowiednich dziennikach urzędowych po zarządzeniu ich ogłoszenia przez sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału, chyba że dotyczą one aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Powołany przepis stanowi próbę rozwiązania przez ustawodawcę

problemów wynikłych z naruszania w pewnym okresie przez Trybunał Konstytucyjny procedury postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym, przewidzianej w obowiązujących wówczas aktach ustawodawczych. Zasadniczo przepis ten wyraża wolę ustawodawcy nadania mocy prawnej wydanym z obrazą przepisów o postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym orzeczeniom tego organu. W związku z wydaniem ich z naruszeniem prawa, jako takie nie mogły one wejść samoistnie do obrotu prawnego. W związku z tym o zakresie ich stosowania zdecydował ustawodawca, po pierwsze, dzieląc wyżej wymienione orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na wyroki oraz rozstrzygnięcia; po drugie, zawierając ocenę przez organ władzy ustawodawczej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zawierającą się w sformułowaniu „podjęte z naruszeniem ustawy”; po trzecie, uprawniając sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału do zarządzenia ogłoszenia tych orzeczeń w dziennikach urzędowych; po czwarte, zwalniając z obowiązku ogłoszenia w dziennikach urzędowych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą; po piąte, przewidując tak określoną publikację orzeczeń według kryterium temporalnego (dotyczy orzeczeń wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy); po szóste, potwierdzając, że w obrocie prawnym znajdują się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W tym względzie niezbędne jest wskazanie, że właściwy skład orzekający i przestrzeganie odpowiedniej procedury stanowią przesłankę wydania ważnego orzeczenia przez organ władzy sądowniczej. Dotyczy to niewątpliwie również Trybunału Konstytucyjnego. W tym względzie zauważyć należy, że orzekanie przez TK musi odbywać się zgodnie z trybem postępowania, który określony został w ustawie o TK, wydanej na podstawie delegacji zawartej w art. 197 Konstytucji. W ten sposób sędziowie TK związani są ustawowymi regulacjami dotyczącymi trybu postępowania – procedury sądowo konstytucyjnej: „w ramach rozpoznawania spraw sędziowie Trybunału związani są wszystkimi ustawowymi regulacjami procedury sądowokonstytucyjnej nie mogą samodzielnie pomijać *takich przepisów*, choćby uznali je za «oczywiście» niekonstytucyjne”, a „nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby TK – w odpowiedniej procedurze – orzekł o niekonstytucyjności ustawy o TK czy innych wiążących go norm proceduralnych” (M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 116). W związku z tym, że w przypadku Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca rozstrzygnął, że

w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2016, poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.), to jego postanowienia określają skutki wydania wyroku przez niewłaściwy skład orzekający oraz skutki nieprzestrzegania odpowiedniej procedury. W procedurze cywilnej znaczenie składu orzekającego sądu dla prawidłowości całego postępowania ma nie tylko na celu uniknięcie dowolności rozstrzygnięć. Kodeks postępowania cywilnego wprowadza w tym zakresie przepisy o charakterze bezwzględny. W przypadku stwierdzenia, że skład orzekający był sprzeczny z normami ustawowymi zachodzi nieważność postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.). Wobec czego nie ulega wątpliwości, że sędziowie TK podlegają Konstytucji wyłącznie w zakresie orzekania *in concreto* rozpatrywanej sprawie, co wynika *expressis verbis* z brzmienia ustawy zasadniczej. Natomiast tryb postępowania, w tym organizacja TK, poza unormowaniami znajdującymi się w Konstytucji, określony został właśnie w ustawie o TK, wydanej na podstawie art. 197 ustawy zasadniczej. W tym względzie nie można mówić o naruszeniu art. 192 ust. 2 ponieważ w przypadku aktów Trybunału Konstytucyjnego, które objęte są zaskarżonym przepisem w sposób jednoznaczny nie doszło do wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sposób zgodny z przyjętą procedurą postępowania. Jednakże ustawodawca zwykły, chcąc usunąć niepewność prawną powstałą w wyniku naruszania norm proceduralnych przez Trybunał Konstytucyjny, zdecydował w przedmiotowym przepisie o uznaniu wskazanych w nim aktów Trybunału Konstytucyjnego za orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W ten sposób na drodze ustawowej doszło do sanowania wady prawnej, którą były dotknięte. Z tego samego względu nie można także mówić, że poprzez uregulowanie zawarte w zaskarżonym art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających naruszony został art. 5 Konstytucji bowiem godzi się przypomnieć, że podstawą zapewniania wolności i praw człowieka jest przestrzeganie prawa, nie zaś jego naruszanie.

Oprócz tego Rzecznik Praw Obywatelskich niejako przy okazji wywodzi, że art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających jest także niezgodny z art. 194 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika wynika to z „powierzenia zarządzenia ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego sędziemu pełniącemu obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy funkcja kierownicza w Trybunale Konstytucyjnym jest obsadzana zgodnie z art. 194 ust. 2 Konstytucji i do osób wskazanych w owej normie konstytucyjnej należy kierowanie Trybunałem

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

Art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających jest w związku z tym niezgodny z art. 194 ust. 2 Konstytucji, gdyż po pierwsze powierza czynność zarządzenia ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego osobie nie pełniącej konstytucyjnej, kierowniczej funkcji w Trybunale; po drugie, przez to, że uznaje za nieistniejące czynności dokonane w tym zakresie w przeszłości przez urzędującego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego kierującego pracami tego organu.” (wniosek Rzecznika Prawa Obywatelskich, s. 18 – 19).

W tym względzie należy zauważyć, że „w świetle art. 194 ust. 2 Konstytucji kwestie związane z procedurą wyboru Prezesa TK – w tym «określenie sposobu wyłonienia kandydatów i ich liczy pozostawione zostało ustawie oraz wewnętrznym regulacjom przyjętym przez Zgromadzenie» (L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, komentarz do art. 194, s. 11). Koresponduje z tym następujące stanowisko - «Ustawodawca ma pewien margines swobody w odczytywaniu treści art. 194 ust. 2 Konstytucji RP, w tym określania procedury wyłaniania kandydatów i kryteriów, jakie mają spełniać» (M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T.II Komentarz art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 1289). Wynika z tego, że TK nie może ograniczać swobody ustawodawcy i wskazywać jak należy rozumieć normy ustawowe. [...] Konstytucja nie określa kompetencji wiceprezesa TK. W obowiązującej ustawie o TK z 22 lipca 2016 r. (podobnie jak dotychczasowych regulacjach ustawowych) nie ustalono również zakresu obowiązków wiceprezesa TK. Ograniczono się jedynie do wskazania, że „Wiceprezes Trybunału zastępuje prezesa w czasie jego nieobecności oraz wykonuje inne obowiązki wynikające z ustalonego przez prezesa Trybunału podziału czynności” (art. 17 ust. 2 ustawy o TK z 22 lipca 2016 r.). Nie przewidziano, że ma on przewodniczyć Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów TK w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa TK. Nie przewidziano również wyraźnie, że Wiceprezes TK pełni obowiązki Prezesa TK w razie wakatu na stanowisku Prezesa TK, a jedynie

«w czasie jego nieobecności». Ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK również nie zawiera takiej normy.

Ustawodawca w określeniu organu kierującego TK w sytuacji wakatu na stanowisku Prezesa TK nawiązał do rozwiązań przyjętych dla obu izb parlamentu w okresie po ich wyborze. Wówczas również izby nie mają własnych organów kierowniczych i do Prezydenta należy powoływanie marszałka seniora danej izby spośród najstarszych wiekiem jej członków. Marszałek senior m.in. przeprowadza wybór marszałka danej izby. Na marginesie można tu dodać, że Marszałek Senior może przez pewien okres kierować pracami izby w sytuacji, gdy nie jest ona w stanie wybrać swojego marszałka (W 2005 r. na pierwszym posiedzeniu po wyborach Sejm nie był w stanie wybrać Marszałka i w rezultacie Marszałek Senior zarządził przerwę trwającą tydzień (od 19.10.2005 r. do 26.10.2005 r.) i w czasie wakatu na stanowisku Marszałka Sejmu pełnił jego funkcje).

W opiniowanej ustawie zdecydowano się powierzyć Prezydentowi wybór sędziego TK, któremu powierzy pełnienie obowiązków Prezesa TK. Prezydent wybiera tę osobę spośród sędziów TK o najdłuższym stażu pracy w sądownictwie powszechnym lub w administracji państwowej szczebla centralnego na stanowiskach związanych ze stosowaniem prawa. Postanowienie Prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera. W ten sposób władza wykonawcza w swoistej sytuacji nadzwyczajnej, w braku porozumienia wśród sędziów TK w kwestii sprawnego wyboru kandydatów na Prezesa TK, zyskuje kompetencję do zapobieżenia zaburzeniom w funkcjonowaniu TK w okresie opróżnienia stanowiska Prezesa TK. Umożliwi to wypełnianie przez TK jego konstytucyjnych funkcji.

Warto tu zauważyć, że uwzględnianie stażu jako kryterium rozstrzygającego w wyznaczaniu przewodniczącego obradom najwyższych organów sądowych w przypadku braku lub nieobecności prezesa jest rozwiązaniem występującym w państwach demokratycznych (tytułem przykładu można wymienić Sąd Najwyższy) obok kryterium wieku. Jest ono też stosowane w innych najwyższych organach państwowych (np. w USA obradom Senatu jako przewodniczący *pro tempore* przewodniczy najstarszy stażem senatorskim senator z partii posiadającej większość w Senacie). Ustawodawca, wybierając kryterium stażu zamiast innych wchodzących w grę (np. wieku), korzysta niewątpliwie z przysługującej mu swobody regulacyjnej.

Projektodawca w art. 18-21 opiniowanego projektu szczegółowo reguluje kompetencje sędziego pełniącego obowiązki Prezesa TK. Podkreśla przy tym

w uzasadnieniu projektu – „Na przeprowadzenie procedury wyłonienia kandydatów ustawa przewiduje jeden miesiąc. Jest to termin racjonalny, który zapewni wystarczającą ilość czasu do przeprowadzenia wyboru, a jednocześnie nie będzie stanowił nadużycia prawa przez nadmierne korzystanie z uprawnień przez osobę niebędącą Prezesem TK”. (B. Banaszak, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druk nr 1059)*, s. 3–5). Nie jest także zasadne twierdzenie Rzecznika Praw Obywatelskich o „powtarzaniu czynności”. Bowiem jak już wykazano do momentu wprowadzenia zaskarżonego przepisu, który sanował rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dotknięte poważną wadą prawną, nie istniała możliwość ogłoszenia ich w Dzienniku Ustaw bowiem nie stanowiły one wyroków Trybunału Konstytucyjnego w rozumieniu, o którym mówi Konstytucja.

W związku z powyższym art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających jest zgodny z art. 10, art. 173, art. 190 ust. 2 i art. 194 ust. 2 Konstytucji. Niezależnie jednak od tego zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma możliwości dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli norm, które utraciły moc obowiązującą, w innym postępowaniu niż wszczęte w drodze skargi konstytucyjnej. W związku z tym Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie art. 19 ustawy o przepisach wprowadzających z uwagi na utratę mocy obowiązującej tego przepisu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Trzeci z zarzutów przedstawianych przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających. W treści art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających ustawodawca nakazał, aby osoby wybrane przez Sejm VIII kadencji na zajęte stanowiska sędziowskie podjęły sprawowanie urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału przydziela im bowiem sprawy, zaś osoby te uczestniczą w posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego w sprawie przedstawienia Prezydentowi kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału. W tym względzie należy zauważyć, że powoływany przez Rzecznika Praw Obywatelskich wyrok TK z 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 137 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym

w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa w dniu 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także, że przepis ten w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, nie dotyczy istoty problemu poruszanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Podobnie jest w przypadku drugiego wyroku TK z 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) Trybunał Konstytucyjny orzekł m. in., że art. 137a ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego, którego kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji. Z Konstytucji wynika bowiem, że sędziów Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z art. 194 zd. 2 wybiera Sejm. W przypadku więc, gdy żadna norma konstytucyjna ani ustawowa nie reguluje weryfikacji wyboru sędziów TK, weryfikacja ta należy do Sejmu. Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie posiadał więc kompetencji do określania statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności do decydowania o tym, który sędzia jest dopuszczony do orzekania mimo wypełnienia wszystkich prawem przewidzianych przesłanek dla sprawowania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Należy przypomnieć, że w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) znajduje się jedynie ogólne stwierdzenie dotyczące zgodności z Konstytucją norm ustawy z 25 czerwca 2015 r., w pierwotnym brzmieniu odnoszących się do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Na marginesie warto dodać, że TK w wyroku z 3 grudnia 2015 r., ani w sentencji, ani w jej uzasadnieniu, nie uwzględnił dokonanego przez Sejm VIII kadencji w dniu 2 grudnia 2015 r. wyboru 5 osób na stanowiska sędziów TK i złożenia przez nie ślubowania wobec Prezydenta. Od 2 grudnia 2015 roku Trybunał Konstytucyjny posiadał 15 sędziów. Sejm zaś uznał wybór dokonany 8 października 2015 r. za proceduralnie nieprawidłowy. Zgodność czy niezgodność art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r. w pierwotnym brzmieniu nie miała więc znaczenia, gdyż nie stanowiła ona podstawy dla oceny przez Sejm VIII kadencji dokonanego 8 października 2015 r. wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Należy także przypomnieć, że w wyrokach z 3 grudnia i 9 grudnia Trybunał Konstytucyjny nie odnosił się do tego, które z uchwał Sejmu o wyborze sędziów

Trybunału Konstytucyjnego są prawidłowe i co za tym idzie, kto jest prawidłowo wybrany na urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Stanowisko takie potwierdził także sam Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 7 stycznia 2016 roku (sygn. akt U 8/15) umarzającym postępowanie w sprawie wniosku przeciwko uchwałom Sejmu z 2 grudnia 2015 r., ponieważ nie stanowią one aktów normatywnych podlegających kognicji Trybunału. Przypomnieć należy w tym miejscu, że uchwała Sejmu w aspekcie proceduralnym, jest aktem podejmowanym wyłącznie przez izbę w ramach ustalonych przez nią procedur, bez jakiegokolwiek wpływu organów innych władz – wykonawczej czy sądowej. Niezależność proceduralna wyraża się w szczególności w przyznaniu inicjatywy uchwałodawczej wyłącznie posłom albo organom wewnętrznym izby, z wyłączeniem udziału w postępowaniu uchwałodawczym innych organów. W aspekcie formalnym uchwała jest aktem woli izby wyrażonym w sposób pisemny lub ustny, na skutek przeprowadzenia głosowania, przez aklamację, albo w inny zwyczajowo przyjęty sposób. W trzecim ze wskazanych aspektów, uchwałę należy rozumieć jako akt „wyrażający” i „realizujący” konstytucyjną autonomię Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Ogólnie ujmując uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej mogą mieć charakter normatywny lub nienormatywny. Mogą być one przejawem działalności prawotwórczej izby, a zatem są aktami stanowienia prawa, oraz są też uchwały będące aktami stosowania prawa. Ze względu na stopień autonomii Sejmu należy wyróżnić dwie sfery aktywności.

Po pierwsze kwestia niezależności Sejmu, wyznaczona przez zasadę autonomii ujętą w art. 112 Konstytucji, obejmująca sprawy wewnętrznej organizacji i trybu działania. Druga sfera autonomii obejmuje te akty, które na mocy przepisów ustawy zasadniczej są zastrzeżone do wyłącznej decyzji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a w ramach spraw wskazanych powyżej się nie mieszczą. W tym przypadku, jedyną cechą wspólną takich uchwał oraz uchwał podejmowanych w ramach zasady autonomii jest zastrzeżenie, iż Sejm autonomicznie, z wyłączeniem innych organów, decyduje w określonej kwestii, poprzez użycie sformułowania: „wybiera”, „powołuje”, „postanawia”, „uchwala”. Podstawowym założeniem konstytucyjnego systemu źródeł prawa jest uznanie, że źródła prawa są faktami prawotwórczymi, które mają postać aktów normatywnych, stanowionych jednostronną decyzją organu władzy publicznej lub powstających w drodze konsensusu.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji system źródeł prawa wskazuje na ich rodzaje: akty prawa powszechnie obowiązującego oraz akty prawa wewnętrznie obowiązującego. W konsekwencji każdy akt normatywny musi zostać podporządkowany jednemu z wymienionych rodzajów źródeł prawa. Akty powszechnie obowiązujące to takie, które zawierają normy adresowane do wszystkich podmiotów w państwie, wyznaczają ich prawa i obowiązki, a tym samym kształtują sytuację prawną. Zawierają one normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym oraz są ujęte w hierarchiczny system wyznaczający rangę każdego z nich (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99). Uchwały normatywne to takie akty prawne, których normy w sposób ogólny, tzn. generalny i abstrakcyjny określają krąg adresatów i odpowiadające im reguły postępowania, przez co ich wykonywanie nie podlega rygorowi skonsumowania się w drodze jednorazowego zastosowania i ingerują w obowiązujący system prawa. Cechą uchwał normatywnych jest także fakt, iż są one podejmowane przez Sejm analogicznie do ustaw. Mogą one przybierać postać aktów wykonawczych do ustaw, tzn. aktów wydanych na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Przykładem uchwał nie posiadających takiego charakteru są tzw. uchwały wynikowe, które w swej istocie stanowią akty stosowania, a nie stanowienia prawa. Ich źródłem nie jest delegacja prawotwórcza, lecz norma kompetencyjna. Stanowienie tego rodzaju uchwał należy do kategorii prawnych form działania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a nie do kategorii źródeł prawa. Wśród uchwał nienormatywnych można wyróżnić uchwały zawierające normy konkretne i indywidualne, uchwały ogólne oraz proceduralne. Uchwały konkretne i indywidualne to takie, które są adresowane do konkretnie wskazanego podmiotu i dotyczą konkretnie określonych okoliczności faktycznych oraz są konsumowane po ich jednorazowym zastosowaniu. Dotyczą więc konkretnych sytuacji jednostkowych. Co do zasady nie są to więc akty powtarzalne, mogące mieć zastosowanie w przyszłości, ale akty stosowania prawa, za pomocą których Sejm dokonuje jednorazowej czynności o charakterze konkretno-indywidualnym, czyli podejmuje decyzję personalną w ramach swoich kompetencji. Uchwały o charakterze konkretnym i indywidualnym nie są w istocie aktami stanowienia, ale aktami stosowania prawa (zob. K. Wojtyczek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 1994 r. sygn. akt U 5/94*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 292).

Za przykład mogą posłużyć uchwały Sejmu o wyborze kandydata na stanowisko państwowe (w tym sędziego Trybunału Konstytucyjnego), do którego obsadzania uprawniony jest Sejm. O ile w przypadku uchwał Sejmu, posiadających charakter normatywny, wyjątkowo i w ograniczonym zakresie dopuszczalna jest kontrola ze strony organu pozaparlamentarnego (Trybunału Konstytucyjnego), to zasada autonomii parlamentu wyklucza kognicję Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do uchwały nie mającej charakteru normatywnego, gdyż konsekwencją przyjęcia zasady jest brak kryteriów tej kontroli decyzji parlamentu przez jakikolwiek organ zewnętrzny wobec niego. W ustroju konstytucyjnym autonomia parlamentu może być uznana za wartość niepodważalną i uzasadniającą generalne wyłączenie wewnętrznych aktów Sejmu spod kontroli sądu konstytucyjnego. Dla uznania w tym przypadku braku kognicji Trybunału Konstytucyjnego zasadnicze znaczenie ma ograniczony charakter przyjętego w Polsce modelu kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny bada bowiem konstytucyjność wyłącznie aktów normatywnych rozumianych jako dokumenty władzy publicznej, zawierające normy prawne, regulujące jakiś zespół stosunków społecznych (zob. P. Winczorek, T. Stawecki, T. Chauvin, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 152). Wobec powyższego Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na zasadzie autonomii dokonuje wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W dniu podjęcia uchwały w tym zakresie osoba wybrana otrzymuje mandat do sprawowania funkcji sędziego Trybunału. Uchwała Sejmu jest w takiej sytuacji podstawą powierzenia mandatu oraz daje Prezydentowi możliwość odebrania ślubowania od osoby wybranej przez Sejm na stanowisko sędziego Trybunału. Uchwała w zakresie wyboru osoby na stanowisko sędziego Trybunału ma więc charakter konstytutywny, tworzący stan prawny w postaci mandatu sędziego Trybunału. Tym samym niedopuszczanie do orzekania 3 spośród 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego pozbawionego było podstaw prawnych i usunięciu tego niezgodnego z prawem stanu rzeczy poświęcony był zaskarżony przez Rzecznika Prawa Obywatelskich art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających.

Ponadto przeciwko uwzględnieniu zarzutów Rzecznika opartych na powoływanych przez niego orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego przemawia nie tylko brak związku między nimi, a uchwałami Sejmu o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2015 roku, ale także to, że zgodnie z artykułem 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem

ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów. Wynika z tego, że za regułę przyjmuje, że orzeczenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (*ex nunc*), ale dopuszcza określenie przez TK innego terminu utraty mocy obowiązującej. Nie precyzuje bliżej, kiedy TK może to uczynić i na podstawie jakich przesłanek. Wprost stanowi jedynie, że „termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – dwunastu miesięcy”. Sformułowanie to dotyczy jednak terminu przyszłego (*pro futuro*). Konstytucja milczy w sprawie wejścia w życie orzeczenia od daty wydania niekonstytucyjnego aktu (*ex tunc*), czyli w najwcześniejszym z możliwych terminów. Jednakże w doktrynie przyjmuje się, że Trybunał Konstytucyjny może nadać orzeczeniu skutek *ex tunc*. W opinii Sejmu ustrojowa legitymizacja takiego orzeczenia może mieć miejsce tylko wyjątkowo ze względu na stabilność systemu prawnego państwa. Odmienne Sąd Najwyższy w wyroku z 6 grudnia 2006 r. (IV CSK 247/06, Legalis) uznał, że wyroki TK stwierdzające sprzeczność przepisu z Konstytucją lub ustawą działają co do zasady wstecz od dnia wydania aktu prawnego.

Za Trybunałem Konstytucyjnym należy stwierdzić, że normy ustawy „wchodząc do porządku prawnego kształtowały [...] świadomość prawną i zaufanie adresatów” (wyrok TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01). Sejm zauważa, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w przypadku utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego *ex nunc* „wywiera skutki prawne od dnia ogłoszenia w sposób określony w art. 190 ust. 2 Konstytucji, a więc na przyszłość. Oznacza to, że zasadniczo nie ma ono mocy wstecznej, czyli nie odnosi się do kwestii obowiązywania tego przepisu w okresie od dnia jego wejścia w życie do dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99). Niekonstytucyjny akt traci w tym momencie moc obowiązującą, ale przez pewien czas był on elementem systemu prawnego, wywierając określone w nim skutki prawne – tzn. skutki z nim związane, powstałe na jego podstawie stosunki prawne itp. miały oparcie w prawie. Akt taki nie jest

nieważny od samego początku, ale uznany jest za wadliwy (wzruszalny) (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 215). Przypomnieć należy, że w przywoływanych przez Rzecznika wyrokach z 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) oraz z 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) Trybunał Konstytucyjny nie nadał im skutku *ex tunc*. Wobec czego nieuprawnione jest ocenianie przy ich pomocy zdarzeń sprzed ich wydania, do tego zdarzeń nie podlegających w ogóle kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich w związku z art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających stwierdza także, że „Art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 przepisów wprowadzających są także niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że Trybunał Konstytucyjny składa się z sędziów wybieranych przez Sejm. Oznacza to, że z momentem podjęcia przez Sejm uchwały o wyborze danej osoby na stanowisko sędziego Trybunału, staje się ona sędzią. Złożenie ślubowania nie jest natomiast warunkiem koniecznym obsadzenia stanowiska sędziego Trybunału. W wyroku z 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „organy władzy państwowej, mając na względzie ustaloną praktykę zgodną z art. 194 ust. 1 Konstytucji, jako początek biegu dziewięcioletniej kadencji przyjmowały dotychczas nie dzień złożenia ślubowania, a dzień wyboru sędziego TK przez Sejm albo późniejszy dzień zwolnienia się stanowiska, na które wybór było dokonany. Jeżeli sędzia jest wybierany przez Sejm przed zwolnieniem się miejsca sędziowskiego w składzie Trybunału, kadencja rozpoczyna się po upływie kadencji zastępowanego sędziego. Jeżeli natomiast sędzia jest wybierany przez Sejm po zwolnieniu się danego miejsca sędziowskiego, kadencja rozpoczyna się wraz z wyborem. [...] Dalej stwierdzając, iż „zachwianie podziału i równowagi władz oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej miałoby miejsce, gdyby Prezydent mógł na podstawie ustawy zablokować wybór sędziego TK dokonany przez Sejm w zgodzie z Konstytucją, a tym samym zyskiwałby podstawę do pozakonstytucyjnego oddziaływania na proces wyboru, co godziłoby w podstawy ustroju podziału władz ustanowione w art. 10 Konstytucji. Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć istotnego zakresu danej władzy, która w odniesieniu do Sejmu wynika z art. 194 ust. 1 Konstytucji” (Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 25-26).

Odnosząc się do tego zarzutu należy wskazać, że ślubowanie jest zawsze zewnętrzną oznaką służby publicznej, z którą wiąże się deklaracja jej realizacji w sposób wskazujący na najcenniejsze jej wartości. Dlatego ślubowanie ma zawsze patetyczną, uroczystą i doniosłą wymowę (zob. M. Zdyb, *Aksjologiczne dylematy służby publicznej*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin-Warszawa 2010, s. 134-135). Akt ślubowania jest równoznaczny z formalnym uzyskaniem statusu sędziego. Ponadto warunkuje objęcie urzędu i rozpoczęcie kadencji sędziego (D. Dudek, *Autorytet Prezydenta RP a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 110). Jak wynika z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o statusie sędziów TK, to nie sędziowie składają ślubowanie wobec Prezydenta, a jedynie osoby wybrane na stanowisko sędziego przez Sejm. Osoby te uzyskują status sędziego dopiero z momentem złożenia wobec Prezydenta ślubowania. Jest ono zazwyczaj składane ustnie, natomiast do celów dowodowych osoba, która je złożyła podpisuje treść uprzednio złożonego ślubowania. Bezdyskusyjne jest, że obowiązek złożenia przez osobę wybraną na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego ślubowania wobec Prezydenta stanowi bezwzględny warunek rozpoczęcia sprawowania urzędu sędziego Trybunału. Odmowa złożenia ślubowania, niezależnie od tego czy dotyczy całości, czy obligatoryjnej części roty jest bezwzględną przesłanką wygaśnięcia mandatu i oznacza zrzeczenie się stanowiska. W takim przypadku kadencja sędziego w ogóle się nie rozpoczyna, gdyż osoba wybrana przez Sejm na stanowisko sędziego nie była formalnie sędzią Trybunału Konstytucyjnego. Z tych względów Sejm nie podziela stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich wiążącego z uchwałą Sejmu o wyborze na sędziego Trybunału Konstytucyjnego uzyskanie przez wybraną osobę statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 2 ust. 2 ustawy o statusie sędziów TK; art. 26 ust. 1, 30 ust. 1, 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu) skutkuje jedynie uzyskaniem przez wybraną osobę mandatu do sprawowania funkcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest to jednak równoznaczne z rozpoczęciem kadencji, gdyż ta dotyczy sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Innymi słowy osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego posiada mandat do jego sprawowania, ale nie jest formalnie sędzią Trybunału Konstytucyjnego, a co za tym idzie nie rozpoczęła jeszcze swojej kadencji.

Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta ślubowanie (art. 4 ust. 1 ustawy o statusie sędziów TK). Oznacza to, iż do momentu złożenia ślubowania osoba wybrana na stanowisko sędziego cały czas zachowuje mandat sędziego Trybunału, czyli kompetencję do bycia sędzią Trybunału. Formalnie jednak nie jest sędzią i nie rozpoczęła swojej kadencji. Wybór przez Sejm na stanowisko sędziego Trybunału jest więc w istocie stwierdzeniem, iż wybrana osoba posiada mandat do sprawowania stanowiska sędziego. Dopiero zaś złożenie przez taką osobę ślubowania wobec Prezydenta sprawia, iż z dniem złożenia ślubowania osoba taka staje się formalnie sędzią Trybunału Konstytucyjnego i z tym dniem rozpoczyna swoją indywidualną kadencję wynoszącą 9 lat (art. 194 ust. 1 Konstytucji). Można zauważyć, że także w poprzednim stanie prawnym, który wyraźnie nie przesądzał tej kwestii, przedstawiano pogląd, że „etapem kończącym procedurę wyboru sędziego Trybunału jest odebranie przez Prezydenta ślubowania od osoby wybranej przez Sejm” (P. Radzewicz, *Zasady i procedura wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/omx-tk-poprzednie-wybory/procedura-wyboru-sedziow-tk/>).

Także sam Trybunał Konstytucyjny w poprzednim stanie prawnym twierdził, że: „Ślubowanie składane wobec Prezydenta zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym, nawiązującej do tradycyjnej inauguracji okresu urzędowania. Wydarzenie to pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. W ten sposób sędzia deklaruje osobistą odpowiedzialność za bezstronne i staranne wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z własnym sumieniem oraz poszanowaniem godności sprawowanego urzędu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie, czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne. Z tego względu włączenie Prezydenta w odbieranie ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów TK należy ulokować w sferze realizacji kompetencji głowy państwa. Odebranie ślubowania od sędziów TK nie może być postrzegane jako należące do ewentualnego uznania głowy państwa. Prezydent jest obowiązany przyjąć ślubowanie od sędziów wybranych przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Nie ma w tym zakresie możliwości dokonywania samodzielnej, a przy

tym swobodnej – zależnej jedynie od własnego uznania – oceny ani podstaw prawnych dokonanego wyboru, ani prawidłowości procedury, która została w danym wypadku zastosowana przez Sejm” (wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15). Także wówczas Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „dostrzega, że w pewnych wyjątkowych okolicznościach mogą zaistnieć takie sytuacje, które w sposób obiektywny będą nakazywały Prezydentowi chronić wyższą wartość – niż niezwłoczne wypełnienie obowiązku przyjęcia ślubowania – jaką stanowi nadrzędność Konstytucji” (sygn. akt K 34/15). Nie ulega wątpliwości, że taką okolicznością były wątpliwości odnoszące się do prawidłowości wyboru pięciu osób na sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 8 października 2015 roku. Wątpliwość ta została rozstrzygnięta przez jedyny uprawniony do tego organy, tj. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwały pozbawiające mocy prawnej wybór dokonany przez Sejm VII kadencji brzmiały następująco: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że Uchwała Sejmu RP z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego [...] opublikowana w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. [...] jest pozbawiona mocy prawnej. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zwraca się do Prezydenta o powstrzymanie się od odbioru ślubowania od osoby wskazanej w przedmiotowej uchwale”. W tym przypadku powstrzymywanie się przez Prezydenta od odebrania ślubowania od osób, których prawidłowość wyboru była wątpliwa stanowiła realizację jego konstytucyjnej funkcji strażnika konstytucji. Ostatecznie rzecz biorąc zawsze złożenie ślubowania warunkuje podjęcie czynności przez danego sędziego w Trybunale. Dlatego też logicznym rozwiązaniem jest niewliczanie okresu między wyborem przez Sejm a złożeniem ślubowania do okresu kadencji. Konstytucyjnym elementem wszystkich definicji pojęcia kadencji jest „nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych” (orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K 29/95). Między wyborem a złożeniem ślubowania nie można mówić o realizacji żadnych pełnomocnictw związanych z urzędem sędziego TK.

Zauważyć także należy, że w przypadku członków Rady Polityki Pieniężnej – drugiego obok Trybunału Konstytucyjnego organu, którego członkowie powoływani są na kadencję indywidualną (wyrok TK z 24 listopada 2003 r., sygn. akt K 26/03) – ustawodawca już w art. 13 ust. 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (dalej: ustawa o NBP) przyjął, że: „Członek Rady przed objęciem obowiązków w Radzie składa przysięgę [...]”. Implikuje to liczenie kadencji członków

RPP od dnia zaprzysiężenia, gdyż z tym właśnie dniem członek RPP rozpoczyna pełnienie obowiązków, a więc kadencję na urzędzie. Obecnie obowiązująca ustawa z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów TK w art. 4 ust. 1 stanowi, że osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta ślubowanie. Ponadto na podstawie przepisu art. 5 „stosunek służbowy sędziego Trybunału nawiązuje się po złożeniu ślubowania. Sędzia po złożeniu ślubowania stawia się niezwłocznie w Trybunale w celu podjęcia obowiązków [...]”. Zastosowano tu więc sformułowanie w istocie podobne do użytego przez ustawodawcę w przypadku członków RPP (w art. 13 ust. 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o NBP: „Członek Rady przed objęciem obowiązków w Radzie składa przysięgę [...]”). W obu przypadkach dopiero po złożeniu ślubowania (w przypadku osób wybranych na stanowisko sędziego TK) lub przysięgi (w przypadku członków RPP) może przystąpić do wykonywania swoich obowiązków członek organu kolegialnego, w którym obowiązuje kadencja indywidualna. Stanowi to dodatkowy argument przemawiający za konstytucyjnością kwestionowanego incydentalnie przez Rzecznika Praw Obywatelskich rozwiązania.

Mając na względzie przedstawione powyżej argumenty Sejm nie podziela poglądu Rzecznika Praw Obywatelskich jakoby poprzez art. 18 pkt. 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających dochodziło do zmiany obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego poprzez pominięcie w tej obsadzie sędziów, którzy zostali prawidłowo wybrani przez Sejm VII kadencji i zastąpienie ich osobami, które zostały wybrane przez Sejm VIII kadencji na stanowiska już prawidłowo obsadzone. Co skutować miałyby zwiększeniem liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego ponad konstytucyjny limit 15 sędziów. Zarzuty te nie znalazły jakiegokolwiek potwierdzenia w przeprowadzonej analizie. W związku art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających były zgodne z art. 190 ust. 1 i art. 194 ust. 1 Konstytucji. Niezależnie jednak od tego zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma możliwości dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli norm, które utraciły moc obowiązującą, w innym postępowaniu niż wszczęte w drodze skargi konstytucyjnej. W związku z tym Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie art. 18 pkt 2 i art. 21 ust. 2 ustawy o przepisach wprowadzających z uwagi na utratę mocy obowiązującej tego przepisu przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Zaskarżony niniejszym wnioskiem przepis art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów TK nawiązuje swą treścią normatywną do art. 1 pkt 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217), który dodał art. 28a do ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293). Przepis ten stanowił, że „Postępowanie dyscyplinarne można wszcząć także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku, chyba że Prezes Trybunału uzna wniosek za nieuzasadniony. Postanowienia odmawiające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy w ciągu 7 dni od dnia wydania postanowienia”. Obecnie ustawodawca zdecydował się na przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym zawiadomienie o popełnieniu przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego przewinienia, o którym mowa w art. 24 ust. 1, do Prezesa Trybunału może złożyć: a) sędzia Trybunału Konstytucyjnego; b) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W wyniku tego, zgodnie z art. 27 ustawy o statusie sędziów TK, Prezes Trybunału w drodze losowania wyznacza sędziego Trybunału Konstytucyjnego - rzecznika dyscyplinarnego (dalej: rzecznik dyscyplinarny). Rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności zmierzające do wstępnego wyjaśnienia okoliczności niezbędnych do ustalenia znamion przewinienia, a także wysłuchuje sędziego, którego dotyczy zawiadomienie, chyba że złożenie wyjaśnień przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie jest możliwe. Po przeprowadzaniu tych czynności, jeżeli zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne i przedstawia sędziemu Trybunału Konstytucyjnego na piśmie zarzuty. Po przedstawieniu zarzutów obwiniony, w terminie czternastu dni, może złożyć wyjaśnienia oraz zgłosić wnioski o przeprowadzenie dowodów. Po upływie wymienionego czternastodniowego terminu, a 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. Jeżeli rzecznik dyscyplinarny nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na żądanie uprawnionego podmiotu, wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. W terminie siedmiu dni od dnia doręczenia tego postanowienia, podmiotowi, który

złożył zawiadomienie, służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji. Sąd dyscyplinarny pierwszej instancji rozpoznaje zażalenie, w terminie czternastu dni od dnia jego wniesienia. W przypadku uchylenia postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, wskazania sądu dyscyplinarnego co do dalszego postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego.

Przy ocenie na względzie należy mieć także intencję ustawodawcy. W tym względzie należy przypomnieć, że „szczegółowe uregulowanie postępowania dyscyplinarnego realizuje zalecenie nr X zespołu ekspertów ds. problematyki TK. Eksperci w raporcie podkreślali, że: «Ustanowienie przejrzystych, a zarazem logicznych i funkcjonalnych zasad postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów TK (zarówno orzekających, jak i w stanie spoczynku) jest koniecznym wymogiem demokratycznego państwa prawnego, w którym organy władzy publicznej i ich funkcjonariusze działają na podstawie i w granicach prawa. Prawidłowo uregulowany sposób pociągania sędziów TK do odpowiedzialności spełnia też istotny element legitymizacji sądownictwa konstytucyjnego. Ponadto należy mieć na uwadze dodatkowe wymogi moralne, które stawia się osobom sprawującym funkcje publiczne, w tym przede wszystkim sędziom. Mechanizm pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej powinien w pierwszym rzędzie gwarantować autentyczną niezależność TK i niezawisłość jego sędziów» (s. 77 raportu zespołu ekspertów ds. TK).

Projekt przewiduje postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów TK jedynie w ramach Trybunału Konstytucyjnego. Odpowiada to zaleceniu wynikającemu z raportu zespołu ekspertów ds. TK, zgodnie z którym: «Postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów TK powinno być „zamknięte” w Trybunale Konstytucyjnym, co oznacza niedopuszczalność zaangażowania w procedurę egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej innych, zewnętrznych podmiotów. Zaznaczyć jednocześnie trzeba, że szczególna odpowiedzialność w ramach postępowania dyscyplinarnego spoczywa na osobie Prezesa TK, co tym bardziej, poza innymi okolicznościami, uzasadnia konieczność ustanowienia kadencji tego stanowiska. Zamknięcie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK w Trybunale nie oznacza jednak braku możliwości złożenia stosownego zawiadomienia przez podmioty zewnętrzne. Zawiadomienie takie, co należy zaznaczyć, nie uruchamia żadnej procedury dyscyplinarnej wobec sędziego, a jedynie stanowi element wstępny, o zasadności którego – autonomicznie, szanując w pełni zasadę niezależności TK

– rozstrzyga Prezes TK. Rekomendować należy ustanowienie, na poziomie ustawowym, podmiotu – z racji konstytucyjnych – szczególnie predystynowanego do złożenia stosownego zawiadomienia. Jest nim Prezydent RP, który z racji pełnienia funkcji strażnika konstytucji (por. art. 126) ma tutaj rolę oczywistą» (s. 77-78 raportu zespołu ekspertów ds. TK)” (s. 6-7 Uzasadnienia do poselskiego projektu ustawy o statusie sędziów Trybunał Konstytucyjnego).

Stąd też odnosząc się do kwestionowanego przez Rzecznika uprawnienia Prezydenta należy zauważyć, że zgodnie z zaskarżonym art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów TK, Prezydent przed złożeniem zawiadomienia jest zobowiązany do uzyskania (niewiążącej prawnie) opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, co bez wątpienia stanowi kolejne zabezpieczenie przed występowaniem z pozbawionymi podstaw faktycznych wnioskami o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Nie można się zgodzić z ocenami formułowanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich, że przyznanie tak ukształtowanej, jak w art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów TK, kompetencji organowi władzy wykonawczej - Prezydentowi Rzeczypospolitej, stanowi ingerencję w niezawisłość sędziego TK, a zwłaszcza w ten jej aspekt, którym jest niezależność od organów (instytucji) pozasądowych oraz od czynników politycznych. Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawił żadnych przekonujących argumentów przemawiających za tym, że zaskarżona regulacja „powoduje powstawanie zależności osób piastujących te stanowiska od organów pozasądowych, a tym samym w sposób niedopuszczalny konstytucyjnie oddziałuje na niezawisłość sędziego. Wszczęta w ten sposób procedura może wpływać negatywnie na sposób postrzegania sędziego i podważać wiarygodność jego, jak i samego Trybunału Konstytucyjnego” (wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 34). Tak sformułowane oceny wymagałby bowiem poparcia ukształtowaną praktyką instytucjonalną, takiej jednak Rzecznik w swoim wniosku nie przywołuje.

W szczególności nie znajduje podstaw twierdzenie, że „przyznające [przepisy – uwaga własna] organom władzy wykonawczej uprawnienia do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, naruszają niezawisłość sędziowską przez uzależnienie decyzji dotyczącej sędziego od organów spoza władzy sądowniczej oraz od czynników politycznych. Nie ma przy tym decydującego znaczenia okoliczność, że samą decyzję o uznaniu wniosku za uzasadniony i podjęciu działań zmierzających do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego podejmuje Prezes Trybunału. Już sama możliwość wystąpienia z takim wnioskiem może negatywnie

oddziaływać na sędziego TK i wywiera wpływ na postrzeganie jego niezawisłości". Zauważyć trzeba, że niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, podobnie jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok TK z 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15, a także wyroki TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98 oraz z 14 października 2015 r. sygn. akt Kp 1/15). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że niezawisłość sędziowska należy do istoty prawidłowego wykonywania zawodu sędziego i przez to jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich. Szczególną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącemu się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co może m.in. polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz (zob. wyroki TK: z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; 14 października 2015 r. sygn. akt Kp 1/15). Dla realizacji wynikającego z art. 195 ust. 1 Konstytucji obowiązku zachowania zasady niezawisłości sędziowskiej niezbędne są prawne gwarancje tej niezawisłości. W opinii Sejmu kwestionowana regulacja prawna sprzyja realizacji zasady niezawisłości sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Trzeba także podkreślić, w opinii Sejmu, że ze względu na wysokie standardy etyczne stawiane sędziom Trybunału Konstytucyjnego trudno uznać – jak to czyni Rzecznik - iż samo prawo podmiotu zewnętrznego (Prezydenta) do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie wewnątrz trybunalskiego postępowania dyscyplinarnego pozbawi ich przymiotu niezawisłości zarówno w wymierze wewnętrznym (we własnym sumieniu), jak i zewnętrznym ze względu na podnoszony przez Rzecznika brak rzeczywistych formalno-prawnych gwarancji niezawisłości sędziego Trybunału Konstytucyjnego ze względu na przyjęcie kwestionowanego przez niego rozwiązania. Nie można także mówić o jakimkolwiek, jak chce Rzecznik, uzależnieniu „decyzji dotyczącej sędziego od organów spoza władzy sądowniczej oraz od czynników politycznych”. Trudno za podjęcie decyzji uznać bowiem – logicznie rozumując – prawo do wystąpienia z wnioskiem, którego los, jak i rozstrzygnięcie nie leżą w jakikolwiek sposób w gestii wnioskującego.

Z tego też względu Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów TK jest zgodny z art. 173 Konstytucji w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji.

6. W przypadku art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK w zakresie, w jakim pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną, Rzecznik Praw Obywatelskich opiera swoje zarzuty na tym, że ustawodawca, regulując materię postępowania w dotychczas obowiązujących ustawach o Trybunale Konstytucyjnym, uznawał, że brak możliwości merytorycznego orzekania przez sąd konstytucyjny w przypadku utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał powinien być skorygowany poprzez wprowadzenie mechanizmu prawnego pozwalający na wydanie merytorycznego orzeczenia wtedy, gdy jest z to niezbędne w punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Korekta taka wprowadzona została do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym mocą art. 1 pkt 2 ustawy z 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 52, poz. 638). Na podstawie tego przepisu do art. 39 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym dodano ust. 3 w brzmieniu: „Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Ustawodawca postanowił kontynuować wprowadzone w 2000 r. rozwiązanie normatywne w kolejnych ustawach o Trybunale Konstytucyjnym - tj. w art. 104 ust. 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293), a następnie w art. 40 ust. 3 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157). We wszystkich tych ustawach o Trybunale ustawodawca przewidywał, że umorzenie nie następuje, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Należy podkreślić, że przepis ten nie zawężył ówczasnie swojego zastosowania wyłącznie do postępowań wszczynanych skargą konstytucyjną. Obecnie przewiduje się, że Trybunał Konstytucyjny nie umarza postępowania z przyczyny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, ale jedynie jeśli postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną. Jeśli dane postępowanie zostało zainicjowane inaczej (tj. wnioskiem albo pytaniem prawnym) przesłanka określona w art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed

TK nie występuje i Trybunał zobowiązany będzie do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4.

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

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

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

- ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej (por. m.in. wyrok TK z 12 grudnia 2000 r. o sygn. akt SK 9/00; postanowienie TK z 8 września 2004 r. o sygn. akt SK 55/03; a także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego — pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 12, s. 19; zob. też: Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 195-196).”.

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

zachodzi związek pomiędzy tym przepisem a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Stosując art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, należy zwrócić uwagę na znaczenie czynnika czasu, jeśli chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw. Z upływem czasu dochodzi do utrwalenia sytuacji prawnych ukształtowanych na podstawie przepisów niekonstytucyjnych, a naruszenia konstytucyjnych wolności i praw stają się coraz mniej odwracalne. W konsekwencji coraz trudniejsze jest ich naprawienie. Jednocześnie względy pewności i bezpieczeństwa prawnego mogą przemawiać za wprowadzeniem rozmaitego rodzaju czasowych ograniczeń dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych. Ponadto z upływem czasu odczuwana przez osoby pokrzywdzone potrzeba dochodzenia naruszonych praw może stać się mniej intensywna. Każdy mechanizm ochrony konstytucyjnych wolności i praw zakłada aktywność osób pokrzywdzonych. Jednocześnie opiera się na założeniu, że działania podejmowane w celu dochodzenia naruszonych wolności i praw będą zamykać się w rozsądnym czasie, następującym po ustaniu naruszeń i stworzeniu warunków dochodzenia ochrony naruszonych wolności i praw. Z tego też względu wraz z upływem czasu konieczność zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw staje się w wielu wypadkach coraz trudniejsza do wykazania. Czynnikiem czasu nie może jednak nigdy stanowić sam przez się argumentu wykluczającego stosowanie art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Istnieją gałęzie prawa, w których upływ czasu ma mniejsze znaczenie i wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności przepisów nieobowiązujących może być konieczne także po upływie wielu lat od ich uchylecia. Dotyczy to w szczególności przepisów prawa represyjnego, które pozwalają na ingerencje w najcenniejsze dla jednostki dobro, i które wywołują najbardziej dolegliwe skutki. Dotyczy to także sytuacji, w których - ze względów faktycznych – niemożliwe było wcześniejsze dochodzenie naruszenia wolności i praw jednostki, i w których orzekanie o nieobowiązującym akcie poświadcza, że prawo jest środkiem ochrony obywatela.” (wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 36 – 38).

Rzecznik w swoim wniosku stwierdza, że „badając spełnienie rozważanej przesłanki, Trybunał ustala, czy skutki wywołane przez niekonstytucyjne normy są nieodwracalne oraz czy mogą zostać usunięte poprzez odpowiednie działania właściwych organów władzy publicznej. Inaczej niż w wypadku oceny istnienia alternatywnych instrumentów, które mogłyby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim dany przepis utracił moc obowiązującą ocena

skutków usunięcia danego przepisu z systemu prawnego nie może ograniczać się do płaszczyzny prawa obowiązującego w chwili wydawania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Nie chodzi tu o to, aby *de lege lata* wyeliminowanie przepisu samo przez się (bez jakichkolwiek zmian prawodawczych) doprowadziło do powstania sytuacji, w której zapewniona zostanie skuteczna ochrona naruszonych praw. Istotne jest to, czy ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej, przy założeniu, że instytucja wznowienia postępowania z powodu orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu zostanie ukształtowana zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji.” (wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 49).

Owszem można zgodzić się, z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że „nie tylko postępowania wszczynane skargą konstytucyjną służą ochronie podstawowych wolności i praw. Ochronę praw obywatelskich ma na celu także wiele postępowań wszczynanych pytaniami prawnymi sądów oraz wnioskami abstrakcyjnymi legitymowanych konstytucyjnie podmiotów. Zarówno w każdym postępowaniu wszczętym na podstawie art. 188 ust. 1 pkt 1-6 Konstytucji RP, jak i w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 193 Konstytucji RP może pojawić się konieczność wydania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny z uwagi na ochronę konstytucyjnych wolności i praw.” (wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 46). Jednakże trzeba także zauważyć, że to celem skargi konstytucyjnej jest immanentnie, o czym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, ochrona konstytucyjnych praw i wolności, stąd dopiero wyłączenie przez ustawodawcę możliwości merytorycznego orzekania przez sąd konstytucyjny w przypadku utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał wtedy, gdy jest to niezbędne z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności w przypadku skarg konstytucyjnych, spowodowałoby niekonstytucyjność kwestionowanego rozwiązania. W przypadku obecnego rozwiązania istnieć będzie możliwość eliminacji przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjnego przepisu, który tracił moc obowiązującą w drodze skargi konstytucyjnej. (wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 45 – 46).

Stąd też niezasadne są twierdzenia Rzecznika, że „pozbawione merytorycznej oceny konstytucyjności zostają podmioty, które są podmiotami postępowania sądowego, w którego toku pojawiła się konieczność skierowania pytania prawnego do

Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji RP. Kontrola konkretna prowadzona przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie pytania prawnego sądu powinna prowadzić do udzielania odpowiedzi, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Jeśli w tak zainicjowanym postępowaniu, tylko na skutek utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, nawet jeśli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony wolności i praw podmiotów postępowania sądowego, dochodzić ma do ziszczenia się negatywnej przesłanki orzekania spowodowanej tym, że postępowanie zainicjowane zostało pytaniem prawnym a nie skargą konstytucyjną, to stan taki należy ocenić jako pozostający w kolizji z Konstytucją (z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjności)”.

Więcej, sam Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa istnienie drogi skutecznej ochrony praw i wolności konstytucyjnych pisząc, iż „jeśli w toku postępowania sądowego sąd skierowałby pytanie prawne, to w warunkach art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy dochodziłoby do umorzenia postępowania przez Trybunał, natomiast jeśli postępowanie sądowego zakończyłoby się negatywnie dla podmiotu praw i wolności, a podmiot ten, mając podobne wątpliwości konstytucyjne, zaskarżyłby później akt normatywny do Trybunału, to takie postępowanie – wszczęte skargą konstytucyjną – nie podlegałoby umorzeniu (art. 59 ust. 3 ustawy).” (wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 45 – 46).

Co więcej sam Rzecznik przyznaje, że uznawany przez niego za wzorcowy kształt poprzedniego unormowania uzyskał swój zakres stosowania dzięki aktywizmowi orzeczniczemu samego Trybunału Konstytucyjnego, który stopniowo rozszerzał granice jego stosowania. Bowiem, jak pisze Rzecznik „[n]a tle poprzednio obowiązującego art. 39 ust. 3 ustawy o TK podnoszone były czasem wątpliwości, czy orzekanie na podstawie tego przepisu o nieobowiązującym akcie normatywnym jest dopuszczalne w wypadku tzw. kontroli abstrakcyjnej, wszczynanej w wyniku wniosku uprawnionego podmiotu. Orzecznictwo Trybunału w tej sprawie początkowo nie było jednolite.

W postanowieniu z 23 października 2001 r. o sygn. akt K 4/01 Trybunał uznał, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK znajduje zastosowanie jedynie w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej. Z kolei w wyroku z 13 listopada 2007 r. o sygn. akt P 42/06, stwierdził, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK ma zastosowanie także do pytań prawnych. W szeregu orzeczeń Trybunał dopuścił

orzekanie na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK o nieobowiązującym akcie normatywnym także w wypadku kontroli abstrakcyjnej, gdy uznał, że wydanie orzeczenia jest nieodzowne dla ochrony naruszonych praw (zob. np. wyrok TK z 11 grudnia 2008 r. o sygn. akt K 12/08, postanowienie TK z 1 marca 2010 r. o sygn. akt SK 22/09). W postanowieniu z 30 marca 2009 r. o sygn. akt K 28/07 Trybunał postanowił, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK, jako wyjątek od ogólnej zasady orzekania wyłącznie o przepisach obowiązujących - nie może być interpretowany rozszerzająco. Wobec tego, zdaniem Trybunału, nie można zastosować domniemania konieczności wydania orzeczenia, jak to czyni się niekiedy w wypadku skarg konstytucyjnych (por. wyrok TK z 12 grudnia 2000 r. o sygn. akt SK 9/00). Jest to dopuszczalne jedynie w zupełnie wyjątkowych wypadkach, gdy wnioskodawca (na którym spoczywa ciężar dowodu), inicjując kontrolę abstrakcyjną, w sposób wystarczająco przekonujący i szczegółowy udowodni, że wydanie orzeczenia o nieobowiązujących przepisach jest niezbędne dla ochrony ściśle określonych konstytucyjnych praw i wolności konkretnych, określonych indywidualnie podmiotów, a celu tego nie można osiągnąć innymi metodami.

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

nierozważone we wcześniejszym postępowaniu.” (wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 38-39).

Wobec tego dopiero w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2011 r. (sygn. akt K 35/08) ustalone zostało przez Trybunał Konstytucyjny takie rozumienie ówczesnego odpowiednika kwestionowanego przepisu, które Rzecznik uważa za wzorzec regulacji. Nie wynikało ono jednak z brzmienia samej ustawy. Obecnie ustawodawca zdecydował się na wyraźne doprecyzowanie zakresu stosowania kwestionowanej instytucji, mając właśnie na względzie przywołane odstąpienie przez Trybunał Konstytucyjny od swojej wcześniejszej, opartej o literalne brzmienie przepisu linii orzeczniczej.

Zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich wobec art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK w zakresie, w jakim pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną, tak naprawdę sprowadza się do granic kompetencji ustawodawcy do kształtowania treści prawa zgodnie z celami polityki państwa. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że to ustawodawca posiada kompetencję do kształtowania treści prawa zgodnie z obranym kierunkiem polityki państwa. W działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego można spotkać wiele orzeczeń, w których sąd konstytucyjny zaznacza, że organem kompetentnym do kształtowania konkretnych treści prawa jest posiadający demokratyczną legitymację ustawodawca. Może on realizować własne cele polityczne za pomocą odpowiednich środków prawnych. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny *expressis verbis* wyraża pogląd, że jako sąd prawa nie jest on powołany do oceny celowości działań ustawodawcy. Wypowiedzi TK na temat zasady swobody ustawodawcy do kształtowania treści prawa zgodnie z celami polityki państwa określają jednocześnie zakres kognicji sądu konstytucyjnego. Zdaniem TK: „Trybunał Konstytucyjny rozpatrując sprawę nie zajmował się celowością rozwiązań zamieszczonych w zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisach ustawy [...]. Trybunał zajął się wyłącznie zagadnieniami prawnymi. Ustawodawca – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym [...]” (orzeczenie TK z 7 grudnia 1993 r., sygn. akt K 7/93; podobnie zob. np. orzeczenia TK z: 14 grudnia 1993 r., sygn. akt K 8/93; 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/ 94; 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K. 18/95; 24 września 1996 r., sygn. akt K 13/95; 24 lutego 1997 r.,

sygn. akt K 19/96; wyrok TK z 3 listopada 1998r. sygn. akt K 12/98). W przekonaniu TK uprawnienie ustawodawcy wynika wprost z zasady demokratycznego państwa prawa, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy (orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95; wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02), zatem ocena merytoryczna trafności przyjętych w ustawie rozwiązań prawnych wykracza poza kompetencje Trybunału (orzeczenia TK z: 4 kwietnia 1995 r., sygn. K 10/94; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96), który – jak sam podkreśla – pełni rolę „ustawodawcy negatywnego” i nie może w innym zakresie wkraczać w sferę konstytucyjnych uprawnień organów władzy ustawodawczej i pełnić roli „ustawodawcy pozytywnego” (orzeczenie TK z 24 września 1996 r., sygn. akt K 13/95; zob. także wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03). Ustawodawca ponosi odpowiedzialność polityczną za przyjęte w granicach swobody ustawodawczej rozwiązania prawne (orzeczenie TK z 11 grudnia 1996 r., sygn. akt K 11/96; podobnie np. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96).

Zasadę swobody ustawodawcy wyraził Trybunał Konstytucyjny także w następujący sposób: „Swoboda władzy ustawodawczej jest wprawdzie ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości, ale w wypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz zgodności rozstrzygnięć ustawowych z Konstytucją, zaś obalenie tego domniemania wymaga bezspornego wykazania sprzeczności zachodzącej między ustawą i Konstytucją. [...] Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny słuszności i celowości działania ustawodawcy, lecz jedynie tego, czy stanowiąc prawo parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji” (orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94). Ponadto – zdaniem TK – „ustawodawca ma prawo do zmiany celów strategicznych prowadzonych przez siebie polityk, o ile nie narusza przy tym praw nabytych w niewadliwy sposób i uzasadnionych oczekiwań, a zmiana dokonuje się we właściwym trybie legislacyjnym” (wyrok TK z 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03).

Zakres swobody ustawodawcy uzależniony jest – zdaniem TK – od charakteru materii prawnej będącej przedmiotem działań prawodawczych. „Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że obok materii, które – niejako z natury rzeczy – pozostawione są politycznej swobodzie regulowania ustawowego (dotyczy to

w szczególności materii socjalnych i gospodarczych, regulowanych w oparciu o określoną polityczną wizję rozwoju społecznego), istnieją materie, w których konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy, a niemal każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do normowania «klasycznych» (osobistych i politycznych) praw człowieka i obywatela, bo założeniem konstytucyjnym jest tu pozostawienie jednostce maksymalnej swobody, a wszelkie regulacje ograniczające te prawa i wolności muszą odpowiadać szczególnym wymaganiom, ustanowionym zwłaszcza w art. 31 konstytucji. [...] Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach” (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

Na temat granic swobody ustawodawcy Trybunał Konstytucyjny wypowiada się dość często. W jednym z orzeczeń TK stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne. [...] Konstytucja nakłada [...] na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnie z wymaganiami o generalnie określonym charakterze, takimi jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania do państwa i prawa, zasada równości, proporcjonalności itp. Taki kształt zasad skierowanych do ustawodawcy nakłada zarazem na Trybunał Konstytucyjny obowiązek badania zgodności ustaw z zakreślonymi konstytucyjnie granicami swobody ustawodawczej” (orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95; podobnie wyrok z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03).

Wskazując granice swobody ustawodawcy, Trybunał Konstytucyjny jednocześnie głosi przyjęcie przez siebie postawy powściągliwości w ingerowanie w pole działania ustawodawcy. Najczęściej TK określa swoją postawę w sposób następujący: „Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Jeżeli jednak Konstytucja nakłada na ustawodawcę

obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne” (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; podobnie np. orzeczenie z: 17 października 1995 r., sygn. akt K 10/95; 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95; 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K 29/95; 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; 23 czerwca 1997 r., sygn. akt K 3/97; wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00; 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00; 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01.) Wypowiadając się na temat granic swobody ustawodawcy w odniesieniu do ograniczeń konstytucyjnych, w jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wyraził nawet pogląd, że: „Konstytucja RP w żaden sposób nie zakazuje ustawodawcy zwykłemu podejmowania działań nieracjonalnych, czy bezzasadnych. Ewentualna negatywna merytoryczna ocena takich działań może i powinna być dokonywana przez świadomy elektorat w akcie wyborczym, natomiast nie może być zawarta w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). W tym względzie jednak wprowadzone rozwiązania miało na względzie racjonalizację postępowań prowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny. Ustawodawca wprowadzając kwestionowany przez Rzecznika Prawa Obywatelskich przepis miał na względzie ekonomikę postępowania sądowokonstytucyjnego toczzonego przed Trybunałem Konstytucyjny, jak też wyraźniejsze wyeksponowanie roli skargi konstytucyjnej jako tego instrumentu ochrony praw i wolności człowieka, który może – i powinien – służyć jednostkom do efektywnego dochodzenia ich praw i wolności konstytucyjnych w przypadku ich naruszenia przez już nieobowiązujące przepisy. W przypadku postępowań wszczynanych na innych podstawach kwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja stanowi także wyraz woli Sejmu by rozstrzygnięcia przed Trybunałem Konstytucyjnym zapadały w rozsądnych terminach od złożenia wniosku, nie zaś po latach od wystąpienia z nim. W szczególności można to odnieść do pytań prawnych, których problem podnosi Rzecznik, bowiem opóźnienia w ich rozstrzyganiu wstrzymują rozpoznanie sprawy przez właściwy sąd.

Mając na względzie przytoczone argumenty należy uznać, że art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK w zakresie, w jakim pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną jest zgodny z art. 5, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 191 ust. 1 pkt 1-5 w związku z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, art. 193, art. 208 ust. 1 w związku z art. 80 Konstytucji oraz w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

7. Mając na uwadze przedstawione argumenty należy uznać, że:

1) art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 3 ustawy o przepisach wprowadzających w zakresie, w jakim pracodawca nie później niż do 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracownika Biura Trybunału o terminie wygaśnięcia stosunku pracy **jest zgodny** z art. 24 i art. 60 Konstytucji;

2) postępowanie w zakresie art. 19 ustawy powołanej w punkcie 1 **podlega umorzeniu**, z uwagi na utratę mocy obowiązującej tych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny;

3) postępowanie w zakresie art. 18 pkt 2 oraz art. 21 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 **podlega umorzeniu**, z uwagi na utratę mocy obowiązującej tych przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny

4) art. 26 pkt 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów TK **jest zgodny** z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji;

5) art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK w zakresie, w jakim pomija postępowania zainicjowane w inny sposób niż skargą konstytucyjną **jest zgodny** z art. 5, art. 30, art. 32 ust. 1, art. 191 ust. 1 pkt 1-5 w związku z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, art. 193, art. 208 ust. 1 w związku z art. 80 Konstytucji oraz w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński