



Warszawa, dnia 10 lutego 2016 r.

PG VIII TK 147/15

K 47/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLARIA	
wpl. dnia	10. 02. 2016
L.dz. L. zał.	

W związku z połączonymi wnioskami:

1. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o stwierdzenie, że:

- 1) „art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2, art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3, 9, 10, 12, 14 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) oraz art. 2 tej ustawy są niezgodne z art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP w związku z preambułą, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy”;
- 2) „art. 28a, art. 31a, art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5, 7, 8 ustawy wymienionej w pkt 1 są niezgodne z art. 10 ust. 1, 173 i 195 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP”;
- 3) „art. 8 pkt 4, art. 28a, art. 31a, art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2, ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2, 5, 7, 8 ustawy wymienionej w pkt 1 są niezgodne z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP”;

4) „art. 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 8 i z art. 188 Konstytucji RP”;

2. Grupy Posłów na Sejm RP VIII Kadencji o stwierdzenie, że „ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 2217, dalej „Ustawa nowelizująca”) jest w całości niezgodna z art. 2, art. 7, art. 118 i art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji, a nadto z art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”;

3. Grupy Posłów na Sejm RP VIII Kadencji o stwierdzenie, że:

1) „ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 2217, dalej: „Nowelizacja”) jest w całości niezgodna ze standardami demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi z art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1, oraz z art. 173 w zw. z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP - zarówno ze względu na wadliwy tryb jej przyjęcia, jak i ze względu na wprowadzane zasady funkcjonowania konstytucyjnego organu władzy publicznej prowadzące do jego dysfunkcyjności i braku możliwości rzetelnego wykonywania kompetencji określonych w Konstytucji RP”;

2) „przepis art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1064 ze zm., dalej: „UTK”), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 Nowelizacji oraz przepis art. 36 ust. 2 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 Nowelizacji - są niezgodne z art. 2 i z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP”;

3) „przepis art. 10 ust. 1 UTK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 Nowelizacji - jest niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych”;

- 4) „przepis art. 28a UTK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 Nowelizacji - jest niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP”;
- 5) „przepis art. 31a UTK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 Nowelizacji, przepis art. 36 ust. 1 pkt 4 UTK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 Nowelizacji oraz przepis art. 1 pkt 6 Nowelizacji - są niezgodne z art. 2, art. 180 ust. 1 i 2, art. 173 w zw. z art. 10, z art. 195 ust. 1, z art. 197 w zw. z art. 112, a także z art. 78 Konstytucji RP”;
- 6) „przepis art. 44 ust. 1 i 3 UTK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 Nowelizacji - jest niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych”;
- 7) „przepis art. 80 ust. 2 UTK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 Nowelizacji - jest niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - także z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP”;
- 8) „przepis art. 87 ust. 2 i 2a UTK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 Nowelizacji - są niezgodne z art. 2, art. 45, z art. 173 w zw. z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - także z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP”;

- 9) „przepis art. 99 ust. 1 UTK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 Nowelizacji - jest niezgodny z art. 2, z art. 190 ust. 5, z art. 173 w zw. z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych”;
- 10) „przepis art. 1 pkt 16 Nowelizacji w zakresie, w jakim:
 - a) uchyla art. 19 i art. 20 UTK - jest niezgodny z art. 197 w zw. z art. 112 Konstytucji RP oraz z art. 173 w zw. z art. 10;
 - b) uchyla art. 28 ust. 2 UTK - jest niezgodny z art. 195 ust. 1 oraz z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP”;
- 11) „przepis art. 2 Nowelizacji - jest niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10, a także z art. 45 Konstytucji RP”;
- 12) „przepis art. 3 Nowelizacji - jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP”;
- 13) „przepis art. 5 Nowelizacji - jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP i wywodzoną z niego zasadą odpowiedniej *vacatio legis*”;

4. Rzecznika Praw Obywatelskich „o stwierdzenie niezgodności:

- 1) ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 1 pkt 2, pkt 7 i 8 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 173 w związku z art. 10, z art. 180 ust. 2 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP,
- 3) art. 1 pkt 3 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP,
- 4) art. 1 pkt 5 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 173 w związku z art. 10 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP,
- 5) art. 1 pkt 9 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1, art. 122 ust. 3 zd. 1 i art. 188 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE.C.2007.303.1),

- 6) art. 1 pkt 10 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,
- 7) art. 1 pkt 12 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,
- 8) art. 1 pkt 14 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 189 i art. 190 ust. 5 Konstytucji RP,
- 9) art. 1 pkt 16 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP,
- 10) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,
- 11) art. 5 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą pewności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, z art. 88 ust. 1 i art. 188 Konstytucji RP”;

5. Krajowej Rady Sądownictwa „o stwierdzenie, że:

- 1) ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) jest w całości niezgodna z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 118, art. 119 ust. 1 oraz art. 123 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na to, że:
 - a) wprowadzone przez tę ustawę rozwiązania prawne uniemożliwiają Trybunałowi Konstytucyjnemu funkcjonowanie w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz stanowią przeszkodę do dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny sprawnej i rzetelnej kontroli aktów normatywnych w zakresie ich zgodności z Konstytucją, doprowadzając do paraliżu Trybunału Konstytucyjnego,

- b) proces uchwalania ustawy był wadliwy, ponieważ Sejm - pomimo, że ustawa ma charakter ustrojowy - przyjął z własnej inicjatywy pilny tryb procedowania nad ustawą, a ponadto naruszona została konstytucyjna zasada rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach z uwagi na to, że podczas drugiego czytania Sejm na wniosek Komisji Ustawodawczej przyjął poprawki, które diametralnie zmieniły treść projektu w porównaniu z projektem procedowanym podczas pierwszego czytania, zaś poprawki w zakresie w jakim dotyczyły postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz zasad usuwania ich z urzędu, nie były w ogóle związane z projektem procedowanym podczas pierwszego czytania w Sejmie,
- 2) art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 131 ust. 1 oraz art. 197 Konstytucji, przez to, że uchylił rozdział 10 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), normujący postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przy jednoczesnym braku innych przepisów rangi ustawowej regulujących przedmiotową materię, pomimo że Konstytucja w art. 197 wprowadza wymóg ustawowego uregulowania organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem,
- 3) art. 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2; Dz. U. z 1993r. Nr 61 poz. 284 ze zm.) oraz art. 188 Konstytucji, przez to, że ustawa weszła w życie z dniem

ogłoszenia, bez wyznaczenia odpowiedniego okresu *vacatio legis*, co skutkuje tym, że:

- uczestnicy postępowań wszczętych przed Trybunałem Konstytucyjnym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej zostali pozbawieni możliwości zapoznania się z wprowadzonymi zmianami, pomimo że zmiany dotyczą bezpośrednio ich interesów prawnych (m.in. konieczność zmiany wyznaczonych terminów rozpraw oraz składów orzekających), podważając tym samym zaufanie obywateli do państwa i jego organów,
 - Trybunał Konstytucyjny został pozbawiony możliwości przygotowania się od strony organizacyjnej do standardów i wymogów wprowadzonych ustawą nowelizacyjną, w szczególności nie było możliwe ułożenie z wyprzedzeniem nowego kalendarza rozpraw i posiedzeń przewidującego rozpoznawanie spraw w kolejności wpływu oraz zawiadomienie uczestników postępowania o odwołanych terminach rozpraw, a także wyznaczenie na nowo składów orzeczniczych zgodnych z wprowadzonymi regulacjami prawnymi, co może skutkować paraliżem Trybunału, przerwą w wykonywaniu przez Trybunał zadań określonych w Konstytucji oraz może doprowadzić do przewlekłości postępowań,
 - Trybunał Konstytucyjny został pozbawiony możliwości zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy nowelizacyjnej przed ich wejściem w życie,
- 4) art. 8 pkt 4 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2 oraz art. 31a ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217), w zakresie w jakim pozbawiają Zgromadzenie Ogólne

Sędziów Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz przekazują Sejmowi (organowi władzy ustawodawczej) uprawnienie do złożenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z urzędu, skutkujące wygaśnięciem mandatu, zaś Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem w sprawie złożenia sędziego z urzędu są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173, art. 194 ust. 1, art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji, przez to, że naruszają zasadę trójpodziału władz oraz wprowadzają możliwość przenikania władzy ustawodawczej we władzę sądowniczą, co skutkuje naruszeniem niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłości jego sędziów,

- 5) art. 28a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217), w zakresie w jakim przewiduje możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału Konstytucyjnego na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Sprawiedliwości jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173, art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ narusza zasadę trójpodziału władz oraz wprowadza możliwość przenikania władzy wykonawczej we władzę sądowniczą, co skutkuje naruszeniem niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłości jego sędziów,
- 6) art. 44 ust. 3 w zw. z art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 i 14 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6

Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2; Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.), art. 190 ust. 5 oraz art. 197 Konstytucji, przez to, że wprowadzają kwalifikowaną większość $2/3$ głosów przy udziale co najmniej 13 sędziów wymaganą do wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, pomimo że Konstytucja w art. 190 ust. 5 stanowi, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają „zwykłą” a nie „kwalifikowaną” większością głosów”

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) – w zakresie trybu jej uchwalenia – jest zgodna z art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3, art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest zaś niezgodna z art. 45 ust. 1, art. 123 ust. 1, art. 173, art. 186 ust. 1 Konstytucji i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.);**
- 2) **art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, jest natomiast zgodny z art. 119 ust. 1 Konstytucji;**

- 3) art. 10 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt. 2 – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest niezgodny z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, nie jest zaś niezgodny z art. 10 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 173 w zw. z preambułą Konstytucji;
- 4) art. 28a ustawy wymienionej w pkt. 2 – dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2 w zw. z art. 173 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, nie jest zaś niezgodny z art. 8 oraz art. 195 ust. 2 Konstytucji;
- 5) art. 31a ustawy wymienionej w pkt. 2 – dodany przez art. 1 pkt 7 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, jest zaś zgodny z art. 119 ust. 1 Konstytucji;
- 6) art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy wymienionej w pkt. 2 – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, jest zaś zgodny z art. 119 ust. 1 Konstytucji;
- 7) art. 36 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt. 2 – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, jest zaś zgodny z art. 119 ust. 1 Konstytucji;
- 8) art. 44 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt. 2 – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy wymienionej w pkt. 1, w zakresie, w jakim przewiduje, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie w sprawach wszystkich wniosków o zbadanie konstytucyjności i (lub) legalności podstawowych aktów normatywnych – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w związku z dyrektywą zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych zawartą w preambule Konstytucji, jest natomiast zgodny – w całości – z art. 7, art. 173 w zw. z art. 10, a także z art. 188 i art. 197 Konstytucji RP;

- 9) art. 44 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt. 2 – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest niezgodny z art. 2, art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP, z preambułą Konstytucji wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych i z art. 188 Konstytucji, nie jest zaś niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
- 10) art. 80 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt. 2 – dodany przez art. 1 pkt 10 ustawy wymienionej w pkt. 1, w zakresie, w jakim przewiduje wyznaczanie terminów rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w sprawach, w których przepisy art. 131 ust. 1 i art. 224 ust. 2 Konstytucji ustanawiają szczególny tryb rozpoznawania tych spraw, w kolejności wpływu spraw do Trybunału – jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP w związku z preambułą do Konstytucji wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych, nie jest zaś niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- 11) art. 87 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt. 2 – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 lit. a ustawy wymienionej w pkt. 1, w zakresie, w jakim przewiduje wyznaczanie terminów rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w sprawach, w których przepisy art. 131 ust. 1 i art. 224 ust. 2 Konstytucji ustanawiają szczególny tryb rozpoznawania tych spraw – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP oraz z preambułą do Konstytucji wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych, nie jest zaś niezgodny z art. 10 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;
- 12) art. 87 ust. 2a ustawy wymienionej w pkt. 2 – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 lit. b ustawy wymienionej w pkt. 1, w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości dalej idącego skracania terminów określonych w ust. 2 tego artykułu w sytuacji, gdy wymaga tego szczególny interes państwa lub konieczność zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka i obywatela – jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 224 ust. 2 Konstytucji

oraz z preambułą do Konstytucji wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych, nie jest zaś niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz 173 w zw. z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP;

- 13) art. 99 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt. 2 – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy wymienionej w pkt 1 – jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP;
- 14) art. 1 pkt 15 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 197 i art. 131 ust. 1 Konstytucji RP;
- 15) art. 1 pkt 16 ustawy wymienionej w pkt. 1 – w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy wymienionej w pkt. 2 – jest niezgodny z art. 173 w zw. z art. 10 oraz art. 197 w zw. z art. 112 Konstytucji RP, zaś w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy o TK – jest niezgodny z art. 173 w zw. z art. 10 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji;
- 16) art. 2 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP;
- 17) art. 3 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP;
- 18) art. 5 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 188 Konstytucji RP;
- 19) w zakresie badania zgodności art. 1 pkt 15, art. 2 i art. 5 ustawy wymienionej w pkt. 1 oraz art. 44 ust. 1 i 3 i art. 99 ust. 1 ustawy powołanej w pkt. 2 z pozostałymi wzorcami kontroli, wskazanymi przez Wnioskodawców, postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – wobec zbędności orzekania;
- 20) w pozostałym zakresie – na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

UZASADNIENIE

We wniosku z dnia 29 grudnia 2015 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: I Prezes SN) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności szeregu, wskazanych we wstępie stanowiska, przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm., dalej: ustawa o TK), zmienionych co do brzmienia lub inkorporowanych do tego aktu normatywnego ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217, dalej: ustawa nowelizująca).

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wniosek ten – z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy – został połączony, w celu łącznego rozpoznania, z, przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu w tym samym dniu, wnioskiem Grupy posłów na Sejm RP (dalej: Grupa posłów I) o stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, z powodu niedochowania wymaganego trybu ustawodawczego oraz braku w tej ustawie – o charakterze ustrojowym – stosownej *vacatio legis*.

W dniu 31 grudnia 2015 r. złożony został do Trybunału Konstytucyjnego kolejny wniosek, autorstwa innej Grupy posłów na Sejm RP (dalej: Grupa posłów II), dotyczący problematyki konstytucyjności zarówno ustawy nowelizującej w całości, gdyż zawierający zarzut niezgodności tego aktu normatywnego *in toto* z ustawą zasadniczą ze względu na wadliwy tryb przyjęcia, jak i alternatywnie obejmujący zarzuty odnoszące się do – wskazanych we wstępie niniejszego stanowiska – poszczególnych regulacji ustawy o TK, dodanych bądź których brzmienie zostało zmienione ustawą nowelizującą, a także przepisów przejściowych.

W dniu 8 stycznia 2016 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej również: RPO lub Rzecznik) o

stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej w całości oraz dwóch przepisów tejże ustawy (art. 2 i art. 5), a także poszczególnych punktów art. 1 ustawy nowelizującej (wskazanych we wstępie stanowiska), nadających nowe brzmienie przepisom ustawy o TK bądź dodających nowe uregulowania w tej ustawie. Wniosek ten, pomimo iż przedmiotem oceny czyni wyłącznie przepisy ustawy nowelizującej, a nie ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, jest jednak – co do przedmiotu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny – tożsamy, a po części – co do zakresu zaskarżenia – zbliżony z wymienionymi wyżej wnioskami.

Ostatnim wnioskiem, który w dniu 15 stycznia br. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego, był wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej również: KRS lub Rada) o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej w całości oraz art. 5 tejże ustawy, a także wskazanych we wstępie stanowiska poszczególnych punktów art. 1 ustawy nowelizującej, nadających nowe brzmienie przepisom ustawy o TK bądź dodających nowe uregulowania w tej ustawie.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego również te wnioski (Grupy posłów II, RPO i KRS) – z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy – zostały dołączone, w celu łącznego rozpoznania, do sprawy o sygnaturze akt K 47/15.

Ponadto wszyscy Wnioskodawcy – powołując się na przepisy art. 8 ust. 2, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji – wnieśli o rozpoznanie wniosków na podstawie przepisów ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą nowelizującą. Najdobitniej uzasadnienie takiego trybu dokonania oceny zgodności z ustawą zasadniczą przepisów ustawy nowelizującej i wprowadzonych tą ustawą przepisów ustawy o TK wyraziła KRS, stwierdzając: „Środkiem pozwalającym zapobiec rażącemu naruszeniu art. 8 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP jest rozpoznanie niniejszego wniosku na podstawie

przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym według stanu sprzed zmiany przewidzianej w ustawie nowelizującej. Należy uznać za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego dostosowanie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego do reguł przewidzianych w ustawie, której zgodności z Konstytucją RP Trybunał nie może ocenić zanim ustawa ta wejdzie w życie.”.

Analiza wniosków, przekazanych Prokuratorowi Generalnemu w celu przedstawienia łącznego stanowiska, pozwala na stwierdzenie, iż sformułowane przez wymienionych wyżej Wnioskodawców zarzuty odnoszą się zarówno do normatywnej zawartości ustawy nowelizującej uchwalonej przez Sejm w dniu 22 grudnia 2015 r. (przede wszystkim w zakresie zmian wprowadzonych tą ustawą do ustawy o TK, ale również w odniesieniu do przepisów incydentalnych i określających jej wejście w życie), jak i do trybu jej uchwalenia.

W tym ostatnim zakresie tylko I Prezes SN zarzutu nie zgłosił. Nie sposób jednak nie zauważyć, że pomimo niesformułowania w *petitum* wniosku I Prezesa SN zastrzeżeń w kwestii naruszenia konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r., to jednak w uzasadnieniu tego wniosku podniesiono, iż prace nad ustawą nowelizującą nie przebiegały w warunkach odpowiadających konstytucyjnym i regulaminowym standardom postępowania ustawodawczego. W ocenie tego Wnioskodawcy, również dokonywanie zmian w ustawie o TK nastąpiło „w niezwykle pośpiechu, w warunkach chaotycznych polemik, w przekonaniu, że Trybunał zablokuje reformy przygotowane przez rząd wyłoniony w wyniku wyborów parlamentarnych, bez konsultacji z organizacjami pozarządowymi, bez zasięgnięcia opinii ekspertów”. Takie procedowanie z projektem I Prezes SN uznaje za „niezgodne z zasadami tworzenia prawa, które powinny być stosowane w demokratycznym państwie prawnym”.

Przed merytoryczną oceną zakwestionowanych przez Wnioskodawców poszczególnych, znowelizowanych lub dodanych, regulacji ustawy o TK należy odnieść się do zarzutu najdalej idącego w aspekcie kontroli konstytucyjnej ustawy

nowelizującej, a mianowicie zarzutu naruszenia trybu jej uchwalenia, podniesionego zarówno przez obie Grupy posłów, jak i przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Dotyczy to również sformułowanego przez tych samych Wnioskodawców oraz I Prezesa SN i KRS kolejnego zarzutu o charakterze ogólnym, dotyczącego ustawy w całości, a mianowicie braku w tej nowelizacji stosownej *vacatio legis*, odpowiedniej do rangi tego aktu jako ustawy o charakterze ustrojowym.

W takich przypadkach Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga bowiem w pierwszej kolejności te zarzuty, które mają charakter proceduralny. Ich rozpatrzenie pozwala na ustalenie, czy w toku prac nad kwestionowaną w tym kontekście ustawą doszło do takiego naruszenia trybu jej uchwalenia, które stanowiłoby podstawę uznania jej za niezgodną z Konstytucją.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane zostało stanowisko, iż naruszenie przepisów procedury legislacyjnej stanowi wystarczającą przesłankę uznania niekonstytucyjności kwestionowanego aktu¹. Należy przy tym zauważyć, iż stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego ze względu na tryb jego wydania nie wyłącza dopuszczalności badania zarzutów materialnych, odnoszących się do poszczególnych unormowań zawartych w tym akcie.²

Na wstępie – mając na uwadze datę wejścia w życie ustawy nowelizującej (28 grudnia 2015 r.) i przewidywany termin rozpatrzenia wniosków – warto także dodać, że po dokonaniu oceny zarzutów natury proceduralnej (dotyczących naruszenia trybu uchwalenia ustawy oraz – podniesionego przez wszystkich Wnioskodawców – braku *vacatio legis*), a także zarzutów natury merytorycznej

¹ wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 23 lutego 1999 r., sygn. K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 19 czerwca 2002 r., sygn. K. 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43

² zob. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35 oraz wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K. 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129

wobec incydentalnych i intertemporalnych unormowań ustawy nowelizującej [zarzuty wobec art. 2 ustawy nowelizującej zgłoszone zostały we wniosku RPO oraz Grupy posłów II, w którym podano w wątpliwość co do zgodności z Konstytucją także regulację przewidzianą w art. 3 tej ustawy], należy poddać merytorycznej ocenie te przepisy ustawy o TK, zakwestionowane przez Wnioskodawców, które zostały inkorporowane do tego aktu normatywnego jako uregulowania nowe bądź ustalone w nowym brzmieniu z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej, nie zaś regulacje nowelizacji, wprowadzające te zmiany (którą to formułę oceny postuluje się we wniosku RPO).

Podniesione we wszystkich wnioskach zarzuty wobec wprowadzonych ustawą nowelizującą zmian w ustawie o TK zostaną zatem (ze względu na ich połączenie do wspólnego rozpoznania) przedstawione i omówione kumulatywnie, w kolejności przyjętej przez Wnioskodawców i stosownie do systematyki tej ustawy.

W ocenie Wnioskodawców (obu Grup posłów oraz RPO), podnoszących zarzut niedochowania procedury legislacyjnej przy uchwalaniu ustawy, już samo tempo prac nad projektem aktu, który dotyczył konstytucyjnego organu państwa o niezaprzeczalnie doniosłym znaczeniu w sektorze władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał Konstytucyjny, budzi istotne zastrzeżenia konstytucyjne.

Wątpliwości te wzmacnia zawartość normatywna tego aktu, gdyż dotyczy ona szeregu istotnych zagadnień natury ustrojowej, w tym sfery niezależności Trybunału Konstytucyjnego od innych władz oraz niezawisłości jego sędziów, a także zapewnienia prawidłowego i efektywnego funkcjonowania tego organu.

Wszyscy Wnioskodawcy, podnoszący zarzut wadliwości trybu przyjęcia ustawy nowelizującej, zwracają uwagę na skutki wprowadzenia do porządku prawnego przewidzianych tym aktem unormowań, prowadzące do dysfunkcjonalności konstytucyjnego organu władzy publicznej, którym jest

Trybunał Konstytucyjny, uniemożliwiające rzetelne wykonywanie kompetencji tego organu władzy sądowniczej, określonych w Konstytucji RP.

Grupa posłów II postuluje nadto stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy nie tylko ze względu na tryb jej przyjęcia przez Sejm, ale także z uwagi na treść jej podstawowych założeń, których poszczególne przepisy stanowią jedynie konkretyzację.

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej, obejmującej tryb uchwalenia ustawy, Wnioskodawcy wskazują: Grupa posłów I - art. 2, art. 7, art. 118 i art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji, a nadto art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja); Grupa posłów II - art. 2 w zw. z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1 oraz art. 173 w zw. z art. 10, a także art. 195 ust. 1 Konstytucji RP; RPO - art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; KRS - art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 118, art. 119 ust. 1 oraz art. 123 ust. 1 Konstytucji.³

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej:

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały

Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

Art. 112. Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

Art. 118. 1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.

2. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.

3. Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

Art. 119. 1. Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.

2. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów.

3. Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.

4. Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu.

Art. 123. 1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

2. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

Jedynym wzorcem kontroli wskazanym we wszystkich wnioskach, w których sformułowano ów zarzut natury proceduralnej, jest art. 119 ust. 1 Konstytucji (RPO dodatkowo powołuje nadto ust. 2 w tym przepisie), zaś pozostałe unormowania konstytucyjne pojawiają się w różnych konfiguracjach, przy czym obie Grupy posłów wskazują na art. 2 i art. 118 ustawy zasadniczej (Grupa posłów I powołuje całą jednostkę redakcyjną, a Grupa posłów II – tylko ust. 3 w tym artykule, i to wyłącznie w powiązaniu z art. 2). Wzorcem zaś łączącym wnioski Grupy posłów I oraz RPO jest art. 7 Konstytucji, przy czym RPO wskazuje dodatkowo art. 112 ustawy zasadniczej, zaś Grupa posłów I - art. 186 ust. 1 Konstytucji, a nadto wspomniany art. 13 Konwencji. Z kolei we wniosku Grupy posłów II pojawia się art. 173 w zw. z art. 10 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, natomiast we wniosku KRS – art. 45 ust. 1 i art. 123 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Chronologia zdarzeń związanych z uchwaleniem kwestionowanej ustawy przedstawia się następująco.

Ustawa nowelizująca, której poselski projekt wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 15 grudnia 2015 r. (druk sejmowy nr 122), została następnego dnia skierowana do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się już w dniu 17 grudnia 2015 r. W wyniku głosowania projekt skierowano do Komisji Ustawodawczej, które odbyło się w dniu 21 grudnia 2015 r. W dniu 22

Art. 173. Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Art. 186. 1. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

2. Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Art. 195. 1. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji.

2. Sędziom Trybunału Konstytucyjnego zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

3. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w okresie zajmowania stanowiska nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:

ART. 13 Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe

grudnia na posiedzeniu Sejmu Komisja przedstawiła sprawozdanie ze swoich prac. Sprawozdanie to (druk sejmowy nr 144) zawierało wniosek o uchwalenie ustawy oraz zaproponowane w czasie prac Komisji poprawki w 10 wnioskach mniejszości. W tym samym dniu na 6. posiedzeniu Sejmu RP odbyło się drugie czytanie projektu i w związku ze zgłoszonymi poprawkami projekt został ponownie skierowany do Komisji Ustawodawczej, która po kilku godzinach przedstawiła kolejne sprawozdanie (druk sejmowy nr 144-A), zawierające wniosek o odrzucenie większości zgłoszonych poprawek (z wyjątkiem dwóch poprawek zgłoszonych przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość, dotyczących nowego brzmienia art. 2 oraz dodania art. 2a w ustawie nowelizującej). Po przedstawieniu tego sprawozdania w tym samym dniu, tj. w dniu 22 grudnia 2015 r., odbyło się trzecie czytanie projektu i ustawa została uchwalona, a następnie przekazana Marszałkowi Senatu. Marszałek Senatu przekazał uchwaloną przez Sejm ustawę do rozpatrzenia przez Komisje – Ustawodawczą oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, które odbyły wspólne posiedzenie w dniu 23 grudnia 2015 r. i przedstawiły sprawozdanie zawierające projekt uchwały Senatu o przyjęciu bez poprawek ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uchwalonej przez Sejm w dniu 22 grudnia oraz wnioski mniejszości obejmujące zarówno postulat odrzucenia ustawy w całości, jak i propozycje poprawek. W dniu 23 grudnia rozpoczęło się posiedzenie Senatu, które (po nocnych obradach) zakończyło się w dniu 24 grudnia 2015 r. przyjęciem ustawy bez poprawek. Ustawa została przekazana następnie do podpisu Prezydentowi RP, który podpisał ją w dniu 28 grudnia 2015 r. Również tego samego dnia ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw RP.

Zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o TK, przedmiotem kontroli konstytucyjnej może być nie tylko treść aktu normatywnego lub jego części, lecz również kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania (czynność

prawodawcza). W demokratycznym państwie prawnym obowiązek działania na podstawie prawa i w granicach przez prawo wyznaczonych dotyczy również organów, które uczestniczą w procesie stanowienia podstawowych aktów prawnych w państwie demokratycznym.

O ile kompetencja do wydania aktu normatywnego (w tym przypadku – kompetencja Sejmu do wydania ustawy zmieniającej inną ustawę) nie budzi wątpliwości konstytucyjnych, to wątpliwości te może już wywoływać tryb jej uchwalenia, a zwłaszcza ekstraordynaryjne tempo prac nad projektem ustawy dotyczącej konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Wątpliwości te są o tyle istotne, że sama treść przepisów poddanych procedurze legislacyjnej w tym przypadku dotyczy niewątpliwie zagadnień natury ustrojowej.

Naruszenie w toku procedury ustawodawczej norm zawartych w Konstytucji jest zawsze wystarczającą przesłanką do orzeczenia niekonstytucyjności ustawy. Jednakże naruszenie norm ustawowych i regulaminowych nie zawsze rodzi taki skutek prawny, zaś o niekonstytucyjności ustawy przesądza tylko wówczas, *„gdy wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, podważając demokratyczne standardy stanowienia prawa wynikające z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji)”*- przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r., w sprawie o sygn. akt K 35/15⁴, dotyczącym poprzedniej – dokonanej ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. – nowelizacji ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie, orzekając o naruszeniu w procesie ustawodawczym norm kształtujących procedurę tworzenia aktów ustawowych, w tym norm regulaminu Sejmu, oceniał,

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186

czy owe naruszenia „występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają postom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy”⁵, jak również uwzględniał „częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia – np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie”⁶.

W cytowanym wyżej wyroku w sprawie K 35/15 Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „W demokratycznym państwie prawnym wszystkie organy władzy publicznej są zobowiązane do działania na podstawie prawa i w granicach przez prawo wyznaczonych (art. 7 Konstytucji). Obowiązek ten dotyczy również organów państwowych, które uczestniczą w procesie stanowienia podstawowych aktów prawnych w państwie demokratycznym, jakimi są ustawy. Dochowanie przez te organy trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, natomiast działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12)”⁷.

Przed przystąpieniem zatem do oceny, czy wskazane we wnioskach naruszenia norm proceduralnych w trakcie uchwalania ustawy nowelizującej mogą powodować niekonstytucyjność tej ustawy, konieczne staje się ustalenie, czy owe naruszenia faktycznie miały miejsce. Jak bowiem wskazano w cytowanym wyżej wyroku w sprawie K 35/15, Trybunał Konstytucyjny,

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; podobnie zob. wyroki: z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112

⁷ zob. przyp. 4

dokonując kontroli proceduralnej, najpierw ocenia czynność prawodawczą pod kątem dochowania reguł wymaganych dla jej dokonania, a następnie – w razie ustalenia niedochowania tych reguł – ustala znaczenie takiego naruszenia dla oceny konstytucyjności ustawy.

Naruszenie procedury legislacyjnej w ramach nadzwyczajnie przyspieszonych prac parlamentarnych nad projektem ustawy nowelizującej stało się kluczowym zarzutem o niekonstytucyjności sformułowanym wobec tej ustawy w zasadzie przez wszystkich (formalnie – z wyjątkiem I Prezesa SN) Wnioskodawców w niniejszej sprawie.

Zarzuty naruszenia norm konstytucyjnych dotyczą zwłaszcza zaniechania w toku procedowania nad projektem tej ustawy przez Sejm faktycznego rozpatrzenia tegoż projektu (a więc z rozważeniem racji prezentowanych zarówno przez projektodawców, wywodzących się z większości sejmowej, jak i przez oponentów poszczególnych rozwiązań, z analizą opinii eksperckich, w tym uwag konstytucjonalistów), w ramach konstytucyjnej zasady trzech czytań, w tym w szczególności rozważenia – stosownie do tej zasady – poprawek zgłoszonych w toku prac komisyjnych po pierwszym czytaniu, a zasadniczo odbiegających od pierwotnych założeń projektu. Obejmują także uniemożliwienie Krajowej Radzie Sądownictwa oraz Sądowi Najwyższemu przedstawienia opinii w przedmiocie ostatecznej wersji projektu ustawy nowelizującej ustawę o TK. Dotyczą nadto – o czy była mowa wyżej – braku stosownej *vacatio legis*.

Jak wspomniano, kluczowe zastrzeżenie wszystkich Wnioskodawców, a więc zarówno tych, którzy adresują je do zastosowanej procedury legislacyjnej przy uchwalaniu tej ustawy, jak i nieformułującego takowego ogólnego zarzutu I Prezesa SN, dotyczy nadmiernego pośpiechu, towarzyszącego pracom parlamentarnym nad projektem, nieznajdującego uzasadnienia „ani w materii ustawy, ani w żadnych szczególnych okolicznościach”. Efektem tego pośpiechu było pominięcie przez większość sejmową szeregu istotnych uwag do projektu

zgłaszanych w opiniach wspomnianych wyżej instytucji oraz przez przedstawicieli partii opozycyjnych. Wnioskodawcy, formułując zastrzeżenia co do nadmiernego przyspieszenia trybu ustawodawczego, dostrzegają w tej formule procedowania zastosowanie – w przypadku projektu ustawy nowelizującej – przewidzianego w Konstytucji trybu pilnego, które nastąpiło wbrew postanowieniom ustawy zasadniczej.

W uzasadnieniach wniosków Grupy posłów I, RPO i KRS przywołano na tę okoliczność treść art. 123 ust. 1 ustawy zasadniczej (KRS wskazuje wręcz ten przepis jako kolejny wzorzec konstytucyjnej kontroli), z którego wynika, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Ustrojodawca dopuszcza taki tryb legislacyjny wyłącznie wówczas i o tyle, o ile jest to uzasadnione pilną potrzebą regulacji ustawowej przedłożonej Sejmowi przez Radę Ministrów, a zatem tryb ów odnosi się do rządowych projektów ustaw przedkładanych Sejmowi.

Wnioskodawcy zwrócili uwagę na *ratio legis* tego przepisu, którą należy brać pod uwagę, w zakresie, w jakim wyłącza ona określone materie – będące przedmiotem regulacji ustawowej – spod możliwości zastosowania trybu pilnego, również przy ocenie tempa prac nad każdym poselskim projektem ustawy, dotyczącym fundamentalnych regulacji w zakresie praw i wolności jednostki oraz innych reguł demokratycznych. Powołany przepis konstytucyjny, stwarzając możliwość rozpatrzenia projektu ustawy w tym trybie, formułuje jednocześnie zasadę, iż w trybie pilnym nie należy rozpatrywać projektów ustaw „regulujących ustrój i właściwość władz publicznych”. Ustawa zaś, będąca przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, jest bez wątpienia jedną z takowych. RPO uznał więc procedowanie w przyspieszonym tempie poselskiego projektu ustawy,

regulującej zagadnienia ustrojowe konstytucyjnego organu państwa, za „obejście” art. 123 ust. 1 Konstytucji RP.

Wbrew zakazowi wynikającemu z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, procedowana była – w trybie faktycznie pilnym – materia wyłączona przez ustrojodawcę z tego trybu, na co wskazuje zarówno Rzecznik, jak i KRS.

Zestawienie dat, od dnia wpływu projektu ustawy nowelizującej do laski marszałkowskiej do dnia opublikowania ustawy w Dzienniku Ustaw, prowadzi Wnioskodawców podnoszących tę kwestię (Grupa posłów I, RPO i KRS) do konkluzji, iż przedmiot projektowanej regulacji nie uzasadniał konieczności przeprowadzenia przyspieszonego procesu legislacyjnego, wprost przeciwnie – uzasadniał przeprowadzenie wnikliwych prac i dogłębnej analizy projektu oraz przeprowadzenia debaty nad nim.

Grupa posłów I podnosi, iż nawet przy przyjęciu, w odniesieniu do tego projektu, reguł przewidzianych dla pilnego trybu rozpatrywania projektów rządowych, to i tak zastosowany w omawianym przypadku harmonogram prac nad projektem ustawy nowelizującej terminy przewidziane w tym trybie naruszał *in minus*. RPO formułuje zaś wniosek, że tempo prac legislacyjnych, narzucone – w tym przypadku – przez większość parlamentarną, było sprzeczne z intencją ustrojodawcy, wyrażoną w powołanej normie konstytucyjnej, i narażało na uszczerbek takie konstytucyjnie chronione wartości jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji RP czy też zasada dialogu społecznego wynikająca z preambuły do Konstytucji RP.

Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa zakłada bowiem, że prawo, dotyczące podstaw funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, stanowione będzie dopiero po rozważeniu wszelkich racji (w tym racji opozycji parlamentarnej, racji przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz racji podmiotów powołanych z mocy ustawy do przedstawiania swojego stanowiska w sprawie będącej przedmiotem projektowanej regulacji) – stwierdza RPO.

Odnosząc się do powyższej kwestii, nie można jednak uznać, iż zastosowanie skróconego trybu ustawodawczego w rozumieniu konstytucyjnym miało istotnie miejsce w przypadku ustawy nowelizującej, albowiem należy pamiętać, iż do inicjowania trybu pilnego jest konstytucyjnie uprawniona tylko i wyłącznie Rada Ministrów. Inne podmioty posiadające inicjatywę legislacyjną są takiego przywileju pozbawione. Sam fakt znacznej szybkości przeprowadzenia procesu ustawodawczego nie oznacza, iż projekt jest rozpatrywany w trybie pilnym, w takim rozumieniu owej pilności, o której mowa w ustawie zasadniczej. Nie wystarczy samo zastosowanie, w toku wewnątrzsejmowych prac parlamentarnych nad konkretnym projektem ustawy, procedur skróconych odpowiednio do terminów właściwych dla trybu pilnego, by traktować ten projekt jako pilny. Aby procedować nad inicjatywą ustawodawczą w konstytucyjnie określonym trybie pilnym, inicjatywa owa musi być inicjatywą rządową, a nie poselską.

W obecnie obowiązującym regulaminie Sejmu na stosowanie przyspieszonego trybu ustawodawczego pozwala jednak, w przypadku każdego projektu, a więc także projektu poselskiego, przepis art. 51 tego regulaminu⁸. Skrócenia postępowania na podstawie tego unormowania nie można zatem utożsamiać z odrębnościami procedury ustawodawczej w sprawie projektu pilnego, o których mowa w art. 123 ust. 2 Konstytucji. Zastosowanie trybu prawodawczego na podstawie regulaminu Sejmu stanowi suwerenną decyzję władzy ustawodawczej.

Wnioskodawcy, tj. RPO oraz obie Grupy posłów, przywołując art. 123 ustawy zasadniczej jedynie w uzasadnieniu wniosków, słusznie zatem, jak się wydaje, pominęli ten przepis jako wzorzec kontroli konstytucyjnej, gdyż z

⁸ Art. 51. Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał przez:

- 1) przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu,
- 2) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji,
- 3) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

wymienionych wyżej powodów nie można z przyczyn formalnych uznać niniejszej ustawy za uchwaloną w trybie pilnym, o którym mowa w ustawie zasadniczej, co oznacza niemożność stwierdzenia, iż ustawa ta jest spreczna z art. 123 Konstytucji. Tym samym należy stwierdzić nieadekwatność tego przepisu, jako wzorca kontroli konstytucyjności trybu ustawodawczego, zastosowanego w przypadku projektu poselskiego (który to wzorzec wskazała – jako jedyny Wnioskodawca – KRS).

Niewątpliwie jednak kwestia tempa prac nad ustawą, jako mającego związek z jakością stanowionego prawa, może być brana pod uwagę przy ocenie zgodności zastosowanego trybu prac parlamentarnych z obowiązującymi w tym zakresie standardami konstytucyjnymi.

W praktyce bowiem, w pracach nad omawianymi zmianami w ustawie o TK, wszystkie etapy procedury legislacyjnej zostały zakończone w terminach nawet znacznie krótszych niż przewidziane dla trybu pilnego, chociaż okoliczności towarzyszące przedstawieniu projektu kolejnej, w ciągu niespełna miesiąca, nowelizacji ustawy o TK nie wskazywały na konieczność tak nadzwyczajnego skrócenia tej procedury.

Postępowanie ustawodawcy, nowelizującego ustawę ustrojową Trybunału, można by zatem uznać za sprzeczne z intencją ustrojodawcy, który w Konstytucji stworzył zabezpieczenie przed zbyt pochopnym uchwalaniem ustaw dotyczących pewnych newralgicznych, istotnych dla funkcjonowania państwa dziedzin, w tym ustaw „regulujących ustrój i właściwość władz publicznych”. Przy ocenie konstytucyjnej poprawności trybu ustawodawczego w analizowanym przypadku argument ten może być jednak traktowany wyłącznie pomocniczo. Art. 123 ust. 1 ustawy zasadniczej daje uprawnienie do nadania tylko rządowemu projektowi ustawy kategorii pilnego, a *in finem* dotyczy również ograniczenia uprawnień Rady Ministrów w swoistym dyscyplinowaniu i przyspieszaniu prac obu izb parlamentu oraz Prezydenta RP (aby ustawę uznać za przeprowadzaną w trybie pilnym w rozumieniu Konstytucji, potrzeba również szeregu procedur

zewnątrznych, m.in. skrócenia czasu procedowania w Senacie i terminu przewidzianego dla Prezydenta na podpisanie ustawy). Ponadto, przy ocenie konstytucyjności szybkości prac ustawodawczych większe znaczenie mają inne czynniki⁹.

Tempo prac w poszczególnych stadiach procesu ustawodawczego zależy przecież, zwłaszcza w przypadku prac sejmowych, tylko i wyłącznie od woli uczestników tego postępowania legislacyjnego, która to zasada wynika m.in. z autonomii działania Sejmu. Jest on w swych działaniach zasadniczo niezależny od pozaregulaminowych przepisów prawa, co – oczywiście – nie dotyczy norm Konstytucji.

Aczkolwiek należy przychylić się do poglądu, iż stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów, gdyż od tego niewątpliwie zależy nie tylko jakość, ale i stabilność tego prawa, to jednak wszelkie oceny, odnoszące się do szybkości prac legislacyjnych, mieszczą się w kategoriach racjonalności działania prawodawcy.

Trybunał w powoływanym wyżej wyroku z dnia 23 marca 2006 r., w sprawie K 4/06, wyprowadził z ustawy zasadniczej dwa podstawowe konstytucyjne ograniczenia trybu prowadzenia prac parlamentarnych. Pierwsze – to takie, aby w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego nie pozbawiono określonej grupy posłów możliwości przedstawienia swojego stanowiska, tzn. obowiązek przestrzegania zawartego w regulaminie Sejmu trybu ustawodawczego w tym zakresie, a drugie – to zapewnienie, aby szybki proces ustawodawczy nie wpływał ujemnie na jakość stanowionej ustawy, z punktu widzenia dochowania zasad przyzwoitej legislacji czy określoności przepisów prawa. W tym ostatnim przypadku ocenie podlega już jakość stanowionego

⁹ Zob. S. Polański, *Glosa do wyroku TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06*; Baza LEX poz. 182500.

prawa, a wyznacznikiem kontroli jego konstytucyjności jest w stosunku do ustawy kryterium merytoryczne. Zarzuty dotyczące samego procesu legislacyjnego mają przeto charakter pomocniczy¹⁰.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Na ten aspekt wskazuje RPO i podnosi go Grupa posłów (Grupa posłów I), stwierdzając, w ślad za – wypowiedzianym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., w sprawie o sygn. akt K 37/03 – poglądem, że *„celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzeniu projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości podejmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań”*¹¹.

Rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach nie jest – zdaniem tych Wnioskodawców – jedynie formalnym rytuałem, koniecznym dla wypełnienia tej normy konstytucyjnej. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Zasada „trzech czytań” legitymizuje Sejm do uchwalenia ustawy. RPO podkreśla, iż sformułowanie „Sejm rozpatruje” oznacza, że Sejm wysłuchuje i bierze pod uwagę w trakcie tychże trzech czytań wszystkie reprezentatywne poglądy, dotyczące projektowanej materii ustawodawczej. Zasada „trzech czytań” nie powinna być rozumiana jednak w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy.

Grupa posłów I podkreśla, iż ustawa nowelizująca została uchwalona w czasie kilkunastu godzin od przedstawienia jej projektu, bez jakiegokolwiek konstruktywnej debaty dotyczącej brzmienia poszczególnych proponowanych przepisów. Rozpatrywana materia dotyczyła zaś niewątpliwie organu władzy sądowniczej, który nie jest organem podległym władzy ustawodawczej (a tym

¹⁰ zob. przyp. 5

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK ZU Nr 3/A/2004, poz. 21

bardziej wykonawczej). Żadne względy konstytucyjne nie uzasadniały zatem takiego pośpiechu w uchwalaniu tej ustawy (nie zostały one też wskazane w uzasadnieniu do jej projektu).

Grupa posłów II podnosi zaś, iż w toku prac parlamentarnych nad omawianą nowelizacją ustawy o TK do naruszenia zasady „trzech czytań”, sformułowanej wprost w ustawie zasadniczej, doszło ze względu na zakres i głębokość poprawek, zgłoszonych w toku prac Komisji Ustawodawczej w dniu 22 grudnia 2015 r.

W ocenie tego Wnioskodawcy, „przyjęte wówczas poprawki nie zmierzały jedynie do modyfikacji pierwotnej treści projektu, ale do stworzenia nowych regulacji”, których nie było w pierwotnie przekazanym Marszałkowi Sejmu poselskim projekcie zmiany ustawy o TK. Wprowadzenie poprawek istotnie rozszerzających zakres przedmiotowy projektu sprawiło, że mamy do czynienia z „daleko idącą modyfikacją relacji pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a organami władzy ustawodawczej (Sejm) i wykonawczej (Prezydent RP, Minister Sprawiedliwości)”, co niewątpliwie narusza konstytucyjną zasadę „trzech czytań” – uważa Grupa posłów II. To zaś – zdaniem tego Wnioskodawcy – prowadzi w istocie „do obejścia obowiązku poddania propozycji legislacyjnych o charakterze nowości normatywnej, pełnej procedurze ustawodawczej zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP”.

Również RPO podnosi, iż poprawki, w liczbie 19, zasadniczo wykraczały poza pierwotną materię projektu, a – wniesione podczas prac w Komisji Ustawodawczej – nie zostały poddane dalszym ocenom i konsultacjom. Dotyczyły kwestii, które w ogóle nie były objęte pierwotnym projektem ustawy. Materia poprawek „stanowiła więc nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu, nie przeszła więc ona trzech czytań zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP i wykraczała poza zakres poprawki wyznaczony art. 119 ust. 2 Konstytucji RP” – stwierdza Rzecznik.

Poprawki te dotyczyły m. in. wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału, występowania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału (dalej: Zgromadzenie Ogólne) z wnioskiem do Sejmu o złożenie sędziego z urzędu, ustanowienia kompetencji Zgromadzenia Ogólnego do przygotowania wniosku do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału, uchylenia kilkunastu przepisów dotychczas obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Rozwiązania te nie były poddane pierwszemu czytaniu, co wynika z dokumentacji przebiegu prac parlamentarnych. Ponadto poprawki te włączały organy władzy wykonawczej (Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości) w procedurę wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów Trybunału.

Odkodowywane z treści art. 119 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej i wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymogi dotyczące poprawek są – zdaniem Rzecznika, który powołuje się na niektóre orzeczenia Trybunału w tym przedmiocie¹² – ściśle związane z respektowaniem tożsamości projektu ustawy, który winien przejść drogę trzech czytań i zachować swoją materialną tożsamość, określoną przez materialny zakres projektu ustawy oraz jego cele. Tożsamości tej nie mogą w szczególności naruszyć poprawki wychodzące poza zakres materii procedowanej ustawy. Poprawki polegające, ze swej istoty, na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy powinny – według RPO – pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę tego projektu, przy czym konieczne jest, by relacja ta miała wymiar nie tylko formalny, ale także merytoryczny, tzn. konkretne poprawki dotyczące projektu powinny odpowiednio wiązać się z jego treścią, a więc zmierzać do modyfikacji projektu, a nie do stworzenia nowego projektu. Tożsame, co do istoty problemu, argumenty prezentuje także KRS.

¹² Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07, OTK ZU Nr 3/A/2009, poz. 27 oraz z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08, OTK ZU Nr 4/A/2009, poz. 49

Wnioskodawcy (Grupa posłów I oraz RPO) podnoszą nadto, że pomimo zarzutów niezgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją – zawartych w przekazanych Sejmowi, w ramach konsultacji pierwotnej wersji projektu, opiniach Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratora Generalnego, Naczelnej Rady Adwokackiej i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, z których to opinii żadna nie wyrażała pozytywnego stanowiska o projekcie – nie przeprowadzono dyskusji nad zastrzeżeniami zgłoszonymi przez wymienione podmioty ani nie sięgnięto po dalsze opinie i ekspertyzy. Sugerowane przez opiniujących propozycje dokonania niezbędnych zmian w projekcie nie zostały uwzględnione w kolejnych etapach procedury prawodawczej. Ponadto żadna z wymienionych instytucji państwowych nie wyraziła swojego stanowiska do takiej (a więc ostatecznej) wersji projektu ustawy nowelizującej, jaka została uchwalona przez Sejm. Wszystkie złożone opinie dotyczyły pierwotnego projektu z druku sejmowego nr 122, a nie projektu przyjętego – w wersji ustalonej w sprawozdaniu Komisji Ustawodawczej, w druku sejmowym nr 144. Grupa posłów I stwierdza, iż projektodawcy zbagatelizowali sugestie opiniujących, będących przedstawicielami poważnych instytucji państwowych.

W ocenie RPO, nieprzedstawienie Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądowi Najwyższemu wersji projektu, zawierającej poprawki stanowiące nowość normatywną, wykraczające poza pierwotną materię projektu – istotne z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej, takie jak wszczęcie wobec sędziego Trybunału postępowania dyscyplinarnego, złożenie sędziego Trybunału z urzędu czy wygaśnięcie jego mandatu – stanowiło naruszenie dwóch ustaw regulujących udział konstytucyjnych organów państwa w procesie prawodawczym: art. 3 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.; dalej: ustawa o KRS) oraz art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.; dalej: ustawa o SN). Poprawki te nie zostały zatem poddane obligatoryjnym

konsultacjom z tymi organami sądownictwa. Również KRS podnosi, iż zakres i charakter zmian wprowadzonych do projektu ustawy nowelizującej na etapie drugiego czytania w Sejmie prowadzi do wniosku, że ustawa była procedowana faktycznie nie w trzech, a w dwóch czytaniach.

Ponadto – zdaniem Rzecznika – materia ustawy nowelizującej wiąże się w bezpośredni sposób z funkcjonowaniem sądów i dotyczy sądownictwa. RPO wskazuje tu na przepis art. 193 Konstytucji RP, z którego wynika, że 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 zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. „Rozpoznając pytania prawne, Trybunał Konstytucyjny współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Z perspektywy sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego zasadnicze znaczenie ma więc kwestia, czy organ do którego zwracają się z pytaniem prawnym te sądy, w związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, jest organem niezależnym i niezawisłym” – stwierdza Rzecznik. Uniemożliwienie zatem konstytucyjnym organom sądownictwa, a więc Sądowi Najwyższemu i KRS, przedstawienia stanowiska w sprawie ostatecznej wersji projektu ustawy nowelizującej jest – w ocenie KRS, a także RPO i Grupy posłów I – jednym z istotnych elementów naruszenia trybu ustawodawczego przy jej uchwalaniu.

Przedstawioną argumentację owi Wnioskodawcy puentują konkluzją, iż ustawa nowelizująca jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, dlatego że Sejm procedował co prawda formalnie projekt ustawy w trzech czytaniach, lecz nie „rozpatrzył” go w takim sensie, jakie temu pojęciu nadaje owa norma konstytucyjna. „Rozpatrzenie”, w znaczeniu nadanym temu określeniu w art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, wymagałoby bowiem m. in. podjęcia dialogu będącego bezpośrednią konsekwencją zasady równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej.

W związku z powyższym, Wnioskodawcy przywołują zasadę, wynikającą z art. 10 Konstytucji RP (należy jednak przypomnieć, iż przepis ten został wskazany jako wzorzec kontroli jedynie przez KRS, a związkowo – z art. 173 ustawy zasadniczej – również we wniosku Grupy posłów II), że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1), którą stanowią sądy i trybunały (art. 10 ust. 2). Równowaga ta, jako cecha ustrojowa, opiera się na dialogu pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy. Nie zakłada natomiast dominacji i dyktatu jednego z segmentów władzy – stwierdza RPO.

Ponadto, jak zauważa ten Wnioskodawca, z art. 112 Konstytucji RP wynika, że organizację wewnętrzną i porządek obrad Sejmu, w tym prac nad projektami ustaw, jak też tryb powoływania i działalności jego organów oraz sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin uchwalony przez Sejm. W aktualnym stanie prawnym kwestie te normuje – przyjęty uchwałą Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (j.t.: M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.). Stosownie do art. 34 ust. 2 pkt 2 tego Regulaminu, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno odpowiadać warunkom, na które wskazuje RPO. Z ust. 2 pkt 4 tego przepisu wynika także, że w uzasadnieniu projektu należy przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne proponowanych unormowań.

Zdaniem Rzecznika, uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej nie spełnia tych warunków. Poza ogólnym stwierdzeniem, że „ustawa wywołuje pozytywne skutki społeczne i gospodarcze”, uzasadnienie nie zawiera rozwinięcia tego stwierdzenia. Projektodawcy nie przedstawili również żadnej merytorycznej argumentacji, jakie pozytywne skutki społeczne i gospodarcze wywoła wejście w życie ustawy. Jedynym zauważalnym skutkiem społecznym wniesienia tego projektu stało się – zdaniem Rzecznika – pogłębienie kryzysu wokół konstytucyjnego organu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, a w

konsekwencji może być wydłużenie czasu oczekiwania obywateli na rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnienie to nie przedstawia rzeczywistego celu wprowadzenia ustawy, który wyraźnie wskazuje dopiero treść zaproponowanych zmian w ustawie o TK. Celem tym nie była potrzeba podniesienia rangi orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, czy też usprawnienia postępowań przed tym organem, lecz raczej zamiar sparaliżowania jego działalności – stwierdza RPO.

Stosownie do art. 34 ust. 2 pkt 7 Regulaminu Sejmu RP, uzasadnienie projektu ustawy powinno również zawierać oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Oświadczenie takie mieści projekt ustawy nowelizującej, jednak nie odpowiada ono – w ocenie RPO – rzeczywistemu stanowi rzeczy. Rzecznik powołuje się na treść cytowanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 35/15, w którym stwierdzono, że *„problematyka Trybunału Konstytucyjnego – wbrew temu, co zostało wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy – jest objęta prawem Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny, tak jak każdy inny sąd, jest uprawniony na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47) do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z tego uprawnienia TK w ostatnim czasie skorzystał, występując z pytaniem prejudycjalnym w sprawie o sygn. K 61/13 (zob. postanowienie TK z 7 lipca 2015 r., sygn. K 61/13). Każda zmiana prawa, która w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy ustroju TK oraz statusu jego sędziów, ma znaczenie dla oceny tego, czy TK jest sądem w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i tym samym, czy jest uprawniony do występowania z pytaniem prejudycjalnym. Z uwagi na konieczność uwzględnienia owego kontekstu*

*europejskiego zmiany prawa dotyczącego TK nie powinny być dokonywane pochoinnie.*¹³

W kwestii tej należy podzielić uwagi RPO, odnoszące się do istotnych braków uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej i skutków tychże braków.

Nagromadzenie owych naruszeń doprowadziło Rzecznika do wniosku, że w toku prac nad projektem ustawy nowelizującej wystąpiła „kumulacja naruszeń Regulaminu Sejmu RP”, albowiem kwestionowana ustawa została uchwalona z, mającym swój konstytucyjny wymiar, naruszeniem porządku obrad Sejmu, co w rezultacie czyni ją niezgodną z art. 112 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, naruszenie procedury ustanawiania aktu normatywnego prowadzi także do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie z jej treścią, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta ma zastosowanie także do organów władzy ustawodawczej. W związku z tym naruszenie Regulaminu Sejmu RP oraz ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa prowadzi także do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności.

W związku z przedstawionymi wyżej argumentami – w ocenie RPO, KRS oraz obu Grup posłów – ustawa nowelizująca pozostaje w kolizji ze wskazanymi przez tych Wnioskodawców normami Konstytucji RP.

Konkludując, należy stwierdzić, iż podnoszone w niniejszej sprawie zarzuty, dotyczące naruszenia w toku postępowania ustawodawczego przepisów regulaminu Sejmu – które w sposób najbardziej rozbudowany zostały uzasadnione we wnioskach RPO i KRS oraz obu Grupy posłów – w większości wiążą się z problemami: ekstraordynaryjnego tempa procedowania nad ustawą o zmianie ustawy o TK, niezapewnienia przeprowadzenia z zainteresowanymi podmiotami konsultacji projektu ustawy oraz jedynie formalnego potraktowania

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, wym. w przyp. 4

opinii uprawnionych organów bez dalszego procedowania zgłoszonych uwag, wprowadzenia poprawek zmieniających treść projektu w relacji do projektu procedowanego w pierwszym czytaniu, a także niezgodności uzasadnienia projektu z regulaminem Sejmu.

Szybkość postępowania ustawodawczego, jaka miała miejsce w przypadku prac nad ustawą nowelizującą, niewątpliwie polegała na rezygnacji z zachowania terminów poszczególnych etapów procedury legislacyjnej, przewidzianych w regulaminie Sejmu (np. terminu, który powinien upłynąć od momentu doręczenia posłom projektu ustawy do momentu przystąpienia do pierwszego czytania), na rozpatrzeniu projektu ustawy w II i III czytaniu tego samego dnia, w dniu 22 grudnia 2015 r., i w tym samym dniu – na uchwaleniu tej ustawy przez Sejm oraz nader szybkim procedowaniu ustawy w Senacie.

Ostatecznie, w efekcie zastosowania maksymalnie przyspieszonego postępowania, projekt ustawy nowelizującej został rozpatrzony w Sejmie faktycznie w ciągu dwóch dni i aczkolwiek pierwsze czytanie projektu odbyło się na 5. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji w dniu 17 grudnia 2015 r., to jednak nie skierowano projektu do podkomisji, jak również nie analizowano go na kilku posiedzeniach komisji, a pomiędzy II a III czytaniem upłynęło tylko kilka godzin, a w ciągu tego i następnego dnia – ustawa została rozpatrzona przez Senat, podpisana przez Prezydenta i ogłoszona w Dzienniku Ustaw.

Nie każde jednak uchybienie zasadom określonym w regulaminie sejmowym może być uznane za naruszenie standardów konstytucyjnych.

Takie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny, rozważając już tę kwestię w wyroku w sprawie K 4/06, jakkolwiek zauważył równocześnie, że w toku prac ustawodawczych wystąpiły uchybienia, związane z naruszeniem w pracach parlamentarnych standardów dobrych obyczajów oraz kultury politycznej i prawnej, co negatywnie wpłynęło na jakość procesu prawodawczego i tworzonych regulacji prawnych. Mimo tej konkluzji Trybunał nie uznał jednak,

że w toku prac legislacyjnych nad ustawą, będącą przedmiotem oceny w tamtej sprawie, doszło do naruszenia przewidzianego ustawą zasadniczą trybu ustawodawczego. O naruszeniu standardów konstytucyjnych można bowiem mówić dopiero wtedy, gdy uchybienia Regulaminowi Sejmu prowadzą do pogwałcenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego, w sposób uniemożliwiający posłom wyrażenie w toku prac parlamentarnych (komisyjnych i plenarnych) stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (np. takie zwoływanie posiedzenia komisji, które w efekcie prowadziłyoby do nieuczestniczenia w nim określonej grupy posłów), kolidując z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Tylko stwierdzenie takiego stanu rzeczy może być oceniane jako naruszenie prawa, skutkujące uznaniem niekonstytucyjności procedury.

Zastosowanie zaś w toku prac Sejmu przepisów regulaminowych zezwalających na skrócenie okresu między poszczególnymi czytaniem projektu nie może być oceniane jako naruszające normy Konstytucji lub przepisy Regulaminu.

Jak wynika z uzasadnienia zarzutów podniesionych przez Wnioskodawców wobec uchybień proceduralnych, dotyczą one nadto – obok nadmiernej szybkości prac nad projektem ustawy – po pierwsze, wykorzystywania przez inicjatorów projektu prawa do wnoszenia autopoprawek do projektu ustawy w formie swobodnego substytutu kolejnej inicjatywy ustawodawczej, a po drugie, nieuwzględnienia przez większość sejmową opinii i uwag tych organów i instytucji, którym projekt przedstawiono do oceny (zwłaszcza, że nastąpiło to w odniesieniu do wersji pierwotnej projektu).

W tym kontekście należy przypomnieć, że każda zgłaszana poprawka powinna mieć związek z treścią projektu ustawy, co oznacza, że związek ten powinien zachodzić między poprawką a projektem pierwotnym złożonym w Sejmie, a nie kolejną zmienioną jego wersją. Ponadto, dla oceny tego, czy

poprawka pozostaje w związku z pierwotnym projektem ustawy, znaczenie ma nie tytuł ustawy, ale przedmiot jej regulacji. Ustalenie tego przedmiotu powinno odbywać się w wyniku analizy projektu wraz z uzasadnieniem określającym cel ustawy.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że przekroczenie granicy pomiędzy inicjatywą ustawodawczą (w tym poselską), o której mowa w art. 118 Konstytucji, a poprawką (także poselską), do wniesienia której upoważnia art. 119 ust. 2 ustawy zasadniczej, następuje w szczególności w sytuacji, gdy poprawka stanowi projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu¹⁴.

Za konstytucyjnie dopuszczalne należy uznać zatem zgłoszenie poprawek do projektu ustawy zarówno w toku prac komisji sejmowej, do której projekt ten został skierowany po pierwszym czytaniu, jak i w drugim jego czytaniu w Sejmie – jeżeli poprawki te mieszczą się w zakresie przedmiotowym projektu poddanego pierwszemu czytaniu.

Art. 119 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza możliwości wnoszenia poprawek dopiero w drugim czytaniu. Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że poprawki odnoszące się do projektu ustawy muszą pozostawać z nim w związku formalnym i merytorycznym. Mogą nawet całkowicie zmieniać kierunek rozwiązań przyjętych przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą, lecz co do zasady muszą się mieścić w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu.¹⁵

W świetle powyższego należy uznać, że poprawki zgłoszone w trakcie prac Komisji modyfikowały pierwotny tekst projektu ustawy, ale pozostawały

¹⁴ por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52 oraz z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. K. 9/02, OTK ZU nr 7A/2002, poz. 94

¹⁵ por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P. 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49; z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K. 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K. 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129 oraz z dnia 19 września 2008 r., sygn. K. 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124

ciagle w powiązaniu z jej przedmiotem. Żadna z tych poprawek, wprowadzających pewne nowe rozwiązania, nie wykroczyła poza zakres przedmiotowy projektu.

Kwestionowany przez Wnioskodawców sposób i tryb wnoszenia poprawek mieści się zatem w dopuszczalnym konstytucyjnie zakresie przedmiotowym poprawek zgłaszanych do projektu ustawy zarówno w toku prac komisji sejmowej nad tym projektem, po jego pierwszym czytaniu w Sejmie, jak i na etapie drugiego czytania.

Wprowadzenie owych poprawek nie naruszyło reguł art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie doprowadziło do obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji), a tym samym nie naruszyło również art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Problematyka tych poprawek, a w istocie autopoprawek inicjatorów projektu, dotycząca tak istotnych zagadnień ustrojowych – wprowadzenia zasady rozpatrywania spraw co do zasady w pełnym składzie oraz zasad wyrokowania, możliwości wszczęcia wobec sędziego Trybunału postępowania dyscyplinarnego na wniosek Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości czy zmiany w zakresie kompetencji organu podejmującego decyzję o złożeniu z urzędu sędziego Trybunału i ustalenia przesłanki wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji z powodu złożenia sędziego z urzędu przez Sejm, bez orzeczenia takiej kary dyscyplinarnej – z pewnością wymagała rozpatrzenia przez Sejm co najmniej w takim samym (o ile nie wyższym – ze względu na skalę proponowanych zmian) stopniu rzetelności i wnikliwości, jakiej wymagało uchwalenie ustawy z dnia 19 listopada 2015 r., której tryb ustawodawczy oceniał Trybunał w wyroku w sprawie K 35/15. Aby było to możliwe, to w ślad za tym wyrokiem należy powtórzyć, iż konieczne staje się spełnienie warunku „*nadania procedurze ustawodawczej rozsądnych ram czasowych*”.

Pośpiech w pracach nad omawianą ustawą nowelizującą z pewnością nie był wskazany nie tylko z uwagi na charakter normowanej materii, ale też ze

względem na znacznie szerszy zakres nowelizacji ustawy o TK niż zawarty w nowelizacji z dnia 19 listopada 2015 r., jak również wobec wprowadzenia uregulowań osłabiających sprawność tego organu (o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego stanowiska przy omawianiu konkretnych regulacji zakwestionowanych przez Wnioskodawców), w tym przez spowolnienie wydawania orzeczeń, oraz przyjmowania rozwiązań naruszających niezależność Trybunału, a przez to – godzących w ustrojowe podstawy podziału władz, lecz także z uwagi na zaistnienie okoliczności tożsamej do tej, którą zauważył Trybunał Konstytucyjny w przypadku wymienionej nowelizacji listopadowej, „*że problematyka Trybunału Konstytucyjnego – wbrew temu, co zostało wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy – jest objęta prawem Unii Europejskiej*”.

Zarzuty – dotyczące zbyt pośpiesznego trybu prac nad projektem kwestionowanej ustawy (w aspekcie naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zasady praworządności – art. 2 i art. 7 Konstytucji), w ramach którego uchwalona została ta ustawa, i co niewątpliwie miało w tym przypadku miejsce – jako mające stanowić podstawę do stwierdzenia niezgodności ustawy z Konstytucją trzeba jednak ocenić jako niezasadne, albowiem szybkość ta, sama w sobie, nie przesądza jeszcze – o czym wcześniej już była mowa – o niekonstytucyjności ustawy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w powoływanym już wyroku z dnia 23 marca 2006 r., w sprawie o sygn. K 4/06, zaprezentowany został następujący pogląd: „*Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku*

postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy”¹⁶. Pogląd ten podtrzymał Trybunał w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r., w sprawie o sygn. akt K 23/12.¹⁷

Również w wielokrotnie powoływanym już wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r., w sprawie o sygn. akt K 35/15, którym Trybunał Konstytucyjny dokonał – jak już wspomniano – oceny konstytucyjności wcześniejszej ustawy o zmianie ustawy o TK, w tym w aspekcie zarzutu wadliwości przyjętego trybu jej uchwalenia, podtrzymany został pogląd, że szybkość postępowania ustawodawczego, nawet tak istotna, jak ta, która towarzyszyła przyjęciu owej ustawy, *„sama w sobie nie przesądza o niekonstytucyjności ustawy z uwagi na wadliwy tryb jej uchwalenia”*¹⁸.

Sejm (a w pewnym zakresie także Senat) ma bowiem – o czym już była mowa – swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych w ramach przyznanej autonomii, pod warunkiem rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji). Nie ma również wątpliwości co do tego, iż „rozpatrzenie” oznacza merytoryczną analizę projektu ustawy, która wymaga zachowania odpowiednich terminów (określonych ram czasowych) stosownych do znaczenia i złożoności normowanej materii.

W wyroku w sprawie K 35/15 Trybunał Konstytucyjny uznał, iż *„pewne wskazówki co do ustaw, które nie powinny być uchwalane pośpiesznie, wynikają z Konstytucji”*. W tym aspekcie Trybunał odwołał się do treści art. 123 ustawy zasadniczej, wskazując zawarte tamże zastrzeżenie, iż *„w trybie pilnym nie można rozpatrywać rządowych projektów ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów”*¹⁹.

¹⁶ zob. przyp. 5

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 35/15, wym. w przyp. 4

¹⁹ J.w.

Mimo że postępowanie ustawodawcze, w ramach którego uchwalona została ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r., przeprowadzone zostało niezwykle pośpiesznie, to jednak owa szybkość procedur legislacyjnych, *per se* – co należy przyjąć w ślad za stanowiskiem wyrażonym w cytowanym wyżej wyroku w sprawie K 35/15 – nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności ustawy, „choć oczywiście może być oceniana negatywnie w płaszczyźnie zachowania kultury parlamentarnej i dobrych obyczajów parlamentarnych”²⁰.

Normy konstytucyjne nie określają, jak długo mają trwać prace ustawodawcze nad projektem ustawy, a szybkiego procedowania projektu ustawy nowelizującej nie można uznać za równoznaczne z takim naruszeniem trybu ustawodawczego, które byłoby podstawą uznania całej ustawy za niezgodną z ustawą zasadniczą. Pośpiech w pracach ustawodawczych nad omawianą ustawą nie doprowadził, *per se*, do naruszenia standardów konstytucyjnych.

Odnieść się też należy do kolejnej kwestii, uwypuklonej zwłaszcza we wniosku Grupy posłów I, albowiem mającej swe odzwierciedlenie w *petitum* tego wniosku. Zdaniem tego Wnioskodawcy, ustawa nowelizująca narusza również art. 186 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na brak zaopiniowania regulacji objętych tą ustawą przez Krajową Radę Sądownictwa.

Wskazując na szybkość działania Sejmu podczas procesu legislacyjnego i ostateczną formę uchwalonej ustawy, Wnioskodawca ten uznał, że ustawodawca nie zrealizował konstytucyjnego obowiązku polegającego na poddaniu ostatecznej wersji projektu obowiązkowym konsultacjom z KRS. Zarzut przeprowadzenia procesu legislacyjnego z naruszeniem tej normy Wnioskodawca połączył z równoczesnym rażącym naruszeniem zasady legalizmu, stosownie do której organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

²⁰ J.w.

Tego przepisu Konstytucji jako wzorca kontroli nie wskazują natomiast pozostali Wnioskodawcy, aczkolwiek podnoszą problem niedostatecznej konsultacji z KRS ostatecznej wersji projektu ustawy.

I tak, np. RPO – zwracając uwagę na to (o czym już była mowa), iż materia objęta procedurą legislacyjną ustawy nowelizującej wiąże się w bezpośredni sposób z funkcjonowaniem sądów i dotyczy sądownictwa, i powołując stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 35/15, że ustawa o KRS daje tej Radzie *„prawo opiniowania aktów normatywnych dotyczących wszystkich sędziów, a zatem także sędziów TK, a to z uwagi na związek tej materii z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów”* – uznał, że konsultacji z KRS oraz Sądem Najwyższym wymagała poprawiona wersja projektu tej ustawy. Z kolei KRS powołała ten przepis zarówno w kontekście uzasadnienia we wniosku kompetencji Rady do inicjowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak również w związku ze sformułowanym przez tego Wnioskodawcę zarzutem faktycznego nierozpatrzenia ustawy w trzech czytaniach, m.in. przez niezapewnienie Radzie *„możliwości zaopiniowania proponowanej regulacji w zasadniczym dla ustawy zakresie”*.

Kwestie związane z opiniowaniem przez KRS projektów aktów normatywnych w postępowaniu ustawodawczym, a także znaczenia opinii tego organu omówił Trybunał Konstytucyjny w powoływanym wielokrotnie wyroku w sprawie K 35/15. Trybunał wyraził w tym wyroku m.in. pogląd, że opinia KRS *„nie jest prawnie wiążąca i służy jedynie poszerzeniu wiedzy organu przygotowującego projekt aktu normatywnego i organu projekt ten rozpatrującego, to jednak jej zasięgnięcie jest konieczne zawsze, gdy projekt ten dotyczy niezależności sądów i niezawisłości sędziów”*, albowiem ustawa *„jest jedyną dopuszczalną formą ingerencji organów stanowiących prawo w sprawy dotyczące władzy sądowniczej”*. Trybunał zwrócił uwagę na to, iż *„[p]rawo nie*

przesądza etapu postępowania ustawodawczego, w którym projekt ustawy powinien zostać przedłożony KRS do zaopiniowania". I przypomniał, że z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu wynika powinność wdrożenia procedury opiniodawczej już na etapie przygotowywania projektu ustawy, „*ponieważ uzasadnienie projektu ustawy powinno informować o przedstawionych opiniach, jeśli obowiązek ich zasięgnięcia wynika z przepisów ustawy*". Obowiązek zasięgnięcia opinii organu uprawnionego do jej wyrażenia (art. 34 ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu) w przypadku poselskiego projektu ustawy, w stosunku do którego nie przeprowadzono konsultacji na etapie przygotowania projektu, ciąży na Marszałku Sejmu. Realizacja tego obowiązku powinna nastąpić przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania. „*Procedura opiniodawcza powinna być inicjowana również na dalszych etapach postępowania ustawodawczego, jeśli do projektu w formie poprawek zostaną wprowadzone postanowienia dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów, o których KRS nie miała możliwości wypowiedzenia się na etapach wcześniejszych*” – stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 35/15. Zdaniem Trybunału, „*potrzeba ponownego zasięgania stanowiska KRS w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zgłoszone poprawki pozostają w ramach tego samego przedmiotu regulacji, którego dotyczył projekt i do którego KRS odniosła się lub mogła się odnieść w pierwszej swojej opinii*”²¹.

Uznając jednak, że kompetencja KRS do opiniowania aktów normatywnych nie została wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji, lecz w ustawie o KRS, Trybunał stwierdził, iż „*nie można przyjąć, że brak opinii KRS w postępowaniu ustawodawczym, którego przedmiotem był projekt ustawy o zmianie ustawy o TK, stanowił naruszenie Konstytucji przesądzające o wadliwości procedury przyjęcia ustawy*”²², i orzekł, że ustawa ta jest zgodna z art.

²¹ zob. przyp. 4

²² *ibidem*

186 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając przyjęcie takiego stanowiska, Trybunał zauważył, iż uprawnienie opiniodawcze KRS, „w zakresie, w jakim odnosi się do aktów normatywnych dotyczących niezależności sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, tj. SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz niezawisłości sędziów tych sądów, ma swoje umocowanie konstytucyjne w postaci art. 186 ust. 1 Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny jest co prawda organem orzecznictwem, ale nie jest organem sprawującym w Rzeczypospolitej Polskiej „wymiar sprawiedliwości”, w rozumieniu art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej, orzekając w imieniu RP w sprawach konstytucyjnych, w szczególności o zgodności norm prawnych z Konstytucją.

Sędziowie Trybunału, jako sędziowie konstytucyjni, a zatem tzw. sędziowie prawa, niesprawujący wymiaru sprawiedliwości, nie podlegają jakimkolwiek ocenom tej Rady. Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie wchodzi z urzędu (tak jak pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego) w skład Rady, a sędziowie Trybunału nie mają swojego, pochodzącego z wyboru przedstawiciela w KRS, albowiem ani z norm Konstytucji, ani z ustawy o KRS nie wynikają żadne uprawnienia tej Rady w zakresie uczestnictwa w parlamentarnej procedurze wyboru sędziów Trybunału. Rada jest uczestnikiem odrębnej procedury kreowania kadr wymiaru sprawiedliwości.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej gwarantuje niezawisłość sędziom konstytucyjnym w takim samym stopniu, w jakim zawarowuje ją art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziom sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych i Sądu Najwyższego, co jednak wyraźnie wskazuje na odrębność ustrojową pozycji sędziów Trybunału od pozycji sędziów innych organów władzy sądowniczej.

W zakresie zatem, w jakim kompetencja opiniodawcza odnosi się do aktów normatywnych dotyczących niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz

niezawisłości sędziów TK, jedyną podstawą prawną tej kompetencji jest ustawa. Gwarantuje ona KRS prawo opiniowania aktów normatywnych dotyczących wszystkich sędziów, a zatem także sędziów TK, a to z uwagi na związek tej materii z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów. Skoro jednak kompetencja ta ma zakotwiczenie li tylko ustawowe, to nie można przyjąć, że brak opinii KRS w postępowaniu prawodawczym, którego przedmiotem był projekt ustawy nowelizującej ustawę o TK, wobec finalnej wersji tego projektu stanowił naruszenie Konstytucji przesądzające o wadliwości procedury uchwalenia kwestionowanej ustawy. Świadczy to o zgodności ustawy nowelizującej z Konstytucją (w szczególności – z jej art. 186 ust. 1) również w tym aspekcie.

Na podstawie analizy przebiegu procedury ustawodawczej, dotyczącej uchwalania ustawy nowelizującej, nie można uznać, by uchybienia, jakie wystąpiły w toku tej procedury, nosiły znamiona niezgodności trybu uchwalenia ustawy nowelizującej z regułami przyjętymi w Konstytucji. Brak jest zatem podstaw do wnioskowania, że naruszone zostały przywołane przez Wnioskodawców wzorce konstytucyjne. Niewątpliwie natomiast w toku prac nad ustawą nowelizującą z dnia 22 grudnia 2015 r. zostały naruszone pewne standardy obyczaju konstytucyjnego i praktyki parlamentarnej, które jednak nie podlegają kognicji Trybunału.

Zachowanie konstytucyjnego trybu uchwalania ustawy, a także trybu regulaminowego, uzasadnia zatem stwierdzenie, że cała ustawa **jest zgodna z art. 2, art. 7, art. 112, art. 118 i art. 119 ust. 1, a także art. 186 ust. 1 Konstytucji** oraz z zasadą rzetelności działania instytucji publicznych.

Ustawa nowelizująca, w zakresie trybu jej uchwalenia, **nie jest zaś niezgodna nie tylko z art. 123 ust. 1, o czym już była mowa wyżej, ale także z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych Wolności.**

Art. 45 ust. 1 Konstytucji – wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjnej trybu uchwalania ustawy przez KRS – w zakresie, w jakim dotyczy prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, jak również – wskazany we wniosku Grupy posłów I – art. 13 Konwencji, należy uznać za nieadekwatne do oceny kwestionowanej ustawy, gdyż pomiędzy zakresem zaskarżenia zakwestionowanej ustawy, obejmującym zarzuty dotyczące problematyki proceduralnej, odnoszące się do trybu jej uchwalania, a przywołanymi wzorcami kontroli nie zachodzi niezbędny związek treściowy.

Przepisy te dotyczą bowiem kategorii praw i wolności obywatelskich, realizowanych w ramach postępowania przed organami wymiaru sprawiedliwości, sprawującymi wymiar sprawiedliwości, a nie kwestii związanych z ustrojem Sądu Konstytucyjnego. Nie wynika z nich powinność działania organów państwa w procesie legislacyjnym, zgodnie z obowiązującym w tym przedmiocie prawem, ponieważ powinność ta ma swe źródło wprost w – kreującym zasadę praworządności – art. 7 Konstytucji, również powołanym jako wzorzec kontroli przez tę Grupę Posłów oraz przez RPO.

Co do pozostałych przepisów ustawy zasadniczej, powołanych przez Wnioskodawców w charakterze wzorców kontroli konstytucyjnej procesu legislacyjnego – art. 10, art. 173 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji RP – zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania – na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym – z powodu niedopuszczalności orzekania.

Wskazując te wzorce Wnioskodawcy (Grupa posłów II oraz KRS) nie uzasadnili w dostateczny sposób, w jakim zakresie uchybienia, zaistniałe w toku prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą, pozostają w kolizji z zasadą trójpodziału władzy.

W uzasadnieniu wniosku KRS przepis art. 10 ustawy zasadniczej nie został ani razu wymieniony w kontekście oceny trybu uchwalania ustawy, lecz jedynie w związku z zarzutem naruszenia niezależności Trybunału

Konstytucyjnego oraz niezawisłości jego sędziów przez pozbawienie Zgromadzenia Ogólnego kompetencji do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego i przekazania organowi władzy ustawodawczej uprawnienia do złożenia sędziego Trybunału z urzędu. W tym samym aspekcie powołany został także przepis art. 173 Konstytucji, będący rozwinięciem zasady ustrojowej, zawartej w art. 10 ustawy zasadniczej.

Wniosek Grupy posłów II powołuje za to art. 10 Konstytucji jedynie w następującym stwierdzeniu: „Podstawowe założenia Nowelizacji godzą bowiem nie tylko we wskazane standardy demokratycznego państwa prawnego, w konstytucyjną zasadę niezależności władzy sądowniczej (art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziowskiej (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP)”. Wnioskodawca nie rozwija jednak tego zarzutu w argumentacji zawartej w dalszej części wniosku.

Kolejne zarzuty Wnioskodawców o charakterze proceduralnym dotyczą naruszenia obowiązku ustawodawcy, wynikającego z konstytucyjnych zasad pewności prawa oraz zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również zasady poprawnej legislacji, w zakresie wprowadzenia okresu przejściowego od ogłoszenia ustawy do dnia jej wejścia w życie, czyli odpowiedniej *vacatio legis*.

Zgodnie z art. 5 ustawy nowelizującej, weszła ona w życie z dniem ogłoszenia, a zatem bez stosownego okresu dostosowawczego, umożliwiającego zapoznanie się z nowymi przepisami i przygotowanie się ich adresatów do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z wejścia w życie owych regulacji.

W ocenie Wnioskodawców podnoszących ten zarzut, materia regulowana ustawą ma charakter ustrojowy, zaś jej waga dla sprawnego działania Sądu Konstytucyjnego oraz skutki dla obywateli są na tyle istotne, iż obowiązkiem ustawodawcy było wprowadzenie znacząco wydłużonego okresu *vacatio legis*.

Dla tego rodzaju ustaw termin ten z reguły nie powinien być krótszy niż sześć miesięcy, albowiem zbyt pochopne wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego może doprowadzić nie tylko do jego niewydolności funkcjonalnej i orzeczniczej, ale także destabilizacji ustroju państwa, opartego za zasadzie podziału i równowagi władz.

Obowiązek zachowania odpowiedniej *vacatio legis* Wnioskodawcy łączy z całą ustawą, jak i z niektórymi jej przepisami, zakwestionowanymi w różnym zakresie i przy użyciu zróżnicowanej argumentacji.

Aczkolwiek w zakresie posługiwania się instytucją *vacatio legis* ustawodawca ma znaczną swobodę w podejmowaniu decyzji, to jednak nie może to być decyzja arbitralna, niemająca dostatecznego wyjaśnienia w motywach prawodawcy i w okolicznościach, które uzasadniałyby przyjęcie pominięcia tego okresu przejściowego od ogłoszenia ustawy do dnia wejścia jej w życie. Okoliczności takie nie zostały jednak wskazane, a i motywy takiego rozwiązania nie zostały wyjaśnione ani w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, ani w toku prac parlamentarnych nad tą ustawą.

Słusznie zauważa więc RPO, iż w projekcie kwestionowanej ustawy nawet nie podjęto próby wskazania, jaki ważny interes państwa uzasadnia wprowadzenie w życie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dniem jej promulgacji.

W szczególności nie wykazano, aby za pominięciem *vacatio legis* przemawiało zagrożenie naruszenia jakiejkolwiek wartości konstytucyjnej bądź że takowa, wyraźnie wskazana, wartość uzasadniałaby konieczność nagłego wprowadzenia ustawy w życie, mimo naruszenia konstytucyjnych zasad lojalności państwa wobec obywatela oraz prawidłowej legislacji.

Podstawowy okres *vacatio legis* przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów

prawnych²³ (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 ze zm., dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych) wynosi czternaście dni, i to przy założeniu, że w konkretnym akcie normatywnym okres ten nie zostanie wydłużony.

Od zasady podstawowej, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, ustawa ta przewiduje wyjątki. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w uzasadnionych przypadkach akty te mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jeżeli jednak ustawodawca skraca okres *vacatio legis* danego aktu, ma obowiązek uzasadnić to rozwiązanie, a uzasadnienie to powinno wskazywać przyczyny, które w sposób intersubiektywnie weryfikowalny przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania.²⁴

Ani projektodawca ustawy, ani ustawodawca nie przedstawili jednak żadnych racjonalnych argumentów, które wskazywałyby na ważny interes państwa wymagający natychmiastowego wejścia ustawy nowelizującej w życie.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym we wniosku KRS, iż „ważny interes państwa w tym konkretnym przypadku wymagał wydłużenia okresu

²³ Art. 4. 1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

2. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

3. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

²⁴ Zob. G. Wierczyński. *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Oficyna 2009, komentarz do art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

vacatio legis w stosunku do podstawowego okresu czternastodniowego, albowiem termin czternastu dni nie byłby wystarczający dla dostosowania organizacji pracy Trybunału do zasad procedowania określonych w ustawie nowelizacyjnej”.

Warto przy tym również zauważyć, że we wniosku Grupy posłów I podniesiono, iż w przypadku ustawy dotyczącej funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego żaden interes nie może być na tyle ważny, by jego znaczenie miało pierwszeństwo przed koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Trybunału. Wnioskodawca ten uznaje rezygnację z *vacatio legis* za niedopuszczalną w przypadku zaskarżonej ustawy.

Ze względu na ustrojową naturę tej ustawy oraz niewątpliwie kontrowersyjny charakter jej rozwiązań, wydaje się, że interes państwa oraz zasady demokratycznego państwa prawnego sprzeciwiały się przyjęciu ustawy pozbawionej *vacatio legis*.

Brak odpowiedniej *vacatio legis* stanowi bowiem nie tylko naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego, ale również pozostaje w kolizji z art. 188 ustawy zasadniczej, uniemożliwiając realizację przez Trybunał Konstytucyjny jego ustawowych zadań. Art. 188 ustawy zasadniczej nie zawiera wyłączenia z zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego ustaw zmieniających organizację Trybunału i tryb postępowania przed Trybunałem, a brak *vacatio legis* oznacza natychmiastowe związanie nową ustawą.

Ustawa nowelizująca ingeruje w unormowania dotyczące funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz statusu sędziów tego organu. Kwestie te bez wątplenia należą zaś do materii ustrojowych, istotnych dla państwa, co determinuje konieczność wydłużenia, i to znacznego, a nie skrócenia okresu spoczywania ustawy.

Słusznie uważa KRS, iż wejście ustawy w życie z chwilą jej ogłoszenia obliczone zostało na pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego możliwości

zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy nowelizującej przed jej wejściem w życie.

Należy podzielić również kolejne argumenty zaprezentowane przez KRS, a odnoszące się do kwestii pozbawienia Trybunału Konstytucyjnego możliwości przygotowania się od strony organizacyjnej do standardów i wymogów wprowadzonych ustawą nowelizującą. Argumenty te dotyczą wprawdzie sfery racjonalności działania ustawodawcy, niewątpliwie jednak przesunięcie terminu wejścia ustawy w życie miałoby realny wpływ na funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego jako organu sądowego. Wejście w życie ustawy z dniem jej podpisania i ogłoszenia jej unormowań, wprowadzających odmienne od dotychczasowych uregulowania trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, powoduje nieuzasadniony interwał w wykonywaniu przez Trybunał zadań określonych w ustawie zasadniczej.

Zbliżony pogląd prezentuje także RPO, stwierdzając, iż „[j]edynym celem, który realizował ustawodawca wprowadzając nowelizację przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym bez stosownego okresu dostosowawczego, było uniemożliwienie zbadania jej zgodności z Konstytucją w okresie *vacatio legis*”. Zdaniem Rzecznika, cel ten „nie może być, także przez Trybunał Konstytucyjny, legitymizowany”, gdyż „polega na niedopuszczalnym obejściu Konstytucji”. Owa legitymizacja wydaje się, w rozumieniu RPO, oznaczać podjęcie procedowania w sprawach zawisłych przez Trybunałem już na podstawie znowelizowanych przepisów.

Podobnie ocenia brak *vacatio legis* I Prezes SN, stwierdzając, iż przepis art. 5 ustawy nowelizującej jest rażąco niezgodny ze wskazanymi normami Konstytucji RP, „ponieważ pozbawia Trybunał Konstytucyjny możliwości dokonania oceny konstytucyjności ustawy nowelizującej na dotychczasowych zasadach”. Brak *vacatio legis* modyfikuje – zdaniem I Prezesa SN – zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego „w taki sposób, że zmiany organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem nie będą przez Trybunał oceniane z punktu

widzenia ich zgodności z Konstytucją”, zaś przyjęcie takiego rozwiązania za akceptowalne w systemie prawnym może prowadzić do zniesienia przez władzę ustawodawczą kontroli konstytucyjności ustaw bez zmiany Konstytucji. Tym samym art. 5 ustawy nowelizującej godzi w nadrzędność Konstytucji RP w porządku prawnym, albowiem uniemożliwia kontrolę konstytucyjności tej ustawy właśnie wobec braku *vacatio legis*.

Na etapie prac legislacyjnych szereg organów i instytucji, w tym Sąd Najwyższy, Prokurator Generalny, Naczelna Rada Adwokacka oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka, a także Krajowa Rada Sądownictwa, przedstawiło negatywne opinie do procedowanego projektu, zgłaszając także wątpliwości co do zgodności projektu z Konstytucją.

Warto przypomnieć, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nadano instytucji *vacatio legis* charakter istotnego elementu realizacji zasady państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji. W wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., w sprawie o sygn. Kp 6/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „zarówno w świetle dotychczasowego orzecznictwa, jak i poglądów doktryny uznaje się, że instytucja *vacatio legis* jest elementem koncepcji państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji i znajduje swe oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa (zob. wyroki TK z: 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTKZU nr 7/A/2002, poz. 92, 22 lutego 2006 r., sygn. K 48/04, OTKZU nr 2/A/2006, poz. 15; por także S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych - Przyczynek do dyskusji o państwie prawnym [w:] Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 2000, s. 335-348). W licznych orzeczeniach Trybunał podkreślał także, że nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi element zasady prawidłowej legislacji (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75, a także T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 160). Badanie

zgodności z Konstytucją sposobu wprowadzenia w życie nowych przepisów polega na ocenie, jaki okres dostosowawczy ma charakter „odpowiedni”. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych - po ogłoszeniu nowych przepisów - swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych (por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26, oraz wyroki z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTKZU nr 3/A/2003, poz. 23 i z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98). Ocena, czy w konkretnym wypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99) ”²⁵.

Wejście w życie ustawy nowelizującej we właściwym terminie, ze względu na zawartość normatywną jej rozwiązań, ma istotne znaczenie dla obywateli, których sprawy są rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny, a także dla organizacji i sprawności funkcjonowania Trybunału. Dotyczy to nie tylko terminowego rozpoznawania skarg konstytucyjnych, ale również rozstrzygania wątpliwości sądów, zgłaszanych w ramach pytań prawnych w sprawach dotyczących praw i wolności jednostek.

W tej sytuacji bez wątpienia okres *vacatio legis* należało więc wydłużyć, dlatego że obowiązek ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1A/2010, poz. 3

prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Odpowiednia *vacatio legis* może zapewnić także ustawodawcy możliwość zmiany uchwalonych przepisów przed ich wejściem w życie, celem wyeliminowania błędów popełnionych i niedostrzeżonych na etapie prac legislacyjnych. Stanowi to także okres, który umożliwia zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności uchwalonych przepisów z Konstytucją, o ile złożony zostanie odpowiedni wniosek.

Trudno uznać za właściwą w demokratycznym państwie prawnym sytuację, w której Trybunał Konstytucyjny, zobowiązany decyzją ustrojodawcy do badania zgodności z Konstytucją aktu normatywnego, przy realizacji tego obowiązku ma do dyspozycji rozwiązanie tego konkretnego aktu, normujące tryb procedowania, które wprowadzone zostały przez tę ustawę, w warunkach, gdy właśnie przepisy regulujące procedurę owego badania stanowią przedmiot zaskarżenia do Trybunału. Treść ich w rezultacie uniemożliwia dokonanie oceny w aspekcie poprawności konstytucyjnej. W celu uniknięcia takiej, wręcz absurdałnej sytuacji, konieczne jest ustanowienie odpowiedniej *vacatio legis*.

Odnosząc się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, w których zarzuty niekonstytucyjności aktów normatywnych obejmowały również kwestie dotyczące terminu wejścia ustawy w życie, należy zauważyć, iż za naruszenie Konstytucji uznawano w zasadzie tylko te przypadki, gdy ustawodawca wiązał skutki prawne regulacji danego aktu z datą sprzed jego publikacji, a więc w istocie w sytuacji rażącego naruszenia zasady *lex retro non agit*.

W orzeczeniu z dnia 18 października 1994 r., w sprawie o sygn. K. 2/94, a więc przed wejściem w życie obowiązującej obecnie Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów musi polegać na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio*

legis ma charakter "odpowiedni" do ich treści i charakteru. Założeniem wyjściowym jest uznanie adekwatności okresu 14 dni jako przewidzianego ogólnie przez ustawodawcę. Ocena "odpowiedniości" *vacatio legis* zależy też jednak od innych zasad i wartości konstytucyjnych, odnoszących się do danej regulacji prawnej.²⁶

Problematykę ustanawiania odpowiedniego okresu spoczywania ustawy Trybunał Konstytucyjny szeroko omówił w wyroku z dnia 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02, wyjaśniając przyczyny ukształtowania się dość ostrożnej linii orzecznictwa w takich sprawach. Zwrócił zwłaszcza uwagę na problem *vacatio legis* w sytuacji, gdy kwestionowany termin wejścia w życie ustawy już minął, a z takim przypadkiem mamy właśnie do czynienia w niniejszej sprawie²⁷. W powołanym wyroku Trybunał stwierdził, iż może orzec niezgodność z Konstytucją przepisu przewidującego zbyt krótki okres *vacatio legis* wyłącznie w przypadku stwierdzenia, iż okres ten prowadzi do rażącego naruszenia zasad wywodzących się z art. 2 ustawy zasadniczej, lecz „nie ma kompetencji do ustalania właściwego okresu, ani możliwości bezpośredniego wpływania na jego ustalenie”²⁸, a zatem – jako ustawodawca negatywny – nie może zastąpić ustawodawcy i zadekretować właściwego okresu spoczywania ustawy.

Trybunał podkreślił, że ustalenie właściwej *vacatio legis* stanowi wyłączną kompetencję Sejmu, który musi wziąć pod uwagę charakter ustawy oraz warunki, w jakich ma ona funkcjonować. Oznacza to, iż w przypadku ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności uregulowania, zawierającego termin wejścia ustawy w życie, akt ten musi „wrócić do Parlamentu, który określiłby nowy termin jej wejścia w życie”²⁹.

²⁶ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 1994 r., sygn. K. 2/94, OTK w 1994 r., nr 2, poz. 36

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75

²⁸ J.w.

²⁹ J.w.

Warto jednak przypomnieć jeszcze inne argumenty, jakie w tym wyroku podniósł Trybunał, nakazujące zachowanie szczególnej ostrożności przy dokonywaniu oceny konstytucyjności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania w kwestii ustalenia w ustawie jej okresu *vacatio legis*. Trybunał zwrócił uwagę na następstwa ewentualnego uznania, już po wejściu w życie ustawy, iż przewidziany przez nią okres *vacatio legis* był zbyt krótki. Gdy zatem okres *vacatio legis* „odpowiada generalnym założeniom z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu, uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby nastąpić tylko w rażących przypadkach. Orzeczenie takie spowodowałoby bowiem konieczność stosowania fikcji, iż ustawa nie zaczęła obowiązywać a jej wejście w życie, w kształcie merytorycznie niezmienionym, uzależnione byłoby od ponownej decyzji Parlamentu” – uznał Trybunał³⁰.

Należy przy tym dodać, że ani ten wyrok, ani żadne z innych orzeczeń w dorobku orzeczniczym Trybunału w kwestii problematyki okresu spoczywania ustawy, nie dotyczyło jakiegokolwiek ustawy o charakterze ustrojowym, która wchodziłaby w życie bezpośrednio z ogłoszeniem, a zatem bez *vacatio legis*. Nie tylko, dlatego że taka ustawa, czy jej unormowania, nie były przedmiotem kontroli Trybunału, ale i dlatego że ustawy o charakterze ustrojowym nie były pozbawiane *vacatio legis*.

Tak więc poglądy prawne, przedstawione przez Trybunał w sprawie K 55/02, mogłyby mieć znaczenie w niniejszej sprawie, ale jedynie w sytuacji, gdyby ustawodawca przewidział jakiś oznaczony okres *vacatio legis* (choćby formuła którego ma w pewnym sensie charakter techniczny), który dałoby się ocenić w kategoriach poprawności konstytucyjnej, w aspekcie, wynikających z art. 2 Konstytucji, materialnoprawnych postulatów pod adresem ustawodawcy, a mianowicie - ochrony interesów w toku, zachowania przewidywalności

³⁰ J.w.

postępowania organów państwowych i niezaskakiwania obywateli nowymi regulacjami prawnymi.

Jednak w omawianej ustawie nowelizującej ustawodawca takiego okresu w ogóle nie przewidział, a brak odpowiedniej *vacatio legis* w przypadku ustawy regulującej postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma znaczenie – niewątpliwie – ustrojowe, gdyż przekłada się na możliwość (a faktycznie – niemożność) dokonania oceny decyzji ustawodawcy przez Trybunał.

Pominięcie *vacatio legis* w ustawie nowelizującej w istocie prowadzi do (a jak twierdzą Wnioskodawcy – o to chodziło projektodawcom) wyłączenia możliwości zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy nowelizującej przed jej wejściem w życie.

Warto przypomnieć, iż uzasadnienie projektu ustawy milczy w kwestii *vacatio legis*, które zresztą, co wynika z pierwotnej wersji tego projektu (vide: art. 5 z druku sejmowego nr 122), miało wynosić 30 dni.

Kierując się regułą racjonalności działania ustawodawcy, trudno jest ocenić przyczyny, które, w toku prac parlamentarnych nad projektem, doprowadziły do odejścia od powszechnie przyjmowanej, mającej swój konstytucyjny rodowód i potwierdzonej orzecznictwem konstytucyjnym, zasady. Jakikolwiek, dające się uznać za konieczne, względy nie przemawiały w przypadku tak ważnej ustawy ustrojowej za przyjęciem zaistnienia nadzwyczajnej sytuacji, która wymagałaby nagłej i pilnej reakcji ustawodawcy.

W szczególności – posługując się analogią do art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – z całą pewnością nie można tu mówić o ryzyku wystąpienia nieodwracalnych szkód bądź poważnym zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia.

Jako że nie wystąpiły żadne okoliczności usprawiedliwiające, z rodzaju wyżej wskazanych, to należy podkreślić, iż niewątpliwie doniosłość wprowadzanych zmian w ustawie o TK przemawiała za koniecznością wydłużenia terminu *vacatio legis* znacznie ponad termin 14 dni.

Mając na uwadze powyższe, **należy uznać art. 5 ustawy nowelizującej za sprzeczny z art. 2, art. 7 i art. 188 Konstytucji.**

W tym stanie rzeczy dokonywanie oceny konstytucyjności tego rozwiązania przez pryzmat pozostałych podniesionych przez Wnioskodawców wzorców konstytucyjnych (art. 8, art. 45 ust. 1, art. 88 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) należy uznać za zbędne, a to przemawia za umorzeniem postępowania w tym zakresie na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK

Podstawowe zarzuty podniesione w pięciu wnioskach, które wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kontroli konstytucyjności ustawy nowelizującej, dotyczą zastrzeżeń wobec szczegółowych unormowań tego aktu i zostaną przedstawione w kolejności przyjętej w systematyce zaskarżonej ustawy (z wyjątkiem omówionego już art. 5 ustawy nowelizującej), lecz już w odniesieniu do zmienionych tymi unormowaniami przepisów ustawy o TK.

Większości zaskarżonym we wnioskach przepisom ustawy o TK, w brzmieniu nadanym regulacjami ustawy nowelizującej, można niewątpliwie przypisać doniosłą wagę zarówno dla pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jak i statusu sędziów Trybunału. W różnym jednak stopniu wprowadzone zmiany, zawarte w ustawie nowelizującej, wpływają na możliwości efektywnego wykonywania przez Trybunał zadań wynikających z Konstytucji, a niektóre z wprowadzonych rozwiązań wywołują istotne zastrzeżenia konstytucyjne. W różnym stopniu owe rozwiązania mogą stać się także źródłem wątpliwości interpretacyjnych.

Niewątpliwie zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą wydają się powodować niespójność wewnętrzną przepisów regulujących tryb postępowania przed Trybunałem, jak też niespójność o charakterze systemowym, tj. w relacji nowych unormowań ustawy o TK do unormowań zawartych w innych aktach

normatywnych i odnoszących się do kwestii analogicznych do tych, które reguluje ustawa o TK po nowelizacji.

Zaskarżone regulacje można podzielić na grupy, uwzględniając zakres problematyki będącej przedmiotem zawartych w nich rozwiązań. Pierwsza grupa obejmuje zagadnienia ustrojowe z zakresu statusu sędziego Trybunału, druga dotyczy zasad postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i obejmuje zwłaszcza kwestie organizacyjne i proceduralne, mające jednak istotne znaczenie dla funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, albowiem wpływające na sprawność wykonywania przez Trybunał zadań postawionych przez ustrojodawcę, zaś ostatnia grupa to przepisy intertemporalne i epizodyczne.

Ze względów pragmatycznych szczególną uwagę należy zwrócić na zasadnicze tezy zarzutów podniesionych przez Wnioskodawców wobec tych grup przepisów.

Pierwszy z zakwestionowanych w omawianych wnioskach przepisów, należący do pierwszej grupy, to art. 8 pkt 4 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej, przy czym należy zauważyć, iż w sposób wyraźny treść tego przepisu po nowelizacji wiąże się z zawartością normatywną dodanego art. 31a ustawy o TK oraz nowego brzmienia art. 36 tej ustawy (zmiany te ujęte zostały w art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy nowelizującej), a pośrednio także z art. 28a ustawy o TK (dodanym art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej), kreującym uprawnienie do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK przez podmioty, które w dotychczasowym stanie prawnym nie uczestniczyły w procedurze wdrażania takowego postępowania.

Wszystkie te przepisy (art. 8 pkt 4, art. 31a oraz art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o TK), w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą, regulują istotne kwestie związane ze statusem sędziów Trybunału, dotyczące, nieprzewidzianej w dotychczasowym stanie prawnym i niebędącej suwerenną decyzją Zgromadzenia

Ogólnego Sędziów Trybunału, procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK, a nadto - nieopartego na orzeczeniu o złożeniu sędziego z urzędu zapadłym w trybie dyscyplinarnym.

Art. 8 pkt 4 ustala na nowo kompetencję Zgromadzenia Ogólnego, zastępując jego dotychczasową prerogatywę – stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego w drodze stosownej uchwały, w przypadku zaistnienia przesłanek przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o TK (w brzmieniu sprzed nowelizacji) – uprawnieniem do przygotowania jedynie wniosku do Sejmu w tej kwestii.

Z kolei, dodany art. 31a ustawy o TK przewiduje kompetencję tego Zgromadzenia do podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o złożenie sędziego Trybunału z urzędu „w szczególnie rażących przypadkach”, przez czym również w ramach realizacji w tej sprawie wniosku Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości, z jednoczesnym zobowiązaniem Zgromadzenia Ogólnego do doręczenia tym inicjatorom uzasadnienia uchwały odmawiającej takiego wystąpienia do Sejmu.

Następny przepis - art. 36 ust. 1, enumeratywnie wymienia przypadki wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału, a wśród nich – zamiast wymienionej w pkt. 4 przesłanki „prawomocnego orzeczenia o złożeniu sędziego z urzędu”, co zawsze mogło nastąpić jedynie w wyniku orzeczenia dyscyplinarnego – przewidziano nowość normatywną w zmienionym brzmieniu tego punktu: „złożenie z urzędu sędziego Trybunału przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego”.

W tym ostatnim artykule usunięto zaś dotychczasową treść ust. 2, który rozdzielał kompetencje do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału pomiędzy Prezesa Trybunału (stwierdzał – w drodze postanowienia – wygaśnięcie mandatu z powodu śmierci sędziego) i Zgromadzenia Ogólnego, które – w drodze uchwały – stwierdzało wygaśnięcie tego mandatu w pozostałych przypadkach określonych w ustawie.

Usunięto także ust. 3, który zobowiązywał Prezesa Trybunału do niezwłocznego przekazania Marszałkowi Sejmu wymienionych w ust. 2 tego przepisu decyzji organów Trybunału, stwierdzających wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału.

W miejsce dotychczasowych ust. 2 i 3 wprowadzono ust. 2, w którym powtórzono (*vide* – art. 8 pkt 4 w zmienionym brzmieniu) kompetencję Zgromadzenia Ogólnego do wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału, dodając zastrzeżenie, iż realizacja tej kompetencji nastąpić powinna „po przeprowadzeniu stosownego postępowania wyjaśniającego”. Oznacza to wprowadzenie do systemu prawnego nowej formy postępowania, o nieustalonym charakterze, wobec sędziego Trybunału, prowadzącego jednakże do skutku tożsamego z najdalej idącym w kwestii statusu sędziego orzeczeniem w postępowaniu dyscyplinarnym, lecz bez określenia zasad prowadzenia tej procedury oraz bez zapewnienia stosownych gwarancji procesowych sędziemu poddanemu tej procedurze.

Kolejny zakwestionowany przez Wnioskodawców przepis, dodany ustawą nowelizującą – art. 28a ustawy o TK, przyznaje Prezydentowi RP, a także – alternatywnie – Ministrowi Sprawiedliwości, kompetencję wnioskowania o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału (tu należy podnieść wątpliwość, czy wystąpienie z takim wnioskiem do Trybunału przez Prezydenta RP – jako że nie należy do prerogatyw prezydenckich przewidzianych w art. 144 ust. 3 Konstytucji, a nadto nie odpowiada wnioskowi, o którym mowa w pkt. 9 tego ustępu – nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów), pozostawiając decyzję o wszczęciu takowego postępowania w gestii Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, lecz z jednoczesnym zobowiązaniem Prezesa do wydania postanowienia w tej kwestii oraz do doręczenia wnioskodawcy owego postanowienia w przypadku odmowy uwzględnienia wniosku.

Należy zauważyć, iż każdy z Wnioskodawców, zarzucających wymienionym wyżej przepisom niezgodność z ustawą zasadniczą, powołał jako wzorce kontroli różne normy Konstytucji.

We wniosku I Prezesa SN – w przypadku art. 8 pkt 4 ustawy o TK wskazano w *petitum* wniosku jedynie art. 119 ust. 1 Konstytucji, odnośnie do art. 31a powołano kilka wzorców – art. 10 ust. 1, art. 119 ust. 1, art. 173 i art. 195 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej, zaś w relacji do art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 – art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 195 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 28a I Prezes SN konfrontuje z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 195 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej.

We wniosku Grupy posłów II – postulowana jest kontrola zarówno art. 8 pkt 4, art. 28a, jak i art. 31a ustawy o TK w aspekcie zgodności z art. 2 i art. 173 w zw. z art. 10 ustawy zasadniczej, przy czym art. 28a – nadto z art. 195 Konstytucji, zaś art. 31a – dodatkowo z art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 195 ust. 1, z art. 197 w zw. z art. 112, a także z art. 78 Konstytucji. Wnioskodawca ten nie kwestionuje uregulowań zawartych w art. 36 ustawy o TK.

RPO zarzuca nowemu brzmieniu art. 8 pkt 4 (art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej) oraz dodanemu art. 28a ustawy o TK (art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej) niezgodność z art. 173 w zw. z art. 10 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 8 pkt 4 – nadto – z art. 180 ust. 2 ustawy zasadniczej, podczas gdy art. 31a ustawy o TK – z art. 2, art. 45 ust. 1, a także art. 47 Karty Praw Podstawowych UE [Dz. U. UE. C. 2007.303.1, dalej: KPP].³¹

Rzecznik kwestionuje także uregulowania zawarte w art. 36 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, wskazując

³¹ Artykuł 47. Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawa Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

konsekwentnie te same wzorce, które powołał w przypadku art. 8 pkt 4 ustawy o TK w związku z zaskarżeniem pozostałych przepisów dotyczących procedury quasi-dyscyplinarnego wygaszenia mandatu sędziego Trybunału.

KRS wniosła zaś o dokonanie kontroli konstytucyjnej wymienionych przepisów (z wyjątkiem art. 28a ustawy o TK) we wzajemnym powiązaniu, a więc art. 8 pkt 4 w zw. z art. 31a oraz art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o TK. Jako wzorce kontroli Rada powołała art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173, art. 194 ust. 1, art. 195 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej. W odniesieniu zaś do art. 28a ustawy o TK, nie wiążąc tego przepisu ze wskazanymi wyżej unormowaniami, powołała jako wzorce art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173, art. 194 ust. 1, art. 195 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej.

Analiza zastrzeżeń Wnioskodawców wobec tych regulacji umożliwia pewnego rodzaju ich skondensowanie w następujące uogólnienie.

Wnioskodawcy uważają, iż wymienione przepisy zawierają rozwiązania niezgodne z wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasadą podziału władz, w myśl której ustroj państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, przy czym tylko w przypadku sądów i Trybunałów ustawa zasadnicza stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173 Konstytucji), co oznacza separację tej władzy od innych władz. Ograniczając niezależność Trybunału i niezawisłość sędziów Trybunału, zakwestionowane przepisy pozostają również w kolizji z art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Przyznanie bowiem Prezydentowi RP lub Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalnego prawa wnioskowania do Zgromadzenia Ogólnego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału (art. 28a ustawy o TK), czy – równie arbitralnego uprawnienia – do wystąpienia do tegoż Zgromadzenia z wnioskiem o wydanie uchwały o wystąpieniu z wnioskiem do Sejmu o złożenie z urzędu sędziego Trybunału (art. 31a ust. 2 ustawy o TK),

narusza podstawy ustroju państwa. W takim samym stopniu naruszeniem konstytucyjnej równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej jest wprowadzenie instytucji złożenia z urzędu sędziego Trybunału przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego. Oznacza bowiem uzależnienie losów sędziego od stanowiska większości parlamentarnej, a nie od orzeczenia sądu.

Zdaniem I Prezesa SN, przyznanie Sejmowi prawa stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału prowadzi do upolitycznienia Trybunału Konstytucyjnego. Wnioskodawca ten uważa, iż kwestionowane w tym zakresie rozwiązania prawne dopuszczają możliwość poddawania sędziego naciskom ze strony władzy wykonawczej (Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości) ze względu na przysługujące im uprawnienia związane z postępowaniem dyscyplinarnym oraz usuwaniem sędziego z urzędu. Kwestionowane przepisy uzależniają także sędziego od Prezesa Trybunału ze względu na ustawową rolę Prezesa w weryfikowaniu wskazanych wniosków. Ponadto przepisy poddają status sędziego woli większości sejmowej, decydującej o jego losie, i uzależniają Trybunał, a więc Prezesa Trybunału i sędziów Trybunału, od tej większości, a więc od czynnika politycznego, władnego sparaliżować funkcjonowanie Trybunału chociażby przez zwleknięcie z wygaszeniem mandatu sędziego. Tego rodzaju skutki wprowadzenia zakwestionowanych rozwiązań wskazują na ich kolizję z normami Konstytucji, gwarantującymi odrębność instytucjonalną Trybunału, jako organu władzy sądowniczej, od innych władz, a sędziom Trybunału – w sprawowaniu ich funkcji – niezawisłość i wyłączną podległość Konstytucji.

I Prezes SN podnosi nadto, iż rozwiązania przewidziane w art. 28a, art. 31a oraz w art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o TK w nie były częścią projektu ustawy nowelizującej poddanego pierwszemu czytaniu, jako że zagadnienia z zakresu postępowania dyscyplinarnego oraz wygaszania mandatu sędziego Trybunału nie były przedmiotem pierwotnego projektu, lecz zostały wprowadzone w wyniku

poprawek zgłoszonych już w fazie drugiego czytania. W ocenie I Prezesa SN, art. 8 pkt 4 jest zatem niezgodny z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Należy zauważyć, iż zarzut niezgodności z art. 119 ust. 1 ustawy zasadniczej (i tylko z tym przepisem) I Prezes SN podnosi w *petitum* wniosku wyłącznie wobec art. 8 pkt 4 ustawy o TK. Jednakże w uzasadnieniu tego wniosku stwierdza, iż pozostałe rozwiązania „w tych przepisach przewidziane nie były częścią projektu poddanego pierwszemu czytaniu (posłowie zapoznali się z projektem tych przepisów na posiedzeniu Komisji)”, adresując tym samym zarzut naruszenia konstytucyjnego trybu rozpatrywania projektów ustaw do wszystkich kwestionowanych regulacji, obejmujących problematykę postępowania dyscyplinarnego, inicjowania procedury złożenia sędziego z urzędu i wygaszania mandatu sędziego Trybunału.

Uwzględniając jednak sformułowane w niniejszym stanowisku argumenty, dotyczące procedury legislacyjnej uchwalenia ustawy nowelizującej w całości, w tym wnoszenia autorskich poprawek poselskich do rozpatrywanego przez Sejm projektu ustawy nowelizującej (w toku prac legislacyjnych nad tą ustawą przyjęte następnie przez Sejm propozycje wprowadzenia do projektu tej ustawy nowych regulacji oraz nadania nowego brzmienia regulacjom dotychczasowym zgłosili posłowie będący wnioskodawcami tego projektu), należy odnieść je również do wskazanych wyżej przepisów, co pozwala stwierdzić, iż nie pozostają one w kolizji z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Dotyczy to nie tylko zaskarżonego we wniosku I Prezesa SN art. 8 pkt 4 ustawy o TK, ale również – uwzględniając fakt zaskarżenia przez pozostałych Wnioskodawców ustawy w całości ze względu na tryb jej uchwalenia i powołania owej normy ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli w tym zakresie zaskarżenia przez tychże Wnioskodawców – pozostałych przepisów, o których mowa wyżej (art. 28a, art. 31a i art. 36 ustawy o TK).

Należy dodać, iż w podobnym do zawartego we wniosku I Prezesa SN tonie wypowiadają się w tej kwestii pozostali Wnioskodawcy.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich, procedura stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego, w której decydować ma Sejm i w którą mogą zostać włączone, jako organy wnioskujące, organy władzy wykonawczej (Prezydent RP, Minister Sprawiedliwości), godzi w zasadę niezależności Trybunału Konstytucyjnego i zasadę niezawisłości jego sędziów. Powierzenie Sejmowi ostatecznego orzekania o wygaśnięciu mandatu sędziego narusza zasadę niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów. Tego typu rozwiązanie w sposób oczywisty koliduje z zasadą równowagi władz - ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także może stanowić formę niedopuszczalnego z punktu widzenia Konstytucji RP nacisku organów politycznych wywieranych na sędziego konstytucyjnego, w którego kompetencjach pozostaje badanie „zgodności z Konstytucją przepisów prawa wydawanych przez te organy”.

Grupa posłów II, w odniesieniu do treści dodanego ustawą nowelizującą art. 28a ustawy o TK, uważa, że w relacji do pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego „przyznanie organom władzy wykonawczej kompetencji do inicjowania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziego TK nie znajduje żadnego systemowego uzasadnienia”. Oceniając zaś konstrukcję ustawową nowego, quasi-dyscyplinarnego postępowania zmierzającego do złożenia sędziego z urzędu, a zatem wygaszenia jego mandatu przed upływem kadencji, posługującą się niedookreślonym pojęciem „szczególnie rażących przypadków”, przewidującą powierzenie Sejmowi RP kompetencji do decydowania o złożeniu sędziego TK z urzędu, Wnioskodawca ten uznaje ową konstrukcję za niedopuszczalną w świetle art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Norma konstytucyjna stanowi, iż sędziowie są nieusuwalni, a złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Wyodrębnienie zaś z katalogu kar dyscyplinarnych sankcji w postaci złożenia sędziego TK z urzędu (co przewiduje uchylony przez art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej pkt 3 w art. 31 ustawy o TK) i powierzenie

kompetencji do jej faktycznego wymierzania Sejmowi RP prowadzi – zdaniem Grupy posłów II – do stworzenia w konsekwencji dwóch konkurencyjnych trybów egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego TK, zróżnicowanych co do procedury, co do sankcji i co do podmiotu, który ją wymierza, z których jeden (uregulowany w art. 29 ustawy o TK, przewidujący – w wyniku uchylecia pkt. 3 w art. 31 tej ustawy – jedynie kary o charakterze porządkowym) odpowiada standardom niezawisłości (przewidzianym w art. 180 ust. 2 w zw. z art. 195 Konstytucji RP), zaś drugi (art. 31a ustawy o TK) tych standardów nie spełnia.

W ocenie KRS, unormowania z art. 8 pkt 4 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2 oraz art. 31a ust. 1, 2 i 3 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, „w sposób rażąco naruszają Konstytucję w zakresie, w jakim pozbawiają Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz przekazują Sejmowi (organowi władzy ustawodawczej) uprawnienie do złożenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z urzędu, skutkujące wygaśnięciem jego mandatu, zaś Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem w sprawie złożenia sędziego z urzędu”. Przepis zaś art. 28a, dodany ustawą nowelizującą, przyznając Prezydentowi RP oraz Ministrowi Sprawiedliwości „prawo do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału Konstytucyjnego wkracza w niezależność Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłość jego sędziów, przekraczając dozwolone prawem granice przenikania się władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.” Przepisy te – zdaniem KRS – „naruszają wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadę trójpodziału i równowagi władz oraz wprowadzają możliwość przenikania władzy ustawodawczej we władzę sądowniczą”, w następstwie czego prowadzą do naruszenia niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłości jego sędziów (art. 173 i art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Dokonując oceny poszczególnych przepisów wchodzących w skład kompleksu rozwiązań, odnoszących się do procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK przez organ pozasądowy, koniecznie należy podkreślić, że o ile niektóre z nich zawierają regulacje konstytucyjnie dopuszczalne, to jednak cała ta konstrukcja, składająca się z przepisów, które wprowadzono ustawą nowelizującą, dotknięta jest nie tylko wadą dysfunkcjonalności, mającej w pewnym zakresie wymiar tragikomiczny, ale prowadzi wprost do naruszenia standardów konstytucyjnych.

Powierzenie Sejmowi ostatecznego orzekania o złożeniu sędziego z urzędu niewątpliwie narusza zasadę niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów. Sędziowie Trybunału orzekają w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją, dlatego rozwiązanie, przewidujące rozstrzygający głos Sejmu w sprawie wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji, należy widzieć jako formę niedopuszczalnej presji na decyzje sędziów Trybunału.

Niezawisłość sędziowska ma dwa aspekty – wewnętrzny oraz zewnętrzny. Wewnętrzny to subiektywnie odbierane poczucie niezawisłości, ale dla społecznego odbioru organów władzy sądowniczej (sądów i trybunałów, którym Konstytucja gwarantuje odrębność i niezależność od innych władz) jako organów bezstronnych szczególne znaczenie ma ów aspekt zewnętrzny, obiektywny. Trybunał, który zostanie pozbawiony waloru niezależności (zwłaszcza od władzy ustawodawczej, której efekty pracy stanowią przecież podstawowy przedmiot kontroli konstytucyjności), nie będzie postrzegany jako organ niezależny, złożony z niezawisłych sędziów, a przy tym jest wątpliwe, by w warunkach zagrożenia tej niezależności był w stanie realizować w praktyce orzeczniczej zasady demokratycznego państwa prawnego. Taki stan rzeczy może prowadzić do tego, że niezwykle istotny instrument ochrony praw i wolności konstytucyjnych – w postaci skargi z art. 79 ust. 1 Konstytucji – byłby postrzegany jako środek prawny niemający faktycznego znaczenia.

Relacje pomiędzy Sejmem a sędziami konstytucyjnymi zostały (z punktu widzenia odrębności władzy sądowniczej od innych władz) określone w sposób gruntowny i wyczerpujący w Konstytucji i sprowadzają się one wyłącznie do indywidualnego wyboru przez tę Izbę parlamentu osoby wyróżniającej się wiedzą prawniczą na sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP).

Taką ocenę charakteru tych relacji potwierdza treść art. 196 Konstytucji RP, który wszelkie procedury w zakresie spraw dotyczących immunitetu sędziego Trybunału powierza samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu bądź też jego Prezesowi. Konstytucja nie upoważnia władzy ustawodawczej do poszerzania tych relacji, ponieważ art. 197 Konstytucji RP³² zezwala na uregulowania ustawowe tylko w zakresie organizacji (czytaj: wewnętrznej) Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem.

Oznacza to, że – z punktu widzenia norm Konstytucji – kwestia statusu sędziego Trybunału, w tym jego praw i obowiązków oraz pozostałych kwestii związanych ze sprawowaniem mandatu sędziego – poza regulacjami na poziomie samej Konstytucji – stanowi wewnętrzną, suwerenną sprawę samego Trybunału i może być ona rozstrzygana wyłącznie w drodze decyzji podejmowanych przez organy Trybunału Konstytucyjnego. Art. 173 ustawy zasadniczej tę odrębność decyzyjną organom Trybunału gwarantuje.

Nadanie nowego brzmienia pkt. 4 w art. 8 ustawy o TK, czyli w katalogu kompetencji Zgromadzenia Ogólnego TK, prowadzi do pozbawienia tego kolegiального organu Trybunału uprawnienia do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału, a więc do realizacji właśnie tej niezwykle istotnej funkcji tego organu, gwarantującej zachowanie odrębności ustrojowej Trybunału od innych władz, zastępując ją jedynie uprawnieniem o charakterze czynności

³² Art. 197. Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.

technicznej - do „przygotowania wniosku do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału, w przypadkach określonych w art. 36 ust. 1”. Niekonstytucyjność takiego rozwiązania jest oczywista.

Przepis ten mógłby zachować ową techniczną treść, lecz pod warunkiem, że nie zawierałby tak skonstruowanego odwołania (na ten temat szerzej w dalszej części stanowiska).

Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd wyrażony w doktrynie prawa konstytucyjnego, iż ustawowe określenie przesłanek utraty stanowiska, a także procedury podejmowania rozstrzygnięć w takiej sprawie, muszą gwarantować zachowanie szczególnej pozycji Trybunału w strukturze władzy państwowej. *„Wykluczone – w dzisiejszym stanie konstytucyjnym – byłoby natomiast przyznanie Sejmowi możliwości odwołania sędziego TK, zwłaszcza w oparciu o tak mglistą przesłankę, jaką było kiedyś »sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu«”,* podnosi w komentarzu do art. 194 Konstytucji RP³³ prof. Leszek Garlicki, opierając się na wyrażonych wcześniej w nauce prawa konstytucyjnego poglądach³⁴.

W świetle przedstawionych wyżej poglądów doktryny należałoby zatem uznać za niedającą się pogodzić z konstytucyjnie gwarantowaną zasadą niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej) i odrębności ustrojowej Trybunału (art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji), regulację zakładającą, iż to wyłącznie Sejm, na – przewidziany w nowym brzmieniu art. 8 pkt 4 ustawy o TK – wniosek Zgromadzenia Ogólnego, ma ostatecznie decydować nie tylko o wygaśnięciu mandatu sędziego Trybunału w przypadkach

³³ Art. 194. 1. 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.
2. Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

³⁴ W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, pod red. T. Dębowskiej-Romanowskiej, A. Jankiewicza, Warszawa 1999, s. 178, cyt. w ślad za L. Garlickim, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, t. IV, uwagi do art. 194, s. 7 - 8

określonych (po części – na nowo) w art. 36 ust. 1 ustawy o TK, i to nie tylko w niezmiennych punktach od 1 do 3 (śmierć sędziego, zrzeczenie się urzędu, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe), lecz również o faktycznym złożeniu z urzędu sędziego Trybunału – na podstawie zmienionego brzmienia art. 36 ust. 1 pkt 4, w powiązaniu z dodaną ustawą nowelizującą art. 31a ust. 1 ustawy o TK.

Rozwiązanie takie pozostaje w oczywistym konflikcie z gwarancjami konstytucyjnymi, przewidzianymi w art. 180 ust. 2 w powiązaniu z art. 194 ust. 1 *in principio* ustawy zasadniczej.

Konieczne staje się przy tym zaznaczenie, że przesłanka „szczególnie rażących przypadków”, o której mowa w dodanym art. 31a ustawy o TK, jest klauzulą generalną, której treść jest co najmniej równie pojemna, jak treść, wspomnianej w przytoczonym wyżej cytacie, przesłanki „sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu”, o której stanowił art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym³⁵, a zatem unormowanie powstałe w całkowicie odmiennych warunkach ustrojowych, charakteryzujących się brakiem poszanowania dla zasad demokracji, a jednocześnie formalnie zakładających prymat władzy ustawodawczej.

Należy także szczególnie podkreślić, iż złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie sędziego w urzędowaniu czy inna decyzja podjęta wbrew woli tego sędziego, dotycząca sprawowanego przezeń urzędu, może nastąpić wyłącznie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych ściśle w ustawie.

³⁵ Art. 16. 1. Sejm odwołuje członka Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli:

- 1) zrzekł się swej funkcji,
 - 2) na skutek choroby, ułomności lub upadku sił stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków,
 - 3) został skazany wyrokiem sądu,
 - 4) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu,
 - 5) prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym został skazany na karę usunięcia z zajmowanego stanowiska.
2. W razie śmierci członka Trybunału Sejm stwierdza wygaśnięcie jego mandatu.
3. Uzupełnienia składu Trybunału na miejsce opróżnione z przyczyn określonych w ust. 1 i 2 Sejm dokonuje nie później niż w okresie trzech miesięcy od odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu członka Trybunału. Członek Trybunału wybrany w tym trybie pełni swoje funkcje do końca kadencji, na którą wybrany był jego poprzednik.

W doktrynie prawa konstytucyjnego uważa się, że „ustawowe określenie przesłanek utraty stanowiska, a także procedury podejmowania rozstrzygnięć muszą gwarantować zarówno zachowanie odrębności ustrojowej Trybunału, jak i chronić sędziego przed możliwością wywierania nacisków. W szczególności przyjęć należy, że rozstrzygnięcie o przedterminowej utracie urzędu może być podejmowane tylko przez sam Trybunał lub – wyjątkowo – przez inny organ władzy sądowniczej, a przesłanki tej utraty muszą być ujęte w postać możliwie precyzyjnych hipotez ustawowych”.³⁶

Zasada kadencyjności urzędu sędziego Trybunału oznacza, że trwanie tego urzędu zostaje z góry wyznaczone sztywnym okresem. Z tego chociażby względu nie dokonano w ustawie zasadniczej oddzielnego zaznaczenia zasady nieusuwalności sędziego konstytucyjnego.

Skoro sędzia konstytucyjny jest wybierany na okres 9-letniej kadencji, to z istoty przynależności Trybunału Konstytucyjnego do sfery władzy sądowniczej wynika założenie nieusuwalności sędziego Trybunału w okresie kadencji. Nie jest to jednakże nieusuwalność absolutna, gdyż mogą zaistnieć okoliczności obiektywne (np. w następstwie długotrwałej i nieuleczalnej choroby sędziego) bądź subiektywne (np. popełnienie przez sędziego czynu uchybiającego godności urzędu), gdy wcześniejsze odejścia z urzędu stają się konieczne. Ustawodawca konstytucyjny takich sytuacji nie opisał, uznając tym samym, iż jest to zadanie ustawodawcy zwykłego, który – o czym już była mowa – może w ustawie przewidzieć określone, lecz zarazem tylko nadzwyczajne i wyjątkowe, sytuacje utraty urzędu przez sędziego bądź wygaśnięcia jego mandatu z przyczyn niezależnych (śmierć sędziego) lub od tego sędziego zależnych (zrzeczenie się urzędu).

Niewątpliwie więc, skoro kadencyjność sprawowania urzędu przez sędziego konstytucyjnego stanowi gwarancję stabilności tego urzędu (mamy tu

³⁶ L. Garlicki, *Konstytucja Komentarz, op. cit.*, uwagi do art. 194, s.7 - 8

do czynienia ze szczególnym rodzajem nieusuwalności sędziego, a mianowicie nieusuwalności w okresie kadencji), to jego przedterminowe usunięcie z tego urzędu może – jak wyżej wspomniano – występować w sytuacjach nadzwyczajnych i przy dochowaniu tych samych gwarancji, jak w przypadku sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości (tu zachodzi bowiem wzajemna i uzupełniająca się relacja zabezpieczeń konstytucyjnych z art. 180 ust. 2 i art. 195 ust. 1 w relacji do art. 173 Konstytucji).

Rozwiązanie polegające na tym, iż każdorazowo do Sejmu będzie należeć stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego, nawet w tak oczywistych sytuacjach jak chociażby śmierć sędziego TK albo zrzeczenie się przez sędziego urzędu, może prowadzić zaś do tego, że Trybunał nie będzie prawidłowo obsadzony (art. 194 ust. 1 zd. 1 Konstytucji). Zarówno wygaszenie mandatu sędziego, jak i zachodząca w wyniku owego wygaszenia konieczność wyboru w to miejsce innego sędziego, oznacza, iż obsada Trybunału zależeć będzie od kalendarza i porządku prac Sejmu, a te – jak wiadomo – są wynikiem wyborów o charakterze politycznym, w tym także co do priorytetów w pracach parlamentarnych. W tym należy dopatrywać się również istotnej dysfunkcjonalności tego rozwiązania.

Nadanie Zgromadzeniu Ogólnemu inicjatywy omawianej procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, w powiązaniu z nowym brzmieniem art. 10 ust. 1 ustawy o TK, wprowadzonym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, może stać się dysfunkcjonalne również z przyczyn leżących po stronie samego Zgromadzenia. Jeżeli z braku wymaganego przez ten przepis *quorum* 13 sędziów, wywołanego np. chorobą więcej niż dwóch sędziów albo innymi przeszkodami w wykonywaniu obowiązków zawodowych przez tę liczbę sędziów Trybunału, Zgromadzenie Ogólne nie będzie w stanie podjąć uchwały o wystąpieniu z wnioskiem do Sejmu. Procedura wygaszenia mandatu i obsady zwolnionego stanowiska sędziego zostanie wtedy wstrzymana.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na kolejne rozwiązanie ustawodawcy. Prowadzi ono do powierzenia Zgromadzeniu Ogólnemu zadania

przeprowadzenia – jak to ujmuje znowelizowany art. 36 ust. 2 ustawy o TK – „stosownego postępowania wyjaśniającego”, poprzedzającego ewentualne wystąpienie z wnioskiem do Sejmu. Stosowne (tu powstaje pytanie – w relacji do czego?) „postępowanie” nie tylko nie realizuje gwarancji „wyjaśnienia”, ale nowa regulacja, przewidując konieczność przeprowadzania przez Zgromadzenie Ogólne tej procedury w każdym przypadku poprzedzającym wniosek do Sejmu o wygaszenie mandatu sędziego, powoduje absurdalne sytuacje, które mogą mieć wydźwięk wręcz tragikomiczny. Jaki bowiem charakter ma mieć „wyjaśnianie” i w jakim „postępowaniu” faktu śmierci sędziego? Rodzi się kolejne pytanie, czy to postępowanie ma obejmować badanie okoliczności tego zdarzenia. Podobne refleksje wywołuje ewentualne „wyjaśnianie” faktu zrzeczenia się przez sędziego Trybunału urzędu bądź faktu skazania sędziego prawomocnym wyrokiem, o której to przesłance mowa w pkt. 3 art. 36 ust. 1 ustawy o TK w nowym brzmieniu. Czy wyrok ów, w ramach tego „postępowania wyjaśniającego”, ma być poddawany jakowejś ocenie lub kontroli Zgromadzenia Ogólnego?

Przesłanki wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji, wymienione w art. 36 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK, dotyczą zaistniałych faktów, opisują pewne zdarzenia, które wyjaśnienia nie wymagają. Ustawodawca zaś w ust. 2 tego przepisu aktualizuje obowiązek przeprowadzenia „stosownego postępowania wyjaśniającego” we wszystkich przypadkach, o których mowa w ust. 1 (być może jest to tylko efekt pośpiechu legislacyjnego).

Konkludując, należy uznać, iż nadanie Sejmowi uprawnienia do wygaszania mandatu sędziego konstytucyjnego, a zwłaszcza do usuwania sędziów Trybunału z urzędu przed upływem kadencji, stanowi wyraźne naruszenie zasady niezależności Trybunału, uzależniając zaś sędziów konstytucyjnych od innych władz, prowadzi do zagrożenia niezawisłości sędziów w procesie orzeczniczym.

W sytuacji zaś zmian, wprowadzonych w ustawie o TK przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej w zakresie składów Trybunału i przyjęcia jako zasady orzekania w pełnym składzie (art. 44 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 tej ustawy), wprowadzona procedura wygaszania mandatu sędziego może prowadzić do poważnych opóźnień w wykonywaniu przez TK powierzonych mu konstytucyjnych funkcji, do których należy przecież nie tylko hierarchiczna kontrola norm prawnych, lecz również prewencyjna kontrola aktów prawnych na wniosek Prezydenta, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa czy też ocena zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 i art. 189 Konstytucji³⁷).

Warto zatem w tym miejscu przytoczyć poglądy Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. akt K 34/15: *„Procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. Zagadnienie to jest o wiele bardziej złożone. Nie można pominąć, że wybór sędziego Trybunału na indywidualną dziewięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów. Uzupełniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. Wpływa zatem pośrednio na czynności niezależnego względem siebie organu, który z kolei rozstrzyga o sposobie realizacji kompetencji innych konstytucyjnych organów państwa, pozostających w swego rodzaju ustrojowym*

³⁷ Art. 188. 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.
- Art. 189. Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

*powiązaniu (...). Regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału mogą zatem oddziaływać na cały system sprawowania władzy publicznej i potencjalnie implikować negatywne skutki dla funkcji państwa w wielu obszarach. W tym kontekście należy także zaznaczyć, że zachowanie ciągłości funkcjonowania Trybunału oraz przestrzeganie zasady kadencyjności urzędu sędziego Trybunału są założeniami ustroju państwowego przyjętego na gruncie Konstytucji (...)*³⁸.

W kontekście oceny całej konstrukcji prawnej, dotyczącej procedury związanej z wnioskowaniem i podejmowaniem decyzji w przedmiocie wygaśnięcia mandatu sędziego konstytucyjnego – pozostającej wprawdzie poza rozstrzygnięciem w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej, dotyczącym tego sędziego – nie bez znaczenia jest uchylenie dwóch przepisów ustawy o TK, związanych z problematyką odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału (przepisy te dotyczą zakresu owej odpowiedzialności i katalogu kar dyscyplinarnych). Do tej decyzji ustawodawcy, i to tylko w zakresie jednego z tych przepisów, uchylonego przez art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej, zastrzeżenia o charakterze konstytucyjnym zgłosił jeden Wnioskodawca – Grupa posłów II.

Po pierwsze więc, w art. 28 ustawy o TK uchylony został ust. 2, który stanowi, że sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału, a po drugie – w art. 31 uchylono pkt 3, który przewiduje karę dyscyplinarną złożenia sędziego Trybunału z urzędu (tego uchylenia nie zakwestionował jednak żaden z Wnioskodawców, mimo nader istotnego znaczenia tej decyzji ustawodawcy dla całej omawianej konstrukcji prawnej). W wyniku uchylenia tego przepisu w katalogu kar dyscyplinarnych pozostały zatem tylko dwie kary – upomnienie i nagana, a zatem środki o skutkach wobec ukaranego znacznie łagodniejszych.

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185

Pozostawiając poza rozważaniami kwestie znaczenia tych decyzji ustawodawcy dla statusu sędziego TK, jak również budowania autorytetu Trybunału Konstytucyjnego, a nawet zastrzeżenia związane z gwarancją niezawisłości sędziowskiej, koniecznie należy jednak podkreślić, iż w konsekwencji takich zabiegów legislacyjnych wywołano skutek w postaci wprowadzenia do systemu prawnego rozwiązań różniących się znacząco w tej mierze od regulacji zawartych w innych ustawach, dotyczących również organów władzy sądowej. Odpowiedni do uchylonego ust. 2 w art. 28 ustawy o TK przepis o odpowiedzialności sędziego za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, zawiera art. 52 § 2 ustawy o SN³⁹. Z kolei przepis tożsamy co do treści z uchylonym pkt. 3 w art. 31 ustawy o TK odnaleźć można w art. 55 § 1 pkt 4 ustawy o SN.⁴⁰ To zaś oznacza brak spójności systemowej rozwiązań przyjętych ustawą nowelizującą.

Powyższe świadczy nie tylko o niedookreśleniu całej konstrukcji prawnej, prowadzącej przy tym do pozbawienia organów Trybunału kompetencji do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału i przekazania tej kompetencji władzy ustawodawczej (poza omówionymi wyżej zastrzeżeniami co do naruszenia taką decyzją ustawodawcy zasady podziału i równowagi władz oraz odrębności i niezależności władzy sądowej, co oznacza naruszenie art. 10 i art. 173 Konstytucji), lecz wskazuje nadto na stworzenie konstrukcji niespójnej,

³⁹ **Art. 52.** § 1. Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe i uchybienia godności urzędu.
§ 2. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego.
§ 3. Za wykroczenia sędzia może odpowiadać tylko dyscyplinarnie.

⁴⁰ **Art. 55.** § 1. Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) usunięcie z zajmowanej funkcji;
- 4) złożenie sędziego z urzędu.

§ 2. Wymierzenie kary, o której mowa w § 1 pkt 2, pociąga za sobą, przez okres trzech lat, niemożność udziału w Kolegium Sądu Najwyższego, orzekania w sądzie dyscyplinarnym oraz pełnienia funkcji.

§ 3. Wymierzenie kary, o której mowa w § 1 pkt 3, pociąga za sobą skutki wymienione w § 2 przez okres pięciu lat.

§ 4. Wymierzenie kary, o której mowa w § 1 pkt 4, pociąga za sobą utratę możliwości ponownego powołania ukaranego na urząd sędziego.

§ 5. W przypadku przewinienia dyscyplinarnego lub wykroczenia mniejszej wagi sąd dyscyplinarny może odstąpić od wymierzenia kary

asystemowej, a w wyniku uchylenia pkt 3. w art. 31 ustawy o TK – wręcz paradoksalnej.

Na ów paradoks prawny zwróciło uwagę Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w opinii z dnia 23 grudnia 2015 r. Opinii tej jednak nie wzięto pod uwagę w czasie prac nad przedłożoną Senatowi, uchwaloną przez Sejm w dniu 22 grudnia 2015 r., ustawą nowelizującą.

Konstrukcja ta, przy uchyleniu art. 31 pkt 3 ustawy o TK, wywołuje stan, w którym Trybunał, orzekający w postępowaniu dyscyplinarnym w związku z deliktem dyscyplinarnym, jakiego dopuścił się sędzia Trybunału, nie będzie mógł orzec kary złożenia sędziego Trybunału z urzędu, tzn. kary, której konsekwencją było dotychczas wygaśnięcie mandatu sędziego, na skutek popełnienia przez sędziego takiego deliktu. Najsurowszą karą pozostanie bowiem nagana.

Trzeba uznać za bezsporne, iż złożenie z urzędu sędziego Trybunału, aby pozostawało w zgodzie z postanowieniami Konstytucji, może nastąpić wyłącznie na mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Stwierdzenie bezkolizyjności z Konstytucją rozwiązania o podejmowaniu przez Sejm uchwały o wygaśnięciu mandatu sędziego, w trybie określonym zakwestionowanymi przepisami, byłoby możliwe, gdyby uznać taką uchwałę Sejmu za decyzję o charakterze deklaratoryjnym. Oznaczałaby ona, iż uwzględnienie wniosku Zgromadzenia Ogólnego na takiej podstawie następowałoby w wykonaniu wyroku sądu dyscyplinarnego. Brak jednak w katalogu kar dyscyplinarnych kary złożenia sędziego z urzędu powoduje brak podstaw do podejmowania takiej uchwały, a tym samym burzy całą opisaną wyżej konstrukcję.

W związku z powyższym uprawnione wydaje się stwierdzenie, iż owo skreślenie przez ustawodawcę pkt. 3 w art. 31 ustawy o TK przyczyniło się w znacznym stopniu do niekonstytucyjności zarówno art. 8 pkt 4, jak i art. 31a oraz art. 36 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą.

Warto na marginesie dodać, iż z omawianą wyżej problematyką wiąże się również uchylenie art. 30 ustawy o TK (które nastąpiło mocą art. 1 pkt 16 ustawy

nowelizującej, niekwestionowanego w tym zakresie przez Wnioskodawców). Przepis ten wyklucza zaskarżenie orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym w drugiej instancji, w drodze skargi kasacyjnej. Wprowadzenie takiej zmiany odróżnia (w podobnym stopniu jak zmiana katalogu kar dyscyplinarnych) regulacje dotyczące sędziów Trybunału od unormowań odnoszących się do sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Uchylenie tego przepisu uzasadniono w projekcie ustawy nowelizującej tym, iż art. 30 „w sposób nieuzasadniony ogranicza prawo obywatelskie sędziów do sądu oraz narusza zasadę równości w prawie”. Usunięcie tego przepisu z ustawy, w powiązaniu z art. 31 tej ustawy, nawet w sytuacji usunięcia z katalogu kar „złożenia sędziego z urzędu”, może prowadzić do uzyskania przez Sąd Najwyższy, który orzeka w sprawach dyscyplinarnych sędziów SN, wpływu na sprawy osobowe Trybunału Konstytucyjnego.

Gdyby nawet przyjąć, że, wprowadzana omawianą wyżej konstrukcją prawną, procedura stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego konstytucyjnego ze względu na okoliczność mieszczącą się w kategorii „szczególnie rażącego przypadku” stanowić ma swego rodzaju surogat skazania na karę dyscyplinarną złożenia sędziego z urzędu (aczkolwiek wzajemna relacja postępowania dyscyplinarnego oraz owego trybu „zastępczego”, w tym ewentualny sposób przejścia z pierwszego trybu na drugi, wywołuje istotne wątpliwości), to pozycja sędziego TK będzie w praktyce niewątpliwie gorsza niż sędziów innych sądów, albowiem zasadą postępowania dyscyplinarnego jest dwuinstancyjność oraz stosowanie gwarancji typowych postępowaniu karnemu.

Inaczej – negatywna ocena postawy sędziego, mieszczącej się pojęciu „szczególnie rażącego przypadku”, przewidzianego w proponowanej procedurze, nie przekłada się na możliwość zaskarżenia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału, o której mowa w art. 31a ust. 1 ustawy o TK, gdyż owa procedura takowego przełożenia na postępowanie dyscyplinarne nie przewiduje.

Tym bardziej brak jest nie tylko możliwości, ale wręcz prawnych podstaw do podważania uchwał Sejmu, podjętych na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, w nowym brzmieniu.

Taki stan prawny budzi nadto zastrzeżenia w aspekcie prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, które to prawo kreuje art. 78 Konstytucji (zarzut naruszenia tego prawa, z punktu widzenia konstytucyjnych praw i wolności sędziów Trybunału sformułowała, jako jedyna spośród Wnioskodawców, Grupa posłów II).

Stworzona została bowiem w wyniku wprowadzonych zmian w ustawie o TK quasi-dyscyplinarna procedura, z wyłączeniem zasady dwuinstancyjności, zmierzająca do wymierzenia sankcji o charakterze niewątpliwie dyscyplinarnym, jaką jest – przewidziane w art. 31a ust. 1 tej ustawy – złożenie sędziego z urzędu, będące do czasu nowelizacji najsurowszą karą dyscyplinarną, wymierzaną jednak w trybie opartym o gwarancje procesowe. Kwestionowana procedura takowych gwarancji nie zapewnia.

W oparciu o powyższe należy nabrać przekonania o naruszeniu przez przepisy tworzące tę konstrukcję – art. 8 pkt 4, art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o TK w powiązaniu z art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej, w zakresie uchylecia przez ten przepis art. 28 ust. 2 ustawy o TK – zasady tworzenia przepisów prawa, pozwalających na praworządne działanie instytucji publicznych, zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a – w konsekwencji – o uchybieniu zasadzie demokratycznego państwa prawnego.

Z uwagi na opisane negatywne oddziaływanie na niezawisłość sędziów Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu, a także zagrożenie naruszeniem konstytucyjnie określonego składu Trybunału – należy uznać, że **przepisy te pozostają w kolizji również z art. 194 ust. 1 zd. 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji**, a – z opisanych wyżej powodów – naruszają, w ramach ustrojowej

zasady podziału i równowagi władz, także zasadę odrębności Trybunału od innych władz państwowych (art. 173 w zw. z 10 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej).

Należy przy tym zwrócić uwagę na kuriozalny charakter omawianej procedury wygaszania mandatu sędziego Trybunału – najpierw Zgromadzenie Ogólne wnioskuje do Sejmu o złożenie sędziego z urzędu, następnie Sejm uchwałą orzeka o tym złożeniu, po czym Zgromadzenie ponownie, i to po przeprowadzeniu „stosownego postępowania wyjaśniającego”, wnioskuje do Sejmu o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu na podstawie wcześniejszej decyzji Sejmu.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że przepisy **art. 8 pkt 4, art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o TK**, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, są niezgodne z **art. 2, art. 7, art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 zd. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP**, pozostają zaś w zgodzie z art. 119 ust. 1 Konstytucji (jako wprowadzone autopoprawką poselską, o czym była mowa wyżej).

Kolejnym kwestionowanym przez Wnioskodawców przepisem, pozostającym w pewnej, lecz z pewnością mniej bezpośredniej, relacji do wspomnianej wyżej konstrukcji obejmującej procedurę stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału, jest – dodany ustawą nowelizującą – art. 28a ustawy o TK, który przewiduje możliwość wdrożenia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału na wniosek Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości.

Przepis ten może wywoływać pewne zastrzeżenia w aspekcie jego konstytucyjności, albowiem dotyka (subiektywnie stwarzać może pewien psychologiczny efekt „mrozący” – *chilling effect*, polegający na wstrzymaniu się przez jednostkę z realizacją konstytucyjnych praw podmiotowych⁴¹) gwarancji

⁴¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81

niezależności i odrębności władzy sądowniczej od innych władz (wywodzonych z art. 10 i art. 173 ustawy zasadniczej), a także gwarancji niezawisłości sędziego Trybunału (poręczonych art. 195 ust. 1 Konstytucji), w ramach których należy wskazać kadencyjność oraz zasadę nieusuwalności przed upływem kadencji (art. 180 ust. 1 w powiązaniu z art. 194 ust. 1 ustawy zasadniczej).

Uwzględniając jednak niezaprzeczalną okoliczność, iż nieusuwalność sędziego z urzędu nie może być rozumiana jako bezwzględny zakaz złożenia sędziego z urzędu, lecz jako wymóg nadzwyczajnego charakteru takiego posunięcia, a nadto wymóg, by takie złożenie następowało wyłącznie na podstawie orzeczenia dyscyplinarnego i przy zapewnieniu bezstronności orzekania w tym przedmiocie oraz prawnym zabezpieczeniu (gwarancjami procesowymi) podjęcia takiej decyzji przez właściwy, niezależny i niezawisły organ sądowy (w tym przypadku – skład sędziów Trybunału orzekający w dwuinstancyjnym postępowaniu dyscyplinarnym), uprawniona wydaje się być teza, iż sama możliwość skierowania do Trybunału wniosku o zainicjowanie takiego postępowania (niezależnie od statusu inicjatora) nie jest sprzeczna z Konstytucją.

Fakt, że wniosek ten jest kierowany przez organ władzy wykonawczej, nie przesądza jeszcze bowiem o niekonstytucyjności takiego rozwiązania. Wszak wniosek jest adresowany do organu władzy sądowniczej.

Postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego Trybunału może być przecież zainicjowane zarówno przez sam Trybunał z urzędu, jak i każdy obywatel może zwrócić się do Prezesa Trybunału z takim wnioskiem.

Art. 28a ustawy o TK nie przyznaje *de facto* Prezydentowi RP ani Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału, lecz niejako w pewnym stopniu wyróżnia te organy spośród nieograniczonej rzeszy podmiotów mogących postulować wdrożenie takowego postępowania przez Prezesa Trybunału. Przepis ten (jak się wydaje – ze względu na rangę postulatora) określa ramy czasowe, w

jakich wniosek w tym przedmiocie powinien zostać rozpoznany przez właściwy organ Trybunału. W treści normatywnej tego przepisu nie można jednak dostrzec elementów, które miałyby charakter nacisku co do sposobu rozstrzygnięcia owego wniosku.

Przewidziane w tym przepisie terminy – zobowiązujące Prezesa Trybunału do rozpoznania wniosku i podjęcia decyzji w tej sprawie oraz do doręczenia Wnioskodawcy postanowienia odmawiającego wszczęcia postępowania – ze względu na brak w tym unormowaniu, a także w pozostałych przepisach ustawy, sankcji w sytuacji ich nieprzestrzegania (np. w postaci skargi bądź inicjatywy odwoławczej), jak też nieprzypisanie innej prawnej doniosłości ewentualnemu uchybieniu tym terminom – wydają się być jedynie terminami instrukcyjnymi.

Nie wydaje się zatem, by przez to, że do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zwraca się z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału organ władzy wykonawczej, nawet tak wysokiej rangi jak Prezydent Rzeczypospolitej, lecz w stanie prawnym, w którym ostateczne rozstrzygnięcie tego wniosku i tak jest od tego Wnioskodawcy niezależne, regulacja normująca postępowanie w przypadku skierowania takiego wniosku pozostawała w kolizji z wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasadą podziału władz (w myśl której ustroj państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), a przez to godziła w podstawy ustroju państwa. Regulacja ta normuje dopuszczalną czynność postulatywną, nienaruszającą konstytucyjnie gwarantowanych zasad odrębności władzy sądowniczej od innych władz państwowych oraz niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Warto przy tym zaakcentować, iż obowiązek wskazania sytuacji – aczkolwiek mających cechy okoliczności nadzwyczajnych – w których może dojść do wcześniejszego (tzn. przed upływem kadencji) opróżnienia stanowiska sędziego konstytucyjnego, ciąży wciąż na ustawodawcy. Musi to jednak nastąpić

w zgodzie z konstytucyjnymi gwarancjami nieusuwalności sędziego, a takie zawiera art. 180 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Reasumując, należy potraktować treść normatywną **art. 28a ustawy o TK** jako określenie trybu rozpoznawania takich wniosków (wskazują na to chociażby wyznaczone w nim terminy). Dodanie ustawą nowelizującą przepisu art. 28a w ustawie o TK, w zakresie, w jakim obejmuje on jedynie czynności postulatywne organów państwowych w nim wskazanych i nie jest elementem procedury prowadzącej do złożenia sędziego z urzędu bez uprzedniego orzeczenia sądu w tym przedmiocie, **nie narusza wzorców konstytucyjnych**, powołanych przez Wnioskodawców – **art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej**.

Powołanie zaś przez KRS jako wzorców także przepisów art. 8 ust. 1 i 2 oraz ust. 2 w art. 195 Konstytucji wymaga stwierdzenia, iż nie pozostają one w niezbędnym związku treściowym z kwestionowaną regulacją, a zatem nie są adekwatnymi wzorcami kontroli art. 28a ustawy o TK.

Gdyby jednak uznano kwestionowane unormowanie za element owej pozakonstytucyjnej procedury złożenia sędziego z urzędu, o czym szerzej będzie mowa niżej, i tylko w tym zakresie, to hipotetycznie trafny mógłby okazać się zarzut naruszenia konstytucyjnych gwarancji przewidzianych w art. 180 ust. 1 w zw. z art. 194 ust. 1 ustawy zasadniczej. Takich wzorców kontroli jednak nie powołano.

Kolejnym zaskarżonym w niniejszej sprawie – zakwestionowanym przez I Prezesa SN, Grupę posłów II oraz Rzecznika Praw Obywatelskich – przepisem jest art. 10 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą.

Wnioskodawcy, kwestionując poprawność konstytucyjną tego przepisu, prezentują nieco odmienne argumenty, powołują przy tym różne wzorce konstytucyjnej kontroli (I Prezes SN - art. 10 ust. 2 i art. 173 w zw. z preambułą, art. 2 i art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej; Grupa posłów II - art. 2, art. 173 w zw. z

art. 10 oraz art. 195 ust. 1 i preambułę Konstytucji; RPO – art. 2 Konstytucji), lecz mimo to możliwe jest wyłonienie z nich podstawowego zarzutu – o dysfunkcjonalności przyjętego ustawą nowelizującą rozwiązania.

Ustawa nowelizująca nadaje temu przepisowi nowe brzmienie, zgodnie z którym uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co do zasady, mają być podejmowane kwalifikowaną większością 2/3 głosów (zamiast, jak do nowelizacji, zwykłą większością) w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału Konstytucyjnego (zamiast co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, czyli – 10).

Podkreślenia wymaga fakt, iż projektodawcy tego rozwiązania nie przedstawili żadnych argumentów, przemawiających za koniecznością podwyższenia *quorum* oraz wprowadzenia wymogu kwalifikowanej większości przy podejmowaniu uchwał, dla prawidłowego funkcjonowania Zgromadzenia Ogólnego lub skutecznego wykonywania jego zadań.

Wprowadzenie omawianej regulacji jest rozwiązaniem nie tylko prowadzącym do wewnętrznej niespójności ustawy, lecz też dysfunkcyjnym, niepragmatycznym i nieracjonalnym.

O jego niespójności, w wymiarze materialnym, można mówić ponadto przy zestawieniu nowej treści art. 10 ust. 1 z niezmienionym art. 27 ust. 1 ustawy o TK⁴². Ten drugi przepis – przez wprowadzenie, w sytuacji zaistnienia konieczności wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz na pozbawienie wolności sędziego Trybunału, wymogu podjęcia uchwały Zgromadzenia Ogólnego większością kwalifikowaną (bezwzględną) z racji na doniosłość sprawy, tak dla samego sędziego, jak i całego Trybunału – był

⁴² Art. 27. 1. Wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz na pozbawienie wolności sędziego Trybunału następuje w drodze uchwały Zgromadzenia Ogólnego, podjętej bezwzględną większością głosów, nie później niż w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku.

2. Przed podjęciem uchwały sędzia Trybunału, którego wniosek dotyczy, może złożyć wyjaśnienia Zgromadzeniu Ogólnemu.

3. W naradzie oraz głosowaniu nie bierze udziału sędzia Trybunału, którego wniosek dotyczy.

ustanowiony w celu podniesienia legitymizacji takiego rozstrzygnięcia na wyższy poziom. Dysfunkcjonalność nowego unormowania może w praktyce powodować barierę w podejmowaniu uchwał niezbędnych dla funkcjonowania Trybunału (budżetowo-finansowych, organizacyjnych, osobowych), tym bardziej jeżeli uwzględni się przewidziane w ustawie o TK kompetencje Zgromadzenia Ogólnego oraz okoliczność, że Trybunał składa się z 15 sędziów.

Potencjalnie wymóg kwalifikowanej większości prowadzi do paraliżu decyzyjnego tego gremium. Wystarczy bowiem nieobecność trzech sędziów Trybunału, a gremium to pozbawione zostanie zdolności podejmowania uchwał.

Nie jest też jasna relacja art. 10 ust. 1 ustawy o TK w nowym brzmieniu z art. 12 ust. 2 ustawy o TK, dotyczącym zasad wyboru przez Zgromadzenie Ogólne kandydatów na Prezesa Trybunału⁴³.

Mając na względzie, iż Zgromadzenie Ogólne jest uprawnione m.in. do podejmowania uchwał w sprawach osobowych sędziów Trybunału, dotyczących ich praw podmiotowych, takich jak chociażby wyrażanie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności czy przeniesienie w stan spoczynku sędziego trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków, stanowiących gwarancje niezawisłości sędziowskiej, należy stwierdzić, iż brak możliwości skorzystania z zapewnianej przez nie ochrony negatywnie wpływa na realizację konstytucyjnych gwarancji niezawisłości, o której w przypadku sędziów Trybunału stanowi art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Warto nadto powrócić do wspomnianych wcześniej utrudnień w realizowaniu inicjatywy Zgromadzenia Ogólnego w kwestii stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, w trybie omawianej wyżej quasi-dyscyplinarnej

⁴³ Art. 12. 1. (...)

2. Kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału wybiera Zgromadzenie Ogólne w ostatnim miesiącu kadencji Prezesa Trybunału spośród sędziów Trybunału, którzy w głosowaniu uzyskali kolejno największą liczbę głosów. W razie opróżnienia stanowiska Prezesa Trybunału wyboru kandydatów dokonuje się w terminie 21 dni.

procedury. Realizacja tej kompetencji (niezależnie od podniesionych wcześniej zastrzeżeń do istoty tej procedury) także może napotkać na przeszkody związane z większością kwalifikowaną.

Kreując kwestionowaną normę, ustawodawca niewątpliwie okazał się nieracjonalny, i – chociaż problematyka racjonalności działania ustawodawcy pozostaje poza sferą kognicji Trybunału Konstytucyjnego – to należy jednak zauważyć, że w tym konkretnym przypadku nieracjonalność przekłada się na istotną dysfunkcjonalność omawianego rozwiązania.

Wszystkie organy demokratycznego państwa prawnego powinny funkcjonować w oparciu o wyraźnie sformułowane w przepisie prawnym kompetencje, gwarantując zgodne z prawem i sprawne funkcjonowanie państwa. Sprawności działania Trybunału Konstytucyjnego, zapewnienie której nakazuje preambuła Konstytucji, z pewnością nie sprzyja treść art. 10 ust. 1 ustawy o TK nadana ustawą nowelizującą.

Istnienie stanu zagrożenia potencjalną dysfunkcją organu państwa, spowodowane decyzją ustawodawcy, **wskazuje na uchybienie zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zadekretowanej w art. 2 Konstytucji.**

Pozostałe powołane przez Wnioskodawców wzorce pozostają w tak odległej relacji treściowej do zawartości normatywnej kwestionowanego przepisu, iż relacja ta nie pozwala dokonywać w aspekcie tych wzorców konstytucyjnej oceny kwestionowanego unormowania. Wzorce te – to jest art. 10 ust. 2, art. 173 w zw. z preambułą i art. 45 ust. 1 Konstytucji – należy zatem w tym przypadku uznać za nieadekwatne.

Ustawa nowelizująca wprowadziła szereg istotnych zmian w przepisach obejmujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, które to zmiany – co do zasady – objęte są swobodą ustawodawcy, a także pozostają w zgodzie z art. 197 Konstytucji, upoważniającym ustawodawcę zwykłego do ustawowego określenia tej procedury.

Zmiany te obejmują m.in. przyjęcie w art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK jako zasady orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, z jednoczesnym ustaleniem w ust. 3 tego artykułu minimalnej liczby sędziów wymaganej dla pełnego składu, która to liczba uległa zwiększeniu z 9 do 13 sędziów.

W pkt 2 i pkt 3 ust. 1 tego artykułu ustawodawca dopuszcza jednak wyjątki od orzekania w pełnym składzie, ustalając zasadę orzekania w składzie 7 sędziów - w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym oraz zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zaś w składzie 3 sędziów - w sprawach dotyczących nadania dalszego biegu lub odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej oraz wnioskowi podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji (organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, a także kościoły i inne związki wyznaniowe), jak również w sprawach wyłączenia sędziego.

W art. 80 ustawy o TK dodano ust. 2, który wyznacza kolejność rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, według kolejności wpływu tych wniosków do Trybunału (za niekonstytucyjny uznają ten przepis: I Prezes SN, który jako wzorce kontroli proponuje art. 10 ust. 2 i art. 173 w związku z preambułą, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, Grupa posłów II, która wskazuje te same wzorce kontroli, z pominięciem art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, a także RPO – według którego przepis ten koliduje z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE⁴⁴).

⁴⁴ **Artykuł 47. Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu**

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawa Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Z kolei, w art. 87 ustawy o TK nadano nowe brzmienie ust. 2, ustalając w nim regułę, iż rozprawa nie może się odbyć wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie (ten przepis mieści się w zakresie zaskarżenia wskazanym przez I Prezesa SN, RPO i Grupę posłów II).

W przypadku spraw rozpoznawanych w pełnym składzie termin ten został wydłużony aż do 6 miesięcy, z jednoczesną możliwością skrócenia tych terminów (w dodanym ust. 2a – kwestionowanym jedynie we wnioskach Grupy posłów II i RPO) o połowę (tj. do 3 miesięcy w niektórych sprawach pełnoskładowych, zaś do półtora miesiąca w pozostałych kategoriach, jeżeli dotyczą bezpośredniego naruszenia wolności, praw i obowiązków, o których mowa w rozdziale II Konstytucji).

Ponadto w art. 99 nadano nowe brzmienie ust. 1, ustalając w tym przepisie, iż orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością kwalifikowaną 2/3 głosów (ze składu minimum 13 sędziów, jak ustalono to w art. 44 ust. 3 ustawy o TK, na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej).

Omówienie wymienionych wyżej regulacji należy rozpocząć od oceny nowego brzmienia art. 44 ustawy o TK, w zaskarżonym we wnioskach zakresie - tj. ust. 1 i ust. 3.

Proponowane zmiany, dotyczące zasad orzekania przez Trybunał Konstytucyjny, nie budzą – co do zasady – zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Ustawodawca, z upoważnienia konstytucyjnego (o czym już była mowa wyżej), może określić organizację Trybunału Konstytucyjnego i tryb postępowania przed tym organem.

W związku z tym sama zasada orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, przyjęta w art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, we wszystkich sprawach – z wyjątkiem tych, które zostały wyłączone z rozpoznania przez pełny skład na

podstawie pkt 2 i 3 w tym przepisie – korzysta z domniemania konstytucyjności, jako że ustawa zasadnicza nie reguluje tej problematyki i odsyła do unormowania tych kwestii ustawą zwykłą.

Wprowadzenie jako reguły orzekania przez Trybunał w pełnym składzie – aczkolwiek dotyczy to wyłącznie spraw objętych wnioskami uprawnionych podmiotów, a zatem, w głównej mierze, dokonywania kontroli abstrakcyjnej aktów normatywnych w aspekcie ich zgodności z Konstytucją bądź zgodności aktów niższego niż ustawa rzędu (wydawanych przez centralne organy państwowe) z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami – jest jednak istotną zmianą zakresową, która wymaga pogłębionej refleksji co do jej następstw.

Należy przypomnieć, że w katalogu spraw, rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, w stanie prawnym przed omawianą nowelizacją pozostawał i tak znaczący zakres spraw.

Obok bowiem rozpoznawania wniosków Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie kontroli prewencyjnej, a zatem zgodności z Konstytucją ustaw przed ich podpisaniem, a także umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją, Trybunał miał obowiązek rozpoznania w pełnym składzie: wniosku, złożonego w trybie art. 131 ust. 1 ustawy zasadniczej⁴⁵, o stwierdzenie wystąpienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenie Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; wniosku w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, a także rozpoznania sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Orzekał także w takim składzie w sprawach, o których była mowa w art. 44 ust.

⁴⁵ Art. 131. 1. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej. Gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej.

1 pkt 1 lit. e i lit. f przed nowelizacją, tj. w przypadkach, w których skład orzekający Trybunału zamierzał odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie, a także w sprawach o szczególnej zawłości lub doniosłości.

Przepis art. 44 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, nie usuwa powyższych spraw z zakresu tych, które podlegają rozpoznaniu w pełnym składzie Trybunału.

Dodaje zaś do nich rozpoznawanie prawie wszystkich spraw „wnioskowych”, obejmujących tzw. kontrolę abstrakcyjną (oprócz spraw, o których mowa w art. 188 pkt 2 Konstytucji, a zatem dotyczących kontroli na wniosek zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, które to sprawy przewidziano w art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. b do rozpoznania w składzie 7 sędziów Trybunału), co – przy wprowadzeniu w art. 80 ustawy o TK dodatkowego ust. 2, przewidującego wyznaczanie rozpraw albo posiedzeń niejawnych według kolejności wpływu spraw do Trybunału, a także nadanie nowego brzmienia ust. 2 w art. 87 tej ustawy, ustalającego zasady wyznaczania terminów rozpraw (o czym była mowa wyżej) – może w znacznym stopniu nie tylko spowolnić rozpoznawanie tych spraw, ale także odsuwać w czasie rozpoznawanie wniosków o szczególnej doniosłości, np. wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie tzw. kontroli prewencyjnej, zwłaszcza takiej kontroli w sytuacji przewidzianej w art. 224 Konstytucji (dotyczącej wniosku o kontrolę prewencyjną ustawy budżetowej, w której to sprawie rozstrzygnięcie musi zapaść nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale⁴⁶).

⁴⁶ Art. 224. 1. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje w ciągu 7 dni ustawę budżetową albo ustawę o prowizorium budżetowym przedstawioną przez Marszałka Sejmu. Do ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym nie stosuje się przepisu art. 122 ust. 5.

2. W przypadku zwrócenia się Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem, Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale.

Skutek owego rozwiązania wydaje się oczywisty – w pierwszym przypadku oznacza odsunięcie na bliżej nieokreślony czas wejścia w życie ustawy, w której kontrola prewencyjna została zainicjowana wnioskiem Prezydenta RP, a w drugim – powoduje, iż termin, ustalony stosownie do przepisów ustawy o TK (a więc nawet skrócony o połowę, co przewiduje dodany w art. 87 ustawy o TK ust. 2a), pozostaje w wyraźnej kolizji z terminem wyznaczonym Konstytucją. Kolizja ta ma charakter systemowy i z tego względu rozwiązania ją powodujące nie mogą pozostać w porządku prawnym. Szczególny interes państwa wymaga pilnej interwencji ustawodawcy w tej sprawie. Ten sam problem dotyczy wspomnianego wyżej wniosku Marszałka Sejmu, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w trybie określonym w art. 131 ust. 1 Konstytucji, choć w tym przypadku nie występuje formalna kolizja terminu ustawowego z regulacją konstytucyjną, jako że ustawa zasadnicza nie określa terminu rozstrzygnięcia wspomnianego wniosku Marszałka Sejmu przez Trybunał Konstytucyjny.

Kolejna z nasuwających się wątpliwości, związanych z omawianą regulacją (konkretnie – z art. 44 ust. 1 ustawy o TK) odnosi się do konieczności rozpoznawania w pełnym składzie spraw dotyczących hierarchicznej zgodności aktów podustawowych z aktami wyższego rzędu. Takie sprawy w dotychczasowym stanie prawnym rozpoznawane były w składach 3-osobowych, a ich przedmiot nie wydaje się mieć powagi czy stopnia złożoności wymagającej rozpoznawania zawsze w pełnym składzie Trybunału. Sprawy te nie obejmują bowiem kontroli ustaw, a więc nie stanowią elementu sądowej kontroli działalności legislacyjnej parlamentu. Nie ma zatem uzasadnienia wymóg, aby Trybunał w pełnym składzie rozpatrywał wszystkie sprawy inicjowane wnioskami w prawie wszystkich kategoriach tych spraw. Przeciwno tak sformułowanej zasadzie orzekania przez Trybunał przemawiają zwłaszcza względy pragmatyczne.

Rozpoznawanie zgodności z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami aktów podustawowych zdaje się nie wymagać zapewnienia „wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego” - jak ujmują to projektodawcy ustawy nowelizującej w uzasadnieniu projektu (druk sejmowy nr 122), tym bardziej że zawsze istnieje możliwość rozpoznania konkretnej sprawy w pełnym składzie Trybunału ze względu na zawilość czy doniosłość tejże sprawy (art. 44 ust. 2 ustawy o TK po nowelizacji).

Nie wydaje się, aby nagle zaistniała potrzeba ingerencji ustawodawcy w tej kwestii, uzasadniona jakimiś problemami wynikającymi z praktyki stosowania przepisów ustawy o TK w dotychczasowym kształcie, z której mogłaby wynikać konieczność badania zawsze przez pełny skład Trybunału zgodności tego typu aktów normatywnych z Konstytucją bądź hierarchicznej ich kontroli z innymi aktami normatywnymi, co uzasadniałoby wprowadzenie takiego rozwiązania do ustawy. Brak wystąpienia takich okoliczności potwierdza fakt, iż uzasadnienie projektu na ten temat milczy.

Nie można się za to zgodzić z twierdzeniem zawartym w cytowanym uzasadnieniu, jakoby z powodu rozpatrywania większości spraw trafiających do Trybunału przez skład pięciu sędziów owa zasada „wnikliwego i wszechstronnego rozważenia” doznawała deprecjacji.

Warto także przypomnieć, że w dotychczasowym stanie prawnym większość wniosków w przedmiocie badania konstytucyjności aktów podustawowych rozpoznawano nie w składach 5-osobowych, lecz w składach 3-osobowych, adekwatnych wobec tej kategorii spraw z przyczyn, o których była mowa wyżej.

W przypadku zaś tzw. spraw „wnioskowych”, uznanych za szczególnie zawiłe albo o szczególnej doniosłości, zarówno w sprawach podlegających rozpoznaniu w składzie 5-osobowym, jak i w sprawach rozpoznawanych w składach 3-osobowych, Prezes Trybunału mógł rozstrzygnąć o przekazaniu ich

do rozpoznania w pełnym składzie, z własnej inicjatywy lub na wniosek składu orzekającego.

Przewidziane w art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, ustalenie właściwych składów Trybunału prowadzi zaś do skutku w postaci wymogu orzekania w pełnym składzie co do wniosków o stwierdzenie niezgodności z aktami wyższego rzędu przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe, podczas gdy np. o zgodności ustaw z Konstytucją w razie wszczęcia postępowania pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną, częstokroć w sprawach o kluczowym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sądu czy w sprawach mogących dotyczyć naruszenia wolności i praw obywatelskich, orzekać ma – na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a – skład 7 sędziów Trybunału.

Wprowadzenie nowych zasad organizacji orzekania przez Trybunał w określonych kategoriach spraw, stanowiąc wykonanie upoważnienia konstytucyjnego zawartego w art. 197 ustawy zasadniczej, korzysta z domniemania konstytucyjności, a krytyczna ocena przyjętych rozwiązań dotyczy – w istocie – racjonalności działania ustawodawcy.

Jednakowoż, nowe brzmienie **art. 44 ust. 1 ustawy o TK**, w zakresie, w jakim przewiduje, iż Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie w sprawach wszystkich wniosków o zbadanie zgodności podustawowych aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi czy ustawami, **wyduje się pozostawać w kolizji z dyrektywą zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych, która to dyrektywa zawarta została w preambule Konstytucji RP.**

W tym zakresie omawiany przepis może być **niezgodny z art. 2 w zw. z preambułą Konstytucji**. Wspomniane wyżej, potencjalne skutki obowiązywania tej regulacji nie gwarantują bowiem zapewnienia rzetelnego i sprawnego działania Trybunału Konstytucyjnego.

Przyjęcie natomiast w art. 44 ust. 3 ustawy o TK – jako zasady niepodlegającej wyjątkom – minimalnej liczby 13 sędziów dla skompletowania pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego może powodować zasadniczą trudność w wykonywaniu przez Trybunał obowiązków nałożonych na Sąd Konstytucyjny przez art. 188 ustawy zasadniczej. Powoduje bowiem istotną trudność w funkcjonowaniu Trybunału.

Rozpoznawanie w istocie każdej sprawy, która została wszczęta na podstawie wniosku, dotyczącej nawet pojedynczego przepisu ustawy bądź rozporządzenia (na co zwrócono wyżej uwagę), w pełnym, 13-osobowym składzie Trybunału może doprowadzić do paraliżu Sądu Konstytucyjnego. Instytucja wyłączenia sędziego z rozpoznawania konkretnej sprawy (co może występować w miarę często, np. z powodu uczestnictwa sędziego w pracach legislacyjnych nad kontrolowanym aktem normatywnym, przy braku jakiegokolwiek karencji pomiędzy sprawowaniem przez sędziego mandatu parlamentarzysty a wyborem na urząd sędziego Trybunału), w połączeniu z wypadkami losowymi (np. choroba sędziego), mogą powodować, że wiele spraw nie zostanie rozpoznanych bądź ich rozpoznawanie będzie długotrwałe.

Do tego zbioru okoliczności spowalniających postępowania przed Trybunałem należy dodać wprowadzenie – w art. 80 ust. 2 ustawy o TK – zasady wyznaczania rozpraw i posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, według kolejności wpływu spraw do Trybunału oraz zasady wyznaczania – zgodnie z art. 87 ust. 2 tej ustawy – rozprawy nie wcześniej niż przed upływem 6 miesięcy od doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o terminie rozprawy, co zresztą następuje dopiero po dokonaniu, także według kolejności wpływu, wstępnej kontroli wniosku.

Oba te przepisy – w zakresie, w jakim, we wzajemnej relacji, dotyczą wstępnej fazy postępowania przed Trybunałem, a mianowicie wyznaczenia terminu rozprawy – uniemożliwiają wcześniejsze rozpoznanie przez Trybunał spraw, których pilne rozstrzygnięcie może mieć istotne znaczenie dla interesów

państwa bądź wynikać z konieczności zagwarantowania praw i obowiązków człowieka i obywatela.

Nie usuwa tej bariery w uzyskaniu pilnego orzeczenia ze względu na szczególny interes państwa (np. pilna kontrola ustawy budżetowej, o czym już była mowa) również wprowadzony do art. 87 przepis ust. 2a.

W tej sytuacji należy uznać, iż **art. 80 ust. 2 oraz art. 87 ust. 2** w zakresie, w jakim przewidują zasady wyznaczania terminów rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w sprawach, w których przepisy Konstytucji – art. 131 ust. 1 i art. 224 ust. 2 – przewidują szczególny tryb rozpoznawania tych spraw, **są niezgodne z art. 2 oraz z preambułą do Konstytucji**, wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych, nie są zaś niezgodne z art. 10 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP.

Z kolei, dodany ustawą nowelizującą, **art. 87 ust. 2a ustawy o TK**, w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości dalej idącego skrócenia określonych w ust. 2 tego artykułu terminów rozpoznania spraw, jeżeli rozstrzygnięcie danej sprawy ma istotne znaczenie dla ważnych interesów państwa bądź praw czy wolności obywatelskich, **jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP oraz z preambułą do Konstytucji**, wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych. Nie jest zaś niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP, jak również nie pozostaje w bezpośrednim związku treściowym z realizacją prawa do sądu, sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, choć można też wyobrazić sobie taki ściślejszy związek *in concreto*.

Ustalenie pełnego składu Trybunału w liczbie 13 sędziów można ocenić jako rozwiązanie przede wszystkim niepraktyczne i w takim stopniu dysfunkcyjne, iż staje się niekonstytucyjne, gdyż potencjalnie pozbawia organ władzy sądowniczej, realizujący kompetencje wynikające wprost z ustawy zasadniczej, możliwości realizacji tychże kompetencji, zwłaszcza że – zgodnie z

art. 99 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą – orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie mają zapadać większością 2/3 głosów (uwagi w tej kwestii sformułowane zostały w dalszej części niniejszego stanowiska).

W systemie trójpodziału władz żadna władza nie może paraliżować, a nawet hamować, innej władzy, niwecząc zakres jej kompetencji, bez uprzednich zmian w ustawie zasadniczej. Władza ustawodawcza nie może zatem tworzyć prawa ustrojowego władzy sądowniczej, czy też dotyczącego postępowania przed organami tej władzy, które staje się awykonalne i prowadzi do jej niedowład przez uniemożliwienie wykonywania obowiązków orzecznich.

Za wprowadzeniem takich rozwiązań miała przemawiać teza, którą wyrażała strona inicjująca projekt ustawy nowelizującej w toku prac legislacyjnych nad tym projektem, że orzekanie z udziałem większej liczby sędziów niż dotychczas, a także wolniej niż dotychczas – co ustawa niestety powoduje niezależnie od zaangażowania sędziów – do tego w oderwaniu od bieżącego znaczenia wydawanych orzeczeń, ma uczynić orzecznictwo Trybunału bardziej rzetelnym i obiektywnym. Nie wydaje się jednak możliwa do udowodnienia teza, że im więcej sędziów uczestniczy w rozpoznawaniu sprawy, tym sprawiedliwsze orzeczenie zapadnie. Dokonanych w ustawie o TK zmian w omawianym wyżej zakresie nie można uznać za takie działania prawodawcy, które byłyby efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji, znajdującej racjonalne uzasadnienie.

Trudno bowiem uznać za racjonalne działanie ustawodawcy, które, w ramach realizacji celu rzekomego usprawnienia pracy Trybunału Konstytucyjnego, wprowadza rozwiązania prawne mogące w istocie znacznie osłabić sprawność tego organu władzy sądowniczej.

Słusznie zauważa I Prezes SN, iż przyjęte rozwiązania prawne są niezgodne z zasadą zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz zasadą racjonalności ustawodawcy.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają przecież niezwykle istotne znaczenie dla funkcjonowania sądów stosujących prawo, zaś spowolnienie pracy Trybunału Konstytucyjnego może realnie powodować wydłużenie postępowań sądowych w sprawach, w toku których sądy kierują pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Chociaż pytania prawne nie podlegają rozpoznawaniu w pełnych składach Trybunału, to jednak potencjalne zagrożenie sprawności Trybunału, ze względu na wzrost liczby spraw rozpoznawanych w pełnych składach, może mieć przełożenie na terminowość rozpoznawania pytań prawnych. To samo dotyczy rozpoznawania skarg konstytucyjnych.

Nie można jednak podzielić zastrzeżeń I Prezesa SN, KRS i RPO dotyczących naruszenia – przez znowelizowany przepis art. 44 ustawy o TK – prawa do sądu, zagwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skoro bowiem ustawodawca, w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym, przyjął zasadę rozpatrywania tych spraw przez skład 7 sędziów Trybunału, a orzeczenia w tychże sprawach mają zapadać zwykłą większością głosów, to nie można zarzucać temu rozwiązaniu, iż może ono godzić wprost w prawo obywateli i innych podmiotów do sądu. Wskazany wzorzec konstytucyjny nie wydaje się być zatem adekwatny do kontroli konstytucyjności tego rozwiązania legislacyjnego, mającego charakter organizacyjny. Wskazane wyżej, potencjalne zagrożenie sprawności działania Trybunału może ewentualnie przełożyć się na naruszenie prawa podmiotów prywatnych do rozpoznawania ich spraw sądowych bez nieuzasadnionej zwłoki, ale to jest niebezpieczeństwo dopiero potencjalne, podczas gdy kwestia sprawności działania Trybunału jawi się już jako aktualna.

Ustawodawca, tworząc normy prawne w kształcie uniemożliwiającym rzetelne i sprawne działanie Trybunału Konstytucyjnego – będącego wszak jednym z najważniejszych organów demokratycznego państwa prawnego – w zakresie kontroli konstytucyjności norm prawnych kreowanych przez tegoż

ustawodawcę, narusza podstawowe zasady ustrojowe owego państwa prawnego. Za taką normę należy uznać regulację zawartą w **art. 44 ust. 3 ustawy o TK**, w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą, co oznacza, iż **pozostaje ona w kolizji z art. 2 i art. 173 w zw. z art. 10, a także art. 188 Konstytucji. Nie jest zaś niezgodna z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.**

W kwestii zaś pozostałych wzorców wskazanych przez Wnioskodawców zachodzi w tym przypadku przesłanka zbędności orzekania i umorzenia postępowania w tym zakresie.

Na marginesie, warto w tym miejscu odnieść się do powołanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich – jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie zarówno w przypadku omawianej wyżej regulacji art. 44 ust. 3, jak również w odniesieniu do art. 80 ust. 1, art. 87 ust. 2 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu wprowadzonym ustawą nowelizującą, a także w odniesieniu do art. 2 tej ostatniej ustawy – art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przypominając, w jaki sposób Karta ta oddziałuje na polski system prawny.

Polska podpisała bowiem Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych UE do Polski i Zjednoczonego Królestwa, który z punktu widzenia prawa międzynarodowego stanowi integralną część Traktatu o Unii Europejskiej (zamieszczony został w końcowej części tego Traktatu) oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Co do zasady, z postanowień Protokołu wynika, że przed sądami polskimi nie można podważać zgodności prawa krajowego z postanowieniami Karty. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 owego Protokołu polsko-brytyjskiego⁴⁷, postanowienia Karty nie mogą być podstawą kontroli zgodności polskiego ustawodawstwa i przepisów wykonawczych z

⁴⁷ **Artykuł 1** 1. Karta nie rozszerza zdolności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone.

2. W szczególności i w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym.

prawami, wolnościami i zasadami, które są potwierdzone w Karcie. Oznacza to, że nie można podważać zgodności prawa krajowego z postanowieniami Karty. Potwierdza to konkluzję o braku podstaw do badania zgodności wymienionych wyżej regulacji, przewidzianych w ustawie o TK oraz ustawie nowelizującej, z wzorcami zawartymi w Karcie. To zaś nakazuje umorzenie postępowania w tym zakresie – wobec niedopuszczalności orzekania.

W ramach oceny wpływu nowych rozwiązań na sprawność funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego konieczne staje się również zwrócenie uwagi na wyraźną niekonstytucyjność przepisu art. 99 ust. 1 ustawy o TK, ustalającego kwalifikowaną większość, jaką podejmowane są orzeczenia Trybunału, wydawane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego.

Na uchybienie standardom konstytucyjnym przez to rozwiązanie zwróciły uwagę – już na etapie opiniowania projektu ustawy nowelizującej – takie podmioty, jak: Sąd Najwyższy, Krajowa Rada Sądownictwa, Prokurator Generalny, Naczelna Rada Adwokacka oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Przepis ten został uznany za niekonstytucyjny także przez większość Wnioskodawców w niniejszej sprawie.

W myśl art. 99 ust. 1 ustawy o TK w nowym brzmieniu, orzeczenia TK, wydawane w pełnym składzie, zapadają większością 2/3 głosów. Tymczasem art. 190 ust. 5 Konstytucji⁴⁸ przesądza, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów – bez dookreślenia, o jaką większość chodzi.

Przez większość głosów rozumie się zawsze zwykłą przewagę liczebną oddanych za proponowanym rozstrzygnięciem głosów.

W doktrynie panuje przy tym zgodność co do tego, że w tych miejscach, w których ustrojodawca chciał uzależnić podjęcie decyzji od uzyskania

⁴⁸ Art. 190. 1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.
2. 4. (...)
5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.

kwalifikowanej większości, dał temu jednoznaczny wyraz w tekście samej ustawy zasadniczej.

Tytułem przykładu można wskazać rozwiązania przyjęte w art. 90 ust. 2, art. 98 ust. 3 czy art. 145 ust. 2 Konstytucji, w których mowa o większości kwalifikowanej 2/3 głosów, w art. 113, art. 121 ust. 3, art. 125 ust. 2 ustawy zasadniczej, w których ustrojodawca przewidział podejmowanie uchwał przez Sejm bezwzględną większością głosów, a także w art. 122 ust. 5 Konstytucji, przewidującym większość 3/5 głosów.

Dlatego też za nieuprawnione i konstytucyjnie niedopuszczalne uznać należy dookreślenie przez ustawodawcę zwykłego większości, o której mowa w art. 190 ust. 5 ustawy zasadniczej. Jest to jakościowa zmiana unormowania konstytucyjnego ustawą zwykłą.

W rozwiązaniu tym tkwią także niebezpieczeństwa, które mogą pojawić się w praktyce orzeczniczej. I tak np., orzekając w kwestii sporu kompetencyjnego (na podstawie art. 189 Konstytucji), Trybunał może nie być zdolny do podjęcia decyzji ze względu na brak większości ustalonej stosownie do art. 99 ust. 1 ustawy o TK. Podobnie może być też w przypadku realizacji podstawowej kompetencji Trybunału, jaką stanowi badanie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych.

Niemожność wydania orzeczenia w takiej sytuacji może zatem być potraktowana jako podtrzymanie domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji, zwłaszcza że dyspozycja art. 190 ust. 5 Konstytucji odnosi się do wszystkich orzeczeń Trybunału, a nie np. wyłącznie do orzeczeń o charakterze negatoryjnym (powołany wzorzec konstytucyjny nie czyni rozróżnienia na orzeczenia negatoryjne czy afirmatywne).

Ewentualne zastosowanie w takiej sytuacji art. 355 § 1 in fine Kodeksu postępowania cywilnego⁴⁹ (instytucja niedopuszczalności wydania wyroku) w

⁴⁹ Art. 355. § 1. Sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli powód cofnął ze skutkiem prawnym pozew lub jeżeli wydanie wyroku stało się z innych przyczyn zbędne lub niedopuszczalne.

związku z art. 74 ustawy o TK nie daje się pogodzić np. z przepisem ustawy zasadniczej, który dotyczy sytuacji zwrócenia się przez Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę prewencyjną (a zatem przed podpisaniem ustawy) w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym. Art. 224 ust. 2 Konstytucji nakazuje w takiej sytuacji, jak już wspomniano, orzec w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium w terminie 2 miesięcy od złożenia wniosku przez Prezydenta RP.

Nota bene z tym zagadnieniem wiąże się również ściśle sama liczba 13 sędziów, którzy – stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy o TK – winni stanowić pełny skład. Konieczność wyłączenia więcej niż dwóch sędziów lub ich czasowa niedyspozycja uniemożliwi Trybunałowi orzekanie w pełnym składzie lub choćby tylko orzekanie w zakreślonym Konstytucją terminie.

Powyższe rozważania należy skonkludować oceną, iż przepis **art. 99 ust. 1 ustawy o TK jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 190 ust. 5 Konstytucji**, co w tej sytuacji oznacza zbędność odniesienia się w przypadku ocenianej regulacji do pozostałych wzorców kontroli, wskazanych przez Wnioskodawców.

Kolejna kwestia wiąże się z tym, iż ustawą nowelizującą uchylono cały rozdział 10 ustawy o TK, zatytułowany „Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. Takiej propozycji nie przewidywano zresztą w projekcie ustawy nowelizującej. Nie ma ona zatem formalnego uzasadnienia, jak i też nie przemawia za nią żadna racja.

W ocenie jedyne Wnioskodawcy kwestionującego konstytucyjność tego rozwiązania – Krajowej Rady Sądownictwa, art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej,

§ 2. Postanowienie o umorzeniu postępowania może zapaść na posiedzeniu niejawnym, jeżeli powód cofnął ze skutkiem prawnym pozew w piśmie procesowym albo gdy strony zawarły ugodę przed mediatorem, którą zatwierdził sąd.

Art. 74. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2014 r. poz. 101, z późn. zm.).

który uchylił w całości rozdział 10 ustawy o TK i nie wprowadził w miejsce uchylonych przepisów nowej regulacji, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8, art. 131 ust. 1 oraz art. 197 ustawy zasadniczej.

Rozdział 10 ustawy o TK zawiera przepisy proceduralne dotyczące sytuacji, o której mowa w art. 131 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga – na wniosek Marszałka Sejmu – o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, gdy Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu.

Konstytucja nie reguluje jednak trybu procedowania przez Trybunał w tych sprawach. Zastosowanie znajduje w tej sytuacji art. 197 Konstytucji stanowiący, że organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.

Oznacza to, że ustawodawca jest zobowiązany uregulować w ustawie organizację i tryb procedowania Trybunału w każdej sprawie należącej do jego właściwości, także w zakresie postępowań dotyczących stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. Tryb postępowania w tego rodzaju sprawach, z uwagi na przedmiot rozstrzygnięcia oraz jego fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania państwa, powinien być uregulowany w akcie prawnym rangi ustawowej, albowiem tylko w ten sposób zapewnione zostaną niezbędne gwarancje proceduralne oraz transparentność postępowania.

Ustawa zasadnicza nie reguluje choćby tak typowych zagadnień proceduralnych jak terminy poszczególnych czynności, np. rozpoznania wniosku Marszałka Sejmu, czy terminu odroczenia rozprawy.

Nie wskazuje także uczestników tego szczególnego postępowania, nie ustala też szczególnego przedstawicielstwa tych uczestników w przypadku niemożności osobistego uczestniczenia w postępowaniu i nie przewiduje także nadzwyczajnych obowiązków Prokuratora Generalnego, nałożonych nań w tym

postępowaniu w drodze postanowienia Trybunału, o czym była mowa w uchylonych – wraz z całym rozdziałem 10 – art. 117 i art. 118 ustawy o TK⁵⁰. Przy tym uchylenie rozdziału 10 powinno być powiązane z uchyleniem w art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej pkt. 14 w art. 56 zmienianej ustawy o TK⁵¹, co ustawodawca pominął, a co byłoby wymagane przez zasady techniki prawodawczej.

⁵⁰ **Art. 117. 1.** Trybunał rozpoznaje wniosek Marszałka Sejmu niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin od jego złożenia.

2. Trybunał rozpoznaje wniosek na rozprawie, z wyłączeniem jawności.

3. Uczestnikami postępowania są:

- 1) Marszałek Sejmu;
- 2) Marszałek Senatu;
- 3) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego;
- 4) Prokurator Generalny;
- 5) Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Jeżeli uczestnik postępowania nie może brać udziału w rozprawie osobiście, może wyznaczyć swojego przedstawiciela.

5. Przedstawicielem:

- 1) Marszałka Sejmu może być upoważniony przez niego Wicemarszałek Sejmu;
- 2) Marszałka Senatu może być upoważniony przez niego Wicemarszałek Senatu;
- 3) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego może być upoważniony przez niego Prezes Sądu Najwyższego;
- 4) Prokuratora Generalnego może być upoważniony przez niego zastępca Prokuratora Generalnego;
- 5) Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej może być upoważniony przez niego zastępca Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

6. Nieobecność na rozprawie uczestnika postępowania albo jego przedstawiciela nie wstrzymuje rozpoznania wniosku.

Art. 118. 1. Jeżeli podczas rozprawy pojawiają się wątpliwości dotyczące okoliczności, o których mowa w art. 116, Trybunał w drodze postanowienia może zlecić Prokuratorowi Generalnemu wykonanie określonych czynności w wyznaczonym terminie i odroczyć rozprawę.

2. Odroczenie rozprawy nie może trwać dłużej niż 24 godziny.

3. Prokurator Generalny niezwłocznie zawiadamia Trybunał o wynikach czynności podjętych w celu wykonania postanowienia, o którym mowa w ust. 1.

⁵¹ **Art. 56. Uczestnikami postępowania przed Trybunałem są:**

- 1) podmiot, który złożył wniosek, zwany dalej "wnioskodawcą";
- 2) sąd, który przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, zwany dalej "sądem pytającym";
- 3) podmiot, który złożył skargę konstytucyjną, zwany dalej "skarżącym";
- 4) organ, który wydał akt normatywny będący przedmiotem wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej;
- 5) Prokurator Generalny;
- 6) Rada Ministrów, z wyjątkiem spraw, o których mowa w art. 3 ust. 4 i 5;
- 7) Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i minister właściwy do spraw zagranicznych w sprawach zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji;
- 8) Sejm, Senat, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i minister właściwy do spraw zagranicznych w sprawach zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji;
- 9) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i minister właściwy do spraw zagranicznych w sprawach zgodności z Konstytucją innych ratyfikowanych umów międzynarodowych;
- 10) Rzecznik Praw Obywatelskich, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu;
- 11) Rzecznik Praw Dziecka, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu wszczętym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich lub w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczących praw dziecka;
- 12) centralny konstytucyjny organ państwa pozostający w sporze w postępowaniu w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego;
- 13) organ statutowy partii politycznej w postępowaniu w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych;
- 14) podmioty, o których mowa w art. 117 ust. 3, w postępowaniu w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Usunięcie ze zmienianej ustawy rozdziału 10 oznacza brak procedury w nader istotnej kwestii ustrojowej państwa – procedury operacjonalizacji norm konstytucyjnych.

Przewidujący takie rozwiązanie **art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej jest zatem niezgodny z art. 2 w zw. z art. 197 i art. 131 ust. 1 Konstytucji.**

Powyższe oznacza zbędność odniesienia się do pozostałych wzorców (art. 7 i art. 8 ustawy zasadniczej) wskazanych przez KRS.

Dodatkowo – ponad pierwotną zawartość projektu ustawy nowelizującej – ustawodawca zdecydował o uchyleniu szeregu przepisów.

Usunięcie art. 16, art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK, mimo że nie ma charakteru działania niezbędnego, nie spowoduje modyfikacji w obowiązującym stanie prawnym, albowiem przepisy te stanowią powtórzenie regulacji konstytucyjnych, czego zresztą nie kwestionują Wnioskodawcy.

Uchylenie art. 19 i art. 20, które regulowały zasady i tryb dokonywania przez Sejm RP wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, stanowiąc konkretyzację postanowień art. 194 ust. 1 Konstytucji RP (uchylenie to kwestionują Grupa posłów II i RPO), oraz art. 28 ust. 2 ustawy o TK, do czego zastrzeżenia zgłasza tylko RPO, mają istotne znaczenia dla kształtowania składu Trybunału Konstytucyjnego.

Należy zgodzić się z tezą Wnioskodawców, iż uchylenie tych regulacji pozostaje w sprzeczności z art. 197 Konstytucji RP, zgodnie z którym organizacja Trybunału Konstytucyjnego – a zatem niewątpliwie również tryb jego obsadzania – należą do materii ustawowej. Uchylenie obowiązującej regulacji, uzasadniane autonomią regulaminową parlamentu, nie daje się przy tym pogodzić z treścią art. 112 Konstytucji RP, wyznaczającego zakres normowania Regulaminu Sejmu RP.

Uwzględniając konstytucyjną pozycję niezależnego organu władzy sądowniczej, jaką posiada Trybunał Konstytucyjny, tryb powoływania jego sędziów należy uznać za wykraczający poza materię zastrzeżoną przez

ustrojodawcę do określenia w Regulaminie Sejmu i tryb ten powinien być unormowany w ustawie ustrojowej, w takim samym stopniu, jak czynią to inne ustawy ustrojowe dotyczące zarówno sądownictwa powszechnego, jak i sądownictwa administracyjnego czy wojskowego, a także Sądu Najwyższego.

Usunięcie przepisów obejmujących taki tryb z ustawy regulującej kwestie ustrojowe Trybunału Konstytucyjnego stanowi ingerencję ustawodawcy niedopuszczalną w świetle konstytucyjnych zasad równowagi władz oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej, przez co **art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy o TK, pozostaje w kolizji z art. 173 w zw. z art. 10 i art. 197 w zw. z art. 112 Konstytucji RP.**

Skreślenie przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o TK, co już sygnalizowano wyżej przy omawianiu quasi-dyscyplinarnej procedury przewidzianej w trybie wygaszania mandatu sędziego Trybunału przez Sejm, należy uznać za kolejny przykład ograniczenia zasady niezawisłości sędziów Trybunału (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP) przez osłabienie istotnych gwarancji jej zachowania. W połączeniu ze znowelizowaną regulacją postępowania dyscyplinarnego sędziów Trybunału, a zwłaszcza uniemożliwieniem złożenia sędziego Trybunału z urzędu orzeczeniem Trybunału jako sądu dyscyplinarnego i przekazaniem kompetencji w tym zakresie Sejmowi RP, uchylenie art. 28 ust. 2 ustawy o TK, zdaniem Grupy posłów II „otwiera drogę do piastowania tego urzędu przez osoby w sposób oczywisty nieodpowiadające standardom godności urzędu. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której w czasie trwania kadencji sędziego ujawnione zostaną okoliczności stanowiące jednoznaczną przesłankę wszczęcia w stosunku do niego postępowania dyscyplinarnego”.

Uchylenie przez art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o TK pozostaje zatem w kolizji z art. 173 w zw. z art. 10 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Ustawa nowelizująca zawiera w art. 2 przepis przejściowy, w którym w ust. 1 stanowi, iż w sprawach, w których do dnia wejścia w życie tejże ustawy Prezes Trybunału nie zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, postępowanie prowadzi się na zasadach określonych w ustawie zmieniającej. W każdym przypadku skład orzekający ma ustalać się również według przepisów tej ustawy.

Zgodnie zaś z art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej, w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy, rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której Trybunał orzeka w pełnym składzie - po upływie 3 miesięcy, jednakże w obydwu przypadkach nie później niż 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

W ocenie Wnioskodawców – Grupy posłów II i RPO, art. 2 ustawy nowelizującej narusza zasadę przyzwoitej legislacji, z jednoczesnym naruszeniem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Powołane przepisy art. 2 ustawy nowelizującej nie zostały dopracowane pod względem poprawności legislacyjnej. Literalne odczytanie treści art. 2 ust. 1 tej ustawy prowadzi do wniosku, że w tych sprawach postępowanie nie jest prowadzone na podstawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, lecz wyłącznie „na zasadach określonych w niniejszej ustawie”, co oznacza, że wyłącznie na zasadach określonych w ustawie nowelizującej.

W praktyce w tych sprawach w ogóle więc nie jest możliwe, według wprost wyrażonej w tekście ustawy woli ustawodawcy, kontynuowanie postępowania. Istotne treści proceduralne, warunkujące możliwość prowadzenia postępowania, znajdują się bowiem w ustawie zmienianej, a nie w ustawie zmieniającej.

W związku z tym art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej w praktyce prowadzi do blokady postępowania w sprawach, w których przed dniem wejścia w życie tej

ustawy Prezes Trybunału nie zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu sprawy do rozpoznania przez skład orzekający. Już bowiem sama czynność zawiadomienia uczestnika postępowania nie jest regulowana w „niniejszej ustawie”, a więc ustawie nowelizującej, jest natomiast unormowana w ustawie nowelizowanej, czyli ustawie o TK. Nie można też w sposób klarowny ustalić, czy zdanie drugie w art. 2 ust. 1: „Jednakże w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy” odnosi się do postępowań, o których mowa w zdaniu pierwszym, na co wskazywałaby systematyka ustawy, czy też dotyczy także innych spraw zawisłych już przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Kolejne niedookreślone unormowanie zawiera ust. 2 art. 2 ustawy nowelizującej. Sformułowanie „w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której orzeka w pełnym składzie - po upływie 3 miesięcy” nie zawiera podmiotu zdania przydawkowego. Z tego zdania nie wynika, jaki organ orzeka, można jedynie domyślać się, że chodzi o Trybunał Konstytucyjny. Niepoprawność redakcyjna w istocie dyskwalifikuje możliwość stosowania tego przepisu. Jego treść normatywna nie udziela także jasnej odpowiedzi na pytanie, czy chodzi w nim o postępowania wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie ustawy, w których przed jej wejściem w życie doręczono uczestnikom postępowania zawiadomienie o terminie rozprawy, czy też chodzi o postępowania wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie ustawy, w których zawiadomienie o rozprawie zostanie doręczone po jej wejściu w życie. W pierwszym przypadku w grę wchodziłoby wsteczne działanie ustawy, prowadzące się w istocie do uchylenia przez ten przepis wydanego już zarządzenia o wyznaczeniu rozprawy, co musiałoby zostać uznane za naruszenie zasady *lex retro non agit*, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Poziom niejasności i niepoprawności legislacyjnej, jakim charakteryzują się regulacje zawarte w art. 2 ustawy nowelizującej, uzasadnia zarzut, że przepis ten jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

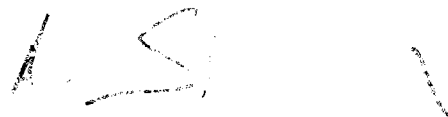
Konkluzja ta czyni zbędnym odniesienie się do pozostałych wzorców wskazanych we wnioskach, kwestionujących konstytucyjność art. 2 ustawy nowelizującej.

W art. 3 ustawy nowelizującej wprowadzono natomiast rozwiązanie mające charakter incydentalny, którego obowiązywanie zakończy się po jednokrotnym zastosowaniu. Zgodnie z tym przepisem, osoby zatrudnione w Trybunale Konstytucyjnym, które do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o TK przepracowały na odpowiednich stanowiskach pracy co najmniej 5 lat, mogą przystąpić do egzaminu sędziowskiego w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie tej nowelizacji ustawy o TK.

Rozwiązanie to należy uznać za pozostające w zakresie swobody regulacyjnej i racjonalności działań ustawodawcy, a tym samym, zarzut jej niekonstytucyjności, sformułowany wyłącznie przez jednego Wnioskodawcę – Grupę posłów II – nie zasługuje na poparcie.

W tym stanie rzeczy, **przepis art. 3 ustawy nowelizującej należy uznać za zgodny z art. 2 Konstytucji.**

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.



Andrzej Seremet