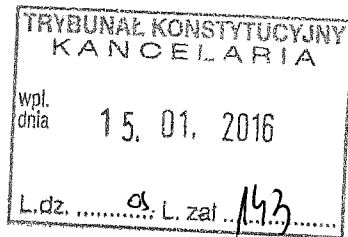




PRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA  
Nr WP 024-1/16

Warszawa, 15 stycznia 2016 r.



Pan  
Prof. dr hab. Andrzej RZEPLIŃSKI  
Prezes  
Trybunału Konstytucyjnego

*Szanowny Panie Prezynie*

Uprzejmie przedstawiam uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa Nr 99/2016 z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) oraz ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217). Nadmieniam jednocześnie, że w najbliższych dniach zostanie przedstawiona także uchwała w sprawie upoważnienia członków Krajowej Rady Sądownictwa do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie uchwały Nr 99/2016 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 stycznia 2016 r.

*z wyłączeniem załącznika*

Przewodniczący  
Krajowej Rady Sądownictwa

SSN Dariusz Zawistowski

w załączeniu:

17 odpisów uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr 99/2016 z dnia 15 stycznia 2016 r.

**UCHWAŁA Nr 99/2016**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

**z dnia 15 stycznia 2016 r.**

**w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z  
Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej:**

- 1) ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217),
- 2) ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217),

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zwanej dalej „Konstytucją”,

Krajowa Rada Sądownictwa wnosi 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 paralizem 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 1950r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2; Dz.U. z 1993r. 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.

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa:

- 1) na podstawie art. 8 ust. 2, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji wnosi o rozpoznanie niniejszego wniosku na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) – dalej zwanej „ustawą o TK” w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) – dalej zwanej „ustawą nowelizacyjną”,
- 2) na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o TK wnosi o łączne rozpoznanie niniejszego wniosku wraz z połączonymi sprawami z wniosków grupy posłów na Sejm VIII kadencji oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, procedowanymi w Trybunale Konstytucyjnym pod wspólną sygnaturą K 47/15.

## UZASADNIENIE

### I.

Krajowa Rada Sądownictwa kierując niniejszy wniosek wskazuje tytułem wstępu, że zgodnie z art. 186 ust. Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał Konstytucyjny w motywach wyroku z 9 grudnia 2015r. (w sprawie o sygn.K 35/15) wskazał, że zadanie Rady w tym zakresie realizowane jest m.in. przez zaangażowanie Krajowej Rady Sądownictwa w ocenę konstytucyjności prawa, która dotyczy niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rada uprawniona jest do przedstawiania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego dotyczących sądownictwa i sędziów (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 12 maja 2011r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, zwanej dalej ustawą o KRS). W ramach procedury oceny konstytucyjności prawa Rada uprawniona jest zatem do inicjowania kontroli w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji). Kompetencja do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa w powyższym zakresie stanowi formę realizacji zadania konstytucyjnie powierzonego Radzie, tj. strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Obie te kompetencje mają zatem swoje umocowanie w treści art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Kompetencją przypisaną konstytucyjnie Radzie, a bezpośrednio związaną z Trybunałem Konstytucyjnym, jak wynika z uzasadnienia wskazanego wyżej wyroku, jest kompetencja do

inicjowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w takim zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Skoro niezależność Trybunału i niezawisłość jego sędziów mają przełożenie na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, to Krajowa Rada Sądownictwa - na mocy art. 186 ust. 2 Konstytucji – ma kompetencję inicjowania kontroli konstytucyjności zarówno aktów normatywnych dotyczących tej pierwszej, jak i drugiej materii. Niezależność Trybunału Konstytucyjnego przekłada się zatem na niezależność sądów z uwagi na bezpośrednie powiązanie między postępowaniem przed Trybunałem i postępowaniem sądowym. Powiązania te są najbardziej widoczne w ramach konkretnej kontroli konstytucyjności prawa inicjowanej skargą konstytucyjną, czy pytaniem prawnym. W art. 193 Konstytucji jedną z przesłanek dopuszczalności pytania prawnego jest zależność między orzeczeniem Trybunału a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, który wystąpił z pytaniem prawnym. Orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją przepisu, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, wpływa na obowiązywanie prawa i tym samym jego stosowanie przez sądy. Orzeczenia Trybunału mają zatem w powyższym znaczeniu bezpośredni wpływ na postępowania sądowe i treść wydawanych w ramach tych postępowań rozstrzygnięć.

Odnosząc się do meritum wniosku należy wskazać, że zmiany wprowadzone ustawą nowelizacyjną, wbrew twierdzeniom przedstawionym w uzasadnieniu projektu ustawy, w żadnym razie nie przyczynią się do zażegnania zaistniałego wokół Trybunału Konstytucyjnego kryzysu, lecz w istocie go pogłębią, znacząco utrudniając wykonywanie zadań nałożonych na Trybunał w art. 188 i 189 Konstytucji. Ponadto wprowadzone rozwiązania prawne uniemożliwią Trybunałowi Konstytucyjnemu funkcjonowanie w pełni niezależnie od władzy ustawodawczej i wykonawczej, co godzi w niezależność Trybunału i niezawisłość jego sędziów.

Przepis art. 10 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizacyjną wprowadza regulację, zgodnie z którą uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co do zasady, mają być podejmowane kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest rozwiązaniem nieracjonalnym, mogącym w praktyce stanowić przeszkodę uniemożliwiającą podejmowanie uchwał niezbędnych dla funkcjonowania Trybunału, w szczególności gdy uwzględni się przewidziane w ustawie kompetencje Zgromadzenia Ogólnego oraz okoliczność, że Trybunał składa się z 15 sędziów. Zgodnie z art. 8 ustawy o TK do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy między innymi: zatwierdzanie informacji przedkładanej przez Prezesa Trybunału

Sejmowi i Senatowi o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, wybór kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, wyrażanie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz pozbawienie wolności sędziego Trybunału, przygotowanie wniosku do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału, stwierdzanie utraty statusu sędziego Trybunału w stanie spoczynku, uchwalanie regulaminu Trybunału oraz uchwalanie projektu dochodów i wydatków Trybunału. Brak możliwości podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne w tak istotnych dla jego funkcjonowania sprawach zwykłą większością głosów (tak jak dotychczas), może doprowadzić do destabilizacji i dezorganizacji Trybunału Konstytucyjnego, wpływając negatywnie na możliwość wykonywania podstawowych funkcji orzeczniczych. Projektowane rozwiązanie stanowi ponadto zagrożenie dla zagwarantowanej w Konstytucji niezależności Trybunału Konstytucyjnego, albowiem wprowadzenie – nieznanego innemu gremium – wymagania uzyskiwania blisko 90% głosów jego członków dla podjęcia uchwały w każdej sprawie, przekracza organizacyjne i techniczne możliwości obradowania i podejmowania uchwał. Niestawienie się na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego choćby trojga sędziów spowoduje, że organ ten nie będzie władny podjąć skutecznej uchwały w żadnej sprawie. Może to rodzić istotne konsekwencje prawne, ponieważ niepodjęcie uchwały np. w przedmiocie projektu dochodów i wydatków Trybunału w odpowiednim terminie może uniemożliwić Trybunałowi wykonywanie funkcji orzeczniczych, do których został powołany. Projektowane rozwiązanie uniemożliwia także rozpoznawanie przez Trybunał spraw dyscyplinarnych.

Określenie składu w jakim orzeka Trybunał Konstytucyjny należy do zasad ustrojowych, które powinny być wyczerpująco uregulowane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Z treści uchwalonego art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wynika natomiast, że Trybunał orzeka w pełnym składzie, chyba że ustawa stanowi inaczej. Takie rozwiązanie narusza wspomnianą zasadę przez to, że powierza określenie składu Trybunału Konstytucyjnego innym ustawom szczególnym.

Zmiana art. 44 ust. 1-3 ustawy o TK wprowadza jako zasadę orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, przewidując jednocześnie, że orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej trzynastu sędziów Trybunału. W składzie 7 sędziów Trybunał ma orzekać w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym oraz w sprawach zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, natomiast w składzie 3 sędziów w sprawach 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 i w sprawach wyłączenia sędziego. Wprowadzona zmiana może doprowadzić do całkowitej niewydolności Trybunału Konstytucyjnego lub co najmniej znacząco utrudni wykonywanie zadań nałożonych na Trybunał w art. 188 i 189

Konstytucji, ponieważ już w okresie sprzed wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej, gdy większość spraw Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał w składach pięcio lub trzyosobowych, na rozpoznanie sprawy oczekiwano ponad rok, w niektórych przypadkach nawet dwa lata. W sytuacji, gdy Trybunał będzie zobowiązany orzekać w powiększonym składzie w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, wydłużeniu ulegnie nie tylko czas procedowania Trybunału, lecz także czas trwania postępowań sądowych, również w tych sprawach, w których sąd wystąpi z pytaniem prawnym do Trybunału, co z kolei będzie prowadziło do naruszenia wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa jednostki do rozpoznania jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a także 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.), z którego wynika prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy sądowej w rozsądnym terminie. Orzekanie przez Trybunał w pełnym składzie powinno być zastrzeżone wyłącznie do spraw najważniejszych dla porządku prawnego państwa. Zupełnie nieuzasadnione w świetle zasad państwa prawnego jest badanie zgodności rozporządzeń z aktami wyższej rangi w pełnym składzie Trybunału, w szczególności, gdy konsekwencją tego może być ograniczenie prawa jednostki do sądu oraz dysfunkcyjność Trybunału Konstytucyjnego.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca nie przewidział dotychczas w odniesieniu do żadnego sądu, jako zasady, wymagania orzekania w pełnym składzie. Dla porównania można odwołać się do ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.), zgodnie z którą gdy w orzecznictwie sądów pojawią się rozbieżności związane z wykładnią prawa lub gdy w sprawie rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy pojawią się zagadnienia wymagające wyjaśnienia lub rozbieżności wymagające rozstrzygnięcia, Sąd Najwyższy podejmuje, co do zasady, uchwałę w składzie siedmiu sędziów. Ponadto skład siedmiu sędziów może nadać podjętej uchwale moc zasady prawnej, co sprawia, że uchwała jest wiążąca dla wszystkich składów orzekających Sądu Najwyższego. Odstąpienie zaś od zasady prawnej wymaga rozstrzygnięcia pełnego składu izby Sądu Najwyższego, co dodatkowo wzmacnia orzeczenie wydane w niepełnym (7 osobowym) składzie Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizacyjnej projektodawca wskazał, że wprowadzenie zasady, zgodnie z którą Trybunał będzie orzekał w pełnym składzie (rozumianym jako skład trzynastoosobowy), wynika z konieczności wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów „konstytucjonalnych”, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego. Projektodawca nie przedstawił żadnych badań czy analiz, które mogłyby stanowić potwierdzenie tezy, że Trybunał Konstytucyjny orzekając w pełnym składzie w sposób bardziej wnikliwy lub wszechstronny rozważa poddane pod osąd zagadnienia



konstytucyjne. Przeciwno takiej argumentacji przemawia chociażby to, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (niezależnie od tego w jakim składzie zostały wydane) cieszą się ogromnym zaufaniem społecznym, co potwierdza między innymi wzrastająca wciąż liczba spraw kierowanych do Trybunału. Ponadto analiza uzasadnień orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które cechuje z jednej strony niezwykle wysoki poziom merytoryczny, a z drugiej wszechstronna analiza zagadnień konstytucyjnych, zaprzecza twierdzeniom, że orzeczenia Trybunału wydawane w niepełnym składzie nie zostały poprzedzone odpowiednią i wszechstronną analizą zagadnień konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizacyjną orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów, co może skutkować tym, że z uwagi na brak odpowiedniej większości Trybunał Konstytucyjny nie będzie zdolny do wydania orzeczenia i rozpatrzenia zagadnienia konstytucyjnego, pomimo że jest do tego zobligowany na podstawie przepisów Konstytucji.

Podkreślić ponadto należy, że proponowana regulacja pozostaje w sprzeczności z rozwiązaniami dotyczącymi zasad wydawania rozstrzygnięć w postępowaniach sądowych. Skoro z art. 74 ustawy o TK wynika, że do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 17 listopada 1964r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2014 r. poz. 101, ze zm.), to wskazać należy, że zgodnie z art. 324 § 2 k.p.c. w postępowaniu cywilnym wyrok zapada zwykłą większością głosów. Projektodawca nie uzasadnił tak poważnego odstępstwa od ogólnych zasad obowiązujących w procedurze cywilnej, jak również innych postępowaniach sądowych.

Sprawność postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ogranicza istotnie rozwiązanie przyjęte w art. 80 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyznacza według kolejności wpływu. Przepis ten nie koreluje ponadto z określonymi w art. 87 ust. 1 ustawy o TK uprawnieniami przewodniczącego składu orzekającego. W praktyce uprawnienie to będzie znacząco utrudnione, a w pewnych sytuacjach nawet spowoduje niemożliwym zsynchronizowanie terminów posiedzeń i rozpraw wyznaczanych przez przewodniczących składów orzekających, co może skutkować zachwianiem kolejności rozpoznawania spraw ściśle według kolejności wpływu i destabilizacją organizacyjną pracy orzeczniczej. Przyjęcie zasady wyznaczania terminów rozpraw według kolejności wpływu pozbawia Prezesa Trybunału instrumentu umożliwiającego racjonalne i efektywne kierowanie pracami Trybunału, w szczególności w razie konieczności szybkiego reagowania w sytuacjach wyjątkowych, wymagających niezwłocznego wydania orzeczenia np. w przypadku sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa oraz podczas badania zgodności aktów normatywnych o szczególnym

znaczeniu dla funkcjonowania państwa (m.in. ustawy ustrojowe), w tym także spraw o szczególnej doniosłości społecznej czy też umów międzynarodowych. Przyjęte rozwiązanie godzi przede wszystkim w zasadę prawidłowej legislacji oraz zasadę legalizmu, a ponadto narusza prawo jednostki do rozpoznania sprawy skierowanej do Trybunału bez nieuzasadnionej zwłoki, podważając zaufanie obywateli do państwa i jego organów.

Za dysfunkcyjne należy uznać także rozwiązanie przyjęte w art. 87 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym rozprawa nie może się odbyć wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy. Przepis ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz godzi w prawo jednostki do rozpoznania sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki, albowiem przeczy zasadzie sprawnego i rzetelnego funkcjonowania organów państwa. Ponadto wprowadzone rozwiązanie przekłada się na nieuzasadnione wydłużenie postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz postępowań sądowych, w których sąd wystąpił do Trybunału z pytaniem prawnym. Nie stanowi standardu konstytucyjnego sytuacja, gdy Trybunał pomimo gotowości do rozpatrzenia sprawy nie może jej rozpoznać tylko dlatego, że ustawodawca wprowadził nieracjonalny okres „leżakowania” sprawy pomiędzy doręczeniem stronie zawiadomienia o terminie rozprawy a wyznaczonym terminem rozprawy, w szczególności że godzi to w interes uczestnika postępowania, który jest z zasady zainteresowany uzyskaniem rozstrzygnięcia sprawy w najkrótszym możliwym terminie. Przewlekłość postępowań przed Trybunałem może mieć negatywne skutki dla funkcjonowania państwa oraz skutkować destabilizacją systemu prawnego.

Na skutek dokonanej nowelizacji Prezes Trybunału będzie miał większe uprawnienia w zakresie dotyczącym rozpoznania sprawy na rozprawie niż skład orzekający. Zgodnie z art. 81 ust. 3 ustawy o TK Prezes Trybunału będzie mógł zwrócić się do składu orzekającego o rozpoznanie sprawy na rozprawie, natomiast skład orzekający nie będzie miał możliwości podjęcia takiej decyzji z własnej inicjatywy. Jawność rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia praw obywatela określonych w art. 61 Konstytucji. W uzasadnieniu projektu ustawy jednym zdaniem zostało wskazane, że rozwiązanie to ma wzmocnić zasadę jawności postępowania przed Trybunałem. Nie jest to jednak argument przemawiający za pozbawieniem składu orzekającego dyskrecjonalnej kompetencji do decydowania o trybie rozpoznania sprawy, w szczególności, że dokonana nowelizacja w istocie może doprowadzić do instytucjonalnego paraliżu i destabilizacji funkcjonowania Trybunału na poziomie fundamentalnym, co z kolei będzie miało negatywne skutki społeczne. Ustawodawca nie uwzględnił skutków jakie dla obywateli mają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności, że wyroki stwierdzające niezgodność

powszechnie obowiązującego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, stanowią, zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, podstawę do wznowienia postępowania sądowego (patrz. także m.in. art. 401<sup>1</sup> k.p.c. oraz art. 540 § 2 k.p.k.). Przepis ten ma niezwykle istotne znaczenie dla ochrony interesów prawnych jednostki, w związku z tym procedura przed Trybunałem powinna zostać uregulowana w sposób gwarantujący jednostce rozpoznanie sprawy bez zbędnej zwłoki. Przyjęte rozwiązania uniemożliwią spełnienie tego postulatu.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r. o sygn. K 14/03 wyraził pogląd, że *„Rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”*.

## II.

Z wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady praworządności, na którą składa się między innymi zasada legalizmu wynika obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że kompetencje poszczególnych organów w procesie stanowienia prawa są ściśle określone w przepisach i powinny być przestrzegane. Naruszenie wymagań proceduralnych może stanowić naruszenie art. 7 Konstytucji (patrz. m.in. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r. o sygn. K 3/98).

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje ustawę w trzech czytaniach. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje natomiast, na podstawie ust. 2 tego przepisu, wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów.

Odnosząc się do trybu uchwalania ustawy nowelizacyjnej należy podkreślić, że podczas prac w Komisji Ustawodawczej w dniu 21 grudnia 2015 r. zgłoszone zostały poprawki do projektu, które diametralnie różniły się od treści projektu procedowanego przez Sejm podczas

pierwszego czytania w dniu 17 grudnia 2015 r. W dniu 22 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu obejmującym poprawki zaproponowane w sprawozdaniu Komisji Ustawodawczej.

Zakres i charakter zmian wprowadzonych do projektu ustawy nowelizacyjnej na etapie drugiego czytania w Sejmie prowadzi do wniosku, że ustawa była procedowana faktycznie nie w trzech a w dwóch czytaniach. Poprawki do ustawy wprowadzone po zakończeniu pierwszego czytania dotyczyły między innymi zasad wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz zasad usuwania sędziów Trybunału z urzędu. Przyznawały ponadto prawo do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministrowi Sprawiedliwości. Regulacje te stanowiły novum legislacyjne w porównaniu z projektem ustawy procedowanym podczas pierwszego czytania. Projekt ustawy złożony do łaski marszałkowskiej nie normował materii w zakresie postępowania dyscyplinarnego oraz usuwania sędziów Trybunału z urzędu. Należy zatem uznać, że projektodawca nie zapewnił Krajowej Radzie Sądownictwa możliwości zaopiniowania proponowanej regulacji w zasadniczym dla ustawy zakresie. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że opiniowanie projektów aktów normatywnych przez uprawnione podmioty, powinno mieć charakter rzeczywisty, a nie jedynie formalny (por. m.in. wyrok TK z 7 listopada 2013r.; sygn. K31/12) W literaturze prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że *„wniesienie projektu ustawy do Sejmu (zawsze wnosi się je do łaski marszałkowskiej w Sejmie, nigdy, nawet w przypadku projektów senackich, prace nad nimi nie rozpoczynają się w izbie drugiej) stanowi rozpoczęcie procesu legislacyjnego, który przechodzi procedurę tzw. trzech czytań. Chodzi tu o etapy prac nad projektem ustawy, a nie dosłowne rozumienie słowa "czytanie". Te etapy postępowania legislacyjnego kierują się swoistą logiką, określoną kolejnością pozwalającą na przechodzenie od debaty ogólnej do bardziej szczegółowej, konkretnej. Podkreślić należy, że taka procedura stosowana jest w systemach demokratycznych. Umożliwia ona wnikliwą analizę i ocenę projektu, pozwala na tworzenie prawa spójnego, niepozostającego w sprzeczności z innymi uregulowaniami, pozbawionego luk i wolnego od niedomówień. Choć stan naszego prawa nie jest bynajmniej doskonały, dostrzega się w nim braki i luki już po uchwaleniu ustawy, to jest to rezultat działania innych czynników m.in. poziomu przygotowania legislacyjnego posłów, ale i służb parlamentarnych. Jednakże tych braków byłoby jeszcze więcej, gdyby stosowano np. procedurę tylko dwóch czytań”*.

W motywach wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r. o sygn. K 14/03 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„wskazany przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym. Z zasady tej w orzecznictwie konstytucyjnym i w doktrynie wyprowadza się daleko idące konsekwencje - zarówno, gdy chodzi o same wymagania co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów),*

*jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezń prawa). Po pierwsze - Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, iż nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Po drugie - poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które winny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Po trzecie - z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa realizujących prawem określone funkcje, a przez to ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. Jest to nie tylko obowiązek powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych. Wiąże się to siłą rzeczy także z czytelnym i jasnym uregulowaniem zasad nadzoru oraz środków prawnych pozwalających na ich skuteczne realizowanie. Po czwarte - system organów i instytucji realizujących zadania państwa, winien być ukształtowany w taki sposób, aby nie prowadziło to do paraliżu działania organów państwa i występowania zjawisk dysfunkcji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, iż ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję. Szczególnie doniosłe znaczenie winny one mieć na płaszczyźnie wolności i praw człowieka i obywatela (K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217) - także w odniesieniu do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, wśród których znajduje się gwarantowane przez art. 68 ust. 1 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia. Starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji należy wymagać od ustawodawcy zwykłego zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę”.*

Uwzględniając okoliczność, że pomiędzy pierwszym czytaniem ustawy nowelizacyjnej (dotyczącej ustroju jednego z najważniejszych organów państwa) a jej uchwaleniem przez Sejm upłynęło zaledwie kilka dni, pomimo wniosków kierowanych przez posłów partii opozycyjnych o odroczenie prac nad ustawą w celu umożliwienia im zapoznania się z przedstawionymi materiałami oraz zasięgnięcia niezbędnych opinii i ekspertyz prawnych, prace nad ustawą były prowadzone nieustannie, także w godzinach nocnych. Trudno zakładać, że zastosowana procedura została przeprowadzona w sposób odpowiadający standardom obowiązującym w państwie prawnym oraz spełnione zostały cele, dla których proces legislacyjny składa się z trzech czytań sejmowych. Projekt ustawy był w rzeczywistości (nieformalnie) procedowany w trybie pilnym, pomimo że o wprowadzeniu pilnego trybu procedowania nad ustawą, zgodnie z

art. 123 ust. 1 Konstytucji, może zdecydować wyłącznie w odniesieniu do projektów rządowych Rada Ministrów. Wprowadzenie pilnego trybu nie jest jednak dozwolone w przypadku ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, do których zaliczyć należy ustawę zmieniającą ustrój Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego poprawki wprowadzane do projektu ustawy na etapie jego procedowania przez Sejm mogą mieć postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi. Poprawka zawsze powinna mieć związek z treścią pierwotnego przepisu projektu, zaś więź ta powinna mieć zarówno wymiar formalny jak też merytoryczny, polegający na tym aby poprawki zmierzały do modyfikacji pierwotnej treści projektu, nie zaś do stworzenia nowego projektu (patrz. m.in. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r. o sygn. P 11/08). W motywach wyroku z 9 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. K 35/15 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że przebieg procedury ustawodawczej, uniemożliwiający aktywny udział wszystkich sił parlamentarnych, może stanowić naruszenie Konstytucji. Wymagałoby to jednak orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, z uwagi na konieczność odstąpienia od poglądu wyrażonego przez Trybunał w pełnym składzie w wyroku z 7 listopada 2013 r. w sprawie o sygnaturze K 31/12.

### III.

Zgodnie z art. 5 ustawy nowelizacyjnej ustawa ta weszła w życie z dniem ogłoszenia. W ocenie wnioskodawcy materia regulowana ustawą ma charakter ustrojowy, zaś jej waga dla sprawnego działania jedyne Sąd Konstytucyjny oraz skutki dla obywateli są na tyle istotne, iż obowiązkiem ustawodawcy było wprowadzenie wydłużonego okresu *vacatio legis*. Dla tego rodzaju ustaw termin ten 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 państwa.

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 prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1484 ze zm.) wynosi czternaście dni i to przy założeniu, że w danym akcie normatywnym nie zostanie wydłużony. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, akt normatywny może wejść w życie z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym, tylko gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Ustawodawca nie przedstawił żadnych racjonalnych

argumentów, które wskazywałyby na ważny interes państwa wymagający natychmiastowego wejścia ustawy nowelizacyjnej w życie. Wręcz przeciwnie ważny interes państwa wymagał wydłużenia okresu *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.

Brak odpowiedniego *vacatio legis* stanowi naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego. W motywach wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r. w sprawie o sygn. Kp 6/09 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„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, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92, 22 lutego 2006 r., sygn. K 48/04, OTK ZU 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, ref. 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. Zalański, 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, OTK ZU 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)”.*

Ustawa nowelizacyjna ma znaczenie nie tylko dla obywateli, których sprawy są rozpatrywane przez Trybunał, ale także dla organizacji i funkcjonowania Trybunału. W tej sytuacji bez wątpienia okres *vacatio legis* należało wydłużyć, w szczególności, że na etapie prac

legislacyjnych szereg organów i instytucji, w tym Krajowa Rada Sądownictwa, przedstawiło negatywne opinie do procedowanego projektu, zgłaszając także wątpliwości co do zgodności projektu z Konstytucją. Instytucja *vacatio legis* ma zapewnić także ustawodawcy możliwość zmiany uchwalonych przepisów przed ich wejściem w życie, celem wyeliminowania błędów popełnionych i niedostrzeżonych na etapie prac legislacyjnych. Jest to także okres na zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności uchwalonych przepisów z Konstytucją, o ile złożony zostanie odpowiedni wniosek.

Pominięcie *vacatio legis* w ustawie nowelizacyjnej skutkuje tym, że:

- 1) 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,
- 2) 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, zawiadomienie uczestników postępowania o odwołanych terminach rozpraw oraz wyznaczenie na nowo składów orzekających zgodnych z wprowadzonymi regulacjami prawnymi, co może doprowadzić do paraliżu Trybunału i jego dysfunkcyjności,
- 3) Trybunał Konstytucyjny został pozbawiony możliwości zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy nowelizacyjnej przed jej wejściem w życie.

Przyjęte rozwiązanie świadczy o nieracjonalności ustawodawcy i jest sprzeczne z zasadą państwa prawnego. Trudno uznać za właściwe rozwiązania prawne, które zobowiązują Trybunał Konstytucyjny do badania zgodności z Konstytucją konkretnej ustawy na podstawie procedur wprowadzonych przez tę ustawą, w szczególności gdy przepisy normujące tryb procedowania stanowią przedmiot zaskarżenia do Trybunału.

#### IV.

Zgodnie z 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 znajdzie więc 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. W ocenie wnioskodawcy art. 1 pkt 15 ustawy nowelizacyjnej, który uchylił w całości rozdział 10 z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz nie wprowadził w miejsce uchylonych przepisów nowej regulacji jest niezgodny z Konstytucją, w szczególności jej art. 197.

## V.

1. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa normy prawne wyrażone w 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 nowelizacyjną w sposób rażąco naruszają Konstytucję w zakresie w jakim pozbawiają Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do stwierdzenia 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. Przepisy te naruszają wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadę trójpodziału i równowagi władz oraz wprowadzają możliwość przenikania władzy ustawodawczej we władzę sądowniczą, co skutkuje naruszeniem niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłości jego sędziów.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

W literaturze prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że *„zasada podziału władzy, przybierająca w swej najbardziej rozpowszechnionej wersji postać trójpodziału, uważana jest przy tym za zasadę immanentną dla innej, jeszcze bardziej podstawowej zasady konstytucyjnej, mianowicie zasady państwa prawa (państwa prawnego). Zasada trójpodziału władzy odnosi się przy tym - co jest zgodne z charakterem Konstytucji jako aktu zawierającego podstawowe, a nie wszystkie rozstrzygnięcia ustrojowe - do głównych, a nie wszystkich funkcji państwowych i do*

*głównych, a nie wszystkich grup organów państwowych. Inne funkcje państwa i związane z nimi inne organy państwowe nie są już tak wyeksponowane, znajdują się już w dalszych partiach konstytucyjnych lub też nawet w ogóle poza zakresem Konstytucji (np. prokuratura)” (Sarniecki P., Komentarz do art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Lex nr 68243).*

Wzmocnieniem zasady odrębności władzy sądowniczej jest art. 173 Konstytucji, stanowiąc, że *„Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”*, co wynika z roli jaką pełnią wśród organów państwa sądy i trybunały. Zgodnie natomiast z art. 197 ust. 1 Konstytucji sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii trójpodziału i równoważenia się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Przykładowo w motywach wyroku z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. P 16/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władzy zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg "rozdzielenia" władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej - każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś - kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych - nie może naruszyć owego "istotnego zakresu" danej władzy. Zasada podziału władzy zakłada szczególnie sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz "przecinają się" lub "nakładają". Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie "separacji". Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów (por. m.in. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). Charakterystykę pozycji władzy sądowniczej warto uzupełnić o ustalenia dokonane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 12/03. Trybunał stwierdził, że: "art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w*

*celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule Konstytucji). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych (...). Zasada ta, wyrażana także znaną formułą checks and balance, jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji. (...) Jest w tym kontekście poza sporem, że mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne" (wyrok z 18 lutego 2004 r., OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).*

2. Przedstawione powyżej rozważania znajdują także zastosowanie przy ocenie konstytucyjności art. 28a ustawy o TK. Przepis ten przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej 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. Przyjęte rozwiązania stanowią instrument prawny, który stwarza organom władzy wykonawczej możliwość wywierania (choćby potencjalnie) nacisków na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a przez to wywierania wpływu na wykonywanie przez Trybunał funkcji orzeczniczej. Już sama możliwość wystąpienia z wnioskiem inicjującym procedurę w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału stanowi zagrożenie dla wykonywania funkcji orzeczniczych w warunkach pełnej niezależności od organów władzy wykonawczej, które de facto biorą również udział w procedurze stanowienia prawa. Wprowadzone rozwiązanie może stanowić hamulec do podejmowania decyzji „niepożądanych” z punktu widzenia organów władzy wykonawczej, które nie zawsze są zgodne z wolą i interesami społeczeństwa.

Podkreślenia wymaga, że celem immunitetu sędziowskiego jest niezależne, wolne od nacisków działanie wymiaru sprawiedliwości, ochrona jego rzetelności, a także ochrona niezawisłości poszczególnych sędziów i zapewnienie im możliwości prawidłowego orzekania. Uzasadnieniem immunitetu jest obawa przed próbami uzależnienia władzy sądowniczej od innych władz i przekonanie, że jego brak stwarzałaby realne niebezpieczeństwo dla osób piastujących godność sędziego oraz dla porządku prawnego przez to, że istniałaby możliwość

wpływu na zachowanie sędziów, zwłaszcza na spełnianie przez nich powinności zawodowych, za pomocą wszczynania nieuzasadnionych postępowań.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie niejednokrotnie podkreślał, że immunitet sędziowski jest niezbędny dla zapewnienia władzy sądowniczej jej konstytucyjnej pozycji ustrojowej oraz jej roli w mechanizmie równowagi władz, a przez to należytego wykonywania jej zadania, jakim jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i zapewnienie każdemu prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) (tak m.in. w wyroku z 2 kwietnia 2015r.; sygn. P 31/12). Istotą immunitetu jest zatem ochrona sędziego przed pochopnym lub instrumentalnym wszczynaniem wobec niego postępowania. Niezawisłość sędziego jest gwarancją nieskrępowanego wykonywania przez niego obowiązków, jest konieczna, by zagwarantować każdemu konstytucyjne prawo do sądu - rozpatrzenia sprawy w sposób właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły. Niezawisłość sędziego jest w tym znaczeniu instrumentalna wobec jednego z fundamentalnych praw człowieka.

Mając powyższe na uwadze Krajowa Rada Sądownictwa wnosi jak w petitum.

**Przewodniczący**



**Krajowej Rady Sądownictwa**  
**SSN Dariusz Zawistowski**

**Biuro Krajowej Rady Sądownictwa**  
**Za zgodność z oryginałem**

ZASTĘPCA DYREKTORA  
Wydziału Organizacyjnego  
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

*Marek Gólczew*