



Warszawa, dnia 7 marca 2016 r.

PG VIII TK 147/15

K 47/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

| | |
|-------------------------------------|----------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA | |
| wpl. dnia | 08.03.2016 |
| L.dz. | 598 L.zal. os. |

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 stwierdzenia 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”

a także w związku z wyznaczeniem do rozpoznania tej sprawy – jako składu orzekającego – pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego i wyznaczeniem terminu rozprawy

– 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 w kwestiach proceduralnych:

- 1) sprawa niniejsza winna być rozpoznana w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, a więc w składzie liczącym co najmniej 13 sędziów Trybunału – zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217);**
- 2) rozstrzygnięcie o tym, czy wnioski w niniejszej sprawie mają być rozpoznane na rozprawie, czy na posiedzeniu, powinno zapaść w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, jako składzie właściwym do orzekania w sprawie, liczącym co najmniej 13 sędziów Trybunału –**

zgodnie z art. 81 ust. 2 w zw. z art. 81 ust. 1a i w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu określonym w pkt. 1;

- 3) w razie podjęcia przez – liczący co najmniej 13 sędziów Trybunału – pełny skład Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcia o rozpoznaniu sprawy na rozprawie, wyznaczenie terminu rozprawy powinno nastąpić według kolejności wpływu spraw do Trybunału i z uwzględnieniem zasady, iż rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie określonego w ustawie okresu od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o terminie rozprawy – zgodnie z art. 80 ust. 2 oraz art. 87 ust. 2 i ust. 2a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu określonym w pkt. 1.

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.

W dniu 15 stycznia br. Wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 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.

Kolejnymi zarządzeniami 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.

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 (formalnie rzecz biorąc, należy odnotować, że w tym ostatnim zakresie tylko I Prezes SN nie zgłosił zarzutu).

Merytoryczną ocenę zakwestionowanych przez Wnioskodawców poszczególnych, znowelizowanych lub dodanych, regulacji ustawy o TK, jak również ocenę zasadności 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, a także, sformułowanego przez tych samych Wnioskodawców oraz I Prezesa SN i KRS, kolejnego zarzutu o charakterze ogólnym, dotyczącego ustawy w całości, to jest braku w tej nowelizacji stosownej *vacatio legis*, odpowiedniej do rangi tego aktu jako ustawy o charakterze ustrojowym, Prokurator Generalny przedstawi w późniejszym terminie – zgodnie

z wnioskiem o odroczenie rozprawy wyznaczonej na dzień 8 i 9 marca 2016 r., złożonym w Trybunale Konstytucyjnym w dniu 4 marca 2016 r.

Obecnie szczególnego znaczenia – i pilności – nabrało natomiast rozstrzygnięcie zagadnień proceduralnych, dotyczącego składu orzekającego, w jakim Trybunał Konstytucyjny winien rozpoznać niniejszą sprawę i zdecydować o trybie jej rozpoznania (na rozprawie czy na posiedzeniu), a także kwestia samego terminu rozpoznania sprawy.

Zarządzeniem z dnia 29 grudnia 2015 r., dotyczącym wszczęcia postępowania w sprawie K 47/15, Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyznaczył pełny skład Trybunału dla rozpoznania tej sprawy „na podstawie art. 188 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji” i wskazał 10-osobowy skład orzekający Trybunału¹. Ten sam skład powtórzony został w dalszych zarządzeniach Prezesa Trybunału (z dnia 29 grudnia 2015 r. oraz z dnia 7 i 8 stycznia 2016 r.). W zarządzeniu z dnia 15 stycznia 2016 r. skład ten uzupełniony został o dwóch kolejnych sędziów Trybunału, przy czym brak jest wskazania, z czego to uzupełnienie wynika.

Zarządzenie z dnia 29 grudnia 2015 r. nie zawiera uzasadnienia wyznaczenia przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – wyłącznie na podstawie art. 188 Konstytucji – 10-osobowego składu orzekającego, uznanego za pełny skład Trybunału (uzasadnienia nie zawierają także kolejne zarządzenia wydane w tej sprawie w kwestii składu orzekającego).

W związku z powołanymi wyżej zarządzeniami, wyznaczającymi skład Trybunału w niniejszej sprawie, rozważenia wymaga kwestia bezpośredniego stosowania Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny, zagadnienie podległości

¹http://db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik200.asp?plik=F787538683/K_47_15_zarzPrezTK_rep_2015_12_29_ADO.pdf&syg=K_47/15

sędziów Trybunału ustawie zasadniczej w sprawowaniu ich urzędu, a także problem domniemania konstytucyjności ustaw uchwalanych przez parlament.

Art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiąc, że jej przepisy stosuje się bezpośrednio, wprowadza równocześnie istotne ograniczenie tej zasady, dodając: „chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Zarazem ustawa zasadnicza nie określa, co należy rozumieć przez owo „bezpośrednie stosowanie” jej przepisów.

Samo stosowanie Konstytucji może być rozumiane dwojako:

1) stosowanie Konstytucji w wąskim tego pojęcia znaczeniu to określanie przez uprawniony podmiot skutków prawnych norm konstytucyjnych w danej sytuacji; innymi słowy – jest to przyporządkowanie norm konstytucyjnych do indywidualnych przypadków; wynikiem tego procesu jest akt stosowania Konstytucji mający postać normy indywidualnej i konkretnej;

2) stosowanie Konstytucji w szerokim znaczeniu tego pojęcia to takie jego rozumienie, które uwzględnia specyfikę Konstytucji jako aktu będącego podstawą całego systemu prawa, uwzględnia jej rolę w dziedzinie tworzenia prawa; w tym wypadku stosowanie Konstytucji nawiązuje do szerszego pojęcia stosowania prawa i jest równoznaczne czynieniu przez uprawniony organ państwowy użytku z przyznanej mu kompetencji do dokonania czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie (np. uchwalenia ustawy, wydania wyroku).

Granice między węższym i szerszym stosowaniem Konstytucji nie są ostre.

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji oznacza zaś – najprościej rzecz ujmując – sytuację, w której normy Konstytucji obowiązują w obrocie prawnym wprost – tzn. bez konieczności ich rozwinięcia aktami niższego rzędu.

Pojęcie bezpośredniego stosowania Konstytucji wykracza jednak poza sytuację, w której norma ustawy zasadniczej staje się dla organów państwowych wyłączną (tzn. bez konieczności stosowania jakiejkolwiek ustawy lub bez

potrzeby odwoływania się do jakichkolwiek innych przepisów podkonstytucyjnych) podstawą rozstrzygnięcia indywidualnego. Do sfery bezpośredniego stosowania Konstytucji powinno się zaliczyć także tzw. współstosowanie Konstytucji, polegające na równoczesnym stosowaniu jej norm oraz norm ustawowych. Oznacza ono, że podmiot stosujący prawo powinien, uwzględniając nadrzędną moc prawną ustawy zasadniczej w systemie prawa, dawać pierwszeństwo takim rozwiązaniom, które najlepiej realizują postanowienia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu jednego z orzeczeń stwierdza: „Najbardziej typową postacią bezpośredniego stosowania Konstytucji jest współstosowanie jej norm i zasad z unormowaniami ustaw zwykłych. Normy i zasady konstytucyjne mogą w szczególności wyznaczać sposób rozumienia przepisów ustawowych, ich zakres stosowania, a także ich zakres obowiązywania. (...) sądy działają samodzielnie, a ich rozstrzygnięcia mogą być weryfikowane i determinowane tylko w ramach procedur sądowych (...). Trybunał Konstytucyjny nie jest w ten proces włączony bezpośrednio, bo jego kognicja nie obejmuje ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ani Konstytucji ani ustaw”²

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny w ramach kontroli konstytucyjności prawa wykazuje pewne cechy swoiste. Jak zauważają A. Mączyński i A. Łyszkowska, „[k]ompetencja do kontroli konstytucyjności prawa (...) wykazuje szereg cech swoistych w stosunku do stosowania ustawy zasadniczej przez wszystkie inne organy. (...). Nie mamy tu do czynienia z ustalaniem faktów i ich subsumcją pod właściwą normę wyrażoną w konstytucji i ewentualnie skonkretyzowaną w ustawie. Zastosowanie przepisu konstytucji polega tu na skonfrontowaniu z jego treścią przepisu niższej rangi”.³

² postanowienie z dnia 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67.

³ A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, w: K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 35

Zarówno w nauce prawa, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że nie wszystkie przepisy Konstytucji nadają się do bezpośredniego stosowania. W uzasadnieniu jednego z orzeczeń Trybunał stwierdza: „We wszystkich przypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe działania (rozstrzygnięcia) bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym”⁴. Z kolei K. Działocha zauważa: „Można stosować [...] każdy przepis konstytucji, bez żadnych ograniczeń, jeżeli tylko ze względu na swoją treść i formę nadaje się do stosowania [...]. Na tej podstawie mogą być stosowane bezpośrednio nawet te postanowienia konstytucji, w których znajduje się formuła odsyłająca do ustawy. Z reguły bowiem pozostałe przepisy artykułu, które odsyłają określoną materię do ustawy, zawierają samodzielną treść normatywną”⁵.

W świetle tych uwag należy stwierdzić, że art. 188 Konstytucji nie nadaje się do bezpośredniego stosowania. Konstytucja sama nie reguluje trybu, w jakim ma być realizowana kompetencja ustanowiona w tymże art. 188 ustawy zasadniczej. Przepis ten stanowi typową normę kompetencyjną i ma charakter materialnoprawny. Pozostaje w ścisłym związku z normami proceduralnymi, które – w myśl art. 197 Konstytucji – winny być określone w ustawie. Procedury takie określa obowiązująca ustawa o TK, odsyłając w niektórych przypadkach do innych ustaw (np. – w art. 74 – do Kodeksu postępowania cywilnego). Również poprzednio obowiązująca ustawa o Trybunale Konstytucyjnym zawierała unormowania proceduralne, w tym odsyłające do innych aktów normatywnych (art. 74 obecnej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest – jak wiadomo – odpowiednikiem art. 20 ustawy o TK z dnia 1 sierpnia 1997 r.).

⁴ wyrok z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46.

⁵ K. Działocha, tezy do art. 8, s. 8, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.

„Materie wymienione w art. 197 Konstytucji nie ograniczają zakresu przedmiotowego ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przepis ten obliguje natomiast ustawodawcę do unormowania wymienionych w nim zagadnień i zakazuje ich normowania w drodze aktów podustawowych”.⁶ W kontekście wyraźnego przekazania przez ustrojodawcę – w art. 197 Konstytucji – materii proceduralnych do regulacji przez ustawodawcę, wyprowadzanie wprost z art. 188 Konstytucji reguł proceduralnych pozbawione jest oparcia w ustawie zasadniczej, a tym samym może być oceniane nawet jako naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Przepis ten stanowi: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zgodnie z powszechnie przyjętym rozumieniem zasady legalizmu, kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym. Oznacza to, że wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania.

Art. 7 Konstytucji formułuje obowiązek działania wszystkich organów władzy publicznej w granicach prawa. Znaczenie tego obowiązku jest jednolicie rozumiane. W. Sokolewicz ujął to następująco: „<<W granicach prawa>> – oznacza konstytucyjny obowiązek nałożony na organy władzy publicznej, aby w swojej działalności ściśle przestrzegać prawa określającego ich zadania i kompetencje, lecz także wszelkich innych przepisów prawnych normujących funkcjonowanie podmiotów prawa publicznego bądź wszelkich podmiotów”.⁷

Podobnie, wypływający z art. 7 ustawy zasadniczej, obowiązek rozumie także Trybunał Konstytucyjny. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd wyrażony w uzasadnieniu jednego z orzeczeń Trybunału: „Organ władzy publicznej stosując się do zasady legalizmu powinien z urzędu sam badać swoją

⁶ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 103.

⁷ W. Sokolewicz, tezy do art. 7, s. 10, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.

właściwość (*ergo* – kompetencję) do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia wniesionej lub podejmowanej sprawy. [...] Obowiązek pozostawania w granicach wyznaczonych przez prawo dotyczy wszelkich form aktywności organów władzy publicznej. [...] normy które wyznaczają obowiązki organów państwowych są rekonstruowane nie tylko na podstawie przepisów prawa materialnego, lecz także przepisów proceduralnych oraz przepisów dotyczących ustroju odpowiednich organów państwowych”.⁸

W świetle jednoznacznego stanowiska doktryny prawa i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyznaczenie składu orzekającego w powołanych wyżej zarządzeniach Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 188 ustawy zasadniczej można ocenić jako naruszenie zasady legalizmu z dwóch powodów:

- 1) pominięte zostały ustawowe normy proceduralne, które należało zastosować w myśl art. 197 Konstytucji;
- 2) w art. 188 Konstytucji brak jest podstawy kompetencyjnej dla Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do wyznaczania składu orzekającego.

Przekazanie przez ustrojodawcę – w art. 197 Konstytucji – materii proceduralnych do regulacji przez ustawodawcę należy też, według utrwalonego w doktrynie poglądu, postrzegać przez pryzmat, wyrażonej w art. 10 ustawy zasadniczej, zasady podziału władz. Jednym ze sposobów zapewnienia równoważenia się władzy sądowniczej i ustawodawczej jest właśnie powierzenie uchwalenia parlamentowi materii określonych w art. 197 Konstytucji. „Parlament dysponuje ograniczonymi możliwościami oddziaływania na Trybunał Konstytucyjny. [...] może kształtować jego szczegółową organizację i tryb działania w drodze ustawy”.⁹ W tej sytuacji pominięcie ustawowych norm proceduralnych przy rozpatrywaniu danej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny

⁸ wyrok z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006., nr. 8, poz. 109.

⁹ K. Wojtyczek, *Sądownictwo...*, s. 91.

można oceniać także w kategoriach naruszenia zasady podziału i równowagi władz.

Art. 195 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Sprawowanie urzędu przez sędziego Trybunału oznacza dokonywanie przez niego samodzielnie wykładni prawa oraz oceny dowodów podczas wypełniania czynności związanych z orzekaniem. Wynika z tego, że wyłącznie Konstytucja stanowi podstawę rozstrzygnięcia sędziego, gdy orzeka on o zgodności ustaw z Konstytucją. Nie zwalnia go to jednak od podległości ustawom w sprawach proceduralnych, od podległości aktom Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o charakterze administracyjnym itp. Na poparcie tego stanowiska można przytoczyć pogląd K. Wojtyczka, który – analizując art. 195 ust. 1 Konstytucji – stwierdza: „Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji (art. 195 ust. 1). To ostatecznie sformułowanie nie jest w pełni fortanne. Celem prawodawcy konstytucyjnego było przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do kontroli konstytucyjności ustaw, co wyklucza podległość badanym ustawom. Z drugiej jednak strony może sugerować, że sędziowie Trybunału nie podlegają innym niż Konstytucja aktom prawnym, tymczasem są oni związani aktami prawnymi normującymi funkcjonowanie omawianego organu, w szczególności ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, ustawą o partiach politycznych oraz regulaminem Trybunału Konstytucyjnego”.¹⁰ Na podobnym stanowisku stanął W. Sokolewicz, uznając, że podległość konstytucji „dotyczy sprawowania funkcji, a zatem orzecznictwa, i to w jego aspekcie materialnym; sędziowie TK podlegają

¹⁰ ibidem s.101.

[natomiast] przepisom ustaw w zakresie zarówno ich statusu, jak i procedury sądowokonstytucyjnej”.¹¹

Zasada domniemania zgodności ustaw z konstytucją stanowi jedno z podstawowych założeń, na których opiera się państwo demokratyczne. Jest powszechnie akceptowana w nauce prawa i orzecznictwie sądów najwyższych oraz konstytucyjnych.

Austriacki Trybunał Konstytucyjny, uznając zasadę domniemania konstytucyjności ustaw, stwierdza, że „ustawodawca może w ramach stworzonego przez siebie systemu prawnego regulować poszczególne stany faktyczne w sposób wyjątkowy, gdy przemawiają za tym przesłanki merytoryczne”¹². Akceptując tę zasadę, wyraźnie wskazuje, że oznacza ona obowiązywanie norm ustawowych albo do czasu derogacji przez ustawodawcę, albo uchylecia przez TK. W tym drugim przypadku Trybunał staje się, z woli ustrojodawcy, „negatywnym ustawodawcą”¹³.

Zasada domniemania zgodności ustaw i – szerzej – wszystkich aktów normatywnych z Konstytucją jest powszechnie akceptowana także w Polsce. „W polskim prawie konstytucyjnym przyjmuje się założenie, że akty normatywne niezgodne z aktami wyższego rzędu obowiązują do czasu wydania w odpowiedniej procedurze orzeczenia stwierdzającego taką niezgodność z mocą powszechnie obowiązującą”.¹⁴ Jest ona uznawana także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Warto tu zwrócić uwagę na następujący pogląd

¹¹ W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, w: T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa*, Warszawa 1999, s. 175.

¹² VfSlg 4379/1963; por. także VfSlg 7331/1974; 8340/1978.

¹³ H. Schäffer, *Verfassungsgericht und Gesetzgebung*, w: H. Schäffer, W. Berka, H. Stolzlechner, J. Werndl (red.), *Staat – Verfassung – Verwaltung. Festschrift anlässlich des 65. Geburtstages von Prof. DDr. DDr. H.c. Friedrich Kaja*, Wien-New York 1998, s. 115.

¹⁴ K. Wojtyczek, *Sądownictwo ...*, s. 71; w przypisie 130 powołano tamże literaturę obejmującą prace S. Wronkowskiej i P. Radziejewicza.

Trybunału: „Wadliwość procedury uchwalenia zaskarżonej ustawy nie oznacza, że zakwestionowane normy nie korzystają z domniemania konstytucyjności. Wchodząc do porządku prawnego kształtowały one świadomość prawną i zaufanie adresatów”.¹⁵

Uzupełniając powyższe uwagi, dotyczące zasady domniemania zgodności ustaw z Konstytucją, można przytoczyć argument podniesiony przez A. Mączyńskiego i A. Łyszkowską: „Skoro w myśl art. 193 ust.1 konstytucji ustawa niezgodna z ustawą zasadniczą traci moc obowiązującą dopiero w dniu ogłoszenia wyroku TK, a nawet później – w dacie oznaczonej w wyroku – to jest jasne, że do tej chwili przysługuje jej moc obowiązująca, której odpowiednikiem jest powszechny obowiązek stosowania tej ustawy. Wyklucza to możliwość incydentalnej odmowy stosowania takiej ustawy, taka odmowa oparta jest bowiem na założeniu, że w istocie ustawa niezgodna z konstytucją nie obowiązuje. Nie nadaje się zaś do obrony teza, że ta sama przyczyna (czyli niezgodność ustawy z konstytucją) powoduje dwa wykluczające się następstwa, a mianowicie – automatyczne nieobowiązywanie ustawy i możliwość pozbawienia jej mocy obowiązującym wyrokiem TK”¹⁶. Z poglądem tym koresponduje następujące stanowisko K. Wojtyczka: „Warunkiem wydania orzeczenia o niezgodności norm jest wykazanie takiej niezgodności w przepisanej przez prawo procedurze”.¹⁷

Domniemania konstytucyjności ustawy nie wyłącza automatycznie także brak *vacatio legis*. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁸ przewiduje, że w uzasadnionych wypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego

¹⁵ wyrok z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 96.

¹⁶ A. Mączyński, A. Łyszkowska, *Bezpośrednie ...*, s. 49.

¹⁷ K. Wojtyczek, *Sądownictwo ...*, s. 72.

¹⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.

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.

W szczególnych sytuacjach również Trybunał Konstytucyjny dopuszcza odstępianie przez ustawodawcę od wymogu odpowiedniej *vacatio legis* i stwierdza, że ustawodawca może z niego zrezygnować, „decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa – jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny”¹⁹. Koresponduje z tym następujący pogląd Trybunału wyrażony w uzasadnieniu jednego z orzeczeń: „Ochrona konkretnych wartości o charakterze zabezpieczającym nie powinna prowadzić do zniweczenia wartości podstawowych dla ładu publicznego (...). Nie ulega wątpliwości, że np. w okolicznościach zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, ładu społecznego Rzeczypospolitej, usprawiedliwione może być pierwszeństwo jednych wartości nad innymi, zwłaszcza gdy chodzi o wartości proceduralno-zabezpieczające”²⁰. Takie usprawiedliwienie może być stwierdzone lub nie dopiero w trakcie badania danej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie można jednak z góry założyć ani tego, że brak *vacatio legis* przesądza o niekonstytucyjności ustawy, ani tym bardziej, że on sam wystarczy, aby wykluczyć domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją jeszcze przed zbadaniem tej ustawy w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Uznawszy – utrwalone w doktrynie i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – racje przemawiające za stosowaniem zasady domniemania zgodności ustaw z Konstytucją, należy ocenić jako sprzeczne z tą zasadą zarówno pominięcie, w powołanych zarządzeniach Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, przepisów znowelizowanej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jak i ewentualne orzekanie w sprawie tej ustawy tylko na

¹⁹ orzeczenie z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92, OTK w 1993 r., część I, poz. 6.

²⁰ wyrok z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147.

podstawie przepisów Konstytucji – z pominięciem obowiązującej procedury ustanowionej w tejże ustawie.

Powyższa argumentacja uzasadnia stanowisko sformułowane w petitum niniejszego pisma procesowego.

Niezależnie od przedstawionych wyżej ocen i argumentów, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden, istotny aspekt podniesionych w niniejszym piśmie zastrzeżeń co do przyjętego trybu procedowania Trybunału Konstytucyjnego w tejże sprawie.

Otóż właściwy skład orzekający i przestrzeganie odpowiedniej procedury stanowią przesłankę wydania przez organ władzy sądowniczej ważnego orzeczenia. Dotyczy to niewątpliwie również Trybunału Konstytucyjnego. W ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r., zarówno w brzmieniu pierwotnym, jak i po nowelizacjach, brak jest regulacji określającej skutki wydania wyroku przez niewłaściwy skład orzekający oraz skutki nieprzestrzeganie odpowiedniej procedury. Znaleźć tu powinien zatem zastosowanie wspomniany już art. 74 aktualnej ustawy o TK, który stanowi: „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.)”. Nieważność postępowania jest najcięższym uchybieniem postępowania, które ze swojej istoty niweczy w całości całe rozstrzygnięcie sądowe. Naruszenia wskazane w art. 379 k.p.c. mają taką wagę i formę, że *de facto* pozbawiają ciało orzekające przymiotu sądu. Podobnie nie można byłoby przydać przymiotów orzeczenia sądu rozstrzygnięciu wydanemu przez sędziów wyłączonych z mocy prawa (*iudex inhabilis*) czy wręcz przez osoby niebędące sędziami. Podobnie nawet osoby będące sędziami, ale w sposób arbitralny dobrane, nie stanowią sądu zdolnego do wydania orzeczenia. Ustawodawca zrównuje te sytuacje, uznając, że wymiar

sprawiedliwości musi opierać się na społecznym zaufaniu do bezstronnego sądu, jako wyspecjalizowanego organu stanowiącego odrębną władzę w systemie trójpodziału władz. W historii element ten stanowił jeden z fundamentów państwa prawa i był respektowany przez ustawodawców narodowych w tworzeniu ustaw zwykłych jak i zasadniczych oraz twórców norm o charakterze ponadnarodowym.

Dlatego też orzekanie przez osobę, która nie jest sędzią, przez sędziego wyłączonego z mocy prawa (*iudex inhabilis*) lub przez sąd, który nie jest właściwie obsadzony, stanowi nie tylko naruszenie przepisów procedury cywilnej, ale również prawa do sądu, wyrażonego w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także naruszenie art. 2 Konstytucji. Z tego względu ustawodawca tak restrykcyjnie określił ramy nieważności postępowania.

Ustawodawca uznał, że uchybienie to ma być brane pod uwagę na każdym etapie postępowania. Dyspozycja ta dotyczy również sądu *meriti*, który nie powinien dopuścić do takich uchybień.

I chociaż Konstytucja nie przewiduje żadnego trybu wzruszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z powodu ich wadliwości, a nawet stanowi wprost, że orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, to nie można pomijać wpływu tak istotnych wad orzeczenia, które na gruncie procedury cywilnej powodowałyby jego nieważność, dla legitymizacji dotkniętego tego rodzaju wadą kwalifikowaną rozstrzygnięcia sądu prawa. Trudno przecenić negatywny wpływ takiej wady dla funkcjonowania porządku prawnego w państwie i dla wizerunku państwa w oczach społeczeństwa – dla poczucia praworządności w odbiorze społecznym.

Konieczność przestrzegania zasady działania Trybunału Konstytucyjnego we właściwym składzie i we właściwej procedurze ma istotne następstwa także dla publikacji jego orzeczeń. Ze względu na znaczenie publikacji, ogłaszanie orzeczeń TK nie może sprowadzać się do prostej czynności technicznej

polegającej na przeniesieniu do organu publikacyjnego tekstu otrzymanego od Prezesa Trybunału.

Prezes Rady Ministrów wydaje organy publikacyjne przy pomocy swojej Kancelarii i Rządowego Centrum Legislacji. Z braku regulacji szczegółowych w art. 190 ust. 2 Konstytucji, należy przyjąć, że za ogłoszenie orzeczeń TK odpowiadają organy państwowe wydające dany organ promulgacyjny. Prezes RM musi dbać o to, aby ogłoszony w organie publikacyjnym tekst orzeczenia Trybunału nie zawierał błędów istotnie wpływających na sens orzeczenia. Musi także badać, czy tekst przekazany mu do publikacji spełnia prawne wymogi orzeczenia. Sprawa ta nie jest uregulowana ani w ustawie o TK, ani w żadnym innym akcie prawnym. Można tu jednak wskazać na analogię z publikacją aktów normatywnych.

Oznacza to, że tekst zawierający istotne błędy lub pochodzący od niewłaściwego składu albo wydany bez przestrzegania norm proceduralnych nie może być publikowany do czasu usunięcia wad. Publikacja istotnie wadliwego tekstu w oficjalnym organie publikacyjnym prowadziłaby do naruszenia zasady pewności prawa wyływającej z, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, zasady demokratycznego państwa prawnego *De facto* byłoby to wprowadzenie opinii publicznej w błąd co do faktu dojścia do skutku tak wadliwego orzeczenia. Trzeba też podkreślić – zasygnalizowany wyżej – negatywny odbiór społeczny publikacji orzeczenia dotkniętego wadą kwalifikowaną, powodującą nieważność takiego orzeczenia. Z pewnością informacja o takiej wadliwości dotarłaby do społeczeństwa, a fakt opublikowania orzeczenia – mimo tej jego wadliwości – podważyłby znacząco zaufanie obywateli do państwa.

Jednocześnie – wobec stwierdzonych wyżej, nader poważnych zastrzeżeń do trybu procedowania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie – zmuszony jestem oświadczyć, iż do czasu spełnienia wymogów wskazanych w

petitum niniejszego stanowiska Prokurator Generalny, szanując zasadę legalizmu, nie będzie uczestniczył w postępowaniu w sprawie o sygnaturze akt K 47/15.

PROKURATOR GENERALNY

Zbigniew Ziobro