



VII.511.23.2016.MW

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

**Wniosek**

**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.)

**wnoszę o stwierdzenie niezgodności:**

1. ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) z art. 2, 7, 112 oraz 119 ust. 1 Konstytucji RP;
2. art. 16 ust. 1 powołanej wyżej ustawy w części obejmującej słowo „trzech” z art. 2, 10, 173, 194 ust. 2 oraz 195 ust. 1 Konstytucji RP;

3. art. 38 ust. 3, 4 i 5 powołanej wyżej ustawy z art. 2, 10 oraz 173 Konstytucji RP w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
4. art. 61 ust. 6 powołanej wyżej ustawy w części obejmującej słowa „chyba, że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie” z art. 10, 45 ust. 1 i 173 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
5. art. 68 ust. 5-7 powołanej wyżej ustawy z art. 2, 45 ust. 1, 173 Konstytucji RP i 190 ust. 5 w zw. z wynikającą z preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
6. art. 80 ust. 4 zd. 1 powołanej wyżej ustawy z art. 10 i 190 ust. 2 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
7. art. 83 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
8. art. 83 ust. 2 powołanej wyżej ustawy z art. 2 oraz 173 Konstytucji RP w związku z art. 10 i 45 ust. 1 Konstytucji RP;
9. art. 84 powołanej wyżej ustawy z art. 2 Konstytucji RP, 10, 45 ust. 1 i 173 Konstytucji RP w zw. z wynikającą z preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
10. art. 89 powołanej wyżej ustawy z art. 7, 173 w związku z art. 10 oraz art. 190 ust. 2 zd. 1 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP;
11. art. 90 powołanej wyżej ustawy z art. 2, 173 oraz 194 ust. 1 Konstytucji RP;
12. art. 92 powołanej wyżej ustawy z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

## UZASADNIENIE

### I

Sprawne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego jest jednym z niezbędnych warunków zapewniających skuteczność i efektywność systemu ochrony praw jednostki. Z punktu widzenia standardów ochrony wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej posiadające zdolność regulacyjną, przejawiającą się w stanowieniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zasadnicze znaczenie ma to, czy procedura regulująca postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zapewnia efektywną ochronę tych wolności lub praw.

Przedmiotem niniejszego wniosku jest ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r. (dalej jako: ustawa). Analiza ustawy prowadzi do wniosku, że treść jej przepisów w wielu miejscach jest zbieżna z przepisami ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217), uznanymi już przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, przede wszystkim w wyroku z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15). Analiza konstytucyjności rozwiązań normatywnych przyjętych w ustawie wymaga także uwzględnienia oceny dokonanej przez Komisję Wenecką w *Opinii w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* (opinia przyjęta przez Komisję Wenecką – Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo na 106. sesji plenarnej w Wenecji w dniach 11-12 marca 2016 r., CDL-AD(2016)001, nr 833/2015). Zaskarżona niniejszym wnioskiem ustawa nie tylko nie realizuje zaleceń Komisji Weneckiej, ale także ponownie wprowadza takie rozwiązania, które mogą zostać uznane za niezgodne z wymogami demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi ze standardów międzynarodowych wskazanych w opinii Komisji Weneckiej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ustawa nie tylko nie usprawnia postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, lecz prowadzi do dalszego paraliżu działania Trybunału Konstytucyjnego, prowadząc tym samym do naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela.

Podkreślić należy przede wszystkim, że ustawa ta wkracza w sposób niedopuszczalny w sferę niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów. Na zagadnienie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów należy patrzeć z perspektywy realizacji przez ten organ konstytucyjnych obowiązków w zakresie ochrony praw jednostki. Naruszenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów w końcowym efekcie musi bowiem prowadzić do erozji krajowego systemu ochrony praw jednostki. Na istnienie tego typu zależności zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 9 listopada 1993 r. (sygn. akt K 11/93) stwierdzając, że „z zasady podziału władz wynika, iż władze ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska są rozdzielone, a nadto, iż musi między nimi panować równowaga oraz, że muszą one między sobą współpracować. Zasada ta nie ma znaczenia czysto organizacyjnego. Celem zasady podziału władz m. in. jest ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów. Jednym z elementów zasady podziału władz oraz fundamentów konstrukcji demokratycznego państwa prawa jest zasada niezawisłości sędziowskiej. O jej realizację starano się zawsze w ustrojach demokratycznych, jej przekreślenie było cechą ustrojów totalitarnych i autorytarnych.”

Z tych wstępnych uwag wynika jasno, że zarówno ochrona niezależności Trybunału Konstytucyjnego, jak też właściwe gwarancje proceduralne związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym, stanowią fundament ochrony praw człowieka w polskim systemie prawnym, co uzasadnia konieczność skierowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie.

## II

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w pierwszej kolejności kontroli konstytucyjnej Trybunału powinien podlegać tryb uchwalenia zaskarżonej ustawy .

Do Sejmu skierowano w ostatnich miesiącach następujące projekty ustaw odnoszących się do Trybunału Konstytucyjnego:

- 1) 2 grudnia 2015 r. - poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 129);
- 2) 10 lutego 2016 r. - poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 568);
- 3) 12 maja 2016 r. - obywatelski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 550);
- 4) 29 kwietnia 2016 r. - poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558);
- 5) 29 kwietnia 2016 r. - poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 569).

Pierwsze czytanie projektu zawartego w druku nr 568 nie odbyło się (7 czerwca 2016 r. projekt został skierowany do I czytania). W przypadku pozostałych projektów I czytanie miało miejsce na posiedzeniach Sejmu w dniach 17 grudnia 2016 r. (projekt z druku nr 129), 9 czerwca 2016 r. (projekt z druku nr 550), 10 czerwca 2016 r. (projekt z druku nr 558 i 569). Projekty ustaw zawarte w drukach nr 129, 550, 558 i 569 zostały skierowane po pierwszych czytaniach do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu przedstawienia sprawozdania. Na podstawie art. 40 ust. 4 Regulaminu Sejmu, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka podjęła uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu i w dniu 21 czerwca 2016 r. powołała podkomisję nadzwyczajną do szczegółowego rozpatrzenia projektów. Projekt ustawy zawarty w druku nr 558 został uznany za „projekt bazowy” w toku prac Podkomisji nadzwyczajnej, obradującej w dniach 21-24 czerwca 2016 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka po rozpatrzeniu sprawozdania Podkomisji nadzwyczajnej o obywatelskim projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 550), poselskim projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558), poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 569) oraz poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 129) po rozpatrzeniu projektów na posiedzeniach w dniach 21 i 29 czerwca 2016 r. sporządziła wspólne sprawozdanie o projektach (druk nr 667).

W dniu 5 lipca 2016 r. miało miejsce drugie czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu, po którym – w związku ze zgłoszeniem poprawek i wniosków - projekt ustawy

ponownie skierowano do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania. Tego samego dnia Marszałek Sejmu, w związku z wycofaniem przez wnioskodawców projektu ustawy z druku nr 550, zmienił decyzję Sejmu<sup>1</sup> i skierował projekty ustaw z druków nr 129, 558 i 569 do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu podjęcia prac na nowo i przedstawienia sprawozdania w sprawie pozostałych trzech projektów ustaw. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w Regulaminu Sejmu trudno dostrzec podstawę prawną dla wskazanej wyżej decyzji Marszałka Sejmu, umożliwiającej cofnięcie prac z etapu w trakcie II czytania do etapu prac w komisji sejmowej po I czytaniu (por. art. 47 Regulaminu Sejmu).

Sprawozdanie Komisji (druk nr 693) przedstawione zostało w dniu 6 lipca 2016 r. W tym samym dniu odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu drugie czytanie projektu ustawy. Już w dniu następnym, tj. 7 lipca 2016 r. miało miejsce trzecie czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu, na którym uchwalona została ustawa o Trybunale Konstytucyjnym.

W dniu 11 lipca 2016 r. ustawę tę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Dnia 21 lipca 2016 r. Senat (uchwała Senatu, druk sejmowy nr 755) zgłosił poprawki do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Uchwała Senatu została skierowana do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP jeszcze w tym samym dniu.. W sprawozdaniu Komisji z dnia 21 lipca 2016 r. (druk nr 761) . opowiedziano się za przyjęciem większości poprawek Senatu, z wyjątkiem jednej. W dniu 22 lipca 2016 r. Sejm przyjął senackie poprawki ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgodnie z propozycją zawartą w druku nr 761 i uchwalona ustawa skierowana została do podpisu Prezydenta. W dniu 30 lipca 2016 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta RP, a następnie w dniu 1 sierpnia 2016 r. opublikowana w Dzienniku Ustaw pod poz. 1157.

W świetle powyższego, już samo tempo prac legislacyjnych na projektem ustawy dotyczącej konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny, budzi wątpliwości. Wątpliwości te są o tyle istotne, że treść przepisów poddanych procedurze legislacyjnej dotyczy zagadnień natury ustrojowej. Z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP wynika,

---

<sup>1</sup> Por. informację zawartą na stronie Sejmu, dotyczącą przebiegu prac legislacyjnych nad projektem ustawy z druku nr 558 - <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6EA7345584EBCE9BC1257FC7002E9B69> (pobrano 24 lipca 2016 r.)

że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. *Ratio legis* art. 123 ust. 1 Konstytucji RP odnoszącego się do Rady Ministrów powinno zostać wzięte pod uwagę także przy ocenie tempa prac nad poselskim projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Intencją ustrojodawcy było bowiem, aby prace parlamentarne nad projektami ustaw dotyczących reguł fundamentalnych z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa były prowadzone w sposób zabezpieczający przed pochopnym uchwaleniem ustawy. Zestawienie wskazanych powyżej dat prowadzi do wniosku, że w tym przypadku tempo prac legislacyjnych było sprzeczne z wyraźną intencją ustrojodawcy wyrażoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP i narażało na uszczerbek takie konstytucyjne wartości, jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji RP czy też zasada dialogu społecznego wynikająca z preambuły do Konstytucji RP.

Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa zakłada, że prawo dotyczące podstaw funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego będzie stanowione po rozważeniu wszelkich racji, w tym także racji opozycji parlamentarnej, racji przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz racji podmiotów powołanych z mocy obowiązującego prawa do przedstawiania swojego stanowiska w sprawie będącej przedmiotem projektowanej regulacji. Tylko w ten sposób można bowiem budować zaufanie do stanowionego prawa, w przeciwnym razie stanowione prawo staje się wyłącznie dyktatem większości, niepopartym racjonalnymi przesłankami jego stanowienia. Zasada dialogu społecznego i współdziałania władz z kolei zakłada, że końcowe decyzje prawodawcze zostaną poprzedzone dialogiem ze wszystkimi reprezentatywnymi uczestnikami życia społecznego, a więc, że zostaną poprzedzone wysłuchaniem ich zdania. Te reguły stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym zostały naruszone w toku uchwalania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15), „szybkość postępowania ustawodawczego (...) sama w sobie nie przesądza o niekonstytucyjności ustawy z uwagi na wadliwy tryb jej uchwalenia. Parlament w ramach przyznanej mu autonomii ma bowiem swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych. Trybunał pragnie jednak

podkreślić, że swoboda ta ograniczona jest sformułowanym w art. 119 ust. 1 Konstytucji wymogiem rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach. Rozpatrzenie oznacza merytoryczną analizę projektu ustawy, która z kolei wymaga odpowiednich ram czasowych dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Pewne wskazówki co do ustaw, które nie powinny być uchwalane pośpiesznie, wynikają z Konstytucji. Zgodnie z jej art. 123 w trybie pilnym nie można rozpatrywać rządowych projektów ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.”

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 marca 2004 r. (sygn. akt K 37/03), zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. W ślad za wypowiedzianym w tym wyroku poglądem Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że „celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwie rozpatrzeniu projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości podejmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy, że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym.”

Wnikliwie rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach nie jest w związku z powyższym jedynie formalnym rytuałem, koniecznym dla wypełnienia tej normy konstytucyjnej. Określenie „Sejm rozpatruje” oznacza, że Sejm wysłuchuje i bierze pod uwagę w trakcie tych czytań wszystkie reprezentatywne poglądy dotyczące projektowanej materii ustawodawczej. W przeciwnym wypadku decyzja prawodawcza Sejmu nie może uwzględniać wszystkich aspektów rozpatrywanego problemu i nie jest oparta na argumentach słuszności i racjonalności, lecz wyłącznie na argumencie woli większości i jej aktualnej siły głosu. W sprawie będącej przedmiotem wniosku, pomimo zarzutów niezgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją zawartych w przekazanych Sejmowi stanowiskach Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 lipca 2016 r. (pismo nr



VII.511.23.2016.AJK), Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 czerwca 2016 r. (pismo nr WO-020-64/16, 65/16, 67/16 i 20/16), Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 5 lipca 2016 r. (pismo nr NRA.12-SM.1.149.2016), Krajowej Izby Radców Prawnych z dnia 3 czerwca 2016 r. (pismo nr 547/OBSiL/2016), Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2016 r. (pismo nr BSA III-021-199/16), opinii Biura Analiz Sejmowych (dr hab. Anna Rakowska – Trela, opinia prawna z dnia 30 czerwca 2016 r.; prof. dr hab. Marek Chmaj, opinia prawna z dnia 30 czerwca 2016 r.), opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 4 lipca 2016 r. (pismo nr 1357/2016/MPL), dokumencie przedstawionym przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego – Zespół Orzecznictwa i Studiów z dnia 29 czerwca 2016 r. (pismo nr ZOS.430.9.2016), nie przeprowadzono pogłębionej dyskusji nad zastrzeżeniami do projektu zgłoszonymi przez wymienione podmioty.

Z kolei już na etapie prac nad ustawą w Senacie pogłębionej refleksji nie wywołały zarzuty natury konstytucyjnej zawarte w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu (*Opinia do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym druk nr 242 z dnia 13 lipca 2016 r.*).

Tymczasem żadne względy konstytucyjne nie uzasadniały pośpiechu w uchwalaniu tej ustawy, nie zostały one też wskazane w uzasadnieniu do projektu tej ustawy. Ponadto, rozpatrywana materia dotyczyła organu władzy sądowniczej, który nie jest organem podległym władzy ustawodawczej. Z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wynika w tym zakresie, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Równowaga jako cecha ustrojowa zakłada dialog pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy, nie zakłada natomiast dominacji i dyktatu jednego segmentu władzy nad drugim.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich szybkość postępowania ustawodawczego w tym przypadku przełożyła się na to, że projekt ustawy nie został poddany odpowiedniej merytorycznej analizie. Świadczy o tym sposób, w jaki zostały potraktowane krytyczne uwagi do tego projektu zgłoszone przez uprawnione podmioty. Projektodawcy w ogóle nie podjęli merytorycznej debaty na temat tych uwag zawierających przecież najcięższe zarzuty, tj. zarzuty dotyczące niekonstytucyjności projektowanych rozwiązań. Ten sposób stanowienia prawa nie tylko stanowi naruszenie Regulaminu Sejmu RP, lecz stanowi również naruszenie roty ślubowania poselskiego, według której poseł zobowiązany jest

przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 104 ust. 2 Konstytucji RP).

Dlatego, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, nawet jeśli przyjąć, że została przegłosowana w trzech czytaniach, jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż Sejm nie rozpatrzył go w tym znaczeniu, jakie nadaje mu ta norma konstytucyjna. „Rozpatrzenie” w znaczeniu, jakie nadaje mu wskazany art. 119 ust. 1 Konstytucji RP wymagałoby bowiem m. in. podjęcia dialogu z organami władzy sądowniczej, a więc dialogu będącego bezpośrednią konsekwencją zasady równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej.

Rzecznik pragnie zwrócić jednak uwagę, że Marszałek Sejmu, w związku z wycofaniem projektu ustawy z druku nr 550, zmienił decyzję Sejmu o skierowaniu projektu do Komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania i skierował projekty ustaw z druków nr 129, 558 i 569 do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu podjęcia prac na nowo i przedstawienia sprawozdania. Przyjęto wówczas, że projekty te poddane zostały już wcześniej I czytaniu, w związku z czym rozpoczęto procedurę od rozpatrzenia projektu przez komisję po I czytaniu. Powstaje zatem uzasadniona wątpliwość, czy materialna zgodność projektów ustaw upoważnia władzę ustawodawczą do takich decyzji, pomijających wyraźną, nieprzewidującą wyjątków, treść art. 119 ust. 1 Konstytucji. W tym kontekście argumenty o pospiesznym trybie rozpatrywania ustawy nabierają dodatkowej powagi.

Ten sposób stanowienia prawa narusza, zdaniem Rzecznika, art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

Z art. 112 Konstytucji RP wynika, że organizację wewnętrzną i wewnętrzny porządek obrad Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm. W efekcie, porządek obrad Sejmu, w tym porządek prac nad projektami ustaw, określa regulamin uchwalony przez Sejm. Obecnie czyni to uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.).

Zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu Sejmu RP, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, a także przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadnienie do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie spełnia tych warunków. Nie przedstawia ono bowiem rzeczywistego celu wprowadzenia ustawy, którym wcale nie jest potrzeba usprawnienia postępowań przed tym organem, lecz raczej ponownie chęć sparaliżowania jego działalności. Cel ten sam w sobie, nie jest konstytucyjnie legitymowany.

Z art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu RP wynika także, że uzasadnienie projektu powinno przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Uzasadnienie projektu stwierdza, że „ustawa przywróci jednolitość postępowania przed Trybunałem, która została zaburzona przez działanie różnych reżimów prawnych pod rządami ustawy z 2015 r. Będzie to możliwe dzięki objęciu nową regulacją wszystkich postępowań. Powrót do znanych rozwiązań prawnych z 1997 r., które mają utrwalone znaczenie i sprawdzały się w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego, będzie sprzyjał dobremu odbiorowi społecznemu nowego aktu normatywnego i stanowi szansę na przywrócenie ładu w postępowaniu przed Trybunałem. Działanie ustawodawcy w tym zakresie może przyczynić się odbudowy autorytetu TK”. Podkreślić jednak należy, że stwierdzenia te mijają się z rzeczywistym stanem rzeczy i przyczyniają do pogłębienia kryzysu konstytucyjnego w Polsce. W istocie bowiem ustawa, choć przywraca w znaczącej części znane rozwiązania ustawowe z 1997 r., to jednak poprzez wprowadzenie niekonstytucyjnych rozwiązań dodatkowych spowoduje przede wszystkim – jako skutek społeczny – wydłużenie czasu oczekiwania obywateli na rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu ustawy deklaruje się, że wejście w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym co do zasady nie spowoduje dodatkowego obciążenia dla budżetu państwa. Określenie „co do zasady” jest oznaką świadomości projektodawców, że nowa ustawa o TK może wywołać niekorzystne skutki o charakterze gospodarczym, np. poprzez obniżenie wiarygodności finansowej Polski w związku z utrwaleniem stanu paraliżu sądownictwa konstytucyjnego, co przyczynia się do podważenia pewności prawnej w kraju. Nie sposób tych skutków zakwalifikować do kategorii pozytywnych skutków społecznych.

Stosownie do art. 34 ust. 2 pkt 7 Regulaminu Sejmu RP uzasadnienie powinno zawierać również oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Oświadczenie takie zawiera uzasadnienie ustawy w swoim ostatnim zdaniu, jednak oświadczenie to nie odpowiada rzeczywistemu stanowi rzeczy. Analogiczne oświadczenie zawiera także wydana w trybie art. 34 ust. 9 Regulaminu Sejmu opinia Biura Analiz Sejmowych. Tymczasem, w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15), dzieląc w tym zakresie pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „problematyka Trybunału Konstytucyjnego – wbrew temu, co zostało wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy – jest objęta prawem Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny, tak jak każdy inny sąd, jest uprawniony na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47) do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z tego uprawnienia TK w ostatnim czasie skorzystał, występując – w sprawie wszczętej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich – z pytaniem prejudycjalnym w sprawie o sygn. K 61/13 (zob. postanowienie TK z 7 lipca 2015 r., sygn. K 61/13). Każda zmiana prawa, która w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy ustroju TK oraz statusu jego sędziów, ma znacznie dla oceny tego, czy TK jest sądem w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i tym samym, czy jest uprawniony do występowania z pytaniem prejudycjalnym. Z uwagi na konieczność uwzględnienia owego kontekstu europejskiego zmiany prawa dotyczącego TK nie powinny być dokonywane pochośnie”.

W kontekście zasygnalizowanych naruszeń prawa w toku prac nad projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stwierdzić należy, że Trybunał Konstytucyjny może badać nie tylko merytoryczną treść aktu normatywnego, ale także tryb jego wydania. Nie chodzi przy tym wyłącznie o tryb określony w ustawie, ale również o tryb wydania aktu normatywnego określony w innych aktach prawnych, w tym w Regulaminie Sejmu RP. Naruszenia te prowadzą do wniosku, że zakwestionowana ustawa została uchwalona z mającym swój konstytucyjny wymiar naruszeniem porządku obrad Sejmu. Uzasadnia to zarzut, że ustawa ta jest niezgodna z art. 112 Konstytucji RP. Naruszenie procedury ustanawiania aktu normatywnego prowadzi także do naruszenia

konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie z jej treścią organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta ma zastosowanie także do organów władzy ustawodawczej.

W związku z przedstawionymi argumentami – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – ustawa o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodna z art. 2, 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

### III

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, prezesa i wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród trzech kandydatów przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne.

Tymczasem art. 194 ust. 2 Konstytucji stanowi, że prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja przyjęła zasadę nominacji prezesa i wiceprezesa TK przez Prezydenta RP. Przyznając Prezydentowi RP kompetencję do powoływania prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego ustawa zasadnicza wliczyła ją do prerogatyw prezydenckich (art. 144 ust. 3 pkt 21), obligując głowę państwa do powołania jednej osoby na każde z tych prezesowskich stanowisk spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślić przy tym należy, że Konstytucja nie określa jednak liczby kandydatów, których ma zaproponować Prezydentowi RP Zgromadzenie Ogólne. Jak wskazuje B. Banaszak, „z użycia przez Konstytucję liczby mnogiej wynika jednak, że musi być przynajmniej dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa TK i przynajmniej dwóch kandydatów na stanowisko Wiceprezesa TK” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 979).

Zgodnie z art. 197 Konstytucji, organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Ustawa jednak nie może wkraczać w zakresie regulacji organizacji Trybunału Konstytucyjnego poza materię wyczerpująco uregulowaną w ustawie zasadniczej. W zakresie przedstawiania kandydatów na stanowisko

prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego Konstytucja w art. 194 ust. 2 posłużyła się zwrotem „kandydatów”, które wymaga doprecyzowania. Powstaje jednak zasadnicza wątpliwość, czy przedstawianie kandydatów na stanowisko prezesa i wiceprezesa TK wchodzi w zakres materii regulowanej ustawą. O ile uprawnienia prezesa i wiceprezesa TK z pewnością mogą być przedmiotem materii ustawowej, tworzonej na podstawie art. 197 Konstytucji, o tyle wkroczenie na tej podstawie władzy ustawodawczej w relacje pomiędzy Prezydentem RP a Zgromadzeniem Ogólnym, które stanowią przedmiot regulacji art. 194 ust. 2 Konstytucji, nie wydaje się mieć uzasadnienia.

Z zasady niezależności sądów i Trybunałów, określonej w art. 173 Konstytucji, wynika, że Trybunał Konstytucyjny posiadać powinien swobodę w ustalaniu liczby kandydatów na stanowisko prezesa i wiceprezesa TK przedstawianych Prezydentowi RP, zaś ustawodawca nie jest upoważniony do arbitralnego określenia dokładnej ich liczby (w przypadku art. 16 ust. 1 ustawy – „trzech”). Z powołanego przepisu art. 173 wynika bowiem, że Trybunał Konstytucyjny jest organem odrębnym, oddzielnym od innych władz. Ta gwarancja konstytucyjna ma zapewnić Trybunałowi pełną samodzielność jego funkcjonowania i wykonywania kognicji, w zakresie określonym Konstytucją RP.

Zwrócić przy tym uwagę należy na wagę wyboru prezesa i wiceprezesa TK. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy, prezes Trybunału reprezentuje Trybunał na zewnątrz oraz wykonuje czynności określone w ustawie i regulaminie. Wiceprezes Trybunału z kolei zastępuje prezesa w czasie jego nieobecności oraz wykonuje inne obowiązki wynikające z ustalonego przez prezesa podziału czynności (art. 17 ust. 2 ustawy). Prezes Trybunału zapewnia także, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, organizacyjne i administracyjne warunki pracy Trybunału Konstytucyjnego, wraz z podległym mu Biurem Trybunału. Prezes Trybunału wykonuje także niezwykle istotne czynności w toku postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, co reguluje Rozdział 2 ustawy.

Takie wkroczenie władzy ustawodawczej w materię regulowaną konstytucyjnie i zastrzeżoną dla władzy sądowniczej stanowi także naruszenie art. 10 Konstytucji. Jak stwierdził bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 o sygn. akt K 34/15, „wynikająca z art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję całej władzy sądowniczej w systemie władz i ich wzajemnych relacji. O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej można mówić

o przecinaniu się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest jej odseparowanie od pozostałych. Potwierdza to art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym sądy i trybunały „są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Zapewnienie równowagi władz ma zaś na celu stworzenie podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r. o sygn. akt K 45/07 oraz w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. o sygn. akt K 31/12).

Z zasadą podziału władzy, wyrażoną w art. 10 Konstytucji, w ścisłym związku pozostaje wspomniana zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji. Wynika z niej bowiem, że władza ustawodawcza nie może w sposób dowolny kształtować stanowionego prawa, lecz musi respektować i rozwijać zasady demokratycznego państwa prawa, w zakresie określonym przez Konstytucję. Władza ustawodawcza, co wynika z niniejszej zasady, nie może także wkraczać w obszary, które są przedmiotem ścisłej regulacji konstytucyjnej, w tym regulacji ściśle określającej relację pomiędzy władzami, w tym zaś przypadku między organem władzy wykonawczej – Prezydentem RP a organem władzy sądowniczej – Trybunałem Konstytucyjnym. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że rozwiązanie ustawowe arbitralnie wyznaczające liczbę trzech kandydatów na stanowiska prezesowskie w Trybunale w istocie wydrąża treść konstytucyjnych gwarancji niezależności i odrębności Trybunału, zawartych w art. 173 Konstytucji, a także gwarancji niezawisłości sędziów Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu (art. 195 ust. 1 Konstytucji), przesuwając – w sposób konstytucyjnie nieakceptowalny – ciężar decyzji o wyborze Prezesa i Wiceprezesa TK w ręce organu egzekutywy – Prezydenta Rzeczypospolitej, co narusza równowagę władz, gwarantowaną w art. 10 Konstytucji.

#### IV

Poważne wątpliwości natury konstytucyjnej wywołuje art. 38 ust. 3 ustawy oraz – w konsekwencji – art. 38 ust. 4 oraz ust. 5 określające wyjątki od zasady przyjętej w przepisie art. 38 ust. 3 ustawy. Art. 38 ust. 3 ustawy określa zasadę, zgodnie z którą Trybunał Konstytucyjny ma wyznaczać terminy rozpraw na których rozpoznawane są

wnioski według kolejności wpływu sprawy do Trybunału. Należy zwrócić uwagę, że analogiczne rozwiązanie wyrażone w art. 1 pkt 10 ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) uznane zostało za niezgodne przez Trybunał w wyroku z dnia z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15) z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego.

Przepisy art. 38 ust. 3, 4 oraz 5 dotyczą wniosków, które stanowią pisma inicjujące postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie:

- abstrakcyjnej kontroli hierarchicznej zgodności prawa (por. art. 191 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji);
- prewencyjnej kontroli zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją (por. art. 122 ust. 3 i art. 133 ust. 2 Konstytucji);
- zbadania zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (por. art. 191 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 4 Konstytucji);
- rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (por. art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji);
- przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków głowy państwa (por. art. 131 ust. 1 Konstytucji).

Wnioski te są podstawową formą inicjowania postępowania przed Trybunałem – na wniosek wszczynane są postępowania we wszystkich sprawach leżących w kompetencji Trybunału, poza sprawami wszczynanymi na podstawie pytania prawnego i skargi konstytucyjnej.

Zaskarżone przepisy ustawy wprowadzają sformalizowany mechanizm automatycznego wyznaczania terminów rozpraw, na których mają być rozpatrywane wnioski, „według kolejności wpływu [*lege non distinguente* – wszystkich] spraw do Trybunału”. Przepisy te nie odnoszą się natomiast do terminów rozstrzygania innych spraw zawisłych przed Trybunałem.



Należy podkreślić, że wynikająca z preambuły Konstytucji RP zasada sprawności działania instytucji publicznych wymaga skonstruowania takich ram organizacyjnych i proceduralnych, aby powierzone im zadania mogły realizować terminowo, bez nieuzasadnionej zwłoki, w sposób na tyle szybki, na ile jest to możliwe. Wymóg sprawności działania instytucji publicznych (w tym przypadku – Trybunału Konstytucyjnego) wyklucza również przyjmowanie rozwiązań, których celem samym w sobie jest spowolnienie owego działania bądź uzależniania jego tempa od przypadkowych okoliczności.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 47/15, wprowadzenie wymogu wyznaczania terminów rozpraw, na których są rozpoznawane wnioski, według kolejności wpływu spraw oznacza uzależnienie tempa rozpatrywania sprawy przez Trybunał od okoliczności, które ze sprawą tą nie pozostają w żadnym racjonalnym związku. Rozwiązanie to zakłada również, że wszystkie sprawy wpływające do Trybunału są porównywalne i potrzebują takiego samego czasu na ich rozpoznanie. Tymczasem czas potrzebny na rozpatrzenie sprawy nie jest zależny od liczby innych spraw, które do Trybunału wpłynęły, lecz od specyfiki danej sprawy, w szczególności zaś od liczby zaskarżonych przepisów i stopnia skomplikowania ich treści normatywnej oraz od liczby i złożoności wskazanych wzorców kontroli. Oczywiście jest bowiem, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, że dokonanie kontroli zgodności z Konstytucją całej ustawy liczącej np. kilkadziesiąt przepisów wymaga więcej czasu niż zbadanie konstytucyjności tylko jednego przepisu takiej ustawy. Następcza kontrola konstytucyjności ustaw – w przeciwieństwie do kontroli prewencyjnej – wymaga od Trybunału często ustalenia praktyki stosowania tej ustawy przez sądy, co dodatkowo wydłuża czas rozpoznania sprawy. Co prawda, w ustawie, w przeciwieństwie do przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r., wprowadzono wyjątki w art. 38 ust. 4 oraz w ust. 5, uwzględniające specyfikę niektórych spraw, nie zmienia to jednak oceny dotyczącej niekonstytucyjności zaskarżonych niniejszym wnioskiem przepisów. Tworzą one bowiem całość normatywną, która narusza ustawę zasadniczą.

Jak wynika z wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 47/15, przepisy te są dodatkowo także niedopuszczalne z punktu widzenia zasad niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od władzy ustawodawczej (art. 173 Konstytucji). Ustalanie tempa rozpatrywania poszczególnych spraw, w tym wyznaczanie terminów rozpraw, ściśle

bowiem wiąże się z istotą orzekania przez Trybunał. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków, a nie ingerowanie w proces orzekania przez określanie momentu, w którym Trybunał może się zająć daną sprawą. Niezależność Trybunału wymaga bowiem zagwarantowania mu swobody orzekania nie tylko przez wykluczenie wpływu innych organów na treść jego orzeczeń, ale również na przebieg procedury ich wydawania.

W świetle powyższych argumentów należy stwierdzić, że art. 38 ust. 3 ustawy oraz – w konsekwencji – także art. 38 ust. 4 i ust. 5, określające wyjątki od zasady przyjętej w przepisie art. 38 ust. 3 ustawy, są dysfunkcjonalne i arbitralne, a ponadto niedopuszczalne w świetle zasady niezależności Trybunału i jego odrębności od innych władz. Tym samym przepisy te są niezgodne z wynikającą z preambuły Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych oraz z art. 2, 10 oraz 173 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego.

## V

Zgodnie z art. 28 pkt 6 ustawy uczestnikiem postępowania przed Trybunałem jest Prokurator Generalny. Art. 30 ust. 1 ustawy stanowi, że uczestnik postępowania działa przed Trybunałem osobiście lub przez umocowanego przedstawiciela z tym, że – zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy – w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie uczestniczy Prokurator Generalny lub jego zastępca, zaś w sprawach rozpoznawanych w innych składach uczestniczy prokurator Prokuratury Krajowej. O tym, jakie sprawy rozpoznawane są przez Trybunał w pełnym składzie przesądza art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy. Udział przedstawiciela Prokuratora Generalnego jest również obowiązkowy w przypadku, o którym stanowi art. 42 ust. 2 ustawy, czyli w rozprawie o stwierdzenie zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją.

W Rozdziale 3 Oddział 1 ustawy, zatytułowanym „Rozprawy i posiedzenia” (jako część Rozdziału 3 „Zasady i tryb orzekania”), określa się szczegółowe normy dotyczące obecności uczestników postępowania przed Trybunałem na rozprawach, określając m.in.

w art. 60 ust. 1 ustawy, że Trybunał rozpoznaje na rozprawie wnioski w sprawach wymienionych w art. 3 ustawy. Kwestionowany niniejszym wnioskiem przepis art. 61 ust. 6 ustawy stanowi, że „nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, chyba że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie”. Przepis ten jest szczególną regulacją skierowaną w odniesieniu do Prokuratora Generalnego. Art. 61 ust. 5 zd. 1 stanowi, że „w razie niestawiennictwa uczestników postępowania, których obecność na rozprawie jest obowiązkowa, lub ich przedstawicieli, Trybunał może odroczyć rozprawę i wyznaczyć równocześnie nowy termin rozprawy”. Z uwagi na szczególną regulację art. 61 ust. 6 ustawy dotyczącą Prokuratora Generalnego przepis art. 61 ust. 5 zd. 1 ustawy, który daje Trybunałowi możliwość odroczenia rozprawy („Trybunał może”), a nie obowiązek jej odroczenia, nie będzie miał do Prokuratora Generalnego zastosowania, jeśli z przepisów ustawy wynika jego obowiązek uczestnictwa w rozprawie. Przy czym należy podkreślić, że z uwagi na stanowczą formę przepisu art. 30 ust. 5 ustawy („uczestniczy”) udział Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy jest obowiązkowy w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie. Zastosowania do Prokuratora Generalnego nie będzie miał także przepis art. 61 ust. 7 ustawy, który stanowi, że „niestawiennictwo innych uczestników postępowania nie wstrzymuje rozpoznania sprawy; w takim przypadku sędzia sprawozdawca przedstawia na rozprawie stanowisko nieobecnego uczestnika postępowania”. Wynika więc z powyższego, że ustawodawca w szczególny sposób ukształtował pozycję Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym w sposób szczególny jego udział w rozprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie.

Redakcja kwestionowanego przepisu prowadzi do wniosku, że nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie, w której jego udział jest obligatoryjny, jest w stanie uniemożliwić merytoryczne rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia przez sąd konstytucyjny. Oznacza to, że wykonywanie przez Trybunał Konstytucyjny wyznaczonych konstytucyjnie obowiązków uzależnione jest od decyzji Prokuratora Generalnego. Mając na względzie to, że zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 30 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której

Prokurator Generalny lub jego zastępca nie bierze udziału w postępowaniu, o którym został co najmniej miesiąc wcześniej zawiadomiony, z innych powodów niż świadoma decyzja mająca na celu uniemożliwienie normalnego działania sądu konstytucyjnego.

Z preambuły Konstytucji wynika nakaz sprawnego działania instytucji publicznych, a zatem na ustawodawcy zwykłym ciąży obowiązek takiego kształtowania przepisów ustawowych, które będą realizować wskazaną wartość konstytucyjną. Z nakazu tego wynika jednocześnie zakaz stanowienia takich przepisów, które będą realizację tej wartości utrudniać, czy wręcz uniemożliwiać. Art. 10 ust. 1 Konstytucji stanowi, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Z przepisu tego wynika więc zakaz takiego kształtowania norm ustawowych, które zachwieją pożądaną równowagą w taki sposób, że nadając pewne uprawnienia jednemu segmentowi władzy jednocześnie uniemożliwią sprawne i prawidłowe działanie innemu segmentowi władzy publicznej. W tym kontekście należy także przytoczyć art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Z przepisu tego wypływa zakaz nadawania innym segmentom władzy takich kompetencji, które stanowiąc będą takie wkroczenie w odrębność i niezależność władzy Trybunału Konstytucyjnego, które uniemożliwi realizację jego konstytucyjnych powinności.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich art. 61 ust. 6 ustawy w części obejmującej słowa „chyba, że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie” narusza powyższe zasady i normy konstytucyjne.

W ocenie Rzecznika zaskarżony w powyższej części przepis ustawy umożliwia blokowanie i paraliżowanie prac Trybunału Konstytucyjnego poprzez możliwą obstrukcję Prokuratora Generalnego, polegającą na nieuczestniczeniu (jego bądź jego zastępcy) w rozprawach, w których jego udział jest obowiązkowy. Dotyczy to w szczególności spraw rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie. Przepis art. 61 ust. 6 ustawy, który nie określa żadnych terminów umożliwia potencjalnie Prokuratorowi Generalnemu taką obstrukcję bezterminowo. Dlatego też, w odniesieniu do spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny z inicjatywy sądów, na skutek skierowanych do TK pytań prawnych, przepis art. 61 ust. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zaskarżonej części

narusza także art. 45 ust. 1 Konstytucji, w zakresie w jakim gwarantuje on prawo do sądu w rozsądnym okresie czasu.

Należy mieć jednocześnie na względzie, że od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177), zgodnie z art. 1 § 2 zd. 2 tej ustawy, urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości, a więc organ władzy wykonawczej. Takie rozwiązanie ustawowe przesądza o tym, że w istocie dochodzi do niezgodnego z Konstytucją zachwiania równowagi między władzą wykonawczą a sądowniczą oraz niekonstytucyjnego wkroczenia egzekutywy w odrębność i niezależność Trybunału Konstytucyjnego. Przesądza to o niezgodności art. 61 ust. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w części obejmującej słowa „chyba, że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie” także z art. 10 oraz 173 Konstytucji.

## VI

Zawarty w Rozdziale 3 ustawy Oddział 2 reguluje kwestie orzeczeń Trybunału. W art. 68 ust. 1 określa się, że Trybunał wydaje orzeczenia po niejawnym naradzie sędziów składu orzekającego. Narada obejmuje dyskusję i głosowanie nad mającym zapisać orzeczeniem i zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia oraz sporządzenie orzeczenia. Zaskarżona niniejszym wnioskiem ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – w porównaniu do wcześniej obowiązujących przepisów – wprowadza jednak nowe rozwiązania, które budzą poważne wątpliwości konstytucyjne.

Mianowicie, art. 68 ust. 5 ustawy stanowi, że „w trakcie narady w pełnym składzie co najmniej czterech sędziów może zgłosić sprzeciw wobec proponowanego rozstrzygnięcia, jeśli uzna, że zagadnienie ma szczególnie doniosły charakter ze względów ustrojowych lub ze względu na porządek publiczny i nie zgadzają się oni z kierunkiem rozstrzygnięcia”. W art. 68 ust. 6 stanowi się, że „w przypadku złożenia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 5, narada ulega odroczeniu o 3 miesiące, a sędziowie, którzy złożyli sprzeciw, na kolejnej naradzie zwołanej po upływie tego terminu prezentują wspólną propozycję rozstrzygnięcia”. Z kolei art. 68 ust. 7 stanowi, że „jeżeli w trakcie ponownej

narady, o której mowa w ust. 6, ponownie co najmniej czterech sędziów zgłosi sprzeciw, narada ulega odroczeniu o kolejne 3 miesiące. Po upływie tego terminu przeprowadza się kolejną naradę i głosowanie”.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich tego typu mechanizm prawny może doprowadzić do pozbawienia obywateli prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), w tym w szczególności w sprawach wniesionych przez sądy w drodze skierowanych pytań prawnych, w niezwykle ważnych dla nich sprawach, które mają zostać rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny. Należy podkreślić, że ustawodawca przyznaje kompetencję wyrażenia sprzeciwu relatywnie małej grupie sędziów Trybunału, tj. stanowiącej mniej niż 1/3 składu. Co więcej, terminy odroczenia narad są określone w sposób wiążący i sztywny przez ustawodawcę i nie zależą od tego, kiedy sędziowie korzystający z instytucji sprzeciwu wypracują propozycję innego rozstrzygnięcia sprawy.

Z zawartej w preambule Konstytucji zasady sprawnego działania instytucji publicznych wypływa obowiązek takiego kształtowania przepisów ustawowych, które będą realizować wskazaną w preambule wartość konstytucyjną. Z zasady sprawności działania instytucji publicznych wynika także zakaz stanowienia takich przepisów, które będą realizację tej wartości utrudniać, czy wręcz uniemożliwiać. Tymczasem, kwestionowane niniejszym wnioskiem przepisy art. 68 ust. 5-7 ustawy prowadzi będą do znacznego spowolnienia prac sądu konstytucyjnego. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że nie chodzi wyłącznie o rozpatrywane przez Trybunał sprawy, które będą objęte dyspozycją tego przepisu, tj. w których co najmniej czterech sędziów wyraziło swój sprzeciw wobec proponowanego w trakcie narady w pełnym składzie rozstrzygnięcia. Kwestionowane przepisy ustawy należy rozpatrywać w kontekście innych przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W szczególności ze względu na zasadę wyznaczania terminów rozpraw w sprawie wniosków według kolejności wpływu spraw do Trybunału, zawartą w art. 38 ust. 3 ustawy, opóźnienie w rozpoznaniu spraw dotyczyć będzie także innych spraw niż tych, w których sędziowie złożyli na podstawie art. 68 ust. 5-7 ustawy swój sprzeciw. Należy zgodzić się z opinią Biura Trybunału Konstytucyjnego - Zespół Orzecznictwa i Studiów z dnia 29 czerwca 2016 r. (pismo nr ZOS.430.9.2016, *Uwagi o głównych problemach prawnych wynikających z projektu ustawy o Trybunale*

*Konstytucyjnym (sprawozdanie Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o Trybunale Konstytucyjnym z 24 czerwca 2016 r., s. 9), że „Trybunał musiałby najpierw rozstrzygnąć sprawę, w której sędziowie złożyli sprzeciw, a dopiero potem mógłby przejść do rozstrzygnięcia kolejnych spraw zainicjowanych wnioskami”. Należy mieć także na względzie szczególne rozwiązania ustawowe, jakie ustawodawca wprowadził w Rozdziale 4 ustawy „Przepisy zmieniające, przejściowe, dostosowujące i końcowe”. W art. 84 ust. 1 ustawy określono, że „w przypadku wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy, Trybunał w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, zawiesza postępowanie na 6 miesięcy i wzywa do uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 33 ust. 2-5”. Ustęp 2 tego przepisu stanowi, że „jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 1, zostanie uzupełniony zgodnie z wymogami określonymi w art. 33 ust. 2-5 ustawy, po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1, Trybunał postanawia o podjęciu zawieszono postępowania. W przeciwnym razie postępowanie umarza się”. Zastosowanie tego przepisu spowoduje, że w sprawach toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych wnioskami abstrakcyjnymi podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, postępowanie zostanie zawieszono na sztywnie określony ustawą termin 6 miesięcy nawet, jeśli złożone wnioski nie są dotknięte żadnymi brakami i spełniają wymogi określone w art. 33 ust. 2-5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Z kolei art. 83 ust. 2 ustawy stanowi, że Trybunał jest zobowiązany do rozpatrzenia spraw, o których mowa w ust. 1 (a więc spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy), w ciągu jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Powiązanie wszystkich wskazanych powyżej przepisów w całą ustawową konstrukcję normatywną pozwala na wysnucie wniosku, że rozwiązania te doprowadzą do znacznego spowolnienia prac Trybunału Konstytucyjnego, o ile nie do całkowitego paraliżu i zablokowania prac polskiego sądu konstytucyjnego.*

Łączne zastosowanie wskazanych powyżej rozwiązań ustawowych, w tym kwestionowanych niniejszym wnioskiem przepisów art. 68 ust. 5-7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym prowadzi do osłabienia zdolności TK do prawidłowego działania. Tymczasem, jak wynika z wyroku TK z dnia 9 marca 2016 r. o sygn. akt K 47/15, „ustawodawca nie może obniżać dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności

działania istniejącej instytucji publicznej”. Z art. 2 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, wynika także zakaz stanowienia regulacji prawnych kształtujących wewnętrznie sprzeczne mechanizmy prawne, uniemożliwiające prawidłowe działanie instytucji publicznych. Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r. o sygn. akt K 27/00 wynika, że „zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela”. Trzeba mieć na względzie fakt, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga w większości sprawy dotyczące żywotnych interesów obywateli, w szczególności wnoszonych pytaniami prawnymi sądów, skargami konstytucyjnymi, bądź wnioskami Rzecznika Praw Obywatelskich. Tymczasem, wskazane powyżej, ukształtowane mechanizmy prawne ustawy stanowią w istocie, z uwagi na swą wewnętrzność sprzeczność i wzajemne wykluczanie się, swoistą pułpkę nie tylko dla sądu konstytucyjnego, ale – w rezultacie – dla ochrony interesów prawnych obywateli Rzeczypospolitej. Z tego też względu należy uznać, że przepisy art. 68 ust. 5-7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym naruszają art. 2 Konstytucji.

Jak wspomniano już powyżej preambuła Konstytucji wyznacza nakaz sprawności działania instytucji publicznych. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15, „w kontekście pozycji ustrojowej Trybunału i specyfiki jego kompetencji, szczególnie uzasadnione jest to, aby postępowanie przed Trybunałem było efektywne oraz doprowadziło – w rozsądnym terminie – do wydania ostatecznego orzeczenia, w szczególności w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada sprawności działania instytucji publicznych wynikająca ze wstępu do Konstytucji”. Z kolei w wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r. o sygn. K 14/03 Trybunał wyjaśnił, 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”. W konsekwencji



należy stwierdzić, że przepisy art. 68 ust. 5-7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym naruszają wynikającą z preambuły Konstytucji RP zasadę sprawności działania instytucji publicznych.

Wreszcie, należy wskazać, że art. 173 Konstytucji stanowi, że Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Wskazany przepis konstytucyjny adresowany jest także do władzy ustawodawczej. Konstytucja legitymuje wkroczenie ustawodawcy w działalność Trybunału Konstytucyjnego w art. 197 stwierdzając, że organizację Trybunału oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Taka legitymacja konstytucyjna nie oznacza jednak zupełnej dowolności ustawodawcy w kształtowaniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przyjmowane rozwiązania ustawowe mają za zadanie zapewnienie Trybunałowi odpowiedniego oprzyrządowania prawnego, umożliwiającego mu sprawne i efektywne działanie, pozwalające na realizację jego konstytucyjnych zadań, w tym w szczególności rozpatrywanie spraw obywateli w rozsądnym okresie czasu, co wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. o sygn. akt K 12/03, władze publiczne „zobowiązane są działać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w Konstytucji)”. Ingerencję ustawodawcy poprzez przyjęcie przepisów ustawowych, które w sposób nieadekwatny i nieproporcjonalny (zakaz wynikający z art. 2 Konstytucji), przy naruszeniu konstytucyjnie chronionej wartości sprawności działania instytucji publicznej, wkraczają w niezależność i odrębność Trybunału należy uznać za niekonstytucyjną. Dlatego też zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy art. 68 ust. 5-7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym są niezgodne także z art. 173 Konstytucji.

Kwestionowane przepisy art. 68 ust. 5-7 ustawy są także niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji. Z art. 190 ust. 5 Konstytucji wynika, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. Konstytucja nie wymaga w związku z tym kwalifikowanej większości głosów do wydania orzeczenia, lecz zwykłej większości głosów. Skoro taka zwykła większość głosów w pełnym składzie istnieje, to w kolizji z ową regułą konstytucyjną pozostają przepisy pozwalające blokować wydanie orzeczenia przez przegłosowaną mniejszość, tj. czterech sędziów.

W wyroku z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/17) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 190 ust. 5 Konstytucji „nie daje podstaw ani do różnicowania przez ustawodawcę większości głosów potrzebnych do podjęcia orzeczenia w zależności od tego, w jakim składzie Trybunał orzeka, ani do wprowadzenia innej większości głosów aniżeli wskazana w tym przepisie. Niedopuszczalna jest przy tym wykładnia art. 190 ust. 5 Konstytucji, która zakłada, że przepis ten zawiera normę pustą, bo mówi o „jakiegokolwiek większości”, zaś to ustawodawca ma obowiązek przesądzenia, o jaką większość w tym przepisie chodzi. To oznaczałoby bowiem, że treść przepisu konstytucyjnego jest determinowana przez ustawodawcę, co w demokratycznym państwie prawnym nie może mieć miejsca.”

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że art. 68 ust. 5-7 ustawy pozostaje w kolizji z art. 190 ust. 5 Konstytucji, gdyż wprowadza inne zasady orzekania w pełnym składzie i pozwala wbrew Konstytucji w określonym w tych przepisach terminach blokować mniejszości, tj. czterem sędziom, wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

## VII

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy, wyroki Trybunału podlegają, z zastrzeżeniem ust. 2, ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 80 ust. 2 ustawy stanowi się, że wyroki Trybunału orzekające niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie publikacyjnym, w którym akt był ogłoszony, a gdy orzeczenie dotyczy aktu nie ogłoszonego w organie publikacyjnym – w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Natomiast art. 80 ust. 3 ustawy stanowi, że „postanowienia, o których mowa w art. 71 ust. 2 pkt 1 – 3, podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski””.

Z kolei art. 80 ust. 4 ustawy stanowi, że „Prezes Trybunału kieruje wnioskiem o ogłoszenie wyroków i postanowień, o których mowa w art. 71 ust. 2 pkt 1-3, do Prezesa Rady Ministrów. Ogłoszenie odbywa się na zasadach i w trybie wskazanych w Konstytucji i ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296)”. Art. 71 ust. 1 ustawy określa, że Trybunał wydaje wyroki w sprawach dotyczących:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami;
- 4) skarg konstytucyjnych;
- 5) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

Z kolei art. 71 ust. 2 pkt 1-3 ustawy, do których odsyła art. 80 ust. 4 zd. 1 ustawy, stanowi, że Trybunał wydaje postanowienia w sprawach:

- 1) rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa;
- 2) rozstrzygania o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej;
- 3) powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej.

Wątpliwości konstytucyjne, które odnoszą się do treści art. 80 ust. 4 zd. 1 ustawy dotyczą przede wszystkim jego niezgodności z art. 190 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji. Art. 190 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Z kolei art. 190 ust. 1 Konstytucji przesądza, że „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”.

Przyjęta w kwestionowanym przez Rzecznika przepisie art. 80 ust. 4 ustawy formuła wniosku kierowanego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do Prezesa Rady Ministrów zakłada przyznanie Premierowi możliwości oceny, czy dane orzeczenie Trybunału w ogóle powinno zostać ogłoszone w organie urzędowym, gdy tymczasem czynność ogłoszenia ma charakter wyłącznie techniczny. W dotychczasowym stanie prawnym, art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293) stanowił, że „Ogłoszenie orzeczeń Trybunału zarządza Prezes Trybunału”. W podobny sposób stanowiła o tym ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Art. 79 ust. 3 tej ustawy stwierdzał, że „Ogłoszenie wyroków w organie publikacyjnym zarządza prezes Trybunału”. Tymczasem, kwestionowany niniejszym wnioskiem art. 80 ust. 4 zd. 1 ustawy wprowadza nieprzewidziany Konstytucją mechanizm prawny kierowania przez Prezesa Trybunału wniosków o ogłoszenie wyroków i postanowień do Prezesa Rady Ministrów, które przecież nie muszą być przez ten organ rozpatrzone pozytywnie. W ten sposób dochodzi nie tylko do naruszenia art. 190 ust. 2 Konstytucji, ale również art. 190 ust. 1 Konstytucji, poprzez podważenie, na skutek zastosowania takiego mechanizmu prawnego, ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Na skutek bowiem możliwości bezterminowego przetrzymania wniosków Prezesa Trybunału o ogłoszenie wyroku albo postanowienia dojdzie w istocie do zaprzeczenia takiego waloru orzeczeń sądu konstytucyjnego.

Z preambuły Konstytucji wypływa dyrektywa sprawności działania instytucji publicznych. Z dyrektywy tej, w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, wynika, że jego orzeczenia powinny być ogłaszane niezwłocznie. Wniosek taki wsparty jest *expressis verbis* przez art. 190 ust. 2 Konstytucji, który nakazuje niezwłoczne ogłaszanie orzeczeń Trybunału w organie urzędowym. Mechanizm wnioskowy, w który immanentnie wpisana jest możliwość zwłoki ze strony organu władzy wykonawczej, jakim jest Prezes Rady Ministrów, jest zatem niezgodny z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych. Dodać należy, że już sam brak terminu na rozpatrzenie wniosku Prezesa Trybunału przesądza o niekonstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 80 ust. 4 zd. 1 ustawy.

Przepis art. 80 ust. 4 zd. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest także niezgodny z art. 10 Konstytucji. Art. 10 zakłada bowiem istnienie równowagi pomiędzy organami trzech władz. Tymczasem kwestionowany przepis ustawy wprowadza szczególny rodzaj uzależnienia Trybunału Konstytucyjnego od jednego z segmentów egzekutywy, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Swoista kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów względem ostatecznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest zatem nie do pogodzenia z art. 10 Konstytucji.

## VIII

Należy podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność szeregu przepisów ujętych w Rozdziale 4 ustawy „Przepisy zmieniające, przejściowe, dostosowujące i końcowe”. Fakt ten jest wart szczególnego podkreślenia dlatego, że celem tego typu przepisów jest ułatwienie wejścia w życie nowych regulacji, stworzenie odpowiednich warunków do ich stosowania w zmieniających się okolicznościach oraz zapewnienie ochrony praw towarzyszącej transformacji prawa. Tymczasem znaczna grupa przepisów zawartych w Rozdziale 4 budzi poważne wątpliwości konstytucyjne, a ich uważna analiza prowadzi do wniosku, że wbrew deklarowanemu w projekcie ustawy uzasadnieniu, prowadzą one do utrudnienia działalności Trybunału Konstytucyjnego, spowolnienia tempa rozpatrywanych spraw czy wręcz swoistego paraliżu sądu konstytucyjnego. Niektóre zaś rozwiązania, narzucające terminy rozpatrzenia spraw, budzą poważne wątpliwości odnośnie do ich związku z realnymi możliwościami ich wykonania, co prowadzić może do nieoczekiwanych skutków prawnych, stawiających Trybunał, a w konsekwencji jednostki, w sytuacji konstytucyjnie nieakceptowanej niepewności prawnej.

## IX

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, „w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy niniejszej ustawy”. Z niniejszego przepisu intertemporalnego wynika, że w odniesieniu do wszystkich spraw, które wszczęto przed wejściem w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, które toczą się przed Trybunałem i nie zostały zakończone należy, od chwili wejścia w życie nowej ustawy, stosować jej właśnie przepisy. Należy podkreślić, że przyjęte rozwiązanie dotyczy wszystkich spraw zawisłych w Trybunale, niezależnie od tego, czy zostały one wszczęte skargą konstytucyjną, pytaniem prawnym sądu, czy wnioskiem jednego z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP.

Jak już wspomiano, z preambuły Konstytucji wypływa dyrektywa i nakaz sprawności działania instytucji publicznych w Polsce. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15, „w kontekście pozycji ustrojowej Trybunału i specyfiki jego kompetencji, szczególnie uzasadnione jest to, aby postępowanie przed Trybunałem było efektywne oraz doprowadziło – w rozsądnym terminie – do wydania ostatecznego orzeczenia, w szczególności w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada sprawności działania instytucji publicznych wynikająca ze wstępu do Konstytucji”. W tym kontekście należy zauważyć, że wprowadzany w art. 83 ust. 1 ustawy nakaz stosowania ustawy nowej do wszystkich spraw zawisłych przed Trybunałem zmienia reguły postępowania w taki sposób, że spowoduje to znaczące spowolnienie i wydłużenie rozpoznawania spraw przez sąd konstytucyjny. Trzeba mieć nadto na względzie inne powiązane rozwiązania ustawowe, które przyczynią się dodatkowo do spowolnienia, bądź wręcz czasowego zastopowania prac Trybunału (art. 61 ust. 6, art. 68 ust. 3-5 czy art. 84 ustawy). Z tego też względu należy stwierdzić, że art. 83 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych. Podkreślić także należy rozwiązanie ustawowe zawarte w art. 83 ust. 1 budzi, z powołanych

wyżej powodów, także poważne wątpliwości co do zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, naruszając art. 2 Konstytucji.

Dodać należy, że w sprawach, w których sądy wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, regulacja art. 83 ust. 1 ustawy jest także sprzeczna z wymogiem rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wynikająca z tego zwłoka, pociągająca za sobą przewlekłość w postępowaniu przed sądem, który zwrócił się do Trybunału z wątpliwościami konstytucyjnymi, nie może zostać uznana za uzasadnioną w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Podkreślenia wymaga, że podobna regulacja międzyczasowa, zawarta w art. 2 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217), została uznana przez Trybunał w wyroku z dnia 9 marca 2016 r. o sygn. akt K 47/15 za naruszającą powołane wyżej wzorce konstytucyjne.

## X

Art. 83 ust. 2 ustawy stanowi, że „Trybunał jest zobowiązany do rozstrzygnięcia spraw, o których mowa w ust. 1, w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy. Termin jednego roku nie dotyczy spraw określonych w art. 84”. Przepis ten odnosi się do wszystkich spraw zawisłych przed Trybunałem, jednak nie tych, o których stanowi art. 84. Przepis art. 83 ust. 2 ustawy nie obejmuje więc swoją dyspozycją spraw wszczętych wnioskami podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji. Art. 83 ust. 2 ustawy dotyczy zatem spraw wszczętych pytaniami prawnymi sądów oraz skargami konstytucyjnymi.

Pozornie wydawać by się mogło, że przepis ustawy realizuje wartość wynikającą z preambuły Konstytucji, a więc nakazu sprawności działania instytucji publicznych. Podobna dyrektywa płynie z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje prawo do sądu w rozsądnym okresie czasu. Norma ta ma zastosowanie odnośnie do pracy Trybunału Konstytucyjnego w kontekście pytań prawnych sądów. Warto jednak zwrócić uwagę, że

przepisy Konstytucji tylko w jednym przypadku wyznaczają Trybunałowi termin na wydanie orzeczenia w rozpatrywanej sprawie. Art. 224 ust. 2 Konstytucji stanowi, że w przypadku zwrócenia się Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem, Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale.

Jak wynika jednak z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. o sygn. akt K 47/15, „zadaniem ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków, a nie ingerowanie w proces orzekania przez określanie momentu, w którym Trybunał może się zająć daną sprawą (...) Ustawodawca tylko wyjątkowo i w uzasadnionych wypadkach może określać maksymalny termin rozpoznania sprawy przez Trybunał, zaś czyniąc to, nie może ingerować w kolejność i tempo podejmowania przez Trybunał poszczególnych czynności w ramach owego rozpatrywania sprawy. Niezależność Trybunału wymaga bowiem zagwarantowania mu swobody orzekania nie tylko przez wykluczenie wpływu innych organów na treść jego orzeczeń, ale również na przebieg procedury ich wydawania”. Taka ingerencja ustawodawcy, która wykracza poza granice określone przez Trybunał w powyższym wyroku, narusza art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie także zwrócić uwagę na związek pomiędzy jednostkami redakcyjnymi obu ustępów art. 83 ustawy. W świetle tego związku zobowiązanie Trybunału, wynikające z art. 83 ust. 2 ustawy, do zakończenia wszystkich objętych dyspozycją tego przepisu postępowań w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie nowej ustawy o TK, w sytuacji, w której miałyby być one prowadzone w oparciu o przepisy nowej ustawy, jest niezgodne z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Jak słusznie zauważa Krajowa Izba Radców Prawnych w swojej opinii (s. 12) z dnia 6 czerwca 2016 r. w odniesieniu do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558), „zobowiązanie takie miałyby sens wyłącznie wówczas, gdyby przewidziany (...) roczny okres miałby rzeczywiście charakter przejściowy, przewidziany na dokończenie postępowań w oparciu o dotychczasowe regulacje”.

Podsumowując, należy regulację zawartą w art. 83 ust. 2 ustawy uznać za dysfunkcyjną i arbitralną, a ponadto niedopuszczalną w świetle zasady niezależności



Trybunału i jego odrębności od innych władz. Tym samym przepisy te są niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego.

## XI

Intertemporalne przepisy zawarte w art. 84 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym tworzą mechanizm prawny nieznanym dotychczas polskiemu sądownictwu konstytucyjnemu, który budzi niezwykle poważne wątpliwości konstytucyjne. W art. 84 ust. 1 ustawy określono, że „w przypadku wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy, Trybunał w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, zawiesza postępowania na 6 miesięcy i wzywa do uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 33 ust. 2-5”. Przepis ten dotyczy więc wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich oraz innych uprawnionych podmiotów: Prezydenta, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Sądownictwa, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowych organów związków zawodowych, ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, oraz kościołów i innych związków wyznaniowych. W art. 84 ust. 2 stanowi się, że „jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 1, zostanie uzupełniony zgodnie z wymogami określonymi w art. 33 ust. 2-5 ustawy, po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1, Trybunał postanawia o podjęciu zawieszono postępowania. W przeciwnym razie postępowanie umarza się”. Zastosowanie tego przepisu spowoduje, że w sprawach toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych wnioskami abstrakcyjnymi podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, postępowanie zostanie zawieszono na

sztywnie określony ustawą termin 6 miesięcy, zaś wnioskodawcy zostaną wezwani przez Trybunał do uzupełnienia wniosków.

W ocenie Rzecznika, przepis ten prowadzi do zawieszenia postępowań we wszystkich sprawach wszczętych wnioskiem, często o znacznej doniosłości dla obywateli. Zawieszenie postępowania obejmie wszystkie sprawy inicjowane wnioskiem, bez względu na to, czy w ogóle zachodzi w nich potrzeba uzupełnienia wniosku. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu projektu ustawy nie odniesiono się do tego, co miałyby przemawiać za przyjęciem takiego rozwiązania. Trzeba przy tym podkreślić, że w Trybunale Konstytucyjnym rozpatrywanych jest, jak wynika z szacunków Rzecznika, około osiemdziesięciu spraw toczących się pod sygn. akt K, a więc wszczętych abstrakcyjnym wnioskiem o kontrolę hierarchiczną norm, które będą objęte dyspozycją powołanego wyżej przepisu art. 84 ustawy. Konieczne jest także podkreślenie, że wnioski składane na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji przygotowywane są przez podmioty kwalifikowane, a zatem przepis ustawy o TK, które zobowiązuje je do uzupełnienia braków formalnych ma charakter błahy, a także pozorny – służąc w istocie jedynie przedłużeniu postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, co stanowić będzie naruszenie prawa do sądu w rozsądnym okresie czasu, gwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji. W opinii Rzecznika art. 84 ustawy narusza także wynikającą z preambuły Konstytucji zasadę sprawności działania instytucji publicznych. Jak stwierdził bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15, „w kontekście pozycji ustrojowej Trybunału i specyfiki jego kompetencji, szczególnie uzasadnione jest to, aby postępowanie przed Trybunałem było efektywne oraz doprowadziło – w rozsądnym terminie – do wydania ostatecznego orzeczenia, w szczególności w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada sprawności działania instytucji publicznych wynikająca ze wstępu do Konstytucji”. Z pewnością art. 84 ustawy nie tylko nie przyczynia się do realizacji wskazanych w orzecznictwie TK konstytucyjnie legitymowanych celów, ale wręcz utrudnia, mogąc w skrajnych przypadkach nawet uniemożliwić, ich osiągnięcie.

Krytyczną ocenę co do konstytucyjności art. 84 ustawy wzmacnia dysfunkcjonalność zawartego w tym przepisie rozwiązania w kontekście art. 83 ust. 2 ustawy. Jak słusznie

zauważa w swojej Krajowa Izba Radców Prawnych w swojej opinii (s. 12-13) z dnia 6 czerwca 2016 r. w odniesieniu do projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558), „skoro bowiem Trybunał ma w ciągu roku zakończyć wszystkie dotychczasowe postępowania, to wprowadzenie obowiązku zawieszenia postępowania na okres 6 miesięcy praktycznie redukuje ów czas jedynie do pół roku”. Należy zgodzić się więc z wnioskiem, że rozwiązanie to może prowadzić do zablokowania prac Trybunału Konstytucyjnego w momencie podjęcia zawieszonych postępowań ze względu na konieczność rozpatrzenia bardzo dużej liczby spraw w krótkim, zaledwie półrocznym okresie. Biorąc zaś po uwagę możliwość skorzystania przez sędziów z instytucji sprzeciwu, określonej w art. 68 ust. 5-7, umożliwiającej dwukrotne odroczenie narady w pełnym składzie na łączny okres 6 miesięcy, może okazać się, że w terminu rocznym pewnych spraw nie da się w ogóle rozpoznać. Nie zmienia tej oceny fakt, że zgodnie z art. 83 ust. 2 zd. 2 ustawy, termin jednego roku nie dotyczy spraw określonych w art. 84. Całość jednak rozwiązań normatywnych ustawy jest tak skonstruowana, że blokady i opóźnienia w rozpoznawaniu jednego typu spraw wpływają automatycznie negatywnie na możliwości rozpatrzenia przez Trybunał innego typu spraw.

Podkreślić także należy niezwykle długi czas na uzupełnienie braków formalnych wniosków przyjęty w kwestionowanej regulacji ustawowej. O ile w przypadku sądownictwa standardowy czas na uzupełnienie braków formalnych wynosi 7 dni od dnia doręczenia wezwania sądu, to w tym kontekście okres sześciu miesięcy przewidziany w art. 84 ust. 1 ustawy jest wyjątkowo długi. Nawet jeśli by uznać, że istnieją wartości konstytucyjne nakazujące umożliwienie adresatom nowych rozwiązań prawnych dostosowanie się do nowych wymagań, to mieć na względzie należy, że w tym przypadku adresowane są one do profesjonalnych podmiotów, którym starczyć powinno maksymalnie kilkanaście dni. Z tych też powodów należy uznać, że przyjęcie przez ustawodawcę okresu 6 miesięcy zawieszenia postępowań nie ma innego celu niż spowolnienie prac Trybunału Konstytucyjnego. Taki kształt przepisu uznać należy za niedozwolone wkroczenie władzy ustawodawczej w odrębność i niezależność Trybunału, co stanowi naruszenie art. 10 oraz 173 Konstytucji.

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, że uzupełnienie braków formalnych przez wnioskodawcę nie powoduje automatycznego odwieszenia (podjęcia) postępowania, lecz wymagane do tego jest, zgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy, osobne postanowienie Trybunału.

Taki mechanizm stawia wnioskodawców w sytuacji niepewności prawnej zwłaszcza, że ustawa nie określa terminu, w którym postanowienie takie ma zostać wydane. Budzi to poważne wątpliwości co do zgodności art. 84 ustawy z art. 2 Konstytucji.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 marca 2016 r. o sygn. akt K 47/15, „ustawodawca nie może obniżać dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej”. Z tych też względów należy uznać, że art. 84 ustawy jest niezgodny z art. 2 oraz 45 ust. 1 Konstytucji, w zw. z wynikającą z preambuły do Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

## XII

W art. 89 ustawy stanowi się, że „w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy ogłasza się rozstrzygnięcia Trybunału wydane przed dniem 20 lipca 2016 r. z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z wyjątkiem rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”. Przyjęte rozwiązanie prawne budzi poważne wątpliwości konstytucyjne.

Jak już wspomniano we wcześniejszej części niniejszego wniosku, zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP, orzeczenia Trybunału podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Z tego też powodu zamieszczenie w art. 89 ustawy terminu, odnoszącego się do nieopublikowanych do tej pory orzeczeń TK, w sposób, który modyfikuje czas wyznaczony przepisem konstytucyjnym należy uznać za niezgodne z treścią art. 190 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP. Niezwłoczność publikacji dotyczy bowiem każdego indywidualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zaś ustawa zasadnicza nie pozwala na wprowadzanie mechanizmu pakietowego ogłaszania orzeczeń sądu konstytucyjnego. Taki pogląd znalazł wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15, w którym TK stwierdził, że niezwłoczność ogłoszenia orzeczenia Trybunału w odpowiednim organie urzędowym wymaga działania natychmiastowego, bez zbędnej zwłoki w danych okolicznościach.

Szczególnie krytycznie pod względem konstytucyjności należy ocenić końcową część art. 89 ustawy, przewidującą wyjątek od zasady publikacji orzeczeń Trybunału wydanych przed 20 lipca 2016 r., wysłowionej w pierwszej części tego przepisu. Wyjątek ten przewiduje, że obowiązkiem ogłoszenia nie będą objęte rozstrzygnięcia dotyczące aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Należy w tym miejscu przypomnieć, że w ustawie uchwalonej przez Sejm RP w dniu 7 lipca 2016 r. i przekazanej do Senatu RP wyjątek ten sformułowany był w inny sposób. W ustawie przekazanej do Senatu proponowany przepis brzmiał następująco: „Rozstrzygnięcia Trybunału wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w okresie od 10 marca 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. podlegają ogłoszeniu w odpowiednim dzienniku urzędowym w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy”. Z przepisu tego wprost i wyraźnie wynikała wola ustawodawcy wyłączenia spod urzędowej publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. o sygn. akt K 47/15. W toku prac ustawodawczych w Senacie wpłynęło jednak pismo Prezesa Zarządu Instytutu na Rzecz Kultury Prawnej „Ordo Iuris” z dnia 12 lipca 2016 r., w którym podniesiono, że „niewykluczone, że tak sformułowane kryterium publikacji może spotkać się z zarzutem arbitralności w określaniu granic czasowych wydania rozstrzygnięć TK podlegających publikacji” (s. 1 pisma). Opinia ta została zasadniczo uwzględniona przez Senat, który zaproponował poprawkę, przyjętą następnie przez Sejm, nadającą ostatecznie art. 89 ustawy aktualne brzmienie. Trzeba jednak podkreślić, że zmiana ta ma charakter semantyczny i nie zmienia podstawowego założenia, jakie tkwi u źródeł tej regulacji. Przepis art. 89 ustawy określa bowiem, że obowiązkiem publikacji nie są objęte rozstrzygnięcia dotyczące aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Nie jest przypadkiem, że na skutek zastosowania art. 92 ustawy, który przewiduje, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, moc obowiązującą utraci akt normatywny – ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r., do której to odnosi się wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. o sygn. akt K 47/15. Trzeba zatem stwierdzić, że kwestionowany niniejszym wnioskiem art. 89 ustawy narusza art. 190 ust. 2 zd. 1 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, wyłączając ów wyrok spod obowiązku urzędowej publikacji i mając w istocie i w konsekwencji na celu pozbawienie tego wyroku cech ostateczności i powszechnego obowiązywania.

Wreszcie należy zwrócić uwagę, że zawarte w art. 89 ustawy określenie „rozstrzygnięcia Trybunału wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym” należy uznać za naruszające zasadę ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zawartą w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Ani ten, ani żaden inny przepis konstytucyjny nie upoważnia bowiem żadnego organu władzy, w tym władzy ustawodawczej, do kwestionowania bądź oceniania prawidłowości i legalności stosowania przez Trybunał przepisów ustawy w procesie orzekania. Takie brzmienie art. 89 ustawy narusza zatem także art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dodać trzeba, że przyjęte w art. 89 ustawy rozwiązanie ustawowe budzi także poważne wątpliwości co do zgodności z zasadą niezależności Trybunału Konstytucyjnego, określoną w art. 173 Konstytucji RP, w związku z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji).

### XIII

Art. 90 ustawy stanowi, że „sędziów Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie podjęli obowiązków sędziego, z dniem jej wejścia w życie prezes Trybunału włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy”. Przepis ten dotyczy trzech spośród pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm obecnej kadencji w dniu 2 grudnia 2015 r.

Treść art. 90 ustawy budzi poważne wątpliwości Rzecznika co do zgodności z Konstytucją. Należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15, Trybunał za zgodne z Konstytucją uznał przepisy regulujące wybór trzech sędziów wybranych w miejsce sędziów TK, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r. Natomiast za niezgodny z Konstytucją Trybunał uznał art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie umożliwiającym Sejmowi poprzedniej kadencji (2011-2015) wybór dwóch sędziów Trybunału w miejsce sędziów, których kadencja upływała odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. akt K 34/15 Trybunał uznał, że z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP wynika obowiązek wyboru sędziego Trybunału przez Sejm tej kadencji,

w trakcie której zostało opróżnione stanowisko sędziego Trybunału. Trybunał stwierdził, że wybór sędziego Trybunału nie może zostać dokonany niejako z góry (przed czasem) w stosunku do stanowisk sędziowskich, które zostaną zwolnione dopiero w trakcie kadencji przyszłego Sejmu. Konsekwencją wyroku TK jest to, że w wypadku dwóch sędziów Trybunału, których kadencja upłynęła 2 i 8 grudnia 2015 r., podstawa prawna wyboru ich następców została uznana za niekonstytucyjną.

W związku z powyższym, Prezes TK zdecydował się włączyć do grupy sędziów orzekających dwoje sędziów wybranych przez Sejm obecnej kadencji w dniu 2 grudnia 2015 r. W chwili składania przez Rzecznika niniejszego wniosku Trybunał Konstytucyjny liczy w sumie 12 sędziów orzekających, bowiem Prezydent RP nie odebrał ślubowania od trzech sędziów wybranych w zgodzie z Konstytucją przez Sejm poprzedniej kadencji w dniu 8 października 2015 r.

W świetle powyższego uznać należy, że art. 90 ustawy, zgodnie z którym „sędziów Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie podjęli obowiązków sędziego, z dniem jej wejścia w życie prezes Trybunału włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy” jest niezgodny z art. 194 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Z przeprowadzonej analizy wynika bowiem jednoznacznie, że art. 90 ustawy pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Trybunału wyrażonym w powołanym wyroku o sygn. akt K 34/15, w zakresie w jakim potwierdził on ważność wyboru trzech sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji w dniu 8 października 2015 r. w miejsce sędziów TK, których kadencja upływała w dniu 6 listopada 2015 r. W konsekwencji uznać należy, że art. 90 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje zastąpienie trzech sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji w dniu 8 października 2015 r. sędziami wybranymi w dniu 2 grudnia 2015 r. przez Sejm obecnej kadencji jest niezgodny z normą konstytucyjną wyrażoną w art. 194 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, albowiem sędziowie ci zostali wybrani na niewakujące miejsca w TK.

Art. 90 ustawy o TK prowadzi również do naruszenia art. 194 ust. 1 zd. 1 Konstytucji poprzez nadmierną ingerencję władzy wykonawczej w kompetencje władzy ustawodawczej

uznając, że to podmiot władzy wykonawczej (Prezydent RP) posiada decydujące znaczenie w procesie obsadzania stanowisk sędziów Trybunału. Tymczasem z art. 194 ust. 1 zd. 1 Konstytucji jednoznacznie wynika, że zadanie to należy do Sejmu.

Art. 90 ustawy poprzez uznanie, iż do orzekania w Trybunale powinni zostać dopuszczeni sędziowie, od których Prezydent odebrał ślubowanie, prowadzi również do nadmiernej ingerencji egzekutywy w sprawy judykatywy. Należy dodać, że art. 6 ust. 7 ustawy stanowi, że „sędzia po złożeniu ślubowania stawia się w Trybunale w celu podjęcia obowiązków, a prezes Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego”. Ustawa nakłada zatem obowiązki na prezesa Trybunału Konstytucyjnego, powodując wkroczenie przez Prezydenta nie tylko w uprawnienia Sejmu co do wyboru sędziów konstytucyjnych, ale także w niezależność samego Trybunału. W konsekwencji uznać należy, że art. 90 ustawy jest niezgodny także z art. 173 Konstytucji, stanowiącym, iż „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” w związku z art. 10 Konstytucji, odnoszącym się do zasady podziału i równoważenia władz.

Przypomnieć należy, że w uzasadnieniu cytowanego powyżej wyroku o sygn. akt K 34/15 Trybunał uznał, że art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, dotyczący ślubowania składanego przez nowo wybranego sędziego TK wobec Prezydenta RP, nakłada na głowę państwa obowiązek niezwłocznego odebrania takiego ślubowania. Prezydent RP nie jest organem dokonującym wyboru sędziów Trybunału. Konstytucja w ogóle nie przewiduje jego udziału w procesie obsadzania stanowisk sędziowskich w Trybunale. Przepisy ustawy nie mogą być zatem rozumiane w taki sposób, że przyznają kompetencje kreacyjne głowie państwa. Prezydent RP nie może swoim działaniem uniemożliwić rozpoczęcia funkcji urzędowej sędziemu TK, który został uprzednio wybrany przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucja nie przewiduje możliwości odmowy przyjęcia ślubowania od nowo wybranego sędziego TK, a ewentualne wątpliwości głowy państwa co do konstytucyjności przepisów prawa, na podstawie których doszło do wyboru sędziów TK, mogą być oceniane wyłącznie przez Trybunał Konstytucyjny. Odebranie ślubowania od nowo wybranych sędziów TK jest ustawowym obowiązkiem Prezydenta. Ślubowanie umożliwia rozpoczęcie wykonywania



funkcji urzędowej przez sędziego TK wybranego przez Sejm, a także służy zapewnieniu ciągłości wykonywania kompetencji przez Trybunał.

#### XIV

Zgodnie z art. 92 ustawy, wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował stanowisko, że zasada demokratycznego państwa prawnego znajduje swoje rozwinięcie nie tylko w zakazie ustanawiania z mocą wsteczną niekorzystnych dla obywatela unormowań, ale także w nakazie zachowania *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie. Wymagania te uzupełniają się wzajemnie, stanowiąc przejaw zasady pewności prawa i zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek wprowadzania aktów normatywnych w życie po upływie stosownego *vacatio legis* był wielokrotnie podkreślany, także przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. (m. in. orzeczenie z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; orzeczenie z dnia 1 czerwca 1993 r., sygn. akt P 2/92). Swoiste podsumowanie tego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego znalazło swój normatywny wyraz w treści 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.). Z art. 4 ust. 1 tej ustawy wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

W związku z powyższym, nakazem konstytucyjnym wynikającym z art. 2 Konstytucji RP jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale także nadanie jej odpowiedniego wymiaru czasowego. Trybunał Konstytucyjny wskazywał i znalazło to swój

wyraz w treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, że wymiar ten powinien wynosić przynajmniej czternaście dni. Zagwarantowanie minimalnej 14-dniowej *vacatio legis* oznacza często jedynie uniknięcie zarzutu, że norma weszła w życie zanim rzeczywiście dotarła do swoich adresatów. Jednakże adekwatność 14-dniowego terminu wejścia w życie aktu normatywnego podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji. „Odpowiedniość” *vacatio legis* może bowiem oznaczać także konieczność nadania jej wymiaru przekraczającego 14 dni. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94), badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać zawsze musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter „odpowiedni” do ich treści i charakteru.

Ustawodawca w art. 92 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjął 14-dniowy okres *vacatio legis*. Jak wynika z wyroku TK z dnia 7 lutego 2001 r. w sprawie o sygn. akt K 27/00, „przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania”. Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym jest ustawą o charakterze ustrojowym, regulującą funkcjonowanie centralnego organu konstytucyjnego państwa, sądu konstytucyjnego, do którego zadań należy orzekanie o zgodności przepisów prawa z Konstytucją. Dlatego też, biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że w świetle wymagań konstytucyjnych oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, 14-dniowy okres *vacatio legis* w odniesieniu do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest nieodpowiedni, tzn. jest okresem zbyt krótkim.

W szczególności należy przypomnieć, że w odniesieniu do regulacji odnoszącej się do sądownictwa konstytucyjnego Trybunał podkreślił, że odpowiedniość *vacatio legis* należy oceniać z uwzględnieniem zakresu i złożoności wprowadzanych zmian oraz możliwości dostosowania sytuacji prawnej adresatów do nowych rozwiązań ustawowych (wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r. o sygn. akt K 47/15). W odniesieniu do ustaw regulujących organizację TK i tryb postępowania przed nim Trybunał w tymże wyroku wprost wskazał, że - określając *vacatio legis* - należy brać pod uwagę w szczególności „konieczność zapewnienia odpowiedniego czasu na organizacyjne dostosowanie się Trybunału i podmiotów będących uczestnikami postępowania przed Trybunałem do

nowych uregulowań oraz rozstrzygnięcie ewentualnych zastrzeżeń co do konstytucyjności wprowadzanych zmian (zwłaszcza gdy były podnoszone już na etapie postępowania legislacyjnego i nie zostały wówczas rozważone, a sama ustawa nie była przedmiotem kontroli prewencyjnej)”.

Warto dodatkowo zwrócić uwagę, że ustawodawca sam podkreśla znaczenie i rangę ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, czyniąc w zaskarżanej niniejszym wnioskiem ustawie wyjątek od zasady wyznaczania terminów rozpraw według kolejności wpływu spraw do Trybunału właśnie w odniesieniu do wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 38 ust. 4 pkt 3 ustawy). Tym samym, ustawodawca popadł w łatwą do zauważenia sprzeczność, na skutek której niekonstytucyjność art. 92 ustawy staje się jeszcze wyraźniejsza.

Należy też podkreślić w swojej opinii z dnia 11 marca 2016 r. Komisja Wenecka wskazała, że Trybunał Konstytucyjny musi mieć możliwość kontroli ustawy zwykłej, która reguluje jego funkcjonowanie, zanim ona wejdzie w życie. Wymaga tego zasada nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). W innym razie mogłoby dojść do zniesienia ustawą zwykłą systemu kontroli konstytucyjności prawa.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że art. 92 ustawy jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym, mając na względzie konieczność ochrony praw i wolności, wnoszę jak na wstępie.