



Sygn. akt K 47/15

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 9 marca 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Mirosław Granat
Leon Kieres
Julia Przyłębska
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców, na rozprawie w dniu 8 marca 2016 r.,
połączonych wniosków:

1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

- a) art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2 i art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3, 9, 10, 12 i 14 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217), z art. 10 ust. 2 i art. 173

w związku z preambułą Konstytucji, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, przez to, że tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy,

- b) art. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 10 ust. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, przez to, że tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, narusza zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy,
 - c) art. 28a, art. 31a i art. 36 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5, 7 i 8 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 195 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji,
 - d) art. 8 pkt 4, art. 28a, art. 31a, art. 36 ust. 1 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2, 5, 7 i 8 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 119 ust. 1 Konstytucji,
 - e) art. 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2 w związku z art. 8 i art. 188 Konstytucji,
- 2) grupy posłów z 29 grudnia 2015 r. o zbadanie zgodności ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 7, art. 118, art. 119 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
- 3) grupy posłów z 31 grudnia 2015 r. o zbadanie zgodności ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1, art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji ze względu na wadliwy tryb jej przyjęcia

oraz wprowadzane zasady funkcjonowania konstytucyjnego organu władzy publicznej prowadzące do jego dysfunkcjonalności i braku możliwości rzetelnego wykonywania kompetencji konstytucyjnych albo o zbadanie zgodności:

- a) art. 8 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 i 8 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji,
- b) art. 10 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, a także z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji,
- c) art. 28a ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, dodanego przez art. 1 pkt 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,
- d) art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, odpowiednio – dodanego przez art. 1 pkt 7 i zmienionego przez art. 1 pkt 8 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, oraz art. 1 pkt 6 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 180 ust. 1 i 2, art. 173 w związku z art. 10, art. 195 ust. 1, art. 197 w związku z art. 112, a także z art. 78 Konstytucji,
- e) art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji,
- f) art. 80 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2 i art. 173 w związku

z art. 10 Konstytucji oraz z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji,

- g) art. 87 ust. 2 i 2a ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, odpowiednio – w brzmieniu nadanym i dodanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 45 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji,
- h) art. 99 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 190 ust. 5, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji,
- i) art. 1 pkt 16 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 197 w związku z art. 112 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji,
- j) art. 1 pkt 16 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 195 ust. 1 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji,
- k) art. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 i art. 45 Konstytucji,
- l) art. 3 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2 Konstytucji,

- m) art. 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą odpowiedniej *vacatio legis*,
- 4) Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:
- a) ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - b) art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 173 w związku z art. 10, art. 180 ust. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,
 - c) art. 1 pkt 3 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji,
 - d) art. 1 pkt 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 173 w związku z art. 10 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,
 - e) art. 1 pkt 9 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1, art. 122 ust. 3 zdanie pierwsze i art. 188 Konstytucji, a także z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1),
 - f) art. 1 pkt 10 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
 - g) art. 1 pkt 12 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
 - h) art. 1 pkt 14 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 189 i art. 190 ust. 5 Konstytucji,
 - i) art. 1 pkt 16 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji,

- j) art. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,
 - k) art. 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z zasadą pewności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 88 ust. 1 i art. 188 Konstytucji,
- 5) Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:
- a) ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 118, art. 119 ust. 1 i art. 123 ust. 1 Konstytucji,
 - b) art. 1 pkt 15 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 7, art. 8, art. 131 ust. 1 i art. 197 Konstytucji,
 - c) art. 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 7, art. 8 i art. 188 Konstytucji, a także z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
 - d) art. 8 pkt 4 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2 i art. 31a ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w zakresie, w jakim pozbawiają Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz przekazują Sejmowi (organowi władzy ustawodawczej) uprawnienie do złożenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z urzędu, skutkujące wygaśnięciem mandatu, zaś Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem w sprawie złożenia sędziego z urzędu, z art. 2, art. 7, art. 8, art. 10, art. 173, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - e) art. 28a ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w zakresie, w jakim

przewiduje możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału Konstytucyjnego na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Sprawiedliwości, z art. 2, art. 7, art. 8, art. 10, art. 173 i art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji,

- f) art. 44 ust. 3 w związku z art. 99 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 i 14 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 7, art. 8, art. 190 ust. 5 i art. 197 Konstytucji, a także z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

o r z e k a:

I

1. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217):

a) jest niezgodna z art. 7, art. 112 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji,

b) jest zgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji,

c) nie jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 1 pkt 6 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1, uchylający art. 31 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 1 pkt 15 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1, uchylający rozdział 10 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2, jest niezgodny z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 197 Konstytucji.

4. Art. 1 pkt 16 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uchyla art. 19 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2:

- a) jest niezgodny z art. 112 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji,
- b) nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.

5. Art. 1 pkt 16 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 1 pkt 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i zmieniony art. 8 pkt 4 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

7. Art. 1 pkt 3 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i zmieniony art. 10 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 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.

8. Art. 1 pkt 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i dodany art. 28a ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

9. Art. 1 pkt 7 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i dodany art. 31a ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2:

- a) są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, z art. 78, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,
- b) nie są niezgodne z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

10. Art. 1 pkt 8 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2, i zmieniony art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2:

a) są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, z art. 78, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,

b) nie są niezgodne z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

11. Art. 1 pkt 8 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2, i zmieniony art. 36 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

12. Art. 1 pkt 9 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zmienia art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2, i zmieniony art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne 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.

13. Art. 1 pkt 10 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i dodany art. 80 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne 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.

14. Art. 1 pkt 12 lit. a ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i zmieniony art. 87 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne 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.

15. Art. 1 pkt 14 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 i zmieniony art. 99 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. powołanej w punkcie 2 są niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

16. Art. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z:

a) 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, narusza zasady państwa prawnego,

b) art. 2 Konstytucji przez to, że przewiduje stosowanie przepisów ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 do spraw, w których postępowanie przed Trybunałem wszczęto przed dniem wejścia jej w życie.

17. Art. 3 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1 jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą ochrony interesów w toku wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

18. Art. 5 ustawy z 22 grudnia 2015 r. powołanej w punkcie 1:

a) jest niezgodny z art. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji,

b) nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

II

Art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217), traci moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

U Z A S A D N I E N I E

I

1. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca) przewidywała wprowadzenie do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm., aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK) licznych zmian, dotyczących m.in. postępowania przed Trybunałem i statusu sędziów TK. Procedura uchwalania ustawy nowelizującej i zawarte w niej rozwiązania zostały zakwestionowane w pięciu wnioskach skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Pierwszy Prezes SN) we wniosku z 29 grudnia 2015 r. wniósł o zbadanie zgodności:

- art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2, art. 99 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3, 9, 10, 12 i 14 ustawy nowelizującej, z art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji w związku z preambułą, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, przez to, że tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy,
- art. 2 ustawy nowelizującej z art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji w związku z preambułą, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, narusza zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy,

- art. 28a, art. 31a i art. 36 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5, 7 i 8 ustawy nowelizującej, z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 195 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji,
- art. 8 pkt 4, art. 28a, art. 31a, art. 36 ust. 1 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2, 5, 7, 8 ustawy nowelizującej, z art. 119 ust. 1 Konstytucji,
- art. 5 ustawy nowelizującej z art. 2 w związku z art. 8 i art. 188 Konstytucji.

Ponadto Pierwszy Prezes SN na podstawie art. 8 ust. 2 i art. 188 Konstytucji zwrócił się o rozpoznanie wniosku według ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej zaskarżoną ustawą.

2.1. Zastrzeżenia Pierwszego Prezesa SN wobec kwestionowanych przepisów zostały uzasadnione w następujący sposób:

2.1.1. Po pierwsze, wbrew założeniom projektodawców, ustawa nowelizująca nie usprawnia funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Przeciwnie – wprowadzone w niej rozwiązania są niezgodne z zasadą zapewniania rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (wynikającą z preambuły do Konstytucji) oraz zasadą racjonalności ustawodawcy (por. art. 2 Konstytucji). W rezultacie ograniczone zostaje także konstytucyjne prawo do sądu (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji), urzeczywistniane w postaci skargi konstytucyjnej oraz pytań prawnych.

Nowe zasady podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Zgromadzenie Ogólne, por. znowelizowany art. 10 ust. 1 ustawy o TK) spowodują, że organ ten może nie być zdolny do podjęcia niektórych uchwał (z powodu braku wymaganej większości 2/3 głosów lub braku wymaganego kworum co najmniej 13 sędziów).

Podobne zasady orzekania w pełnym składzie we wszystkich sprawach poza wszczętymi w trybie skargi konstytucyjnej i pytania prawnego (por. art. 44 ust. 3 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK w nowym brzmieniu) będą skutkowały znacznym spowolnieniem pracy Trybunału (ze względu na brak możliwości kierowania spraw do trzech zespołów orzekających złożonych z pięciu sędziów oraz trudności ze zbudowaniem wymaganej do wydania orzeczenia większości 2/3 głosów). W rezultacie nie można wykluczyć, że niektóre orzeczenia nie zostaną wydane, co „stanowiłoby swoistą odmowę rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego i tym samym naruszenie art. 8 ust. 1 Konstytucji (...), a także naruszenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)”.

Rażąco dysfunkcyjny jest także obowiązek wyznaczania terminów rozpraw albo posiedzeń niejawnych według kolejności wpływu spraw (por. dodany art. 80 ust. 2 ustawy o TK). Może on prowadzić do pozbawienia Trybunału „zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych, w których wydanie orzeczenia poza kolejnością wpływu spraw może okazać się nieodzowne, np. w razie konieczności uznania przez Trybunał przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta albo w razie konieczności rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego”.

Podobne skutki będzie miał także ukształtowany przez nowelizację art. 87 ust. 2 ustawy o TK, który ustala najwcześniejsze dopuszczalne terminy rozpraw (3 lub 6 miesięcy od dnia doręczenia zawiadomienia o terminie rozprawy – w zależności od rodzaju sprawy). „Przepis ten stanowi zaprzeczenie zasady sprawności i rzetelności działania władz publicznych, skoro Trybunał jest gotów do przeprowadzenia rozprawy, ale ustawa nakazuje czekać z jej odbyciem i wydaniem orzeczenia”.

Analogiczne zastrzeżenia dotyczą także zawartych w ustawie nowelizującej przepisów intertemporalnych (por. art. 2 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej).

W opinii Pierwszego Prezesa SN, powyższe rozwiązania nie mogą być uzasadnione dążeniem do zwiększenia rzetelności i obiektywności Trybunału – wartość orzeczeń nie zależy wszak od liczby sędziów, ale od ich kwalifikacji. „Racjonalnym kompromisem” między rzetelnością a sprawnością funkcjonowania Trybunału były zasady dotychczasowe, tj. orzekanie w większości spraw w składach pięcioosobowych. Trudno natomiast uznać za racjonalne rozwiązania, które – w celu usprawnienia pracy Trybunału – posługują się przepisami w istocie znacznie osłabiającymi sprawność tej instytucji (a tym samym ograniczają znaczenie Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej – por. art. 8 ust. 1 Konstytucji).

2.1.2. Po drugie, niektóre kwestionowane przepisy naruszają także zasadę niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów.

Nowe uprawnienia Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości do składania wniosków o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK lub złożenie sędziego z urzędu (por. art. 28a i art. 31a ustawy o TK w nowym brzmieniu) nie są przewidziane w Konstytucji oraz godzą w zasadę podziału władzy sądowniczej i wykonawczej (por. art. 10 Konstytucji). Korzystanie z art. 31a ustawy o TK może mieć charakter całkowicie dyskrecjonalny (ze względu na sformułowanie „w szczególnie rażących przypadkach”) i być wyrazem braku akceptacji linii orzeczniczej Trybunału przez większość parlamentarną i rząd.

Przyznanie Sejmowi prawa do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK na wniosek Zgromadzenia Ogólnego (por. znowelizowany art. 36 ustawy o TK) jest natomiast naruszeniem zasady równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej (por. art. 10 Konstytucji). Także to uprawnienie nie jest przewidziane w Konstytucji. Oznacza ono uzależnienie losów sędziego od stanowiska większości parlamentarnej, a zatem prowadzi do upolitycznienia Trybunału Konstytucyjnego. Zwlekanie z rozpatrzeniem wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego może także prowadzić do zablokowania działalności Trybunału.

Analizowane rozwiązania, godząc w niezależność Trybunału i niezawisłość jego sędziów, są także niezgodne z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

2.1.3. Po trzecie, znowelizowane art. 28a, art. 31a oraz art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o TK – wbrew wymogom przewidzianym w art. 119 ust. 1 Konstytucji – nie zostały rozpatrzone w trzech czytaniach.

Wprowadzenie do tekstu ustawy na etapie prac legislacyjnych w komisji sejmowej po pierwszym czytaniu rozwiązań stanowiących *novum* legislacyjne narusza także zasadę demokratycznego państwa prawnego (por. art. 2 Konstytucji).

Pierwszy Prezes SN uznał, że dokonywanie zmian w ustawie o TK „w niezwykle pośpiechu, w warunkach chaotycznych polemik, w przekonaniu, że Trybunał zablokuje reformy przygotowane przez rząd wyłoniony w wyniku wyborów parlamentarnych, bez konsultacji z organizacjami pozarządowymi, bez zasięgnięcia opinii ekspertów, jest niezgodne z zasadami tworzenia prawa, które powinny być stosowane w demokratycznym państwie prawnym”.

2.1.4. Po czwarte, art. 5 ustawy nowelizującej, przesądzający o wejściu w życie tej ustawy z dniem ogłoszenia, jest rażąco niezgodny z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 i art. 188 Konstytucji.

Pozbawia on Trybunał Konstytucyjny możliwości dokonania oceny konstytucyjności ustawy nowelizującej na dotychczasowych zasadach. W ten sposób Konstytucja przestaje być najwyższym prawem w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, a prawem tym staje się ustawa – do czasu stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją na zasadach określonych w ustawie (a więc w przyszłości). Sytuację tę Pierwszy Prezes SN określił jako „obejście art. 8 ust. 1 Konstytucji”.

Skutkiem braku *vacatio legis* jest także wyłączenie ustawy nowelizującej spod kognicji Trybunału Konstytucyjnego, a więc pozakonstytucyjna zmiana zakresu kompetencji Trybunału, wbrew art. 188 Konstytucji. Tymczasem zniesienie kontroli

konstytucyjności ustawy bez zmiany Konstytucji jest niedopuszczalne z punktu widzenia zasady nadrzędności Konstytucji w porządku prawnym (por. art. 8 ust. 1 Konstytucji).

Natychmiastowe wejście w życie ustawy nowelizującej nie jest także uzasadnione z punktu widzenia dopuszczalnych wyjątków od zasady należytej *vacatio legis*, wynikającej z art. 2 Konstytucji. „Żaden ważny interes państwa nie wymaga obejścia Konstytucji (...), a zasady demokratycznego państwa prawnego stoją na przeszkodzie obowiązywaniu niezgodnych z Konstytucją (...) przepisów przez trudny do przewidzenia okres”.

Wejście w życie zaskarżonych przepisów z chwilą ogłoszenia należy ocenić negatywnie także w kontekście zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (por. art. 2 Konstytucji). Art. 5 ustawy nowelizującej „pozbawia Trybunał Konstytucyjny możliwości dostosowania się do jego nowej sytuacji, wynikającej z radykalnej ingerencji prawodawcy w status prawny Trybunału”.

2.2. Uzasadniając wniosek o rozpoznanie sprawy na podstawie ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji, Pierwszy Prezes SN stwierdził, że działania zmierzające do obejścia Konstytucji (zwłaszcza jej art. 8 ust. 1 i art. 188) nie mogą korzystać z ochrony w demokratycznym państwie prawnym. W rezultacie ustawa nowelizująca nie może być objęta domniemaniem zgodności z Konstytucją od momentu jej ogłoszenia.

Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 188 Konstytucji może ustalić własną kompetencję w zakresie orzekania w sprawie ustawy nowelizującej według dotychczasowych przepisów. Dostosowanie Trybunału Konstytucyjnego do ustawy niepodlegającej ocenie pod względem zgodności z Konstytucją byłoby bowiem sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (por. art. 2 Konstytucji).

3. Grupa posłów na Sejm VIII kadencji (dalej: pierwsza grupa posłów) we wniosku z 29 grudnia 2015 r. zwróciła się o zbadanie zgodności ustawy nowelizującej w całości z art. 2, art. 7, art. 118, art. 119 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

Ponadto pierwsza grupa posłów wniosła o:

- wskazanie przez Trybunał Konstytucyjny minimalnej *vacatio legis* zmian regulacji ustrojowych odnoszących się do Trybunału Konstytucyjnego (w ich opinii, powinna ona wynosić co najmniej 2 miesiące);

- niezwłoczne rozpoznanie wniosku w pełnym składzie na podstawie ustawy o TK w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej.

3.1. W uzasadnieniu wniosku pierwsza grupa posłów przytoczyła następujące argumenty:

3.1.1. Po pierwsze, nad projektem ustawy nowelizującej nie odbyła się szersza debata publiczna.

Marszałek Sejmu uniemożliwiał posłom opozycji zadawanie pytań w sprawie poszczególnych proponowanych przepisów (czas wypowiedzi podczas głosowania nad poprawkami został „rażąco skrócony”), a autor projektu ustawy nie odpowiedział na zadane pytania.

Cały proces legislacyjny w Sejmie trwał siedem dni (przy czym pomiędzy jego drugim i trzecim czytaniem upłynęło tylko kilka godzin, nie skierowano go do podkomisji sejmowej oraz analizowano tylko na dwóch posiedzeniach Komisji Ustawodawczej), a Senat procedował kilkanaście godzin. W rezultacie prace ustawodawcze trwały krócej niż w wypadku projektów pilnych w rozumieniu art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Dodatkowo drugie i trzecie czytanie projektu ustawy nowelizującej miało miejsce 22 grudnia, a więc w okresie tuż przed świętami Bożego Narodzenia.

Żadna z instytucji państwowych nie wyraziła swojego stanowiska co do projektu w brzmieniu uchwalonym ostatecznie przez Sejm (por. druk sejmowy nr 144/VIII kadencja Sejmu). Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS), Pierwszy Prezes SN, Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA) i Prokurator Generalny (dalej: PG) zdążyły przedstawić jedynie negatywne opinie co do pierwotnego projektu ustawy, zawartego w druku sejmowym nr 122/VIII kadencja Sejmu. Opinie te nie zostały rozważone i wzięte pod uwagę, a projekt ustawy w dalszych pracach legislacyjnych został znacznie poszerzony.

W rezultacie uchwalenie ustawy nowelizującej odbyło się z rażącym naruszeniem art. 2, art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

3.1.2. Po drugie, pierwsza grupa posłów zakwestionowała wejście w życie ustawy nowelizującej z dniem jej ogłoszenia (o czym przesądził jej art. 5.

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych) przyjęto, że „określonym założeniem wyjściowym jest minimum 14 dni *vacatio legis*”.

Ustawodawca nie wskazał, jaki ważny interes państwa wymagał odstąpienia od tej zasady i natychmiastowego wejścia w życie ustawy nowelizującej.

W ocenie pierwszej grupy posłów, okres spoczywania ustawy nowelizującej powinien wynosić co najmniej 2 miesiące. Ponadto pierwsza grupa posłów zwróciła także uwagę, że ustawodawca powinien określać dzień wejścia w życie nowych regulacji z poszanowaniem „zasady zaufania obywateli do prawa”.

3.1.3. Po trzeciej, pierwsza grupa posłów stwierdziła, że uchwalona ustawa nowelizująca znacznie różni się od jej pierwotnego projektu (por. druki sejmowe nr 122 i 144/VIII kadencja Sejmu). W toku prac ustawodawczych (a zwłaszcza podczas prac w sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu):

- dodano do ustawy o TK kilka nowych przepisów, niemieszczących się w zakresie treściowym pierwotnego projektu ustawy nowelizującej lub pozostających z nim jedynie w pośrednim związku (m.in. art. 28a, art. 31a, art. 36 pkt 4, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 1 i art. 87 ust. 2a; ustawa nowelizująca w ostatecznym brzmieniu zawierała ponadto nowy art. 2 i – wprowadzony podczas trzeciego czytania – art. 3);
- uchylono kilkadziesiąt dotychczas istniejących przepisów ustawy o TK, wychodząc ponad założenia projektu (m.in. art. 16, art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 2 zdanie drugie, art. 19, art. 20, art. 28 ust. 2, art. 30, art. 45 ust. 2, art. 70 ust. 2, art. 82 ust. 5, art. 112 ust. 2, art. 125 ust. 2-4 i art. 137a, a także cały jej rozdział 10) oraz
- zrezygnowano z jakiegokolwiek *vacatio legis* (pierwotnie przewidywano, że ma ona wynosić 30 dni).

Zdaniem pierwszej grupy posłów, narusza to zasadę przyzwoitej legislacji (por. art. 2 Konstytucji), zasady inicjatywy ustawodawczej (por. art. 118 Konstytucji) oraz zasadę uchwalania ustawy w trzech czytaniach (por. art. 119 Konstytucji). Cel trzech czytań nie został zrealizowany, ponieważ zmiany do ustawy nowelizującej zostały wprowadzone bez analizy ich rzeczywistych skutków („zupełnie mechanicznie”) oraz uchwalone przez Sejm w ciągu kilku godzin. Ustawa została więc faktycznie uchwalona w dwóch czytaniach.

3.1.4. Reasumując, pierwsza grupa posłów podkreśliła, że liczba omówionych naruszeń procesu legislacyjnego przesądza o potrzebie stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy nowelizującej w całości.

Wyraziła także pogląd, że ustawa nowelizująca miała stanowić swego rodzaju „pułapkę” na Trybunał Konstytucyjny. Trybunał miał zostać pozbawiony możliwości oceny przyjętych w niej rozwiązań pod względem zgodności z Konstytucją.

3.2. Uzasadniając wniosek o orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie ustawy o TK w dotychczasowym brzmieniu, pierwsza grupa posłów powołała się na art. 8 ust. 1, art. 10 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, nie ma „żadnych wątpliwości, że [u]stawa nowelizująca narusza standardy konstytucyjne” i nie może być objęta domniemaniem konstytucyjności. Sędziowie TK podlegają wyłącznie Konstytucji, a Sejm nie ma prawa do ograniczania kognicji Trybunału za pomocą ustawy.

4. Grupa posłów na Sejm VIII kadencji (dalej: druga grupa posłów) we wniosku z 31 grudnia 2015 r. (data wpływu do Trybunału Konstytucyjnego: 5 stycznia 2016 r.) wniosła o stwierdzenie, że ustawa nowelizująca jest w całości niezgodna ze standardami demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1, oraz z art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji ze względu na wadliwy tryb jej przyjęcia oraz określenie zasad funkcjonowania konstytucyjnego organu władzy publicznej prowadzące do jego dysfunkcjonalności i braku możliwości rzetelnego wykonywania kompetencji konstytucyjnych.

Alternatywnie druga grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że:

- art. 8 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym – odpowiednio – przez art. 1 pkt 2 i 8 ustawy nowelizującej, są niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji;
- art. 10 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, a także z zasadą sprawności działania instytucji publicznych, wyrażoną w preambule Konstytucji;
- art. 28a ustawy o TK, dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 i art. 195 ust. 1 Konstytucji;
- art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, odpowiednio – dodany przez art. 1 pkt 7 i zmieniony przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, oraz art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej są niezgodne z art. 2, art. 78, art. 173 w związku z art. 10, art. 180 ust. 1 i 2, art. 195 ust. 1 oraz art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji;
- art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji, a także

- z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji;
- art. 80 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji;
 - art. 87 ust. 2 i 2a ustawy o TK, odpowiednio – zmieniony i dodany przez art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 45, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji;
 - art. 99 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 i art. 190 ust. 5 Konstytucji, a także z zasadą sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji;
 - art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy o TK, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji;
 - art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy o TK, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji;
 - art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji;
 - art. 3 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;
 - art. 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą odpowiedniej *vacatio legis*.

Ponadto druga grupa posłów wniosła o rozpoznanie sprawy na podstawie Konstytucji oraz ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji.

4.1. W opinii drugiej grupy posłów, stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy nowelizującej jest konieczne z następujących względów:

4.1.1. Po pierwsze, ustawa ta została uchwalona w wadliwy sposób.

Uzasadnienie jej projektu nie spełniało wymogów wynikających z art. 118 ust. 3 Konstytucji. Błędnie przyjęto w nim bowiem brak jakichkolwiek skutków finansowych proponowanych przepisów, podczas gdy należało uwzględnić obciążenia dla budżetu państwa z tytułu odszkodowań za spowodowaną przez nie przewlekłość postępowania. Ponadto druga grupa posłów dostrzegła także brak w uzasadnieniu projektu ustawy elementów przewidzianych w art. 34 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu): nieprzedstawienie skutków społecznych, gospodarczych i prawnych projektu, rzeczywistego stanu rzeczy w dziedzinie podlegającej normowaniu, potrzeby i celu większości planowanych rozwiązań, wyników konsultacji, wariantów rozwiązań i opinii.

W toku prac nad ustawą nowelizującą doszło do naruszenia zasady trzech czytań, wynikającej z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Poprawki przyjęte po pierwszym czytaniu (nowe brzmienie art. 8 pkt 4 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK oraz dodane do niej art. 28a i art. 31a) istotnie rozszerzały zakres przedmiotowy projektu i stanowiły obejście zasady, że nowości normatywne powinny podlegać pełnej procedurze legislacyjnej.

Naruszono także art. 163a ust. 1 i 2 w związku z art. 189 ust. 1 regulaminu Sejmu poprzez nieuzasadnione zarządzenie reasumpcji głosowania w sprawie wniosku o zarządzenie przerwy w pracach Komisji Ustawodawczej do 7 stycznia 2016 r. Prace były prowadzone pośpiesznie, co nie było uzasadnione ani materią sprawy, ani też innymi szczególnymi okolicznościami. W opinii drugiej grupy posłów, świadczy to o niezgodności zaskarżonej ustawy z zasadą demokratycznego państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

4.1.2. Po drugie, zdaniem drugiej grupy posłów, stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy nowelizującej jest uzasadnione także z uwagi na niezgodność z Konstytucją jej podstawowych założeń. Przewidziane w ustawie rozwiązania są dysfunkcyjne takim stopniu, że uniemożliwiają Trybunałowi wykonywanie jego konstytucyjnych zadań. Dotyczy to w szczególności przepisów przewidujących zwiększenie uprawnień władzy ustawodawczej i wykonawczej w stosunku do sędziów Trybunału oraz ograniczenie sprawności i autonomii wewnętrznej Trybunału Konstytucyjnego, które godzą nie tylko w standardy demokratycznego państwa prawnego, ale także w art. 173 w związku z art. 10, art. 180 ust. 1 i 2, art. 190 ust. 5, art. 194 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Zawarte we wniosku uzasadnienie alternatywnych, szczegółowych zarzutów było następujące:

4.2.1. Przewidziana w ustawie nowa procedura stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego TK (por. zmieniony art. 8 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy o TK) budzi zastrzeżenia z powodu niedostatecznej określoności pojęcia „wniosku o wygaśnięcie mandatu sędziego”.

Będzie ona także dysfunkcjonalna, zwłaszcza w razie bezczynności Sejmu (prawdopodobnej z uwagi na brak jakichkolwiek terminów podjęcia przez niego uchwał czy innych środków dyscyplinujących), nieosiągnięcia kworum lub większości głosów wymaganej do podjęcia uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK oraz w sytuacji, gdy wniosek o wygaśnięcie mandatu dotyczy Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału.

W opinii drugiej grupy posłów, czynność stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK należy do sfery wewnętrznej autonomii Trybunału (a ściśle: tzw. spraw osobowych sędziów TK), która stanowi wyraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Brak jest konstytucyjnego i systemowego uzasadnienia przekazania tego uprawnienia Sejmowi, a w szczególności nie można tego łączyć z powoływaniem sędziów TK przez Sejm.

4.2.2. Zaostrzone warunki podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (por. znowelizowany art. 10 ust. 1 ustawy o TK) mogą potencjalnie skutkować paraliżem Trybunału ze względu na trudności w osiągnięciu wymaganego kworum i większości.

Zdaniem drugiej grupy posłów, nie da się ustalić celu analizowanego rozwiązania – w projekcie ustawy zawarto jedynie jego omówienie, nie wskazano natomiast żadnych argumentów za koniecznością podwyższenia dotychczasowych standardów. Nie odpowiada on więc przesłankom niezbędności i adekwatności, które składają się na zasadę proporcjonalności.

4.2.3. Przyznanie organom władzy wykonawczej (Prezydentowi i Ministrowi Sprawiedliwości) prawa do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów TK (por. dodany art. 28a ustawy o TK) nie ma żadnego systemowego uzasadnienia, godzi w sferę zaliczaną do autonomii Trybunału oraz gwarancje niezawisłości sędziów.

4.2.4. Nowy, *quasi*-dyscyplinarny tryb złożenia sędziego TK z urzędu (por. art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK oraz art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej) przewiduje wyłącznie postępowanie jednoinstancyjne. Wymierzana w nim kara ma jednak

charakter niewątpliwie dyscyplinarny i wobec tego powinien się do niej stosować standard wynikający z art. 78 Konstytucji.

Przesłanka „szczególnie rażących przypadków” na oznaczenie sytuacji uzasadniającej wszczęcie omawianego postępowania nie spełnia wymogów określoności i pewności prawa, a jej stosowanie stwarza ryzyko arbitralności. Wprowadza ona także wyłom od zasady nieusuwalności sędziów oraz trójpodziału władzy (ze względu na uzależnienie decyzji o pozbawieniu sędziego TK urzędu od woli większości parlamentarnej oraz przyznanie organom władzy wykonawczej prawa do inicjowania postępowania).

Druga grupa posłów uznała również, że na skutek omawianego rozwiązania dochodzi do nieuzasadnionego i nieracjonalnego wyodrębnienia kary złożenia z urzędu z katalogu sankcji dyscyplinarnych. W ten sposób powstały dwa konkurencyjne tryby odpowiedzialności dyscyplinarnej, zróżnicowane pod względem procedury, sankcji i podmiotu, który ją wymierza, a tylko jeden (przewidziany w art. 29 ustawy o TK) odpowiada standardom niezawisłości sędziowskiej.

Dodatkowo wątpliwości może budzić także redakcja art. 31a ust. 2 ustawy o TK. Z przepisu tego nie wynika jednoznacznie, jaki ma być przedmiot uchwały Zgromadzenia Ogólnego (złożenie sędziego z urzędu czy jedynie wystąpienie z wnioskiem o wydanie w tym zakresie uchwały przez Sejm). Godzi to w zasadę określoności prawa i pogłębia dysfunkcjonalność przyjętych rozwiązań.

Druga grupa posłów zwróciła także uwagę na nieuregulowanie w ustawie o TK sejmowego etapu postępowania z wnioskiem o złożenie sędziego z urzędu i pozostawienie tej materii regulaminowi Sejmu. W jej opinii, problematyka ta należy do materii ustawowej i nie jest objęta swobodą regulaminową Sejmu, wynikającą z art. 112 Konstytucji.

4.2.5. Nowe wymogi dotyczące składów orzekających (por. art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK) są w najwyższym stopniu dysfunkcjonalne i pozbawione racjonalnego uzasadnienia, a przez to sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji. Zdaniem drugiej grupy posłów, dostatecznym zabezpieczeniem wnikliwości, wszechstronności, jakości i obiektywizmu pracy Trybunału są wymogi stawiane kandydatom na sędziów (por. art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 18 ustawy o TK).

Druga grupa posłów podkreśliła dodatkowo, że przyjęte w omawianym przepisie mieszane kryteria wyznaczania składów orzekających (w zależności od trybu wszczęcia postępowania i przedmiotu zaskarżenia) rodzi ryzyko zróżnicowania zakresu ochrony

prawnej, przysługującej podmiotom inicjującym postępowanie przed Trybunałem. Ustalenie liczebności pełnego składu na poziomie 13 sędziów Trybunału stanowi wyraz arbitralnej decyzji ustawodawcy i nie zostało należycie uzasadnione w projekcie ustawy. Wymóg ten negatywnie wpłynie na efektywność i tempo prac Trybunału. Jego dalszym rezultatem może być ograniczenie prawa do sądu z powodu przewlekłości postępowania i – w razie braku możliwości wydania orzeczenia – także iluzoryczność prawa do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Omawiane zasady stanowią także wyraz nadmiernej ingerencji prawodawcy w sferę niezależności władzy sądowniczej z analogicznych powodów do wskazanych w kontekście nowych reguł podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne.

4.2.6. Zasada ustalania terminów rozpraw albo posiedzeń niejawnych według kolejności wpływu spraw (por. art. 80 ust. 2 ustawy o TK) nie odpowiada standardom racjonalności i funkcjonalności. Nie uwzględnia ona, że sprawy mogą różnić się pod względem złożoności, a niektórym z nich należy przyznać priorytet z powodu ich istoty lub sposobu zainicjowania.

Omawiane rozwiązanie jest ponadto sprzeczne z konstytucyjnymi terminami rozpatrzenia wniosków Prezydenta o prewencyjną kontrolę ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym (por. art. 224 ust. 2 Konstytucji).

Także ograniczenia terminów rozpraw, przewidziane w przepisach przejściowych (por. art. 2 ustawy nowelizującej), będą powodowały obniżenie sprawności działania Trybunału. Stanowią one ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną niezależność władzy sądowniczej, do której powinno należeć decydowanie o kolejności rozpatrywania spraw zawisłych przed jej organami.

4.2.7. Ustalenie w art. 87 ust. 2 i 2a ustawy o TK najwcześniejszych dopuszczalnych terminów rozpraw ingeruje w niezależność Trybunału Konstytucyjnego i wymusza nieuzasadnioną zwłokę w rozpatrywaniu zawisłych przed nim spraw. Dotyczy to w szczególności wniosków Prezydenta o prewencyjną kontrolę ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym, które – w świetle art. 224 ust. 2 Konstytucji – powinny być rozpoznane wcześniej, niż przewidują to zaskarżone przepisy.

4.2.8. Zasada podejmowania orzeczeń pełnoskładowych większością 2/3 głosów (por. art. 99 ust. 1 ustawy o TK) jest sprzeczna z postulatem racjonalności prawa i sprawności działania instytucji publicznych. Regulacja zawarta w art. 99 ust. 1 ustawy o TK jest także sprzeczna z art. 190 ust. 5 Konstytucji, który przewiduje wydawanie orzeczeń przez Trybunał większością głosów. Brzmienie tego przepisu różni się

od regulacji konstytucyjnych przewidujących wymóg uzyskania kwalifikowanej większości głosów. Wobec tego należy przyznać, że jest w nim mowa o zwykłej większości głosów.

Dodatkowo druga grupa posłów wskazała, że kwalifikowana większość głosów jest uznawana za cechę charakterystyczną procedur parlamentarnych i rozwiązanie nieadekwatne w postępowaniach jurysdykcyjnych.

Wydanie orzeczenia większością 2/3 głosów w pełnym składzie Trybunału będzie nieproporcjonalnie trudniejsze niż uchwalenie ustawy przez Sejm, co następuje zwykłą większością głosów. W rezultacie kontrola działalności władzy ustawodawczej stanie się dalece nieefektywna, a nawet iluzoryczna.

Analizowane rozwiązanie stanowi także niedopuszczalne wkroczenie władzy ustawodawczej „w dziedzinę niezależności Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowej, skutkujące paraliżem jego działalności i faktycznym zablokowaniem możliwości wykonywania przez niego konstytucyjnie określonych zadań”.

4.2.9. Uchylenie przepisów ustawy o TK regulujących sposób wyboru sędziów TK (por. art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej) jest sprzeczne z zasadą, że organizacja Trybunału Konstytucyjnego (a więc i tryb jego obsadzania) należy do materii ustawowej. Kwestia ta nie mieści się w zagadnieniach przekazanych przez art. 112 Konstytucji do unormowania w regulaminie Sejmu, ponieważ Trybunał Konstytucyjny jest niezależnym organem władzy sądowej (a nie organem Sejmu). Działanie ustawodawcy, motywowane zamiarem jej przeniesienia do regulaminu Sejmu, stanowi także niedopuszczalną ingerencję w niezależność i odrębność władzy sądowej.

4.2.10. Ograniczenie przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej do okoliczności występujących po objęciu stanowiska (na skutek wykreślenia art. 28 ust. 2 ustawy o TK) prowadzi do osłabienia istotnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Otwiera to drogę do sprawowania urzędu sędziego TK przez osoby, które uchybiły obowiązkowi piastowanego wcześniej urzędu państwowego lub które okazały się niegodne urzędu sędziego TK.

Złożenie takich osób z urzędu byłoby możliwe jedynie w trybie określonym w art. 31a ust. 1 ustawy o TK, a więc na mocy uchwały Sejmu. Narusza to zasadę niezależności i odrębności władzy sądowej.

4.2.11. Regulacja przejściowa, nakazująca m.in. ustalanie składów orzekających i kolejności rozpraw na podstawie znowelizowanej ustawy (por. art. 2 ustawy nowelizującej), narusza zasadę poprawnej legislacji.

Podważa także zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa, uchybia wymaganiom prawa do sądu (zwłaszcza prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki) oraz godzi w „niezależność i niezawisłość” Trybunału.

4.2.12. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 5 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji ogranicza się do stwierdzenia, że wejście w życie jej przepisów z dniem ogłoszenia narusza zasadę odpowiedniej *vacatio legis*.

4.3. Uzasadniając wniosek o rozpoznanie sprawy na podstawie ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji, druga grupa posłów wskazała, że ustawa nowelizująca jest przedmiotem kontroli, wobec czego nie powinna stanowić podstawy wydania wyroku. Jej pominięcie jest konieczne w celu ochrony podstawowych zasad ustrojowych i wartości demokratycznego państwa prawnego (w tym ochrony praw i wolności obywatelskich oraz sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych). W tym kontekście druga grupa posłów wyraziła także pogląd, że – w razie stwierdzenia niekonstytucyjności rozwiązań przewidzianych w ustawie nowelizującej – istniałaby możliwość wznowienia postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji we wszystkich sprawach, w których była ona stosowana.

Druga grupa posłów zauważyła, że orzekanie na podstawie dotychczasowego brzmienia ustawy o TK nie oznacza zniesienia domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej. Domniemanie to pozostaje w mocy i wiąże wszystkie organy władzy publicznej i obywateli – z wyjątkiem jednak sędziów Trybunału, którzy podlegają wyłącznie Konstytucji (por. art. 195 ust. 1 Konstytucji).

Ponadto druga grupa posłów odniosła się także do art. 197 Konstytucji, w myśl którego organizację i tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. W ich opinii, gdy regulacje ustawowe uniemożliwiają sprawne i rzetelne działanie Trybunału Konstytucyjnego, powinien on orzec z ich pominięciem (obliguje do tego art. 188 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji).

5. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo Rzecznik) we wniosku z 8 stycznia 2016 r. zakwestionował zgodność:

- całej ustawy nowelizującej z art. 7, art. 112 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy nowelizującej z art. 173 w związku z art. 10, art. 180 ust. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji;

- art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji;
- art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej z art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji;
- art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1, art. 122 ust. 3 zdanie pierwsze i art. 188 Konstytucji, a także z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391; dalej: Karta);
- art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty;
- art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty;
- art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej z art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 189 i art. 190 ust. 5 Konstytucji;
- art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy o TK, z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji;
- art. 2 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty;
- art. 5 ustawy nowelizującej z zasadą pewności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 88 ust. 1 i art. 188 Konstytucji.

5.1. Na wstępie Rzecznik wskazał, że ochrona niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów oraz gwarancje proceduralne podczas postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowią fundament ochrony praw człowieka w polskim systemie prawnym. Uzasadnia to legitymację Rzecznika do przedstawienia stanowiska w sprawie.

5.2. Odnosząc się do zarzutów wobec całej ustawy nowelizującej, Rzecznik zwrócił uwagę na liczne wątpliwości co do trybu jej uchwalenia.

Prace nad projektem ustawy nowelizującej były prowadzone bardzo szybko, pomimo że treść tych przepisów dotyczyła zagadnień ustrojowych. W jego opinii, tempo prac nad ustawą nowelizującą było sprzeczne z tym założeniem i stanowiło obejście art. 123 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo narażało na uszczerbek takie konstytucyjne wartości, jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasada dialogu społecznego (por. art. 2 i preambuła Konstytucji).

Ustawa nowelizująca nie została rozpatrzona w rozumieniu art. 119 ust. 1 Konstytucji. Nie doszło do pogłębionej dyskusji nad krytycznymi opiniami, złożonymi w toku prac legislacyjnych przez Pierwszego Prezesa SN, KRS, PG, NRA, Helsińską Fundację Praw Człowieka (dalej: HFPC) i Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu (a zawierały one „najcięższe” gatunkowo zarzuty niekonstytucyjności projektowanych rozwiązań). Nie prowadzono także dialogu z organami władzy sądowniczej, wymaganego przez zasadę równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej.

Poprawki zgłoszone na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu nie dotyczyły materii, która była objęta pierwotnym projektem ustawy, lecz stanowiły *novum* normatywne. Nie przeszły one więc trzech czytań wymaganych w art. 119 ust. 1 Konstytucji i wykraczały poza zakres poprawki, wyznaczony w art. 119 ust. 2 Konstytucji. W toku postępowania naruszono także zasady procesu legislacyjnego, wynikające z regulaminu Sejmu, przyjętego na podstawie art. 112 Konstytucji (por. art. 34 ust. 2 pkt 1, 2, 4 i 7, art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu).

W projekcie ustawy nie ujawniono rzeczywistego celu ustawy (którym było dążenie do sparaliżowania działalności Trybunału). Nie wskazano również, jakie pozytywne skutki społeczne ma ona wywoływać (pogłębienie kryzysu konstytucyjnego i wydłużenie czasu oczekiwania na orzeczenia Trybunału są skutkami negatywnymi).

Błędnie uznano także, że projekt nie jest objęty prawem UE, choć Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ostateczna wersja projektu nie została także skonsultowana z SN i KRS. Stanowiło to naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) oraz art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa o SN).

Zrezygnowano także z terminów doręczenia posłom druków sejmowych przed pierwszym i drugim czytaniem (por. art. 37 ust. 3 i art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Podsumowując zarzuty legislacyjne, Rzecznik zwrócił uwagę, że omówiony sposób stanowienia prawa naruszał również rotę ślubowania poselskiego, według której poseł zobowiązany jest przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej (por. art. 104 ust. 2 Konstytucji).

Kumulacja naruszeń regulaminu Sejmu oraz dwóch ustaw regulujących udział konstytucyjnych organów państwa w procesie ustawodawczym (tj. ustawy o KRS i ustawy

o SN) prowadzi do wniosku, że zakwestionowana ustawa została uchwalona z „mającym swój konstytucyjny wymiar naruszeniem porządku obrad Sejmu”. Stanowi to o jej niezgodności z art. 112 Konstytucji.

Naruszenie regulaminu Sejmu oraz wspomnianych ustaw oznacza także naruszenie zasady praworządności (por. art. 7 Konstytucji).

5.3. Uzasadnienie zarzutów szczegółowych wobec kwestionowanych przepisów było następujące:

5.3.1. Nowa procedura stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego TK, wprowadzona przez art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy nowelizującej, godzi w zasadę niezależności Trybunału Konstytucyjnego. Jest to istotne zwłaszcza z punktu widzenia gwarancji należytego rozpoznania skarg konstytucyjnych (por. art. 79 Konstytucji), ponieważ tylko niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej organ może skutecznie chronić prawa jednostki. Stanowi to także zagrożenie niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sędzia konstytucyjny bada zgodność z Konstytucją przepisów prawa, w których uchwaleniu biorą udział organy zaangażowane w postępowanie o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu (Prezydent, Sejm i Minister Sprawiedliwości). W rezultacie to „podsądny” decydowałby o losie sędziego orzekającego w jego sprawie.

W opinii Rzecznika, relacja między Sejmem i sędziami TK została w sposób wyczerpujący określona w Konstytucji i sprowadza się wyłącznie do wyboru danej osoby na sędziego TK (por. art. 194 ust. 1 Konstytucji). Potwierdza to także treść art. 196 i art. 197 Konstytucji. W świetle Konstytucji, kwestia mandatu sędziego konstytucyjnego stanowi więc wewnętrzną sprawę samego Trybunału i może być rozstrzygana wyłącznie przez organy Trybunału Konstytucyjnego.

Wobec powyższego Rzecznik uznał, że art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Sprzeczność tych przepisów z art. 180 ust. 2 Konstytucji polega zaś na tym, że w myśl tego przepisu złożenie sędziego z urzędu jest dopuszczalne jedynie na mocy orzeczenia sądu (w tym wypadku: Trybunału) i nie może być przedmiotem orzekania żadnego organu pozasądowego.

5.3.2. Zaostrzone zasady podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne, przewidziane w art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, mogą uniemożliwić temu organowi podjęcie uchwał np. w razie długotrwałej choroby lub innych powodów nieobecności więcej niż dwóch sędziów TK. Może to prowadzić m.in. do tego, że projekt dochodów

i wydatków budżetowych Trybunału nie zostanie uchwalony w terminach wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.), co sparaliżuje działalność Trybunału. Podobnie destabilizujące skutki może mieć wymóg podejmowania uchwał większością 2/3 głosów.

W opinii Rzecznika, regulacja godząca w sprawność podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne jest sprzeczna z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5.3.3. Nowe zasady postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów TK, wprowadzone przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, naruszają gwarancje niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów (por. art. 173 w związku z art. 10 i art. 195 ust. 1 Konstytucji). Żądanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przez Prezydenta albo Ministra Sprawiedliwości zakłada relację zależności organu sądowego od organów pozasądowych, które mogą działać z pobudek politycznych.

Zdaniem Rzecznika, powyższej oceny nie zmienia prawo Prezesa TK do decydowania o zasadności wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Publiczna ocena postępowania sędziego, wyrażona w sformalizowanej procedurze przez Prezydenta albo Ministra Sprawiedliwości, niewątpliwie wpływa na postrzeganie danego sędziego (i jego działalności orzeczniczej) przez społeczeństwo. Nawet nieuzasadnione zarzuty mogą podważać wiarygodność sędziego, a w konsekwencji – także Trybunału Konstytucyjnego.

5.3.4. Znowelizowane zasady określania składów orzekających Trybunału (por. art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej) będą miały istotne konsekwencje praktyczne. Wnioski podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji będą rozpoznawane w pełnym składzie, nawet jeśli będą dotyczyły aktów prawnych tak niskiej rangi, jak zarządzenie ministra. Równocześnie o zgodności ustaw z Konstytucją będzie rozstrzygał zwykły skład, o ile postępowanie zostanie wszczęte skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie będzie decydował o zgodności rozporządzenia ministra z Konstytucją, zaś sędzia sądu rejonowego jednoosobowo będzie mógł odmówić stosowania tego rozporządzenia, odwołując się do treści art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W sprawach zainicjowanych przez Rzecznika, to Rzecznik będzie w istocie ustalał skład orzekający. Powołanie we wniosku wyłącznie Konwencji spowoduje rozpoznanie sprawy przez zwykły skład orzekający. Wskazanie jako wzorców kontroli tylko przepisów Konstytucji, które są zasadniczo zbieżne z Konwencją, będzie zaś

skutkowało obowiązkiem rozpoznania sprawy przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego.

Wprowadzenie orzekania w pełnym składzie jako reguły w sposób oczywisty wydłuży czas rozpoznawania spraw przez Trybunał Konstytucyjny, a w niektórych przypadkach w ogóle uniemożliwi wydanie orzeczenia. Angażowanie w rozpoznawanie spraw dotyczących legalności rozporządzenia co najmniej 13 sędziów Trybunału z całą pewnością czyni postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym mniej efektywnym. W dotychczasowym stanie prawnym ta liczba sędziów wystarczyłaby do skompletowania czterech składów orzekających w tego typu sprawach.

Z kolei wymaganie ustawodawcy, aby orzekanie w pełnym składzie następowało z udziałem co najmniej 13 sędziów, może blokować wydanie jakiegokolwiek orzeczenia. Świadczy o tym sprawa o sygn. K 34/15, w której Trybunał wyłączył trzech sędziów z udziału w postępowaniu (por. postanowienie z 30 listopada 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185).

Powyższe względy uzasadniają – zdaniem Rzecznika – uznanie, że art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Przepis ten zawiera regulacje niekonsekwentne, niedające się w racjonalny sposób wytłumaczyć, chaotyczne, przypadkowe i sprzeczne z podstawowymi zasadami logiki.

Jego niezgodność z art. 188 Konstytucji polega zaś na tym, że tryb postępowania przewidziany w art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej uniemożliwia Trybunałowi wydanie orzeczenia w określonych konstytucyjnie sprawach (np. w razie wyłączenia trzech sędziów Trybunału). Jeszcze ostrzej ten problem rysuje się w przypadku badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności ustawy z Konstytucją w trybie kontroli prewencyjnej (por. art. 122 ust. 3 Konstytucji). Brak orzeczenia Trybunału będzie stanowił przeszkodę dla wejścia tej ustawy w życie oraz będzie prowadzić do zniweczenia prerogatywy Prezydenta do wystąpienia z takim wnioskiem (por. art. 122 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji).

Nowe zasady orzekania, wynikające z art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej, spowodują także przewlekłość postępowania sądowego w sprawach, w których skierowano pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, przy czym bezpośrednią przyczyną tej zwłoki będą decyzje podjęte przez ustawodawcę. Stanowi to naruszenie standardu prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Rzecznika, omówiony przepis jest także niezgodny z art. 47 Karty, który przewiduje prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przez sąd w razie naruszenia praw lub wolności gwarantowanych przez prawo UE. Trybunał Konstytucyjny rozpatruje wszak pytania prawne sądów związane z prawem unijnym i ocenia akty prawa pochodnego Unii Europejskiej w trybie skargi konstytucyjnej, podlega więc standardom wynikającym z art. 47 Karty.

5.3.5. Nakaz rozpoznawania wniosków w kolejności wpływu do Trybunału (por. art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej) zawiera wewnętrzną sprzeczność. Według Rzecznika, intencją ustawodawcy było rozpoznawanie pytań prawnych sądów i skarg konstytucyjnych poza kolejnością. Przez nieudolną redakcję przepisu nie jest to jednak możliwe, ponieważ terminy rozpraw (posiedzeń niejawnych) muszą być wyznaczane według kolejności wpływu wszystkich spraw do Trybunału Konstytucyjnego. Wykluczone jest przy tym uznanie, że pojęcia „wniosek” i „sprawa” są tożsame – użycie każdego z nich prowadzi do odmiennych konsekwencji prawnych (w tym przypadku – niezamierzonych przez ustawodawcę). Art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej jest więc niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Rozpatrywanie spraw według kolejności ich wpływu jest też rozwiązaniem dysfunkcyjnym, ponieważ nie uwzględnia różnic w poziomie skomplikowania i zakresie zaskarżenia. W rezultacie skład orzekający będzie musiał się wstrzymywać z wydaniem orzeczenia, nawet jeżeli jest już do tego gotowy.

Rzecznik zwrócił także uwagę, że znowelizowany art. 80 ust. 2 ustawy o TK nie zobowiązuje Trybunału do wydawania orzeczeń według kolejności wpływu spraw do Trybunału (lecz ma wpływ jedynie na harmonogram rozpraw). Teoretycznie istnieje więc możliwość wyznaczania rozpraw natychmiast po wpłynięciu sprawy, a następnie ich odraczania do czasu, gdy sprawa będzie dostatecznie wyjaśniona do wydania orzeczenia.

W odniesieniu do art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej aktualny jest także zarzut naruszenia prawa do sądu (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty). Przepis ten osłabia zwłaszcza gwarancje rozpoznania bez nieuzasadnionej zwłoki pytań prawnych.

5.3.6. Najwcześniejsze dopuszczalne terminy rozpraw, przewidziane w art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, są kilka razy dłuższe niż dotychczasowe (nawet w wypadku skorzystania z możliwości ich skrócenia przez Prezesa Trybunału) i znacznie wykraczają poza termin sporządzenia pisemnego stanowiska przez obowiązkowych uczestników postępowania (por. art. 85 ust. 2 i 5 ustawy o TK). Wobec tego zaskarżone rozwiązanie nie służy prawidłowemu przygotowaniu się do rozprawy przez uczestników postępowania

(wzmocnieniu przysługujących im gwarancji procesowych). Rzecznik od 1988 r. bierze aktywny udział w postępowaniu przed Trybunałem i nigdy nie dostrzegł, aby dotychczasowe zasady wyznaczania rozpraw utrudniały przygotowanie do rozprawy. Według niego, jedynym celem wprowadzanej zmiany jest więc wydłużenie czasu rozpoznawania spraw przez Trybunał, co jest niezgodne z zasadą sprawności działania organów państwa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Stanowienie regulacji uniemożliwiających efektywne realizowanie konstytucyjnych obowiązków przez Trybunał jest także niezgodne z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ich dalszą konsekwencją jest także naruszenie prawa do sądu (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty), zwłaszcza poprzez przewlekłe rozpatrywanie spraw zainicjowanych pytaniem prawnym.

5.3.7. Wymóg podejmowania orzeczeń pełnego składu Trybunału większością 2/3 głosów (por. art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej) stanowi niedopuszczalną korektę zasady ustalonej w art. 190 ust. 5 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, przepis ten zawiera wymóg wydawania orzeczeń zwykłą większością głosów (przy czym sędzia TK nie może się wstrzymać od głosowania), ponieważ wszystkie wypadki zastosowania większości kwalifikowanej zostały przez ustrojodawcę wyraźnie ujęte w Konstytucji.

Zaskarżony przepis jest także całkowicie dysfunkcyjny. Może on m.in. znacząco opóźniać wejście w życie ustawy zakwestionowanych przed ich wejściem w życie w trybie prewencyjnym i przekształcać prerogatywę Prezydenta do złożenia wniosku o kontrolę ustawy w prawo do zablokowania jej wejścia w życie nawet na wiele lat. Przesądza to o jego sprzeczności z art. 122 ust. 3 Konstytucji.

Z analogicznych względów art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej jest także niezgodny z art. 133 ust. 2 i art. 189 Konstytucji. W razie braku możliwości uzyskania wymaganej większości 2/3 głosów Trybunał Konstytucyjny nie będzie mógł bowiem wydać orzeczeń w sprawach przewidzianych w powołanych przepisach Konstytucji.

5.3.8. Uchylenie przez art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej przepisów ustawy o TK regulujących tryb zgłaszania kandydatów na sędziów TK spowodowało samodzielne unormowanie tego zagadnienia w regulaminie Sejmu, co nie ma podstaw w art. 112 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej niezależnym od innych władz (por. art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji). Wybór sędziego TK nie jest wyłącznie wewnętrzną sprawą Sejmu, skoro osoba ta ma rozstrzygać m.in. o zakresie ochrony praw i wolności jednostki. Regulacje ustawowe są ponadto bardziej odporne

na nieprzemyślane zmiany oraz lepiej chronią pozycję prawną i substrat osobowy Trybunału. W opinii Rzecznika, regulamin Sejmu nie może więc być wyłączną podstawą określenia trybu wyboru sędziów.

Wobec powyższego art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy o TK, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

5.3.9. Reguły rozpatrywania spraw wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, przewidziane w jej art. 2, zostały określone z naruszeniem zasady poprawnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Z literalnego brzmienia zaskarżonego przepisu wynika, że postępowanie w takich sprawach powinno być prowadzone wyłącznie na podstawie ustawy nowelizującej. Tymczasem nie jest to możliwe, ponieważ istotne zasady proceduralne, warunkujące możliwość prowadzenia postępowania (np. reguły zawiadamiania uczestników postępowania), przewidziane są w ustawie znowelizowanej (tj. w ustawie o TK).

Nie da się także stwierdzić, czy zasada ustalania składów orzekających „w każdym przypadku” według nowych reguł odnosi się tylko do postępowań określonych w kwestionowanym przepisie.

Ponadto art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej nie zawiera podmiotu (nie wynika z niego, kto ma orzekać, można jedynie się domyślać, że chodzi o Trybunał Konstytucyjny).

Możliwa jest też taka interpretacja tego przepisu, która prowadziłaby do uchylenia wydanych już zarządzeń o wyznaczeniu rozprawy, a więc do wstecznego działania ustawy nowelizującej (wbrew zasadzie *lex retro non agit*, wynikającej z art. 2 Konstytucji).

Omawiana regulacja jest także obciążona wadami merytorycznymi, ponieważ prowadzi do nieuzasadnionego przedłużania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Stanowi to naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 47 Karty z podobnych powodów, jak wskazane wcześniej.

5.3.10. Wejście w życie ustawy nowelizującej z dniem ogłoszenia (por. art. 5 ustawy nowelizującej) jest nieuzasadnionym wyjątkiem od „założenia wyjściowego” o adekwatności 14-dniowej *vacatio legis*. Wbrew wymogom wynikającym z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, autorzy ustawy nawet nie próbowali wskazać, jaki ważny interes państwa uzasadniał odstępianie od tej zasady.

Zdaniem Rzecznika, celem zaskarżonej regulacji było uniemożliwienie kontroli konstytucyjności ustawy nowelizującej w okresie *vacatio legis*. Działanie to było niedopuszczalnym obejściem Konstytucji i stanowiło naruszenie jej art. 188, nie mogło więc stanowić usprawiedliwienia natychmiastowego wejścia w życie tego aktu.

Art. 5 ustawy nowelizującej jest także niezgodny z art. 88 ust. 1 Konstytucji. Na tle tego przepisu w doktrynie przyjmuje się, że ustawy wchodzi w życie z początkiem dnia, w którym zostały ogłoszone. Tymczasem ustawa nowelizująca została opublikowana w Dzienniku Ustaw 28 grudnia 2015 r. o godzinie 16.44, co w praktyce oznaczało jej wejście w życie przed ogłoszeniem.

5.4. W końcowej części wniosku Rzecznik zawarł uwagi formalne dotyczące sposobu rozstrzygnięcia sprawy.

5.4.1. W opinii Rzecznika, ustawa nowelizująca nie może być podstawą orzekania, ponieważ każde wydane na jej podstawie orzeczenie stanowiłoby naruszenie Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie może legitymizować obejścia Konstytucji, polegającego na takim oznaczeniu daty wejścia w życie ustawy, aby uniemożliwić kontrolę jej konstytucyjności w okresie *vacatio legis*.

Rzecznik przypomniał w tym kontekście, że sędziowie Trybunału podlegają wyłącznie Konstytucji (por. art. 195 ust. 1). Wobec tego nie ma do nich zastosowania domniemanie konstytucyjności ustawy nowelizującej. Dokonując oceny ustawy, sędzia TK ma obowiązek bezpośrednio stosować Konstytucję (por. art. 8 ust. 2 Konstytucji).

W opinii Rzecznika, nie oznacza to wcale konieczności odmowy zastosowania całej ustawy nowelizującej. Wystarczy pominięcie (na podstawie art. 195 ust. 1 Konstytucji) jej art. 5, który już „na pierwszy «rzut oka», bez potrzeby dogłębnej analizy prawnej” jest niekonstytucyjny. Otwierałoby to drogę do zbadania zgodności całej ustawy z Konstytucją na podstawie dotychczasowych przepisów.

5.4.2. Rzecznik wyjaśnił, że nieprzypadkowo przedmiotem zaskarżenia we wniosku uczynił przepisy ustawy nowelizującej (a nie przepisy ustawy o TK w zmienionym brzmieniu). Jego celem było uniknięcie wtórnej niekonstytucyjności w postaci luki prawnej, powstałej w wypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją ustawy o TK w brzmieniu po nowelizacji.

5.4.3. Rzecznik wniósł także o rozpoznanie sprawy łącznie z wnioskami o sygn. K 47/15 na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o TK.

6. Krajowa Rada Sądownictwa we wniosku z 15 stycznia 2016 r. wniosła o zbadanie zgodności:

- ustawy nowelizującej z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 118, art. 119 ust. 1 i art. 123 ust. 1 Konstytucji,

- art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 7, art. 8, art. 131 ust. 1 i art. 197 Konstytucji,
- art. 5 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 7, art. 8 i art. 188 Konstytucji, a także art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji,
- art. 8 pkt 4 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2 i art. 31a ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy nowelizującej, z art. 2, art. 7, art. 8, art. 10, art. 173, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- art. 28a ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, z art. 2, art. 7, art. 8, art. 10, art. 173 i art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- art. 44 ust. 3 w związku z art. 99 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 i 14 ustawy nowelizującej, z art. 2, art. 7, art. 8, art. 190 ust. 5 i art. 197 Konstytucji, a także z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji.

Ponadto KRS wniosła o rozpoznanie złożonego wniosku na podstawie ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji, łącznie z wnioskami poselskimi oraz wnioskiem Pierwszego Prezesa SN.

6.1. Uzasadniając swoją legitymację do złożenia wniosku, KRS podkreśliła, odwołując się do art. 186 ust. 1 oraz art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji, że niezależność Trybunału Konstytucyjnego przekłada się na niezależność sądów z uwagi na „bezpośrednie powiązanie” między postępowaniem przed Trybunałem i postępowaniem sądowym. Jest ono widoczne zwłaszcza w procedurze skarg konstytucyjnych i pytań prawnych, chociaż każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wpływa na obowiązywanie prawa (i – tym samym – na stosowanie prawa przez sądy).

6.2. W opinii Krajowej Rady Sądownictwa, ustawa nowelizująca jest w całości niezgodna z Konstytucją na dwóch płaszczyznach.

6.2.1. Po pierwsze, pogłębia kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego, znacząco utrudniając mu wykonywanie zadań przewidzianych w art. 188 i art. 189 Konstytucji. Wprowadzone w niej rozwiązania uniemożliwiają Trybunałowi funkcjonowanie w pełni niezależnie od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a to godzi w niezależność Trybunału i niezawisłość jego sędziów.

Nowe zasady podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne (por. zmieniony art. 10 ust. 1 ustawy o TK) są nieracjonalne i mogą w praktyce stanowić przeszkodę dla podejmowania uchwał niezbędnych do funkcjonowania Trybunału (np. w przedmiocie projektu budżetu czy spraw dyscyplinarnych). Ich dalszym skutkiem może być

destabilizacja i dezorganizacja Trybunału, co będzie miało negatywny wpływ na możliwość wykonywania funkcji orzeczniczych. Wymóg uzyskania głosów blisko 90% sędziów TK dla podjęcia uchwały w każdej sprawie „przekracza organizacyjne i techniczne możliwości obradowania i podejmowania uchwał” i nie obowiązuje w żadnej innej instytucji.

Zgodnie z nowym art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał orzeka w pełnym składzie, chyba że „ustawa stanowi inaczej”. W opinii KRS, otwiera to drogę do określenia składu TK w innych ustawach niż ustawa o TK. Tymczasem zagadnienie to należy do materii ustrojowych i z tego względu powinno być wyczerpująco uregulowane w ustawie o TK. Orzekanie w pełnym składzie ma zasadach przewidzianych w tym przepisie spowoduje także wydłużenie postępowania przed Trybunałem, a w rezultacie – także postępowań sądowych, w których sąd wystąpił do Trybunału z pytaniem prawnym (co narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji). Taki sposób orzekania powinien być zastrzeżony wyłącznie do spraw najważniejszych dla porządku prawnego państwa. Autorzy projektu ustawy nie udowodnili także, iż gwarantuje to rozpatrzenie sprawy w sposób bardziej wszechstronny i wnikliwy niż dotychczas. W tym kontekście Krajowa Rada Sądownictwa dodała, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (niezależnie od tego, w jakim składzie zostały wydane) cieszą się ogromnym zaufaniem społecznym oraz cechuje je „niezwykle wysoki poziom merytoryczny”.

Podejmowanie rozstrzygnięć większością 2/3 głosów (por. art. 99 ust. 1 ustawy o TK w nowym brzmieniu) może skutkować niezdolnością Trybunału do wydania orzeczenia i, mimo obowiązku wynikającego z Konstytucji. Projektodawca nie uzasadnił tak poważnego odstępstwa od ogólnych zasad obowiązujących w innych postępowaniach sądowych, zwłaszcza w procedurze cywilnej (stosowanej odpowiednio w postępowaniu przed Trybunałem na mocy art. 74 ustawy o TK).

Wyznaczanie rozpraw według kolejności wpływu spraw (por. art. 80 ust. 2 ustawy o TK) nie jest skorelowane z uprawnieniami przewodniczącego składu orzekającego, wynikającymi z art. 87 ust. 1 ustawy o TK. W praktyce niemożliwe może być zsynchronizowanie rozpraw i posiedzeń wyznaczanych przez przewodniczących poszczególnych składów orzekających, co może skutkować zachwianiem założonej kolejności rozpatrywania spraw i destabilizacją organizacyjną pracy orzeczniczej. Omawiana zasada pozbawia także Prezesa Trybunału instrumentów racjonalnego i efektywnego kierowania pracami Trybunału, zwłaszcza w razie konieczności niezwłocznego wydania orzeczenia (np. w sprawach sporów kompetencyjnych, ustaw

ustrojowych, spraw o szczególnej doniosłości społecznej czy umów międzynarodowych). Rozwiązanie to godzi w zasadę poprawnej legislacji i zasadę legalizmu, a ponadto narusza prawo jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, podważając zaufanie obywateli do państwa i jego organów.

Jako dysfunkcjonalne i nieuzasadnione KRS oceniła także minimalne terminy oczekiwania na rozprawę, wynikające z nowego art. 87 ust. 2 ustawy o TK. W jej opinii, przepis ten jest sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, oraz godzi w prawo jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, albowiem przeczy zasadzie sprawnego i rzetelnego funkcjonowania organów państwa. Nieracjonalny okres „leżakowania” sprawy pomiędzy doręczeniem stronie zawiadomienia o terminie rozprawy a wyznaczonym terminem rozprawy godzi w interes uczestnika postępowania. Przewlekłość postępowań przed Trybunałem może mieć także negatywne skutki dla funkcjonowania państwa oraz skutkować destabilizacją systemu prawnego.

6.2.2. Po drugie, powodem zakwestionowania konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości przez KRS były także uchybienia, które miały miejsce podczas jej uchwalania.

W opinii KRS, zakres i charakter zmian wprowadzonych do projektu tej ustawy po pierwszym czytaniu w Sejmie prowadzi do wniosku, że ustawa była „faktycznie procedowana” nie w trzech, lecz dwóch czytaniach. Dodane wówczas przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów TK oraz ich usuwania z urzędu stanowiły *novum* legislacyjne. Projektodawca nie zapewnił KRS możliwości ich zaopiniowania.

Prace nad ustawą toczyły się nieustannie, także w godzinach nocnych. Nieformalnie była ona procedowana w trybie pilnym, pomimo że taki status mogą mieć wyłącznie projekty rządowe, niedotyczące m.in. ustroju i właściwości władz publicznych (por. art. 123 ust. 1 Konstytucji).

6.3. Krajowa Rada Sądownictwa odrębnie uzasadniła zastrzeżenia wobec konkretnych zaskarżonych przepisów.

6.3.1. Odnosząc się do braku *vacatio legis* (por. art. 5 ustawy nowelizującej), KRS wyraziła pogląd, że dla ustaw o charakterze ustrojowym termin ten nie powinien być krótszy niż sześć miesięcy. Okres ten należało wydłużyć w stosunku do standardowych 14 dni, m.in. z uwagi na negatywne zaopiniowanie projektu ustawy (w tym w zakresie zgodności z Konstytucją) przez szereg organów i instytucji oraz konieczność

pozostawienia czasu na wyeliminowanie ewentualnych błędów i zbadanie zgodności uchwalonych przepisów z Konstytucją.

Zdaniem KRS, zbyt pośpieszne wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego może doprowadzić nie tylko do jego niewydolności funkcjonalnej i orzeczniczej, ale także do destabilizacji państwa. Ustawodawca wskazywał żadnego ważnego interesu państwa, wymagający natychmiastowego wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Pominięcie *vacatio legis* w ustawie nowelizującej spowodowało, że uczestnicy postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy zostali pozbawieni możliwości zapoznania się z wprowadzonymi zmianami. W opinii KRS, podważa to zaufanie obywateli do państwa i jego organów.

Rozwiązanie to będzie miało także negatywne skutki dla Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na brak dostatecznego czasu na organizacyjne przygotowanie się do nowych standardów i wymogów.

Skutkiem braku *vacatio legis* jest także zamknięcie możliwości zbadania konstytucyjności ustawy nowelizującej przed jej wejściem w życie. W opinii KRS, świadczy to o nieracjonalności ustawodawcy i jest sprzeczne z zasadą państwa prawnego. „Trudno uznać za właściwe rozwiązania prawne, które zobowiązują Trybunał Konstytucyjny do badania zgodności z Konstytucją konkretnej ustawy na podstawie procedur wprowadzonych przez tę ustawę”.

6.3.2. W opinii KRS, uchylenie w całości rozdziału 10 ustawy o TK, bez wprowadzenia w jego miejsce nowych regulacji, jest niezgodne z Konstytucją, w szczególności z jej art. 197. Z przepisu tego wynika, że ustawodawca jest zobowiązany uregulować w ustawie organizację i tryb procedowania w każdej sprawie należącej do właściwości Trybunału (a więc także w zakresie postępowań dotyczących stwierdzania przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta).

6.3.3. Nowe zasady stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego TK (por. art. 8 pkt 4 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2 oraz art. 31a ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą) w sposób rażący – zdaniem KRS – naruszają Konstytucję. Przejawia się to zarówno w scedowaniu uprawnień Zgromadzenia Ogólnego na Sejm (organ władzy ustawodawczej), jak i w przyznaniu możliwości inicjowania postępowania Prezydentowi i Ministrowi Sprawiedliwości (organom władzy wykonawczej). Takie rozwiązanie narusza zasadę trójpodziału i równowagi władz

(por. art. 10 Konstytucji) skutkuje naruszeniem niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłości jego sędziów (por. art. 173 Konstytucji).

6.3.4. Podobne zastrzeżenia budzi art. 28a ustawy o TK, dotyczący uprawnień Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów TK. Przepis ten ingeruje w niezależność Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłość jego sędziów, przekraczając „dozwolone prawem granice przenikania się” władzy wykonawczej i sądowniczej. Stwarza on organom władzy wykonawczej możliwość wywierania (choćby potencjalnie) nacisków na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a przez to oddziaływania na wykonywanie przez Trybunał funkcji orzeczniczej. Art. 28a ustawy o TK może stanowić „hamulec do podejmowania decyzji «niepożądanych» z punktu widzenia organów władzy wykonawczej, które nie zawsze są zgodne z wolą i interesami społeczeństwa”.

6.4. Uzasadnienie wniosków formalnych ograniczyło się do podania odpowiednich podstaw prawnych.

W opinii KRS, do pominięcia ustawy nowelizującej jako podstawy orzekania w niniejszej sprawie upoważniają: art. 8 ust. 1, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Podstawą połączenia wniosku z pozostałymi sprawami dotyczącymi ustawy nowelizującej powinien być zaś art. 83 ust. 1 ustawy o TK.

7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego 29 grudnia 2015 r. oraz 7, 8 i 15 stycznia 2016 r. wydał zarządzenia, w których połączył wnioski do wspólnego rozpoznania ze względu na tożsamość ich przedmiotu.

8. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 14 stycznia 2016 r. zdecydował o skierowaniu połączonych spraw na rozprawę.

9. W piśmie z 27 stycznia 2016 r. (data wpływu do TK: 28 stycznia 2016 r.) Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji, działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, wniósł o wyznaczenie terminu przedstawienia stanowiska zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy o TK, a ponadto o wyznaczenie terminu rozprawy zgodnie z art. 80 ust. 2 w związku z art. 87 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 i 12 lit. a ustawy nowelizującej.

10. Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji, działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, podtrzymał to w piśmie z 29 stycznia 2016 r. (data wpływu do TK: 1 lutego 2016 r.), wskazując ponadto, że „wyznaczenie terminu stanowi naruszenie obowiązującej procedury i może mieć wpływ na ocenę legalności postępowania prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie”.

11. Naczelna Rada Adwokacka w piśmie z 2 lutego 2016 r. przedstawiła, za zgodą Trybunału Konstytucyjnego wyrażoną w pismach z 20 i 28 stycznia 2016 r., opinię *amicus curiae*.

11.1. Zawarta w niej argumentacja stanowi powtórzenie i rozwinięcie stanowisk przedstawionych przez wnioskodawców, zwłaszcza Pierwszego Prezesa SN i Rzecznika.

11.1.1. W opinii NRA, cała ustawa nowelizująca ze względu na tryb jej uchwalenia jest niezgodna „co najmniej” z art. 2, art. 7, art. 10 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

NRA wskazała, że sposób prowadzenia prac nad projektem ustawy (m.in. szybkie tempo, pory i sposób prowadzenia obrad, brak opinii SN i KRS) budzą „bardzo poważne wątpliwości pod względem poszanowania podstawowych standardów demokratycznych, właściwych nowoczesnym, europejskim państwom”. Zmiany wprowadzone do projektu ustawy nowelizującej po pierwszym czytaniu (a zwłaszcza poprawki nr 2, 5, 6 i 7, dotyczące art. 1 pkt 2, 5, 7 i 8 ustawy nowelizującej) stanowiły *novum* normatywne i nie mieściły się w pojęciu „poprawki”. Projekt ustawy nie został poddany trzem czytaniom w rozumieniu Konstytucji.

Projekt ustawy nowelizującej nie został też zaopatrzony w odpowiednie, rzetelne uzasadnienie.

11.1.2. W opinii NRA, art. 1 pkt 9, 10, 12 i 14 ustawy nowelizującej (zmieniające odpowiednio: art. 44 ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK) oraz art. 2 ustawy nowelizującej są niezgodne z art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji, a „nade wszystko zagrażają efektywnej realizacji prawa do sądu”, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Konwencji, art. 47 Karty oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt).

Rozpatrywanie spraw według kolejności wpływu (por. art. 80 ust. 2 ustawy o TK, dodany przez art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej) może uniemożliwić wydanie orzeczenia

w sprawie zasługującej na szczególnie pilne rozstrzygnięcie. Może także nie zapewniać państwu bezpieczeństwa w sytuacji, gdy konieczne będzie niezwłoczne wydanie orzeczenia w celu zachowania ciągłości władzy państwowej albo gdy z innych względów będzie istniała konieczność szybkiego wydania wyroku. W opinii NRA, ustawodawca ze względu na zasadę trójpodziału władz nie jest uprawniony do ingerowania w sposób działania sądu konstytucyjnego i nie może utrudniać mu racjonalnego zarządzania wpływającymi sprawami. Ponadto art. 80 ust. 2 ustawy o TK w nowym brzmieniu zawiera także wewnętrzną sprzeczność, ponieważ termin rozpraw (posiedzeń niejawnych) został powiązany nie z terminem wpływu wniosków, lecz wszystkich spraw.

Nowe wymogi dotyczące orzekania w pełnym składzie, wprowadzone przez art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej, mogą w praktyce całkowicie uniemożliwić Trybunałowi wydanie wyroku w sprawie. Ustawodawca nie przewidział bowiem żadnych rozwiązań rezerwowych w sytuacji, w której zbudowanie pełnego składu orzekającego okaże się niemożliwe. Najwcześniejsze dopuszczalne terminy rozpraw, określone na zasadach przewidzianych w art. 87 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, naruszają prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W świetle doświadczeń adwokatów występujących przed Trybunałem Konstytucyjnym, należyte przygotowanie do rozprawy było możliwe w poprzednim, 14-dniowym terminie, który NRA oceniła jako „racjonalny i odpowiedni”. Decyzja o wyznaczeniu rozprawy i jej terminie powinna każdorazowo należeć do składu orzekającego w konkretnej rozpoznawanej sprawie, zaś ustawodawca nie powinien w tę materię ingerować. Obowiązek podejmowania rozstrzygnięć w pełnym składzie większością 2/3 głosów, wprowadzony przez art. 99 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej, jest rażąco sprzeczny z zasadami przewidzianymi w art. 190 ust. 5 Konstytucji, które nie mogą być doprecyzowywane w drodze ustawy zwykłej. Rozwiązanie to narusza także prawo do sądu (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Konwencji, art. 47 Karty oraz art. 14 ust. 1 Paktu) oraz art. 79 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji, ponieważ może doprowadzić do „wyjątkowej i niespotykanej w systemie organów władzy sądowniczej funkcjonujących w państwach demokratycznych sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny nie będzie mógł wydać merytorycznego orzeczenia w rozpoznawanej sprawie”.

11.1.3. W ocenie NRA, także przepisy ustawy nowelizującej wprowadzające bądź modyfikujące zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK i wygaśnięcia ich

mandatów są rażąco sprzeczne z art. 10 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 195 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 42 Konstytucji oraz art. 6 ust. 3 Konwencji.

W opinii NRA, sama możliwość występowania z żądaniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK przez przedstawicieli władzy wykonawczej może być odbierana jako wywieranie wpływu na sędziów Trybunału. Nie można przy tym wykluczyć, że Sejm (wybrawszy wcześniej kandydata na sędziego konstytucyjnego większością głosów) uzna, że wskazana we wniosku osoba powinna nadal pełnić urząd sędziego, mimo negatywnej oceny Zgromadzenia Ogólnego. Wówczas Zgromadzenie Ogólne, będące organem wewnętrznym Trybunału Konstytucyjnego, pozbawione zostanie możliwości złożenia sędziego z urzędu, zaś sędzia taki będzie w dalszym ciągu sprawował swój urząd.

Wprowadzenie środka prawnego złożenia sędziego TK z urzędu, niebędącego nominalnie karą dyscyplinarną, należy postrzegać jako przyznanie władzy ustawodawczej prawa do ingerowania w trwający tok kadencji sędziego TK. Jest to rozwiązanie całkowicie obce polskiej tradycji konstytucyjnej oraz sprzeczne z zasadą, że złożenie sędziego z urzędu wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Dodatkowo NRA zwróciła także uwagę na niedookreśloność przesłanki „szczególnie rażących przesłanek” i podkreśliła, że nowy tryb odpowiedzialności nie został obudowany odpowiednimi gwarancjami procesowymi (m.in. brak jest środka odwoławczego zarówno od uchwały Zgromadzenia Ogólnego, jak i uchwały Sejmu).

NRA wskazała też, że znowelizowana ustawa o TK nie precyzuje terminu wydania przez Sejm rozstrzygnięcia o złożeniu sędziego TK z urzędu. To znaczy, że sędzia objęty takim wnioskiem staje się „zakładnikiem” większości parlamentarnej, o którego aktach legislacyjnych orzeka.

11.2. Odnosząc się do właściwej podstawy prawnej wyrokowania w niniejszej sprawie, NRA wskazała, że Trybunał Konstytucyjny nie tylko nie może zbadać ustawy nowelizującej w trybie przewidzianym przez tę ustawę, ale także w ogóle nie jest w stanie wykonywać większości swoich konstytucyjnych obowiązków. Z tego względu NRA podziela stanowisko wnioskodawców o konieczności orzekania na podstawie ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji, a zwłaszcza z pominięciem art. 5 ustawy nowelizującej.

Podstawą prawną takiego trybu orzekania jest – w jej opinii – art. 8 ust. 2 w związku z art. 195 Konstytucji.

Dodatkowo NRA poddała pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego możliwość wykorzystania „jako narzędzia prawnego” zasady pierwszeństwa umów międzynarodowych przed ustawami, wyrażoną w art. 91 ust. 1 Konstytucji. W jej opinii, pozwoliłoby to na obalenie argumentu, że nie jest możliwa odmowa zastosowania przepisów ustaw przed formalnym przełamaniem domniemania ich konstytucyjności.

12. Prokurator Generalny w piśmie z 10 lutego 2016 r. wniósł o stwierdzenie, że:

- ustawa nowelizująca, w zakresie trybu jej uchwalenia, jest zgodna z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3, art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji, nie jest zaś niezgodna z art. 45 ust. 1, art. 123 ust. 1, art. 173, art. 186 ust. 1 Konstytucji i art. 13 Konwencji;
- art. 8 pkt 4 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, jest natomiast zgodny z art. 119 ust. 1 Konstytucji;
- art. 10 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, nie jest zaś niezgodny z art. 10 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji;
- art. 28a ustawy o TK, dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2 w związku z art. 173 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, nie jest zaś niezgodny z art. 8 oraz art. 195 ust. 2 Konstytucji;
- art. 31a ustawy o TK, dodany przez art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, jest zaś zgodny z art. 119 ust. 1 Konstytucji;
- art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, jest zaś zgodny z art. 119 ust. 1 Konstytucji;
- art. 36 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, jest zaś zgodny z art. 119 ust. 1 Konstytucji;
- art. 44 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim przewiduje, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie w sprawach wszystkich wniosków o zbadanie konstytucyjności i (lub) legalności podustawowych aktów normatywnych, jest niezgodny z art. 2

Konstytucji w związku z dyrektywą zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych zawartą w preambule Konstytucji, jest natomiast zgodny w całości z art. 7, art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 188 i art. 197 Konstytucji;

- art. 44 ust. 3 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji, z preambułą Konstytucji, wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych, i z art. 188 Konstytucji, nie jest zaś niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- art. 80 ust. 2 ustawy o TK, dodany przez art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim przewiduje wyznaczanie terminów rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w sprawach, w których art. 131 ust. 1 i art. 224 ust. 2 Konstytucji ustanawiają szczególny tryb rozpoznawania tych spraw, w kolejności wpływu spraw do Trybunału, jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji w związku z preambułą Konstytucji wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych, nie jest zaś niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- art. 87 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim przewiduje wyznaczanie terminów rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w sprawach, w których art. 131 ust. 1 i art. 224 ust. 2 Konstytucji ustanawiają szczególny tryb rozpoznawania tych spraw, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji, wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych, nie jest zaś niezgodny z art. 10 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;
- art. 87 ust. 2a ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 lit. b ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości dalej idącego skracania terminów określonych w ust. 2 tego artykułu w sytuacji, gdy wymaga tego szczególny interes państwa lub konieczność zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 224 ust. 2 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych, nie jest zaś niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 173 w związku z art. 10 ust. 2 Konstytucji;
- art. 99 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 190 ust. 5 Konstytucji;
- art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 197 i art. 131 ust. 1 Konstytucji;

- art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy o TK, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji, zaś w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy o TK, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji;
- art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;
- art. 3 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji;
- art. 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 188 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 1 pkt 15, art. 2 i art. 5 ustawy nowelizującej oraz art. 44 ust. 1 i 3 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK z pozostałymi wzorcami kontroli, ze względu na zbędność orzekania. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

12.1. Odnosząc się do trybu uchwalenia ustawy nowelizującej, Prokurator Generalny stwierdził, że poszczególne etapy procedury legislacyjnej zostały zakończone w terminach znacznie krótszych niż przewidziane dla trybu pilnego, chociaż okoliczności towarzyszące przedstawieniu projektu omawianej ustawy nie wskazywały na konieczność nadzwyczajnego skrócenia procedury legislacyjnej. Postępowanie ustawodawcy można by zatem uznać za sprzeczne z intencją ustrojodawcy, który w art. 123 Konstytucji stworzył zabezpieczenie przed zbyt pochopnym uchwalaniem ustaw istotnych dla funkcjonowania państwa, w tym ustaw „regulujących ustrój i właściwość władz publicznych”. Zaskarżona ustawa nie jest jednak niezgodna z tym wzorcem kontroli, ponieważ nie stanowiła przedłożenia rządowego.

Prokurator Generalny wskazał jednak, że nie każde uchybienie w toku prac ustawodawczych może być uznane za naruszenie standardów konstytucyjnych, a w szczególności art. 2 i art. 7 Konstytucji. Postępowanie ustawodawcze, w ramach którego uchwalona została ustawa nowelizująca, przeprowadzone zostało niezwykle szybko i może być oceniane negatywnie z punktu widzenia obyczaju konstytucyjnego i praktyki parlamentarnej.

Również zastosowanie w toku procedury ustawodawczej przepisów regulaminu Sejmu, zezwalających na skrócenie okresu między poszczególnymi czytaniem projektu, nie może być oceniane jako naruszenie art. 112 Konstytucji.

12.1.1. Odnosząc się do zarzutu naruszenia inicjatywy ustawodawczej, Prokurator Generalny uznał, że poprawki zgłoszone w trakcie pracy sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym i drugim czytaniu modyfikowały pierwotny tekst projektu ustawy nowelizującej, ale pozostawały w powiązaniu z jej przedmiotem. Żadna ze zgłoszonych poprawek nie wykroczyła poza zakres przedmiotowy projektu ustawy. W konsekwencji wprowadzenie poprawek do ustawy nowelizującej nie narusza art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie stanowi obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (por. art. 118 ust. 1 Konstytucji), a tym samym jest zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

12.1.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, niezasadny jest również zarzut naruszenia art. 186 ust. 1 Konstytucji. Kompetencja opiniodawcza KRS wobec aktów normatywnych, w zakresie dotyczącym niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłości jego sędziów, znajduje swoją podstawę w ustawie o KRS. Nie można zatem przyjąć, że brak opinii KRS wobec finalnej wersji projektu ustawy nowelizującej stanowi naruszenie Konstytucji, przesądzające o wadliwości procedury uchwalenia tej ustawy.

12.1.3. Prokurator Generalny uznał, że art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 13 Konwencji stanowią nieadekwatne wzorce kontroli zarzutów legislacyjnych. Zarzuty wnioskodawców co do zgodności ustawy nowelizującej z art. 10, art. 173 i art. 195 ust. 1 Konstytucji nie zostały należycie uzasadnione, wobec czego w tym zakresie należy umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

12.2. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis*, Prokurator Generalny podzielił pogląd Rzecznika, że podczas prac nad ustawą nowelizującą nie wskazano, jaki ważny interes państwa czy wartość konstytucyjna uzasadniały wejście tej ustawy w życie z dniem jej ogłoszenia. Prokurator Generalny zgodził się również ze stanowiskiem KRS, że ważny interes państwa wymagał raczej wydłużenia *vacatio legis* w stosunku do podstawowego okresu czternastodniowego.

W ocenie Prokuratora Generalnego, ze względu na ustrojową naturę tej ustawy oraz niewątpliwie kontrowersyjny charakter jej rozwiązań, interes państwa oraz zasady demokratycznego państwa prawnego sprzeciwiały się przyjęciu ustawy pozbawionej *vacatio legis*. Brak odpowiedniej *vacatio legis* stanowi bowiem nie tylko naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego, ale również pozostaje w kolizji z art. 188 Konstytucji, uniemożliwiając realizację przez Trybunał Konstytucyjny jego ustawowych zadań. Art. 188 Konstytucji nie wyłącza ustaw zmieniających organizację i tryb postępowania przed Trybunałem z zakresu właściwości sądu konstytucyjnego, a brak

vacatio legis oznacza natychmiastowe związanie nową ustawą. Prokurator Generalny podzielił pogląd Rzecznika, Pierwszego Prezesa SN oraz KRS, że wejście ustawy nowelizującej w życie z chwilą jej ogłoszenia obliczone zostało na pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego możliwości zbadania zgodności z Konstytucją przepisów tej ustawy przed jej wejściem w życie.

Z powyższych względów Prokurator Generalny stwierdził, że art. 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 188 Konstytucji. Dokonywanie oceny zaskarżonego przepisu z pozostałymi wskazanymi przez wnioskodawców wzorcami kontroli – art. 8, art. 45 ust. 1 i art. 88 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji – jest zbędne, co uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

12.3. Zarzuty merytoryczne wobec zaskarżonych przepisów Prokurator Generalny uzasadnił w następujący sposób:

12.3.1. Odnosząc się do nowej procedury stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego TK przez Sejm, Prokurator Generalny podkreślił, że niektóre przepisy składające się na ten mechanizm zawierają regulacje konstytucyjnie dopuszczalne. Jednak cała konstrukcja wprowadzona ustawą nowelizującą dotknięta jest „nie tylko wadą dysfunkcjonalności, mającej w pewnym zakresie wymiar tragikomiczny, ale prowadzi wprost do naruszenia standardów konstytucyjnych”.

Powierzenie Sejmowi ostatecznego orzekania o złożeniu sędziego z urzędu niewątpliwie narusza zasadę niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów. Sędziowie Trybunału orzekają w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją, dlatego rozwiązanie przewidujące rozstrzygający głos Sejmu w sprawie wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji stanowi formę wywierania niedopuszczalnej presji na decyzje sędziów Trybunału. Relacje pomiędzy Sejmem a sędziami TK zostały określone w sposób wyczerpujący w art. 194 ust. 1 Konstytucji. W świetle art. 196 i art. 197 Konstytucji, kwestia statusu sędziego TK, w tym jego praw i obowiązków, oraz pozostałe kwestie związane ze sprawowaniem mandatu sędziego, poza regulacjami przewidzianymi w Konstytucji, stanowią wewnętrzną i suwerenną sprawę samego Trybunału, która może być rozstrzygana wyłącznie w drodze decyzji podejmowanych przez organy Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 8 pkt 4 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, prowadzi do pozbawienia Zgromadzenia Ogólnego kompetencji w zakresie stwierdzenia

wygaśnięcia mandatu sędziego TK, zastępując ją czynnością o charakterze technicznym w postaci przygotowania wniosku do Sejmu. W ocenie Prokuratora Generalnego, regulacja, zgodnie z którą Sejm ma ostatecznie decydować o wygaśnięciu mandatu sędziego TK i złożeniu sędziego TK z urzędu, jest niezgodna z art. 195 ust. 1 Konstytucji, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 180 ust. 2 w związku z art. 194 ust. 1 *in principio* Konstytucji.

Przesłanka „szczególnie rażących przypadków”, o której mowa w dodanym art. 31a ustawy o TK, jest klauzulą generalną, której treść jest co najmniej równie pojemna, jak treść przesłanki „sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu”, o której stanowił art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1985 r.). Było to rozwiązanie powstałe w całkowicie odmiennych warunkach ustrojowych, charakteryzujących się brakiem poszanowania dla zasad demokracji, a jednocześnie formalnie zakładających prymat władzy ustawodawczej.

Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie sędziego w urzędowaniu czy inna decyzja podjęta wbrew woli sędziego, dotycząca sprawowanego przezeń urzędu, może nastąpić wyłącznie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych ściśle w ustawie. Skoro sędzia konstytucyjny jest wybierany na 9-letnią kadencję, to z istoty przynależności Trybunału Konstytucyjnego do sfery władzy sądowniczej wynika założenie nieusuwalności sędziego TK w okresie kadencji. Nie jest to jednakże nieusuwalność absolutna, gdyż mogą zaistnieć okoliczności obiektywne (np. długotrwała i nieuleczalna choroba sędziego) bądź subiektywne (np. popełnienie przez sędziego czynu uchybiającego godności urzędu), gdy wcześniejsze odejście z urzędu staje się konieczne. Ustrojodawca takich sytuacji nie unormował, uznając tym samym, że jest to zadanie ustawodawcy, który może przewidzieć określone, lecz zarazem tylko nadzwyczajne i wyjątkowe, sytuacje utraty urzędu przez sędziego bądź wygaśnięcia jego mandatu.

Przyznanie Sejmowi kompetencji w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego, może prowadzić do tego, że Trybunał nie będzie prawidłowo obsadzony. Obsada Trybunału zależeć będzie od kalendarza i porządku prac Sejmu, które są uzależnione od priorytetów politycznych. W ocenie Prokuratora Generalnego, jest to rozwiązanie dysfunkcjonalne. Może się również zdarzyć, że z uwagi na treść art. 10 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, Zgromadzenie Ogólne nie będzie w stanie podjąć uchwały o wystąpieniu z wnioskiem do Sejmu. Prokurator Generalny przedstawił również zastrzeżenia w odniesieniu do uchylenia przez ustawę nowelizującą art. 28 ust. 2,

art. 31 pkt 3 oraz art. 30 ustawy o TK (ostatnie dwa przepisy nie zostały jednak zakwestionowane przez żadnego z wnioskodawców). W wyniku uchylecia art. 31 pkt 3 ustawy o TK w katalogu kar dyscyplinarnych pozostały tylko dwie kary – upomnienie i nagana, a zatem środki o skutkach znacznie łagodniejszych niż złożenie sędziego TK z urzędu. Wprowadzone rozwiązania znacząco się różnią od rozwiązań przyjętych w innych ustawach dotyczących postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów (np. art. 52 § 2 i art. 55 § 1 pkt 4 ustawy o SN). Ponadto uchylenie art. 30 ustawy o TK, przez art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej powoduje, że sędziowie TK, odmiennie niż sędziowie SN, nie mogą zaskarżyć orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym skargą kasacyjną. W ocenie Prokuratora Generalnego uchylenie powołanych przepisów powoduje, że ustawodawca stworzył konstrukcję niespójną systemowo, na co zwracało uwagę w czasie postępowania ustawodawczego Biuro Legislacyjne Sejmu.

W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że art. 8 pkt 4, art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o TK w powiązaniu z art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej, w zakresie uchylecia przez ten przepis art. 28 ust. 2 ustawy o TK naruszają zasadę tworzenia przepisów prawa, pozwalających na praworządne działanie instytucji publicznych oraz zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wskazane przepisy naruszają również art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 195 ust. 1 Konstytucji oraz art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji. Uwzględniając wcześniej podniesione argumenty dotyczące procedury uchwalenia ustawy nowelizującej, Prokurator Generalny uznał, że art. 8 pkt 4, art. 31a oraz art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o TK są zgodne z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

12.3.2. Oceniając art. 28a ustawy o TK, Prokurator Generalny uznał, że samo zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego przez organ władzy wykonawczej nie jest sprzeczne z Konstytucją, pod warunkiem że ostateczną decyzję podejmie niezależny i niezawisły organ sądowy. W tym przypadku, w dwuinstancyjnym postępowaniu dyscyplinarnym, orzeka skład sędziów Trybunału.

Wobec tego, art. 28a ustawy o TK w zakresie, w jakim obejmuje jedynie czynności postulatywne organów państwowych w nim wskazanych i nie jest elementem procedury prowadzącej do złożenia sędziego z urzędu bez uprzedniego orzeczenia sądu, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji. Natomiast powołane przez KRS art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 195 ust. 2 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli tego przepisu.

12.3.3. Odnosząc się do zarzutów dotyczących art. 10 ust. 1 ustawy o TK, Prokurator Generalny podniósł, że rozwiązanie zawarte w tym przepisie nie zostało uzasadnione w projekcie ustawy. Jest ono dysfunkcyjne, niepragmatyczne i nieracjonalne. Wystarczy bowiem nieobecność trzech sędziów Trybunału, a Zgromadzenie Ogólne zostanie pozbawione zdolności do podejmowania uchwał. Ze względu na to, że Zgromadzenie Ogólne jest uprawnione do podejmowania uchwał w sprawach osobowych sędziów TK, brak możliwości skorzystania z zapewnianej przez nie ochrony, może negatywnie wpłynąć na realizację konstytucyjnych gwarancji niezawisłości przewidzianej w art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Art. 10 ust. 1 ustawy o TK nie sprzyja zapewnieniu sprawności działania Trybunału, co nakazuje preambuła Konstytucji. Istnienie stanu zagrożenia potencjalną dysfunkcją organu państwa, spowodowane decyzją ustawodawcy, świadczy o uchybieniu zasadzie demokratycznego państwa prawnego, przewidzianej w art. 2 Konstytucji. Art. 10 ust. 2, art. 173 w związku z preambułą i art. 45 ust. 1 Konstytucji pozostają w odległej relacji treściowej do zawartości normatywnej kwestionowanego przepisu i stanowią nieadekwatne wzorce kontroli.

12.3.4. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 44 ust. 1 i 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2 i 2a oraz art. 99 ust. 1 ustawy o TK co do zasady mieszczą się w zakresie swobody ustawodawcy, a także są zgodne z art. 197 Konstytucji.

Wymaganie przewidziane w art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, aby Trybunał w pełnym składzie rozpatrywał wszystkie sprawy inicjowane wnioskami, nie jest uzasadnione z powodów pragmatycznych. Łącznie z art. 80 ust. 2 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK może to w znacznym stopniu nie tylko spowolnić rozpoznawanie tych spraw, ale także odsuwać w czasie rozpoznawanie wniosków o szczególnej doniosłości, składanych np. na podstawie art. 131 ust. 1 i art. 224 Konstytucji. Wątpliwy jest również obowiązek rozpatrywania w pełnym składzie Trybunału spraw dotyczących hierarchicznej zgodności aktów podustawowych z aktami wyższego rzędu. Sprawy te nie obejmują bowiem kontroli ustaw, a więc nie stanowią elementu sądowej kontroli działalności legislacyjnej parlamentu, a ich przedmiot nie wydaje się mieć powagi czy stopnia zawłości wymagających rozpoznawania zawsze w pełnym składzie Trybunału. W konsekwencji, art. 44 ust. 1 ustawy o TK w zakresie, w jakim przewiduje, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie we wszystkich sprawach zainicjowanych wnioskami, pozostaje w kolizji z dyrektywą zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych wynikającą z preambuły Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji.

Art. 44 ust. 3 ustawy o TK przewidujący, że pełny skład Trybunału liczy 13 sędziów, może powodować trudności w wykonywaniu przez Trybunał konstytucyjnie przypisanych mu kompetencji. Nie można przyjąć za udowodnioną tezę, że im więcej sędziów uczestniczy w rozpoznawaniu sprawy, tym sprawiedliwsze zapadne orzeczenie. Rozpoznawanie każdej sprawy, która została wszczęta na podstawie wniosku, dotyczącej nawet pojedynczego przepisu ustawy bądź rozporządzenia, w 13-osobowym składzie Trybunału może natomiast doprowadzić do paraliżu sądu konstytucyjnego np. na skutek wyłączenia czy choroby sędziego TK. Z tych względów art. 44 ust. 3 ustawy o TK jest niezgodny z art. 2 i art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 188 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Art. 80 ust. 2 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK, przewidujące obowiązek rozpatrzenia spraw według kolejności ich wpływu do Trybunału oraz wyznaczenie rozprawy nie wcześniej niż przed upływem 6 miesięcy od doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, mogą istotnie przyczynić się do spowolnienia pracy Trybunału. Uniemożliwiają one także wcześniejsze rozpoznanie przez Trybunał spraw, których pilne rozstrzygnięcie może mieć istotne znaczenie dla interesów państwa bądź wynikać z konieczności zagwarantowania praw i wolności obywateli. W konsekwencji Prokurator Generalny uznał, że art. 80 ust. 2 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK w zakresie, w jakim przewidują zasady wyznaczania terminów rozpraw w sprawach, w których art. 131 ust. 1 i art. 224 ust. 2 Konstytucji przewidują szczególny tryb ich rozpoznawania, są niezgodne z art. 2 oraz z preambułą Konstytucji wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych, nie są zaś niezgodne z art. 10 ust. 2, art. 45 ust. i art. 173 Konstytucji. Z kolei art. 87 ust. 2a ustawy o TK w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości dalej idącego skrócenia określonych w ust. 2 tego artykułu terminów rozpoznania spraw, jeżeli rozstrzygnięcie danej sprawy ma istotne znaczenie dla ważnych interesów państwa lub praw i wolności obywatelskich, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 224 ust. 2 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji wyrażającą dyrektywę zapewnienia sprawności działania instytucji publicznych. Przepis ten nie jest natomiast niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji, jak również nie pozostaje w bezpośrednim związku treściowym z realizacją prawa do sądu, sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Oceniając art. 99 ust. 1 ustawy o TK, Prokurator Generalny porównał go z art. 190 ust. 5 Konstytucji i wskazał, że w tych miejscach, w których ustrojodawca chciał uzależnić podjęcie decyzji od uzyskania kwalifikowanej większości, dał temu

jednoznaczny wyraz w tekście samej Konstytucji, Dookreślenie przez ustawodawcę zwykłego większości, o której mowa w art. 190 ust. 5 Konstytucji, jest więc niedopuszczalne. W konsekwencji powołany przepis jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

12.3.5. W odniesieniu do zarzutu dotyczącego uchylecia rozdziału 10 ustawy o TK, Prokurator Generalny wskazał, że ustawodawca jest zobowiązany uregulować w ustawie organizację i tryb postępowania przed Trybunałem w każdej sprawie należącej do jego właściwości, także w zakresie postępowań dotyczących stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. Konstytucja nie normuje zagadnień proceduralnych m.in. terminów poszczególnych czynności czy kręgu uczestników postępowania. Zagadnienia te powinny być uregulowane a w akcie prawnym rangi ustawowej, gdyż tylko w ten sposób zapewnione zostaną niezbędne gwarancje proceduralne oraz transparentność postępowania. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 197 i art. 131 ust. 1 Konstytucji.

12.3.6. Prokurator Generalny wskazał, że uchylone art. 19 i art. 20 ustawy o TK, które regulowały zasady i tryb dokonywania przez Sejm wyboru sędziów TK, stanowiły konkretyzację art. 194 ust. 1 Konstytucji i miały istotne znaczenie dla kształtowania składu sądu konstytucyjnego. Uchylenie wskazanych przepisów jest sprzeczne z art. 197 Konstytucji, ponieważ organizacja Trybunału Konstytucyjnego, a zatem niewątpliwie również tryb jego obsadzania, należy do materii ustawowej. W ocenie Prokuratora Generalnego, jest to również niezgodne z art. 112 oraz art. 173 w związku z art. 19 Konstytucji.

12.3.7. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 2 ustawy nowelizującej nie został dopracowany pod względem poprawności legislacyjnej.

Literalne odczytanie jego ustępu 1 prowadzi do wniosku, że w wymienionych w nim sprawach postępowanie nie jest prowadzone na podstawie ustawy o TK, lecz wyłącznie na zasadach określonych w ustawie nowelizującej. W praktyce w tych sprawach w ogóle więc nie jest możliwe, według wprost wyrażonej w tekście ustawy woli ustawodawcy, kontynuowanie postępowania, ponieważ ustawa nowelizująca nie normuje wszystkich istotnych aspektów postępowania.

Nie można też w sposób klarowny ustalić, czy zdanie drugie w art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej („Jednakże w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy”) odnosi się do postępowań, o których mowa w zdaniu

pierwszym, na co wskazywałaby systematyka ustawy, czy też dotyczy także innych spraw zawisłych już przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Kolejne niedookreślone unormowanie zawiera ust. 2 art. 2 ustawy nowelizującej. Sformułowanie „w sprawie, w której orzeka w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy” nie zawiera podmiotu zdania przydawkowego. Z tego zdania nie wynika, jaki organ orzeka, można jedynie się domyślać, że chodzi o Trybunał Konstytucyjny. Niepoprawność redakcyjna w istocie dyskwalifikuje możliwość stosowania tego przepisu. Art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej nie udziela także jasnej odpowiedzi na pytanie, czy chodzi w nim o postępowania wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie ustawy, w których przed jej wejściem w życie doręczono uczestnikom postępowania zawiadomienie o terminie rozprawy, czy też chodzi o postępowania wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie ustawy, w których zawiadomienie o rozprawie zostanie doręczone po jej wejściu w życie.

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

12.3.8. W ocenie Prokuratora Generalnego zasady przystępowania przez asystentów sędziów TK do egzaminów sędziowskich, przewidziane w art. 3 ustawy nowelizującej, mieszczą się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy i są zgodne art. 2 Konstytucji.

12.4. Prokurator Generalny w piśmie z 4 lutego 2016 r. oświadczył o cofnięciu powyższego stanowiska (por. niżej).

13. Krajowa Rada Radców Prawnych (dalej: KRRP) w piśmie z 15 lutego 2016 r. przedstawiła opinię *amicus curiae*.

13.1. W ocenie KRRP, pośpieszny sposób procedowania nad projektem ustawy nowelizującej naruszył podstawowe kanony tworzenia prawa przyjmowane w demokratycznym państwie prawnym.

Cały proces ustawodawczy w Sejmie trwał zaledwie 6 dni, co uniemożliwiło rzetelne i dogłębne rozpatrzenie projektu z udziałem ekspertów, a także pozbawiło szereg uprawnionych podmiotów, w tym Krajową Radę Sądownictwa, możliwości wyrażenia stanowiska wobec projektu w jego finalnym kształcie.

Uchwalenie ustawy nowelizującej w tak szybkim trybie stanowiło również obejście dyspozycji art. 123 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą możliwość szybkiego procedowania projektów ustaw przez Sejm i Senat zastrzeżona jest wyłącznie w stosunku do projektów Rady Ministrów.

Na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej 21 grudnia 2015 r. wnioskodawcy zgłosili pakiet 19 poprawek, zdecydowanie wykraczających poza materię przedłożonego projektu. Zakres „nowości” był tak obszerny, że na etapie drugiego czytania Sejm rozpatrywał zupełnie inną treść projektu ustawy niż w pierwszym czytaniu, co stanowi naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem KRRP, tryb uchwalenia ustawy nowelizującej jest obciążony tak poważnymi wadami legislacyjnymi, że ustawa ta powinna zostać uznana w całości za niezgodną z art. 2 i art. 7 w związku z art. 119 Konstytucji.

13.2. Krajowa Rada Radców Prawnych uzasadniła zastrzeżenia merytoryczne wobec kwestionowanych przepisów w następujący sposób:

13.2.1. W art. 8 pkt 4 w związku z art. 36 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 i 8 ustawy nowelizującej, ustawodawca zakwestionował istotę zasady podziału władzy oraz niezależności sądów i trybunałów, stwarzając podstawy do niedopuszczalnej, w świetle postanowień Konstytucji, ingerencji legislatywy w skład osobowy Trybunału Konstytucyjnego. Przyznając Sejmowi kompetencje do składania z urzędu sędziów TK, ustawa nowelizująca narusza rudymentalne założenia zasady legalizmu. Zgodnie bowiem z art. 194 ust. 1 Konstytucji Sejm dysponuje jedynie kompetencją do dokonywania wyboru sędziów Trybunału, nie zaś do ich odwoływania. Zdaniem KRRP, rozwiązania przyjęte w ustawie nowelizującej naruszają gwarancje pełnej niezależności i niezawisłości sędziów oraz uzależniają Trybunał Konstytucyjny od formacji politycznych, które dysponują większością mandatów w Sejmie.

KRRP podzieliła pogląd wyrażony przez Pierwszego Prezesa SN i Rzecznika Praw Obywatelskich, że art. 28a i art. 31a ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, umożliwiają poddanie sędziów Trybunału naciskom ze strony Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości, co jest niezgodne z art. 173 i art. 195 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, przesłanka „szczególnie rażących przypadków”, o której mowa w art. 31a ust. 1 ustawy o TK, stanowi zwrot niedookreślony, pozostawiający niedopuszczalny margines swobody interpretacyjnej w zakresie oceny czynu sędziego, na podstawie którego można wszcząć procedurę pozbawienia go stanowiska. W ocenie

KRRP, w świetle zasad wynikających z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, utrata urzędu sędziego przed upływem kadencji może nastąpić wyłącznie na podstawie rozstrzygnięcia samego Trybunału albo innego organu władzy sądowniczej, wyposażonego w przymiot apolityczności i niezależności od innych organów państwowych. Rozstrzyganie w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów przez organ o charakterze politycznym jest również niezgodne z prawem do sądu, gwarantowanym każdemu w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów, w ocenie KRRP, art. 8 pkt 4, art. 28a, art. 31a oraz art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, są niezgodne z art. 7 w związku z art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 195 ust. 1 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

13.2.2. Zdaniem KRRP, art. 10 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 oraz art. 2 Konstytucji. Zmiany dotyczące podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne prowadzą do znaczącego obniżenia efektywności funkcjonowania tego organu, a w konsekwencji zaburzają organizację i funkcjonowanie całego Trybunału. W takiej sytuacji Zgromadzenie Ogólne może nie być zdolne do podejmowania uchwał ze względu na brak wymaganej większości lub odpowiedniego kworum. Co więcej, w uzasadnieniu projektu wnioskodawcy nie przedstawili żadnej merytorycznej argumentacji, która przemawiałaby za wprowadzeniem tak poważnej zmiany.

KRRP podniosła, że ustrojodawca w art. 197 Konstytucji nałożył na ustawodawcę obowiązek, aby przyjęte rozwiązania normatywne miały charakter racjonalny i zapewniały optymalną efektywność działania Trybunału. Tylko taka regulacja może stanowić właściwą gwarancję skutecznej realizacji mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa. Ustawa dotycząca organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem powinna służyć organizacji, nie zaś dezorganizacji sądu konstytucyjnego. Zdaniem KRRP, rozwiązania przyjęte w zaskarżonej ustawie mają charakter dysfunkcjonalny. Nie tylko stanowią nieuzasadnioną i wykraczającą poza ramy zasady podziału władzy ingerencję w sferę funkcjonowania Trybunału, ale są również niezgodne z zasadą racjonalności ustawodawcy i zasadą poprawnej legislacji.

13.2.3. W ocenie KRRP, art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK stoi w sprzeczności z zasadą racjonalności ustawodawcy oraz zasadą rozpoznania sprawy przez sąd bez zbędnej zwłoki. Przed wejściem w życie kwestionowanej ustawy, Trybunał Konstytucyjny mógł rozpoznawać skargi konstytucyjne i pytania prawne w składzie 5-osobowym,

co umożliwiało ich rozpatrywanie przez trzy składy orzekające jednocześnie. Zaskarżona regulacja nie daje takiej możliwości, zatem naturalną konsekwencją wprowadzonych zmian będzie znaczące wydłużenie postępowań w sprawach dotyczących ochrony wolności i praw jednostki, inicjowanych w trybie skargi konstytucyjnej i pytań prawnych. KRRP wskazała, że ustawodawca przyjął błędne założenie dotyczące zwiększenia liczby sędziów w składach orzekających. Każdy skład Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od konfiguracji liczbowej, posiada bowiem właściwe kompetencje do wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów ustrojowych, gdyż wynika to z wykształcenia i doświadczenia zawodowego sędziów Trybunału. W konsekwencji art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 44 ust. 3 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej, są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 188 Konstytucji, gdyż uniemożliwiają Trybunałowi Konstytucyjnemu sprawne wykonywanie jego funkcji ustrojowych.

13.2.4. Zdaniem KRRP, art. 80 ust. 2 ustawy o TK, dodany przez art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji. Zasada ustanawiająca obowiązek rozpatrywania spraw według kolejności wpływu objęła tylko sprawy inicjowane wnioskami. W ocenie KRRP, brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia tego rodzaju specjalnego potraktowania spraw rozstrzyganych w trybie kontroli abstrakcyjnej. Obowiązek rozstrzygania spraw w określonej kolejności godzi w niezależność Trybunału, a w szczególności narusza gwarancje odrębności ustrojowej władzy sądowniczej przyznane w ramach konstytucyjnego trójpodziału władzy.

13.2.5. Nowa reguła ustanowiona w art. 87 ust. 2 i 2a ustawy o TK znacząco wydłuża okres pomiędzy zawiadomieniem uczestnika postępowania o terminie rozprawy a jej przeprowadzeniem, w stosunku do dotychczas obowiązującego minimalnego terminu 14 dni. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny może nie być w stanie w odpowiednim terminie rozpoznać spraw, których pilne rozstrzygnięcie może mieć istotne znaczenie ze względu na konieczność zabezpieczenia interesów państwa, w tym spraw wymienionych w art. 131 ust. 1 i art. 224 ust. 2 Konstytucji. Z tych względów KRRP uznała, że art. 87 ust. 2 i 2a ustawy o TK, dodany i zmieniony przez art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, są niezgodne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

13.2.6. Zdaniem KRRP, art. 99 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji. Art. 190 ust. 5 Konstytucji jednoznacznie przesądza, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. Odnosi się do wszystkich orzeczeń sądu konstytucyjnego, niezależnie

od składu, w jakim są wydawane. Ponadto brak uzyskania kwalifikowanej większości 2/3 głosów spowoduje brak realnej możliwości podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia przez wyznaczony skład orzekający.

13.2.7. KRRP podzieliła pogląd przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich, że art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji. Dodatkowo zaskarżony przepis pozostaje w sprzeczności z zasadą *lex retro non agit*, gdyż prowadzi do uchylecia skutków wydanych już zarządzeń o wyznaczeniu rozpraw w sprawach, w których możliwe stało się wydanie merytorycznego orzeczenia. Ponadto art. 2 ust. 3 ustawy nowelizującej doprowadzi do chaosu organizacyjnego i przymusowego odroczenia spraw uznanych za gotowe do rozstrzygnięcia. Zdaniem KRRP, jest to niezgodne z prawem do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, gwarantowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

13.2.8. KRRP stwierdziła, że art. 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Brak odpowiedniej *vacatio legis* powoduje, że Trybunał jest niezdolny do oceny konstytucyjności ustawy nowelizującej przed jej wejściem w życie. Ponadto art. 5 ustawy nowelizującej prowadzi do konieczności badania zgodności ustawy nowelizującej z Konstytucją na podstawie przepisów, które są poddawane ocenie. Brak wprowadzenia przez ustawodawcę odpowiedniego okresu spoczywania ustawy nie został przy tym uzasadniony żadnymi wyjątkowymi względami ani potrzebami ustrojowymi.

14. Helsińska Fundacja Praw Człowieka w piśmie z 23 lutego 2016 r. przedstawiła opinię *amicus curiae*.

14.1. Przedstawiając zastrzeżenia legislacyjne, HFPC wskazała, że ustawa nowelizująca została uchwalona w sposób zbyt pospieszny, bez zasięgnięcia opinii ekspertów i bez pełnej oceny zgłaszanych poprawek przez legislatorów parlamentarnych. Tymczasem swoboda ustawodawcy w zakresie ustalania przebiegu i tempa prac legislacyjnych doznaje ograniczeń wynikających m.in. z domniemania racjonalności ustawodawcy, zasady demokratycznego państwa prawa (por. art. 2 Konstytucji) oraz zasady dialogu społecznego (por. art. 20 Konstytucji).

Ponadto, w opinii HFPC, poprawki zgłoszone po zakończeniu pierwszego czytania wykraczały poza pierwotny zakres projektu ustawy nowelizującej, co stanowiło naruszenie zasady rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach (por. art. 119 Konstytucji).

Zdaniem HFPC, ustawa nowelizująca powstała jako reakcja na wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroków o sygn. K 34/15 i K 35/15, a jej celem jest uniemożliwienie Trybunałowi szybkiej i skutecznej reakcji na bieżące zmiany prawa.

14.2. Zastrzeżenia HFPC wzbudziły też konkretne rozwiązania przewidziane w ustawie nowelizującej.

Po pierwsze, ustawa nowelizująca wprowadziła istotne zmiany dotyczące statusu sędziów TK oraz zasad ich wyboru przez Sejm, co ma istotny wpływ na autonomię Trybunału Konstytucyjnego. Kompetencja Trybunału do orzekania o usunięciu sędziego z urzędu należy do sfery niezależności i odrębności władzy sądowniczej, o której mowa w art. 173 Konstytucji. W świetle znowelizowanego art. 36 ust. 2 ustawy o TK, skierowanie wniosku o złożenie z urzędu sędziego TK jest możliwe „w szczególnie rażących przypadkach”, po przeprowadzeniu stosownego postępowania wyjaśniającego. Ogólnikowość sformułowań zdaje się sugerować, że nie jest to postępowanie dyscyplinarne, które kończyłoby się orzeczeniem kary złożenia sędziego TK z urzędu. Ostateczna decyzja w tym zakresie została pozostawiona Sejmowi, który – pomimo zaistnienia skonkretyzowanych przesłanek potwierdzonych uchwałą Zgromadzenia Ogólnego – może nie podjąć decyzji o złożeniu sędziego TK z urzędu. Może to stanowić naruszenie kompetencji władzy sądowniczej, o której mowa w art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Po drugie, uchylenie art. 19 i art. 20 ustawy o TK, dotyczących procedury wyboru sędziów TK, oznacza przesunięcie materii ustawowej do regulacji wewnętrznej zawartej w regulaminie Sejmu, co stanowi naruszenie art. 112 Konstytucji.

Po trzecie, zastrzeżenia HFPC wzbudziło rozpatrywanie spraw w pełnym, 13-osobowym składzie Trybunału oraz wymaganie podejmowania rozstrzygnięć większością 2/3 głosów. W jej ocenie, wymaganie kwalifikowanej większości głosów spowoduje wzmocnienie domniemania konstytucyjności badanych aktów, ponieważ trudniej będzie je uznać za niezgodne z Konstytucją. To z kolei w bezpośredni sposób będzie skutkowało obniżeniem roli Trybunału Konstytucyjnego.

Po czwarte, zasada dotycząca rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu do Trybunału oraz obowiązek przeprowadzenia rozprawy w terminie nie krótszym niż 3 lub 6 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, nie pozostawiają wątpliwości, że ustawa nowelizująca stanowi reakcję ustawodawcy na niekorzystne dla Sejmu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane w grudniu 2015 r.

W ocenie HFPC, całokształt zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą do ustawy o TK zmierza do zwiększenia wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na sąd konstytucyjny oraz do spowolnienia postępowań przed Trybunałem, tak aby nie była możliwa bieżąca i skuteczna kontrola zgodności ustaw z Konstytucją. Działanie ustawodawcy, mające na celu osłabienie jednego z mechanizmów ochrony Konstytucji, w fundamentalny sposób narusza art. 2 Konstytucji.

14.3. W końcowej części stanowiska HFPC przedstawiła przykłady ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę kompetencji sądów konstytucyjnych w wybranych państwach – Austrii, Peru, Ekwadorze, Indiach, Rosji, Białorusi, Rumunii, Mołdawii, na Węgrzech i na Słowacji. Według HFPC, doświadczenia innych państw, szczególnie Europy Środkowo-Wschodniej, wskazują, że pospieszne i nakierowane na ograniczenie pozycji sądu konstytucyjnego zmiany prawa mogą skutkować poważnym kryzysem konstytucyjnym i zaburzeniem mechanizmów równowagi się władzy.

15. Fundacja im. Stefana Batorego (dalej: Fundacja Batorego) w piśmie z 25 lutego 2016 r. przedstawiła opinię *amicus curiae*.

15.1. Odnosząc się do przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą, Fundacja Batorego wskazała, że została ona uchwalona pospiesznie, co nie było uzasadnione ze względu na przedmiot regulacji.

Dodatkowo poprawki zgłoszone w toku posiedzenia sejmowej Komisji Ustawodawczej 21 grudnia 2015 r. w istotny sposób wykraczały poza zakres pierwotnego przedłożenia, zawartego w druku nr 122/VIII kadencja Sejmu. Nosiły one znamiona nowej inicjatywy ustawodawczej i nie zostały poddane konsultacji z uprawnionymi do tego podmiotami oraz dyskusji w ramach debaty parlamentarnej. W konsekwencji w drugim i trzecim czytaniu procedowany był inny projekt ustawy nowelizującej niż wniesiony do Sejmu, co powoduje naruszenie art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

15.2. Ustawodawca nie przewidział dla zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą *vacatio legis*, co miało na celu uniemożliwienie jej kontroli na podstawie przepisów obowiązujących przed jej wejściem w życie. Brak okresu spoczywania ustawy jest sprzeczny z art. 2 i art. 173 Konstytucji, a także – ze względu na treść przepisów przejściowych – narusza prawo do sądu podmiotów, które wniosły swoje sprawy do Trybunału przed wejściem w życie nowelizacji.

15.3. W ocenie Fundacji Batorego, uchwalając analizowaną ustawę, ustawodawca wykroczył poza zakres dopuszczalnej swobody regulacyjnej określonej w art. 197 Konstytucji. Przepisy zawarte w ustawie nowelizującej są niezgodne z Konstytucją – treściowo (por. zwłaszcza art. 99 ustawy o TK) i prakseologicznie (przepisy dotyczące terminów, składów sędziowskich i obowiązku orzekania według kolejności – w zakresie w jakim, niweczą możliwość realizacji przepisów konstytucyjnych). Zastrzeżenia budzą w szczególności następujące rozwiązania:

15.3.1. Zmiany w zakresie postępowania dyscyplinarnego sędziów TK mogą być rozpatrywane w kategoriach naruszenia zakresu konstytucyjnej zasady niezależności Trybunału, ustanowionej w art. 173 Konstytucji. Chodzi bowiem nie tylko o brak ingerencji innych władz w działalność i organizację Trybunału, ale również o zapewnienie odpowiednich standardów etycznych sędziów TK, realizowanych samodzielnie w ramach Trybunału. Ustanowione w tym zakresie rozwiązania nie powinny odbiegać od tych, które przewidziano dla sędziów sądów powszechnych i wojskowych.

W opinii Fundacji Batorego, art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim wyłącza odpowiedzialność sędziów TK za postępowanie przed objęciem stanowiska, jest niezgodny z art. 173 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o nowy tryb złożenia sędziego TK z urzędu przez Sejm, Fundacja Batorego podkreśliła, że nie gwarantuje on sędziemu TK odpowiednich gwarancji procesowych, w tym prawa do obrony i prawa do wniesienia środka odwoławczego.

Fundacja Batorego wskazała ponadto, że zakres, w jakim Sejm może wpływać na obsadę personalną Trybunału, jest ograniczony przez art. 194 ust. 1 Konstytucji. Poza wyborem sędziów TK, Sejm nie jest umocowany do jakiegokolwiek ingerencji w obsadę czy działanie Trybunału. Możliwość odstąpienia od tej reguły w drodze ustawy jest wykluczona także przez art. 197 Konstytucji, który powierza ustawodawcy jedynie kwestie związane z organizacją oraz trybem postępowania przed Trybunałem. Należy zatem uznać, że rozwiązanie przyjęte w ustawie nowelizującej narusza zasadę odrębności i niezależności Trybunału, o której mowa w art. 173 Konstytucji.

W konsekwencji art. 8 pkt 4, art. 36 ust. 1 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy o TK są niezgodne z art. 10, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 oraz 195 ust. 1 Konstytucji.

Istotne wątpliwości konstytucyjne budzi również wprowadzenie możliwości inicjowania postępowania dyscyplinarnego oraz postępowania w zakresie złożenia z urzędu sędziego TK przez Ministra Sprawiedliwości i Prezydenta. W ocenie Fundacji Batorego, art. 28a i art. 31a ustawy o TK są niezgodne z art. 10, art. 173 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

15.3.2. W kontekście uchylenia rozdziału 10 ustawy o TK przez art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej Fundacja Batorego wskazała, że ustawodawca zmierzał do dysfunkcjonalności art. 131 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w toku debaty parlamentarnej, derogacja wskazanych przepisów miała bowiem na celu uniknięcie ryzyka „przewrotu marszałkowsko-sędziowskiego”, niemożliwego do wykluczenia w związku z brakiem dookreślenia w Konstytucji sposobu, w jaki należy rozumieć pojęcie „niemożności sprawowania urzędu” przez Prezydenta. Zamiar ustawodawcy zwykłego, który próbował zablokować kompetencję Trybunału wynikającą bezpośrednio z ustawy zasadniczej, należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Uchylenie rozdziału 10 ustawy o TK jest więc niezgodne z art. 131 oraz art. 197 Konstytucji.

15.3.3. Zdaniem Fundacji Batorego, zmiany przewidziane ustawą nowelizującą (rozszerzenie katalogu spraw rozpatrywanych w pełnym składzie, obowiązek uzyskania większości 2/3 głosów dla orzeczeń zapadających w pełnym składzie, rozpatrywanie wniosków według kolejności wpływu oraz wprowadzenie dłuższych terminów pomiędzy zawiadomieniem o terminie rozprawy a jej wyznaczeniem) mogą doprowadzić do istotnego wydłużenia czasu rozpatrywania spraw zawisłych przed Trybunałem, a w skrajnych przypadkach do niemożności zakończenia postępowania.

Negatywnie wpłynie to na realizację prawa skarżących, wnioskodawców i uczestników postępowania do rozpatrzenia ich sprawy w odpowiednio ukształtowanej procedurze. W opinii Fundacji Batorego, ten szczególny, formalny aspekt prawa do sądu powinien gwarantować, że przyjęte rozwiązania proceduralne nie będą niweczyły możliwości uzyskania orzeczenia w danej sprawie ani nie będą odwlekały go w sposób nieuzasadniony. Żadna z kategorii podmiotów upoważnionych do wystąpienia o zbadanie zgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu nie powinna być w zakresie realizacji tego prawa dyskryminowana.

Prawo do sądu, określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji powołanych do ochrony praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją.

15.3.4. W odniesieniu do art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK Fundacja Batorego stwierdziła, że jedynym adekwatnym kryterium podwyższonych wymagań co do składu orzekającego może być kryterium wagi problemu prawnego rozpatrywanego przez Trybunał, w tym ułożenie zakwestionowanego aktu w hierarchii aktów normatywnych.

Wymóg udziału co najmniej 13 sędziów w wydawaniu orzeczeń pełnego składu rodzi istotne ryzyko niemożności skompletowania składu w przypadku długotrwałej choroby sędziów TK czy zaistnienia przesłanek ich wyłączenia.

Ustawa nowelizująca nie przewidywała żadnych wyjątków, pozwalających w razie potrzeby przekazać sprawę do rozpatrzenia mniejszemu składowi orzekającemu.

Wobec powyższego należy uznać, że ustawa o TK, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, nie przewiduje właściwego trybu postępowania dla wykonywania kompetencji przyznanej Trybunałowi na podstawie art. 188 Konstytucji, a zatem jest niezgodna z art. 197 Konstytucji.

Przyjęte rozwiązanie, jako potencjalnie dysfunkcjonalne, prowadzi także do ograniczenia prawa do sądu podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji jest niezgodne z art. 45 Konstytucji.

Art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK jest ponadto niezgodny z zasadą proporcjonalności (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji) i zasadą zaufania do państwa (por. art. 2 Konstytucji).

15.3.5. W ocenie Fundacji Batorego, art. 99 ust. 1 ustawy o TK jest niezgodny z art. 190 ust. 5 Konstytucji, w którym ustrojodawca przewidział podejmowanie rozstrzygnięć przez Trybunał zwykłą większością głosów. Zmiana w drodze ustawy zwykłej zasad orzekania przez Trybunał stanowiłaby zmianę o charakterze ustrojowym, ponieważ poprzez podwyższenie progu głosów niezbędnych do wydania orzeczenia zmieniałaby rozkład sił pomiędzy władzami, osłabiając Trybunał i wzmacniając władzę ustawodawczą.

Fundacja Batorego stwierdziła, że zasady głosowania na naradzie sędziów muszą być tak ustalone, aby umożliwiały wydanie orzeczenia określonej treści i ograniczały ryzyko sytuacji patowej, w której wymagana liczba sędziów nie byłaby skłonna do wydania rozstrzygnięcia jednakowej treści. Taką ewentualność należałoby uznać za sprzeczną z konstytucyjnym prawem do sądu, rozumianym jako prawo do uzyskania orzeczenia w danej sprawie.

Z tych względów art. 99 ust. 1 ustawy o TK jest niezgodny z art. 10, art. 45, art. 188, art. 173 i art. 190 ust. 5 Konstytucji.

15.3.6. Fundacja Batorego wskazała, że art. 80 ust. 2 ustawy o TK ma charakter bezwarunkowy, tj. uniemożliwia odstępstwo od przyjętej zasady rozpatrywania spraw według kolejności ich wpływu do Trybunału. Tymczasem w praktyce orzecniczej zachodzą liczne sytuacje, w których ustalenie innego porządku jest uzasadnione ze względów ekonomiki procesowej (np. łączenia spraw tożsamych przedmiotowo), jak również merytorycznie (np. spraw szczególnie ważnych, naglących lub priorytetowych).

Ponadto analizowany przepis nie wyjaśnia, w jaki sposób (łącznie czy oddzielnie) należy ustalać kolejność rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych i na rozprawach.

Nie rozwiązuje on również sytuacji, w których dana sprawa z obiektywnych przyczyn „spadnie z wokandy”.

Art. 80 ust. 2 ustawy o TK jest więc niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Fundacja Batorego wskazała, że powyższe problemy są dodatkowo potęgowane przez zasady wyznaczania rozpraw, przewidziane w art. 87 ustawy o TK. Nieuzasadniony okres „wyczekiwania” na rozprawę jest niezgodny z prawem strony do rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przewidzianym w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

15.3.7. W kontekście art. 10 ust. 1 ustawy o TK Fundacja Batorego podniosła, że regulacja ta nie przewiduje żadnych odstępstw, wobec czego Zgromadzenie Ogólne może nie być zdolne do podejmowania uchwał w tych sprawach, które należą do jego wyłącznej właściwości.

Może on budzić wątpliwości zwłaszcza w przypadku uchwał w sprawie złożenia sędziego TK z urzędu. W sprawach tego rodzaju jeden z sędziów TK podlega wyłączeniu, a nie można również wykluczyć, ze względu na ewentualne relacje osobiste między sędziami TK, konieczności wyłączenia kolejnych sędziów TK. To znaczy, że uzyskanie 13-osobowego *quorum* w tych sprawach może okazać się niemożliwe.

Kwestionowany przepis godzi także w niezależność Trybunału, rozumianą jako obowiązek ustawodawcy zapewnienia możliwości sprawnej organizacji wewnętrznej.

W konsekwencji art. 10 ust. 1 ustawy o TK jest niezgodny z art. 173, art. 197 i art. 10 Konstytucji.

15.3.8. Fundacja Batorego wskazała, że derogacja art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK wpływa na zakres uprawnień dwóch grup pracowników służby prawnej Trybunału:

- osób, które przepracowały już 5 lat na stanowiskach ustalonych zgodnie z art. 124 ust. 2 tej ustawy oraz
- osób, które jeszcze nie osiągnęły wymaganego 5-letniego stażu wymaganego do podejścia do egzaminu sędziowskiego.

Art. 3 ustawy nowelizującej reguluje jedynie sytuację tej pierwszej kategorii. Tymczasem wśród pracowników służby prawnej Trybunału mogą być osoby, którym do wymaganego okresu brakowało niewiele czasu i które być może podjęły już przygotowania do egzaminu sędziowskiego. Skoro wprowadzony został 36-miesięczny termin przystąpienia do egzaminu przez pracowników, którzy uzyskali 5-letni staż,

to podobny termin powinien zostać przewidziany również dla pracowników, którym wspomniany termin jeszcze nie upłynął.

W ocenie Fundacji Batorego, art. 3 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż godzi w interesy w toku grupy pracowników Trybunału, którzy mogli oczekiwać, że praca na zajmowanym stanowisku w ściśle określonym czasie umożliwi im awans zawodowy.

15.4. Odnosząc się do właściwych w niniejszej sprawie podstaw orzekania, Fundacja Batorego wskazała, że Trybunał powinien powstrzymać się od stosowania przepisów ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim pozostają one w jakiegokolwiek sprzeczności z przepisami Konstytucji (*lex superior derogat legi inferiori*). Powinien natomiast orzekać bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji, zgodnie z jej art. 8 ust. 2 w związku z art. 195 ust. 1.

Art. 195 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że sędziowie TK, w odróżnieniu od innych adresatów prawa, nie są związani treścią norm ustawowych w zakresie wykonywania swojego urzędu, a więc w zakresie orzekania o ich konstytucyjności. Z powołanego przepisu wynika zatem możliwość orzekania o zgodności ustawy nowelizującej z Konstytucją z pominięciem przepisów zawartych w tej ustawie.

Dodatkowych argumentów w tym zakresie dostarcza art. 190 ust. 4 Konstytucji, który formułuje zasadę niedopuszczalności utrzymywania w obrocie prawnym orzeczeń wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. Ze względu na to, że istnieje prawdopodobieństwo, że ustawa nowelizująca zostanie uznana za niekonstytucyjną, ewentualny wyrok Trybunału nie może być oparty na przepisach tej ustawy. W przeciwnym razie dochodziłoby do konstytucyjnej sprzeczności: wyrok stwierdzający niekonstytucyjność byłby wydany na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, a tym samym byłby wadliwy.

16. Marszałek Sejmu w piśmie z 4 marca 2016 r., powołując się na art. 56 pkt 4 w związku z art. 54 ustawy o TK, wskazał, że termin na przedstawienie stanowiska przez uczestników postępowania, wyznaczony przez Trybunał Konstytucyjny w pismach z 29 grudnia 2015 r. oraz 7, 8, 15 i 27 stycznia 2016 r., został określony niezgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą.

Ponadto, w piśmie Trybunału Konstytucyjnego skierowanym do Sejmu 12 lutego 2016 r. termin rozprawy został wyznaczony niezgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy o TK

w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą. Podstawa prawna wyznaczenia terminu rozprawy (art. 188 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji), wskazana w zarządzeniu przewodniczącego składu orzekającego z 12 lutego 2016 r. o wyznaczeniu terminu rozprawy oraz w piśmie przewodniczącego składu orzekającego z 12 lutego 2016 r., „została zrekonstruowana z pominięciem normatywnego znaczenia art. 197 Konstytucji”.

Z informacji zamieszczonej w powołanym zarządzeniu wynika, że pełny skład Trybunału, który ma w tej sprawie orzekać, nie odpowiada warunkom określonym w art. 44 ust. 3 ustawy o TK, w brzmieniu określonym ustawą nowelizującą. Podobnie niezgodne z powołanym przepisem był wyznaczony skład Trybunału w zarządzeniu przewodniczącego składu orzekającego z 29 grudnia 2015 r.

Z uwagi na powyższe okoliczności, „mając na względzie zasadę legalności wyrażoną w art. 7 Konstytucji i nie chcąc wspierać działań podejmowanych wbrew jednoznacznemu brzmieniu przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”, Marszałek Sejmu poinformował, że Sejm nie weźmie udziału w „tak ukształtowanym postępowaniu”.

17. Prokurator Generalny w piśmie z 4 marca 2016 r., powołując się na art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy o TK, wycofał w całości stanowisko Prokuratora Generalnego z 10 lutego 2016 r.

Jednocześnie, powołując się na art. 74 ustawy o TK w związku z art. 156 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.), wniósł o „odroczenie rozpatrzenia sprawy zaplanowanej na dni 8-9 marca 2016 r., o co najmniej 14 dni”.

Prokurator Generalny poinformował, że w związku z objęciem funkcji na podstawie art. 1 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177), zaistniała potrzeba cofnięcia stanowiska przedstawionego 10 lutego 2016 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego, „z uwagi na potrzebę należytego przygotowania do sprawy uzasadniony jest wniosek o odroczenie jej rozpatrzenia, o co najmniej 14 dni”.

18. Prokurator Generalny w piśmie z 7 marca 2016 r., powołując się na art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy o TK, przedstawił stanowisko w kwestiach proceduralnych, wskazując że:

- sprawa powinna być rozpoznana w pełnym składzie TK, a więc w składzie liczącym co najmniej 13 sędziów Trybunału, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą,
- rozstrzygnięcie o rozpoznaniu wniosków na rozprawie lub posiedzeniu powinno zapaść w pełnym składzie TK jako składzie właściwym do orzekania w sprawie, liczącym co najmniej 13 sędziów Trybunału, zgodnie z art. 81 ust. 2 w związku z art. 81 ust. 1a i w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą,
- wyznaczenie terminu rozprawy powinno nastąpić według kolejności wpływu spraw do Trybunału i z uwzględnieniem zasady, że rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie określonego w ustawie okresu od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o terminie rozprawy, zgodnie z art. 80 ust. 2 oraz art. 87 ust. 2 i 2a ustawy o TK w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą.

W opinii Prokuratora Generalnego, art. 188 Konstytucji, wskazany jako podstawa wyznaczenia składu orzekającego w niniejszej sprawie, nie nadaje się do bezpośredniego stosowania. Przepis ten zawiera typową normę kompetencyjną i ma charakter materialnoprawny. Pozostaje w ścisłym związku z normami proceduralnymi, które – w myśl art. 197 Konstytucji – powinny być określone w ustawie. W kontekście wyraźnego przekazania przez ustrojodawcę do regulacji ustawowej materii proceduralnych, wyprowadzanie wprost z art. 188 Konstytucji reguł postępowania przed Trybunałem pozbawione jest oparcia w ustawie zasadniczej.

Prokurator Generalny wskazał, że wyznaczenie składu orzekającego na podstawie art. 188 Konstytucji można ocenić jako naruszenie zasady legalizmu. Po pierwsze, pominięte zostały ustawowe normy proceduralne, które należało zastosować w myśl art. 197 Konstytucji. Po drugie, w art. 188 Konstytucji brak jest podstawy kompetencyjnej dla Prezesa TK do wyznaczenia składu orzekającego.

W ocenie Prokuratora Generalnego, pominięcie ustawowych norm proceduralnych przy rozpatrywaniu danej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny można oceniać także w kategoriach naruszenia zasady podziału i równowagi władz. Powierzenie parlamentowi uchwalenia ustawy o TK przez art. 197 Konstytucji jest bowiem jednym ze sposobów zapewnienia równowagi między władzą sądowniczą i ustawodawczą.

Prokurator Generalny wskazał, że art. 195 Konstytucji oznacza, że wyłącznie Konstytucja stanowi podstawę rozstrzygnięcia sędziego TK, gdy orzeka on o zgodności ustaw z Konstytucją. Przepis ten nie zwalnia jednak sędziów TK od podległości ustawom w sprawach proceduralnych i aktom Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o charakterze

administracyjnym. Sędziowie TK są związani ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, ustawą o partiach politycznych oraz regulaminem Trybunału Konstytucyjnego.

Prokurator Generalny wskazał, że nie można z góry założyć ani tego, że brak *vacatio legis* przesądza o niekonstytucyjności ustawy, ani tym bardziej, że on sam wystarczy, aby wykluczyć domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją jeszcze przed zbadaniem tej ustawy w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wejście w życie ustawy z dniem jej ogłoszenia jest w niektórych wypadkach dopuszczalne w świetle ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Prokurator Generalny wskazał ponadto, że właściwy skład orzekający i przestrzeganie odpowiedniej procedury stanowią przesłankę wydania przez organ władzy sądowniczej, w tym Trybunał Konstytucyjny, ważnego orzeczenia. W ustawie o Trybunale Konstytucyjnym brak jest regulacji określającej skutki wydania wyroku przez niewłaściwy skład orzekający oraz skutki nieprzestrzeganie odpowiedniej procedury. Należy więc w tym zakresie zastosować art. 74 ustawy o TK i przepisy o nieważności postępowania cywilnego. W ocenie Prokuratora Generalnego, orzekanie przez osobę, która nie jest sędzią, przez sędziego wyłączonego z mocy prawa lub przez sąd, który nie jest właściwie obsadzony, stanowi nie tylko naruszenie przepisów procedury cywilnej, ale również prawa do sądu, wyrażonego w art. 6 Konwencji i w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także naruszenie art. 2 Konstytucji. Mimo, że Konstytucja nie przewiduje żadnego trybu wzruszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z powodu ich wadliwości – a nawet stanowi wprost, że orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne – to nie można pomijać wpływu tak istotnych wad proceduralnych na rozstrzygnięcie wydane przez sąd prawa.

W końcowej części stanowiska Prokurator Generalny podniósł, że konieczność przestrzegania zasady działania Trybunału Konstytucyjnego we właściwym składzie i we właściwej procedurze ma istotne następstwa także dla publikacji orzeczeń Trybunału. Ogłaszanie orzeczeń Trybunału nie może sprowadzać się do prostej czynności technicznej, polegającej na przeniesieniu do organu publikacyjnego tekstu otrzymanego od Prezesa Trybunału. Prezes Rady Ministrów jako organ odpowiedzialny za ogłoszenie orzeczenia musi zbadać, czy tekst przekazany mu do publikacji spełnia prawne wymogi orzeczenia i czy nie zawiera błędów istotnie wpływających na jego sens. Sprawa ta nie jest uregulowana ani w ustawie o TK, ani w żadnym innym akcie prawnym. Prokurator Generalny uznał, że w tym przypadku należy analogicznie zastosować wymagania

dotyczące publikacji aktów normatywnych i uznać, że orzeczenie nie podlega publikacji do czasu usunięcia jego wad.

Jednocześnie, wobec „nader poważnych zastrzeżeń do trybu procedowania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie”, Prokurator Generalny oświadczył, że do czasu spełnienia wymogów wskazanych w *petitum* pisma, szanując zasadę legalizmu, nie będzie uczestniczył w postępowaniu w sprawie o sygn. K 47/15.

19. Marszałek Sejmu reprezentujący Sejm, jako uczestnika postępowania, nie przedstawił stanowiska.

20. Prezes Rady Ministrów, reprezentujący Radę Ministrów, jako uczestnika postępowania, nie przedstawił stanowiska.

II

Na rozprawie 8 marca 2016 r. stawili się Rzecznik Praw Obywatelskich i jego zastępca oraz przedstawiciele lub pełnomocnicy wszystkich pozostałych wnioskodawców. W rozprawie udział wzięli również przedstawiciele lub pełnomocnicy podmiotów, które przedstawiły Trybunałowi opinie *amicus curiae*. Na rozprawę nie stawili się prawidłowo powiadomieni przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rady Ministrów.

Przewodniczący składu orzekającego poinformował, że Prokurator Generalny w piśmie z 4 marca 2016 r., powołując się na art. 74 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w związku z art. 156 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.), wniósł o odroczenie rozprawy o co najmniej 14 dni „z uwagi na potrzebę należytego przygotowania do sprawy”.

Uczestnicy postępowania wnieśli o oddalenie wniosku Prokuratora Generalnego.

Po naradzie Trybunał wydał postanowienie o nieuwzględnieniu wniosku Prokuratora Generalnego. Trybunał wskazał, że prawidłową podstawą prawną wniosku powinien stanowić art. 87 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którym „Trybunał odracza rozprawę w razie braku dowodu doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie lub w razie stwierdzonej nieprawidłowości w doręczeniu albo z innej ważnej przyczyny”. Trybunał wskazał, że postanowienie o rozpoznaniu sprawy na rozprawie z 14 stycznia 2016 r. zostało doręczone Prokuratorowi Generalnemu 18 stycznia 2016 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 10 lutego 2016 r., a następnie

12 lutego 2016 r. otrzymał zarządzenie o wyznaczeniu terminu rozprawy. Trybunał zwrócił uwagę, że ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177), na którą powołuje się Prokurator Generalny, weszła co prawda w życie 4 marca 2016 r., lecz została uchwalona 28 stycznia 2016 r. Trybunał stwierdził, że zmiana na stanowisku Prokuratora Generalnego, zgodnie z zasadą ciągłości władzy państwowej, nie powinna wpływać na stanowisko tego organu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W sprawach, w których Trybunał orzeka w pełnym składzie, uczestniczy osobiście Prokurator Generalny lub jeden z zastępców Prokuratora Generalnego (por. art. 57 ust. 3 ustawy o TK). W ocenie Trybunału, zastępca Prokuratora Generalnego jest należycie przygotowany do sprawy, nawet jeżeli nie podtrzymuje stanowiska wyrażonego w piśmie z 10 lutego 2016 r. Z tych względów Trybunał uznał, że nie zachodzą „ważne przyczyny” w rozumieniu art. 87 ust. 3 ustawy o TK, które mogą stanowić podstawę odroczenia rozprawy.

Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach i przedstawioną w nich argumentację. Przedstawiciele lub pełnomocnicy Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Fundacji im. Stefana Batorego przedstawili zasadnicze tezy wniesionych do Trybunału opinii *amicus curiae*.

W odpowiedzi na pytanie składu orzekającego dotyczące skutków wyroku, uczestnicy postępowania wskazali, że skutkiem stwierdzenia niezgodności z Konstytucją całej ustawy nowelizującej lub poszczególnych jej przepisów będzie powrót do norm ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania skierowane do uczestników postępowania i pozostałych podmiotów biorących udział w rozprawie, a także po sformułowaniu wniosków końcowych przez uczestników postępowania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawy orzekania.

1.1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Pierwszy Prezes SN), dwie grupy posłów (we wnioskach z 29 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2015 r., dalej – odpowiednio – pierwsza i druga grupa posłów), Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik)

i Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę konstytucyjności ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca) oraz większości przewidzianych w niej modyfikacji w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK). Dotyczyły one m.in. trybu postępowania przed Trybunałem, w tym zasad przygotowania rozprawy i posiedzeń niejawnych, wyznaczania składów orzekających Trybunału oraz kolejności rozpoznawania spraw. Art. 5 ustawy nowelizującej przewidywał, że wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia, co nastąpiło 28 grudnia 2015 r.

Powołując się na art. 8 ust. 2, art. 188 pkt 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, wszyscy wnioskodawcy podkreślili konieczność pilnego rozpoznania niniejszej sprawy bezpośrednio na podstawie Konstytucji oraz z pominięciem przepisów zawartych w ustawie nowelizującej (przy czym Rzecznik uznał, że wystarczająca byłaby odmowa zastosowania jej art. 5, dotyczącego braku *vacatio legis*). W ich opinii, nie jest dopuszczalne, aby podstawą orzekania były te same przepisy, które w danej sprawie są przedmiotem kontroli. Wnioskodawcy wskazali również, że Sejm nie ma prawa do ograniczania konstytucyjnie określonej kognicji Trybunału za pomocą ustaw. Trybunał jest zobowiązany do wykonywania swoich konstytucyjnych kompetencji, pomimo ewentualnych regulacji ustawowych, utrudniających mu sprawne i rzetelne działanie.

1.2. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 14 stycznia 2016 r., sygn. K 47/15 (niepubl.) zdecydował o skierowaniu sprawy zainicjowanej powyższymi wnioskami na rozprawę. W motywach tego orzeczenia wskazano m.in., że Trybunał Konstytucyjny w każdych okolicznościach ma obowiązek wykonywać swoje ustrojowe zadania. Do tych zadań należy niewątpliwie badanie zgodności z Konstytucją ustaw, w tym także ustawy regulującej funkcjonowanie Trybunału (por. art. 188 pkt 1 Konstytucji). Podkreślono również, że ocena ustawy nowelizującej ma wyjątkowe znaczenie ustrojowe, ponieważ pozwala ustalić, czy zmienione przez nią podstawy organizacji i trybu pracy sądu konstytucyjnego nie tworzą zagrożenia orzekania przez Trybunał w innych zawisłych przed nim sprawach. Trybunał Konstytucyjny przyjął ponadto, że jego pełny skład tworzą wszyscy sędziowie, którzy mają zdolność orzekania w dniu wydawania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że powyższe ustalenia zachowują w pełni aktualność w niniejszej sprawie.

1.3. Trybunał stwierdza, że jego przyszłe orzeczenie dotyczy przepisów ustawy o TK, które mają być jednocześnie podstawą prawną czynności orzeczniczych Trybunału, w tym istotnych czynności procesowych, służących wydaniu tego orzeczenia. Nie można zaakceptować sytuacji, w której przedmiot sporu prawnego przed Trybunałem jest zarazem ustrojową i proceduralną podstawą rozstrzygnięcia tego sporu. Ewentualne orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów prowadziłoby wówczas do podważenia samego procesu orzekania (i w konsekwencji jego rezultatu – wyroku) jako przeprowadzonego na niekonstytucyjnej podstawie. Paradoks ten, będący następstwem m.in. zaskarżenia przepisów ustawy o TK dotyczących organizacji i trybu działania sądu konstytucyjnego w procedurze następczej kontroli konstytucyjności ustawy, spowodował, że rozpoznanie sprawy należy rozpocząć od ustalenia właściwych ram orzekania w niniejszej sprawie.

1.4. Ocena zgodności z Konstytucją ustawy regulującej tryb postępowania przed Trybunałem musi mieć charakter priorytetowy. Trybunał Konstytucyjny nie może działać (w tym zwłaszcza orzekać) na podstawie przepisów, które zostały zaskarżone i budzą istotne wątpliwości pod względem zgodności z Konstytucją. Tworzyłoby to zagrożenie orzekania w sprawach zawisłych przed Trybunałem, naruszałoby prawa i wolności obywateli oczekujących na rozpoznanie skargi konstytucyjnej czy pytania prawnego, a także wpływałoby na stabilność i przewidywalność systemu prawa (por. wspomniane postanowienie o sygn. K 47/15).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji – jego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Konstytucja nie przewiduje żadnego trybu kontroli czy też wzruszenia orzeczeń Trybunału z uwagi na ich wady proceduralne (nie ma do nich zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji, przewidujący możliwość wznowienia postępowania w razie wydania orzeczenia w sprawie indywidualnej na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją). Ani sam Trybunał, ani żaden organ zewnętrzny nie mógłby uchylić ani zmienić kończącego postępowanie orzeczenia wydanego przez skład orzekający Trybunału, nawet gdyby orzeczenie to zostało wydane na podstawie przepisów, które później zostały ocenione jako niezgodne z Konstytucją.

Nie jest w szczególności dopuszczalne odpowiednie zastosowanie do wyroków Trybunału Konstytucyjnego przepisów o nieważności postępowania, przewidzianych w procedurze cywilnej. Art. 74 ustawy o TK dopuszcza wprowadzenie stosowania ustawy

z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), lecz jedynie „w sprawach nieuregulowanych w ustawie [o TK]” i tylko „odpowiednio”. Natomiast art. 190 ust. 1 Konstytucji wyraźnie stanowi, że orzeczenia Trybunału są „ostateczne”, co powoduje, że w tym wypadku nie ma możliwości odpowiedniego zastosowania rozwiązań z procedury cywilnej. Brak możliwości wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zakończonej wyrokiem Trybunału przy zastosowaniu przepisów k.p.c. potwierdziło postanowienie z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72).

Ze względu na omówioną nieodwracalność wad proceduralnych wyroków Trybunału, jest więc nader istotne, aby wszelkie ewentualne wątpliwości konstytucyjne co do podstaw jego orzekania były wyjaśnione, zanim przepisy te będą stosowane. W tym sensie niniejsze orzeczenie jest wydawane w sytuacji nadzwyczajnej. Jest ono niezbędne dla przełamania wątpliwości dotyczących ustawy o TK i stanowi warunek *sine qua non* zgodnego z Konstytucją orzekania przez Trybunał w kolejnych sprawach.

Należy przy tym zauważyć, że Trybunał jest jedynym organem państwa, który może ostatecznie i z mocą powszechnie obowiązującą oceniać hierarchiczną zgodność prawa (zob. art. 188 i art. 190 ust. 1 Konstytucji), w tym także zgodność ustawy o TK, z Konstytucją. W obecnym stanie prawnym żaden inny organ państwa, w tym Sąd Najwyższy lub Naczelny Sąd Administracyjny, nie jest władny Trybunału z tego obowiązku zwolnić bądź przejąć jego funkcji do własnego zakresu działania. Trybunał nie może więc stwierdzić braku swojej właściwości do kontroli konstytucyjności ustawy o TK i odmówić orzekania w tej sprawie.

1.5. Konstytucja przewiduje dwa sposoby rozstrzygania o zgodności ustawy z Konstytucją przed jej wejściem w życie.

Po pierwsze, w tego typu sytuacjach Prezydent może wystąpić do sądu konstytucyjnego o tzw. kontrolę prewencyjną przed podpisaniem ustawy (por. art. 122 ust. 3 w związku z art. 126 ust. 2 Konstytucji).

Po drugie, możliwe i wskazane jest także, by w razie wątpliwości skontrolować konstytucyjność ustawy w okresie *vacatio legis*, czyli pomiędzy ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie. Aby możliwość ta nie była iluzoryczna, okres spoczywania ustawy musi być „odpowiedni”. W wypadku ustawy o TK powinien on uwzględniać zarówno rozsądny czas na przygotowanie wniosków o kontrolę tej ustawy przez uprawnionych wnioskodawców (Trybunał nie może bowiem w tym zakresie działać z własnej

inicjatywy), jak i dostateczny czas na wszechstronne wyjaśnienie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, zgromadzenie wymaganych prawem stanowisk uczestników postępowania, przygotowanie projektu wyroku wraz z uzasadnieniem, a w końcu – zarządzenie i przeprowadzenie ewentualnej rozprawy (por. także niżej).

Wykorzystanie wymienionych możliwości prawnych w odniesieniu do ustawy nowelizującej pozwoliłoby wiążąco (w ramach systemu konstytucyjnego państwa) ustalić, czy przewidziane w niej nowe zasady organizacji i trybu pracy Trybunału są zgodne z Konstytucją. Sytuacja taka nie miała jednak miejsca. Prezydent nie skierował wniosku do Trybunału przed podpisaniem ustawy nowelizującej, a ustawodawca przesądził, że wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia (por. wspomniany art. 5 ustawy nowelizującej).

1.6. Na skutek decyzji wskazanych organów państwa, ze względu na oczywistą potrzebę pilnego wydania orzeczenia dotyczącego ustawy nowelizującej i przewidzianych w niej zmian w ustawie o TK, Trybunał Konstytucyjny jest więc zmuszony sięgnąć po możliwość, znajdującą podstawę w art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, sędziowie Trybunału „w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji”, a więc mogą – w pewnych okolicznościach – odmówić zastosowania obowiązującej ustawy. Dotyczy to także – *lege non distinguente* – ustawy o TK.

Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie z wykorzystaniem art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji wymaga pewnego dalszego komentarza.

Po pierwsze, podległość sędziego TK tylko Konstytucji jest przede wszystkim pochodną zadań orzeczniczych sądu konstytucyjnego, które obejmują kontrolę obowiązujących ustaw. Podległość ta nie ogranicza się jednak tylko do podstawy finalnego rozstrzygnięcia o zgodności zaskarżonych przepisów, które wieńczy postępowanie. Dotyczy ona także wszelkich aktów stosowania prawa przez Trybunał, w tym czynności procesowych, które są niezbędnym elementem całego złożonego procesu kontroli konstytucyjności ustawy i wydania orzeczenia co do *meritum* (np. wyznaczenia terminu rozprawy).

Po drugie, podległość sędziego TK tylko Konstytucji i (będąca jego praktycznym przejawem) możliwość pominięcia przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją, jest działaniem ze sfery stosowania prawa. Trybunał nie stwierdza w ten sposób utraty mocy obowiązującej pominiętego przepisu ani go nie „deroguje”. Incydentalna odmowa jego zastosowania i przyjęcie w to miejsce unormowania konstytucyjnego bądź innej obowiązującej regulacji ustawowej (np. *lex generalis*) mogą być przy tym motywowane

odmiennie niż – jeśli do tego dojdzie – ocena kontroli konstytucyjności ustawy o TK. Na podobnej zasadzie, sędziowie sądów powszechnych, wojskowych, administracyjnych i Sądu Najwyższego mogą odmówić stosowania w rozstrzyganej sprawie przepisów rozporządzeń sprzecznych z aktami wyższego rzędu. Na mocy art. 178 ust. 1 Konstytucji podlegają oni „tylko Konstytucji i ustawom” (ich zakres związania prawem jest więc większy niż w wypadku sędziów TK, podlegających „tylko Konstytucji”).

Po trzecie, zastosowanie przez Trybunał art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji i pominięcie na jego podstawie tych obowiązujących przepisów ustawy o TK, które są jednocześnie przedmiotem zaskarżenia w sprawie zawisłej przed Trybunałem, samo w sobie nie wzrusza domniemania konstytucyjności kwestionowanych regulacji (tj. założenia, że są one zgodne z Konstytucją, dopóki w postępowaniu przed Trybunałem nie zostanie udowodnione, że jest inaczej). *De lege lata* domniemanie to jest jednym z fundamentów systemu prawnego państwa i o jego uchyleniu można mówić dopiero wraz z publicznym ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzana jest niezgodność ustawy z Konstytucją (por. wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 57). Na etapie ustalania podstaw orzekania, Trybunał ani nie zakłada kierunku przyszłej merytorycznej oceny pominiętego przepisu ustawy o TK, ani nie przesądza jej rezultatu – kwestię tę rozstrzygnie późniejsza kontrola konstytucyjności.

1.7. W świetle art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji sędziowie Trybunału są bezwzględnie zobowiązani do orzekania według zasad proceduralnych przewidzianych w Konstytucji. Konstytucja nie zawiera w tym zakresie wyczerpujących regulacji, ale przeciwnie, pozostawia „tryb postępowania przed Trybunałem” do uregulowania w ustawie (por. art. 197 Konstytucji). Skoro Konstytucja nie może być wyłączną podstawą orzekania przez Trybunał, konieczne jest uwzględnienie w tym zakresie także niezbędnych przepisów ustawowych. Rodzi to konieczność rozstrzygnięcia, czy punktem odniesienia powinna być ustawa o TK w brzmieniu sprzed czy po nowelizacji, a także, które przewidziane w niej przepisy należy stosować, a które pomijać przy rozstrzyganiu niniejszej sprawy.

1.8. Trybunał Konstytucyjny za podstawę niniejszego orzeczenia przyjmuje bezpośrednio stosowalne przepisy Konstytucji oraz ustawę o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, z wyłączeniem jej niektórych przepisów. Pominięte zostaną te zaskarżone regulacje, która dotyczą trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i mogłyby mieć potencjalnie zastosowanie w niniejszej sprawie

(por. szczegółowo niżej). Jak wspomniano, nie jest bowiem dopuszczalne, aby te same przepisy były równocześnie podstawą i przedmiotem orzekania.

Należy równocześnie stwierdzić, że (wbrew postulatam wnioskodawców) nie ma możliwości stosowania w niniejszym postępowaniu ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji. Dopóki Trybunał Konstytucyjny nie zbada zgodności ustawy nowelizującej z Konstytucją, nie można przesądzać, czy ustawa ta dokonała skutecznych zmian w ustawie o TK – obowiązuje bowiem domniemanie jej konstytucyjności. Ustalając proceduralne podstawy orzekania, Trybunał Konstytucyjny nie może więc antycypować wyniku postępowania, a konstytucyjność lub niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów nie może determinować prawidłowości procedury kontroli.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że orzekanie na podstawie ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji łączyłoby się z ryzykiem wydania wyroku na podstawie nieobowiązujących przepisów. Gdyby bowiem Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zastrzeżeń wnioskodawców co do trybu uchwalania i treści ustawy nowelizującej, należałoby uznać, że dokonała ona skutecznych zmian w ustawie o TK, które weszły w życie przed wydaniem niniejszego wyroku, a wcześniejsze brzmienie zmienionych przepisów utraciło moc obowiązującą.

1.9. Przekładając powyższe rozwiązania na konkretne zasady procedowania w niniejszej sprawie, należy szczegółowo wyjaśnić powody jej rozstrzygania na rozprawie zwykłą większością głosów w składzie 12 sędziów poza kolejnością wpływu spraw, przy równoczesnym zobowiązaniu uczestników postępowania do przedstawienia stanowisk w skróconym terminie. W tym bowiem zakresie rozwiązania przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny odbiegają od przewidzianych w art. 44 ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu po nowelizacji oraz art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 82 ust. 5 ustawy o TK.

1.10. Ustalając właściwy w niniejszej sprawie skład orzekający, Trybunał Konstytucyjny miał na względzie następujące okoliczności:

Po pierwsze, w warunkach faktycznych i prawnych, które występują w dniu wydania niniejszego wyroku, pełny skład Trybunału liczy 12 sędziów. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185). Trybunał orzekł, że dwaj sędziowie Trybunału wybrani 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 2 i 8 grudnia 2015 r., nie zostali wybrani skutecznie. Natomiast trzech sędziowie Trybunału, którzy mieli obsadzić stanowiska

opróżniane 6 listopada 2015 r., zostali tego samego dnia wybrani przez Sejm na zgodnej z Konstytucją podstawie prawnej, ale nie złożyli dotąd ślubowania wobec Prezydenta. Wyrok ten jest znany Trybunałowi z urzędu, jest ostateczny i ma moc powszechnie obowiązującą (por. art. 190 ust. 1 Konstytucji) także w stosunku do Trybunału.

Po drugie, w świetle art. 194 ust. 1 Konstytucji nie budzi wątpliwości, że w procedowaniu pełnego składu Trybunału może maksymalnie wziąć udział 15 sędziów. Są to zarazem wszyscy sędziowie, którzy mają konstytucyjną legitymację do wydawania rozstrzygnięć. Jeżeli zatem Trybunał wydaje orzeczenie w sytuacji, w której kilkoro sędziów nie ma legitymacji do orzekania na skutek braku wymaganego działania innego organu państwa (por. wspomniany wyrok o sygn. K 34/15), a zarazem w wydaniu przedmiotowego rozstrzygnięcia biorą udział wszyscy sędziowie, którzy są legitymowani do orzekania, to tak wyznaczony skład w istocie jest „składem pełnym”.

Z powyższych powodów Trybunał przyjął, że pełny skład Trybunału to skład złożony ze wszystkich sędziów Trybunału, którzy mogą orzekać w danej sprawie (z ewentualnym wyłączeniem części sędziów ze składu orzekającego, jeśli – zgodnie z obowiązującym prawem – istnieją po temu uzasadnione przesłanki). Innymi słowy, pełny skład, to cały obsadzony skład Trybunału w rozumieniu konstytucyjnym, zdolny *in casu* do orzekania (zob. art. 194 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał musiał zatem odrzucić rezultat interpretacji art. 44 ust. 3 ustawy o TK, oparty na założeniu, że ustawodawca – znając tenor wyroku o sygn. K 34/15 (opublikowanego 16 grudnia 2015 r., a więc dzień po wniesieniu do Sejmu projektu ustawy nowelizującej), stanowi przepisy, których realizacja prowadzi do działania sprzecznego z jego własnym orzeczeniem, mającym moc powszechnie obowiązującą, albo stanowi przepis, który w ogóle nie może znaleźć zastosowania.

Równocześnie jednak Trybunał nie proceduje stosownie do stanu prawnego sprzed nowelizacji, w myśl którego dla wydania orzeczenia w pełnym składzie wystarczało 9 sędziów. Na tym etapie postępowania nie można bowiem przesądzać, ani czy zmiana dotychczasowych zasad (tj. zaskarżona nowelizacja art. 44 ust. 3 ustawy o TK) była niezgodna z Konstytucją, ani czy – w takim przypadku – spowodowało to powrót do zasad wcześniejszych.

1.11. Zaskarżony art. 99 ust. 1 ustawy o TK po nowelizacji stanowi, że orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów. Dotychczas przyjmowano, że wystarczająca w takich przypadkach jest zwykła większość głosów.

Trybunał postanowił pominąć tę regulację. Zamiast niej Trybunał zdecydował o bezpośrednim zastosowaniu – jako *lex superior* – art. 190 ust. 5 Konstytucji, przewidującym zwykłą większość głosów do podjęcia orzeczenia.

Z przyczyn wskazanych wyżej, podstawą decyzji w tym zakresie nie jest natomiast art. 99 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji (choć jego treść w istocie powtarza normę zawartą w art. 190 ust. 5 Konstytucji).

1.12. Zgodnie z zaskarżonym art. 80 ust. 2 ustawy o TK w nowym brzmieniu, „Terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału”. Art. 87 ust. 2 tej ustawy przewiduje zaś, że „Rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy”. Art. 87 ust. 2a ustawy o TK dopuszcza skrócenie powyższych terminów, lecz tylko o połowę i na zasadach przewidzianych w tym przepisie.

Wydanie wyroku w niniejszej sprawie następuje z pominięciem powyższych unormowań. Są one bowiem przedmiotem zaskarżenia, a Trybunał Konstytucyjny ustalił, że istnieją ważne powody, przemawiające za ich niestosowaniem. Istnieje bowiem obiektywna konieczność rozpoznania zastrzeżeń wobec ustawy nowelizującej przed rozpoznaniem jakichkolwiek innych spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Chodzi przy tym nie tylko o gwarancje dla podmiotów konstytucyjnych wolności i praw (np. osób, które wystąpiły do Trybunału ze skargami konstytucyjnymi), ale także o generalną stabilność i przewidywalność systemu prawa, na który wpływają wyroki Trybunału.

1.13. Art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej przewiduje także uchylenie art. 82 ust. 5 ustawy o TK, przyznającego Prezesowi TK możliwość wyznaczenia innego terminu (krótszego lub dłuższego niż 2 miesiące) przedstawienia stanowiska przez uczestnika postępowania.

Uczestnicy postępowania w niniejszej sprawie zostali wezwani do przedstawienia stanowisk do 29 stycznia 2016 r. Termin ten został przedłużony do 8 lutego 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny potwierdza, że było to dopuszczalne. Terminy przedstawienia stanowisk mają charakter instrukcyjny, a nienadesłanie stanowisk lub nadesłanie ich z opóźnieniem nie wstrzymuje rozpoznania sprawy. Ze względu na konstytucyjną zasadę współdziałania władz, wyrażoną w preambule Konstytucji, podmioty zobowiązane do przedstawienia stanowisk powinny jednak wywiązywać się

z tego obowiązku w możliwie najkrótszym terminie (a w każdym razie – przed wyznaczonym terminem rozprawy).

Należy w tym kontekście odnotować, że w niniejszej sprawie stanowisko przedłożył jedynie 10 lutego 2016 r. Prokurator Generalny (zostało ono jednak cofnięte pismem z 4 marca 2016 r.), nie wpłynęły zaś stanowiska Sejmu i Rady Ministrów.

1.14. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pozostałe unormowania ustawy o TK, nieobjęte nowelizacją i niezaskarżone, stwarzają wystarczające podstawy do procedowania i rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

2. Przedmiot i wzorce kontroli.

2.1. Zarzuty podniesione we wnioskach można podzielić na dwie grupy.

Pierwszą grupę stanowią zastrzeżenia dotyczące trybu uchwalenia ustawy nowelizującej oraz terminu jej wejścia w życie, adresowane przez wszystkich wnioskodawców do ustawy nowelizującej. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, tak określony przedmiot zaskarżenia jest prawidłowy i nie wymaga dalszego komentarza.

Na drugą grupę składają się zastrzeżenia co do treści poszczególnych rozwiązań przewidzianych w ustawie nowelizującej, które polegają na zmianie, uchyleniu lub dodaniu przepisów do ustawy o TK albo mają charakter przepisów intertemporalnych. Większość wnioskodawców kierowała je do przepisów ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, a w samej ustawie nowelizującej kwestionowała jedynie przepisy derogujące lub przejściowe. Odmienne podejście zaprezentował tylko Rzecznik Praw Obywatelskich, który uznał, że przedmiotem kontroli powinna być wyłącznie ustawa nowelizująca. Jego zdaniem, zakwestionowanie przepisów ustawy o TK w nadanym przez nią brzmieniu mogłoby spowodować lukę prawną, co pogłębiłoby już obecnie istniejący paraliż orzecniczy Trybunału.

2.2. Oceniając powyższe różnice między sposobem sformułowania wniosków, Trybunał Konstytucyjny ma na względzie, że ustawa nowelizująca została zaskarżona nie w okresie jej *vacatio legis* (której w ogóle nie przewidywała), lecz już po jej wejściu w życie (tj. po dniu jej ogłoszenia). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasadność badania zgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej zależy w takiej sytuacji od rodzaju stawianych zarzutów. W typowych przypadkach, aktualność zachowują wyłącznie adresowane do niej zastrzeżenia o charakterze formalnym, czyli

dotyczące konstytucyjności trybu jej uchwalenia w aspekcie proceduralnym i kompetencyjnym. Wątpliwości merytoryczne Trybunał rozpatruje natomiast w odniesieniu do przepisów zmienionych, w brzmieniu nadanym przez kwestionowaną ustawę nowelizującą (por. np. wyroki z: 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120; 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31 i 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiot i wzorce kontroli powinny być ustalone na początku postępowania, przed dokonaniem jakichkolwiek ocen co do zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. W przeciwnym wypadku ewentualne orzeczenie byłoby dotknięte wadą logiczną, ponieważ wstępne założenia formalne co do dopuszczalnych granic rozpoznania sprawy byłyby determinowane przez końcowe wyniki postępowania.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając w równym stopniu stanowiska wszystkich wnioskodawców, przyjmuje, że przedmiotem zarzutów merytorycznych będą przepisy ustawy nowelizującej i równolegle z nimi zmieniane lub dodawane przepisy ustawy o TK. Wyjątkiem będą tylko przepisy intertemporalne zawarte w ustawie nowelizującej, które zawierają autonomiczne normy proceduralne stosowane w okresie przejściowym i nie kształtują treści przepisów ustawy o TK, a więc stanowią samodzielny przedmiot kontroli, oraz przepisy derogujące, rozpatrywane jednak zawsze z uwzględnieniem treści uchylanych regulacji.

2.3. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina, że – zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 ustawy o TK – przedmiotem zarzutu niekonstytucyjności może być nie tylko treść aktu normatywnego lub jego części, lecz także kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania. W przypadku kontroli materialnej, orzekanie przez Trybunał o zgodności ustawy z Konstytucją polega na porównaniu treści normy kwestionowanej i normy stanowiącej wzorzec kontroli oraz ustaleniu relacji między nimi. W razie kontroli proceduralnej, jej przedmiot staje się natomiast czynność prawodawcza, punktem odniesienia zaś reguły, które wyznaczają sposób jej dokonania. W demokratycznym państwie prawnym wszystkie organy władzy publicznej są zobowiązane do działania na podstawie prawa i w granicach przez prawo wyznaczonych (por. art. 7 Konstytucji). Obowiązek ten dotyczy również organów państwowych, które

uczestniczą w procesie stanowienia ustaw. Dochowanie przez te organy konstytucyjnych wymogów trybu ustawodawczego jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, natomiast działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32 i 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121).

Stwierdzenie naruszenia przepisów procedury może być wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego aktu (zob. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23 i 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43). Stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego ze względu na tryb jego wydania nie wyłącza przy tym dopuszczalności badania także zarzutów prawnomaterialnych, dotyczących treści poszczególnych przepisów tego aktu (zob. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35 oraz wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Równoległe stosowanie dwóch rodzajów kryteriów oceny konstytucyjności przewiduje art. 50 ust. 3 ustawy o TK, a potwierdza praktyka Trybunału.

W niniejszej sprawie Trybunał uznaje kontrolę na obydwu wskazanych wyżej płaszczyznach za konieczną z dwóch powodów. Po pierwsze, w czterech spośród pięciu wniosków zostały zawarte osobno zarzuty dotyczące trybu uchwalenia ustawy nowelizującej i treści poszczególnych regulacji; odpowiada to rozróżnieniu przedmiotów zarzutów w art. 50 ust. 3 ustawy o TK. Trybunał powinien więc odnieść się do zarzutów obu kategorii. Po drugie, ograniczenie się do orzeczenia o niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej ze względu na poważne wady procedury legislacyjnej nie pozwoliłoby na weryfikację licznych zarzutów dotyczących treści zaskarżonych przepisów. Weryfikacja taka jest natomiast potrzebna również na wypadek podejmowania przez ustawodawcę dalszych zamierzeń legislacyjnych, odnoszących się do organizacji i funkcjonowania Trybunału. Pozwala bowiem na wskazanie tych rozwiązań normatywnych, które ewentualnie są nie do pogodzenia z Konstytucją i nie mieszczą się w zakresie swobody ustawodawcy.

2.4. Wskazane przez wnioskodawców problemy konstytucyjne zostały podzielone na kilka grup. Najpierw zostaną rozpoznane zastrzeżenia formalne, dotyczące sposobu uchwalenia ustawy nowelizującej i jej wejścia w życie bez *vacatio legis*. Następnie

Trybunał Konstytucyjny oceni zmiany przewidziane w ustawie nowelizującej w zakresie podejmowania uchwał i procesu orzekania oraz statusu sędziów TK (w tym modyfikacji postępowania dyscyplinarnego). Końcowa część uzasadnienia zostanie poświęcona uchyleniu przez ustawę nowelizującą przepisów dotyczących zgłaszania kandydatów na sędziów TK, procedury stwierdzania przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta oraz wygaszania szczególnych zasad dostępu pracowników służby prawnej Trybunału do egzaminu sędziowskiego. Szczegółowa ocena przedmiotu i wzorców kontroli zostanie przedstawiona w dalszej części tekstu, w rozdziałach poświęconych poszczególnym zarzutom.

3. Ocena trybu uchwalenia ustawy nowelizującej.

3.1. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Zarzuty niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej ze względu na wadliwy tryb jej uchwalenia zostały podniesione we wszystkich wnioskach inicjujących postępowanie w niniejszej sprawie

Nadmierna szybkość prac ustawodawczych była akcentowana we wnioskach pierwszej i drugiej grupy posłów, Rzecznika i KRS. Zdaniem wnioskodawców, tempa prac nad projektem ustawy nie uzasadniały ani regulowana materia, ani okoliczności sprawy. Pośpiech nie sprzyjał namysłowi i refleksji nad istotą przygotowywanych zmian, był natomiast zaprzeczeniem rzeczowej debaty parlamentarnej. Posłowie opozycji nie uzyskali odpowiedzi na pytania skierowane do posła sprawozdawcy, nie zostały zasięgnięte opinie prawne. Marszałek Sejmu skrócił rażąco czas wypowiedzi w trakcie rozpatrywania projektu ustawy. Zdaniem wnioskodawców, demokratyczne stanowienie prawa nie wyczerpuje się w formalnych aspektach procesu ustawodawczego, powinno bowiem gwarantować także rozważenie różnych racji i argumentów, stwarzać możliwość racjonalnego podjęcia decyzji prawodawczej. Ponadto we wnioskach pierwszej grupy posłów, Rzecznika i KRS zwrócono uwagę, że tempo prac ustawodawczych było *de facto* obejściem art. 123 ust. 1 Konstytucji, który zastrzega pilną inicjatywę ustawodawczą wyłącznie dla Rady Ministrów i tylko w niektórych sprawach. Prokurator Generalny podniósł jednak, że art. 123 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w tej sprawie, bo zakwestionowana ustawa była przedłożeniem poselskim, a nie rządowym (jego stanowisko w niniejszej sprawie zostało jednak cofnięte pismem z 4 marca 2016 r.).

We wszystkich wnioskach pojawił się zarzut wykroczenia przez Sejm poza dopuszczalny zakres poprawek do projektu ustawy. Nowości normatywne, które – według wnioskodawców – nie miały związku z *meritum* inicjatywy ustawodawczej, zostały dodane zarówno na etapie prac w komisji sejmowej po pierwszym czytaniu projektu ustawy, jak i w toku jego drugiego czytania. Łącznie było to około 20 istotnych poprawek, które zmodyfikowały pierwotne przedłożenie poselskie, ale „nie przeszły drogi trzech czytań” (pełnej procedury ustawodawczej). W ten sposób ustawa nowelizująca uzyskała treść, której nie zakładali i nie proponowali jej projektodawcy. Zarzut ten nie został podzielony przez Prokuratora Generalnego (w ostatecznie cofniętym stanowisku), który uznał, że poprawki wprowadzone po pierwszym czytaniu projektu ustawy nowelizującej mieściły się w zakresie pierwotnego przedłożenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził dodatkowo, że projekt ustawy nie był rozpatrzony w trzech czytaniach. Przewidziana w art. 119 ust. 1 Konstytucji czynność „rozpatrzenia” nie powinna być traktowana jako „formalny rytuał”, gdyż jest to konieczność wysłuchania i wzięcia pod uwagę przez Sejm reprezentatywnych poglądów dotyczących projektowanej materii. „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”. Za znaczący element „rozpatrzenia” projektu ustawy Rzecznik uznał sięgnięcie po opinie i ekspertyzy prawne, przeprowadzenie pogłębionej dyskusji i „podjęcie dialogu z organami władzy sądowniczej”.

We wniosku drugiej grupy posłów odnotowano, że – wbrew art. 118 ust. 3 Konstytucji – w uzasadnieniu projektu ustawy nie przedstawiono skutków finansowych wykonania ustawy. Daleko niewystarczające i nieprawdziwe jest stwierdzenie, że „ustawa nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa”. Już sama przewlekłość postępowań, która będzie skutkiem zmian w ustawie o TK, a także odszkodowania za tę przewlekłość będą obciążeniem budżetu państwa. Na wady uzasadnienia projektu ustawy zwrócił uwagę również Rzecznik, który zakwestionował liczne stwierdzenia projektodawcy. W jego ocenie, w uzasadnieniu m.in. nie wyjaśniono rzeczywistego celu i potrzeby wprowadzenia ustawy, nieprawidłowo oszacowano skutki społeczne nowelizacji, a także błędnie oceniono, że nie jest ona objęta zakresem prawem Unii Europejskiej.

Wnioskodawcy, a przede wszystkim pierwsza grupa posłów i Rzecznik, zarzucili pominięcie konsultacji ostatecznego kształtu projektu ustawy z KRS i SN. Prokurator

Generalny w swoim pierwotnym stanowisku (cofniętym 4 marca 2016 r.) podniósł jednak, że kompetencja opiniodawcza KRS w zakresie aktów normatywnych dotyczących niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów nie ma podstawy w Konstytucji, lecz tylko w ustawie. Brak opinii KRS w tej kwestii nie może być zatem uznany za naruszenie Konstytucji.

Wreszcie we wniosku drugiej grupy posłów został zawarty dodatkowy zarzut naruszenia art. 163a ust. 1 i 2 w związku z art. 189 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu), polegający na niedopuszczalnej reasumpcji głosowania w sprawie zarządzenia przerwy w obradach sejmowej Komisji Ustawodawczej.

3.2. Przedmiot i wzorce kontroli.

3.2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzuty zawarte we wnioskach są w różnym stopniu uzasadnione i mają różny ciężar gatunkowy. Mając to na uwadze, należy przyjąć, że merytorycznemu rozpoznaniu powinny podlegać – częściowo ze sobą powiązane – wątpliwości dotyczące:

- nadmiernej szybkości postępowania ustawodawczego,
- wykroczenia przez Sejm poza zakres dopuszczalnych poprawek do projektu ustawy,
- niezasięgnięcia opinii KRS.

Pierwszy i ostatni z tych zarzutów podważają konstytucyjność całego procesu legislacyjnego, którego rezultatem była ustawa nowelizująca, powinny więc być adresowane do tej ustawy w całości.

Zarzut drugi dotyczy natomiast nieprawidłowości, którymi dotknięte było uchwalenie tylko niektórych przepisów ustawy nowelizującej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że został on dostatecznie uzasadniony jedynie w odniesieniu do art. 1 pkt 2, 5, 7 i częściowo pkt 8 ustawy nowelizującej oraz dodawanych lub zmienianych przez te przepisy art. 8 pkt 4, art. 28a, art. 31a, art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o TK, a także w odniesieniu do art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej, uchylającego rozdział 10 ustawy o TK. W pozostałym zakresie postępowanie co do omawianego zarzutu powinno zostać umorzone na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Pozostałe wątpliwości wnioskodawców Trybunał Konstytucyjny uznaje za pozostające w związku z powyższymi wątpliwościami podstawowymi i niestanowiące podstawy odrębnych zarzutów.

3.2.2. Wnioskodawcy wskazali liczne wzorce kontroli, częściowo powtarzające się lub ujmuje analogiczne problemy konstytucyjne z różnych perspektyw. Uzasadnienia wniosków i zawarta w nich argumentacja nie zawsze pozwalały na precyzyjne przypisanie wzorca kontroli do konkretnego zarzutu proceduralnego. Całe bloki zagadnień zostały skonfrontowane z tymi samymi przepisami Konstytucji. Z tego powodu Trybunał, kierując się intencją wnioskodawców i stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, uporządkował podstawy kontroli konstytucyjności ustawy nowelizującej i przyjął, że wzorcami kontroli będą:

- zasada poprawnej legislacji, wynikająca z art. 2 Konstytucji, a także art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji – co do kwestii szybkości postępowania ustawodawczego w Sejmie oraz rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach,
- art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji – co do zakresu poprawek do projektu ustawy, oraz
- art. 186 ust. 1 Konstytucji – co do pominięcia konsultacji z KRS.

Trybunał stwierdził natomiast, dzieląc pierwotne stanowisko Prokuratora Generalnego (cofnięte pismem z 4 marca 2016 r.), że art. 123 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w ramach zarzutu pośpiesznie prowadzonego postępowania ustawodawczego. Projekt ustawy był poselską inicjatywą ustawodawczą, uchwaloną na podstawie ogólnych przepisów regulaminu Sejmu, choć z wykorzystaniem mechanizmów prawnych znacząco skracających procedowanie. Wnioskodawcy utożsamili instytucję prawną pilnego trybu rozpatrywania ustawy, która jest zarezerwowana dla projektów Rady Ministrów, z szybkim tempem prac legislacyjnych w Sejmie jako stanem faktycznym konkretnego postępowania ustawodawczego. Tymczasem art. 123 ust. 1 Konstytucji nie ma zastosowania do projektów poselskich, a postępowanie w niniejszej sprawie dotyczy właśnie poselskiego projektu ustawy.

3.3. Przebieg prac legislacyjnych – ogólna charakterystyka.

3.3.1. Poselski projekt ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu) został wniesiony do Sejmu 15 grudnia 2015 r. Zawierał on propozycje zmian w siedmiu przepisach ustawy o TK (tj. art. 10 ust. 1, art. 12, art. 21 ust. 1, art. 44 ust. 1-3, art. 81 ust. 2, art. 93 ust. 1 i art. 99 ust. 1), przewidywał uchylenie kilkunastu przepisów ustawy o TK (wymienionych w art. 4), dwa przepisy przejściowe (oznaczone jako art. 2 i art. 3) oraz przepis przewidujący wejście w życie ustawy nowelizującej po upływie 30 dni od jej ogłoszenia (oznaczony jako art. 5).

3.3.2. 16 grudnia 2015 r. została przedstawiona „Wstępna opinia legislacyjna o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” przygotowana przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu (dalej: BL Kancelarii Sejmu, sygn. BL-1600-346/15).

W opinii tej wskazano, że uzasadnienie projektu ustawy nie spełnia wymogu wynikającego z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, a w związku z tym Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania powinien przesłać go do konsultacji SN, Prokuratorowi Generalnemu (dalej: PG), Naczelnej Radzie Adwokackiej (dalej: NRA), Krajowej Radzie Radców Prawnych (dalej: KRRP) oraz KRS.

Stwierdzono również, że „należy rozważyć skierowanie projektu do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu na podstawie art. 37 ust. 3 Regulaminu Sejmu (przesłanka ważnych względów)”.

Ponadto podniesiono wątpliwości o charakterze prawnym, w tym zarzuty konstytucyjne, dotyczące projektu ustawy, stwierdzając jednocześnie, że „podniesione zastrzeżenia ze względu na krótki czas na przygotowanie niniejszej opinii, mają jedynie charakter wstępny. (...) kwestie te wymagają pogłębionej analizy, w związku z czym powinny być one przedmiotem szczegółowej opinii prawnej”. BL Kancelarii Sejmu odnotowało m.in., że:

- zmiana w art. 99 ust. 1 ustawy o TK, przewidująca, że orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów, budzi wątpliwości w świetle art. 190 ust. 5 Konstytucji,
- zasady dotyczące podejmowania rozstrzygnięć przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Zgromadzenie Ogólne) większością kwalifikowaną 2/3 głosów oraz zgłaszania kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa Trybunału mogą okazać się dysfunkcjonalne.

3.3.3. Do projektu ustawy nowelizującej, zawartego w druku sejmowym nr 122/VIII kadencja Sejmu opinie złożyły następujące podmioty:

- Pierwszy Prezes SN (opinia z 16 grudnia 2015 r., sygn. BSA III- 021 -506/15; dalej: opinia Pierwszego Prezesa SN),
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka (opinia z 16 grudnia 2015 r., sygn. 2961/2015/MPL; dalej: opinia HFPC),
- Naczelna Rada Adwokacka (opinia z 17 grudnia 2015 r., sygn. NRA.018-SEK-3.12.2015; dalej: opinia NRA),

- Krajowa Rada Sądownictwa (opinia z 18 grudnia 2015 r., sygn. WO-020-205/15; dalej: opinia KRS),
- Krajowa Rada Radców Prawnych (opinia z 21 grudnia 2015 r., sygn. 12362/2015; dalej: opinia KRRP) oraz
- Prokurator Generalny (opinia z 21 grudnia 2015 r., sygn. PG VII G 025/388/15; dalej: opinia PG).

3.3.4. Marszałek Sejmu 16 grudnia 2015 r. skierował projekt ustawy do pierwszego czytania, które odbyło się 17 grudnia 2015 r. na posiedzeniu Sejmu. Proponowane w nim rozwiązania zostały negatywnie ocenione przez posłów opozycji, którzy zgłosili wniosek o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu (nie uzyskał on wymaganej większości, por. *Sprawozdanie Stenograficzne z 5. posiedzenia Sejmu*, 17 grudnia 2015 r.).

Po zakończeniu pierwszego czytania projekt ustawy został skierowany do sejmowej Komisji Ustawodawczej w celu rozpatrzenia. 21 grudnia 2015 r. toczyły się komisyjne prace ustawodawcze (por. *Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r.), w wyniku których 22 grudnia 2015 r. Komisja Ustawodawcza przedstawiła sprawozdanie o projekcie ustawy nowelizującej wraz z rekomendacją jego uchwalenia przez Sejm oraz wnioskami mniejszości (por. druk sejmowy nr 144/VIII kadencja Sejmu). Dołączona do niego druga wersja projektu ustawy przewidywała modyfikacje w jedenastu przepisach ustawy o TK (tj. w art. 1, art. 8 pkt 4, art. 10 ust. 1, art. 12, art. 31, art. 36, art. 44 ust. 1-3, art. 80, art. 81 ust. 2, art. 87, art. 93 ust. 1 i art. 99 ust. 1), a ponadto dodanie nowych art. 28a, art. 31a i art. 105a, poszerzenie katalogu uchylanych przepisów m.in. o cały rozdział 10 ustawy o TK (regulacje uchylane wymieniono w art. 1 pkt 16 i 17), nową wersję przepisów przejściowych (nadal oznaczonych jako art. 2 i art. 3) oraz przepis wskazujący, że ustawa nowelizująca wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (oznaczony jako art. 4). Posłowie opozycyjni w dziesięciu wnioskach mniejszości proponowali skreślenie większości proponowanych przepisów oraz wprowadzenie 2 miesięcy *vacatio legis*.

3.3.5. Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się 22 grudnia 2015 r. (por. *Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r.). Pod głosowanie poddany został wówczas drugi wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości (nie uzyskał on wymaganej większości). Zaakceptowane zostały wówczas także wszystkie wymienione wyżej poprawki, zgłoszone podczas prac sejmowej Komisji Ustawodawczej, poza przepisem dotyczącym możliwości „wznowienia postępowania

do chwili ogłoszenia orzeczenia”, jeżeli zostało ono wydane „z rażącym naruszeniem przepisów” (por. art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej, przewidujący dodanie do ustawy o TK art. 105a).

W związku powyższym, Sejm zdecydował o ponownym odesłaniu projektu do sejmowej Komisji Ustawodawczej w celu rozpatrzenia przez nią poprawek i przedstawienia sprawozdania. Komisja Ustawodawcza podjęła prace jeszcze tego samego dnia, tj. 22 grudnia 2015 r., i przedstawiła sprawozdanie z rekomendacją przyjęcia pięciu z dwudziestu dziewięciu poprawek zgłoszonych podczas drugiego czytania projektu ustawy (por. druk sejmowy nr 144-A/VIII kadencja Sejmu). Uwzględniono mianowicie wnioski złożone przez przedstawicieli większości parlamentarnej, dotyczące zmiany art. 1 pkt 11 i 17 ustawy nowelizującej oraz dwóch przepisów przejściowych, a także omówionego wyżej skreślenia art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej.

3.3.6. Trzecie czytanie projektu ustawy odbyło się tego samego dnia co drugie czytanie, tj. 22 grudnia 2015 r. W trakcie przeprowadzonych wówczas głosowań Sejm ustosunkował się m.in. do wniosku o odrzucenie projektu ustawy, poprawek i wniosków mniejszości. Ostatecznie projekt został uchwalony w kształcie nadanym podczas prac w sejmowej Komisji Ustawodawczej, z uwzględnieniem zarekomendowanych przez nią pięciu poprawek.

3.3.7. Ustawa nowelizująca została przekazana do Senatu 22 grudnia 2015 r. (zob. druk senacki nr 58/IX kadencja Senatu), zaś 23 grudnia 2015 r. stała się przedmiotem wspólnego posiedzenia dwóch senackich komisji, tj. Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (por. *Zapis Stenograficzny ze wspólnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej (11.) oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (8.) Senatu IX kadencji*). W sprawozdaniu przedstawionym 23 grudnia 2015 r. obie komisje wnioskowały o przyjęcie ustawy nowelizującej bez poprawek. Zostały zgłoszone także wnioski mniejszości, w tym wniosek o odrzucenie ustawy (zob. druk senacki nr 58A/IX kadencja Senatu). Podczas ich posiedzenia prezentowane były m.in. *Uwagi do ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk senacki nr 58)* z 23 grudnia 2015 r., przygotowane przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu (dalej: opinia BL Kancelarii Senatu z 23 grudnia 2015 r.), w których sformułowano liczne zastrzeżenia konstytucyjne. Wypowiadali się również przedstawiciele organizacji społecznych.

24 grudnia 2015 r. Senat przyjął ustawę nowelizującą bez poprawek (zob. uchwała Senatu z 24 grudnia 2015 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym oraz *Sprawozdanie Stenograficzne z 6. Posiedzenia Senatu IX kadencji*, 23 grudnia 2015 r.).

3.3.8. Ustawa nowelizująca została 28 grudnia 2015 r. przekazana Prezydentowi, który tego samego dnia ją podpisał i zarządził ogłoszenie. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw 28 grudnia 2015 r. o godz. 16.44.

3.4. Ocena zgodności ustawy nowelizującej z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, a także z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3.4.1. Rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach przez Sejm (por. art. 119 ust. 1 Konstytucji) nie może być rozumiane tylko formalnie (jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego tekstu), ale służy przede wszystkim możliwie dokładnej i wnikliwej analizie projektu ustawy, a w konsekwencji zminimalizowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań (zob. wyroki z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121 i 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186). Pośpieszne rozpatrywanie projektu ustawy oraz rezygnacja z tych środków działania i procedur sejmowych, które pozwalają wszechstronnie objaśnić i krytycznie ocenić proponowane rozwiązania prawne, nie sprzyjają ani jakości ustawodawstwa, ani materialnej legitymizacji samego procesu ustawodawczego.

Autonomia Sejmu (por. art. 112 Konstytucji) nie oznacza całkowitej swobody i dowolności kształtowania poszczególnych elementów procesu ustawodawczego oraz praktyki ich stosowania. Jak stwierdził Trybunał we wspomnianym wyroku o sygn. K 35/15, „[r]ozwiązania przyjmowane w tym zakresie w regulaminie izby muszą (...) uwzględniać zarówno konstytucyjnie zdeterminowane stadia procesu ustawodawczego, jak i uprawnienia organów konstytucyjnie upoważnionych do udziału w tym procesie. Co więcej, rozwiązania regulaminowe muszą uwzględniać te normy, zasady i wartości konstytucyjne, które wprost do postępowania ustawodawczego się nie odnoszą, lecz wyznaczają ogólne standardy demokratycznego państwa prawnego, które w postępowaniu tym muszą być uwzględniane”.

Wymóg rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, jest dookreślony w przepisach regulaminu Sejmu poprzez wskazanie konkretnych czynności podejmowanych w ramach procedury ustawodawczej

przez izbę, jej organy i poszczególnych posłów. Określenie przez Sejm tego, na czym polega rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach, jest nie tylko jego uprawnieniem, ale i obowiązkiem wynikającym z art. 112 Konstytucji. Zgodnie bowiem z tym ostatnim przepisem „porządek prac Sejmu (...) określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. Wyrażona w tym sformułowaniu zasada autonomii regulaminowej daje Sejmowi względną swobodę określenia porządku prac nad projektem ustawy, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że czynności podejmowane w ramach owego porządku prac powinny gwarantować rzeczywiste, a nie jedynie formalne rozpatrzenie tego projektu przez Sejm. Innymi słowy, określając porządek prac nad projektem ustawy, Sejm związany jest treścią Konstytucji, w tym również jej art. 119 ust. 1. Naruszenie tego ostatniego przepisu poprzez niezapewnienie rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach może nastąpić zarówno w sferze stanowienia przepisów regulaminowych, jak i w sferze ich stosowania.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rozpatrywanie projektu ustawy w trzech czytaniach powinno się przejawiać co najmniej na cztery sposoby.

Po pierwsze, musi ono obejmować sekwencję ściśle określonych czynności, podejmowanych przez organy Sejmu i zmierzających do możliwie dokładnego rozważenia potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych. Zgodnie z regulaminem Sejmu, pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje „uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy” (art. 39 ust. 1 regulaminu Sejmu). Drugie czytanie zasadniczo obejmuje „przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji”, a także „przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków” (por. art. 44 ust. 1 regulaminu Sejmu). Z kolei trzecie czytanie to „przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania” oraz „głosowanie” (por. art. 49 regulaminu Sejmu). Elementem rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach są również prace w komisjach pomiędzy pierwszym i drugim czytaniem oraz ewentualnie pomiędzy drugim i trzecim czytaniem, które również określane są jako „rozpatrywanie” projektu ustawy oraz „obradowanie” nad nim (por. art. 40-42 i art. 47 regulaminu Sejmu). Regulamin Sejmu daje komisjom możliwość powołania podkomisji w celu „szczegółowego rozpatrzenia” projektu ustawy, a także możliwość zwrócenia się do innych komisji o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części, zarządzenia wysłuchania publicznego, jak również wysłuchania zaproszonych ekspertów (por. art. 41 i art. 42 regulaminu Sejmu).

Efektem prac komisji są sprawozdania przedkładane Sejmowi, będące następnie przedmiotem debaty na posiedzeniu Sejmu (por. art. 43 i art. 47 regulaminu Sejmu).

Po drugie, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, wymaga stworzenia także odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Stąd też w regulaminie Sejmu przystąpienie do kolejnych czytań uzależnione zostało od pozostawienia posłom czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz przygotowanie się do prac planowanych na dalszych etapach. Tak więc pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, zaś drugie czytanie – nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji (por. art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu). Pominięcie tych terminów może nastąpić na mocy decyzji Sejmu, a w drugim wypadku – także komisji (por. art. 39 ust. 2 i art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, wyznaczone przez Sejm ramy czasowe postępowania ustawodawczego nie powinny jednak negatywnie wpływać na przebieg tego postępowania. O takim negatywnym wpływie można zaś mówić wówczas, gdy – z uwagi na obszerność przedłożenia lub skomplikowany charakter materii – pominięcie wspomnianych terminów wyklucza możliwość przygotowania się posłów do dalszego procedowania w stopniu gwarantującym realne rozpatrywanie projektu ustawy. Choć zatem Sejm, w ramach przyznanej mu autonomii, ma swobodę wyboru tempa prac ustawodawczych, to jednak owa swoboda jest ograniczona treścią art. 119 ust. 1 Konstytucji i wynikającym z tego przepisu wymogiem rozpatrzenia projektu ustawy. Procedowanie nad projektami ustaw w wyjątkowo krótkim czasie z pewnością nie sprzyja ich rozpatrywaniu w rozumieniu wspomnianego przepisu. Stąd też może ono mieć miejsce wówczas, gdy za szybkim przyjęciem projektu ustawy przemawiają ważne powody, a jednocześnie nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym wymóg poszanowania prawa opozycji do bycia wysłuchaną w toku postępowania ustawodawczego.

Pewne wskazówki co do ustaw, które nie powinny być uchwalane pośpiesznie, wynikają z Konstytucji. Zgodnie z jej art. 123 ust. 1, w trybie pilnym nie można rozpatrywać rządowych projektów ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Pośpieszenie nie powinna być również zmieniana Konstytucja, stąd terminy w ramach postępowania ustrojodawczego wskazane

w jej art. 235 są wydłużone w stosunku do terminów obowiązujących w zwykłym postępowaniu ustawodawczym.

Po trzecie, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm w ramach trzech czytań wymaga uwzględnienia także pluralistycznego charakteru parlamentu. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał konieczność badania tego, czy „przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska” (wyrok o sygn. K 4/06, por. także wspomniany wyrok o sygn. K 35/15 i wyrok z 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). Z uwagi na to, że Sejm zasadniczo uchwała ustawy zwykłą większością głosów, rozpatrywanie ich projektów w ramach trzech czytań wymaga poszanowania przez tę większość praw mniejszości. Owe prawa obejmują nie tylko możliwość przedłożenia własnych wniosków i poprawek do projektu ustawy, ale również możliwość żądania ich rzeczywistego rozpatrzenia przez Sejm, a zatem rzetelnego przeanalizowania z uwzględnieniem opinii niezależnych ekspertów i opinii organów władzy publicznej uprawnionych do jej wyrażenia.

Po czwarte, rozpatrywanie projektu ustaw w trzech czytaniach wymaga stworzenia przestrzeni dla realnej, a nie jedynie potencjalnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa, w tym jego zgodności z Konstytucją. Podmiotami uprawnionymi do udziału w tej dyskusji w ramach postępowania ustawodawczego są – poza autorami projektu ustawy – wszyscy posłowie i senatorowie, a ponadto podmioty uprawnione do przedłożenia Sejmowi opinii o projekcie ustawy. Rozpatrzenie projektu ustawy, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, wymaga nie tylko zapewnienia możliwości przedstawienia stanowiska przez jedną stronę sporu politycznego czy prawnego, jeśli taki istnieje, ale również możliwości rozważenia i przedyskutowania tego stanowiska przez drugą stronę takiego sporu. Dopiero w następstwie tak rozumianego rozpatrzenia projektu ustawy może nastąpić jej uchwalenie w Sejmie, ewentualnie z uwzględnieniem zgłoszonych w ramach tego postępowania poprawek, o ile zostały one przez większość parlamentarną uznane za zasadne. Wymóg rozpatrzenia projektu ustawy w sposób gwarantujący możliwość rozważenia krytycznych względem niego uwag zgłoszonych przez opozycję parlamentarną i podmioty uprawnione do przedłożenia opinii nie tylko ogranicza swobodę ustawodawcy, a w praktyce swobodę większości parlamentarnej zdolnej do przegłosowania ustawy, ale również jest środkiem poprawy jakości tworzonego prawa.

3.4.2. Odnosząc powyższe ustalenia do sposobu procedowania projektu ustawy nowelizującej, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że należy w tym wypadku odpowiednio

zastosować standardy, ustalone we wspomnianym wyroku o sygn. K 35/15. Przedmiotem tego wyroku były bowiem podobne zarzuty proceduralne, jak formułowane przez wnioskodawców w niniejszej sprawie, dotyczące bardzo zbliżonego stanu faktycznego, tj. uchwalenia poprzedniej nowelizacji ustawy o TK – ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928; dalej: nowela listopadowa). Trybunał Konstytucyjny wyznaczył ustawodawcy w tym wyroku „punkty graniczne”, których przekroczenie skutkuje nie tylko wadliwością procesu ustawodawczego, ale również jego niekonstytucyjnością. Zaprezentowana w tym orzeczeniu argumentacja zachowuje pełną aktualność w odniesieniu do oceny ustawy nowelizującej, uchwalonej nieco ponad miesiąc po noweli listopadowej.

3.4.3. Porównując naruszenia norm proceduralnych, które miały miejsce w trakcie uchwalania noweli listopadowej i ustawy nowelizującej, Trybunał doszedł do wniosku, że stopień nasilenia tych naruszeń w odniesieniu do tej ostatniej ustawy był znacznie większy. Świadczą o tym następujące argumenty:

Po pierwsze, uchwalając ustawę nowelizującą, Sejm w jeszcze większym stopniu niż podczas prac nad nowelą listopadową naruszył art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym pierwsze czytanie projektu ustawy nowelizującej powinno się odbyć – tak jak w wypadku każdej ustawy regulującej ustrój i właściwość władz publicznych – na posiedzeniu Sejmu. Pierwsze czytanie projektu poprzednio badanej noweli listopadowej odbyło się na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej, co Trybunał uznał za naruszenie art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu. Z kolei pierwsze czytanie projektu ustawy nowelizującej odbyło się wprawdzie na posiedzeniu Sejmu, jednakże następnie na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu oraz podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu zostały zgłoszone poprawki do projektu ustawy, stanowiące nowość normatywną (por. niżej). Te elementy projektu ustawy w ogóle nie zostały poddane procedurze pierwszego czytania – ani na posiedzeniu Sejmu, ani na posiedzeniu Komisji. O ile zatem pierwsze czytanie projektu noweli listopadowej miało miejsce, choć z naruszeniem przepisów regulaminu Sejmu, o tyle pierwsze czytanie niektórych przepisów projektu ustawy nowelizującej w ogóle się nie odbyło. Taka wadliwość procesu ustawodawczego jest nie tylko naruszeniem art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, ale przede wszystkim art. 119 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sejm rozpatruje projekty ustaw w trzech czytaniach. Projekt ustawy nowelizującej w części dotyczącej zgłoszonych poprawek został poddany tylko dwóm czytaniom, a zatem procedura jego uchwalenia była niekonstytucyjna.

Po drugie, w wypadku obu analizowanych ustaw zrezygnowano z zastosowania reguły gwarancyjnej wynikającej z art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu, zgodnie z którą pierwsze czytanie powinno odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Przepis ten zezwala na zasadzie wyjątku, by na podstawie decyzji Sejmu lub komisji przystąpić do pierwszego czytania bez zachowania tego terminu. Pierwsze czytanie noweli listopadowej odbyło się po 5 dniach od wpłynięcia projektu do Marszałka Sejmu, zaś pierwsze czytanie obecnie badanej ustawy nowelizującej – zaledwie po dwóch dniach od wniesienia projektu do łaski marszałkowskiej. W wypadku tej drugiej ustawy posłowie mieli zatem znacznie mniej czasu na zapoznanie się z treścią projektu i przygotowanie do dalszego procedowania, pomimo że przewidywała ona liczniejsze i dalej idące zmiany ustrojowe.

Podczas uchwalania ustawy nowelizującej wystąpiła jeszcze dodatkowa okoliczność, świadcząca o potrzebie przeznaczenia większego czasu na przygotowanie do rozprawy, która nie miała miejsca podczas prac nad nowelą listopadową. Otóż w dniu skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania (16 grudnia 2015 r.) Marszałek Sejmu dysponował już złożonymi tego dnia opiniami, wskazującymi na niekonstytucyjność przyjętych w projekcie ustawy rozwiązań, tj. opinią BL Kancelarii Sejmu i opinią Pierwszego Prezesa SN. W dniu pierwszego czytania projektu ustawy nowelizującej (tj. 17 grudnia 2015 r.) do Sejmu wpłynęły dwie dodatkowe opinie prawne, które również kwestionowały konstytucyjność przyjętych w projekcie ustawy rozwiązań, tj. opinia NRA i HFPC. Zgłaszane w tych dokumentach wątpliwości nie skłoniły jednak Marszałka Sejmu do zasięgnięcia opinii sejmowej Komisji Ustawodawczej w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, jak również zachowania 7-dniowego terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu, tj. terminu między doręczeniem projektu posłom a przystąpieniem do pierwszego czytania.

Po trzecie, w wypadku obu porównywanych ustaw Sejm zrezygnował z drugiej normy gwarancyjnej, zgodnie z którą drugie czytanie może się odbyć „nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji” (por. art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu). Drugie czytanie projektu noweli listopadowej odbyło się następnego dnia po przedłożeniu przez komisję sprawozdania, co – jak stwierdził Trybunał w wyroku o sygn. K 35/15 – „może być uznane za wystarczające na zapoznanie się z treścią sprawozdania, ale rodzi wątpliwości co do możliwości należytego przygotowania się w tym czasie do dalszego procedowania”. Z kolei drugie czytanie projektu ustawy nowelizującej odbyło się jeszcze szybciej, gdyż tego samego dnia, w którym sejmowa Komisja

Ustawodawcza przedłożyła Sejmowi sprawozdanie o projekcie. Posłowie mieli zatem jeszcze mniej czasu niż w poprzedniej procedurze na zapoznanie się ze sprawozdaniem komisji, czyli dokumentem o istotnym znaczeniu dla dalszego procedowania.

Co więcej, analiza treści sprawozdania do projektu ustawy nowelizującej prowadzi do wniosku, że w wyznaczonym im terminie jednego dnia posłowie nie byli w stanie rzetelnie przygotować się do dalszego procedowania. Zawierało ono bowiem liczne poprawki i wnioski mniejszości, dotyczące zasadniczych elementów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i statusu sędziów TK, częściowo wykraczające poza pierwotny projekt ustawy (por. niżej). Natomiast sprawozdanie komisji do projektu noweli listopadowej zawierało wniosek o przyjęcie tego projektu bez zmian, a zatem posłowie nie potrzebowali czasu na ponowne analizowanie całego projektu, choć – co warto podkreślić – i tak Trybunał powziął wątpliwość, czy w wypadku tak istotnych zmian jeden dzień to czas wystarczający na przygotowanie się do dalszego procedowania. Ocena wadliwości tego elementu procesu ustawodawczego w niniejszym postępowaniu musi być zatem surowsza niż ta dokonana przez Trybunał w wyroku o sygn. K 35/15 w odniesieniu do noweli listopadowej – Trybunał nie ma bowiem wątpliwości, że wyznaczony termin zapoznania się ze stanowiskiem komisji był zdecydowanie niewystarczający.

Dodatkowo należy mieć na uwadze to, że między pierwszym a drugim czytaniem do Sejmu wpłynęły trzy kolejne obszerne opinie prawne kwestionujące konstytucyjność wielu przyjętych w projekcie rozwiązań, przy czym dwie z tych opinii, tj. opinia KRRP i opinia PG, wpłynęły 21 grudnia 2015 r., a zatem zaledwie dzień przed drugim czytaniem. Wszystkie te opinie prezentowały liczne i jednocześnie podobne merytorycznie zarzuty konstytucyjne wobec projektowanej regulacji, wskazujące zagrożenia m.in. niezawisłości sędziów Trybunału, niezależności sądu konstytucyjnego oraz zasady podziału i równowagi władz w demokratycznym państwie prawnym. Pomimo tych zastrzeżeń i wątpliwości, sejmowa Komisja Ustawodawcza, której przekazano projekt ustawy 21 grudnia 2015 r., procedowała nad nim tylko jeden dzień i już następnego dnia przedstawiła Sejmowi sprawozdanie o tym projekcie wraz z rekomendacją jego uchwalenia w nowym kształcie. Komisja nie zasięgnęła opinii ekspertów, a co więcej nie wysłuchiwała obecnego przez kilka godzin na jej posiedzeniu eksperta HFPC, który – jak zaznaczono w protokole z posiedzenia Komisji – kilkakrotnie bezskutecznie prosił o głos, przy wsparciu posłów opozycji (zob. *Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 22, 34 i 56).

Po czwarte, Sejm naruszył obowiązek skonsultowania obu omawianych ustaw z uprawnionymi podmiotami. Przed pierwszym czytaniem projektu noweli listopadowej Marszałek Sejmu zwrócił się wprawdzie do KRS, SN, PG, NRA i KRRP o przedstawienie opinii o projekcie ustawy, jednak tego samego dnia skierował ów projekt do pierwszego czytania i ustawa została uchwalona, zanim opinie wpłynęły. Z kolei, jeśli chodzi o ustawę nowelizującą, to opinie tych podmiotów wpłynęły do Sejmu w początkowej fazie procedowania nad projektem ustawy, ale następnie w trakcie prac sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu do projektu ustawy wprowadzono nowe rozwiązania, które nie mogły w praktyce zostać poddane procedurze opiniodawczej ze względu na tempo i skalę prac legislacyjnych (por. szczegółowo niżej).

Trybunał Konstytucyjny odnotowuje, że powyższe uchybienie zostało wyraźnie zasygnalizowane posłom pod koniec posiedzenia wspomnianej komisji, 22 grudnia 2015 r. Legislator P. Sadłoń z BL Kancelarii Sejmu przypomniał wówczas, że obowiązek konsultacyjny „aktualizuje się w momencie, kiedy w projekcie ustawy podczas jej rozpatrywania pojawiają się nowe istotne treści z punktu widzenia danego projektu. W ocenie Biura Legislacyjnego z takimi nowymi treściami w przypadku tego projektu mamy do czynienia. W związku z tym wskazujemy, że obowiązek konsultacyjny od pięciu podmiotów, które przed chwilą wymieniałem, aktualizuje się, co oznacza, że taka jest praktyka, iż sprawozdanie Komisji jest wysyłane do określonych podmiotów. Powinno to sprawozdanie zostać wysłane tak, aby te podmioty mogły swoją kompetencję w tym zakresie wykonać”.

Pomimo tego wystąpienia, przewodniczący sejmowej Komisji Ustawodawczej niezwłocznie zarządził głosowanie nad całością projektu ustawy, w wyniku którego doszło do uchwalenia ustawy (zob. *Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 137).

W sumie więc naruszenie obowiązku konsultacyjnego w odniesieniu do ustawy nowelizującej należy ocenić jako poważniejsze niż w wypadku procedowania nad nowelą listopadową. O ile w tym drugim wypadku o opinie wystąpiono, choć uchwalono ustawę przed ich otrzymaniem, o tyle w tym pierwszym wypadku po wprowadzeniu nowych treści do projektu w ogóle zaniechano takiego wystąpienia, wbrew jednoznacznym zaleceniom BL Kancelarii Sejmu.

Należy przy tym podkreślić, że w przypadku obu ustaw obowiązek konsultacyjny dotyczył wszystkich podmiotów wyżej wymienionych, tj. Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej

Rady Radców Prawnych, jednak szczególne znaczenie miał w wypadku tego pierwszego organu i w tym zakresie zarzut naruszenia tego obowiązku został odrębnie rozpoznany (zob. dalsza część uzasadnienia).

Po piąte, przeciwko szybkiemu procedowaniu w Sejmie noweli listopadowej i ustawy nowelizującej przemawiał ich przedmiot.

Nie ma wątpliwości, że problematyka dotycząca tak istotnych zagadnień ustrojowych wymagała rzetelnego i wnikliwego rozpatrzenia przez Sejm. Chodziło bowiem o takie nowe unormowania, jak: postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego TK i wygaszenie jego mandatu przed upływem kadencji, procedura wyboru kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, organizacja prac Trybunału, w tym kolejność rozpatrywania spraw, składy orzekające, zasady przygotowania rozprawy lub posiedzenia niejawnego oraz liczba głosów koniecznych do wydania orzeczenia. Należało więc nadać pracom ustawodawczym rozsądne ramy czasowe, z poszanowaniem co najmniej standardowych zasad przewidzianych w regulaminie Sejmu (tzn. bez nadzwyczajnego skracania terminów poszczególnych czynności ustawodawczych; zob. np. art. 37 ust. 4 i art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Pośpiech w pracach nad projektem ustawy nowelizującej nie był wskazany także z uwagi na znaczenie normowanej materii dla funkcjonowania sądu konstytucyjnego i nowatorski charakter szeregu przyjętych rozwiązań, nieznanych dotąd w polskim systemie prawa. Zmiany w ustawie o TK dokonane ustawą nowelizującą były znacznie obszerniejsze i istotniejsze niż zmiany w tej samej ustawie dokonane nowelą listopadową. Obejmowały więcej przepisów, dotyczących różnych kwestii ustrojowych i proceduralnych, z których część uległa radykalnym zmianom, a część została całkowicie uchylona.

Zakres zmian dokonanych ustawą nowelizującą oraz ich głębokość to dodatkowe okoliczności przemawiające za tym, że Sejm powinien był procedować nad tą ustawą z należytą rozważą i w rozsądnych ramach czasowych pozwalających na jej faktyczne (a nie tylko formalne) rozpatrzenie w trzech czytaniach.

Po szóste, procedując nad projektem ustawy nowelizującej, Sejm powielił czynności, które w wyroku o sygn. K 35/15 zostały przez Trybunał uznane za wadliwe.

Te same naruszenia regulaminu Sejmu, o ile mogły jeszcze budzić wątpliwości w trakcie procedowania nad nowelą listopadową, o tyle w trakcie procedowania nad ustawą nowelizującą były już bezsporne. Prace nad tą ostatnią ustawą rozpoczęły się bowiem tydzień po ogłoszeniu wspomnianego wyroku, w którym Trybunał wytknął ustawodawcy opisane wyżej nieprawidłowości podczas uchwalania noweli listopadowej.

Powtórzenie tych samych błędów, z jeszcze większym ich nasileniem, w trakcie procedowania nad ustawą nowelizującą, świadczy o utrwalaniu się niewłaściwej praktyki działania Sejmu.

Co więcej, stanowcze i jednoznaczne zarzuty dotyczące zarówno rozwiązań przyjętych w tej ustawie, jak i sposobu jej procedowania były podnoszone przez opozycję parlamentarną, służby legislacyjne Sejmu i Senatu oraz podmioty, które w toku postępowania ustawodawczego przedłożyły swoje opinie, tj. Pierwszego Prezesa SN, NRA, KRRP, HFPC i PG. Procedowanie przez Sejm w sposób ignorujący zarówno wnioski wynikające z wyroku o sygn. K 35/15, jak i zarzuty niekonstytucyjności zgłaszane w toku postępowania ustawodawczego potwierdza tezę o świadomym naruszeniu przez ten organ wymogu działania na podstawie prawa i w jego granicach (por. art. 7 Konstytucji).

3.4.4. Mając na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał stwierdza, że ustawa nowelizująca została uchwalona z naruszeniem Konstytucji, a konkretnie jej art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 oraz z naruszeniem zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Sejm naruszył bowiem wymóg rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach (por. art. 119 ust. 1 Konstytucji), procedując z naruszeniem zasad, które sam w ramach autonomii regulaminowej ustanowił (por. art. 112 Konstytucji). Z uwagi na to, że procedura trzech czytań precyzowana jest przez Sejm w przepisach regulaminowych, stąd stwierdzenie jej naruszenia było sprzeczne zarówno z art. 119 ust. 1, jak i art. 112 Konstytucji. Podczas prac nad ustawą nowelizującą Sejm powielił nieprawidłowości już wcześniej stwierdzone przez Trybunał w kontekście uchwalenia noweli listopadowej.

Ta okoliczność oraz to, że prace ustawodawcze były kontynuowane pomimo wielu negatywnych opinii przedłożonych Sejmowi, prowadzą do wniosku, że ustawa nowelizująca narusza dodatkowo także zasadę poprawnej legislacji (por. art. 2) i zasadę legalizmu (por. art. 7 Konstytucji). Trybunał wziął pod uwagę, że nie każde nieprawidłowości legislacyjne automatycznie powodują sprzeczność badanej ustawy z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Przesadzają o tym dodatkowe okoliczności procesu ustawodawczego, które ujawniają szczególnie naganny kontekst dokonywanych czynności prawodawczych, związany m.in. z częstotliwością naruszeń prawa parlamentarnego, ograniczeniem udziału posłów w rozpatrzeniu projektu ustawy bądź uniemożliwieniem im wyrażenia w toku prac komisji lub obrad Sejmu stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (zob. np. wyroki z: 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147

i wyrok o sygn. K 4/06). W świetle dokonanych wyżej ustaleń faktycznych, wszystkie te okoliczności wystąpiły – i to z dużym nasileniem – w toku prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą. Świadome działanie organu państwa (w tym wypadku – Sejmu) poza granicami prawa (por. art. 7 Konstytucji) podczas uchwalania tej ustawy stanowi więc naruszenie zasady poprawnej legislacji, która jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego (por. art. 2 Konstytucji).

Na zakończenie tej części rozważań Trybunał pragnie podkreślić, że procedura ustawodawcza – jako zbiór konstytucyjnych i regulaminowych reguł wyznaczających sposób uchwalania ustawy – ma spełniać dwa podstawowe zadania: zapewniać ustawie demokratyczną legitymację oraz legitymizować ją merytorycznie. Wykazane przez Trybunał naruszenia procedury, do jakich doszło w procesie uchwalania ustawy nowelizującej, uzasadniają twierdzenie, że w rozważanej sprawie nie spełniła ona żadnego z nich. Po pierwsze, w procesie ustawodawczym nie zapewniono realnego udziału wszystkich sił politycznych reprezentowanych w parlamencie. Po drugie, pospieszne procedowanie, bez rzetelnego uzasadnienia proponowanych rozwiązań i oceny ich możliwych skutków, nie zminimalizowało ryzyka przyjęcia regulacji nietrafnych oraz niezgodnych z Konstytucją.

3.5. Ocena zgodności art. 1 pkt 2, 5, 7 i art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy o TK, oraz dodawanych lub zmienionych przez te przepisy art. 8 pkt 4, art. 28a, art. 31a, art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o TK, a także art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej, uchylającego rozdział 10 ustawy o TK, z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji.

3.5.1. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy (tak np. wyrok o sygn. K 37/03.). Interpretując pojęcie „poprawki”, Trybunał odwołał się do dwóch znaczeń tego słowa: „doprowadzenie do poprawności, usunięcie usterki, błędu, korekta” oraz „uzupełnienie, wprowadzenie uzasadnionej zmiany, modyfikacja”, które zakładają związek poprawki z pewnym „elementem bazowym” (czyli z projektem ustawy, zob. powołany wyrok o sygn. K 37/03).

Konsekwentna linia orzecznicza Trybunału wskazuje konieczność odróżnienia „poprawki” i „inicjatywy ustawodawczej”, choćby ze względu na to, że są to odrębne pojęcia konstytucyjne (por. art. 118 ust. 1 i 2 oraz art. 119 ust. 2 i 3 Konstytucji).

O ile istotą „inicjatywy ustawodawczej” jest poddanie wszystkich proponowanych treści pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do ich uchwalenia, o tyle „poprawka” wnoszona jest w trakcie prac nad projektem ustawy (bądź nad uchwaloną już ustawą), nigdy więc proponowane w niej treści nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia. „Prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej, a tym samym istnieją pewne granice, poza które treść poprawek poselskich wykroczać nie może” (wyrok o sygn. K 3/98; podobnie zob. wyroki z: 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140 i 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49).

To, czy dane rozwiązania mieszczą się w konstytucyjnym pojęciu „poprawki” do projektu ustawy, zależy przede wszystkim od dwóch okoliczności:

Po pierwsze, poprawki powinny pozostawać w związku ze złożonym przez wnioskodawcę projektem, przy czym związek ten ma wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny. Konkretnie poprawki muszą mianowicie pozostawać w odpowiedniej relacji do treści projektu; muszą zmierzać do modyfikacji jego treści, a nie do stworzenia nowego projektu (zob. powołany wyrok o sygn. K 37/03). W tym kontekście Trybunał zwracał uwagę na różnicę pomiędzy „głębokością” poprawki (dotyczącą materii zawartej w projekcie ustawy) a jej „szerokością” (określaną granicami przedmiotowymi regulowanej materii). W jego opinii, ustalanie dopuszczalnej granicy „głębokości” i „szerokości” poprawki winno być każdorazowo rozpatrywane na tle materii, której ona dotyczy (zob. np. wyrok o sygn. K 11/02).

Po drugie, ocena dopuszczalności poprawek zależy w znacznym stopniu od etapu prac parlamentarnych, na którym są one wnoszone.

W postępowaniu sejmowym szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód, by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, nawet odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Etap dokonywania tych modyfikacji jest bowiem jeszcze wczesny, a ochronę praw inicjatora procesu legislacyjnego gwarantuje art. 119 ust. 4 Konstytucji, pozwalający wnioskodawcy na wycofanie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania.

Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego. Wyrazem tej zasady jest art. 119 ust. 3 Konstytucji, pozwalający Marszałkowi Sejmu odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji (zob. wyrok o sygn. K 25/98).

W każdym jednak razie istnieje konstytucyjny nakaz, „by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach” (zob. powołany wyrok o sygn. K 3/98).

3.5.2. Jak wynika z dokumentacji procesu legislacyjnego, treść poselskiego projektu ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu) została znacząco zmieniona w trakcie prac ustawodawczych w Sejmie. Najdalej idące poprawki w stosunku do propozycji przedłożonej w inicjatywie ustawodawczej zostały zgłoszone i włączone do projektu ustawy po pierwszym czytaniu, w trakcie jego rozpatrywania przez sejmową Komisję Ustawodawczą.

Po pierwsze, dodano wówczas art. 28a, który przewidywał możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału także na wniosek Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości.

Po drugie, zmodyfikowano obowiązujący model sądownictwa dyscyplinarnego. Uprawnienie do złożenia sędziego TK z urzędu przed upływem kadencji zostało powierzone Sejmowi (na wniosek Zgromadzenia Ogólnego), podczas gdy uprzednio złożenie sędziego TK z urzędu było skutkiem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym przed Trybunałem. Mechanizm wprowadzający powyższe zmiany został zawarty w nowych art. 8 pkt 4, art. 31a i art. 36 (mówiąc ściśle: art. 36 ust. 1 pkt 4 i art. 36 ust. 2); służyło temu także uchylenie art. 31 pkt 3 ustawy o TK.

Po trzecie, zmieniono zasady kierowania spraw na rozprawy i posiedzenia oraz terminy ich odbywania się (zob. art. 80 ust. 2 oraz art. 87 ust. 2 i 2a ustawy o TK).

Po czwarte, w art. 105a została przewidziana instytucja wznowienia postępowania przed Trybunałem. Przepis ten został następnie skreślony poprawką zgłoszoną w drugim czytaniu projektu ustawy (zob. pkt 20 dodatkowego sprawozdania Komisji Ustawodawczej, druk sejmowy nr 144-A/VIII kadencja Sejmu).

Po piąte, uchylono cały rozdział 10 ustawy o TK – „Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Po szóste, dodano nowe przepisy przejściowe, które rozbudowały regulację określającą wpływ ustawy nowelizującej na sprawy zawiste przed Trybunałem.

Po siódme, zmieniono przepis końcowy, znoszący przewidzianą w projekcie ustawy 30-dniową *vacatio legis*.

3.5.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie wszystkie z wymienionych powyżej poprawek miały dostateczny związek z materią projektu ustawy, a więc problematyką poruszoną w poselskiej inicjatywie ustawodawczej. Należy przy tym zaznaczyć, że materia ta jest wyznaczona nie tylko przez przepisy zmieniające i przejściowe projektu ustawy, ale także przez jego przepisy końcowe oraz uchylające.

Po pierwsze, projekt ustawy zawarty w druku sejmowym nr 122/VIII kadencja Sejmu regulował elementy postępowania dyscyplinarnego sędziów Trybunału. W jego art. 4 projektodawca zdecydował o derogowaniu dwóch przepisów ustawy o TK, które dotyczyły odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego TK za postępowanie przed objęciem stanowiska (uchylenie art. 28 ust. 2) oraz wyłączenia możliwości złożenia skargi kasacyjnej od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w drugiej instancji (uchylenie art. 30). W toku dalszych prac do projektu ustawy zostały jednak dodane kolejne regulacje z tego obszaru, tj. zaskarżone art. 8 pkt 4, art. 28a, art. 31a, art. 36 ust. 1 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy o TK (por. art. 1 pkt 2, 5, 7 i 8 ustawy nowelizującej). W opinii Trybunału Konstytucyjnego, stanowiły one zbyt szeroką rewizję pierwotnego zamysłu prawodawczego i wobec tego były niedopuszczalne. Ustawodawca zdecydował się za ich pomocą zmodyfikować mechanizm odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego TK, wyłączając z jego zakresu jedną z podstaw wygaszania mandatu sędziego TK przed upływem kadencji do specjalnego postępowania toczącego się z udziałem Sejmu i Zgromadzenia Ogólnego.

Z perspektywy sformułowanych przez wnioskodawców zarzutów proceduralnych, zwłaszcza tych podniesionych we wniosku Pierwszego Prezesa SN, Trybunał uznał, że etap, na jakim omawiane poprawki zostały zgłoszone (tj. prace komisji pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem), był wprawdzie dostatecznie wczesny, aby uwzględnić nawet „głębokie” korekty pierwotnego zamierzenia legislacyjnego, odnoszące się także do pośrednich aspektów modyfikowanej instytucji prawnej. W żadnym wypadku zmiany te nie mogły jednak dotyczyć wprowadzenia całkiem nowej instytucji prawnej złożenia sędziego TK z urzędu przez Sejm. Takie rozwiązanie stanowiło *novum* normatywne, zasadniczo rewidujące dotychczasowe podstawy wygaszania mandatu sędziego TK przed upływem jego kadencji (por. szczegółowo niżej).

Po drugie, projekt ustawy zawarty w druku sejmowym nr 122/VIII kadencja Sejmu nie przewidywał również zmian w treści rozdziału 10 ustawy o TK zatytułowanego „Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. Żaden z zamieszczonych w tym rozdziale przepisów (por. art. 116-120) nie został wskazany jako podlegający uchyleniu przez art. 4 projektu ustawy. Dopiero na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej 21 grudnia 2015 r. w wyniku przyjęcia poprawki nr 14, polegającej na dodaniu do ustawy nowelizującej przepisu oznaczonego ostatecznie jako art. 1 pkt 15, skreślono cały rozdział 10 ustawy o TK. Obecny na tym posiedzeniu przedstawiciel BL Kancelarii Sejmu, P. Sadłoń, wskazał wówczas, że „[d]odanie tej zmiany na etapie rozpatrywania projektu, biorąc pod uwagę charakter tej zmiany i materię, która w Rozdziale 10 jest zawarta, budzi wątpliwości z punktu widzenia naruszenia zasady trzech czytań” (*Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji, 21 grudnia 2015 r., s. 90*).

W świetle powyższych argumentów uchylenie rozdziału 10 ustawy o TK w wyniku poprawki zgłoszonej na etapie prac komisji stanowiło *novum* normatywne, które nie było objęte projektem ustawy w jego pierwotnej wersji. Była to jednocześnie poprawka, która istotnie zmodyfikowała treść ustawy o TK, bo usunęła z tej ustawy wszystkie przepisy regulujące procedurę stwierdzania przez Trybunał przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta.

Na marginesie można zauważyć, że w ustawie o TK pozostawiono art. 56 pkt 14 odwołujący się do art. 117 ust. 3 tej ustawy, choć ten ostatni – jako jeden z przepisów rozdziału 10 ustawy o TK – został wraz z całym tym rozdziałem uchylony przez art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej. Jest to dodatkowy argument świadczący o niestaranności legislacyjnej ustawodawcy.

3.5.4. Mając na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał stwierdził, że:

- art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej i zmieniony art. 8 pkt 4 ustawy o TK,
 - art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i dodany art. 28a ustawy o TK,
 - art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i dodany art. 31a ustawy o TK,
 - art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, i zmieniony art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK,
 - art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 2 ustawy o TK, i zmieniony art. 36 ust. 2 ustawy o TK oraz
 - art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej, uchylający rozdział 10 ustawy o TK,
- są niezgodne z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 2 Konstytucji.

3.6. Ocena zgodności ustawy nowelizującej z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

3.6.1. Pozycja ustrojowa i kompetencje opiniodawcze KRS w kontekście zbliżonym do tego, który wystąpił także w niniejszej sprawie, zostały szeroko omówione w powołanym już wyroku o sygn. K 35/15. Trybunał podtrzymuje stanowisko wyrażone w tym orzeczeniu.

Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zadanie to jest realizowane m.in. przez zaangażowanie KRS w procedury stanowienia i oceny konstytucyjności prawa, które dotyczy niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Uprawnienie do opiniowania przez KRS projektów aktów normatywnych ma szczególne znaczenie w postępowaniu ustawodawczym, ustawa bowiem jest jedyną dopuszczalną formą ingerencji organów stanowiących prawo w sprawy dotyczące władzy sądowniczej. Ingerencja ta musi mieścić się w ramach wyznaczonych przez Konstytucję, uprawnienie KRS do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów spełnia więc istotną funkcję gwarancyjną. Choć zatem opinia KRS nie jest prawnie wiążąca i służy jedynie poszerzeniu wiedzy podmiotów uczestniczących w procesie legislacyjnym, to jednak jej zasięgnięcie jest konieczne zawsze, gdy projekt ten dotyczy niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Prawo nie przesądza etapu postępowania ustawodawczego, na którym powinien być realizowany omawiany obowiązek konsultacyjny. Z art. 34 ust. 3 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu wynika jednak, że procedura opiniodawcza powinna mieć miejsce już na etapie przygotowywania projektu ustawy, ponieważ uzasadnienie projektu ustawy ma informować o przedstawionych opiniach, jeśli obowiązek ich zasięgnięcia wynika z ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii organu uprawnionego do jej wyrażenia (por. art. 34 ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu). Procedura opiniodawcza powinna być inicjowana również na dalszych etapach postępowania ustawodawczego, jeśli do projektu w formie poprawek zostaną wprowadzone postanowienia dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów, o których KRS nie miała możliwości wypowiedzenia się na etapach wcześniejszych. Konieczność ponownego zasięgnięcia stanowiska KRS w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zgłoszone poprawki pozostają w ramach tego samego przedmiotu regulacji, którego dotyczył projekt i do którego KRS odniosła się lub mogła się odnieść w pierwszej swojej opinii. Stąd też

Trybunał podkreślał, że „wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii” (wyrok z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59; zob. również orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49 oraz wyroki z: 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293 i 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5). Jeśli jednak poprawka wnoszona w trakcie prac sejmowych wykracza poza pierwotny zakres treściowy projektu w sposób przekształcający charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to aktualizuje się na nowo obowiązek zasięgnięcia opinii KRS na ten temat (zob. wyrok o sygn. K 3/98).

3.6.2. W sprawie ustawy nowelizującej KRS przedstawiła opinię 18 grudnia 2015 r. Należy przypomnieć, że pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 17 grudnia 2015 r., zaś prace w sejmowej Komisji Ustawodawczej między pierwszym a drugim czytaniem prowadzono 22 grudnia 2015 r. Uczestnicy postępowania legislacyjnego mogli zatem zapoznać się z argumentacją KRS i – przynajmniej teoretycznie – uwzględnić zgłoszone przez ten organ uwagi i zastrzeżenia.

Krajowa Rada Sądownictwa nie wypowiedziała się natomiast na piśmie na temat poprawek do projektu ustawy, które zmodyfikowały przedłożenie poselskie (por. wyżej).

3.6.3. Oceniając te okoliczności w świetle obowiązujących przepisów, podobnie jak w sprawie o sygn. K 35/15, Trybunał stwierdził, że kompetencja KRS do opiniowania aktów normatywnych w zakresie, w jakim odnosi się do niezależności sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, tj. SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, oraz niezawisłości sędziów tych sądów, ma podstawy ustawowe. Wobec tego, nawet w razie braku opinii KRS w postępowaniu ustawodawczym nie można byłoby przyjąć, że tryb przyjęcia ustawy nowelizującej naruszał Konstytucję.

Z tego powodu Trybunał orzekł, że ustawa nowelizująca jest zgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

4. Ocena braku *vacatio legis*.

4.1. Zaskarżony przepis.

Stosownie do art. 5 ustawy nowelizującej, ustawa ta „wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”.

4.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Zasady wejścia w życie ustawy nowelizującej zostały zakwestionowane we wszystkich wnioskach rozpatrywanych w niniejszej sprawie.

4.2.1. Pierwszy Prezes SN wniósł o orzeczenie, że art. 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 8 i z art. 188 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku wskazał, że kwestionowany art. 5 ustawy nowelizującej pozbawia Trybunał Konstytucyjny możliwości dokonania oceny zgodności ustawy nowelizującej z Konstytucją na dotychczasowych zasadach. Tym samym ustawa ta dokonuje jej „samowylęczenia” z dotychczasowego zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Pierwszy Prezes SN uważa to za naruszenie art. 188 Konstytucji, który nie przewiduje wyłączenia z zakresu właściwości Trybunału ustaw zmieniających organizację i tryb postępowania przed sądem konstytucyjnym.

Wobec niezgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w ustawie nowelizującej, art. 5 tej ustawy powoduje również, że Konstytucja przestaje być najwyższym prawem w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Prawem tym staje się ustawa o TK w nowym brzmieniu – do czasu stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją na nowych zasadach. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, stanowi to obejście art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, w jego ocenie, kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż pozbawia adresata regulacji – Trybunał Konstytucyjny – możliwości dostosowania się do jego nowej sytuacji, spowodowanej radykalną ingerencją prawodawcy w status prawny Trybunału.

4.2.2. Pierwsza grupa posłów w *petitum* wniosku sformułowała ogólny zarzut naruszenia przez ustawę nowelizującą art. 2, art. 7, art. 118 i art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja). W uzasadnieniu wniosku zarzut naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis* został odniesiony do art. 5 ustawy nowelizującej i powiązany *expressis verbis* z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem pierwszej grupy posłów, wejście w życie ustawy dotyczącej ustroju konstytucyjnego organu państwa z dniem jej ogłoszenia jest niedopuszczalne w świetle standardów państwa prawa. Ustawodawca nie wskazał, jaki ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie ustawy nowelizującej, a zawarte w niej przepisy stanowiły zaskoczenie dla obywateli – stron postępowania przed Trybunałem; naruszały więc zasadę zaufania do państwa i prawa.

Według pierwszej grupy posłów, odpowiednia *vacatio legis* dla kwestionowanej ustawy powinna wynosić co najmniej 2 miesiące. Okres ten powinien umożliwić Trybunałowi Konstytucyjnemu ewentualną kontrolę konstytucyjności ustawy, a parlamentowi dać czas na wyeliminowanie ewentualnych błędów w ustawie i sprzeczności w systemie prawa.

4.2.3. Druga grupa posłów wniosła o orzeczenie, że ustawa nowelizująca w całości jest niezgodna ze standardami demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1, oraz z art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Wniosek o zbadanie zgodności art. 5 ustawy nowelizującej z zasadą *vacatio legis*, wynikającą z art. 2 Konstytucji, został przedstawiony jako szczegółowy wniosek alternatywny wobec powyższego zarzutu. W ocenie wnioskodawcy, ze względu na dokonaną w ustawie nowelizującej gruntowną zmianę zasad funkcjonowania Trybunału, przepis ten stanowi „oczywiste naruszenie” art. 2 Konstytucji.

4.2.4. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował zgodność art. 5 ustawy nowelizującej z zasadą pewności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 88 ust. 1 i art. 188 Konstytucji.

W jego opinii, nakaz zachowania odpowiedniego okresu spoczywania ustawy stanowi przejaw zasady pewności prawa. Rzecznik wskazał, że wejście w życie ustawy nowelizującej z dniem jej ogłoszenia prowadzi do „faktycznego sparaliżowania pracy konstytucyjnego organu”, a tym samym nie może zostać usprawiedliwione w świetle przesłanek wynikających z art. 4 ust. 2 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.; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).

W ocenie Rzecznika, jedynym celem ustawodawcy było uniemożliwienie kontroli konstytucyjności ustawy nowelizującej w okresie *vacatio legis*, co stanowi naruszenie art. 188 Konstytucji. Dodatkowo zwrócił uwagę, że ustawa nowelizująca została opublikowana w Dzienniku Ustaw 28 grudnia 2015 r. o godzinie 16.44, a weszła w życie z początkiem tego dnia. Oznaczało to nadanie jej mocy obowiązującej przed jej ogłoszeniem, w sposób sprzeczny z art. 88 ust. 1 Konstytucji.

4.2.5. Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o orzeczenie, że art. 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji oraz z art. 188 Konstytucji, przez to, że ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, bez odpowiedniej *vacatio legis*.

Negatywne skutki braku okresu spoczywania tej ustawy przejawiają się – zdaniem KRS – w trzech płaszczyznach:

- braku możliwości zapoznania się z wprowadzonymi zmianami przez uczestników postępowań wszczętych przed Trybunałem Konstytucyjnym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej; według KRS podważono w ten sposób zaufanie obywateli do państwa i jego organów,
- braku możliwości organizacyjnego przygotowania się przez Trybunał Konstytucyjny do nowych zasad, co może skutkować paraliżem Trybunału, przerwą w wykonywaniu przez Trybunał zadań określonych w Konstytucji oraz doprowadzić do przewlekłości postępowań,
- braku możliwości zbadania zgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej przed jej wejściem w życie.

Uzasadniając powyższe zarzuty, KRS wskazała, że materia regulowana ustawą nowelizującą ma charakter ustrojowy, zaś jej waga dla sprawnego działania jedynego sądu konstytucyjnego oraz skutki dla obywateli są na tyle istotne, że obowiązkiem ustawodawcy było wprowadzenie wydłużonej *vacatio legis*, która dla tego rodzaju ustaw nie powinna być krótsza niż sześć miesięcy.

4.3. Przedmiot i wzorce kontroli.

4.3.1. Pomimo różnic w sformułowaniu powyższych wniosków, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zarzut naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis* został skierowany do art. 5 ustawy nowelizującej, a nie do tej ustawy jako całości. Ten właśnie przepis należy bowiem uznać za podstawowe źródło zastrzeżeń wnioskodawców, choć nie ulega wątpliwości, że przewidziane w nim rozwiązanie wyznacza termin wejścia w życie wszystkich przepisów ustawy nowelizującej.

4.3.2. Na podstawie analizy uzasadnień wniosków Trybunał Konstytucyjny uznaje, że centralnym punktem odniesienia dla powyższego zarzutu powinien być art. 2 Konstytucji, powołany przez wszystkie podmioty inicjujące postępowanie.

Odrębnie należy jednak rozpoznać dwa zarzuty szczegółowe, dotyczące naruszenia przez art. 5 ustawy nowelizującej zasady nadrzędności Konstytucji oraz jej negatywnego wpływu na zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Jako adekwatne wzorce kontroli Trybunał przyjmuje w tym przypadku – odpowiednio – art. 8 ust. 1 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji.

Zarzuty na tle art. 7, art. 45 ust. 1, art. 88 ust. 1 i art. 188 pkt 2-5 Konstytucji nie zostały należycie uzasadnione, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.4. Przebieg prac legislacyjnych.

4.4.1. Zasady wejścia w życie ustawy nowelizującej, przewidziane w art. 5 ustawy, zostały ukształtowane na skutek poprawki przyjętej przez Sejm po pierwszym czytaniu projektu ustawy.

4.4.2. Pierwotny projekt ustawy przewidywał (bez szczegółowego uzasadnienia), że ustawa ma wchodzić w życie „po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia” (por. art. 5 projektu, druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu, s. 3). W uzasadnieniu projektu nie skomentowano kwestii *vacatio legis* proponowanej regulacji. Takie rozwiązanie nie budziło żadnych wątpliwości podmiotów, które go opiniowały, oraz uczestników jego pierwszego czytania.

4.4.3. Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Ustawodawczej 21 grudnia 2015 r. przedstawiciel projektodawców, poseł S. Piotrowicz, przedstawił poprawkę nr 18 do projektu ustawy w brzmieniu: „[s]kreśla się art. 4 i w to miejsce tworzy się nowy art. 4, który otrzymuje brzmienie: «Ustawa wchodzi w życie w dniu ogłoszenia»”. Następnie doprecyzował, że proponowany przepis powinien brzmieć „[u]stawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia” (por. *Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 126 i 131).

Propozycja ta wzbudziła zastrzeżenia zarówno członków sejmowej Komisji Ustawodawczej, jak i przedstawicieli BL Kancelarii Sejmu. Legislator P. Sadłoń wskazał, że „ocenając zmiany, które w tej ustawie są zawarte, dostrzegając dużą doniosłość tych zmian oraz to, że odpowiedni czas *vacatio legis* należy rozpatrywać w kontekście, jak to formułuje Trybunał w swoim orzecznictwie, pokierowania adresatów norm prawnych swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji, w ocenie Biura Legislacyjnego wprowadzenie w życie tych rozwiązań z dniem ogłoszenia budzi bardzo poważne wątpliwości w kontekście art. 2 konstytucji” (*Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 132).

W sprawozdaniu sejmowej Komisji Ustawodawczej z 22 grudnia 2015 r., przedstawiono Sejmowi do uchwalenia projekt ustawy przewidujący, że „ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia” (por. art. 4 projektu ustawy, druk sejmowy nr 144/VIII

kadencja Sejmu, s. 7). W załączonych do niego wnioskach mniejszości postulowano wprowadzenie 2 miesięcy *vacatio legis* (por. poprawka nr 10, druk sejmowy nr 144/VIII kadencja Sejmu).

Podczas debaty w ramach drugiego i trzeciego czytania na posiedzeniu Sejmu 22 grudnia 2015 r. niektórzy posłowie opozycyjni zgłaszali zastrzeżenia dotyczące braku zapewnienia odpowiedniego okresu spoczywania ustawy nowelizującej oraz formułowali wnioski co do potencjalnych skutków wynikających z takiego rozwiązania. Podnoszone argumenty dotyczyły w szczególności braku możliwości kontroli zgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej na podstawie dotychczasowych przepisów (por. *Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., wypowiedzi posłów: K. Brejzy, R. Kropiwnickiego i M. Suchonia, s. 79, 99, 182 i 184). Poprawka polegająca na wprowadzeniu 3-miesięcznego *vacatio legis*, zgłoszona przez posłów opozycji, została jednak odrzucona (por. poprawka nr 29, druk sejmowy nr 144-A/VIII kadencja Sejmu).

Zastrzeżenia dotyczące zgodności projektowanej regulacji z zasadą demokratycznego państwa prawnego w kontekście ochrony praw obywateli formułowano również podczas posiedzenia sejmowej Komisji Ustawodawczej 22 grudnia 2015 r., która rozpatrywała poprawki zgłoszone podczas drugiego czytania projektu ustawy (por. *Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 47).

4.4.4. W opinii BL Kancelarii Senatu z 23 grudnia 2015 r. stwierdzono, że „dokonywane zmiany mają niewątpliwie fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania Trybunału, czyli konstytucyjnego organu państwa, a przez to m.in. również dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych. W związku z tym ustawodawca obowiązany jest określić adekwatny termin wejścia ustawy w życie. Nie sposób uznać, aby oczekiwania te spełniał art. 5. (...) Doniosłość wprowadzanych zmian zdaje się (...) przemawiać za wydłużeniem terminu z art. 5 ponad termin 14 dni” (s. 6-7 opinii BL Kancelarii Senatu).

Podczas debaty w Senacie 23 grudnia 2015 r. senatorowie zwracali uwagę, że brak *vacatio legis* spowoduje w istocie „paraliż Trybunału Konstytucyjnego”, który nie będzie mógł obradować w określonym w tej ustawie składzie 13 sędziów oraz nie będzie miał możliwości oceny konstytucyjności ustawy nowelizującej na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie tej nowelizacji (por. *Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Senatu IX kadencji*, 23 grudnia 2015 r., wypowiedzi

senatorów: J. Rulewskiego, B. Borusewicza, B. Klicha, M. Augustyna i W. Komarnickiego, s. 28, 84, 86, 90 i 93).

Senator sprawozdawca M. Seweryński, odnosząc się do motywów wprowadzenia art. 5 ustawy nowelizującej, stwierdził, że nie jest czymś nadzwyczajnym, iż „ustawa nie ma *vacatio legis*. Z historii polskiego parlamentaryzmu, i to nawet tej najnowszej, takie przypadki są znane. Znamy takie przypadki z przeszłości i uznajemy, że wnioskodawcy, projektodawcy tej ustawy zdecydowali, że to będzie najlepsze rozwiązanie w przypadku tej ustawy” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Senatu IX kadencji*, 23 grudnia 2015 r., s. 105).

4.5. Konstytucyjna zasada odpowiedniej *vacatio legis* – ogólna charakterystyka.

4.5.1. Prawodawca nie może określać terminu wejścia aktu prawnego w życie w sposób arbitralny czy mechaniczny. Jego swoboda jest ograniczona przez zasady i wartości konstytucyjne.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny, obowiązek wprowadzenia odpowiedniej *vacatio legis*, choć niesformułowany *expressis verbis* w tekście Konstytucji, znajduje uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jego przestrzeganie jest konieczne, by zapewnić takie wartości państwa prawa, jak bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. Stosowania instytucji *vacatio legis* domagają się także wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana też zasadą lojalności państwa wobec obywateli) i rzetelnej (prawidłowej) legislacji (por. wyroki z: 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6; 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92; 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15; 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134 i 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 116; S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, [w:] G. Skąpska (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Toruń 2000, s. 347; T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 160; J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 369).

4.5.2. Celem instytucji *vacatio legis* jest przede wszystkim zagwarantowanie podmiotom prawa czasu na zapoznanie się z nowymi rozwiązaniami i dostosowanie

do nich, zwłaszcza w sytuacji gdy wchodzące w życie przepisy ingerują w sprawy w toku. Chodzi zatem o wyeliminowanie sytuacji, w której wprowadzane bądź zmieniane uregulowania zaskakują ich adresatów (por. wyroki z: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16 oraz wspomniane wyroki o sygn. K 1/12 i P 29/13).

Trybunał zwracał jednak uwagę, że *vacatio legis* może też służyć samemu ustawodawcy, który ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych lub rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa (zob. wyroki z: 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8 i 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61 oraz wspomniany wyrok o sygn. K 31/06, a także: W. Sokolewicz, uwagi do art. 2, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 45).

4.5.3. Uregulowania ustawowe począwszy od 1991 r. przewidują, że akty ogłaszane w Dzienniku Ustaw wchodzą w życie po upływie określonego czasu od dnia ich ogłoszenia, a nie z tym dniem. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w art. 4 wyznacza obowiązujący standardowy okres spoczywania ustawy. Przyjmuje mianowicie, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że same określają termin dłuższy. Standardowa *vacatio legis* wynosi w Polsce co najmniej czternaście dni, a każde jej skrócenie wymaga podania okoliczności usprawiedliwiających taką decyzję.

4.5.4. Odpowiedniość czy adekwatność *vacatio legis* stanowi kategorię zmienną, elastyczną, wymagającą zawsze rozważenia na tle charakteru prawnego danej regulacji i jej wpływu na sytuację prawną adresatów norm prawnych. Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* uzależniona jest zatem zawsze od treści i charakteru wchodzących w życie przepisów oraz ich kontekstu politycznego i społeczno-ekonomicznego (por. wyrok z 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 93).

W doktrynie wskazuje się, że – ustalając *vacatio legis* – prawodawca powinien uwzględnić zwłaszcza takie czynniki, jak:

- skuteczność osiągnięcia celu wydania ustawy,
- harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, do którego dana ustawa zostaje włączona,
- niezaskakiwanie adresatów,

- czas na przygotowanie się do realizacji ustawy,
- okoliczności faktyczne, od których zależy prawidłowe działanie wydawanych norm

(por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 111; S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych ...*, s. 343; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53, L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 75). Stanowiąc przepisy dotyczące instytucji czy organów, prawodawca powinien mieć na względzie zwłaszcza konieczność zapewnienia im niezakłóconego funkcjonowania (por. S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych ...*, s. 343; też *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53). Jest także zobowiązany zagwarantować czas na niezbędne przygotowania instytucjonalne i pełne zapoznanie się z treścią nowych przepisów (por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 75).

Podobnie przesłanki określenia „odpowiedniej” *vacatio legis* są ujmowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3; 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76 i 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102), w którym eksponowana jest zwłaszcza konieczność uwzględnienia:

- stopnia trudności nowych regulacji,
- stopnia, w jakim różnią się one od poprzednich unormowań,
- możliwości zapoznania się przez adresatów i inne podmioty zainteresowane z treścią nowych norm, a także
- realnej możliwości pokierowania przez nich swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji.

4.5.5. Dotychczas Trybunał wypowiadał się m.in. na temat minimalnej *vacatio legis* dla przepisów z zakresu:

- prawa podatkowego (por. wyrok o sygn. K 48/04);
- prawa wyborczego (por. wyroki o sygn. K 31/06 i K 9/11);
- prawa karnego (por. wyroki z: 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 7 kwietnia 2011 r., sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20 i 6 marca 2013 r., sygn. Kp 1/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 25);
- prawa cywilnego (por. wyrok z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71);

- prawa handlowego (por. wyrok z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65);
- przepisów dotyczących zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok z 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 54).

4.5.6. Nakaz odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględnego. W razie wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, zarówno wywodzona z Konstytucji zasada odpowiedniej *vacatio legis*, jak i ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych dopuszczają od niej wyjątki. W myśl art. 4 ust. 2 powołanej ustawy „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”.

Odstąpienie od standardowej (co najmniej czternastodniowej) *vacatio legis* wymaga jednak zawsze szczególnie silnego uzasadnienia okolicznościami danej sprawy (por. wyrok o sygn. U 2/03). Jest to dopuszczalne wyłącznie „w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna” (por. wyrok z 30 czerwca 2009 r., sygn. K 14/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 87 i wyrok o sygn. K 27/02).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, ważnym interesem publicznym, przemawiającym w konkretnym wypadku za skróceniem *vacatio legis*, może być m.in.:

- ochrona stabilności finansów publicznych, w szczególności zaś konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa (por. wspomniane wyroki o sygn. Kp 6/09, K 1/12 i K 7/12, a także wyroki z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98 i 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93);
- konieczność uregulowania zasad dotyczących nabycia uprawnień z ubezpieczenia społecznego (por. wyrok z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8);
- wyeliminowanie z porządku prawnego normy, wobec której były formułowane i potwierdzane – także przez konstytucyjny organ państwa (RPO) – zarzuty niezgodności z Konstytucją (por. wyrok o sygn. K 14/07).

- konieczność terminowego wykonania wyroku Trybunału i dostosowania prawa do wymogów konstytucyjnych wskazanych w tym orzeczeniu (por. wyrok z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83).

4.6. Ocena zgodności art. 5 ustawy nowelizującej z zasadą odpowiedniej *vacatio legis*, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

4.6.1. Trybunał Konstytucyjny oceni zaskarżoną regulację w dwóch płaszczyznach. Należy mianowicie ustalić, czy wejście w życie ustawy nowelizującej z dniem ogłoszenia było dopuszczalne ze względu na:

- zakres i złożoność wprowadzonych przez nią zmian oraz
- możliwości dostosowania sytuacji prawnej adresatów do nowych rozwiązań ustawowych.

Trzeba przy tym mieć na względzie, że adresatem norm prawnych zawartych w rozpatrywanej przez Trybunał ustawie nowelizującej jest nie tylko Trybunał Konstytucyjny, lecz są to także podmioty występujące w postępowaniach przed sądem konstytucyjnym oraz podmioty, których praw lub obowiązków dotyczą te postępowania.

4.6.2. Analiza dotychczasowych rozwiązań normatywnych dotyczących organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wskazuje, że wyznaczona przez prawodawcę *vacatio legis* wynosiła od 30 dni do kilku miesięcy. Ustawa o TK przewidywała 30-dniowy okres spoczywania ustawy i weszła w życie 30 sierpnia 2015 r. Art. 93 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.: dalej: ustawa o TK z 1997 r.) stanowił, że ustawa wchodzi w życie 17 października 1997 r. Z kolei, ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1985 r.) ustalała termin wejścia w życie na 1 stycznia 1986 r., a więc wyznaczona przez ustawodawcę *vacatio legis* wynosiła ponad 8 miesięcy. Podobnie art. 50 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 39, poz. 184) przewidywał, że uchwała wchodzi w życie 1 stycznia 1986 r.

4.6.3. Ustawa nowelizująca w istotny sposób zmodyfikowała zasady dotyczące funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w zakresie odnoszącym się do:

- podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne (por. art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej);
- wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału (por. art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej);

- wyboru sędziów Trybunału przez Sejm (por. art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 17 ust. 2 zdanie drugie, art. 19 i art. 20 ustawy o TK);
- postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału (por. art. 1 pkt 5 i 6 oraz art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 i art. 30 ustawy o TK);
- złożenia sędziego TK z urzędu (por. art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej);
- wygaśnięcia mandatu sędziego TK przed upływem kadencji (por. art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej);
- wyznaczania składów orzekających w sprawach zawisłych przed Trybunałem (por. art. 1 pkt 9, art. 2 ust. 1 oraz art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 45 ust. 2 ustawy o TK);
- ustalania większości głosów w podejmowaniu rozstrzygnięć przez Trybunał (por. art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej);
- przebiegu postępowania w sprawach zawisłych przed Trybunałem (por. art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 70 ust. 2, art. 82 ust. 5 i art. 112 ust. 2 ustawy o TK);
- kierowania spraw na rozprawę bądź posiedzenie niejawne (por. art. 1 pkt 11 i 13 oraz art. 4 ustawy nowelizującej);
- wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych (por. art. 1 pkt 10 i 12 oraz art. 2 ust. 2-4 ustawy nowelizującej);
- uchylenia przepisów o postępowaniu w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (por. art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej);
- uprawnień pracowników należących do służby prawnej Trybunału (por. art. 3 oraz art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wymienione regulacje mają fundamentalne znaczenie zarówno dla funkcjonowania organów Trybunału i statusu sędziów sądu konstytucyjnego, jak i trybu postępowania w sprawach zawisłych przed Trybunałem. Przewidują one reguły znacząco odmienne od dotychczasowych (por. omówienie i ocena konkretnych uregulowań zawarta w dalszej części uzasadnienia niniejszego wyroku).

4.6.4. Natychmiastowe wejście w życie omawianych unormowań mogło mieć negatywne konsekwencje dla ich adresatów. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, wynika to z dwóch podstawowych przyczyn.

4.6.5. Po pierwsze, podejmując decyzje co do nowych zasad funkcjonowania Trybunału, ustawodawca nie uwzględnił zastanych okoliczności faktycznych i prawnych, ukształtowanych m.in. na skutek jego wcześniejszych działań.

Ustawa nowelizująca przewidywała, że do podjęcia uchwał przez Zgromadzenie Ogólne oraz wydawania orzeczeń w pełnym składzie Trybunału (co miało być zasadą w odniesieniu do spraw wszczętych wnioskiem) wymagane jest kworum co najmniej 13 sędziów (por. art. 10 ust. 1 i art. 44 ust. 3 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 i 9 ustawy nowelizującej).

W czasie prac nad ustawą nowelizującą w Trybunale zasiadało 10 sędziów, którzy mieli zdolność orzekania i głosowania w ramach Zgromadzenia Ogólnego oraz pełnego składu. Powinno to skłonić ustawodawcę do refleksji, że wprowadzenie do art. 10 ust. 1 i art. 44 ust. 3 ustawy o TK wymagania w postaci kworum 13 sędziów przy równoczesnym braku *vacatio legis*, może doprowadzić do sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny nie będzie zdolny do wykonywania przewidzianych w ustawie kompetencji (por. szczegółowo kolejny punkt uzasadnienia). Ustawodawca jest zobowiązany do stanowienia prawa w sposób odpowiedzialny i z uwzględnieniem istniejących realiów.

4.6.6. Po drugie, wejście w życie ustawy nowelizującej z dniem jej ogłoszenia jest szczególnie rażące w kontekście przepisów przejściowych, które przewidują nakaz stosowania ustawy nowej (z pewnymi modyfikacjami) do spraw „w toku”. Z danych Sekretariatu TK wynika, że liczba spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej wynosi 174, z czego 15 spraw przekazano do rozstrzygnięcia w pełnym składzie, 144 sprawy w składzie 5-osobowym i 15 spraw w składzie 3-osobowym.

Art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy nowelizującej przewiduje, że „w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy”. Oznacza to konieczność ponownego ustalenia składów orzekających we wszystkich sprawach wszczętych i niezakończonych przed 28 grudnia 2015 r. (w tym także w sprawach, w których już odbyły się narady). Ustawa nowelizująca zmodyfikowała m.in. liczbę sędziów w składach orzekających (por. znowelizowany art. 44 ust. 1 ustawy o TK), zasady ustalania pełnego składu Trybunału (por. znowelizowany art. 44 ust. 3 ustawy o TK) i wyznaczania sędziego sprawozdawcy (por. uchylony art. 45 ust. 2 ustawy o TK). W wielu przypadkach są to zasady istotnie odmienne od dotychczas obowiązujących. Należy dodatkowo mieć na względzie, że nadal obowiązują przepisy przejściowe określone w art. 134 ustawy o TK, który nakazuje stosować w sprawach wszczętych

i niezakończonych przed 30 sierpnia 2015 r. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Prezes TK, uprawniony do wyznaczenia składu orzekającego (por. art. 45 ust. 1 ustawy o TK), musiałby dokonać weryfikacji powyżej wskazanych spraw pod kątem zasad wynikających z ustawy nowelizującej, a Sekretariat TK musiałby zrealizować wydawane w rezultacie zarządzenia, w tym poinformować o zmianach uczestników postępowania.

Praktyczne trudności mogą się także pojawić podczas wyznaczania terminów rozpraw. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej, w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie tej ustawy rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której orzeka w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy; jednakże w obydwu przypadkach nie później niż 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy. Natomiast art. 2 ust. 3 i 4 ustawy nowelizującej przewiduje konieczność nowego wyznaczenia wszystkich terminów rozpraw i terminów posiedzeń niejawnych z uwzględnieniem kolejności wpływu wniosków do Trybunału. Art. 4 ustawy nowelizującej wskazuje, że w sprawach, w których do dnia wejścia w życie tej ustawy, skład orzekający nie rozstrzygnął o rozpoznaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym, na wniosek uczestnika postępowania, sprawy rozpoznaje się na rozprawie.

Zastosowanie tych przepisów będzie więc wymagać przede wszystkim analizy wszystkich spraw zawisłych przed Trybunałem pod tym względem, czy złożono w nich wnioski o rozpoznanie ich na rozprawie. Następnie konieczne będzie określenie na nowo już wyznaczonych lub planowanych terminów rozpraw, w tym skoordynowanie terminów wyznaczanych przez przewodniczących poszczególnych składów orzekających w taki sposób, aby respektowały one także zasadę kolejności wpływu. Niezbędne może też okazać się rozdzielenie spraw połączonych do wspólnego rozpoznania ze względu na tożsamość przedmiotu zaskarżenia (z zasady wpływają one bowiem w różnym czasie). Należy w tym kontekście zaznaczyć, że – choć wskazany przepis dotyczy kolejności ustalania spraw zainicjowanych wnioskiem – będzie on miał również istotny wpływ na kolejność rozpatrywania innych spraw zawisłych przed Trybunałem, tj. wszczętych wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej i pytania prawnego (kwestia ta jest szczegółowo analizowana w kolejnym punkcie uzasadnienia).

Mając na uwadze powyższe okoliczności, należy stwierdzić, że wskutek braku *vacatio legis* Trybunał Konstytucyjny został pozbawiony możliwości odpowiedniego przygotowania się od strony organizacyjnej do wymagań wprowadzonych ustawą

nowelizującą. Może to prowadzić do przerw w wykonywaniu określonych w Konstytucji kompetencji Trybunału oraz do przewlekłości postępowań toczących się przed Trybunałem.

Art. 5 ustawy nowelizującej negatywnie oddziałuje także na prawa i obowiązki podmiotów uczestniczących w postępowaniach przed Trybunałem. Wejście w życie opisanych wyżej zmian proceduralnych wywarło istotny wpływ na tok spraw zawisłych przed Trybunałem, a tym samym na prawa i wolności obywateli wnoszących skargi konstytucyjne, jednostek będących stronami postępowań zawisłych przed sądami występującymi z pytaniami prawnymi, jak i podmiotów, w interesie których wystąpili wnioskodawcy, m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich. Ustawodawca nie wyznaczył żadnego okresu adaptacyjnego, w którym adresaci norm przewidzianych w ustawie nowelizującej mogliby przystosować się do nowych uregulowań i zaplanować swoje działania z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym skutków prawnych.

4.6.7. Po trzecie, rozwiązań wprowadzonych przez ustawę nowelizującą nie można ocenić jako „zapowiedzianych” czy „spodziewanych” w dostatecznie długiej perspektywie czasowej.

Raz jeszcze trzeba przypomnieć, że od chwili wniesienia projektu omawianej ustawy do łaski marszałkowskiej do czasu przyjęcia ustawy przez Senat bez poprawek minęło 9 dni. Rozwiązania przewidziane w ustawie nowelizującej wielokrotnie zmieniały się w trakcie posiedzeń parlamentarnych, odbywanych również w godzinach nocnych, w okresie bezpośrednio przed świętami Bożego Narodzenia. Ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu 28 grudnia 2015 r., który w tym samym dniu ją podpisał, zaś w godzinach popołudniowych ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw i weszła w życie. Uchwalenie ustawy nowelizującej nie było poprzedzone debatą publiczną (por. dokonana już analiza przebiegu postępowania legislacyjnego).

4.6.8. W świetle tezy o wyjątkowej tylko dopuszczalności odstępowania od zasady *vacatio legis*, uznanie konstytucyjności przepisu wprowadzającego ustawę w życie z dniem ogłoszenia wymaga wykazania przez ustawodawcę, że uzasadniają to szczególne okoliczności.

W wypadku ustawy nowelizującej ustawodawca nie wskazał ani ważnego interesu publicznego, ani istotnych wartości konstytucyjnych przemawiających za tym, by przepisy dotyczące organizacji sądu konstytucyjnego i trybu postępowania w sprawach zawisłych przed Trybunałem wprowadzić w życie z dniem ich ogłoszenia.

W szczególności nie można uznać, że argumentem usprawiedliwiającym brak *vacatio legis* ustawy nowelizującej była konieczność niezwłocznego wprowadzenia

rozwiązań prawnych dostosowanych „do zamierzeń programowych większości parlamentarnej” (por. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu, s. 4). Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że ustawa – jako akt ogólny – nie powinna występować w roli narzędzia ingerencji w spory polityczne, a w każdym razie nie może zmieniać „reguł gry” w odniesieniu do sporu toczącego się aktualnie, ponieważ grozi to instrumentalizacją ustawy i może stanowić dodatkowy argument za jej niekonstytucyjnością (por. zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego do wyroku z 3 listopada 1999 r., sygn. K 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155). *Vacatio legis* powinna być na tyle długa, by w naturalny sposób uchylone było podejrzenie, że zmiana jest „pochodną partykularnych interesów politycznych aktualnej większości parlamentarnej, identyfikowanych w chwili podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej”, lub też podejrzenie, że ma ona „odwzorowywać model współpracy politycznej partii tworzących aktualną większość parlamentarną” (por. zdanie odrębne sędziego M. Wyrzykowskiego do wyroku o sygn. K 31/06).

Za pominięciem *vacatio legis* nie może też przemawiać pojawiający się w wypowiedziach medialnych argument „uporządkowania i ustabilizowania prac TK” (por. wypowiedź posła S. Piotrowicza, *PiS: Teraz TK ma służyć wszystkim Polakom*, „Rzeczpospolita” z 23 grudnia 2015 r.). Jest bowiem sporne, czy rozwiązania zawarte w ustawie nowelizującej rzeczywiście mogą realizować ten cel (por. niżej). Trybunał podziela stanowisko Prokuratora Generalnego wyrażone w jego pierwotnym stanowisku (cofniętym pismem z 4 marca 2016 r.), że żadne szczególne względy, znajdujące swoją podstawę w wartościach konstytucyjnych, nie przemawiały w przypadku ustawy regulującej ustrój Trybunału Konstytucyjnego za odstąpieniem przez ustawodawcę od wyznaczenia *vacatio legis*.

4.6.9. Podsumowując powyższe ustalenia, Trybunał stwierdza, że brak *vacatio legis* ustawy nowelizującej – wobec rozległości i głębokości wprowadzanych przez nią zmian – uniemożliwił Trybunałowi natychmiastowe dostosowanie się do nich tak, by mógł efektywnie wykonywać powierzone mu konstytucyjnie zadania, a innych zainteresowanych pozbawił możliwości zapoznania się ze zmianami i należytego dostosowania się do nich. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak ustanowienia przez ustawodawcę *vacatio legis* w ustawie nowelizującej narusza konstytucyjne standardy wyznaczone przez zasadę demokratycznego państwa prawnego. Art. 5 ustawy nowelizującej jest więc niezgodny z art. 2 Konstytucji.

4.6.10. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że pierwsza grupa posłów wprost zwróciła się o określenie w niniejszym wyroku minimalnego *vacatio legis* zmian w ustawie o TK na co najmniej 2 miesiące. W opinii KRS, termin ten powinien wynosić 6 miesięcy.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, tego typu sztywne rozwiązanie, obowiązujące bez względu na zakres przedmiotowy ewentualnych zmian, nie byłoby jednak wskazane.

Ustawodawca dysponuje w tej sferze swobodą legislacyjną, ograniczaną przez omówioną zasadę „odpowiedniości” *vacatio legis* z art. 2 Konstytucji. Dodatkowo powinien jednak uwzględnić szczegółowe wytyczne, zawarte w niniejszym wyroku, a zwłaszcza 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).

4.7. Ocena zgodności art. 5 ustawy nowelizującej z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

4.7.1. Pierwszy Prezes SN uznał, że – wobec niezgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w ustawie nowelizującej – art. 5 tej ustawy powoduje, że Konstytucja przestaje być najwyższym prawem w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, a prawem tym staje się ustawa o TK – do czasu stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją na zasadach w tej ustawie określonych. Zdaniem wnioskodawcy, stanowi to „obejście” art. 8 ust. 1 Konstytucji.

4.7.2. Kwestionowany przez wnioskodawcę art. 5 ustawy nowelizującej określa termin wejścia ustawy nowelizującej w życie. Natomiast art. 8 ust. 1 Konstytucji gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 8 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu. Brak *vacatio legis* ustawy nowelizującej nie wywiera wpływu na zasadę nadrzędności Konstytucji. Nadal pozostaje ona najwyższym w hierarchii polskiego prawa aktem prawnym, z którym muszą być zgodne wszystkie akty niższego rzędu (w tym także ustawa o TK).

4.7.3. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 5 ustawy nowelizującej nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

4.8. Ocena zgodności art. 5 ustawy nowelizującej z art. 188 pkt 1 Konstytucji.

4.8.1. Pierwszy Prezes SN, Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowa Rada Sądownictwa wyrazili pogląd, że art. 5 ustawy nowelizującej miał na celu uniemożliwienie Trybunałowi Konstytucyjnemu dokonania kontroli tej ustawy przed jej wejściem w życie, przez co zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 188 pkt 1 Konstytucji.

4.8.2. Art. 188 pkt 1 Konstytucji wskazuje, że „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach (...) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”. Określa on jeden z podstawowych obszarów działalności Trybunału, którym jest hierarchiczna kontrola zgodności norm prawnych z Konstytucją. Przewiduje poddanie ocenie Trybunału – *lege non distinguente* – wszystkich ustaw, bez względu na ich zakres przedmiotowy. W obecnym stanie prawnym nie ma więc wątpliwości, że w zakresie kognicji Trybunału mieści się także ocena konstytucyjności ustawy o TK, przewidzianej w art. 197 Konstytucji.

4.8.3. Oceniając art. 5 ustawy nowelizującej pod względem zgodności z art. 188 pkt 1 Konstytucji, należy uznać, że zaskarżony przepis miał tylko częściowy wpływ na możliwość orzekania przez Trybunał – zamykał bowiem możliwość oceny przepisów tej ustawy przed jej wejściem w życie. Taka intencja ustawodawcy – choć nie wyrażona wprost – wydaje się jednoznacznie wynikać z przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą. Jak wspomniano wyżej, pierwotnie przewidywano jej wejście w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, a *vacatio legis* została całkowicie zniesiona w wyniku poprawki wprowadzonej do projektu kilka dni później na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu, przy sprzeciwie legislatorów sejmowych oraz posłów opozycji.

Art. 5 ustawy nowelizującej nie wykluczał natomiast kontroli konstytucyjności tej ustawy po jej wejściu w życie – jednak tylko na zasadach w niej przewidzianych, co Trybunał Konstytucyjny uznaje za niedopuszczalne (por. cz. III, pkt 1 uzasadnienia niniejszego wyroku).

4.8.4. Biorąc pod uwagę ustalenia poczynione wyżej, w szczególności to, że za odpowiednio długą *vacatio legis* przemawiały waga unormowań wprowadzanych ustawą nowelizującą, potrzeba reorganizacji prac Trybunału oraz możliwość dostosowania się do ustawy wszystkich uczestników postępowań, a także uwzględniając, że za wprowadzeniem ustawy w życie z dniem ogłoszenia nie przemawiał żaden ważny interes publiczny, Trybunał stwierdził, że art. 5 ustawy nowelizującej realizował cel, jakim było utrudnienie czy wręcz uniemożliwienie dokonania kontroli konstytucyjności tej

ustawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wskazane działanie ustawodawcy zmierzało do obejścia art. 188 pkt 1 Konstytucji.

W świetle powyższych okoliczności, należy uznać, że art. 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 188 pkt 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwił Trybunałowi orzekanie o zgodności ustawy nowelizującej z Konstytucją przed jej wejściem w życie.

5. Ocena zmian w zakresie podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK i procesu orzekania przez TK.

5.1. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

5.1.1. Zarzut występowania w znowelizowanej ustawie o TK uregulowań, które uniemożliwiają Trybunałowi rzetelne i sprawne funkcjonowanie, jest podnoszony w czterech z pięciu wniosków inicjujących postępowanie w niniejszej sprawie, a mianowicie we wnioskach: Pierwszego Prezesa SN, drugiej grupy posłów, Rzecznika oraz KRS. Zarzut naruszenia przez ustawodawcę wymogu zapewnienia rzetelności i sprawności działania Trybunału nie występuje we wniosku pierwszej grupy posłów, w którym kwestionowany jest tryb uchwalenia ustawy nowelizującej.

5.1.2. Pierwszy Prezes SN wystąpił o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2, art. 99 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3, 9, 10, 12 lit. a i 14 ustawy nowelizującej, oraz art. 2 tej ostatniej ustawy są niezgodne z art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji w związku z preambułą, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że „tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy”.

5.1.3. Z kolei druga grupa posłów tak sformułowany zarzut odniosła do całej ustawy nowelizującej, zaś w wypadku jego nieuwzględnienia – alternatywnie – do kilku przepisów ustawy o TK po nowelizacji.

W pkt 1 wniosku druga grupa posłów wystąpiła zatem o stwierdzenie, że cała ustawa nowelizująca jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1, art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji „ze względu na wprowadzane zasady funkcjonowania konstytucyjnego organu władzy publicznej prowadzące do jego dysfunkcyjności i braku możliwości rzetelnego wykonywania kompetencji określonych w Konstytucji”. Do przepisów wyrażających podstawowe

założenia ustawy nowelizującej, które przesądzają o niekonstytucyjności całej tej ustawy, druga grupa posłów zaliczyła przepisy zakwestionowane przez Pierwszego Prezesa SN, a ponadto przepisy zwiększające uprawnienia Sejmu w stosunku do sędziów TK (zmiany w zakresie złożenia sędziego z urzędu, stwierdzenia wygaśnięcia jego mandatu, uchylenie odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie przed objęciem stanowiska) oraz przepisy ingerujące w autonomię wewnętrzną Trybunału (zmiany w zakresie postępowania dyscyplinarnego).

Alternatywnie względem tego zarzutu druga grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że:

- art. 10 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10, a także art. 195 ust. 1 Konstytucji oraz z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
- art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych;
- art. 80 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału przez Prezydenta – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji;
- art. 87 ust. 2 i 2a ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 45, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału przez Prezydenta – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji;
- art. 99 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2, art. 190 ust. 5, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

Ponadto druga grupa posłów wniosła o orzeczenie, że art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 45 Konstytucji.

5.1.4. Inaczej ten sam zarzut dotyczący nowych zasad działania Trybunału sformułował Rzecznik Praw Obywatelskich, który zaskarżył przepisy ustawy nowelizującej, a nie – jak uczynili to Pierwszy Prezes SN i druga grupa posłów – przepisy ustawy o TK po nowelizacji. Rzecznik wystąpił m.in. o stwierdzenie, że:

- art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej (zmieniający treść art. 10 ust. 1 ustawy o TK) jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji,
- art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej (zmieniający treść art. 44 ust. 1-3 ustawy o TK) jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1, art. 122 ust. 3 zdanie pierwsze i art. 188 Konstytucji, a także z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391; dalej: Karta),
- art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej (dodający ustęp 2 do art. 80 ustawy o TK) jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 47 Karty,
- art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej (zmieniający treść art. 87 ust. 2 ustawy o TK) jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 47 Karty,
- art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej (zmieniający treść art. 99 ust. 1 ustawy o TK) jest niezgodny z art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 189 i art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Podobnie jak Pierwszy Prezes SN oraz druga grupa posłów, Rzecznik zakwestionował również konstytucyjność art. 2 ustawy nowelizującej, podnosząc, że przepis ten jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 47 Karty.

5.1.5. Natomiast Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o stwierdzenie, że ustawa nowelizująca jest w całości niezgodna m.in. z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że wprowadzone przez tę ustawę rozwiązania prawne uniemożliwiają Trybunałowi funkcjonowanie w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz stanowią przeszkodę do dokonywania przez Trybunał sprawnej i rzetelnej kontroli aktów normatywnych w zakresie ich zgodności z Konstytucją, doprowadzając do paraliżu Trybunału. Z uzasadnienia wniosku KRS wynika, że tak oceniane rozwiązania prawne zawarte są w art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1, art. 99 ust. 1, art. 80 ust. 2 i art. 87 ust. 2 ustawy o TK.

5.1.6. Zarzut dotyczący dysfunkcjonalności większości nowych rozwiązań wprowadzonych do ustawy o TK po nowelizacji został podzielony przez Prokuratora Generalnego w stanowisku z 10 lutego 2016 r., wycofanym pismem z 4 marca 2016 r.

5.2. Przedmiot i wzorce kontroli.

5.2.1. Porównując przedmiot kontroli wskazany w każdym z czterech wniosków, Trybunał stwierdził, że Pierwszy Prezes SN i druga grupa posłów zakwestionowali wybrane przepisy ustawy o TK po nowelizacji, natomiast Rzecznik – przepisy ustawy nowelizującej. Dodatkowo KRS oraz alternatywnie druga grupa posłów zakwestionowali całą ustawę nowelizującą, podnosząc zarzut niekonstytucyjności jej podstawowych założeń.

Jedynym przepisem ustawy nowelizującej, który Pierwszy Prezes SN, Rzecznik i druga grupa posłów zgodnie wskazują jako przedmiot kontroli, jest art. 2 tej ustawy, a zatem przepis, który zawiera regulację intertemporalną.

Pierwszy Prezes SN w ramach jednego (wspólnego) zarzutu ujmuje kilka przepisów, a mianowicie art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK oraz art. 2 ustawy nowelizującej, podnosząc, że wszystkie razem tworzą „instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie”.

Analogiczny zarzut znajduje się we wniosku KRS, przy czym jest on odnoszony do ustawy nowelizującej, której rozwiązania prawne – zdaniem KRS – „uniemożliwiają Trybunałowi Konstytucyjnemu funkcjonowanie w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz stanowią przeszkodę do dokonywania przez Trybunał (...) sprawnej i rzetelnej kontroli aktów normatywnych w zakresie ich zgodności z Konstytucją, doprowadzając do paraliżu Trybunału Konstytucyjnego”. Dopiero z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca ma na myśli art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK, a zatem te same przepisy, które są wskazane w *petitum* wniosku Pierwszego Prezesa SN.

Z kolei druga grupa posłów oraz Rzecznik konstytucyjność każdego z tych przepisów kwestionują odrębnie w ramach różnych, choć co do istoty zbieżnych, zarzutów.

Druga grupa posłów przedmiot kontroli ujmuje przy tym szerzej, gdyż kwestionuje cały ustęp 1 art. 44 ustawy o TK, a nie – jak czyni to Pierwszy Prezes SN – tylko pkt 1 tego ustępu, a ponadto dodatkowo kwestionuje art. 87 ust. 2a ustawy o TK. W uzasadnieniu wniosku drugiej grupy posłów nie ma jednak zarzutów odnoszących się

bezpośrednio do tego ostatniego przepisu, który umożliwia Prezesowi TK skrócenie o połowę terminu „wyczekiwania” na wyznaczenie rozprawy w niektórych sprawach.

Z kolei Rzecznik zakwestionował brzmienie art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej w jeszcze szerszym zakresie, obejmującym zmianę art. 44 ust. 1-3 ustawy o TK, choć w uzasadnieniu wniosku nie ma bezpośrednich zarzutów odnoszących się do art. 44 ust. 2 ustawy o TK. Podobnie w szerszym zakresie zakwestionowane zostało brzmienie art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej, tj. nie tylko w zakresie zmiany brzmienia art. 87 ust. 2 ustawy o TK, ale również dodania art. 87 ust. 2a ustawy o TK. Zarzut niezgodności z Konstytucją tej ostatniej regulacji nie został jednak odrębnie uzasadniony.

Z tych powodów Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w odniesieniu do badania konstytucyjności art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 44 ust. 2, oraz art. 1 pkt 12 lit. b ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dodaje art. 87 ust. 2a ustawy o TK, a pozostałe wskazane wyżej przepisy objąć kontrolą w niniejszej sprawie. Przedmiotem kontroli są zatem:

- art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej i zmieniony art. 10 ust. 1 ustawy o TK,
- art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK, oraz zmieniony art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK,
- art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej oraz dodany art. 80 ust. 2 ustawy o TK,
- art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej oraz zmieniony art. 87 ust. 2 ustawy o TK,
- art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej oraz zmieniony art. 99 ust. 1 ustawy o TK, a także
- art. 2 ustawy nowelizującej.

5.2.2. Rozbieżności między czterema wnioskami inicjującymi postępowanie w niniejszej sprawie dotyczą również wzorców kontroli.

Pierwszy Prezes SN, formułując w tym zakresie jeden zarzut łącznie, jako wzorce kontroli wskazał art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji w związku z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z kolei druga grupa posłów wzorcami kontroli uczyniła art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych w odniesieniu do wszystkich przywołanych wyżej przepisów ustawy o TK po nowelizacji, a ponadto w odniesieniu do art. 10 ust. 1 tej ustawy wzorcem kontroli stał się dodatkowo art. 195 ust. 1 Konstytucji, w odniesieniu do jej art. 87 ust. 2 – art. 45 Konstytucji, a w odniesieniu do jej art. 99 ust. 1 – art. 190 ust. 5 Konstytucji. W wypadku art. 80 ust. 2 i art. 87 ust. 2

ustawy o TK w zakresie, w jakim obejmują wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału przez Prezydenta wzorcem kontroli druga grupa posłów uczyniła również art. 224 ust. 2 Konstytucji. Jako wzorce kontroli art. 2 ustawy nowelizującej druga grupa posłów wskazała art. 2, art. 173 w związku z art. 10, a także art. 45 Konstytucji.

Natomiast Rzecznik jednolicie ujął wzorce kontroli w wypadku zarzutów odnoszących się do art. 1 pkt 9, 10 i 12 oraz art. 2 ustawy nowelizującej, wskazując w tym charakterze art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 Karty. Rzecznik w uzasadnieniu niezgodności tych przepisów z art. 47 Karty nie podniósł jednak nowych argumentów poza tymi, które sformułował na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji, stąd Trybunał postanowił umorzyć postępowanie co do tego pierwszego wzorca kontroli. Dodatkowymi wzorcami kontroli, poza tymi wyżej wskazanymi, Rzecznik uczynił art. 122 ust. 3 zdanie pierwsze i art. 188 Konstytucji w ramach zarzutu odnoszącego się do art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej. Odmienne natomiast wzorce kontroli Rzecznik ujął w odniesieniu do art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, wskazując tu jedynie art. 2 Konstytucji i wywodzoną z tego przepisu zasadę poprawnej legislacji, oraz w odniesieniu do art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej, wskazując jako wzorce kontroli art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 189 i art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa jako wzorce kontroli w ramach tego zarzutu wskazała art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Po rozważeniu wzorców kontroli przywołanych przez wnioskodawców, Trybunał stwierdził, że we wszystkich wnioskach są podnoszone zarzuty naruszenia zasad poprawnej legislacji (por. art. 2 Konstytucji) oraz zasady niezależności Trybunału i jego odrębności od innych władz (por. art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji) w stopniu negatywnie oddziałującym na prawo obywateli do sądu (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz sprawność i rzetelność działania Trybunału (por. preambuła Konstytucji).

Z tego powodu Trybunał uznał, że adekwatnymi wzorcami kontroli zarzutu dysfunkcyjności nowych zasad postępowania przed Trybunałem wyrażonych w art. 1 pkt 3, 9, 10, 12 lit. a i 14 oraz art. 2 ustawy nowelizującej oraz zmienionych art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 i 3, art. 80 ust. 2 i art. 87 ust. 2 i art. 99 ust. 1 ustawy o TK są art. 2 i art. 173 w związku z art. 10 i – w stosunku do wszystkich badanych przepisów z wyjątkiem art. 10 ust. 1 ustawy o TK – art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażona w preambule Konstytucji.

Dodatkowo w odniesieniu do art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej i art. 99 ust. 1 ustawy o TK, wnioskodawcy jako wzorzec kontroli podali art. 190 ust. 5 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jest to zarzut odrębny wobec zarzutu naruszenia wymogu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej, a jego ewentualne uwzględnienie czyniłoby zbędnym ocenę funkcjonalności analizowanego rozwiązania.

Postępowanie co do pozostałych wzorców kontroli, w tym art. 2 w związku z art. 118 ust. 3, art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2 oraz art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji, Trybunał postanowił umorzyć na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na brak należytego uzasadnienia zarzutów. Natomiast wskazany we wniosku drugiej grupy posłów art. 224 ust. 2 Konstytucji został uznany za element argumentacji, a nie podstawę samodzielnych zarzutów.

5.2.3. Z uwagi na to, że wszystkie wymienione przepisy dotyczą sposobu procedowania przez Trybunał w sprawach leżących w jego kompetencji, ocena ich wpływu na rzetelność i sprawność działania tego organu wymaga kompleksowego podejścia.

Trybunał musi zatem ocenić nie tylko konstytucyjność poszczególnych regulacji, tak jak czyni to w większości innych spraw dotyczących kontroli konstytucyjności prawa, ale dodatkowo powinien ocenić je łącznie w takim zakresie, w jakim wyrażają pewną – w założeniu spójną i racjonalną – koncepcję ustawodawcy, dotyczącą nowych zasad działania Trybunału Konstytucyjnego. Poszczególne rozwiązania proceduralne są bowiem ze sobą powiązane i dopiero stwierdzenie, że każde z nich osobno oraz wszystkie razem mają dysfunkcyjny charakter, może prowadzić do orzeczenia ich niekonstytucyjności.

Stwierdzenie niekonstytucyjności nowego mechanizmu procedowania przez Trybunał wymaga najpierw oceny poszczególnych elementów tworzących ten mechanizm, a następnie oceny mechanizmu jako pewnej całości z uwzględnieniem powiązań występujących między jego elementami.

5.3. Konstytucyjny wymóg rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych – ogólna charakterystyka.

5.3.1. Wymóg zorganizowania instytucji publicznych w sposób zapewniający rzetelność i sprawność ich działania, który wynika z preambuły Konstytucji i jest adresowany przede wszystkim do ustawodawcy, był już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Trybunał zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych zarówno czynił bezpośrednim

wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów (zob. wyrok z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25 oraz wyrok o sygn. K 31/06), jak i odwoływał się do niej jedynie pośrednio, uzupełniając argumentację w zakresie oceny unormowań z innymi wzorcami wyrażonymi w części artykułowej Konstytucji (zob. wyroki z: 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109 i 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3 oraz wyrok o sygn. K 12/03).

5.3.2. W sposób najbardziej ogólny sens i znaczenie zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych Trybunał wyjaśnił w wyroku o sygn. K 14/03, w którym stwierdził niekonstytucyjność przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391, ze zm.). Trybunał podkreślił wówczas, 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. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”.

Znaczenie zasady rzetelności i sprawności działania w odniesieniu do sądów Trybunał wyjaśnił z kolei w wyroku o sygn. P 20/04. Trybunał stwierdził, że „ustrój sądów realizować ma, najogólniej rzecz biorąc, dwie najważniejsze wytyczne konstytucyjne, a mianowicie zapewniać sądom jako instytucjom publicznym rzetelność i sprawność. Regulacja ustroju sądów ma służebne znaczenie wobec przysługującego każdemu prawa do rozpatrzenia jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Rzetelność działania sądów oznacza w tym kontekście przede wszystkim ich bezstronność, niezależność i niezawisłość, zaś sprawność – eliminację w miarę możliwości przedłużania się postępowania sądowego ponad uzasadnioną konieczność”. Dodatkowo w wyroku z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147), Trybunał podkreślił, że „docenia wartość, jaką jest sprawność postępowania. Środki, które

mają służyć jej realizacji, nie mogą jednak naruszać podstawowych gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziego oraz ingerować w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. (...) Sprawność postępowania nie może być uważana za wartość uzasadniającą ingerencję w niezawisłość sędziów”. Powyższe ustalenia dokonane w tym orzeczeniu pozostają aktualne w odniesieniu do wszystkich organów władzy sądowej, a zatem również w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku o sygn. K 34/15 zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych została odniesiona bezpośrednio do Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdzono w nim m.in.: „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 konsekwencji ustawowy model postępowania przed sądem konstytucyjnym musi, z jednej strony, uwzględniać specyfikę ustrojowej funkcji Trybunału, z drugiej zaś – zagwarantować efektywność wykonywania przyznanych mu kompetencji”.

5.3.3. Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że swoboda ustawodawcy w zakresie realizacji wymogu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej jest większa w odniesieniu do instytucji, które dopiero są tworzone, zaś jedyną podstawą prawną ich działania są przepisy ustawowe. W wypadku instytucji, których istnienie przewiduje Konstytucja i które działają co najmniej od jej wejścia w życie, swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania ich podstaw prawnych jest znacznie mniejsza. Ustawodawca, z jednej strony, związany jest bowiem zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi wyznaczającymi pozycję tej instytucji w systemie organów państwa, jak również przepisami konstytucyjnymi kształtującymi jej organizację, kompetencje i zasady działania. Z drugiej strony, ustawodawca nie może obniżać dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej. Preambuła Konstytucji zobowiązuje go bowiem do tego, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”, zaś ów obowiązek „zapewnienia” oznacza utrzymywanie istniejącej rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a w razie potrzeby – podwyższanie ich poziomu.

5.4. Pozycja Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów państwa – ogólna charakterystyka.

5.4.1. Ustalenie tego, czy nowe zasady działania TK stwarzają temu organowi możliwość rzetelnej i sprawnej realizacji przypisanych mu kompetencji co najmniej na dotychczasowym poziomie, wymaga określenia pozycji tego organu wyznaczonej przez przepisy Konstytucji. Trybunał jest bowiem organem konstytucyjnym, który został powołany na podstawie Konstytucji i funkcjonuje na podstawie jej przepisów, zaś jego celem jest ochrona tejże Konstytucji, jej nadrzędności i szczególnej mocy prawnej, jak również ochrona praw i wolności, które Konstytucja gwarantuje jednostce.

5.4.2. Wprowadzenie w Polsce w latach osiemdziesiątych XX w. sądowej kontroli konstytucyjności prawa było ważnym elementem procesu demokratyzacji ustroju politycznego państwa. Należy bowiem przypomnieć, że głównym powodem odrzucenia idei sądownictwa konstytucyjnego w okresie PRL była przyjęta wówczas koncepcja jednolitej władzy państwowej i nadrzędnej pozycji Sejmu w strukturze organów państwa. W ówczesnej doktrynie prawa dominowało przekonanie, że w państwie typu socjalistycznego zgodność prawa z Konstytucją „występuje niejako z natury rzeczy, bez konieczności budowania jakichkolwiek dalszych zabezpieczeń” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 50). Wszelkie formy pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw były traktowane jako „ograniczenie przedstawicielstwa narodu przez organ stojący tym samym nad organem zwierzchniej władzy narodu” (S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw*, „Państwo i Prawo” nr 12/1948, s. 13). Dopiero kryzys polityczny lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w., który uświadomił problem braku instytucjonalnych gwarancji praw obywatelskich, stworzył warunki do wprowadzenia w Polsce najpierw sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, a później sądowej kontroli konstytucyjności prawa (zob. E. Zwierzchowski, *Geneza oraz organizacja i funkcjonowanie sądowej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w Polsce*, „Studia Iuridica Silesiana” nr 7/1990, s. 10-11). Wyrazem demokratyzacji ustroju państwa było powołanie do życia instytucji kontrolujących działania państwa i stojących na straży praw obywateli. W ten sposób najpierw ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8) utworzono Naczelny Sąd Administracyjny. Następnie ustawą z dnia 8 października 1980 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 22, poz. 81) stworzono podstawy prawne powołania Najwyższej Izby Kontroli, zaś kolejną ustawą

z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 11, poz. 83) wprowadzono do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.; dalej: Konstytucja PRL) przepisy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.

Art. 33^a dodany tą ustawą do Konstytucji PRL nie przesądzał miejsca Trybunału w systemie organów państwa, jak również nie określał jego kompetencji w sposób wyczerpujący. Jego treść uświadamiała jednak kompromisowość przyjętego wówczas modelu kontroli konstytucyjności prawa. Z jednej strony, sędziom TK zapewniono niezawisłość i podległość jedynie Konstytucji (por. art. 33^a ust. 5 Konstytucji PRL). Z drugiej strony, orzeczeniom Trybunału o niekonstytucyjności ustaw nadano nieostateczny charakter, dopuszczając możliwość ich oddalenia przez Sejm (por. art. 33^a ust. 2 Konstytucji PRL). W ówczesnie obowiązującej Konstytucji PRL nie przesądzono również wielu podstawowych kwestii ustrojowych dotyczących choćby liczby sędziów TK, ich kadencji czy funkcjonujących w ramach Trybunału organów. To ustawodawca zwykły – zgodnie z art. 33^a ust. 6 Konstytucji PRL – miał określić „właściwość, ustroj i postępowanie Trybunału Konstytucyjnego”. Stąd też upoważnienie ustawodawcy do uregulowania nie tylko kwestii proceduralnych, ale również ustrojowych i kompetencyjnych *de facto* osłabiało pozycję ówczesnego Trybunału względem władzy ustawodawczej.

Pierwsza ustawa o TK z 1985 r. została wydana trzy lata po wprowadzeniu tej instytucji do ówczesnej Konstytucji, zaś druga – już po uchwaleniu obecnie obowiązującej Konstytucji (zob. ustawa o TK z 1997 r.).

5.4.3. Konstytucja z 1997 r. zaliczyła Trybunał do organów sprawujących władzę sądowniczą, jako jedną z trzech władz podzielonych i równoważnych (por. art. 10 Konstytucji). Jednocześnie przesądziła, że Trybunał należy do władzy odrębnej i niezależnej od innych władz (por. art. 173 Konstytucji), zaś zasiadający w nim sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji (por. art. 195 ust. 1 Konstytucji).

Obecnie obowiązująca Konstytucja nie upoważnia już ustrojodawcy do określenia właściwości i ustroju Trybunału Konstytucyjnego, bo kwestie te w sposób wystarczająco precyzyjny reguluje samodzielnie. Nie jest zatem konstytucyjnie dopuszczalne ani modyfikowanie przez ustawodawcę kompetencji Trybunału, ani określanie jego pozycji w systemie organów państwa. Zgodnie natomiast z art. 197 Konstytucji, ustawa powinna określać „[o]rganizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed

Trybunałem”. Są to zarazem kwestie, które w ten sposób powinny zostać przez ustrojodawcę uregulowane, by działaniu tej instytucji publicznej – jak stanowi preambuła Konstytucji – „zapewnić rzetelność i sprawność”. Dyspozycję wspomnianego art. 197 Konstytucji realizuje w obecnym stanie prawnym analizowana ustawa o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą.

Podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, które aktualnie wyznaczają pozycję TK w systemie organów państwa, są zatem zasada podziału władzy (por. art. 10 Konstytucji) oraz zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej (por. art. 173 Konstytucji). Pierwsza z tych zasad uzupełniona jest o formułę „równoważenia się” władz, która oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie się ich funkcji. Każda z władz powinna dysponować instrumentami pozwalającymi jej hamować działania pozostałych władz. Równoważenie się władz jest ponadto wzbogacone przez wymaganie „współdziałania władz”, o którym mowa we wstępie do Konstytucji. Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania „w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych” (wyrok o sygn. K 34/15; podobnie – wyrok o sygn. Kp 1/15). Wymóg „współdziałania władz” musi jednak odbywać się z poszanowaniem szczególnej pozycji władzy sądowniczej. O ile bowiem w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz (zob. orzeczenia z: 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39; 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK ZU w 1995 r., cz. II, poz. 35; wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). Odrębność i niezależność władzy sądowniczej nie może jednak prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji (zob. wyroki o sygn. K 8/99, K 12/03 i K 45/07) oraz przynajmniej pośrednio z wymogu „współdziałania władz”, o czym stanowi wstęp do Konstytucji.

Niezależność Trybunału, tak silnie wyeksponowana w obecnie obowiązującej Konstytucji, wymaga szczególnej ochrony z dwóch powodów.

Po pierwsze, gwarantuje ona Trybunałowi konieczną swobodę w zakresie kontroli działalności prawodawczej parlamentu i innych organów władzy publicznej co do zgodności z Konstytucją i innymi aktami prawnymi. Tym samym Trybunał może pełnić powierzoną mu przez ustrojodawcę funkcję gwaranta nadrzędnej pozycji

Konstytucji, której to funkcji żaden inny organ państwa, w tym również ustawodawca, nie może go pozbawić.

Po drugie, niezależność gwarantuje Trybunałowi możliwość skutecznej ochrony praw i wolności jednostek poprzez orzekanie o niekonstytucyjności przepisów, które owe prawa i wolności naruszają. Tym samym Trybunał może pełnić drugą powierzoną mu funkcję, a mianowicie funkcję gwaranta konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Niezależność sądu konstytucyjnego jest zatem warunkiem efektywnej kontroli konstytucyjności prawa, stąd zdarza się, że jest ona przedmiotem ataków ze strony organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Przypadki kryzysów konstytucyjnych będących następstwem decyzji politycznych paraliżujących działalność sądów konstytucyjnych zostały w sposób szczegółowy i kompleksowy opisane w opinii przedłożonej w niniejszej sprawie przez HFPC. Miały one miejsce zarówno w okresie międzywojennym (przykład Austrii), jak również współcześnie – w państwach Ameryki Południowej i Azji (przykład Peru, Ekwadoru, Indii) oraz w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (przykład Rosji, Białorusi, Rumunii, Węgier i Słowacji). W większości z tych państw podjęto próbę podporządkowania sądu konstytucyjnego rządowi i większości parlamentarnej poprzez ograniczenie jego kompetencji oraz ingerencję w sposób procedowania i skład personalny. Efektem tych działań stało się obniżenie standardów ochrony praw jednostki oraz naruszenie zasad fundamentalnych dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, takich jak zasady trójpodziału władzy. Stąd w konkluzji swojej opinii HFPC podkreśliła, że w jej ocenie „doświadczenia innych państw, szczególnie Europy Środkowo-Wschodniej, wskazują, że pośpieszne i nakierowane na ograniczenie pozycji sądu konstytucyjnego zmiany prawa mogą skutkować poważnym kryzysem konstytucyjnym i zaburzeniem mechanizmów równoważenia się władzy”.

5.4.4. Jak stwierdził Trybunał w ostatnio wydanych wyrokach o sygn. K 34/15 i K 35/15, „Zabezpieczeniem zasady nadrzędności [K]onstytucji, a w ostatecznym rozrachunku także wolności i praw człowieka, jest m.in. sądowa kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez organ niezależny oraz odrębny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sądownictwo konstytucyjne w europejskiej kulturze prawnej od samego początku jego powstania pomyślane było jako zabezpieczenie jednostek przed «tyranią większości» i gwarant zwierzchności prawa nad zwierzchnością siły. Po doświadczeniach totalitarnych rządów nie budzi wątpliwości, że nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji w zakresie podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne

z ustawą zasadniczą, także wtedy, gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić”. W niniejszej sprawie Trybunał pogląd ten w pełni podtrzymuje. W ten sposób zdefiniowana istota kontroli konstytucyjności prawa stanowi punkt wyjścia badania zarzutów zgłoszonych w niniejszej sprawie.

5.5. Zarzut dysfunkcjonalności art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej i zmienionego art. 10 ust. 1 ustawy o TK.

5.5.1. Zaskarżone przepisy.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o TK, zmienionym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, „Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

5.5.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, art. 10 ust. 1 ustawy o TK nie sprzyja sprawności działania Trybunału, ponieważ Zgromadzenie Ogólne może „nie być zdolne do podjęcia niektórych uchwał, tak wobec braku wymaganej większości, jak i braku wymaganego kworum”.

W opinii drugiej grupy posłów, „potencjalnym skutkiem wejścia w życie kwestionowanego przepisu jest całkowity paraliż funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego we wszystkich sprawach zastrzeżonych przez [r]egulamin TK do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego, tj. zarówno w sprawach budżetowo-finansowych, organizacyjnych, jak i osobowych”. Druga grupa posłów podniosła również, że – w razie konieczności wyłączenia więcej niż dwóch sędziów, ich choroby lub ich niemożności udziału w Zgromadzeniu Ogólnym z innych przyczyn – organ ten nie będzie dysponował kworum wymaganym do podjęcia uchwały.

Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej „godzi w sprawność podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie jest nie tylko (...) dysfunkcjonalne, lecz może również w skrajnych przypadkach prowadzić do paraliżu działania konstytucyjnego organu”.

Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że kwestionowany przepis jest „rozwiązaniem nieracjonalnym, mogącym w praktyce stanowić przeszkodę

uniemożliwiająca podejmowanie uchwał niezbędnych dla funkcjonowania Trybunału (...). Może to rodzić istotne konsekwencje prawne, ponieważ niepodjęcie uchwały np. w przedmiocie projektu dochodów i wydatków Trybunału w odpowiednim terminie może uniemożliwić Trybunałowi wykonywanie funkcji orzeczniczych, do których został powołany”.

Prokurator Generalny w swoim pierwotnym stanowisku (cofniętym 4 marca 2016 r.) stwierdził, że art. 10 ust. 1 ustawy o TK po nowelizacji jest „rozwiązaniem nie tylko prowadzący[m] do wewnętrznej niespójności ustawy, lecz też dysfunkcyjnym, niepragmatycznym i nieracjonalnym”.

5.5.3. Przebieg prac legislacyjnych.

Powody zmiany treści art. 10 ust. 1 ustawy o TK przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej nie zostały wyjaśnione w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejm). Autorzy projektu stwierdzili jedynie: „Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK powinno funkcjonować i podejmować uchwały w większym niż obecnie składzie i wyższą większością głosów. Stąd zmiana normy podnosząca skład do 13 sędziów, a większość decyzyjną na poziomie większości 2/3 głosów”.

Projektodawcy podkreślili zatem konieczność dokonania zmiany, nie wyjaśniając, z czego ona wynika.

W toku postępowania ustawodawczego negatywnie nową treść art. 10 ust. 1 ustawy o TK zaopiniowali: KRS, PG, KRRP, Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) oraz BL Kancelarii Senatu.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w opinii z 16 grudnia 2015 r., zwracając uwagę na brak wyjaśnienia w uzasadnieniu projektu ustawy powodów zmiany art. 10 ust. 1 ustawy o TK, stwierdziła, że „wprowadzone wymogi muszą być uznane za mające charakter arbitralny. Ich celem jest uniemożliwienie podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego w obecnym (...) składzie. Oznacza to ograniczenie marginesu autonomii decyzyjnej Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w zakresie spraw dyscyplinarnych oraz decyzji dotyczących mandatu sędziego TK” (s. 2 opinii HFPC).

Krajowa Rada Sądownictwa w opinii z 18 grudnia 2015 r. uznała, że proponowane nowe brzmienie art. 10 ust. 1 ustawy o TK jest „rozwiązaniem nieracjonalnym, mogącym w praktyce stanowić przeszkodę uniemożliwiającą podejmowanie uchwał niezbędnych dla funkcjonowania Trybunału”, co „może

doprowadzić do destabilizacji i dezorganizacji Trybunału Konstytucyjnego, wpływając negatywnie na możliwość wykonywania podstawowych czynności orzeczniczych. Projektowane rozwiązanie stanowi ponadto zagrożenie zagwarantowanej w Konstytucji niezależności Trybunału Konstytucyjnego, albowiem wprowadzenie – nieznanego innemu gremium – wymagania uzyskania blisko 90% głosów jego członków dla podjęcia uchwały w każdej sprawie, przekracza organizacyjne i techniczne możliwości obradowania i podejmowania uchwał. Niestawienie się na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego choćby trojga sędziów spowoduje, że organ ten nie będzie władny podjąć skutecznej uchwały w żadnej sprawie” (s. 2 opinii KRS).

Prokurator Generalny w piśmie z 21 grudnia 2015 r. stwierdził, że wprowadzenie wymogu podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów TK „może doprowadzić do paraliżu decyzyjnego tego gremium. Wystarczy bowiem nieobecność trzech sędziów Trybunału z powodu przemijającej niedyspozycji wywołanej choćby chorobą, a Zgromadzenie Ogólne pozbawione zostanie możliwości podejmowania uchwał” (s. 6 opinii PG).

Krajowa Rada Radców Prawnych w opinii z 21 grudnia 2015 r. podniosła, że zarówno podwyższenie progu większości, wymaganej do podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne, jak i podwyższenie kworum „negatywnie odbije się na efektywności działania tego gremium” oraz może „wywołać dysfunkcyjne skutki w obszarze wykonywania (...) zadań Zgromadzenia, a w konsekwencji prowadzić do poważnych zaburzeń w funkcjonowaniu całego Trybunału. Nie można przy tym pominąć faktu, iż w lakonicznym uzasadnieniu projektu wnioskodawcy nie przedstawili w istocie żadnej merytorycznej argumentacji, która przemawiałaby za wprowadzeniem tak poważnej zmiany” (s. 2 opinii KRRP).

Z kolei BL Kancelarii Senatu w opinii z 23 grudnia 2015 r. zaakcentowało dysfunkcjonalność rozwiązania przyjętego w art. 10 ust. 1 ustawy o TK w kontekście powierzenia Zgromadzeniu Ogólnemu kompetencji w zakresie uruchomienia procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK. W opinii tej podniesiono, że „jeżeli z braku wymaganego kworum (13 sędziów), wywołanego np. chorobą tudzież innymi przeszkodami dotyczącymi więcej niż dwóch sędziów, Zgromadzenie Ogólne nie będzie w stanie podjąć uchwały o wystąpieniu z wnioskiem do Sejmu, proces obsady zwolnionego stanowiska sędziego będzie wstrzymany” (s. 3-4 opinii BL Kancelarii Senatu).

Podsumowując, Trybunał stwierdza, że rozwiązanie przewidujące podejmowanie przez Zgromadzenie Ogólne uchwał większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów TK zostało zaopiniowane negatywnie przez wszystkie podmioty przedstawiające stanowisko do druku sejmowego nr 122/VIII kadencja Sejmu. Zgodnie wskazały one, że proponowany art. 10 ust. 1 ustawy o TK jest dysfunkcyjny, arbitralny i może doprowadzić do paraliżu decyzyjnego Trybunału. Autorzy projektu ustawy w jej uzasadnieniu nie wskazali choćby jednego argumentu na rzecz racjonalności i funkcjonalności tego rozwiązania.

5.5.4. Sposób podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne – ogólna charakterystyka, zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

Art. 10 ust. 1 ustawy o TK przed nowelizacją przewidywał podejmowanie przez Zgromadzenie Ogólne uchwał „zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału”. Podobnie wcześniej obowiązująca ustawa o TK z 1997 r. przewidywała, że Zgromadzenie Ogólne „podejmuje uchwały, jeżeli bierze w nim udział co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, w tym prezes lub wiceprezes Trybunału” (por. art. 14 ust. 2) oraz że uchwały tego organu „zapadają zwykłą większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej” (por. art. 14 ust. 6).

W poprzednim stanie prawnym do podjęcia uchwały przez Zgromadzenie Ogólne – co do zasady – konieczna więc była obecność co najmniej 10 sędziów TK, z których więcej poparło uchwałę aniżeli było jej przeciwnych. Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej do podjęcia przez Zgromadzenie Ogólne uchwały – co do zasady – konieczna jest obecność co najmniej 13 sędziów, z których 2/3, czyli co najmniej 9 sędziów, zagłosuje za uchwałą. Jest to zatem swoista podwójnie kwalifikowana większość, obejmująca wymogi zarówno co do kworum (13 z 15 sędziów), jak i większości głosów potrzebnej do podjęcia uchwały (większość 2/3).

5.5.5. Ocena zgodności art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej i zmienionego art. 10 ust. 1 ustawy o TK. z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 Konstytucji.

Rozstrzygnięcie zarzutu dysfunkcyjności art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej i art. 10 ust. 1 ustawy o TK wymaga na wstępie ustalenia spraw, w których Zgromadzenie Ogólne zobowiązane jest do podejmowania uchwał, a zatem spraw, w których badany przepis będzie znajdował zastosowanie.

Zgodnie z art. 8 ustawy o TK, uchwały Zgromadzenia Ogólnego są podejmowane w następujących sprawach:

- zatwierdzania informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa, corocznie przedkładanej Sejmowi,
- wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK,
- wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz pozbawienie wolności sędziego Trybunału,
- stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK (po nowelizacji: przygotowania wniosku do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału w przypadkach określonych w art. 36 ust. 1 ustawy o TK w nowym brzmieniu),
- stwierdzenia utraty statusu sędziego TK w stanie spoczynku,
- uchwalenia regulaminu TK,
- uchwalenia statutu Biura TK,
- uchwalenia projektu dochodów i wydatków TK,
- wykonywania innych czynności, przewidzianych dla Zgromadzenia Ogólnego w ustawie i regulaminie TK.

Tylko w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz pozbawienie wolności sędziego TK ustawa odmiennie określa zasady podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne. W obu tych sprawach organ ten podejmuje uchwały większością bezwzględną (por. art. 27 ust. 1 ustawy o TK). W pozostałych wyżej wymienionych sprawach uchwały podejmowane są zgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 1 ustawy o TK, czyli – w stanie prawnym wprowadzonym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej – większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów TK. To znaczy, że brak kworum czyni ten organ niezdolnym do korzystania z przyznanej mu kompetencji uchwałodawczej, zaś nieosiągnięcie w trakcie głosowania wymaganej większości 2/3 głosów uniemożliwia podjęcie uchwały w danej sprawie.

Analizując sprawy, w których ustawodawca zobowiązał Zgromadzenie Ogólne do podjęcia uchwały, należy stwierdzić, co następuje:

Po pierwsze, większość uchwał Zgromadzenia Ogólnego powinna zostać podjęta w ściśle określonych ramach czasowych:

- uchwałę w sprawie wyboru kandydatów na stanowiska Prezesa TK i Wiceprezesa TK należy podjąć w ostatnim miesiącu kadencji urzędujących Prezesa TK i Wiceprezesa TK, a w razie wcześniejszego opróżnienia tych stanowisk – w terminie 21 dni (por. art. 12 ust. 2 w związku z art. 8 pkt 2 ustawy o TK);

- corocznie Zgromadzenie Ogólne powinno podjąć uchwałę zatwierdzającą informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK (por. art. 6 ust. 1 w związku z art. 8 pkt 1 ustawy o TK) oraz uchwalić projekt dochodów i wydatków TK (por. art. 8 pkt 8 ustawy o TK);
- uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz na pozbawienie wolności sędziego TK Zgromadzenie Ogólne powinno podjąć nie później niż w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku (por. art. 27 ust. 1 w związku z art. 8 pkt 3 ustawy o TK);
- uchwałę w sprawie wygaśnięcia mandatu sędziego TK oraz w sprawie utraty statusu sędziego TK w stanie spoczynku należy podjąć niezwłocznie w przypadku zrzeczenia się przez sędziego TK urzędu lub stanu spoczynku, skazania sędziego TK prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub prawomocnego orzeczenia o złożeniu sędziego TK z urzędu lub pozbawieniu go stanu spoczynku (por. art. 36 ust. 1 pkt 2 i art. 41 ustawy o TK).

Dodatkowe terminy wynikają z ustaw szczególnych (np. projekt dochodów i wydatków budżetowych Trybunału powinien zostać uchwalony w terminach wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

W tych wszystkich wypadkach ustawodawca jest zobowiązany tak ukształtować sposób podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne, zarówno jeśli chodzi o kworum potrzebne do podjęcia uchwały, jak i wymaganą większość głosów, by zapewnić realną możliwość podjęcia tych uchwał w wyznaczonych ramach czasowych. Podwyższając kworum oraz większość głosów potrzebną do podjęcia uchwały, bez jednoczesnego uelastycznienia terminów wyznaczonych Zgromadzeniu Ogólnemu, ustawodawca zwiększa ryzyko wystąpienia braku prawnych możliwości podjęcia przez ten organ wymaganej decyzji w terminach określonych prawem.

Po drugie, uchwalenie podstawowych dla funkcjonowania TK dokumentów, tj. regulaminu TK i statutu Biura TK, oraz dokonywanie zmian w treści tych dokumentów również wymaga – w świetle przepisów ustawy o TK po nowelizacji – podjęcia przez Zgromadzenie Ogólne uchwały większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów. Podwójnie kwalifikowana większość nigdy nie była i nie jest przewidziana podczas uchwalania przepisów regulaminowych i statutowych w instytucjach publicznych. Taka forma usztywniania treści regulaminów i statutów jest bowiem sprzeczna z istotą

tych dokumentów, które powinny być zmieniane w sposób elastyczny, dostosowany do potrzeb zapewnienia sprawności i efektywności działania danego organu. Stąd regulamin SN uchwalany jest przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN zwykłą większością głosów (por. art. 16 § 3 w związku z art. 3 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.). Podobnie regulamin wewnętrznego urzędowania NSA uchwalany jest przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy liczby jego członków (por. art. 43 w związku z art. 46 § 5 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2014 r. poz. 1647, ze zm.; dalej: p.u.s.a.). Wymóg podwójnie kwalifikowanej większości głosów jest zatem sprzeczny z istotą zmian przepisów regulaminowych i statutowych, jak również nie jest przewidziany w przypadku zmiany analogicznych przepisów przez pozostałe najwyższe organy władzy sądowniczej. Ponadto brak możliwości zmiany regulaminu TK, który reguluje procedurę postępowania z wnioskami, pytaniami prawnymi i skargami konstytucyjnymi, w sytuacji gdy zachodzi taka potrzeba, może negatywnie oddziaływać na proces rozstrzygania spraw przez Trybunał.

Po trzecie, zasady podejmowania uchwał przewidziane w art. 10 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, są niespójne z regułami przewidzianymi w innych przepisach, a różnice nie uwzględniają znaczenia głosowanej materii. Należy mianowicie zauważyć, że uchwała Zgromadzenia Ogólnego wyrażająca zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz na pozbawienie wolności sędziego TK jest obecnie podejmowana bezwzględną większością głosów z wyłączeniem sędziego, którego wniosek dotyczy (por. art. 27 ust. 1 i 3 ustawy o TK), poprzednio natomiast zapadała większością 2/3 sędziów TK uczestniczących w Zgromadzeniu Ogólnym (por. art. 7 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.). Aktualne przepisy zrywają więc z zasadą, że tego rodzaju uchwały wymagają w ramach Zgromadzenia Ogólnego większego poparcia aniżeli pozostałe uchwały, które podejmowane były przez ten organ zwykłą większością głosów. Obecnie znacznie łatwiej jest Zgromadzeniu Ogólnemu pozbawić sędziego TK podstawowych gwarancji jego niezawisłości (wymaga to uzyskania jedynie 6 głosów), aniżeli podjąć decyzje w takich sprawach organizacyjno-technicznych, jak zatwierdzenie informacji rocznej, uchwalenie regulaminu TK czy statutu Biura TK (w wypadku których trzeba uzyskać 9 głosów). Tymczasem podwyższenie standardów w odniesieniu do pierwszego typu uchwał jest uzasadnione ze względu na to, że uchwała Zgromadzenia Ogólnego, wyrażająca zgodę na pociągnięcie

do odpowiedzialności karnej oraz na pozbawienie wolności sędziego TK, *de facto* uchyla immunitet formalny sędziego TK i przywilej nietykalności, a zatem dwie gwarancje jego niezawisłości przyznane przez art. 196 Konstytucji.

Po czwarte, ustawodawca nie przewidział żadnych rezerwowych sposobów podjęcia decyzji przez inny organ na wypadek, gdyby Zgromadzenie Ogólne – z uwagi na brak wymaganego kworum lub wymaganej większości głosów – nie było w stanie podjąć stosownej uchwały. Takie powierzenie jednemu organowi wyłącznej kompetencji w zakresie podejmowania decyzji w danej sprawie zobowiązuje ustawodawcę do ustanowienia optymalnej procedury w tym zakresie. Podwyższanie wymagań dla podjęcia decyzji, w tym formułowanie warunków utrudniających podjęcie decyzji, jest możliwe tylko wówczas, gdy zostanie w należyty sposób uzasadnione. Zbyt wygórowane wymagania mogą bowiem uniemożliwić organowi podjęcie decyzji, co – wobec braku procedury alternatywnej – może prowadzić do faktycznego pozbawienia go prawnie przypisanej mu kompetencji. W wypadku art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej i przewidzianej w nim zmiany art. 10 ust. 1 ustawy o TK projektodawcy nie podali żadnego uzasadnienia podwyższenia wymagań co do podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne. W tej sytuacji należy uznać, że wprowadzając wymóg podwójnie kwalifikowanej większości dla podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne oraz jednocześnie nie przewidując alternatywnej procedury decyzyjnej, ustawodawca co najmniej godził się na to, że w sprawach, w których wymogu tego nie uda się zrealizować, uchwała przewidziana przez ustawę nie zostanie podjęta.

Po piąte, przeciwko zaskarżonemu rozwiązaniu przemawiają względy pragmatyczne i doświadczenie życiowe. Wymóg udziału w Zgromadzeniu Ogólnym co najmniej 13 sędziów mógłby zostać uznany za możliwy do spełnienia tylko wówczas, gdyby za mało prawdopodobną uznać sytuację, gdy w Zgromadzeniu Ogólnym w tym samym czasie nie może uczestniczyć więcej niż dwóch sędziów TK oraz gdyby za pewną uznać sytuację, gdy Zgromadzenie Ogólne liczy zawsze co najmniej 13 sędziów. Tymczasem pierwszej z tych sytuacji nie można uznać za mało prawdopodobną, bo może się zdarzyć, że 3 sędziów TK z różnych powodów, w tym także zdrowotnych, nie będzie mogło w tym samym czasie uczestniczyć w Zgromadzeniu Ogólnym. Również drugiej sytuacji nie można uznać za pewną, gdyż jeśli Sejm opóźni się z wyborem sędziów TK na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła, lub jeśli Prezydent opóźni się z przyjęciem ślubowania od sędziów TK wybranych przez Sejm, to Zgromadzenie Ogólne może liczyć mniej sędziów niż 13 wymaganych do podjęcia uchwały. Treść art. 10 ust. 1

ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej nie uwzględnia obu tych sytuacji, których zaistnienie jest możliwe, a w tym drugim wypadku ma nawet miejsce obecnie.

W tym kontekście należy zauważyć, że Trybunał jest zaliczany do tej samej kategorii organów władzy sądowniczej, co sądy. Choć przyjmowane przez ustawodawcę rozwiązania dotyczące sądów i trybunałów nie muszą być identyczne, to jednak niedopuszczalne jest odmienne regulowanie tych samych kwestii w sytuacji, gdy nie jest to uzasadnione specyfiką jednego z tych segmentów władzy sądowniczej. Zgromadzenie Ogólne jest organem podobnie ukształtowanym i wyposażonym w analogiczne kompetencje jak zgromadzenia ogólne sędziów innych sądów. Zbliżona (choć niekoniecznie identyczna) powinna być zatem procedura podejmowania decyzji przez ten organ, zwłaszcza że wcześniej tak właśnie to wyglądało. Tymczasem art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej wprowadził do art. 10 ust. 1 ustawy o TK podwójnie kwalifikowaną większość podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne, która jest znacznie wyższa od tej przewidzianej dla zgromadzeń ogólnych sędziów innych sądów. Uchwały zgromadzenia ogólnego sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA (por. art. 24 § 3 i art. 46 § 5 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2014 r. poz. 1647, ze zm.), podobnie jak uchwały zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji oraz zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu (por. art. 33 § 5 i art. 35 § 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) zapadają bezwzględną większością głosów. Natomiast uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN zapadają zwykłą większością głosów (por. art. 16 § 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.). W tej sytuacji wprowadzenie wymogu podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów TK i tym samym bezpodstawne zróżnicowanie podejmowania decyzji przez analogiczne organy należące do tej samej władzy sądowniczej musi być uznane za arbitralne i pozbawiające ten organ możliwości sprawnego działania.

Podsumowując, należy stwierdzić, że specyfika spraw, w których Zgromadzenie Ogólne zobowiązane jest do podjęcia uchwały, wymaga od ustawodawcy stworzenia odpowiedniej procedury decyzyjnej. Wprowadzenie podwójnej kwalifikowanej większości, utrudniające – a niekiedy i uniemożliwiające – podjęcie stosownej uchwały

nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, a tym samym musi być uznane za arbitralne i naruszające wymóg zapewnienia sprawności działania tego organu. Rozwiązanie to dodatkowo deprecjonuje znaczenie uchwał Zgromadzenia Ogólnego podejmowanych w najważniejszych sprawach ustrojowych, tj. wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego TK oraz na pozbawienie go wolności, w porównaniu do uchwał o charakterze organizacyjno-technicznym.

Wobec powyższego art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej i zmieniony art. 10 ust. 1 ustawy o TK są niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 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.

5.6. Zarzut dysfunkcjonalności art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK, oraz art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK.

5.6.1. Zaskarżone przepisy.

Art. 44 ust. 1-3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej brzmi następująco:

„1. Trybunał orzeka:

- 1) w pełnym składzie, chyba że ustawa stanowi inaczej;
- 2) w składzie 7 sędziów Trybunału w sprawach:
 - a) wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym,
 - b) zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- 3) w składzie 3 sędziów Trybunału w sprawach:
 - a) nadania dalszego biegu lub odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej oraz wnioskowi podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji,
 - b) wyłączenia sędziego.

2. Jeśli sprawa, o której stanowi ust. 1 pkt 2 i 3, jest szczególnie zawiła lub o szczególnej doniosłości, możliwe jest przekazanie jej do rozstrzygnięcia w pełnym składzie. O przekazaniu rozstrzyga Prezes Trybunału, także na wniosek składu orzekającego.

3. Orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału”.

5.6.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, orzekanie przez Trybunał w pełnym składzie wymagającym udziału co najmniej 13 sędziów TK oznacza, że „tempo jego prac ulegnie ograniczeniu – z jednej strony wobec niemożności kierowania spraw do trzech zespołów orzekających złożonych z 5 sędziów, z drugiej zaś wobec trudności, jakie mogą wiązać się ze zbudowanej wymaganej dla wydania orzeczenia większości 2/3 głosów”. Wnioskodawca dochodzi do wniosku, że w rezultacie stosowania art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o TK nastąpi „znaczące ograniczenie sprawności orzekania. Nie można wykluczyć przypadków, w których – wobec braku większości – orzeczenie nie zostanie wydane, co stanowiłoby swoistą odmowę rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego i tym samym naruszenie art. 8 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a także naruszenie prawa do sądu”.

W opinii drugiej grupy posłów, art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK to „konstrukcja w najwyższym stopniu dysfunkcjonalna, a konsekwencją jej wprowadzenia musi być – grożące paraliżem – obniżenie sprawności funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w stopniu uniemożliwiającym wykonywanie jego konstytucyjnych zadań”. Druga grupa posłów stwierdziła również, że przepis ten stanowi wyraz nadmiernej ingerencji prawodawcy w sferę niezależności władzy sądowniczej, bo skutkiem jego obowiązywania jest faktyczne uniemożliwienie Trybunałowi efektywnego wykonywania jego konstytucyjnych funkcji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał ponadto, że art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej, uniemożliwiający Trybunałowi rozpoznawanie spraw w rozsądnym terminie, jest sprzeczny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z wyrażoną w tym przepisie zasadą rozpoznawania spraw sądowych bez nieuzasadnionej zwłoki. Zauważył również, że wprowadzenie jako reguły orzekania w pełnym składzie w niektórych przypadkach może w ogóle uniemożliwić wykonywanie przez Trybunał jego konstytucyjnych obowiązków.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że nowe brzmienie art. 44 ustawy o TK „może doprowadzić do całkowitej niewydolności Trybunału Konstytucyjnego lub co najmniej znacząco utrudni wykonywanie zadań nałożonych na Trybunał w art. 188 i 189 Konstytucji (...). Orzekanie przez Trybunał w pełnym składzie powinno być zastrzeżone wyłącznie do spraw najważniejszych dla porządku prawnego państwa”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, „nowe brzmienie art. 44 ust. 1 ustawy o TK (...) wydaje się pozostawać w kolizji z dyrektywą zapewnienia sprawności działania

instytucji publicznych” i w tym zakresie przepis ten „może być niezgodny z art. 2 w zw. z preambułą Konstytucji”. Natomiast „[r]ozpoznawanie w istocie każdej sprawy, która została wszczęta na podstawie wniosku, dotyczącej nawet pojedynczego przepisu ustawy bądź rozporządzenia (...) w pełnym, 13-osobowym składzie Trybunału może doprowadzić do paraliżu Sądu Konstytucyjnego” (teza stanowiska cofniętego 4 marca 2016 r.).

5.6.3. Przebieg prac legislacyjnych.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu) wnioskodawcy zmianę treści art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o TK motywowali w następujący sposób: „Wymaganie, aby Trybunał rozpatrywał sprawy w pełnym składzie wynika z konieczności wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego. W ustawie z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym zasada ta doznała deprecjacji przez przyjęcie, że większość spraw trafiających do Trybunału może być rozpatrywana przez pięciu sędziów. Takie rozwiązanie nie zasługuje na aprobatę zważywszy, że Trybunał tworzy 15 sędziów” (s. 3 uzasadnienia projektu ustawy).

W dalszej części uzasadnienia projektu ustawy jego autorzy odnieśli się do podwyższenia minimalnej liczby sędziów TK potrzebnych do skonstruowania pełnego składu orzekającego. Odwołując się do wcześniejszych uregulowań, z których wynikało, że orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 9 sędziów, stwierdzili: „Różnica między 9 osobami a 15 osobami jest zbyt wielka, aby twierdzić, że 9 osób stanowi pełny skład. Z kolei 15 osób może stanowić problem w sytuacji konieczności wyłączenia sędziego. Zasadne jest zatem podniesienie minimalnej liczby sędziów stanowiącej pełny skład do co najmniej 13 sędziów. To zabezpieczy jakość i obiektywizm orzeczeń, a także da margines bezpieczeństwa w przypadku wyłączenia niektórych sędziów” (s. 4 uzasadnienia projektu).

W toku postępowania ustawodawczego negatywnie nową treść art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o TK zaopiniowali Pierwszy Prezes SN, KRS, PG, NRA, KRRP, HFPC oraz BL Kancelarii Senatu.

Pierwszy Prezes SN stwierdził, że takie rozwiązanie oznacza „potencjalne, ogromne opóźnienia, a faktycznie paraliż funkcjonowania TK. Przy zachowaniu konstytucyjnej liczby 15 sędziów i samego istnienia tego ciała Trybunał nie będzie bowiem w stanie rozpoznawać wszystkich wpływających do niego spraw w rozsądnym terminie. Trudno to rozpatrywać w innych kategoriach, niż rażące naruszenie praw i wolności obywatelskich”. Wskazał również, że „Projektodawcy nie uwzględniają

ewidentnego braku aksjologicznego uzasadnienia dla orzekania w pełnym składzie, szczególnie w sprawach mniejszej wagi, np. zgodności rozporządzeń z ustawami” (s. 3 opinii Pierwszego Prezesa SN).

Negatywnie na temat rozwiązania przyjętego w art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o TK wypowiedziała się również NRA. W swojej opinii stwierdziła, że „orzekanie co do zasady w pełnym składzie 13 sędziów musi w sposób nieuchronny doprowadzić w konsekwencji do paraliżu pracy Trybunału, a co za tym idzie – do nieproporcjonalnego, trudnego do wyobrażenia i uzasadnienia ograniczenia prawa obywateli do sądu (...)”. NRA zauważyła również, że „autorzy projektu nie uwzględnili, w jaki sposób powinien postąpić Trybunał Konstytucyjny w przypadku, gdyby (na przykład) podstawy wyłączenia sędziego dotyczyły więcej niż dwóch sędziów. Obowiązek rozstrzygania spraw w składzie 13-osobowym oznaczałby, że Trybunał nie byłby w stanie wykonać konstytucyjnego obowiązku, to znaczy przeprowadzić skutecznej kontroli konstytucyjności prawa na podstawie prawidłowo wniesionego wniosku”. Odnosząc się do obecnej sytuacji, NRA podkreśliła również, że „Paraliż Trybunału Konstytucyjnego nastąpi – w przypadku wejścia nowelizacji w życie – już teraz. W skład Trybunału wchodzi obecnie dziesięciu sędziów oraz dodatkowo trzech sędziów, od których Prezydent – wbrew obowiązkom wynikającym z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz z Konstytucji RP, na które wskazuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15 – dotychczas nie odebrał ślubowania. Sytuacja, w której trzech sędziów prawidłowo wybranych przez Sejm VII kadencji nie może rozpocząć pełnienia swoich obowiązków z jednoczesnym wprowadzeniem wymogu rozpatrywania wszystkich spraw w składzie 13-osobowym oznacza, że po wejściu w życie projektu nowelizacji Trybunał Konstytucyjny utraci możliwość wykonywania swoich kompetencji” (s. 4 i 5 opinii NRA).

Również Helsińska Fundacja Praw Człowieka negatywnie oceniła nowe zasady orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, podkreślając, że „jest to rozwiązanie nieefektywne, blokujące działalność Trybunału, w szczególności w sytuacji obecnego kryzysu konstytucyjnego. Trybunał, który obecnie składa się z 10 sędziów TK wykonujących swój mandat oraz 3 sędziów TK, od których ślubowania nie zostały odebrane przez Prezydenta, od dnia wejścia w życie projektowanych regulacji, nie będzie mógł skutecznie orzekać w sprawach o naruszenie Konstytucji z uwagi na brak wymaganej liczby sędziów do orzekania w pełnym składzie. Zdaniem projektodawcy, projektowane rozwiązanie «zwiększa powagę i znaczenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego».

Założenie to jednak nie zostanie zrealizowane w sytuacji, w której Trybunał w ogóle będzie niezdolny do skutecznego orzekania” (s. 3 opinii HFPC).

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że proponowane rozwiązanie „doprowadzi do całkowitej niewydolności Trybunału Konstytucyjnego (...). W ocenie KRS orzekanie przez Trybunał w pełnym składzie powinno być w dalszym ciągu zastrzeżone wyłącznie do spraw najważniejszych dla porządku prawnego państwa (...). Zupełnie nieuzasadnione jest badanie zgodności rozporządzeń z aktami wyższej rangi w pełnym składzie Trybunału. Zaznaczyć należy, że ustawodawca nie przewidział dotychczas w odniesieniu do żadnego sądu, jako zasady, wymagania orzekania w pełnym składzie”. Jednocześnie KRS podniosła, że „Projektodawca nie przedstawia żadnych badań czy analiz, które mogłyby stanowić potwierdzenie tezy, że Trybunał Konstytucyjny orzekając w powiększonym składzie w sposób bardziej wnikliwy lub wszechstronny rozważy poddane pod osąd zagadnienia konstytucyjne. Przeciwno takiej argumentacji przemawia chociażby to, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (niezależnie od tego w jakim składzie zostały wydane) cieszą się ogromnym zaufaniem społecznym, co potwierdza między innymi wzrastająca wciąż liczba spraw kierowanych do Trybunału”. W konsekwencji KRS doszła do wniosku, że „Nie liczba sędziów, ale staranny i wnikliwy ich dobór uwzględniający przede wszystkim ich wysokie kompetencje merytoryczne będzie gwarancją najwyższego poziomu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” (s. 3 i 4 opinii KRS).

Prokurator Generalny uznał, że przeciwko zasadzie orzekania przez Trybunał w pełnym składzie przemawiają „względy pragmatyczne. Nawet przy znacznym zwiększeniu wysiłku sędziów, Trybunał nie będzie w stanie w rozsądnym terminie rozpoznać wpływających do niego spraw”. Zwrócił również uwagę na to, że rozpoznawanie przez Trybunał spraw dotyczących konstytucyjności aktów podustawowych „nie wydaje się mieć charakteru powagi wymagającej pełnego składu Trybunału”. Odnosząc się natomiast do podwyższenia do 13 liczby sędziów wymaganych do utworzenia pełnego składu TK, Prokurator Generalny stwierdził, że rozwiązanie to „może spowodować zasadniczą trudność w funkcjonowaniu Trybunału, w sytuacji gdy nie będzie zachodziła możliwość skompletowania takiego składu, np. z powodu długotrwałej choroby sędziów czy wyłączenia większej liczby niż dwóch sędziów” (s. 4 opinii PG).

Krajowa Rada Radców Prawnych stwierdziła, że proponowane w art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o TK rozwiązanie „stoi w sprzeczności zarówno z zasadą

racjonalnego ustawodawcy, jak również elementarnymi regułami, kształtującymi efektywność orzekania, a co za tym idzie godzi również w konstytucyjne prawo do sądu, będące jedną z najważniejszych gwarancji ochrony wolności i praw człowieka w państwie demokratycznym (...). Opiniowana propozycja jest również nieracjonalna, z uwagi na jej niespójność systemową. Z orzekania w pełnym składzie wyłączone zostały sprawy zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zatem sprawy o zdecydowanie większym – z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa i spójności porządku prawnego – znaczeniu, niż np. badanie zgodności rozporządzeń z Konstytucją, umowami międzynarodowymi i ustawami, które wnioskodawcy proponują w każdym przypadku przekazać do rozpatrywania przez pełny skład Trybunału”. KRRP stwierdziła również, że „propozycja zmiany dotychczasowego trybu rozpatrywania spraw przez Trybunał Konstytucyjny stoi w sprzeczności z aksjologią sądownictwa. Projektując rozpatrywanie spraw w pełnym składzie Trybunału, wnioskodawcy argumentują tę zmianę «koniecznością wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego». Uzasadnienie to dowodzi całkowitego braku zrozumienia istoty funkcjonowania władzy sądowniczej i profesjonalnego charakteru Trybunału. Sędziowie wybrani przez Sejm legitymują się bowiem najwyższymi kwalifikacjami w zakresie orzekania (...). Niezależnie zatem od konfiguracji liczbowej, każdy skład Trybunału Konstytucyjnego posiada właściwe kompetencje do wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów ustrojowych, gdyż w naturalny sposób wynika to z wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz przebytej drogi kariery prawniczej tworzących go sędziów” (s. 3 i 4 opinii KRRP).

Negatywnie o proponowanych zmianach w treści art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o TK wypowiedziało się również BL Kancelarii Senatu. W opinii z 23 grudnia 2015 r. wskazano, że „Konieczność wyłączenia więcej niż dwóch sędziów lub ich czasowa niedyspozycja uniemożliwi Trybunałowi orzekanie w pełnym składzie” (s. 5 opinii). Podniesiono również, że „proponowane ustalenie właściwych składów (art. 44) nie opiera się na jednolitym kryterium (podmiot inicjujący postępowanie, przedmiot kontroli), a ponadto prowadzi do zaskakującego skutku w postaci wymogu orzekania w pełnym składzie co do zgodności z aktami wyższego rzędu przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe, podczas gdy np. o zgodności ustaw z Konstytucją w razie wszczęcia postępowania pytaniem prawnym orzekać ma – na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. c – skład 7 sędziów” (s. 10 opinii BL Kancelarii Senatu).

5.6.4. Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie – ogólna charakterystyka, zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

Przed nowelizacją orzekanie przez Trybunał w pełnym składzie wymagało udziału co najmniej 9 sędziów TK. W pełnym składzie Trybunał orzekał w następujących sprawach:

- zgodności ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją z Konstytucją,
- stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta,
- zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
- w których skład orzekający TK zamierzał odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie,
- o szczególnej zawichości lub doniosłości.

W składzie 5 sędziów Trybunał orzekał w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją oraz ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Natomiast w składzie 3 sędziów Trybunał orzekał w sprawach:

- zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami,
- nadania dalszego biegu lub odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej oraz wnioskowi podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji,
- wyłączenia sędziego.

Porównując pierwotną i znowelizowaną treść art. 44 ustawy o TK, należy stwierdzić, że w sprawach dotyczących innych konstytucyjnych kompetencji niż kontrola konstytucyjności prawa Trybunał zawsze był i jest zobowiązany do orzekania w pełnym składzie. Różnice dotyczą jedynie orzekania w sprawach kontroli konstytucyjności prawa. Przed nowelizacją w pełnym składzie Trybunał badał wniosek Prezydenta zgłoszony w trybie kontroli prewencyjnej, dotyczący zgodności ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją z Konstytucją. Jeśli chodzi o kontrolę następczą – w pełnym składzie mógł orzekać w sprawach, w których skład orzekający TK zamierzał odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie

oraz w sprawach o szczególnej zawłości lub doniosłości. O uznaniu sprawy za szczególnie zawiłą albo o szczególnej doniosłości rozstrzygał Prezes TK z własnej inicjatywy lub na wniosek składu orzekającego (por. art. 44 ust. 2 ustawy o TK), przy czym do spraw o szczególnej doniosłości należały zwłaszcza takie, w których rozstrzygnięcie może wiązać się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej. Kryterium wyboru sprawy do jej rozpoznania w pełnym składzie była zatem waga tej sprawy oraz jej znaczenie.

Pozostałe sprawy były rozpoznawane w składzie 3 lub 5 sędziów, przy czym kryterium wyboru składu orzekającego w tym wypadku była ranga aktu prawnego w hierarchii źródeł prawa. Ustawy i umowy międzynarodowe były badane w składzie 5 sędziów, natomiast akty podstawowe – w składzie 3 sędziów.

W poprzednim stanie prawnym orzekanie przez Trybunał w pełnym składzie w sprawach dotyczących kontroli konstytucyjności prawa było zatem wyjątkiem, jeśli chodzi o kontrolę następczą, zaś jeśli chodzi o kontrolę prewencyjną inicjowaną przez Prezydenta – zasadą, która nie doznawała wyjątków. W świetle art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej i art. 44 ust. 1 ustawy o TK zasadą stało się orzekanie w pełnym składzie zarówno w sprawach dotyczących kontroli prewencyjnej, jak i kontroli następczej, przy czym w wypadku tej ostatniej kategorii spraw jako wyjątek dopuszczono orzekanie w składzie 7 sędziów TK.

5.6.5. Ocena zgodności art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK, oraz art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Wobec art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej i art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK podnoszone zostały dwa rodzaje zarzutów. Po pierwsze, w wypadku spraw rozpatrywanych w pełnym składzie kwestionowano liczebność tego składu, podnosząc, że ustanowienie wymogu udziału w pełnym składzie co najmniej 13 sędziów stwarza ryzyko paraliżu prac TK. Po drugie, wskazywano na brak racjonalnych kryteriów podziału spraw na te rozpatrywane w pełnym składzie i te rozpatrywane w składzie 7-osobowym, a co za tym idzie na ustalenie przez ustawodawcę składów orzekających w dowolny i przypadkowy sposób, bez uwzględnienia specyfiki poszczególnych spraw.

Zmiana art. 44 ust. 1-3 ustawy o TK wprowadzona przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej motywowana była przez jej autorów koniecznością „wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego” (druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu). W opinii

Trybunału Konstytucyjnego, sformułowanie to nie jest zrozumiałe i utrudnia ustalenie rzeczywistego *ratio legis* analizowanego rozwiązania.

Jeśli przez pojęcie „problemów konstytucjonalnych” wnioskodawca rozumie znane z orzecznictwa i literatury „problemy konstytucyjne”, to w uzasadnieniu projektu ustawy brak wyjaśnienia, dlaczego „wnikliwego i wszechstronnego rozważenia” w pełnym składzie wymaga sprawa wszczęta wnioskiem, a nie wymaga – rozpoznawana w składzie 7 sędziów TK – sprawa wszczęta skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym oraz sprawa zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za uprzednią zgodą ustawową. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że każda sprawa dotycząca problemu konstytucyjności prawa wymaga „wnikliwego i wszechstronnego rozważenia”. Tymi, które rodzą w praktyce orzecniczej Trybunału największe trudności, są sprawy bezpośrednio dotyczące obywateli, a zatem przede wszystkim sprawy wszczęte skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym, bo w ich tle znajduje się postępowanie sądowe konkretnych osób, które po wyroku TK będzie kontynuowane. Podobnie sprawami wymagającymi „wnikliwego i wszechstronnego rozważenia” są – wyłączone przez ustawodawcę z wymogu rozpoznawania ich w pełnym składzie – sprawy zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za uprzednią zgodą ustawową, ponieważ dotyczą konkretnych zobowiązań prawnomiędzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz trudnego do rozstrzygnięcia w praktyce problemu kolizji między prawem krajowym i prawem międzynarodowym. Tymczasem ustawodawca postanowił, że te dwie kategorie spraw będą rozstrzygane w składzie 7 sędziów, natomiast w pełnym składzie z uwagi na potrzebę „wnikliwego i wszechstronnego rozważenia” powinny być – zdaniem ustawodawcy – rozpatrywane wszystkie pozostałe sprawy, również te, w których badana jest konstytucyjność rozporządzeń czy innych aktów podustawowych wydawanych przez centralne organy państwa. Tym samym ustawodawca uznał, że abstrakcyjna kontrola konstytucyjności prawa uruchamiana przez podmioty wskazane w art. 191 Konstytucji, z których większość to organy władzy publicznej, wymaga „wnikliwego i wszechstronnego rozważenia” w pełnym składzie, natomiast konkretna kontrola konstytucyjności prawa uruchamiana przez obywateli w drodze skargi konstytucyjnej oraz przez sądy w drodze pytania prawnego takiego „wnikliwego i wszechstronnego rozważenia” nie wymaga i może być dokonywana w składzie 7 sędziów. Takie założenie jest nieracjonalne i sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego, a ponadto deprecjonuje prawo do sądu, z którym nieodłącznie jest związana konkretna kontrola konstytucyjności prawa.

Co więcej, w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że skład 13 sędziów TK – w przeciwieństwie do składu 9 sędziów – „zabezpieczy jakość i obiektywizm orzeczeń”. Z uzasadnienia tego wynika zatem, że skoro sprawy inicjowane skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym oraz sprawy dotyczące zgodności ustawy z umową międzynarodową ratyfikowaną za zgodą ustawową zostały przekazane do rozpatrzenia w składzie 7 sędziów TK, a zatem w składzie mniejszym niż 9 sędziów TK, to – można by sądzić – ustawodawca uznał, że *a contrario* mogą być rozpatrywane w składzie, który nie „zabezpiecza” – jak to podnosili projektodawcy – jakości i obiektywizmu orzeczeń. Domniemanie konstytucyjności i racjonalności działania ustawodawcy nakazuje takie wnioskowanie – wprost wynikające z uzasadnienia projektu ustawy – odrzucić jako błędne i zupełnie nieakceptowalne. Prowadzi ono bowiem do wniosku, że celem ustawodawcy było wybiórcze zagwarantowanie tylko niektórym sprawom warunków do ich rozpoznania w sposób, który „zabezpieczy jakość i obiektywizm orzeczeń”.

Ustawodawca nie ma pełnej swobody ustalania kwestii tak podstawowych dla działania organów władzy sądowniczej, jak liczebność składów orzekających. Zgodnie bowiem z preambułą Konstytucji, regulując tę materię, jest zobowiązany zapewnić rzetelność i sprawność działania sądów i trybunałów. Składy orzekające muszą zatem być skonstruowane w taki sposób, by gwarantowały rzetelne rozpoznanie sprawy, tj. bezstronne, niezależne i niezawisłe, a jednocześnie sprawne, tj. bez nieuzasadnionej zwłoki. Określając zasady tworzenia składów orzekających, ustawodawca musi również uwzględniać konieczność poszanowania niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów. W szczególności powinny one pozostawiać sędziom TK margines korzystania z gwarancji ich niezawisłości, takich jak np. instytucja wyłączenia sędziego TK z rozpoznania sprawy. Skorzystanie przez sędziów TK z tej instytucji nie może paraliżować pracy Trybunału.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że jego autorzy deklarowali dążenie do zapewnienia rzetelności działania Trybunału, a w szczególności zapewnienia jakości i obiektywizmu jego orzeczeń. Dla osiągnięcia tego celu dobrano jednak nieadekwatne środki. Zwiększenie liczebności składu orzekającego nie gwarantuje wyższej jakości i obiektywizmu wydawanych orzeczeń. Liczba sędziów nie przekłada się bowiem bezpośrednio na jakość wydawanego przez nich rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że składy wieloosobowe wymagają często wyboru rozwiązań kompromisowych, aprobowanych przez większość ich członków. Każdy z członków wieloosobowego składu orzekającego – poza możliwością głosowania

za rozstrzygnięciem albo przeciwko niemu – ma dodatkowo możliwość zgłoszenia zdania odrębnego. Im liczniejszy skład orzekający, tym większe prawdopodobieństwo, że orzeczenie nie zapadnie jednomyślnie albo będzie efektem osiągniętego kompromisu. Wieloosobowy skład orzekający gwarantuje także możliwość uwzględnienia różnych punktów widzenia prezentowanych przez osoby mające wiedzę z różnych dziedzin i różne doświadczenie zawodowe. Zapewnia również możliwość przeprowadzenia dyskusji w szerszym gronie, a w jej ramach – polemiki, a nawet krytyki, co nie jest możliwe wówczas, gdy orzeczenie jest wydawane przez jednego sędziego.

Kształtując liczebność składu orzekającego, ustawodawca powinien jednak również brać po uwagę konieczność zapewnienia sprawności działania Trybunału. Angażowanie w jednej sprawie wszystkich sędziów ogranicza możliwość ich udziału w równoległym rozpoznawaniu innych spraw. Przewidziana przez wcześniej obowiązujące przepisy zasada rozpoznawania większości spraw w składach 3- i 5-osobowych umożliwiała równoczesne procedowanie przez 5 składów 3-osobowych oraz 3 składy 5-osobowe. Wprowadzona w art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej i art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK zasada rozpoznawania w pełnym składzie liczącym minimum 13 sędziów zgodności z Konstytucją ustaw oraz zgodności z Konstytucją lub ustawami rozporządzeń uniemożliwia utworzenie innego, równolegle procedującego składu orzekającego. Zasady arytmetyki prowadzą więc do wniosku, że czas procedowania w sprawach dotyczących rozporządzeń może się wydłużyć pięciokrotnie, a w sprawach dotyczących konstytucyjności ustaw – trzykrotnie.

Podejmując decyzję co do liczebności składu orzekającego, ustawodawca jest zobowiązany uwzględnić wszystkie powyższe argumenty, a następnie dokonać oceny sumy wad i zalet rozważanego przez siebie konkretnego rozwiązania. Nie może zatem poprzestać na fałszywym – jak wyżej wskazano – założeniu, że im liczniejszy będzie skład orzekający, tym lepsze będzie orzeczenie. Logika ta podważa sens orzekania w małych składach orzekających, a nawet w składach jednoosobowych, które znane są polskiej procedurze cywilnej, karnej i sądownoadministracyjnej i które nigdy nie były kwestionowane jako nieobiektywne czy niezapewniające wnikliwego i wszechstronnego rozważenia sprawy. Rzetelność orzekania, rozumianą jako bezstronność, niezależność i niezawisłość, gwarantują bowiem kompetencje merytoryczne osób tworzących skład orzekający, ich doświadczenie zawodowe i wysokie walory moralne, a nie liczebność składu orzekającego.

Ustawodawca nie ma również całkowitej swobody wyboru składu orzekającego w danej sprawie.

Rozstrzygając o tym, że różne sprawy będą rozpoznawane przez Trybunał w różnych składach orzekających, ustawodawca zobowiązany jest do podziału spraw wedle właściwie dobranych i racjonalnych kryteriów. Sprawy bardziej skomplikowane lub dotyczące konstytucyjności aktów prawnych wyżej usytuowanych w hierarchii źródeł prawa powinny być rozpoznawane przez większe składy orzekające aniżeli sprawy prostsze czy dotyczące konstytucyjności aktów prawnych o stosunkowo niskiej randze. Podziału spraw między różne składy orzekające ustawodawca nie może zatem dokonywać dowolnie i arbitralnie, gdyż jest to pewna forma klasyfikowania spraw rozpoznawanych przez Trybunał wedle ich wagi i znaczenia. Dobór nieracjonalnych i nielogicznych kryteriów podziału spraw między różnie konstruowane składy orzekające może spowodować, że sprawy ważniejsze dla obywatela – dotyczące konstytucyjności bezpośrednio do niego adresowanych norm prawnych – zostaną w ten sposób zdegradowane do kategorii spraw mniej istotnych.

Analiza art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej i art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie kierował się żadnymi racjonalnymi kryteriami, przydzielając sprawy do rozpatrzenia składom orzekającym różnie skonstruowanym pod względem liczebności. Z jednej strony, sprawy o dużej wadze i znaczeniu, tj. inicjowane skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym oraz w sprawie zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą ustawową, przekazał do rozpoznania mniejszemu składowi orzekającemu. Z drugiej strony, wszystkie sprawy inicjowane wnioskiem, niezależnie od ich przedmiotu i wagi podnoszonego w nich problemu konstytucyjnego, nakazał Trybunałowi rozpoznawać w pełnym składzie. W ten sposób sprawy dotyczące konstytucyjności aktów podustawowych, takich jak rozporządzenia, uchwały czy zarządzenia, zostały uznane za istotniejsze niż sprawy dotyczące ustaw kwestionowanych w drodze skargi konstytucyjnej i pytania prawnego.

Nieracjonalność tego rozwiązania wynika również z tego, że Trybunał w pełnym składzie miałby rozpoznawać sprawy dotyczące aktów podustawowych, które sądy powszechne, orzekając niekiedy w składach jednoosobowych lub sądy administracyjne w składach trzyosobowych, mogą pomijać. Jednocześnie Trybunał w niemal dwukrotnie mniejszym składzie ma badać konstytucyjność ustaw, którymi sądy z mocy art. 178 ust. 1 Konstytucji są związane.

Co więcej, ze względów zupełnie niezrozumiałych ustawodawca postanowił, że sprawy, w których kwestionowane są ustawy, będą badane przez Trybunał w różnych składach orzekających w zależności od tego, co zostanie wskazane jako wzorzec kontroli. Zgodność ustawy z Konstytucją ma być zatem badana w pełnym składzie, podczas gdy zgodność tej samej ustawy z umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą ustawową – w składzie 7 sędziów, przy czym – jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich – istota obydwu spraw może być praktycznie jednakowa (przepisy Konstytucji często bowiem odpowiadają np. przepisom zawartym w Konwencji). To prowadzi do wniosku, że skład orzekający do rozpatrzenia danej sprawy *de facto* będzie wskazywał inicjator postępowania przez dobór wzorców kontroli.

Brak rozróżnienia znaczenia spraw przy określaniu rozpatrującego ich składu orzekającego potwierdza również to, że w pełnym składzie mają być rozpoznawane sprawy, w których i przedmiot, i wzorzec kontroli są usytuowane niżej w hierarchii źródeł prawa niż przedmiot i wzorzec kontroli w sprawach rozpoznawanych w składach 7-osobowych. Zgodność rozporządzenia czy zarządzenia z ustawą ma być bowiem – w świetle rozwiązań przyjętych w art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej i art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK – badana przez większy skład orzekający niż zgodność ustawy z umową międzynarodową ratyfikowaną za zgodą ustawową.

Podsumowując, należy stwierdzić, że projektodawcy nie wskazali racjonalnego kryterium wyboru spraw do rozpoznania w pełnym składzie, zaś analiza treści zaskarżonej regulacji prowadzi do wniosku, że takiego kryterium nie ma. Dokonany przez ustawodawcę podział spraw w tym zakresie nastąpił w sposób zupełnie dowolny, bez uwzględnienia ich wagi i znaczenia oraz przedmiotu i wzorca kontroli.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał stwierdza, że art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej i art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK są arbitralne i dysfunkcyjne, a ponadto stanowią zagrożenie realizacji przez obywateli konstytucyjnego prawa do sądu w sprawach inicjowanych przed Trybunałem pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną. Wprowadzenie jako zasady rozpoznawania spraw przez Trybunał w pełnym składzie w obecności co najmniej 13 sędziów TK jest niezgodne 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, narusza zasady państwa prawnego.

Orzekając o niezgodności art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej i art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK po nowelizacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał nie podzielił stanowiska przedstawionego przez Prokuratora Generalnego (w ostatecznie cofniętym stanowisku), który ten ostatni przepis uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli. Choć pytania prawne i skargi konstytucyjne podlegają rozpoznaniu w składzie 7 sędziów, a nie – tak jak wnioski – w pełnym składzie TK, to jednak brak sprawności działania tego organu z uwagi na liczbę spraw wymagających rozpatrzenia w pełnym składzie połączony z wymogiem rozpatrywania wszystkich spraw według kolejności ich wpływu do Trybunału spowoduje wydłużenie czasu rozpoznawania pytań prawnych i oczekiwania na wydanie orzeczenia w sprawach skargowych. Dalszym rezultatem tych zasad będzie naruszenie prawa strony postępowania sądowego do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5.7. Zarzut dysfunkcjonalności art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i dodanego art. 80 ust. 2 ustawy o TK.

5.7.1. Zaskarżone przepisy.

Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy o TK, dodanym przez art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej: „Terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału”.

5.7.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, art. 80 ust. 2 ustawy o TK „to przepis rażąco dysfunkcjonalny, który może pozbawić Trybunał zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych, w których wydanie orzeczenia poza kolejnością wpływu spraw może okazać się nieodzowne, np. w razie konieczności uznania przez Trybunał przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta albo w razie konieczności rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego”.

W opinii drugiej grupy posłów, przyjęta w art. 80 ust. 2 ustawy o TK „koncepcja ustalania kolejności rozpatrywania spraw przez TK nie odpowiada standardom racjonalności i funkcjonalności (...). Nie uwzględnia bowiem faktu, że sprawy różnią się co do złożoności” oraz że niektóre z nich powinny być rozpatrywane priorytetowo. Podkreślono, że „regulacja ta w sposób oczywisty przekłada się więc na obniżenie sprawności działania Trybunału, ingerując przy tym w konstytucyjnie gwarantowaną niezależność władzy sądowniczej, do której powinno należeć decydowanie o kolejności rozpatrywania spraw zawisłych przed jej organami”.

Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej zawiera wewnętrzną sprzeczność, bo – z jednej strony – wyraża intencję ustawodawcy, by pytania prawne i skargi konstytucyjne były rozpatrywane poza kolejnością, a – z drugiej strony – nakazuje wyznaczanie terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych według kolejności wpływu wszystkich spraw do Trybunału. Tym samym przepis narusza zasady poprawnej legislacji. Ponadto Rzecznik wskazał, że „rozwiązanie polegające na rozpatrywaniu (...) spraw według ich kolejności wpływu jest rozwiązaniem dysfunkcyjnym. Poziom skomplikowania spraw wpływających do Trybunału Konstytucyjnego, jak również problemów prawnych związanych z tymi sprawami, jest [bowiem] zróżnicowany”.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że art. 80 ust. 2 ustawy o TK istotnie ogranicza sprawność postępowania przed Trybunałem. Podkreśliła, że „Przyjęcie zasady wyznaczania terminów rozpraw według kolejności wpływu pozbawia Prezesa Trybunału instrumentu umożliwiającego racjonalne i efektywne kierowanie pracami Trybunału, w szczególności w razie konieczności szybkiego reagowania w sytuacjach wyjątkowych, wymagających niezwłocznego wydania orzeczenia”.

W opinii Prokuratora Generalnego (wyrażonej w ostatecznie cofniętym stanowisku), art. 80 ust. 2 ustawy o TK uniemożliwia „wcześniejsze rozpoznanie przez Trybunał spraw, których pilne rozstrzygnięcie może mieć istotne znaczenie dla interesów państwa bądź wynikać z konieczności zagwarantowania praw i obowiązków człowieka i obywatela”.

5.7.3. Wyznaczenie terminów rozpraw lub posiedzeń niejawnych – zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

Do czasu nowelizacji żadna z poprzednio obowiązujących ustaw o TK nie przewidywała wyznaczania terminów rozpraw lub posiedzeń niejawnych w kolejności wpływu spraw do Trybunału. Każda sprawa w tym zakresie była traktowana odrębnie od pozostałych, a decyzja przewodniczącego składu orzekającego miała charakter autonomiczny. Mogła więc uwzględniać takie czynniki, jak stopień skomplikowania sprawy, jej znaczenie czy zbieżność poglądów sędziów TK co do stopnia wyjaśnienia sprawy i kierunku jej rozstrzygnięcia.

Zaskarżone art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK wprowadzają sformalizowany mechanizm automatycznego wyznaczania terminów rozpraw albo posiedzeń niejawnych, 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.

5.7.4. Przebieg prac legislacyjnych.

Art. 80 ust. 2 ustawy o TK nie był objęty treścią projektu ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu). Przepis ten został zgłoszony jako poprawka na etapie prac sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu.

Podczas drugiego czytania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu 22 grudnia 2015 r. poseł A. Mularczyk potrzebę wprowadzenia tej poprawki uzasadnił w następujący sposób: „Wprowadzamy także rozwiązania, które spowodują, że Trybunał Konstytucyjny będzie orzekał według kolejności wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego. Tak więc kluczem jest to, ażeby nie było możliwości żonglowania sprawami, tak iż jedne sprawy w Trybunale Konstytucyjnym są czy też nie są rozstrzygane przez dwa, trzy, pięć lat, a inne są rozstrzygane w ciągu miesiąca czy trzech tygodni” (*Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, 22 grudnia 2015 r., s. 89*).

Ze względu na późny etap wprowadzenia analizowanej zmiany, nie była ona przedmiotem opinii podmiotów, które złożyły uwagi do pierwotnego projektu ustawy.

Zarzuty co do konstytucyjności i racjonalności rozwiązania przyjętego w art. 80 ust. 2 ustawy o TK były natomiast podnoszone przez posłów na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej 22 grudnia 2015 r. Wskazywano, że „to kolejny przepis, który ma na celu wydłużenie pracy Trybunału. (...) Wyznaczanie terminu posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski wyznaczone według kolejności wpływu spraw do Trybunału może spowodować, że przykładowo bardzo podobne sprawy, które Trybunał obecnie może łączyć i orzekać podczas jednego posiedzenia, nie będą mogły być połączone, gdyż będą musiały być rozpatrywane w kolejności wpływu. Uważamy, że to będzie w pewnym sensie paraliżowało pracę Trybunału” (wypowiedź posła M. Rząsy, *Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji, 22 grudnia 2015 r., s. 26*). Zwracano również uwagę, że „jest to przepis, który będzie godził w możliwość rozstrzygania spraw, które mają swoją wagę, są pilniejszymi i ważniejszymi. Jest oczywiste, że do Trybunału Konstytucyjnego wpływają sprawy o różnej wadze. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, mając na uwadze jak najlepsze służenie obywatelom, powinien mieć możliwość do procedowania i uznawania, które z tych spraw są pilne. Są obiektywne aspekty, które wpływają na ich pilność, np. kolejność sprawdzania konstytucyjności ustawy budżetowej, aktów unijnych, które muszą być wprowadzone w życie do konkretnej daty, aby nie narazić się na dalej idącą

odpowiedzialność. Trybunał Konstytucyjny powinien sprawdzać konstytucyjność takich aktów w tempie szybszym niż pozostałych. Warto również zwrócić uwagę, że jak najbardziej zasadne jest łączenie różnych spraw. Jeśli sprawy dotyczą tej samej materii powinny być łączone i rozpoznawane podczas jednego posiedzenia. Wprowadzenie tego przepisu uniemożliwi rozpatrywanie spraw łącznie. (...) W tym momencie brak możliwości połączenia takich spraw po stronie Trybunału Konstytucyjnego doprowadzi do kompletnego paraliżu tej instytucji. Nie można tworzyć instytucji, które z definicji będą dysfunkcyjne” (wypowiedź poseł K. Gasiuk-Pihowicz, *Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 26 i 27).

Podczas drugiego czytania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu 22 grudnia 2015 r. posłowie opozycji zwracali uwagę, że „to jest kolejny zapis, który uderza w obywateli. To zapis, który sparaliżuje Trybunał Konstytucyjny. To w końcu zapis, który będzie wpływał na wydłużanie czasu orzekania w sprawach Polaków. To jest też zapis, który spowoduje, że prezes trybunału przy kierowaniu spraw do rozpoznania nie będzie mógł przyjąć kryterium wagi sprawy skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego, na przykład w tych sprawach, które stwierdzają chociażby zgodność ustaw z umowami międzynarodowymi” (wypowiedź poseł M. Wielichowskiej, *Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 170).

5.7.5. Ocena zgodności art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i dodanego art. 80 ust. 2 ustawy o TK z Konstytucją.

W postępowaniu przed Trybunałem można wyróżnić dwa rodzaje wniosków.

Pierwszy 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.

Drugą grupę wniosków w postępowaniu przed Trybunałem stanowią różne incydentalnie zgłaszane wnioski, które podlegają rozpatrzeniu na rozprawie albo posiedzeniu niejawnym. Uczestnik postępowania może np. zgłosić wniosek o wyłączenie sędziego TK z udziału w rozpoznawaniu sprawy (por. art. 48 ust. 1 ustawy o TK), wniosek o rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści orzeczenia wydanego przez Trybunał (por. art. 107 ust. 1 ustawy o TK), wnioski dowodowe potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy (por. art. 58 ust. 1 ustawy o TK), a skarżący może zgłosić wniosek o przyznanie kosztów według norm przepisanych (por. art. 73 ust. 1 ustawy o TK). Ponadto, zgodnie z art. 74 ustawy o TK, w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c., co oznacza możliwość składania w postępowaniu przed Trybunałem wniosków również na podstawie tego ostatniego aktu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że badane art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK mają zastosowanie do obydwu wyżej wymienionych kategorii wniosków, ich brzmienie nie daje bowiem podstaw do dokonywania jakichkolwiek włączeń. Skoro żaden wniosek wnoszony do Trybunału nie może być rozpatrzony inaczej aniżeli na rozprawie albo posiedzeniu niejawnym, zatem należy stwierdzić, że wskazane przepisy wymagają, by każdy taki wniosek, niezależnie od jego przedmiotu, był rozpoznawany w terminie wyznaczanym według kolejności wpływu spraw do Trybunału.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK należy podnieść, że są one sprzeczne z innymi przepisami tej ustawy, które wyznaczają sztywne limity czasowe na rozpoznanie wniosku złożonego do Trybunału. Trybunał nie bada co prawda poziomej zgodności aktów prawnych, niemniej jednak stanowienie przez ustawodawcę przepisów, które uniemożliwiają stosowanie innych przepisów, bez ich uchylenia, podlega ocenie z punktu widzenia dochowania konstytucyjnych zasad poprawnej legislacji. Wzajemnie sprzeczne przepisy dotyczące sposobu działania danego organu uniemożliwiają również temu organowi rzetelne i sprawne działanie.

Po pierwsze, zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o TK, który powtarza treść art. 224 ust. 2 Konstytucji, w przypadku zwrócenia się Prezydenta do Trybunału w sprawie

zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem, Trybunał zobowiązany jest do wydania orzeczenia nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale. Rozpatrywanie wniosku Prezydenta w tej sprawie według kolejności wpływu spraw do Trybunału powoduje, że dotrzymanie tego terminu z reguły nie będzie możliwe i to ze względu na okoliczności niezależne od zaskarżonego przepisu (liczby spraw oczekujących na rozpatrzenie). Z art. 224 ust. 2 Konstytucji można zatem wywieść normę (powtórzoną w art. 85 ust. 1 ustawy o TK), zgodnie z którą wniosek Prezydenta w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem powinien być rozpatrywany w pierwszej kolejności. To z kolei wykluczają art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK, które nie przewidują wyjątku od zasady rozpatrywania wszystkich wniosków, a zatem również tego wniosku, według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Przepisy te nie zawiera bowiem zastrzeżenia o treści „chyba że Konstytucja lub ustawa stanowi inaczej”. Nawet jeśli takie zastrzeżenie byłoby w nich uwzględnione, to wątpliwe jest, czy art. 224 ust. 2 Konstytucji lub art. 85 ust. 1 ustawy o TK można byłoby uznać za przepisy „stanowiące inaczej”. Konieczność priorytetowego rozpoznania wniosku Prezydenta w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem wynika bowiem z terminu wyznaczonego w tych przepisach na wydanie orzeczenia, a nie z tego, że inaczej stanowią one o kolejności rozpatrywania spraw.

Po drugie, w świetle art. 86 pkt 1 ustawy o TK przewodniczący składu orzekającego zobowiązany jest do wyznaczenia pierwszej narady w sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od upływu terminu przedstawienia stanowisk przez uczestników postępowania. Zgodnie zaś z art. 82 ust. 2 ustawy o TK, uczestnik postępowania przedstawia pisemne stanowisko w sprawie w terminie 2 miesięcy od doręczenia zawiadomienia. Skoro narada sędziów odbywa się na posiedzeniu niejawnym, należy do niej stosować art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK, które z kolei nakazują wyznaczyć termin tego posiedzenia według kolejności wpływu sprawy do Trybunału. Ani art. 86 pkt 1, ani art. 82 ust. 2 ustawy o TK nie przewidują wyjątków od ustanowionych w swej treści terminów. Co prawda pierwszy z nich odsyła do art. 45 ust. 3 ustawy o TK, z którego wynika, że Prezes Trybunału (a zatem nie tylko przewodniczący składu orzekającego) może wyznaczyć termin pierwszej narady składu orzekającego. Wyznaczając ten termin, Prezes TK jest jednak również związany art. 86 pkt 1 i art. 82 ustawy o TK. Zastosowanie obu tych przepisów nie jest zaś możliwe, gdyż

pierwszy z nich wyznacza termin w celu przyspieszenia postępowania, a drugi – nakazuje wyznaczenie terminu dopiero po terminie rozprawy lub posiedzenia niejawnego w spawach, które wcześniej wpłynęły do Trybunału.

Po trzecie, art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK rodzą wątpliwości z punktu widzenia art. 83 ustawy o TK, zgodnie z którym, jeżeli w co najmniej dwóch wnioskach, pytaniach prawnych lub skargach jednakowo określono przedmiot kontroli, Prezes Trybunału może zarządzić łączne rozpoznanie tych wniosków, pytań prawnych lub skarg. O łącznym rozpoznaniu wniosków, pytań prawnych albo skarg rozstrzyga Prezes Trybunału, wyznaczając skład orzekający. Prezes Trybunału może zarządzić łączne rozpoznanie również na wniosek składu orzekającego. Skorzystanie przez Prezesa TK z tej możliwości i połączenie spraw zainicjowanych dwoma wnioskami spowoduje problem z wyznaczeniem rozprawy albo posiedzenia niejawnego. Zgodnie bowiem z art. 80 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej, terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których wnioski te miałyby zostać rozpoznane, należy wyznaczać według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Sprawy łączone do wspólnego rozpoznania wpływają zaś do Trybunału w różnej kolejności, stąd wyznaczenie dla nich rozprawy albo posiedzenia niejawnego w jednym terminie stanowiłoby naruszenie art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK. To zaś prowadzi do wniosku, że te ostatnie przepisy uniemożliwiają łączenie dwóch spraw inicjowanych wnioskami.

Dodatkowo sytuację komplikuje to, że wspomniany art. 83 ustawy o TK dopuszcza łączenie nie tylko spraw zainicjowanych w ten sam sposób, ale również stwarza możliwość łącznego rozpoznania wniosku oraz pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, jeśli mają one jednakowo określony przedmiot kontroli. W takiej sytuacji połączenie tych spraw spowodowałoby, że również do spraw zainicjowanych skargą lub pytaniem prawnym – z racji ich rozpoznania razem ze sprawą zainicjowaną wnioskiem – znalazłby zastosowanie art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK. Owe połączone do wspólnego rozpoznania sprawy inicjowane skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym musiałyby zatem oczekiwać na wyznaczenie terminu rozprawy albo posiedzenia niejawnego według kolejności wpływu spraw do Trybunału.

Podsumowując powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK uniemożliwiają Trybunałowi uwzględnienie w procesie orzekania innych przepisów prawa, a w szczególności art. 224 ust. 2

Konstytucji powtórzonego w treści art. 85 ust. 1 ustawy o TK, a ponadto art. 86 pkt 1 oraz art. 83 ustawy o TK.

Przechodząc już bezpośrednio do oceny zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, należy przypomnieć, że 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 wyklucza również przyjmowanie rozwiązań, których celem samym w sobie jest spowolnienie owego działania bądź uzależniania jego tempa od przypadkowych okoliczności.

Wprowadzenie przez art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej w art. 80 ust. 2 ustawy o TK wymogu wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych, 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, 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. Żadna z tych okoliczności, dotyczących specyfiki poszczególnych spraw, nie została wzięta pod uwagę przy konstruowaniu rozwiązania przyjętego w art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK.

Przepisy te są dodatkowo także niedopuszczalne z punktu widzenia zasad niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od władzy ustawodawczej. Ustalanie tempa rozpatrywania poszczególnych spraw, w tym wyznaczanie terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych, 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. Wszystkie bowiem sprawy inicjowane wnioskiem są rozpoznawane przez Trybunał na rozprawie lub posiedzeniu niejawnym, co znaczy, że art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK determinują czynności składające się na rozpatrzenie sprawy. Tymczasem 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.

Wymóg zapewnienia sprawności działania Trybunału wynika nie tylko z preambuły Konstytucji, ale również – w wypadku spraw inicjowanych pytaniem prawnym – z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nakazuje sądom rozpatrywanie spraw „bez nieuzasadnionej zwłoki”, co jest istotnym elementem konstytucyjnego prawa do sądu. Postępowanie przed Trybunałem uruchamiane pytaniem prawnym sądu rozpatrującego zawisłą przed nim sprawę objęte jest zatem wymogiem jego przeprowadzenia „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Każda zwłoka, która nie jest w należyty sposób umotywowana, wydłuża właściwe postępowanie sądowe w sposób sprzeczny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przyjęte w art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK rozwiązanie, wstrzymujące rozpoznanie sprawy przez Trybunał do momentu wyznaczenia terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych w sprawach, które wcześniej wpłynęły do Trybunału, narusza tym samym wymóg rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd pytający. Skoro bowiem potrzeba wstrzymania się z rozpoznaniem sprawy przez Trybunał w żaden sposób nie została wyjaśniona przez projektodawców i nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia, to nie można uznać, że nie rodzi ona zbędnej zwłoki w rozpatrzeniu sprawy przez sąd, który wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału.

W świetle powyższych argumentów Trybunał stwierdza, że art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK 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 art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz 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.

5.8. Zarzut dysfunkcjonalności art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej i zmienionego art. 87 ust. 2 ustawy o TK.

5.8.1. Zaskarżone przepisy.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej, rozprawa przed Trybunałem nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy.

5.8.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, stosowanie art. 87 ust. 2 ustawy o TK spowoduje „spowolnienie funkcjonowania Trybunału, zasadniczo niekorzystne dla występujących z wnioskami lub skargami konstytucyjnymi (...). Przepis ten stanowi zaprzeczenie zasady sprawności i rzetelności działania władz publicznych, skoro Trybunał jest gotów do przeprowadzenia rozprawy, ale ustawa nakazuje czekać z jej odbyciem i wydaniem orzeczenia”.

Według drugiej grupy posłów, art. 87 ust. 2 ustawy o TK nie znajduje uzasadnienia „w świetle konstytucyjnych wymagań dotyczących prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (...). Analizowane rozwiązanie – ingerując w zasady niezależności Trybunału Konstytucyjnego – przewiduje terminy, które należy uznać za wymuszające nieuzasadnioną zwłokę w postępowaniu przed TK”.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, jedynym celem art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej jest „wydłużenie czasu rozpoznawania spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. W istocie więc ustawodawca realizuje cel, który pozostaje w sprzeczności z istotą demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji RP, polegający na pozbawieniu sprawności działania konstytucyjnego organu”.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że art. 87 ust. 2 ustawy o TK jest dysfunkcjonalny, oraz podkreśliła, że „Nie stanowi standardu konstytucyjnego sytuacja, gdy Trybunał pomimo gotowości do rozpatrzenia sprawy nie może jej rozpoznać tylko dlatego, że ustawodawca wprowadził nieracjonalny okres «leżakowania» sprawy pomiędzy doręczeniem stronie zawiadomienia o terminie rozprawy a wyznaczonym terminem rozprawy, w szczególności że godzi to w interes uczestnika postępowania, który

jest z zasady zainteresowany uzyskaniem rozstrzygnięcia sprawy w najkrótszym możliwym terminie”.

Z kolei Prokurator Generalny zwrócił uwagę na to, że art. 87 ust. 2 ustawy o TK po nowelizacji, podobnie jak rozważany wcześniej art. 80 ust. 2 tej ustawy, „uniemożliwia wcześniejsze rozpoznanie przez Trybunał spraw, których pilne rozstrzygnięcie może mieć istotne znaczenie dla interesów państwa bądź wynikać z konieczności zagwarantowania praw i obowiązków człowieka i obywatela”. Jego stanowisko w sprawie zostało jednak wycofane 4 marca 2016 r.

5.8.3. Przebieg prac legislacyjnych.

Art. 87 ust. 2 ustawy o TK nie był objęty treścią projektu ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu). Przepis ten został zgłoszony jako poprawka na etapie prac w sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu.

Jedyny powód wprowadzenia art. 87 ust. 2 ustawy o TK przez art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej do systemu prawnego został podany przez wnioskodawców podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu 22 grudnia 2015 r. Celem tego przepisu była „eliminacja (...) możliwości manipulowania terminami rozpraw”, a w szczególności to, by „prezes Trybunału Konstytucyjnego nie miał możliwości w sposób dowolny (...) ustalać terminów rozpraw” (wypowiedź posła A. Mularczyka, *Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 89).

Ze względu na późny etap dodania analizowanej regulacji do projektu ustawy nowelizującej, nie przesłano jej do zaopiniowania podmiotom uprawnionym. W konsekwencji w swoich opiniach do zmiany tej nie odnieśli się Pierwszy Prezes SN, KRS, PG, HFPC, NRA, KRRP.

Zarzuty co do konstytucyjności i racjonalności tego rozwiązania były natomiast podnoszone przez posłów na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej 22 grudnia 2015 r. Wskazywano, że „Wprowadzając taką regulację ustawową, doprowadzamy już na samym początku do zbędnej zwłoki w postępowaniu. Nie było do chwili obecnej żadnych sygnałów, ani ze strony Trybunału, ani stałych uczestników postępowania, że termin 14 dni jest niewystarczający i wymaga wydłużenia. Już na tym etapie skazujemy obywateli (...) na utrudnienie w dochodzeniu ich praw” (wypowiedź posła A. Myrchy, *Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 31). Podnoszono również, że jest to „kolejny z przepisów, który będzie prowadził do spowolnienia prac w Trybunale Konstytucyjnym” (wypowiedź poseł

K. Gasiuk-Pihowicz, *Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 31).

Podczas drugiego czytania projektu ustawy, które odbyło się na posiedzeniu Sejmu 22 grudnia 2015 r., posłowie zwracali uwagę, że wyznaczenie tak długich terminów „wyczekiwania” na wyznaczenie pierwszej rozprawy spowoduje „paraliż Trybunału” i „przewlekłość postępowania” (zob. wypowiedź posła T. Szymańskiego, *Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 173), oraz pytali o powody przyjęcia takiego rozwiązania (zob. pytania posłów: K. Brejzy i B. Dolniak, *Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 92, 99 i 173).

BL Kancelarii Senatu w opinii z 23 grudnia 2015 r. stwierdziło: „Znowelizowany art. 87 ust. 2 znacząco wydłuży czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał, przy czym nie można uznać, by tak znaczące przesunięcie w czasie terminu rozprawy (3 lub 6 miesięcy) mogło być podyktowane jakimikolwiek obiektywnymi względami. Zważywszy na to, że Trybunał rozpoznaje pytania prawne, konsekwencją tej decyzji legislacyjnej będzie wydłużenie postępowań zawisłych przed sądami występującymi do TK w trybie art. 193 Konstytucji. To z kolei rodzi obawy o zachowanie standardu prawa do sądu rozumianego jako prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (...). Respektowanie gwarancji co do prawa uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie jest ponadto nieodzowne w przypadku skargi kierowanej do sądu konstytucyjnego” (s. 6 opinii BL Kancelarii Senatu).

5.8.4. Najwcześniejsze terminy rozpraw przed Trybunałem Konstytucyjnym – ogólna charakterystyka, zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

Art. 87 ust. 2 ustawy o TK przed nowelizacją stanowił, że rozprawa przed Trybunałem nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie.

Ustawa nowelizująca wielokrotnie wydłużyła te terminy (zachowując zasadę ich liczenia od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomień o terminie) i zróżnicowała je w zależności od tego, jaki skład rozpatruje daną sprawę. Miały one wynosić – odpowiednio – co najmniej 6 miesięcy w sprawach orzekanych w pełnym składzie (m.in. dla wszystkich wniosków) oraz co najmniej 3 miesiące w sprawach orzekanych w innych składach (m.in. skarg konstytucyjnych i pytań prawnych – por. art. 44 ustawy o TK). Przewidziane w nim dwa okresy „wyczekiwania” miały odnosić się do wszystkich spraw, które Trybunał rozpatruje na rozprawie.

Zgodnie z art. 87 ust. 2a ustawy o TK dodanym przez art. 1 pkt 12 lit. b ustawy nowelizującej, Prezes TK może skrócić o połowę wskazane wyżej terminy „wyczekiwania” na rozprawę w sprawach:

- wszczętych na podstawie wniosku Prezydenta,
- w których skarga lub pytanie prawne dotyczą bezpośrednio naruszenia wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela zawartych w rozdziale II Konstytucji oraz
- w których kontroli podlegają przepisy regulaminu Sejmu lub regulaminu Senatu.

W tych trzech kategoriach spraw, o ile Prezes TK skorzysta z kompetencji, o której mowa w art. 87 ust. 2a ustawy o TK, rozprawa przed Trybunałem nie może odbyć się wcześniej niż po upływie półtora miesiąca od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawach orzekanych w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy.

5.8.5. Ocena zgodności art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej i zmienionego art. 87 ust. 2 ustawy o TK z Konstytucją.

Art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej i art. 87 ust. 2 ustawy o TK są niekonstytucyjne z tych samych powodów, z których Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK.

Po pierwsze, uniemożliwiają one Trybunałowi uwzględnienie w procesie orzekania innych przepisów ustawy o TK, a w szczególności art. 83, art. 85 ust. 1, art. 86 pkt 1 oraz art. 117 ust. 1.

Po drugie, wprowadzenie wymogu długiego „wyczekiwania” na rozprawę nie uwzględnia specyfiki poszczególnych spraw, która wymusza ich rozpoznawanie w różnym tempie oraz priorytetowe traktowanie niektórych z nich.

Po trzecie, tak znaczne odsuwanie w czasie możliwości odbycia rozprawy w sprawach, które są gotowe do rozstrzygnięcia – bez żadnego racjonalnego uzasadnienia – musi być uznane za niedopuszczalną ingerencję władzy ustawodawczej w proces orzekania przez Trybunał, a tym samym w niezależność tego organu i jego odrębność od innych władz.

Po czwarte, bezpodstawne wstrzymywanie rozpoznania sprawy przez Trybunał przez 3 lub 6 miesięcy narusza wymóg rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd, który wystąpił do Trybunału z pytaniem prawnym. Wydłuża się bowiem postępowanie sądowe, zaś okres wyczekiwania na odbycie rozprawy nie może być uznany za zwłokę niezbędną, skoro sam w sobie nie służy lepszemu rozpoznaniu sprawy, lecz wręcz przeciwnie – rozpoznanie owej sprawy spowalnia.

Po piąte, okresy wskazane w zaskarżonych przepisach są nadmiernie długie.

Widać to zwłaszcza, gdy porówna się je ze znacznie krótszymi terminami na sporządzenia pisemnych stanowisk lub opinii przez uczestników postępowania (art. 82 ust. 2, art. 84 ust. 2 i art. 85 ust. 1 ustawy o TK określają w tym celu termin 2-miesięczny, który może być skrócony, podobnie Rzecznik Praw Obywatelskich ma 30 dni na zgłoszenie udziału w postępowaniu i kolejne 30 dni na przedstawienie stanowiska – por. art. 82 ust. 3 ustawy o TK). W tym kontekście należy podkreślić, że dotychczasowe 14-dniowe wyprzedzenie zostało uznane za optymalne w świetle doświadczeń Rzecznika oraz adwokatów i radców prawnych, reprezentowanych w niniejszym postępowaniu przez NRA i KRRP.

Zaskarżone przepisy wielokrotnie podwyższają także standard przewidzianych w innych procedurach sądowych, w których za wystarczające uznaje się zawiadomienie o rozprawie z tygodniowym wyprzedzeniem (por. art. 149 § 2 zdanie trzecie k.p.c. i art. 91 § 2 zdanie trzecie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a. – tydzień z możliwością skrócenia do 3 dni, art. 353 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k. – co najmniej 7 dni).

Po szóste, art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej i art. 87 ust. 2 ustawy o TK uniemożliwiają Trybunałowi wydanie wyroku w sprawie wniosku Prezydenta dotyczącego zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym w terminie wskazanym w art. 224 ust. 2 Konstytucji, tj. w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale. Wniosek ten uruchamia kontrolę prewencyjną i z tego powodu jest on rozpoznawany w pełnym składzie, co oznacza, że rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie. Nawet w sytuacji skrócenia tego terminu o połowę przez Prezesa TK na podstawie art. 87 ust. 2a pkt 1 ustawy o TK, dochowanie terminu wskazanego w art. 224 ust. 2 Konstytucji nie jest możliwe. Także w tym przypadku od momentu doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o terminie rozprawy do rozprawy muszą minąć 3 miesiące. Tym samym należy uznać, że art. 87 ust. 2 ustawy o TK nie tylko uniemożliwia TK rzetelne i sprawne działanie, wydłużając bez racjonalnego powodu okres wyczekiwania na odbycie rozprawy, ale jednocześnie wyklucza orzekanie w ramach czasowych wyznaczonych TK w art. 224 ust. 2 Konstytucji. Jest to dodatkowa okoliczność przesądzająca o jego niekonstytucyjności.

Wobec powyższego, Trybunał stwierdza, że art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej i art. 87 ust. 2 ustawy o TK są dysfunkcjonalne i arbitralne, a ponadto niedopuszczalne w świetle zasady niezależności TK i odrębności tego organu od innych władz. Wymóg wyczekiwania na wyznaczenie rozprawy mimo braku racjonalnych powodów ku temu narusza również prawo obywateli do rozpoznania ich sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wówczas, gdy postępowanie przed Trybunałem inicjowane jest pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną. Tym samym art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej i art. 87 ust. 2 ustawy o TK są niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz 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.

5.9. Zarzuty wobec art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej i zmienionego art. 99 ust. 1 ustawy o TK.

5.9.1. Zaskarżone przepisy.

Art. 99 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej, brzmi następująco: „Orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów”.

5.9.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Pierwszy Prezes SN podniósł, że w rezultacie stosowania tego przepisu „nastąpi znaczące ograniczenie sprawności orzekania. Nie można wykluczyć przypadków, w których – wobec braku większości – orzeczenie nie zostanie wydane, co stanowiłoby swoistą odmowę rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego i tym samym naruszenie art. 8 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a także naruszenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)”.

We wniosku drugiej grupy posłów wskazano na istnienie ryzyka, że „w większości spraw rozstrzyganych w pełnym składzie Trybunał okaże się niezdolny do wydania orzeczenia ze względu na brak wymaganej większości”. Ponadto stwierdzono, że treść art. 99 ust. 1 ustawy o TK jest sprzeczna z art. 190 ust. 5 Konstytucji, który przesądza, że orzeczenia Trybunału zapadają zwykłą większością głosów.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że skoro „Konstytucja reguluje w sposób zupełny, jaką większością głosów zapadają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalne jest korygowanie na poziomie ustawy decyzji

podjętych w tym zakresie przez ustrojodawcę”. Ponadto wskazał, że art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej „jest też przepisem całkowicie dysfunkcyjnym”.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że art. 99 ust. 1 ustawy o TK „może skutkować tym, że z uwagi na brak odpowiedniej większości Trybunał Konstytucyjny nie będzie zdolny do wydania orzeczenia i rozpatrzenia zagadnienia konstytucyjnego, pomimo że jest do tego zobligowany na podstawie przepisów Konstytucji”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego (wyrażonym w ostatecznie cofniętym stanowisku), „za nieuprawnione i konstytucyjnie niedopuszczalne uznać należy dookreślenie przez ustawodawcę zwykłego większości, o której mowa w art. 190 ust. 5 ustawy zasadniczej. Jest to jakościowa zmiana unormowania konstytucyjnego ustawą zwykłą”.

5.9.3. Przebieg prac legislacyjnych.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że „wymóg, aby w zmienionym art. 99 ust. 1 orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadały większością 2/3 głosów zwiększa powagę i znaczenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”. Jednocześnie stwierdzono, że – choć w art. 190 ust. 5 Konstytucji jest mowa o tym, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów – to przepis ten „nie rozstrzyga o jaką większość chodzi” (s. 4 uzasadnienia, druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu).

W toku postępowania ustawodawczego negatywnie treść art. 99 ust. 1 ustawy o TK zaopiniowali: Pierwszy Prezes SN, KRS, PG, KRRP, HFPC oraz BL Kancelarii Senatu.

Pierwszy Prezes SN w opinii z 16 grudnia 2015 r. wskazał, że „wymóg ferowania rozstrzygnięć większością 2/3 głosów jest ewidentnie niezgodny z art. 190 ust. 5 Konstytucji. Ilekroć bowiem ustawa posługuje się [pojęciem] «większość» bez dodatkowego określenia, rozumie się przez to zwykłą większość głosów. Art. 190 ust. 5 Konstytucji wymaga, by większość sędziów w składzie orzekającym opowiedziała się za rozstrzygnięciem. Ustawa nie może określić tej większości w taki sposób, że pozbawi to Trybunał możliwości efektywnego orzekania” (s. 3 opinii Pierwszego Prezesa SN).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w opinii z 16 grudnia 2015 r. stwierdziła, że „w żadnej z obowiązujących w Polsce procedur sądowych nie istnieje wymóg określonej, kwalifikowanej większości głosów niezbędnych. W szczególności jest to rozwiązanie nieznane polskiej procedurze cywilnej, w oparciu o którą orzeka Trybunał Konstytucyjny. Rozwiązanie to, stanowiące kalkę rozwiązań funkcjonujących np. w prawie parlamentarnym, jest nieadekwatne do procedur sądowych. Projektowane rozwiązania prowadzą zatem do sytuacji, w której parlament ma możliwość uchwalenia

ustawy zwykłą większością głosów (art. 120 Konstytucji), podczas gdy Trybunał będzie mógł orzekać o naruszeniu przez te ustawy Konstytucji jedynie większością kwalifikowaną. Takie rozwiązanie czyni procedurę kontroli konstytucyjności aktów normatywnych nieproporcjonalnie trudniejszą do przejścia niż samo uchwalenie ustawy przez ustawodawcę, a tym samym niezabezpieczającą praw i wolności obywateli”. HFPC zauważyła również, że „sama Konstytucja przewiduje, że rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów (art. 190 ust. 5). Dotychczas rozumienie tego przepisu nie rodziło żadnych wątpliwości”. Z uwagi właśnie na wypracowaną praktykę konstytucyjną, znaczenie normy konstytucyjnej nie może zostać arbitralnie zmienione ustawą. HFPC podniosła również, że brak kwalifikowanej większości wymaganej w art. 99 ust. 1 ustawy o TK spowoduje, że „Trybunał nie będzie mógł wydać orzeczenia w ogóle. To z kolei będzie generowało znaczną liczbę spraw zawisłych, ale w istocie nierozstrzygniętych” (s. 3 opinii HFPC).

Naczelna Rada Adwokacka w opinii z 17 grudnia 2015 r. uznała, że projektowana zmiana jest „rażąco niezgodna z art. 190 ust. 5 Konstytucji”, gdyż „zwrot «większość głosów» znajdujący się w art. 190 ust. 5 Konstytucji RP nie może w żadnym przypadku być doprecyzowywany w drodze ustawy zwykłej: ustawodawcy innemu niż konstytucyjny nie wolno «uzupełniać» normy konstytucyjnej w drodze ustawy zwykłej”. NRA wskazała również, że projektodawcy nie wyjaśnili, dlaczego większość 2/3 głosów ma zastosowanie tylko do orzeczeń wydawanych w pełnym składzie, a nie ma zastosowania do orzeczeń wydawanych w składzie 7 sędziów i 3 sędziów. Zauważyła również, że „Nieuzyskanie odpowiedniej większości głosów prowadzić będzie – jak można wnioskować z projektu – do niewydania orzeczenia w ogóle, a tym samym do całkowitego pozbawienia skarżących prawa do sądu chociażby w sytuacji, gdy skargą konstytucyjną będą oni kwestionować przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego (...). Projektowana regulacja prowadzić może zatem do naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 79 ust. 1 Konstytucji RP ale również art. 188 i art. 189 Konstytucji RP, prowadząc do powstania sytuacji braku możliwości wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie zgodności aktu normatywnego z aktami normatywnymi wyższej rangi, zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych oraz rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, a więc wykonywania konstytucyjnych kompetencji i obowiązków. Na skutek projektowanych rozwiązań może dojść do wyjątkowej i niespotykanej w systemie organów władzy sądowniczej funkcjonujących w państwach

demokratycznych sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny nie będzie mógł wydać merytorycznego orzeczenia w rozpoznawanej sprawie” (s. 6 opinii NRA).

Krajowa Rada Sądownictwa w opinii z 18 grudnia 2015 r. stwierdziła, że „wprowadzenie kwalifikowanej większości głosów wymaganej do wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia budzi poważną wątpliwość co do zgodności z art. 190 ust. 5 Konstytucji. W tych przypadkach, w których założeniem było wprowadzenie wymagania kwalifikowanej większości głosów, ustrojodawca dał temu wyraz wprost w przepisach Konstytucji (...). Nie ulega wątpliwości, że wyroki sądów powszechnych w sprawach cywilnych i karnych zapadają zwykłą większością głosów. Zasada ta obowiązuje także w sądach administracyjnych oraz w Sądzie Najwyższym. Wprowadzenie wymagania wydawania orzeczeń przez Trybunał podwójnie kwalifikowaną większością głosów nie tylko będzie czymś wyjątkowym w systemie prawa (...), lecz także może doprowadzić do niejednolitej wykładni przepisów prawa regulujących tę samą materię ustawową, godząc w spójność systemu prawnego” (s. 6 opinii KRS).

Prokurator Generalny w opinii z 21 grudnia 2015 r. podkreślił, że „Wymóg kwalifikowanej większości [głosów] przy orzekaniu przez Trybunał w pełnym składzie budzi istotne wątpliwości natury konstytucyjnej. Przepis art. 190 ust. 5 ustawy zasadniczej przewiduje bowiem, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów, bez dookreślenia o jaką większość chodzi. Przez większość głosów na ogół rozumie się zwykłą przewagę liczebną głosów oddanych za proponowaną decyzją (zwykła większość). Wprowadzenie w drodze ustawy odmienniej zasady wydaje się być niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji, a także przekraczać zakres ustawy przewidzianej w art. 197 Konstytucji. Gdyby bowiem zamiarem ustrojodawcy było wprowadzenie dla orzeczeń Trybunału większości kwalifikowanej, należy zakładać, że uczyniłby to w ustawie zasadniczej” (s. 5 opinii PG).

Krajowa Rada Radców Prawnych w opinii z 21 grudnia 2015 r. wyraziła pogląd, że treść art. 99 ust. 1 ustawy o TK „jest niezgodna z art. 190 ust. 5 Konstytucji (...). Nie może budzić wątpliwości, że ustawodawca konstytucyjny w przywołanym przepisie zastosował formułę tzw. zwykłej większości głosów, jednoznacznie interpretowaną jako sumaryczną przewagę głosów «za» wobec głosów «przeciw», a nie większość kwalifikowaną. Zgodnie z zasadą racjonalnego prawodawcy, ilekroć ustawodawca konstytucyjny chce zastosować inną niż zwykła większość dla podejmowania decyzji, *expressis verbis* artykułuje to w przepisie Konstytucji, zarówno gdy chodzi o większość bezwzględną (...), jak i tzw. większość kwalifikowaną (...). [P]roponowane rozwiązanie

kłóci się z zastaną w tradycji władzy sądowniczej formułą rozstrzygania spraw większością głosów składu orzekającego. (...) Oprócz oczywistej sprzeczności z przywołaną wyżej normą konstytucyjną, jak również utrwaloną tradycją postępowania organów władzy sądowniczej, art. 99 ust. 1 ustawy nowelizowanej w brzmieniu proponowanym w opiniowanym projekcie może prowadzić do daleko idącego ograniczenia możliwości wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny jego obowiązków w zakresie orzekania” (s. 5-6 opinii KRRP).

Negatywnie na temat treści art. 99 ust. 1 ustawy o TK wypowiedziało się również BL Kancelarii Senatu. W opinii z 23 grudnia 2015 r. przypomniano, że „W doktrynie panuje (...) zgodność co do tego, że w tych miejscach, w których ustrojodawca chciał uzależnić podjęcie decyzji od uzyskania kwalifikowanej większości dał temu jednoznaczny wyraz w tekście samej ustawy zasadniczej. (...) Dlatego też za niedopuszczalne uznać należy dookreślenie przez ustawodawcę zwykłego większości, o której mowa w art. 190 ust. 5”. W opinii zwrócono również uwagę na „niebezpieczeństwo stojące za takim rozwiązaniem”, polegające na tym, że w wypadku braku wymaganej większości Trybunał nie będzie mógł wydać orzeczenia w sprawie. Kwalifikowana większość jest bowiem potrzebna zarówno w przypadku orzeczeń negatoryjnych, jak i afirmatywnych (por. s. 4 opinii BL Kancelarii Senatu).

Podsumowując powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że wszystkie podmioty, które przedstawiły opinię w postępowaniu ustawodawczym jednoznacznie stwierdziły, że art. 99 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej jest niekonstytucyjny. Niekonstytucyjność tę upatrywano zarówno w sprzeczności tego przepisu z art. 190 ust. 5 Konstytucji, który przesądza, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów, jak również w jego dysfunkcjonalności.

5.9.4. Większość głosów wymagana do wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – ogólna charakterystyka, zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

Art. 99 ust. 1 ustawy o TK przed nowelizacją stanowił, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. Z uwagi na to, że w trakcie głosowania sędziowie TK nie mogą wstrzymać się od głosu, lecz zobowiązani są opowiedzieć się za proponowanym rozwiązaniem lub przeciwko niemu, stąd należy przyjąć, że chodziło w nim o zwykłą większość głosów. Należy także zauważyć, że w swym pierwotnym kształcie, art. 99 ust. 1 *de facto* powtarzał treść art. 190 ust. 5 Konstytucji.

W brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej art. 99 ust. 1 ustawy o TK przewiduje, że orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów. Nie przesądza on natomiast, jaką większością miałyby być wydawane przez Trybunał orzeczenia w innych składach, tj. w składzie 3 i 7 sędziów.

5.9.5. Ocena zgodności art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej i zmienionego art. 99 ust. 1 ustawy o TK z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 5 Konstytucji, orzeczenia Trybunału zapadają „większością głosów”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten 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 wprowadzania innej większości głosów aniżeli wskazana w tym przepisie. Niedopuszczalna jest przy tym taka 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.

To, że art. 190 ust. 5 Konstytucji jednoznacznie określa większość głosów, jaką wydawane są orzeczenia Trybunału, wynika nie tylko z jego treści, ale również z systematyki Konstytucji i sposobu sformułowania w jej innych przepisach wymogu podejmowania decyzji przez różne organy kolegialne większością głosów. Zastrzeżenie, że dana decyzja podejmowana jest przez organ większością głosów, oznacza zawsze większość zwykłą, chyba że przepis konstytucyjny wyraźnie wskazuje inną większość. Większość kwalifikowana 2/3 głosów konieczna do podjęcia uchwały przez izbę parlamentarną wskazana jest w art. 90 ust. 2, art. 98 ust. 3, art. 235 ust. 4, art. 239 ust. 1 Konstytucji, a przez Zgromadzenie Narodowe w art. 131 ust. 2 pkt 4 i art. 145 ust. 2 Konstytucji, zaś większość kwalifikowana 3/5 głosów – w art. 122 ust. 5, art. 156 ust. 2 Konstytucji. Z kolei bezwzględna większość głosów przewidziana jest w art. 90 ust. 4, art. 113, art. 121 ust. 3, art. 125 ust. 2, art. 154 ust. 2 i 3, art. 231, art. 235 ust. 4 Konstytucji.

W art. 120 Konstytucji jest mowa o „zwyklej większości głosów” potrzebnej do uchwalenia ustawy przez Sejm, poza wypadkami gdy Konstytucja przewiduje inną większość. Trzeba jednak zauważyć, że dookreślenie „zwykła” większość głosów w tym przepisie wynika z tego, że w głosowaniu w Sejmie posłowie mogą nie tylko oddać głos

za przyjęciem określonej ustawy oraz przeciwko jej przyjęciu, ale również mogą wstrzymać się od głosu. Sposób uwzględniania głosów wstrzymujących się jest kryterium rozróżnienia między większością zwykłą i bezwzględną. Zwykła większość głosów oznacza, że więcej posłów jest „za” niż „przeciw”, niezależnie od tego, ilu wstrzymało się od głosu. Większość bezwzględna zaś oznacza, że więcej jest głosów „za” niż łącznie przeciwnych i wstrzymujących się.

Swoistą definicję tak rozumianej większości głosów (bez dookreślenia: większość zwykła czy bezwzględna) zawiera art. 127 ust. 4 Konstytucji, który przewiduje, że wybór Prezydenta wymaga uzyskania „wymaganej większości”, wskazując jednocześnie, że oznacza to otrzymanie „więcej niż połowy ważnie oddanych głosów”. W wyborach na urząd Prezydenta również nie ma możliwości wstrzymania się od głosu; można co najwyżej oddać głos nieważny. Stąd bez znaczenia jest rozróżnienie w tym kontekście większości zwykłej i bezwzględnej. Podobnie art. 235 ust. 6 Konstytucji przewiduje, że zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się w referendum „większość głosujących”. I tym razem głosujący nie mają możliwości wstrzymania się od głosu, stąd należy przyjąć, że chodzi o większość głosów oddanych za zmianą Konstytucji niż przeciwko niej. Zbliżone pojęcie większości głosów (bez dookreślenia, o jaką większość chodzi) występuje w art. 158 i art. 159 Konstytucji, które to przepisy regulują procedurę uchwalania wotum nieufności – odpowiednio – dla rządu i ministra. Występujące w nich sformułowanie „większość ustawowej liczby posłów” prowadzi do wniosku, że za udzieleniem wotum nieufności musi głosować większość z 460 posłów, a zatem co najmniej 231 posłów.

Większość głosów bez dookreślenia, o jaką większość chodzi, występuje również w art. 155 ust. 1 Konstytucji, który reguluje trzeci etap procedury powoływania Rady Ministrów, oraz w art. 160 Konstytucji, który dotyczy wotum zaufania dla Rady Ministrów. W doktrynie prawa i praktyce parlamentarnej nie budzi wątpliwości to, że w obu przepisach chodzi o większość zwykłą.

Sformułowanie, że orzeczenia sądów zapadają „większością głosów” występuje w art. 324 § 2 zdanie trzecie k.p.c., art. 111 § 1 k.p.k. oraz art. 137 § 2 zdanie trzecie p.p.s.a. We wszystkich tych przepisach warunkiem wydania orzeczenia jest jego poparcie przez większość głosujących sędziów. Sędziowie SN, sądu powszechnego i administracyjnego nie mają bowiem możliwości wstrzymania się od głosu w trakcie głosowania nad orzeczeniem. Zasadę zwykłej większości głosów przewiduje również Konwencja w odniesieniu do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Traktat

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47) w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe argumenty, Trybunał stwierdza, że art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej i art. 99 ust. 1 ustawy o TK są niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Odrębna ocena zgodności tych przepisów z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 jest tym samym zbędna, a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

5.10. Zarzut dysfunkcjonalności art. 2 ustawy nowelizującej.

5.10.1. Zaskarżony przepis.

Art. 2 ustawy nowelizującej brzmi następująco:

„1. W sprawach, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, Prezes Trybunału nie zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający postępowanie prowadzi się na zasadach określonych w niniejszej ustawie. Jednakże w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy.

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

3. Terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału.

4. Przepisy ust. 2 i 3 stosuje się do posiedzenia niejawnego, na którym jest wydawane orzeczenie kończące postępowanie w sprawie”.

5.10.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Pierwszy Prezes SN sformułował wobec art. 2 ustawy nowelizującej ten sam zarzut dysfunkcjonalności, co wobec pozostałych analizowanych wyżej przepisów. Stwierdził bowiem, że stosowanie tego przepisu „spowolni rozpoznawanie spraw zawisłych w Trybunale”, jak również że „Ustawodawca tworzy w ten sposób rozwiązanie, które trudno uznać za racjonalne ze względu na dysfunkcjonalne skutki, jakie ono powoduje w zakresie prawa do sądu”.

We wniosku drugiej grupy posłów podniesiono, że art. 2 ustawy nowelizującej podważa zaufanie obywateli do państwa i prawa w sprawach, które mają być rozpoznawane od początku z uwagi na konieczność zmiany składu orzekającego. Ponadto przepis ten, odraczając rozpoznanie spraw, które do Trybunału już wpłynęły, narusza prawo obywateli do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a także zasadę niezależności tego organu.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że „poziom niejasności i niepoprawności legislacyjnej, jakim charakteryzują się przepisy art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dostatecznie uzasadniają (...) zarzut, że przepisy te są niezgodne z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, literalne odczytywanie treści art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej prowadzi do wniosku, że w sprawach, o których mowa w tym przepisie, postępowanie nie jest prowadzone na podstawie ustawy o TK, lecz wyłącznie na podstawie zasad określonych w ustawie nowelizującej. To – zdaniem Prokuratora Generalnego – prowadzi do wniosku, że „w tych sprawach w ogóle więc nie jest możliwe, według wprost wyrażonej w tekście ustawy woli ustawodawcy, kontynuowanie postępowania. Istotne treści proceduralne, warunkujące możliwość prowadzenia postępowania, znajdują się bowiem w ustawie zmienianej, a nie w ustawie zmieniającej” (tezy wycofanego stanowiska z 10 lutego 2016 r.).

5.10.3. Przebieg prac legislacyjnych.

Treść przepisów intertemporalnych, zawartych w ustawie nowelizującej, zmieniała się w toku prac legislacyjnych.

W pierwotnym projekcie ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu) art. 2 miał następującą treść: „Jeżeli postępowanie wszczęte przed wejściem w życie ustawy nie jest prowadzone przez skład sędziów określony w tej ustawie, postępowanie wszczyna się na nowo”. W uzasadnieniu tego projektu jego autorzy stwierdzili: „Art. 2 nakazuje niezwłoczne skontrolowanie właściwości składu orzekającego. W przypadku zawartego w ustawie obowiązku przekazania procedowanej sprawy do składu pełnego, norma nakazuje procedowanie od początku. Jest to cofnięcie procedowania, ale przeprowadzone na korzyść wnioskodawcy. Pełny skład daje gwarancję lepszego zbadania sprawy niż składy ograniczone. Dotyczy to także spraw w toku” (s. 4 uzasadnienia projektu).

W toku postępowania ustawodawczego negatywnie pierwotną treść art. 2 ustawy nowelizującej zaopiniowali: Pierwszy Prezes SN, KRS, PG, KRRP oraz HFPC.

Pierwszy Prezes SN w opinii z 16 grudnia 2015 r. stwierdził, że zastosowanie do około 150 spraw zawisłych przed Trybunałem nowych rozwiązań dotyczących rozpoznawania większości spraw w pełnym składzie liczącym co najmniej 13 sędziów, który orzeczenia wydaje większością 2/3 głosów, oznacza „potencjalne, ogromne opóźnienia, a faktycznie paraliż funkcjonowania TK”, jak również stanowi „rażące naruszenie praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do sądu” (s. 3 opinii Pierwszego Prezesa SN).

Naczelna Rada Adwokacka w opinii z 17 grudnia 2015 r. podniosła, że większość spraw, do których art. 2 ustawy nowelizującej miałyby znaleźć zastosowanie, to „skargi konstytucyjne i pytania prawne. Są to niejednokrotnie sprawy kluczowe dla ochrony praw i wolności jednostki, sprawy zwykłych obywateli. Do każdej z tych spraw wyznaczono skład orzekający, niektóre z nich na rozpoznanie czekały latami – wszczęcie postępowania w tych sprawach na nowo wydłuży czas oczekiwania na orzeczenie nawet o kilka kolejnych lat, mając na uwadze, że co do zasady Trybunał orzekać będzie w pełnym składzie” (s. 8 opinii NRA).

Krajowa Rada Sądownictwa w opinii z 18 grudnia 2015 r. stwierdziła, że proponowany art. 2 ustawy nowelizującej „jest nie tylko nieracjonalny, ale przede wszystkim doprowadzi do niewydolności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Rada nie znajduje żadnych argumentów o charakterze prawnym, które mogłyby uzasadniać wprowadzenie tego rodzaju przepisu przejściowego. Skutek tej regulacji będzie godził w interes obywateli, wpływając negatywnie na sprawność toczących się postępowań” (s. 6 opinii KRS).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w opinii z 16 grudnia 2015 r. podkreśliła, że projektowany art. 2 ustawy nowelizującej spowoduje „radikalne wydłużenie czasu trwania postępowania przed Trybunałem. (...) Stanowi to zaprzeczenie zasady ochrony postępowań będących w toku, jak również kolejny element spowalniający i paraliżujący funkcjonowanie Trybunału. (...) [S]prawy wszczęte i niezakończone powinny toczyć się według dotychczasowych zasad” (s. 4 opinii HFPC).

Prokurator Generalny w opinii z 21 grudnia 2015 r. uznał, że „rozwiązanie intertemporalne zawarte w art. 2 projektowanej ustawy (...) pogłębia jeszcze możliwe rozmiary potencjalnego paraliżu funkcjonowania Trybunału w następstwie wprowadzenia reguły orzekania przez pełny skład i określenia owego pełnego składu na poziomie minimum 13 sędziów TK” (s. 5 opinii PG).

Krajowa Rada Radców Prawnych w opinii z 21 grudnia 2015 r. art. 2 ustawy nowelizującej oceniła „zdecydowanie krytycznie”, uznając, że stanowi on „przejaw niedopuszczalnej ingerencji władzy ustawodawczej w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, w zakresie dotyczącym trybu procedowania. W tym sensie narusza on zarówno zasadę podziału władzy, określoną w art. 10 Konstytucji, jak również zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej, zwłaszcza w odniesieniu do wynikających z niej zasad pewności prawa oraz jego nieretroaktywności. Propozycja ta pozbawiona jest ponadto znamion racjonalności, wzięwszy pod uwagę fakt, iż obowiązujący w Polsce blisko trzydzieści lat model sądownictwa konstytucyjnego nie przewiduje możliwości ponownego wszczynania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej samej sprawie” (s. 7 opinii KRRP).

Art. 2 ustawy nowelizującej w obecnie obowiązującym, cytowanym wyżej brzmieniu został zgłoszony jako poprawka na etapie prac sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu. W trakcie rozpatrywania tej poprawki na posiedzeniu tej komisji 22 grudnia 2015 r. podnoszono, że wprowadzenie tego przepisu spowoduje, że „[z]ostanie naruszona podstawowa zasada, że podmiot inicjujący będzie miał prowadzone postępowanie na innych zasadach niż w chwili, gdy inicjuje to postępowanie”, jak również, że „spowoduje duży zamęt w postępowaniach obecnie zainicjowanych w Trybunale Konstytucyjnym” (wypowiedź posła A. Myrchy, *Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 41 i 42). Ponadto na tym samym posiedzeniu legislator z BL Kancelarii Sejmu P. Sadłoń stwierdził, że poszczególne ustępy art. 2 „zawierają szereg uchybień o charakterze legislacyjnym. Te uchybienia są różnej wagi i typu. Biorąc pod uwagę, że jest to przepis przejściowy[,] i kierując się orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego można wskazać na wątpliwość w kontekście art. 2 w zakresie stanowienia przepisów określonych tak, aby ich adresat miał pewność odnośnie do sytuacji prawnej, jaką one normują. W zestawieniu z przepisem o wejściu w życie, przepisy o charakterze przejściowym również budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady pewności prawa” (*Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 46).

W toku postępowania ustawodawczego ostateczne brzmienie art. 2 ustawy nowelizującej negatywnie zaopiniowało BL Kancelarii Senatu. W opinii z 23 grudnia 2015 r. do regulacji tej odniesiono te same zarzuty co do art. 87 ust. 2 ustawy o TK. Wskazano zatem, że przepis ten „znacząco wydłuży czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał”, a ponadto nie jest uzasadniony obiektywnymi względami oraz

spowoduje naruszenie prawa obywateli do sądu, rozumianego jako prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

5.10.4. Istota zasad intertemporalnych, przewidzianych w zaskarżonym przepisie.

Z podstawowej zasady prawa intertemporalnego wynika, że przepisy znówelizowanej ustawy powinny znaleźć zastosowanie do spraw wszczętych po jej wejściu w życie. Twórcy nowelizacji założyli jednak, że – wobec ingerencji w działanie funkcjonującego organu – konieczne jest uregulowanie spraw w toku. Tej kwestii dotyczy art. 2 ustawy nowelizującej.

Art. 2 tej ustawy znajduje zastosowanie do dwóch kategorii spraw (postępowań), a mianowicie:

- spraw, w których do dnia wejścia w życie tej ustawy Prezes TK nie zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej) oraz
- postępowań wszczętych, lecz niezakończonych przed wejściem w życie ustawy (art. 2 ust. 2-4 ustawy nowelizującej).

Przepis ten dotyczy zatem spraw „w toku”, które znajdowały się w trakcie rozpoznawania przez Trybunał w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. 28 grudnia 2015 r. Druga z wymienionych kategorii jest jednak kategorią pojemniejszą, gdyż obejmuje wszystkie postępowania wszczęte, lecz niezakończone przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, w tym zarówno takie, w których Prezes TK zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, jak i takie, w których zawiadomienie tego rodzaju nie zostało dokonane.

Do spraw, w których Prezes TK nie zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający mają zastosowanie przepisy znówelizowane, natomiast pozostałe sprawy powinny być rozpoznawane zgodnie z dotychczasowymi przepisami.

Zdaniem Trybunału, tak określona ogólna reguła intertemporalna, odpowiadająca standardowi zwykle przyjmowanemu w ustawach nowelizujących postępowania sądowe i administracyjne („w sprawach wszczętych a niezakończonych stosuje się przepisy dotychczasowe”), pozwoliłaby na płynne wprowadzenie nowej procedury, w szczególności na kontynuowanie procesu rozpoznawania spraw, w których zostały już podjęte czynności procesowe, w tym – wyznaczenie składów orzekających, a nawet – wyznaczenie terminów

rozpraw lub posiedzeń niejawnych. Zważywszy na to, że – jak wynika z informacji Sekretariatu Trybunału – we wszystkich sprawach zawisłych przed Trybunałem uczestnicy zostali zawiadomieni o przekazaniu sprawy do rozpoznania przez skład orzekający, dalsze rozpoznanie przebiegałoby według procedury, w której zostało wszczęte.

Rzecz jednak w tym, że racjonalne rozwiązanie, które wynika z art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy nowelizującej, zostało całkowicie zniweczone przez postanowienia zawarte w art. 2 ust. 1 zdanie drugie, ust. 2 i 3 (cytowanych wyżej). Rzeczywista norma intertemporalna, jaka wynika z odczytywanych łącznie wszystkich trzech ustępów art. 2 ustawy, jest dokładnie przeciwna w stosunku do deklarowanej na wstępie tego przepisu. Z dalszych ustępów art. 2 wynika mianowicie, że do wszystkich spraw zawisłych przed Trybunałem w dniu wejścia w życie nowelizacji, czyli spraw wszczętych a niezakończonych, stosuje się nowe przepisy, tj. przepisy znowelizowane oraz art. 2 ust. 2 i 3 ustawy nowelizującej. Jeśli bowiem składy orzekające mają być tworzone według nowych reguł, terminy rozpraw mają być wyznaczane w kolejności wpływu, a rozprawy odbyć się po upływie co najmniej 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której orzeka w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy, to trudno wskazać, jakie przepisy sprzed nowelizacji (poza ściśle technicznymi, dotyczącymi obiegu dokumentów) miałyby znaleźć zastosowanie w sprawach toczących się w Trybunale.

Pełnej oceny konstytucyjnej rozwiązania przyjętego w art. 2 ustawy nowelizującej można dokonać dopiero po przedstawieniu praktycznych konsekwencji zastosowania reguł intertemporalnych ustanowionych w tym przepisie.

5.10.5. Ocena zgodności art. 2 ustawy nowelizującej z Konstytucją.

Art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej przewiduje, że na zasadach określonych w tej ustawie miałyby być prowadzone postępowania w sprawach, w których do 28 grudnia 2015 r. Prezes TK nie zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający. Jak wynika z informacji Sekretariatu Trybunału, takich spraw nie ma. Oznacza to, że pierwsze zdanie art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej ustanawia regułę intertemporalną, która w praktyce nie znajdzie zastosowania.

Co więcej, druga reguła intertemporalna, która wynika z treści art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy nowelizującej, a mianowicie, że do pozostałych spraw (czyli w praktyce do wszystkich spraw w toku) należy stosować ustawę o TK przed nowelizacją, *de facto* znoszona jest przez końcową część tego przepisu. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 zdanie

drugie ustawy nowelizującej, w każdym przypadku skład orzekający należy ustalić według przepisów tej ustawy, a zatem według zasad wynikających z art. 44 ust. 1-3 ustawy o TK. Z uwagi na to, że powołane przepisy wprowadzają nowe, wcześniej nieznane składy orzekające, w praktyce oznacza to, że we wszystkich sprawach, w których nastąpi zmiana składu orzekającego, konieczne będzie rozpoznawanie spraw od początku. W dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. 28 grudnia 2015 r., przed Trybunałem toczyły się 174 postępowania, które zostały wszczęte, lecz niezakończone, w tym 15 spraw rozpatrywanych w pełnym składzie, 144 sprawy – w składzie 5-osobowym oraz 15 spraw – w składzie 3-osobowym. Z uwagi na to, że te dwa ostatnie składy nie są przewidziane w art. 44 ust. 1-3 ustawy o TK, co najmniej w tych 159 sprawach należałoby od początku ustalić skład orzekający. Z danych Biura TK wynika, że spośród tej liczby spraw w 59 przypadkach należałoby wyznaczyć zgodnie z nowymi zasadami pełny skład, w tym w 49 sprawach rozpatrywanych przed 28 grudnia 2015 r. w składzie 5-osobowym oraz w 10 sprawach rozpatrywanych przed 28 grudnia 2015 r. w składzie 3-osobowym. Jednocześnie w 100 sprawach będących w toku należałoby wyznaczyć nieznany wcześniej skład 7-osobowy. Jeśli zaś chodzi o 15 spraw rozpatrywanych przed 28 grudnia 2015 r. w pełnym składzie, to również one wymagałyby weryfikacji pod kątem ewentualnego ich przekazania do rozpatrzenia składowi 7-osobowemu, jeśli byłyby to sprawy, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Ponowne ustalanie składów orzekających w tak dużej liczbie spraw w toku oraz ponowne procedowanie w tych sprawach od początku w oczywisty sposób spowodowałoby wydłużenie postępowań. Rozwiązanie to jest zatem niekonstytucyjne z tych samych powodów, które, zdaniem Trybunału, uzasadniają niekonstytucyjność art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej oraz art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK, a ponadto z uwagi na wsteczne działanie tego ostatniego przepisu do spraw rozpoznawanych w składzie wyznaczonym na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów. Wymóg ponownego ustalenia składu orzekającego w sprawach już rozpoznawanych przez Trybunał, a tym samym wymóg rozpoczęcia rozpatrywania sprawy od początku, oznacza ingerencję władzy ustawodawczej w proces orzekania. Regulacja ta narusza zatem niezależność Trybunału i jego odrębność od innych władz. W sprawach, w których sądy wystąpiły do Trybunału z pytaniami prawnymi, jest ona także sprzeczna z wymogiem rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skoro bowiem nie istnieją racjonalne powody zmiany składu orzekającego i rozpatrywania sprawy przez Trybunał od początku, to wynikająca z tego zwłoka pociągająca za sobą zwłokę

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.

Z kolei art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej powiela w pewnym zakresie rozwiązanie przyjęte w art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej i art. 87 ust. 2 ustawy o TK, przewidując, że w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, tj. przed 28 grudnia 2015 r., rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której orzeka w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy. Są to zatem terminy o połowę krótsze aniżeli wskazane w art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej i art. 87 ust. 2 ustawy o TK, niemniej jednak wszystkie przytoczone wyżej argumenty przemawiające za dysfunkcjonalnością, arbitralnością i niekonstytucyjnością tego rozwiązania są adekwatne również w odniesieniu do rozwiązania przyjętego w art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej. Niekonstytucyjność w tym ostatnim wypadku potęguje fakt, że nowe rozwiązanie wymuszające „wyczekiwanie” na odbycie rozprawy ma znaleźć zastosowanie do postępowań wszczętych przed wejściem w życie ustawy, która to rozwiązanie wprowadza. W przeciwieństwie do art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej i art. 87 ust. 2 ustawy o TK, swoiste spoczywanie sprawy ma poprzedzać nie tylko odbycie rozprawy, ale również – z mocy art. 2 ust. 4 ustawy nowelizującej – odbycie posiedzenia niejawnego. To rozwiązanie niewątpliwie dodatkowo wydłuży rozpoznawanie spraw już toczących się przed Trybunałem. Przypomnieć zaś należy, że takich spraw, do których owa reguła intertemporalna miałaby znaleźć zastosowanie, jest w sumie 174.

Art. 2 ust. 3 ustawy nowelizującej, stanowiący że terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału, powiela z kolei rozwiązanie przyjęte w art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej i art. 80 ust. 2 ustawy o TK (i wzmacnia jego dysfunkcjonalność), co przesądza o jego niekonstytucyjności z tych samych powodów, z jakich za niekonstytucyjny został uznany ten ostatni przepis. Sprawy wpływające do Trybunału po wejściu w życie ustawy nowelizującej, a zatem po 28 grudnia 2015 r., będą mogły być bowiem rozpatrywane dopiero po rozpatrzeniu 174 spraw, które do Trybunału wpłynęły przed tym dniem. Jest to zatem kolejne rozwiązanie, które ingeruje w proces orzekania przez Trybunał, a zatem narusza niezależność tego organu i jego odrębność od innych władz, a przy tym

w sprawach wszczętych pytaniem prawnym – prawo obywateli do rozpoznania ich sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki.

Podsumowując, należy stwierdzić, że art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny:

- 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, narusza zasady państwa prawnego,
- art. 2 Konstytucji przez to, że przewiduje stosowanie przepisów ustawy nowelizującej do spraw, w których postępowanie przed Trybunałem wszczęto przed dniem wejścia jej w życie.

5.11. Dysfunkcjonalność całego nowego mechanizmu orzekania przez Trybunał.

Dotychczasowe ustalenia prowadzą do wniosku, że wszystkie elementy nowego mechanizmu orzekania przez Trybunał w sprawach leżących w jego kompetencji, ujęte w art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 i 3, art. 80 ust. 2 i art. 87 ust. 2 oraz odpowiadających im przepisach ustawy nowelizującej oraz art. 2 ustawy nowelizującej są dysfunkcjonalne, gdyż nie stwarzają warunków umożliwiających Trybunałowi Konstytucyjnemu rzetelne i sprawne działanie. Art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej oraz art. 99 ust. 1 ustawy o TK są natomiast sprzeczne z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Wszystkie wspomniane przepisy odnoszą się do istoty procesu orzekania, ponieważ dotyczą składów orzekających, zasad wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń, a także sposobu podejmowania decyzji przez Zgromadzenie Ogólne w sprawach bezpośrednio dotyczących procesu orzekania, takich jak np. uchwalanie lub zmienianie regulaminu TK. Można zatem stwierdzić, że są to przepisy tworzące nowy mechanizm orzekania przez Trybunał w sprawach leżących w jego kompetencji.

Zastosowanie w praktyce każdego z rozwiązań przyjętych w wymienionych wyżej przepisach spowodowałoby niewątpliwie spowolnienie procesu orzekania Trybunału i zwłokę, która w żaden sposób nie znajdowałaby uzasadnienia w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Wprowadzenie zasady rozpoznawania spraw w pełnym składzie liczącym 13 sędziów TK wyłącza możliwość orzekania w razie niedyspozycji choćby 3 sędziów oraz ogranicza możliwość zaangażowania się sędziów TK w równoległe rozpatrywanie innych spraw. Wymóg podejmowania orzeczeń większością 2/3 głosów zwiększa prawdopodobieństwo zalegania w Trybunale spraw nierozstrzygniętych

z powodu nieosiągnięcia tej większości. Wprowadzenie wymogu wielomiesięcznego oczekiwania na wyznaczenie rozprawy lub posiedzenia niejawnego oraz wymogu rozpoznawania spraw według kolejności wpływu, przy jednoczesnym połączeniu tych rozwiązań z koniecznością wcześniejszego rozpoznawania spraw, które wpłynęły do Trybunału przed wejściem w życie ustawy nowelizującej i które – zgodnie z art. 2 tej ustawy – będą procedowane w nowym składzie, a zatem *de facto* od początku, według kolejności wpływu spraw oraz odczekania na wyznaczenie terminu rozprawy lub posiedzenia, oznacza istotne spowolnienie procesu orzekania, które w żaden sposób nie jest uzasadnione realiami konkretnej sprawy. Jest to również ingerencja ustawodawcy w istotę kompetencji orzeczniczej organu konstytucyjnego, którym jest Trybunał, polegająca na ustanowieniu zakazu rozstrzygania także tych spraw, które do rozstrzygnięcia są już gotowe. Taka wymuszona zwłoka w wydaniu przez Trybunał orzeczenia narusza gwarantowane każdemu w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd inicjujący postępowanie w drodze pytania prawnego.

Poszczególne rozwiązania, zawarte w przepisach poddanych kontroli Trybunału, są przy tym w taki sposób ukształtowane, że łącznie tworzą mechanizm paraliżujący działanie Trybunału. Już zastosowanie w praktyce z osobna każdego z nich spowodowałoby istotne obniżenie sprawności działania Trybunału i wydłużenie czasu realizacji powierzonych mu kompetencji. Wszystkie te rozwiązania łącznie praktycznie pozbawiają Trybunał zdolności orzekania. Skoro bowiem zakaz orzekania przed upływem określonego terminu jest odnoszony nie tylko do sprawy nowych, ale również – z mocy art. 2 ustawy nowelizującej – do spraw w toku, oznacza to, że Trybunał przed upływem tego terminu (liczonego od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej) żadnych spraw nie może rozpatrywać.

Co więcej, skoro został wprowadzony wymóg rozpatrzenia od początku w nowym składzie spraw będących w toku w chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej, a ponadto rozpatrzenia tych spraw przed sprawami, które później wpłynęły do Trybunału, przy jednoczesnym założeniu, że do wszystkich tych spraw znajdą zastosowanie nowe rozwiązania spowalniające postępowanie przed Trybunałem, to *de facto* został stworzony mechanizm, który uniemożliwiłby poddanie kontroli Trybunału ustaw uchwalanych przez parlament obecnej kadencji. Ani w trybie kontroli prewencyjnej, ani w trybie kontroli następczej nie ma bowiem możliwości skrócenia terminów procedowania przez Trybunał tak, by przed końcem kadencji obecnego parlamentu poddać kontroli ustawy przez niego

uchwalane. To samo dotyczy badania aktów normatywnych stanowionych przez obecny rząd, zainicjowanego wnioskami, bowiem wszystkie akty podustawowe wymagają kontroli przez pełny skład Trybunału i znajdują do nich zastosowania wszystkie rozwiązania wydłużające postępowanie przed Trybunałem. Brak proceduralnych możliwości kontroli aktów stanowionych przez obecnie działające organy państwa oznacza w praktyce wyłączenie tych aktów z kompetencji Trybunału wbrew treści art. 188 Konstytucji.

Dodatkowym elementem paraliżującym działanie Trybunału jest to, że nowe rozwiązania wchodzi w życie z dniem ogłoszenia ustawy nowelizującej, a zatem Trybunał nie miał żadnych możliwości przygotowania się do ich stosowania (kwestia ta była już szczegółowo omówiona wyżej).

Trybunał stwierdza, że nie istnieje możliwość prokonstytucyjnej wykładni kontrolowanych przepisów, gdyż ich treść i rzeczywisty cel, jakim jest praktyczne unieruchomienie Trybunału, nie są możliwe do pogodzenia z wymogiem zapewnienia rzetelności i sprawności działania tego organu. Rozwiązania przyjęte w poddanych kontroli przepisach są przy tym na tyle dysfunkcjonalne, że nie ma możliwości ich skorygowania w praktyce stosowania prawa.

Negatywna ocena nowego mechanizmu orzekania przez Trybunał wynika w dużej mierze z porównania go z mechanizmem dotychczas funkcjonującym, który jest znany Trybunałowi z urzędu. Właśnie na tej podstawie należy stwierdzić, że postępowanie w sprawach należących do kompetencji Trybunału będzie przebiegało znacznie mniej sprawnie i rzetelnie niż dotychczas, a co więcej w odniesieniu do bieżącej kontroli działalności prawodawczej parlamentu i rządu w ogóle nie będzie możliwe.

Decyzja ustawodawcy o natychmiastowym stosowaniu znowelizowanych przepisów, przy jednoczesnym braku *vacatio legis*, jest ewidentnym zaprzeczeniem deklaracji projektodawców, jakoby celem ustawy nowelizującej było „naprawienie” czy „usprawnienie” działania Trybunału. Przeciwnie – założonym (choć niewypowiedzianym) celem było pozbawienie Trybunału możliwości wykonywania kontroli konstytucyjności prawa, przynajmniej na jakiś czas.

Tym samym Trybunał uznał, że cały mechanizm orzekania w sprawach leżących w jego kompetencji wyznaczony przez art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 i 3, art. 80 ust. 2 i art. 87 ust. 2 oraz odpowiadających im przepisach ustawy nowelizującej oraz art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i (z wyjątkiem art. 10 ust. 1 ustawy nowelizującej) art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że narusza zasady państwa prawnego uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu,

którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ochronę praw i wolności, oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz. Art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej i art. 99 ust. 1 ustawy o TK są natomiast niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji, co czyni zbędnym ocenę ich funkcjonalności.

6. Ocena zmian w zakresie statusu sędziów TK.

Zakwestionowane przepisy ustawy nowelizującej, zmieniające brzmienie art. 8 pkt 4, art. 31, art. 36 ustawy o TK, wprowadzające art. 31a oraz art. 28a ustawy o TK, a także uchylające art. 28 ust. 2 oraz art. 31 pkt 3, przewidują istotne zmiany dotyczące statusu sędziów Trybunału. W poszczególnych wnioskach wątpliwości odnoszące się do tych przepisów zostały ujęte w różny sposób w ramach jednego lub osobnych zarzutów. Z uwagi jednak na to, że dotyczą zagadnień związanych ze statusem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zostały rozpatrzone w ramach odrębnej części uzasadnienia.

Wskazane przez wnioskodawców problemy konstytucyjne, składające się na ten kompleks zagadnień, zostały podzielone na cztery grupy:

- podmioty uprawnione do wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów TK (por. art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i dodany art. 28a ustawy o TK),
- złożenie sędziego TK z urzędu (por. art. 1 pkt 6, 7 i 8 ustawy nowelizującej oraz art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK),
- wygaśnięcie mandatu sędziego TK (por. art. 1 pkt 2 i 8 ustawy nowelizującej oraz art. 8 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy o TK),
- odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego TK za czyny popełnione przed objęciem stanowiska (por. art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy o TK).

6.1. Zarzut dotyczący art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i dodanego art. 28a ustawy o TK.

6.1.1. Zaskarżone przepisy.

Art. 28a ustawy o TK, dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, ma następujące brzmienie: „Postępowanie dyscyplinarne można wszcząć także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku, chyba że Prezes Trybunału uzna wniosek za nieuzasadniony. Postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy w ciągu 7 dni od dnia wydania postanowienia”.

6.1.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Zdaniem Pierwszego Prezesa SN, art. 28a ustawy o TK, przyznając Prezydentowi i Ministrowi Sprawiedliwości możliwość występowania do Prezesa Trybunału z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, powoduje zachwianie równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz godzi w podstawy ustroju podziału władz.

Druga grupa posłów wskazała, że z punktu widzenia pozycji ustrojowej Trybunału, przyznanie organom władzy wykonawczej kompetencji w zakresie inicjowania postępowania dyscyplinarnego oznacza naruszenie zasad ogólnosystemowych, takich jak zasada trójpodziału i równowagi władz (por. art. 10 Konstytucji), oraz naruszenie niezależności i odrębności władzy sądowniczej (por. art. 173 Konstytucji), gdyż stwarza pole do ingerowania w sprawy należące do zakresu autonomii Trybunału.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyznanie Prezydentowi i Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału powoduje zależność osób piastujących te stanowiska od organów pozasądowych a tym samym oddziałuje na niezawisłość sędziego. Wszczęta w ten sposób procedura, nawet jeśli zostanie uznana przez Prezesa Trybunału za całkowicie nieuzasadnioną, może wpływać na sposób postrzegania sędziego i podważać wiarygodność jego, jak i samego Trybunału Konstytucyjnego.

Z kolei zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, kwestionowany przepis wkracza w niezależność Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłość jego sędziów, przekraczając dozwolone granice przenikania się władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Przepis ten stwarza organom władzy wykonawczej możliwość wywierania nacisków na sędziów Trybunału, a przez to wywierania wpływu na wykonywanie funkcji orzeczniczej Trybunału.

6.1.3. Przedmiot i wzorce kontroli.

Pierwszy Prezes SN, uzasadniając zarzut naruszenia art. 8 ust. 1 Konstytucji, ograniczył się do wskazania, że kwestionowane rozwiązania prawne – godząc w niezależność Trybunału i niezawisłość jego sędziów, są niezgodne z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa nie przedstawiła żadnych argumentów za tym, że art. 28a ustawy o TK w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK na wniosek Prezydenta oraz Ministra Sprawiedliwości, narusza art. 2, art. 7, art. 8, art. 10 ust. 2, art. 195 ust. 2 Konstytucji.

Z kolei we wniosku drugiej grupy posłów nie przytoczono argumentów dotyczących niezgodności analizowanej regulacji z art. 2 Konstytucji w aspekcie nakazu „powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych”. Zarzut ten został przedstawiony w kontekście naruszenia zasad niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów.

W powyższym zakresie wnioski nie spełniają wymagania formalnego należytego uzasadnienia zarzutu, wynikającego z art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W tej części postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tej przyczyny, Trybunał w ramach niniejszego zarzutu zbadał zgodność art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i dodanego art. 28a ustawy o TK z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

6.1.4. Przebieg prac legislacyjnych.

Poselski projekt ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu) nie przewidywał dodania art. 28a do ustawy o TK. Dodający go art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej został zgłoszony jako poprawka na etapie prac Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu.

Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Ustawodawczej 21 grudnia 2015 r. poseł K. Pawłowicz uzasadniała w następujący sposób potrzebę dodania art. 28a ustawy o TK: „nie może być sytuacji, że sędziowie Trybunału znajdują się nawet poza sytuacją zwrócenia publicznie uwagi. Bardzo często takie zwrócenie uwagi czy złożenie wniosku przez ministra sprawiedliwości lub prezydenta będzie miało charakter (...) publicznego (...) zwrócenia uwagi na niekorzystne zjawiska w sytuacji, kiedy, do czasu, dopóki nie zmienimy konstytucji, sędziowie nie podlegają żadnej kontroli i właściwie są poza prawem” (*Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji, 21 grudnia 2015 r., s. 35*).

6.1.5. Dotychczasowe orzecznictwo i praktyka Trybunału.

Przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału nie były jak dotąd przedmiotem orzekania Trybunału. Nie ma również praktyki Trybunału Konstytucyjnego co do postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Tylko raz się zdarzyło, że Prezes Trybunału wyznaczył Zgromadzenie Ogólne, podczas którego miała zostać oceniona zasadność powołania rzecznika dyscyplinarnego w związku z wątpliwościami co do walorów etycznych jednego z sędziów Trybunału wybranych przez Sejm w grudniu 2006 r. Ze względu na to, że przed planowanym posiedzeniem

Zgromadzenia Ogólnego, sędzia ten zrzekł się stanowiska, Trybunał Konstytucyjny nie podjął działań, które mogłyby prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Ocenę zasadności zarzutu dotyczącego art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i art. 28a ustawy o TK należy poprzedzić przedstawieniem sposobu wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału oraz ustaleniem, w jaki sposób kwestionowane przepisy modyfikują sposób inicjowania tego postępowania, a także przedstawieniem relacji występujących pomiędzy uprawnionymi do składania wniosku organami stosownie do zaskarżonych przepisów, czyli Prezydentem oraz Ministrem Sprawiedliwości a Trybunałem Konstytucyjnym.

Ani ustawa o TK w brzmieniu sprzed zaskarżonej nowelizacji, ani ustawa o TK z 1997 r. nie przewidywały regulacji odpowiadającej art. 28a ustawy o TK. Również ustawa o TK z 1985 r. uchwalona w czasie, gdy ustroj państwa regulowała Konstytucja PRL, nie przewidywała możliwości występowania z wnioskiem przez Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału. Art. 28a ustawy o TK dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej jest zatem pierwszą regulacją przewidującą możliwość wystąpienia przez organy władzy wykonawczej z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK.

Do dnia uchwalenia ustawy nowelizującej zagadnienie wszczynania postępowania dyscyplinarnego dotyczącego sędziów Trybunału nie było uregulowane w kolejnych ustawach dotyczących Trybunału, ale ustawy te odsyłały do odpowiedniego stosowania ustawy o SN (zob. art. 43 ustawy o TK, art. 6 ust. 8 ustawy o TK z 1997 r. i art. 18 ust. 1 ustawy o TK z 1985 r.). Modyfikacja regulacji dotyczącej wszczynania postępowania dyscyplinarnego dotyczącego sędziów Trybunału wynikająca z dodania art. 28a ustawy o TK przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej ogranicza się do przyznania dwóm organom władzy wykonawczej – Prezydentowi oraz Ministrowi Sprawiedliwości – uprawnienia do występowania z wnioskiem o wszczęcie tego postępowania.

6.1.6. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego – ogólna charakterystyka, zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów Trybunału została częściowo uregulowana w samej ustawie o TK, zaś częściowo przez odesłanie do przepisów ustawy o SN. Stosownie do art. 43 ustawy o TK, w zakresie nieuregulowanym w ustawie do obowiązków i praw, w tym w zakresie stosunku służbowego, oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o SN, przy

czym kompetencje Pierwszego Prezesa SN wykonuje Prezes Trybunału, a Kolegium Sądu Najwyższego – Zgromadzenie Ogólne.

W ustawie o TK nie ma przepisu regulującego zasady wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału, w szczególności nie zostało określone, którym podmiotom przysługuje inicjatywa w tym zakresie. Tak więc zagadnienie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału po dodaniu art. 28a ustawy o TK przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej w dalszym ciągu uregulowane jest przede wszystkim przez odesłanie do ustawy o SN. Do wszczęcia tego postępowania stosuje się zatem odpowiednio art. 56 § 1 ustawy o SN. Stosownie do tego przepisu, Rzecznik Dyscyplinarny SN podejmuje czynności dyscyplinarne na żądanie Pierwszego Prezesa SN, Kolegium SN lub z własnej inicjatywy, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności niezbędnych do ustalenia znamion przewinienia, a także złożeniu wyjaśnień przez sędziego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie jest możliwe. Wynika z tego, że to rzecznik dyscyplinarny, po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających podejmuje decyzję w przedmiocie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub niewszczyniania tego postępowania. Analogiczna konstrukcja wszczynania postępowania dyscyplinarnego została przewidziana wobec sędziów sądów powszechnych (zob. art. 114 § 1 p.u.s.p.) i sądów administracyjnych (zob. art. 9 i art. 29 p.u.s.a. w związku z art. 114 § 1 p.u.s.p.), w tym NSA (zob. art. 9, art. 49 p.u.s.a. w związku z art. 56 § 1 ustawy o SN).

Z art. 43 ustawy o TK w związku z art. 56 § 1 ustawy o SN wynika zatem, że czynności dyscyplinarne dotyczące sędziego TK podejmuje rzecznik dyscyplinarny na żądanie Prezesa Trybunału lub Zgromadzenia Ogólnego.

Stosownie do art. 29 ust. 2 ustawy o TK, rzecznika dyscyplinarnego ustala w drodze losowania Prezes Trybunału. W ramach czynności wyjaśniających, rzecznik dyscyplinarny wstępnie wyjaśnia okoliczności niezbędne do ustalenia znamion przewinienia, a sędzia, którego czynności te dotyczą, składa wyjaśnienia, chyba że ich złożenie nie jest możliwe (por. art. 43 ustawy o TK w związku z art. 56 § 1 ustawy o SN). Dopiero później, po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, jeżeli są ku temu podstawy, rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne i przedstawia sędziemu na piśmie zarzuty (por. art. 43 ustawy o TK w związku z art. 56 § 2 ustawy o SN). Oznacza to, że zarówno Prezes Trybunału Konstytucyjnego, jak i Zgromadzenie Ogólne, w razie powzięcia informacji o wystąpieniu przesłanek uzasadniających rozważenie zasadności przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, mogą podjąć działania mające na celu wybór rzecznika dyscyplinarnego i zażądać od niego

przeprowadzenia czynności wyjaśniających. Następnie rzecznik dyscyplinarny podejmuje decyzję w przedmiocie zasadności wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Kwestionowane art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i art. 28a ustawy o TK upoważniają Prezydenta oraz Ministra Sprawiedliwości do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK. Należy zauważyć, że brak jest analogicznych rozwiązań w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów SN oraz NSA.

Kompetencja tego rodzaju jest natomiast przyznana Ministrowi Sprawiedliwości wobec sędziów sądów powszechnych (por. art. 114 § 1 p.u.s.p.). Jest ona powiązana pozycją Ministra Sprawiedliwości względem sądów powszechnych, określoną w Konstytucji (jest on członkiem Krajowej Rady Sądownictwa stojącej na straży niezależności sądów), a także p.u.s.p. oraz w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 812, ze zm.; dalej: ustawa o działach administracji rządowej; zob. art. 187 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji, art. 24 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej). Z orzecnictwa Trybunału wynika, że rola Ministra Sprawiedliwości w ramach postępowania dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych ograniczona jest do występowania do rzecznika dyscyplinarnego z niewiążącym wnioskiem o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (zob. wyrok z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15).

Art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i art. 28a ustawy o TK nie precyzują, do kogo Prezydent lub Minister Sprawiedliwości mieliby złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK. Ze względu na to, że w Trybunale brak jest stałego rzecznika dyscyplinarnego, wydaje się, że właściwym podmiotem, do którego należy adresować taki wniosek, jest Prezes Trybunału. Jest to bowiem organ kompetentny, jeśli chodzi o żądanie przeprowadzenia czynności wyjaśniających oraz zwołanie Zgromadzenia Ogólnego, które również jest uprawnione do żądania przeprowadzenia czynności wyjaśniających. Za takim rozwiązaniem przemawia treść art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i art. 28a *in fine* ustawy o TK, które właśnie Prezesowi Trybunału przyznaje kompetencję w zakresie uznania wniosku za „nieuzasadniony”.

Procedura prowadząca do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w następstwie wniosku Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości wyglądałaby zatem następująco: Prezydent lub Minister Sprawiedliwości występuje z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego do Prezesa Trybunału. Następnie Prezes Trybunału – w terminie 21 dni – ocenia, czy wniosek jest uzasadniony. W przypadku negatywnej oceny

wniosku, art. 28a ustawy o TK dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej stanowi, że „postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy w ciągu 7 dni od dnia wydania postanowienia”. Z treści przepisu nie wynika przy tym, kto ma takie postanowienie wydać. Natomiast, w razie uznania, że wniosek Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości jest uzasadniony, Prezes Trybunału – korzystając ze swojego prawa do zainicjowania czynności wyjaśniających – ustala w drodze losowania rzecznika dyscyplinarnego i występuje do niego z żądaniem przeprowadzenia tych czynności. Po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających rzecznik dyscyplinarny, w sytuacji gdy uzna, że są ku temu podstawy, wszczyna postępowanie dyscyplinarne.

Należy zauważyć, że impulsy dla Prezesa Trybunału lub Zgromadzenia Ogólnego do wystąpienia do rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego mogą pochodzić z różnych źródeł, m.in. od innych organów państwowych, podmiotów prywatnych czy ze środków masowego przekazu. Właściwe organy Trybunału powinny jednak oceniać informacje mogące potencjalnie prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, po to, aby z jednej strony nie wszczynać postępowania pochopnie, a z drugiej strony nie bagatelizować sytuacji, gdy przeprowadzenie postępowania byłoby wymagane w świetle art. 28 ustawy o TK. Kwestionowany art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i art. 28a ustawy o TK jako jedyne formalizują procedurę poprzedzającą wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, nakładając na Prezesa Trybunału obowiązek rozpoznania wniosku Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości dotyczącego wszczęcia postępowania.

6.1.7. Ocena zgodności art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i dodanego art. 28a ustawy o TK z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że wprowadzenie procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej znajduje podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności (por. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117). Dotyczy to również wyodrębnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (zob. wyrok z 4 marca 2008 r. sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25), w tym sędziów Trybunału.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów służy zapewnieniu należytej pozycji Trybunału, umożliwiając mu dbanie o odpowiedni poziom etyczny sędziów, co bezpośrednio wpływa na sposób wykonywania jego zadań orzeczniczych. Z jednej

strony odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów Trybunału zapewnia mu to, aby wśród sędziów orzekających znajdowały się wyłącznie osoby, które swoją nienaganną moralnie postawą dają rękojmię rzetelnego i niezależnego od czynników zewnętrznych i wewnętrznych orzekania. Z drugiej strony, realizacja odpowiedzialności dyscyplinarnej ma istotne znaczenie dla przeciwdziałania takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić sędziów – a tym samym Trybunał – wiarygodności w oczach opinii społecznej. Odpowiedzialność ta jest jednym ze środków służących zagwarantowaniu, aby adresaci orzeczeń Trybunału postrzegali go jako organ złożony z osób czyniących zadość godności urzędu w stopniu uzasadniającym kompetencję w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych.

Aby ocenić zasadność rozpatrywanego zarzutu, celowe jest przedstawienie relacji pomiędzy organami upoważnionymi przez kwestionowany przepis do występowania z wnioskiem w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego a Trybunałem Konstytucyjnym.

W świetle przepisów Konstytucji, na poziomie najbardziej ogólnym relacje Prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego są wyznaczane przez zasadę podziału i równowagi władzy (por. art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji). Przejawiają się one w następujących obszarach:

- powoływanie przez Prezydenta Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne (por. art. 194 ust. 2, art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji),
- kompetencja Prezydenta w zakresie występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 191 ust. 1 pkt 1, art. 192, art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 144 ust. 3 pkt 9 Konstytucji),
- kompetencja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozstrzygania na wniosek Marszałka Sejmu o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (por. art. 131 Konstytucji).

W ustawie o TK – oprócz przepisów precyzujących wskazane powyżej regulacje konstytucyjne – określone zostały też dalsze relacje pomiędzy Prezydentem a Trybunałem Konstytucyjnym. Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy o TK, osoba wybrana na stanowisko sędziego TK składa ślubowanie wobec Prezydenta (zob. wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15). Ustawa o TK określa również sytuacje, w których Prezydent jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem (por. art. 56), oraz wskazuje, że Prezes Trybunału przesyła Prezydentowi odpis orzeczenia Trybunału wraz z uzasadnieniem

i zdaniem odrębnymi niezależnie od tego, czy był on uczestnikiem postępowania (por. art. 103 ust. 2). Można wskazać również relacje związane z informowaniem Prezydenta i innych organów państwa o działalności Trybunału. Chodzi tu o przekazywanie przez Prezesa Trybunału informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału (por. art. 6 ust. 3 ustawy o TK), a także zapraszanie Prezydenta przez Prezesa Trybunału do udziału w Zgromadzeniu Ogólnym, podczas którego są omawiane istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału (por. art. 11 ust. 2 ustawy o TK).

Nie ma natomiast w Konstytucji przepisów regulujących relacje pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Trybunałem Konstytucyjnym. W ustawie o TK zawarte są jedynie przepisy dotyczące informowania innych organów państwa, w tym Ministra Sprawiedliwości, o działalności Trybunału (zob. art. 6 ust. 3 i art. 11 ust. 2 ustawy o TK).

Należy zatem stwierdzić, że wynikająca z zaskarżonego przepisu kompetencja Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości nie wiąże się z unormowaną w Konstytucji i ustawie o TK pozycją Prezydenta wobec Trybunału, a tym bardziej z pozycją Ministra Sprawiedliwości wobec Trybunału. Omawiana kompetencja ma całkiem nowy i odmienny charakter.

Zważywszy na konstytucyjną pozycję Trybunału, należy uznać – odmiennie niż Prokurator Generalny w ostatecznie wycofanym stanowisku – że zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału należy do sfery niezależności i autonomii Trybunału i powinno być w całości prowadzone wewnątrz Trybunału. Prokurator Generalny, proponując uznanie art. 28a ustawy o TK za zgodny Konstytucją, nie dostrzegł m.in., że wkroczenie organów zewnętrznych spoza władzy sądowniczej w tę sferę, polegające na sformalizowanym żądaniu wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, mogłoby wpływać na sposób postrzegania Trybunału jako niezależnego organu władzy sądowniczej dającego gwarancje należytego wykonywania jego kompetencji. Przewidziany w art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i art. 28a ustawy o TK mechanizm wnioskowania o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego nie uwzględnia ustrojowego wyodrębnienia władzy sądowniczej, w tym Trybunału, od pozostałych władz, związanego ze szczególnymi kompetencjami tego organu, polegającymi na ocenie aktów normatywnych, w tym tych wydawanych przez Prezydenta (zob. np. wyrok z 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130; postanowienie z 20 maja 2009 r., sygn. K 25/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 77) i Ministra Sprawiedliwości (zob. np. wyroki z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 22 lipca

2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110). Przyznanie takiej kompetencji organom władzy wykonawczej oddziałuje pośrednio na warunki, w jakich odbywa się wykonywanie funkcji orzeczniczych przez Trybunał i z tej przyczyny jest niezgodne z zasadą niezależności Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, niezawisłość sędziów, w tym sędziów Trybunału, wynikająca z art. 195 ust. 1 Konstytucji, obejmuje wiele elementów, a mianowicie:

- bezstronność w stosunku do uczestników postępowania,
- niezależność od organów (instytucji) pozasądowych,
- samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych,
- niezależność od czynników politycznych,
- wewnętrzną niezawisłość sędziego.

Niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, podobnie jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, a także wyroki o sygn. sygn. K 3/98 oraz sygn. Kp 1/15).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że niezawisłość sędziowska należy do istoty prawidłowego wykonywania zawodu sędziego i przez to jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich. Szczególną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co może m.in. polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz (zob. wyroki o sygn. K 3/98 oraz sygn. Kp 1/15).

Dla realizacji wynikającego z art. 195 ust. 1 Konstytucji obowiązku zachowania zasady niezawisłości sędziowskiej niezbędne są prawne gwarancje tej niezawisłości. Jedną z nich jest pozostawienie Trybunałowi inicjatywy w zakresie realizacji odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału. Jest to konieczne do zapewnienia niezależności Trybunału od innych organów państwa, zarówno zaliczanych do władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej czy sądowniczej. Natomiast przepisy ustaw zwykłych powinny raczej stwarzać dalsze gwarancje zapewnienia niezawisłości sędziowskiej, nie zaś przyznawać organom władzy wykonawczej uprawnienia bezpośrednio do oddziaływania na sytuację sędziów Trybunału.

Należy uznać, że kwestionowane art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i art. 28a ustawy o TK, przyznające organom władzy wykonawczej uprawnienia do występowania

z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, naruszają niezawisłość sędziowską przez uzależnienie decyzji dotyczącej sędziego od organów spoza władzy sądowniczej oraz od czynników politycznych. Nie ma przy tym decydującego znaczenia okoliczność, że samą decyzję o uznaniu wniosku za uzasadniony i podjęciu działań zmierzających do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego podejmuje Prezes Trybunału. Już sama możliwość wystąpienia z takim wnioskiem może negatywnie oddziaływać na sędziego TK i wywiera wpływ na postrzeganie jego niezawisłości.

Należy również podkreślić, że odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów Trybunału nie wyłącza ich odpowiedzialności karnej, karno-skarbowej, administracyjnej czy lustracyjnej. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest dodatkową formą kontroli sędziów Trybunału, mającą na celu zagwarantowanie, że w jego składzie zasiadają jedynie takie osoby, które spełniają wysokie kryteria etyczne i postępują w sposób nieuwłaczający godności sędziego oraz przestrzegają przepisów prawa. W tym kontekście za chybione należy uznać cytowane już stwierdzenie posła uzasadniającego dodanie kwestionowanego przepisu, które padło podczas posiedzenia sejmowej Komisji Ustawodawczej 21 grudnia 2015 r., że „sędziowie nie podlegają żadnej kontroli i właściwie są poza prawem” (*Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji, 21 grudnia 2015 r., s. 35*).

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej i dodany art. 28a ustawy o TK są niezgodne z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

6.2. Zarzuty dotyczące art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, uchylającego art. 31 ust. 3 ustawy o TK, art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i dodanego art. 31a ustawy o TK, a także art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, i zmienionego art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

6.2.1. Zaskarżone przepisy.

Ustawodawca na mocy art. 1 pkt 7 i 8 ustawy nowelizującej wprowadził możliwość złożenia z urzędu sędziego przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego (por. art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Łączy się to z wyeliminowaniem z katalogu kar dyscyplinarnych orzekanych w ramach postępowania dyscyplinarnego dotyczącego sędziów TK kary złożenia sędziego TK z urzędu (por. art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej).

Art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej stanowi: „w art. 31 uchyla się pkt 3”. Wspomniany w nim derogowany art. 31 ustawy o TK miał następujące brzmienie:

„Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) złożenie sędziego z urzędu”.

Stosownie do art. 31a ustawy o TK, dodanego przez art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej:

„1. W szczególnie rażących przypadkach Zgromadzenie Ogólne występuje do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego Trybunału.

2. Zgromadzenie Ogólne może podjąć uchwałę lub złożyć wniosek w sprawie, o której stanowi ust. 1, także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku.

3. Uchwałę odmawiającą złożenia wniosku, o którym stanowi ust. 1, wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy, o którym stanowi ust. 2, w ciągu 14 dni od dnia podjęcia uchwały”.

Z kolei art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, stanowi, że: „Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji następuje w przypadku (...) złożenia z urzędu sędziego Trybunału przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego”.

6.2.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

W ocenie Pierwszego Prezesa SN, kwestionowane przepisy naruszają równowagę władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, kreując pozakonstytucyjne kompetencje, polegające na przyznaniu Sejmowi oraz Prezydentowi i Ministrowi Sprawiedliwości możliwości podejmowania działań naruszających niezależność Trybunału i niezawisłość jego sędziów. Wprowadzenie instytucji złożenia z urzędu sędziego TK przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego oznacza uzależnienie losów sędziego od stanowiska większości parlamentarnej, a tym samym prowadzi do upolitycznienia Trybunału.

Zdaniem drugiej grupy posłów, kwestionowane przepisy naruszają standardy poprawnej legislacji, zasadę nieusuwalności sędziów, zasadę sądowego trybu orzekania o złożeniu sędziego z urzędu, zasadę niezależności władzy sądowniczej oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej. Wyodrębnienie z katalogu kar dyscyplinarnych sankcji w postaci złożenia sędziego z urzędu i powierzenie kompetencji w zakresie jej

wymierzania Sejmowi powoduje stworzenie dwóch konkurencyjnych trybów egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału zróżnicowanych pod względem procedury, sankcji i podmiotu, który je wymierza. Pierwszy tryb przewidziany w art. 29 ustawy o TK odpowiada standardom niezawisłości, zaś drugi, przewidziany w art. 31a ustawy o TK, tym standardom nie odpowiada. Ponadto art. 31a ustawy o TK posługuje się zwrotem niedookreślonym „szczególnie rażące przypadki” na oznaczenie sytuacji uzasadniającej wszczęcie postępowania zmierzającego do złożenia sędziego z urzędu. Z pozycji ustrojowej Trybunału i konstytucyjnego statusu sędziów Trybunału wynika potrzeba ich szczególnej ochrony przed ingerencją pozostałych władz. Uzależnienie decyzji o pozbawieniu sędziego TK urzędu od woli większości parlamentarnej stwarza pole do wywierania przez Sejm wpływu na proces orzekania, tym bardziej że postępowanie w sprawie złożenia sędziego z urzędu zainicjować może wniosek Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości. Zasadnicze wątpliwości grupy posłów budzi również fakt, że sejmowy etap postępowania z wnioskiem o złożenie sędziego z urzędu nie został uregulowany w ustawie o TK, a to znaczy, że sposób procedowania w tej sprawie określa regulamin Sejmu. Postępowanie, o którym mowa w art. 31a ustawy o TK – zdaniem drugiej grupy posłów – nie odpowiada również standardom wynikającym z art. 78 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że upoważnienie Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości do kierowania do Zgromadzenia Ogólnego wniosków o wszczęcie procedury złożenia z urzędu sędziego TK może stanowić formę niedopuszczalnego z punktu widzenia Konstytucji nacisku organów politycznych na sędziego TK. Zdaniem Rzecznika, zastosowanie art. 180 ust. 2 Konstytucji do sędziów Trybunału powoduje, że złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu, w tym przypadku orzeczenia wydanego przez sędziów Trybunału. Żaden organ spoza kręgu organów władzy sądowniczej nie może więc orzekać o złożeniu sędziego z urzędu.

We wniosku Krajowej Rady Sądownictwa podkreślono, że kwestionowane przepisy naruszają wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadę trójpodziału i równowagi władz oraz wprowadzają możliwość „przenikania władzy ustawodawczej we władzę sądowniczą”, co powoduje naruszenie niezależności Trybunału oraz niezawisłości jego sędziów.

6.2.3. Przedmiot i wzorce kontroli.

W *petitum* wniosku Pierwszy Prezes SN zakwestionował cały art. 36 ustawy o TK. Z treści uzasadnienia wynika natomiast, że przepis ten kwestionowany jest

w zakresie, w jakim dotyczy: złożenia z urzędu sędziego TK (por. art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK) oraz stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego (por. art. 36 ust. 2 ustawy o TK). W myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, należy uznać, że intencją wnioskodawcy było więc zakwestionowanie jedynie art. 36 ust. 1 pkt 4 oraz art. 36 ust. 2 ustawy o TK.

Pierwszy Prezes SN nie uzasadnił natomiast zarzutu naruszenia art. 8 Konstytucji przez art. 31a i art. 36 ustawy o TK. W uzasadnieniu wniosku drugiej grupy posłów nie zostało uzasadnione naruszenie art. 2, art. 78, art. 180 ust. 1 i 2, art. 195 ust. 1 i art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji przez art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej. W tej części wnioski nie spełniają wymogu formalnego uzasadnienia zarzutu, wynikającego z art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Z tej przyczyny, postępowanie podlega umorzeniu we wskazanym zakresie na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Według drugiej grupy posłów, art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK narusza art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji z uwagi na to, że „sejmowy etap postępowania z wnioskiem o złożenie sędziego TK z urzędu nie został szczegółowo uregulowany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym”. Należy podkreślić, że jest to zarzut zaniechania ustawodawczego, który nie może być przedmiotem orzekania Trybunału. Zaniechanie ustawodawcze występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę zgodności z Konstytucją – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju. Z tej przyczyny postępowanie w zakresie kontroli art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Konkludując, w ramach omawianej grupy zarzutów Trybunał zbadał zgodność:

- art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, uchylającego art. 31 pkt 3 ustawy o TK, z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz
- art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i dodanego art. 31a ustawy o TK oraz art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2, art. 78, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Należy w tym kontekście wskazać, że art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej jest pierwszym z kilku kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów uchylających. Treść

tego typu przepisów – formalnie rzecz biorąc – sprowadza się do usunięcia z systemu prawnego kilkunastu wymienionych w nim jednostek redakcyjnych ustawy o TK. W świetle poglądów doktryny oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ma przeszkód do badania zgodności z Konstytucją tego typu rozwiązań normatywnych (por. A. Mączyński, *Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 157 i nast.; S. Wronkowska, *O źródłach prawa i aktach normatywnych raz jeszcze*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian*, Poznań 2005, zwłaszcza s. 128-133, a z orzecznictwa zwłaszcza wyroki z: 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38; 12 czerwca 2006 r., sygn. K 38/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 63 oraz wyrok o sygn. K 53/07, a także postanowienie z 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/10, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 83). Istotą kontroli konstytucyjności w takim przypadku jest ocena, czy – w świetle wskazanych przez podmiot inicjujący postępowanie wzorców kontroli – dopuszczalne było uchylenie przepisów wymienionych w zaskarżonym przepisie derogującym. Przedmiotem kontroli staje się w tym przypadku zgodność z Konstytucją specyficznej luki prawnej, tj. braku regulacji w obszarze, który dotychczas był i – w świetle Konstytucji – nadal powinien być unormowany.

6.2.4. Przebieg prac legislacyjnych.

Poselski projekt ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu) nie przewidywał uchylecia art. 31 pkt 3 ustawy o TK oraz dodania art. 31a ustawy o TK, a także zmiany brzmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Zgłoszenie przepisów: uchylającego art. 31 pkt 3 ustawy o TK, dodającego art. 31a ustawy o TK oraz zmieniającego brzmienie art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK nastąpiło 21 grudnia 2015 r. w formie poprawki na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu projektu.

Podczas tego posiedzenia poseł K. Pawłowicz uzasadniała potrzebę uchylecia art. 31 pkt 3 ustawy o TK w następujący sposób: „proponujemy, aby sformułowanie «złożenie sędziego Trybunału z urzędu» zastąpić sformulowanie[m] innym, ponieważ trzymamy się koncepcji, że organ, który powołuje powinien mieć kompetencje do składania z urzędu, wygaszania mandatu. Nie odbieramy Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa decydowania, czy dany sędzia zasłużył na tak surową karę, czy nie. Proponujemy wykreślenie obecnego trzeciego punktu [z art. 31 ustawy o TK] oraz dodanie dodatkowego art. 31a” (*Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji, 21 grudnia 2015 r., s. 26*).

Uzasadniając wprowadzenie art. 31a i zmianę art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, poseł K. Pawłowicz wskazywała: „że to [występowanie przez Zgromadzenie Ogólne z wnioskiem do Sejmu o złożenie z urzędu sędziego Trybunału] jest cały czas kompetencją Zgromadzenia Ogólnego. Nic Sejm nie robi z własnej inicjatywy. W ust. 2 mamy możliwość stworzoną dla prezydenta i ministra sprawiedliwości złożenia wniosku o wymierzenie kary dyscyplinarnej. Suwerenem jest tu Zgromadzenie Ogólne, które może odmówić złożenia takiego wniosku i prowadzenia postępowania. Ale taka możliwość dla prezydenta czy ministra sprawiedliwości powinna się znaleźć. To nie ma nic wspólnego z naruszaniem niezawisłości sędziego, dlatego że mogą się zdarzyć sytuacje, które wprost zmuszają do objęcia kontrolą na pewnych ogólnych zasadach szczególnie drastycznych sytuacji, z jakimi na przykład teraz mamy do czynienia, z panem prezesem Rzeplińskim czy sędziami w stanie spoczynku – sędziów w stanie spoczynku nie będzie to dotyczyło – którzy naruszają godność sędziego, występując w funkcji polityka. Takie uprawnienie powinno służyć innym podmiotom, innym władzom. Jeszcze raz tylko powiem, że chodzi o złożenie wniosku. Natomiast decyzja co do jego procedowania i skutków całkowicie należy do Trybunału” (*Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 26-27).

6.2.5. Postępowanie dotyczące złożenia z urzędu sędziego TK – ogólna charakterystyka, zmiana w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego.

Omawiane przepisy przyznały Sejmowi kompetencję w zakresie złożenia z urzędu sędziego TK, równocześnie pozbawiając tej możliwości Trybunał Konstytucyjny. Zarówno ustawa o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji, jak i ustawa o TK z 1997 r. nie przewidywały takiej kompetencji Sejmu. W poprzednim stanie prawnym złożenie sędziego TK z urzędu mogło zostać orzeczone tylko w ramach postępowania dyscyplinarnego (por. art. 10 ustawy o TK z 1997 r.).

Katalog wszystkich zmian ustawowych wynikających z kwestionowanych przepisów w ramach niniejszych zarzutów jest następujący:

- pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego kompetencji w zakresie orzeczenia kary dyscyplinarnej złożenia z urzędu sędziego TK (uchylenie art. 31 pkt 3 ustawy o TK),
- utworzenie obok postępowania dyscyplinarnego osobnej procedury mającej na celu złożenie z urzędu sędziego TK (por. art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK),
- przyznanie Prezydentowi i Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji w zakresie składania wniosku w sprawie inicjowania procedury złożenia z urzędu sędziego TK (por. art. 31a ust. 2 ustawy o TK),

- ograniczenie roli Zgromadzenia Ogólnego jedynie do występowania do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego TK (por. art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK),
- przyznanie Sejmowi kompetencji w zakresie złożenia z urzędu sędziego TK na wniosek Zgromadzenia Ogólnego (por. art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK).

Sformułowanie zaskarżonych przepisów nie jest jasne i nie wynika z niego, czy przewidziana w dodanym art. 31a oraz zmienionym art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK procedura złożenia z urzędu sędziego TK przeprowadzana jest w ramach postępowania dyscyplinarnego sędziów Trybunału czy też obok tego postępowania. Ma to istotne znaczenie m.in. z punktu widzenia wszczynania samej procedury, zasad odpowiedzialności sędziów, czy też sposobu postępowania na etapie decydowania o wystąpieniu z wnioskiem przez Zgromadzenie Ogólne. Art. 31a ustawy o TK nie określa, w jakich sytuacjach Zgromadzenie Ogólne miałoby występować z wnioskiem o złożenie sędziego z urzędu, gdyż zawiera wyrażenie niedookreślone – a mianowicie, że ma to następować „w szczególnie rażących przypadkach”.

Gdyby przyjąć, że przewidziana w ustawie nowelizującej procedura złożenia sędziego z urzędu przeprowadzana jest w ramach postępowania dyscyplinarnego, to wówczas należałoby przyjąć, że skład orzekający w ramach tego postępowania powinien zakończyć sprawę wydaniem orzeczenia o zasadności złożenia sędziego z urzędu wraz z wnioskiem do Zgromadzenia Ogólnego o wystąpienie do Sejmu o złożenie sędziego z urzędu. Wówczas złożenie sędziego z urzędu stanowiłoby karę związaną z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziego, wymierzaną w złożonej procedurze przewidującej udział organu władzy ustawodawczej. Przy takiej interpretacji kwestionowanych przepisów to Trybunał, a konkretnie skład orzekający w postępowaniu dyscyplinarnym, byłby nadal organem podejmującym decyzję w przedmiocie złożenia sędziego z urzędu, zaś Sejm byłby obowiązany do podjęcia działań powodujących złożenie sędziego z urzędu w każdym przypadku otrzymania wniosku od Zgromadzenia Ogólnego.

Za odmienną interpretacją, według której kwestionowane przepisy przewidują złożenie sędziego z urzędu w ramach procedury osobnej od postępowania dyscyplinarnego zdaje się przemawiać treść art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i art. 31a ust. 2 ustawy o TK. Przepis ten przyznaje Prezydentowi oraz Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem do Zgromadzenia Ogólnego o podjęcie działań mających na celu złożenie sędziego z urzędu. Biorąc pod uwagę, że uprawnienie do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego zostało przyznane tym organom

osobno w art. 28a ustawy o TK należy uznać, że zamiarem ustawodawcy było oddzielenie od siebie tych dwóch procedur.

Z uwagi na wskazane nagromadzenie niejasności, na podstawie kwestionowanych przepisów nie jest możliwe odtworzenie w sposób jednoznaczny przebiegu całej procedury wyznaczonej przez zaskarżone przepisy, zmierzającej do złożenia z urzędu sędziego TK. Nie budzi wątpliwości to, że Zgromadzenie Ogólne „w szczególnie rażących przypadkach” miałoby możliwość z własnej inicjatywy lub w wyniku wniosku Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości wystąpić z wnioskiem do Sejmu o złożenie sędziego z urzędu (por. art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej oraz art. 31a ust. 1 i 2 ustawy o TK), oraz to, że Sejm miałby posiadać kompetencję w zakresie złożenia z urzędu sędziego TK na wniosek Zgromadzenia Ogólnego (por. art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej oraz art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Ponadto Prezydent i Minister Sprawiedliwości mogą występować z wnioskiem do Zgromadzenia Ogólnego o podjęcie działań zmierzających do złożenia z urzędu sędziego (por. art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej oraz art. 31a ust. 2 ustawy o TK). W przypadku uznania wniosku Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości za niezasadny, Zgromadzenie Ogólne miałoby podejmować uchwałę odmawiającą wystąpienia do Sejmu o złożenie z urzędu sędziego i doręczyć ją tym podmiotom wraz z uzasadnieniem w terminie 14 dni od jej podjęcia (por. art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej oraz art. 31a ust. 3 ustawy o TK).

6.2.6. Ocena zgodności art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, uchylającego art. 31 pkt 3 ustawy o TK, z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

Kwestionowany art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej w istotny sposób modyfikuje odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów Trybunału przez wyeliminowanie najsurowszej kary dyscyplinarnej wymierzanej przez Trybunał. Po uchwaleniu kwestionowanego przepisu, katalog kar, które można orzec w postępowaniu dyscyplinarnym, został ograniczony do kary upomnienia oraz nagany (por. art. 31 pkt 1 i 2 ustawy o TK). Uchylenie art. 31 pkt 3 ustawy o TK, przewidującego karę dyscyplinarną złożenia z urzędu sędziego, oznacza, że po wejściu w życie ustawy nowelizującej Trybunał nie ma możliwości podjęcia decyzji w przedmiocie usunięcia ze swojego grona osoby, która postępuje w sposób niegodny urzędu sędziego, nieetyczny czy też sprzeczny z przepisami prawa. Problem konstytucyjny w ramach niniejszego zarzutu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy pozbawienie Trybunału kompetencji w zakresie orzeczenia złożenia z urzędu sędziego TK w ramach postępowania dyscyplinarnego nie narusza niezależności Trybunału.

Wyodrębnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału służy przede wszystkim ochronie autonomii i niezależności Trybunału, a także zapewnieniu należytego autorytetu wśród odbiorców jego orzeczeń. Należy zauważyć, że kary upomnienia oraz nagany nie będą stanowić adekwatnego środka reakcji wobec wszystkich potencjalnych zachowań osoby piastującej urząd sędziego, które nie odpowiadają godności tego urzędu. W uzasadnionych sytuacjach konieczne jest orzeczenie kary złożenia sędziego z urzędu w celu pozbawienia urzędu sędziego osoby, która nie spełnia wymagań niezbędnych do sprawowania funkcji sędziowskich. Kara dyscyplinarna złożenia sędziego TK z urzędu stanowi zatem jedną z prawnych gwarancji niezależności Trybunału Konstytucyjnego. Usunięcie przepisu przewidującego karę dyscyplinarną w postaci złożenia z urzędu sędziego TK należy więc uznać za naruszające zasadę niezależności Trybunału Konstytucyjnego, wynikającą z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie należy odnotować, że w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego (por. art. 55 § 1 pkt 4 ustawy o SN), sędziów sądów powszechnych (por. art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p.) oraz sędziów sądów administracyjnych (zob. art. 9, art. 29 p.u.s.a. w związku z art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p.), także Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. art. 49 p.u.s.a. w związku z art. 56 § 1 ustawy o SN) przewidziano możliwość wydania – w ramach postępowania dyscyplinarnego – orzeczenia o złożeniu z urzędu sędziego. Uchylenie przepisu przewidującego karę złożenia z urzędu sędziego TK należy w tym kontekście ocenić jako działanie ustawodawcy w kierunku osłabienia autonomii władzy sądowniczej, co narusza podstawowe zasady regulujące ustrój organów tej władzy określone w Konstytucji. Organy władzy sądowniczej – w ramach przysługującej im autonomii – powinny posiadać środki służące zagwarantowaniu, aby osoby piastujące urząd sędziego czyniły zadość godności tego urzędu.

W świetle powyższych argumentów, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, uchylający art. 31 pkt 3 ustawy o TK, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

6.2.7. Ocena zgodności art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i dodanego art. 31a ustawy o TK oraz art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z wymaganiem określoności prawa, wynikającym z art. 2 Konstytucji, przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Za naruszenie Konstytucji może być uznane stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które

nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań (zob. wyrok z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33). Ustawodawca obowiązany jest do tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym przypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary analizowanej zasady składają się kryteria tworzące tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji, a mianowicie kryteria: precyzyjności regulacji prawnej, jasności przepisu oraz jego legislacyjnej poprawności. Przez precyzyjność przepisu należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych, a także ich skutków za pomocą przyjętych reguł interpretacji prawa. Jasność przepisu oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Poprawność legislacyjna oznacza natomiast zgodność przepisu z wymaganiami prawidłowej legislacji (zob. wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138).

Kwestionowane przepisy nie spełniają tak rozumianych wymagań określoności prawa.

Przed wszystkim należy zgodzić się z drugą grupą posłów, że sposób określenia w art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i art. 31a ust. 1 ustawy o TK sytuacji uzasadniających wystąpienie do Sejmu o złożenie z urzędu sędziego TK przez posłużenie się wyrażeniem niedookreślonym „szczególnie rażące przypadki” nie spełnia standardu precyzyjności regulacji prawnej. Zwrot ten nie jest pojęciem konstytucyjnym, nie występuje także w innych przepisach ustawowych, dotyczących przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy publicznych. Jak można się domyślać, „szczególnie rażący przypadek” to sytuacja wyjątkowa, jednoznacznie sprzeczna z prawem i godna potępienia z moralnego punktu widzenia. Z brzmienia analizowanego przepisu nie wynika jednak, że musi ona polegać na konkretnym oczywiście nagannym zachowaniu tego sędziego TK, wobec którego wszczynane jest postępowanie dyscyplinarne. Możliwa jest także taka interpretacja tego przepisu, która odnosi „szczególnie rażące przypadki” do okoliczności nie dotyczących jego postępowania, a nawet całkowicie od niego niezależnych. Nie można więc wykluczyć, że podstawą złożenia sędziego TK z urzędu byłyby „szczególnie rażące przypadki” działań organów państwa, w tym także Sejmu lub Prezydenta w związku z wyborem i ślubowaniem danego sędziego TK. Stanowiłoby to istotne zagrożenie niezawisłości sędziów TK. Tymczasem z uwagi na znaczenie działania określonego w tym przepisie dla statusu sędziego TK konieczne jest możliwie szczegółowe uregulowanie przesłanek odpowiedzialności, mogącej skutkować złożeniem sędziego TK z urzędu.

Ponadto nie jest jasne, czy do procedury określonej w art. 31a oraz art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK oraz odpowiadających im przepisach ustawy nowelizującej stosuje się zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej określone w art. 28 ustawy o TK, czy też jest to osobna forma odpowiedzialności dotychczas nieprzewidziana w ustawie.

Z treści tych przepisów nie wynika w sposób jednoznaczny, jaki skutek wywołuje wniosek Zgromadzenia Ogólnego. Czy powoduje po obowiązek Sejmu złożenia z urzędu sędziego TK, czy też jedynie wszczyna procedurę prowadzącą do złożenia sędziego z urzędu przeprowadzaną przez Sejm (zauważył to także w swoim cofniętym stanowisku Prokurator Generalny). Wątpliwości może budzić także określenie kompetencji Zgromadzenia Ogólnego w art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i art. 31a ust. 2 ustawy o TK: czy chodzi w nim o możliwość podjęcia uchwały o złożeniu sędziego z urzędu, skoro ma ona dotyczyć sprawy „o której stanowi ust. 1”, czy też raczej uchwały odmawiającej złożenia wniosku do Sejmu, o której mowa w art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i art. 31a ust. 3 ustawy o TK.

Z uwagi na takie nagromadzenie niejasności w kwestionowanych przepisach w jakże drażliwej materii, nie jest możliwe dekodowanie z tych przepisów jednoznacznych norm prawnych, a także ich skutków za pomocą przyjętych reguł interpretacji prawa. Należy podkreślić, że chodzi o przepisy ustawowe spełniające funkcje represyjne, gdzie wymaganie jasności i precyzji jest szczególnie istotne. To znaczy, że kwestionowane przepisy nie czynią zadość zasadom poprawnej legislacji oraz naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i dodany art. 31a ustawy o TK oraz
- art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK

są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa.

6.2.8. Ocena zgodności art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i dodanego art. 31a ustawy o TK oraz art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1, art. 195 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji.

Problem konstytucyjny w ramach niniejszego zarzutu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy przyznanie Sejmowi kompetencji w zakresie złożenia sędziego z urzędu w ramach szczególnej procedury, która może być zainicjowana m.in. na wniosek Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości nie narusza niezależności Trybunału oraz niezawisłości jego sędziów.

Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, może oddziaływać na organy władzy sądowniczej, w tym Trybunał Konstytucyjny, jedynie w granicach nienaruszających odrębności władzy sądowniczej, przede wszystkim w sytuacjach określonych w Konstytucji.

Relacje między Sejmem a Trybunałem Konstytucyjnym określone w Konstytucji mają dwojaki charakter. Art. 194 ust. 1 Konstytucji przyznaje Sejmowi kompetencję w zakresie wybierania sędziów Trybunału. Z kolei Trybunał Konstytucyjny jest organem, który jest uprawniony do oceny zgodności z Konstytucją wszystkich ustaw i uchwał normatywnych uchwalonych przez Sejm. Co więcej – w przypadku wniosku Prezydenta – może decydować o losach uchwalonej, lecz jeszcze niepodpisanej i nieobowiązującej ustawy, oceniając jej zgodność z Konstytucją na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji. Stosownie do art. 239 ust. 1 Konstytucji, w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie Konstytucji (tj. do 16 października 1999 r.) orzeczenia Trybunału, z wyjątkiem tych wydanych w następstwie pytań prawnych, podlegały rozpatrzeniu przez Sejm, który mógł je odrzucić większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W obecnym stanie prawnym orzeczenia Trybunału, w tym te, których następstwem jest usunięcie z systemu prawa ustaw uchwalonych przez Sejm, są ostateczne i nie podlegają żadnej procedurze zatwierdzania (por. art. 190 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej kompetentnym do orzekania w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (por. art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji). To właśnie możliwość kontroli efektów pracy Sejmu, czyli wszystkich ustaw i uchwał normatywnych uchwalanych przez parlament stanowi najistotniejszą formę oddziaływania Trybunału na władzę ustawodawczą w polskim porządku konstytucyjnym. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa, sprawowana przez organ niezależny oraz odrębny od władzy ustawodawczej i wykonawczej stanowi zabezpieczenie zasady nadrzędności Konstytucji, a w ostatecznym rozrachunku – także wolności i praw człowieka (zob. wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15). W celu zapewnienia rzetelnego wykonywania tej kompetencji przez Trybunał konieczne jest zapewnienie prawnych gwarancji niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów zaś jakiegokolwiek kompetencje Sejmu, które mogłyby oddziaływać na status sędziów Trybunału, muszą mieć wyraźną podstawę w Konstytucji.

Jak słusznie wskazał w swoim (ostatecznie wycofanym) stanowisku Prokurator Generalny, jedynym przepisem Konstytucji przyznającym Sejmowi kompetencję wobec sędziów Trybunału jest przytoczony art. 194 ust. 1, który stanowi, że Sejm wybiera

sędziów Trybunału. Z przepisu tego nie wynika przyznanie Sejmowi jakichś dalszych kompetencji odnoszących się do statusu sędziego, a zwłaszcza takich, które wiązałyby się z zakończeniem pełnienia funkcji przez sędziego przed upływem kadencji. Rola Sejmu została ustrojowo ograniczona do wyboru sędziów Trybunału. Po dokonaniu wyboru sędziego, Sejm definitywnie traci wpływ na status sędziego TK.

W świetle Konstytucji urząd państwa jest oparty na trójpodziale i równowadze władz (por. art. 10 Konstytucji), a każdy organ może działać wyłącznie w granicach prawa (por. art. 7 Konstytucji). Brak jest więc podstaw do uznania, że istnieje domniemanie kompetencji Sejmu w innych sferach niż działalność prawodawcza.

Przyznanie w art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej kompetencji do złożenia z urzędu sędziego TK może wpływać na sposób realizacji kompetencji należącej do istoty sądownictwa konstytucyjnego a tym samym oddziaływać na jakość kontroli zgodności ustaw z Konstytucją. Przyznanie Sejmowi tej kompetencji stanowi wkroczenie władzy ustawodawczej w sferę objętą samodzielnością Trybunału w dziedzinie jego podstawowych funkcji związanych z rozpoznawaniem spraw i orzekaniem. Dodatkowo, wspomniana już okoliczność, że to ustawy, czyli akty normatywne uchwalane przez Sejm stanowią w praktyce główny przedmiot orzekania Trybunału wyklucza z punktu widzenia zasady podziału władz oraz zasady niezależności Trybunału i niezależności władzy sądowniczej przyznanie Sejmowi jakichkolwiek kompetencji umożliwiających pozbawienie sędziego jego urzędu. Ustawodawca, kształtując przepisy dotyczące sędziów Trybunału, powinien kierować się wynikającym z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji nakazem zapewnienia sędziom Trybunału warunków do niezawisłego przeprowadzania hierarchicznej kontroli aktów normatywnych, a tym samym przyczyniać się do ochrony samej Konstytucji. Z nakazu tego wynika norma o charakterze konstytucyjnym, zgodnie z którą sędzia TK przed upływem kadencji nie może być odwołany przez organ władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej. Tymczasem przyjmując w art. 1 pkt 7 i 8 ustawy nowelizującej zmiany treści art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK i dodając w art. 31a ustawy o TK procedury występowania z wnioskiem do Sejmu o złożenie z urzędu sędziego TK, ustawodawca obrał odwrotny kierunek, zmierzający do pozbawienia Trybunału prawnych gwarancji jego niezależności kosztem przyznania Sejmowi dodatkowych uprawnień umożliwiających ingerencję w kwestie związane z obsadą Trybunału Konstytucyjnego.

Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału (por. art. 195 ust. 1

Konstytucji). Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania innych organów władzy publicznej, które mogłyby wpływać na działalność orzeczniczą Trybunału (zob. wyroki o sygn. K 8/99 i sygn. K 34/15). Przyznanie tak daleko idącej kompetencji organowi władzy ustawodawczej, ingeruje w niezawisłość sędziego TK, a zwłaszcza w ten jej aspekt, którym jest niezależność od organów (instytucji) pozasądowych oraz od czynników politycznych. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której o zasadności zakończenia pełnienia przez sędziego TK funkcji przed upływem kadencji decyduje Sejm. Przyznanie tak daleko idącej kompetencji Sejmowi w oczywisty sposób powoduje możliwość wywierania nacisku na sędziego i oddziałuje na sposób wykonywania przez niego jego funkcji orzecznich.

Kwestionowane przepisy, przewidując, że o ukaraniu sędziego decydować ma organ pozasądowy, jakim jest Sejm, naruszają prawa osób sprawujących urząd sędziego TK. Brak unormowania procedury, standardów gwarantowanych w ramach postępowania sądowego lub postępowania dyscyplinarnego, w tym prawa do zaskarżenia decyzji o złożeniu sędziego z urzędu, narusza m.in. wskazany jako wzorzec kontroli art. 78 Konstytucji określającego prawo do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Stosownie do tego przepisu, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Jednocześnie przepis ten stanowi, że ustawa określa wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że norma wyrażona w art. 78 Konstytucji dotyczy nie tylko postępowania sądowego i postępowania administracyjnego, ale również postępowania dyscyplinarnego (zob. wyrok z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27 i wyrok o sygn. K 41/97). Nie ma ona jednak charakteru bezwzględnego i dopuszcza wprowadzenie wyjątków przez ustawodawcę. Ustawodawca nie ma jednak pełnej swobody tworzenia takich wyjątków. Odstępstwo od zasady wynikającej z art. 78 Konstytucji powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które stanowiłyby uzasadnienie pozbawienia strony postępowania środka odwoławczego (zob. wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

Należy zauważyć, że stosownie do art. 180 ust. 2 Konstytucji złożenie sędziego z urzędu wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Przepis ten stanowi rozwinięcie zasady niezawisłości sędziowskiej określonej w art. 178 Konstytucji. Art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji odnosi się jednak do „sędziów sądów” i z tej przyczyny należy uznać,

że nie stanowi on adekwatnego wzorca kontroli zgodności kwestionowanych przepisów, które dotyczą sędziów Trybunału.

Z kolei art. 195 ust. 1 Konstytucji, który wyraża zasadę niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nie zawiera wyraźnego uszczegółowienia tej zasady określającego m.in. zasady złożenia z urzędu sędziego TK. Nie ma jednak podstaw do uznania, że niezawisłość sędziów Trybunału jest chroniona w mniejszym stopniu niż sędziów orzekających w sądach. Z tego powodu należy przyjąć, że z samego art. 195 ust. 1 Konstytucji wynika, że złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie w drodze decyzji samego Trybunału.

Również przewidziane w art. 31a ust. 2 ustawy o TK przez art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej przyznanie Prezydentowi i Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do występowania z wnioskiem o zainicjowanie procedury usunięcia z urzędu sędziego TK ingeruje w zasadę niezależności Trybunału oraz niezawisłości sędziego TK. Udział organów władzy wykonawczej w którejkolwiek z faz postępowania dyscyplinarnego jak i w ramach innej procedury dotyczącej oceny postępowania sędziego TK i jego statusu stanowi nieuzasadnioną ingerencję w sferę autonomii Trybunału Konstytucyjnego. Okoliczność, że ostateczną decyzję o uznaniu wniosku za uzasadniony i wszczęciu postępowania podejmuje Zgromadzenie Ogólne nie wpływa na brak naruszenia niezawisłości sędziego, skoro nawet sama możliwość wystąpienia z takim wnioskiem może negatywnie wpływać na postrzeganie sędziego jako niezawisłego.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej i dodany art. 31a ustawy o TK oraz
 - art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK
- są niezgodne z art. 78 Konstytucji, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 195 ust. 1 oraz nie są niezgodne z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

6.3. Zarzuty dotyczące art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej i art. 8 pkt 4 oraz art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 2 ustawy o TK, i art. 36 ust. 2 ustawy o TK.

6.3.1. Zaskarżone przepisy.

Stosownie do art. 8 pkt 4 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej, w kompetencji Zgromadzenia Ogólnego leży „przygotowanie

wniosku do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego TK w przypadkach określonych w art. 36 ust. 1”.

Art. 36 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, brzmi zaś następująco: „Z wnioskiem do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego TK, w przypadkach o których mowa w ust. 1, występuje Zgromadzenie Ogólne po przeprowadzeniu stosownego postępowania wyjaśniającego”.

6.3.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

W ocenie Pierwszego Prezesa SN, przyznanie Sejmowi prawa stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego TK na wniosek Zgromadzenia Ogólnego powoduje naruszenie konstytucyjnej równowagi władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej. Sejm uzyskuje w ten sposób możliwość blokowania działalności Trybunału przez zwleknięcie z rozpatrzeniem kierowanego do Sejmu wniosku dotyczącego wygaśnięcia mandatu sędziego.

Druga grupa posłów wskazała, że zastrzeżenie uprawnienia do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK do wyłącznej kompetencji organów Trybunału stanowi wyraz zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz. Czynność stwierdzenia wygaśnięcia mandatu należy do sfery wewnętrznej autonomii Trybunału, a dokładnie rzecz ujmując – do kategorii spraw osobowych sędziów Trybunału. Nie ma żadnego konstytucyjnego lub systemowego uzasadnienia przekazania tego uprawnienia do kompetencji Sejmu. To, że sędziowie są wybierani przez Sejm, w żadnym razie nie przesądza o ich podległości Sejmowi ani też nie przemawia za przyznaniem Sejmowi kompetencji w sprawach osobowych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z punktu widzenia Konstytucji kwestia mandatu sędziego TK stanowi wewnętrzną sprawę samego Trybunału i może być rozstrzygana wyłącznie przez jego organy. Natomiast powierzenie Sejmowi ostatecznego orzekania o wygaśnięciu mandatu narusza zasadę niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów. Decydujący głos Sejmu w sprawie wygaśnięcia mandatu sędziego należy postrzegać jako formę niedopuszczalnej presji wywieranej na sędziego. Relacje między Sejmem a sędzią Trybunału zostały w sposób wyczerpujący określone w Konstytucji i sprowadzają się do wyboru sędziego TK na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Z kolei w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, pozbawienie Zgromadzenia Ogólnego kompetencji w zakresie stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego TK narusza wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadę trójpodziału władz oraz niezależność Trybunału i niezawisłość jego sędziów.

6.3.3. Przedmiot i wzorce kontroli.

W ramach niniejszego zarzutu wnioskodawcy zakwestionowali pozbawienie Zgromadzenia Ogólnego kompetencji w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK i przyznanie jej Sejmowi. Nie zostały zakwestionowane natomiast same przesłanki wygaśnięcia mandatu sędziego TK określone w art. 36 ust. 1 ustawy o TK. Z kolei, art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK jest przedmiotem kontroli w ramach osobnego zarzutu.

Rzecznik Praw Obywatelskich uzasadnił naruszenie art. 180 ust. 2 Konstytucji przez przepisy dotyczące złożenia sędziego z urzędu (por. art. 31a i art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK), a nie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK (por. art. 36 ust. 2 ustawy o TK).

Krajowa Rada Sądownictwa nie przedstawiła argumentów świadczących o niezgodności art. 8 pkt 4 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2 oraz art. 31a ust. 1, 2 i 3 ustawy o TK w zakresie wskazanym we wniosku z art. 2, art. 7, art. 8, art. 10 ust. 1, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 2 Konstytucji.

W tej części wnioski nie spełniają wymagania formalnego, wynikającego z art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, co uzasadnia umorzenie postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, druga grupa posłów wskazała, że każde naruszenie zasady trójpodziału władz (por. art. 10 ust. 1 Konstytucji) godzi jednocześnie w standardy demokratycznego państwa prawnego, wywodzone w art. 2 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, jeżeli szczegółowe przepisy Konstytucji w wyraźny sposób zawierają określone unormowania, wzorcami oceny zgodności regulacji stanowiących przedmiot kontroli powinny być właśnie te przepisy, bez potrzeby odwoływania się do art. 2 Konstytucji. Sytuacja taka występuje w niniejszej sprawie (zob. np. wyrok z 10 lutego 2015 r., sygn. SK 50/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 12). Z tych względów Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności art. 8 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy o TK z art. 2 Konstytucji na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na zbędność orzekania.

Konkludując, w ramach niniejszego zarzutu Trybunał zbadał zgodność:

- art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej i zmienionego art. 8 pkt 4 ustawy o TK oraz
 - art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 2 ustawy o TK, i zmienionego art. 36 ust. 2 ustawy o TK
- z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

6.3.4. Przebieg prac legislacyjnych.

Zmiana brzmienia art. 8 pkt 4 oraz art. 36 ust. 2 ustawy o TK nie była przewidziana w poselskim projekcie ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu). Podobnie jak większość kwestionowanych w niniejszej sprawie rozwiązań, została ona zgłoszona 21 grudnia 2015 r. jako poprawka na etapie prac sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu.

Posel K. Pawłowicz uzasadniała wówczas potrzebę wprowadzenia zmiany brzmienia art. 8 pkt 4 ustawy o TK w następujący sposób: „Przyjmujemy bowiem zasadę, powiem to już teraz, że prawo wygaszania mandatu służy podmiotowi, który powołuje. Czyli nie odbieramy w żaden sposób kompetencji samemu Trybunałowi, Zgromadzeniu Ogólnemu, natomiast kompetencja ta dla porządku powinna służyć Sejmowi. Oczywiście jest to na wniosek Zgromadzenia Ogólnego” (*Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 19).

Z kolei odnosząc się do poprawki zmieniającej brzmienie art. 36 ustawy o TK, poseł K. Pawłowicz wskazywała: „Może jeszcze art. 36. Tu mamy związek art. 8 z punktem, który dodajemy, że Zgromadzenie Ogólne występuje z wnioskiem do Sejmu o wygaśnięcie mandatu. W sytuacji, kiedy są szczególnie rażące przypadki Zgromadzenie Ogólne może wystąpić do Sejmu z takim wnioskiem. Odbieramy tu kompetencję prezesowi zgodnie z zasadą, że wygasa mandat ten, który powołuje. Art. 36, o którym mówiłam, ma związek z art. 8, dlatego że obecny art. 36 określa sytuacje, kiedy mandat sędziego Trybunału wygasa. (...) Ust. 2 i ust. 3 określają procedurę, która odbywa się wewnątrz Trybunału i którą prowadzi prezes Trybunału, zmierzającą do wygaszenia mandatu. My odbieramy te kompetencje prezesowi. Przekazujemy całemu Zgromadzeniu Ogólnemu uznanie, czy rzeczywiście zachodzi szczególnie rażący przypadek. Wówczas Zgromadzenie Ogólne występuje do Sejmu i tu jest ta jednostka: złożenie z urzędu sędziego Trybunału przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego. Z wnioskiem do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału, w przypadkach, o których mowa w ust. 1, występuje Zgromadzenie Ogólne po przeprowadzeniu stosownego postępowania. Art. 31 określa kary dyscyplinarne, art. 36 określa wszystkie sytuacje wygaśnięcia mandatu poza karą dyscyplinarną, również skazanie prawomocnym wyrokiem, zrzeczenie się sędziego i śmierci. Przekazujemy te wszystkie kompetencje, wszystkie te sytuacje właśnie do art. 8, aby Zgromadzenie Ogólne wystąpiło do Sejmu z wnioskiem o wygaszenie mandatu sędziego w takich sytuacjach zgodnie z zasadą, że wygasa na końcu ten, który dokonuje wyboru. Podkreślam, wszystkie te sytuacje odbywają się

na wniosek Zgromadzenia Ogólnego. Nie ma tu żadnej możliwości własnej inicjatywy” (*Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 27).

6.3.5. Procedura stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK.

Podstawową formą zakończenia pełnienia funkcji sędziego TK jest zakończenie dziewięcioletniej kadencji. Drugą możliwością jest stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego TK przed upływem kadencji, które może nastąpić w sytuacjach określonych w ustawie o TK.

Nowe brzmienie kwestionowanych art. 8 pkt 4 oraz art. 36 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 i 8 ustawy nowelizującej, w istotny sposób zmienia procedurę stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK. Procedura ta została zmieniona we wszystkich jej trzech fazach, a mianowicie: 1) inicjowania, 2) postępowania wyjaśniającego, 3) stwierdzenia wygaśnięcia mandatu oraz częściowo w kwestii przesłanek stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK.

W stanie prawnym sprzed uchwalenia ustawy nowelizującej organami kompetentnymi do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK były – w zależności od przesłanek – Zgromadzenie Ogólne albo Prezes Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 8 pkt 4 ustawy o TK, w brzmieniu sprzed nowelizacji, stanowił, że do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy stwierdzanie wygaśnięcia mandatu sędziego TK. Stosownie do treści art. 36 ust. 2 w brzmieniu pierwotnym Zgromadzenie Ogólne stwierdzało w drodze uchwały wygaśnięcie mandatu sędziego w przypadku: 1) zrzeczenia się przez sędziego TK urzędu, 2) skazania sędziego TK prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, 3) prawomocnego orzeczenia o złożeniu sędziego TK z urzędu. Kompetencja ta przysługiwała Zgromadzeniu Ogólnemu również w czasie obowiązywania ustawy o TK z 1997 r., której art. 11 ust. 1 wymieniał sytuacje, w których Zgromadzenie Ogólne stwierdzało wygaśnięcie mandatu sędziego TK.

Z kolei, art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji stanowił, że w razie śmierci sędziego TK wygaśnięcie mandatu stwierdzał Prezes Trybunału w drodze postanowienia. Identyczne rozwiązanie obowiązywało na gruncie ustawy o TK z 1997 r. (zob. art. 11 ust. 2).

Aktualny art. 36 ustawy o TK nie zawiera treści odpowiadającej art. 36 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji, który przewidywał, że Prezes Trybunału przekazuje niezwłocznie Marszałkowi Sejmu postanowienie lub uchwałę stwierdzające

wygaśnięcie mandatu sędziego. Związane jest to ze zmianą art. 8 pkt 4 oraz art. 36 ust. 2 ustawy o TK przez art. 1 pkt 2 i 8 ustawy nowelizującej, która spowodowała pozbawienie Zgromadzenia Ogólnego oraz Prezesa Trybunału kompetencji w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK.

Stosownie do art. 36 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, to Sejm jest organem, do którego Zgromadzenie Ogólne kieruje wnioski o wygaśnięcie mandatu sędziego TK po przeprowadzeniu stosownego postępowania wyjaśniającego.

Należy zauważyć, że same przesłanki stwierdzenia wygaśnięcia mandatu – oprócz tej określonej w art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – zostały zmienione. Stosownie do art. 36 ust. 1 wygaśnięcie mandatu sędziego TK przed upływem kadencji następuje w przypadku:

- śmierci sędziego TK;
- zrzeczenia się przez sędziego TK urzędu;
- skazania sędziego TK prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- złożenia z urzędu sędziego TK przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego.

Ustawa o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji nie przewidywała szczególnej regulacji dotyczącej inicjowania procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, ona w całości prowadzona przez organy Trybunału. Obecnie art. 8 pkt 4 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej stanowi, że Zgromadzenie Ogólne przygotowuje wniosek do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego w przypadkach określonych w art. 36 ust. 1 ustawy o TK.

Zarówno przed, jak i po wejściu w życie ustawy nowelizującej nie zostało uregulowane postępowanie wyjaśniające przed stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu sędziego TK. Z art. 36 ust. 2 ustawy o TK wynika jedynie, że Zgromadzenie Ogólne przeprowadza takie postępowanie przed wystąpieniem z wnioskiem do Sejmu. Waga postępowania wyjaśniającego jest różna w zależności od tego, która z sytuacji skutkujących wygaśnięciem mandatu wystąpiła. O ile w przypadku śmierci sędziego TK lub skazania sędziego TK prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, wyjaśnienie wystąpienia okoliczności powodujących wygaśnięcie mandatu ogranicza się do weryfikacji prawdziwości dokumentów urzędowych i wyroków potwierdzających te okoliczności, o tyle w przypadku zrzeczenia się urzędu przez sędziego sytuacja może być mniej jednoznaczna. Zgromadzenie Ogólne powinno ocenić faktyczne powody zrzeczenia się

przez sędziego urzędu, a w szczególności ustalić, czy nie był to wynik nacisków zewnętrznych na sędziego. Podkreśla się przy tym znaczenie dyskretności tego postępowania, tak aby w przypadku przyczyn o charakterze osobistym, sędzia mógł zrezygnować ze stanowiska bez wnikania w szczegóły jego sytuacji życiowej (zob. M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 107-108).

Konkludując, po wejściu w życie ustawy nowelizującej procedura stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK jest uregulowana w art. 1 pkt 2 i 8 ustawy nowelizującej oraz zmienionych przez nie art. 8 pkt 4 i art. 36 ustawy o TK. W razie wystąpienia jednej z przesłanek powodujących wygaśnięcie mandatu określonych w art. 36 ust. 1 ustawy o TK, Zgromadzenie Ogólne przeprowadza postępowanie wyjaśniające. W razie ustalenia, że wystąpiła okoliczność powodująca wygaśnięcie mandatu danego sędziego, Zgromadzenie Ogólne przygotowuje wniosek do Sejmu o wygaśnięcie mandatu. Art. 36 ust. 2 ustawy o TK nie stanowi w sposób jednoznaczny, że to Sejm posiada kompetencję w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, lecz wskazuje, że to do tego organu Zgromadzenie Ogólne występuje z wnioskiem o wygaśnięcie mandatu.

6.3.6. Ocena zgodności art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej i zmienionego art. 8 pkt 4 ustawy o TK oraz art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 2 ustawy o TK, i zmienionego art. 36 ust. 2 ustawy o TK z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Problem konstytucyjny w ramach niniejszego zarzutu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy wynikające z kwestionowanych przepisów pozbawienie Zgromadzenia Ogólnego oraz Prezesa Trybunału kompetencji stwierdzania wygaśnięcia mandatu i przyznaniu jej Sejmowi nie narusza zasady niezależności Trybunału oraz zasady niezawisłości sędziego TK.

Stosownie do art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, zaś w art. 173 Konstytucji ustanowiono zasadę, zgodnie z którą sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, może oddziaływać na Trybunał Konstytucyjny w granicach nienaruszających odrębności władzy sądowniczej – w sytuacjach określonych w Konstytucji.

W ramach uzasadnienia niniejszego zarzutu w pełni znajdują zastosowanie uwagi poczynione w związku z rozpoznaniem zarzutu dotyczącego przepisów przyznających Sejmowi kompetencję w zakresie złożenia z urzędu sędziego TK. Z przepisów Konstytucji kształtujących relacje między Trybunałem a Sejmem nie wynika norma upoważniająca

Sejm do wpływania na status sędziego w innej sytuacji niż określona w art. 194 ust. 1 Konstytucji (kompetencja w zakresie wyboru sędziów Trybunału). Jak już zostało wskazane powyżej, z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji wynika norma, zgodnie z którą sędzia TK przed upływem kadencji nie może być odwołany przez organ władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej. Jej celem jest zapewnienie sędziom Trybunału warunków do niezawisłego przeprowadzania hierarchicznej kontroli aktów normatywnych; przyczynia się to do ochrony samej Konstytucji. Za pozbawione podstaw należy zatem uznać rozumowanie przyjęte przez posła uzasadniającego poprawkę przewidującą zmianę brzmienia art. 8 pkt 4 i art. 36 ust. 2 ustawy o TK, jakoby ze wskazanej kompetencji Sejmu wynikała również podstawa do przyznania Sejmowi kompetencji w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK. Znaczenie kompetencji Trybunału do przeprowadzania kontroli zgodności z Konstytucją ustaw uchwalanych przez Sejm dla zapewnienia przede wszystkim realizacji zasady nadrzędności Konstytucji wyklucza wszelkie możliwości oddziaływania przez Sejm na status orzekających sędziów Trybunału. Tymczasem przyznanie kompetencji w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu oddziałuje w sposób bezpośredni na status sędziów Trybunału. Z tej przyczyny przyznanie Sejmowi, czyli organowi władzy ustawodawczej, uprawnienia do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego TK stanowi naruszenie art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalne wkroczenie w niezależność Trybunału Konstytucyjnego. Przyznanie tak daleko idącej kompetencji organowi władzy ustawodawczej, jaką jest kompetencja w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego, w sposób rażący ingeruje w niezawisłość sędziego TK polegającą na niezależności od organów (instytucji) pozasądowych oraz niezależności od czynników politycznych.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej i art. 8 pkt 4 ustawy o TK oraz
 - art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 36 ust. 2 ustawy o TK, i art. 36 ust. 2 ustawy o TK
- są niezgodne z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

6.4. Zarzut dotyczący art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy o TK.

6.4.1. Zaskarżony przepis.

Uchylony przez art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej art. 28 ust. 2 ustawy o TK miał następujące brzmienie: „Sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie także za swoje

postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału”.

6.4.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Druga grupa posłów zakwestionowała art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy o TK.

W jej opinii, uchylenie art. 28 ust. 2 ustawy o TK jest wyrazem ograniczenia zasady niezawisłości sędziowskiej (por. art. 195 ust. 1 Konstytucji) przez osłabienie istotnych gwarancji jej zachowania, a także narusza zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej (por. art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji). Uchylenie tego przepisu otwiera drogę do piastowania urzędu sędziego TK przez osoby w sposób oczywisty nieodpowiadające standardom godności urzędu. Nie można wykluczyć sytuacji, w której w czasie trwania kadencji sędziego ujawnione zostaną okoliczności stanowiące jednoznaczną przesłankę wszczęcia wobec niego postępowania dyscyplinarnego.

6.4.3. Przebieg prac legislacyjnych.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu) uchylenie art. 28 ust. 2 ustawy o TK wnioskodawcy motywowali, wskazując, że: „Uchylany art. 28 ust. 2 pozwala na ocenę zachowania sędziego przed objęciem funkcji. Takie rozwiązanie jest ingerencją w uprawnienia Sejmu. To Sejm ocenia postawę i zachowanie kandydata przed wyborami i podejmuje akceptację poprzez akt wyboru. Utrzymywanie normy pozwalałoby wzruszać Trybunałowi oceny Sejmu, co byłoby sprzeczne z art. 194 konstytucji”.

Jak można przypuszczać na podstawie treści uzasadnienia – zdaniem autorów projektu – uchylenie art. 28 ust. 2 ustawy o TK miało powodować brak możliwości oceny zachowań sędziego TK przed objęciem stanowiska w ramach postępowania dyscyplinarnego.

6.4.4. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów za postępowanie przed objęciem stanowiska – ogólna charakterystyka, zmiany w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

Podstawowe zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału zostały uregulowane w art. 28 ust. 1 ustawy o TK. Przepis ten wymienia trzy rodzaje przewinień dyscyplinarnych, za które sędzia TK odpowiada dyscyplinarnie. Stosownie do treści tego przepisu, sędzia TK odpowiada dyscyplinarnie przed Trybunałem za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności urzędu sędziego Trybunału lub inne nieetyczne zachowanie mogące podważać zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości.

Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej ustawa o TK szczegółowo regulowała zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego TK za postępowanie przed objęciem stanowiska. Ustawodawca postanowił, w sposób wyraźny i odrębny od zasad ogólnych odpowiedzialności dyscyplinarnej wyrażonych w art. 28 ust. 1 ustawy o TK, określić kategorie zachowań, za które sędzia odpowiada dyscyplinarnie w związku z jego postępowaniem przed objęciem stanowiska. Były to: „uchylenie obowiązku piastowanego urzędu państwowego” oraz sytuacja, w związku z którą „okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału”.

Uchylenie art. 28 ust. 2 ustawy o TK wywołało ten skutek, że obecnie odpowiedzialność sędziów Trybunału za postępowanie sprzed objęcia urzędu nie jest uregulowana wprost w ustawie o TK.

Sposób uregulowania odpowiedzialności dyscyplinarnej wejściu w życie ustawy nowelizującej jest taki sam, jak w ustawie o TK z 1997 r., która również nie różnicowała sposobu ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego Trybunału za czyny sprzed i po objęciu stanowiska. Brzmienie art. 8 ustawy o TK z 1997 r., który stanowił, że sędzia TK odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie przepisów prawa, uchylenie godności swego urzędu lub inne nieetyczne zachowanie, mogące podważyć zaufanie do jego osoby, było zbliżone do brzmienia art. 28 ust. 1 ustawy o TK, który w obecnym stanie prawnym jest jedynym przepisem określającym zasady ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej przez sędziów Trybunału.

6.4.5. Ocena zgodności art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy o TK, z art. 195 ust. 1 oraz z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Dla oceny zasadności zarzutu sformułowanego przez drugą grupę posłów podstawowe znaczenie ma ustalenie, jakie skutki w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego wywarło uchylenie art. 28 ust. 2 ustawy o TK.

Jak wskazano wyżej, zasady ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w wyniku nowelizacji są obecnie określone w sposób zbliżony do regulacji ustawy o TK z 1997 r. Na jej tle w literaturze wskazywano, że skoro zasady ponoszenia odpowiedzialności sędziego TK sprzed objęcia urzędu nie zostały uregulowane w ustawie o TK, to – na podstawie art. 6 ust. 8 ustawy o TK z 1997 r., zawierającego odesłanie do ustawy o SN – zastosowanie w tym zakresie znajdował odpowiednio art. 52 § 2 ustawy

o SN, który przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego za postępowanie przed objęciem stanowiska (zob. M. Zubik, *Status prawny...*, s. 166-169).

Możliwość odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału za postępowanie sprzed objęcia urzędu potwierdza również praktyka Trybunału pod rządami ustawy o TK z 1997 r. W marcu 2007 r. Trybunał podjął działania mające na celu przeprowadzenie czynności wyjaśniających i ewentualne wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego TK za jego postępowanie sprzed objęcia urzędu sędziego. Prezes Trybunału wyznaczył termin Zgromadzenia Ogólnego, podczas którego miała zostać oceniona zasadność powołania rzecznika dyscyplinarnego. Postępowanie to nie zostało zakończone ze względu na to, że sędzia, którego sprawa ta dotyczyła, zrzekł się stanowiska.

Należy zauważyć, że art. 28 ust. 1 ustawy o TK nie określa granic czasowych odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału. Z przepisu tego w żaden sposób nie wynika, że określone w jego treści trzy rodzaje przewinień dyscyplinarnych są związane jedynie z postępowaniem sędziego po objęciu stanowiska. Mogłoby to zatem prowadzić do wniosku, że po uchyleniu art. 28 ust. 2 ustawy o TK określone w art. 28 ust. 1 ustawy o TK zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału znajdują zastosowanie do zachowania sędziego TK zarówno po objęciu funkcji sędziego, jak i wcześniej. Należy jednak podkreślić, że wyraźną intencją projektodawców ustawy nowelizującej i ustawodawcy było ograniczenie zakresu czasowego odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału, polegające na wyłączeniu z tej odpowiedzialności postępowania sprzed objęcia urzędu.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów Trybunału nie może jednak ograniczać się do czynów popełnionych tylko w czasie wykonywania przez nich zadań orzeczniczych. Sędzia Trybunału, który swoim postępowaniem w przeszłości nie czynił zadość godności urzędu, może być narażony na naciski z zewnątrz, co z punktu widzenia niezależności Trybunału oraz niezawisłości jego sędziów jest niedopuszczalne. Objęcie odpowiedzialnością dyscyplinarną czynów sprzed objęcia urzędu ma służyć zapewnieniu Trybunałowi jako organowi władzy sądowniczej należnego autorytetu wśród odbiorców jego orzeczeń i ogółu obywateli. Taki zakres czasowy odpowiedzialności dyscyplinarnej jest konieczny dla ochrony powagi Trybunału w sytuacji, gdy dopiero w trakcie trwania kadencji sędziego zostanie ujawnione popełnienie czynu, który może być uznany za przewinienie dyscyplinarne. Z tego punktu widzenia, argument zawarty w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, zgodnie z którym to Sejm w trakcie procedury wyboru sędziego TK „akceptuje” postawę i zachowanie kandydata sprzed wyboru, wydaje się być

niewystarczający dla wyłączenia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego za czyny sprzed objęcia stanowiska. Jest oczywiste, że posłowie, dokonując wyboru sędziego, mogą nie dysponować pełną wiedzą na temat postępowania kandydata, które nie odpowiada godności urzędu sędziego TK.

Konkludując należy uznać, że ograniczenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK, polegające na wyłączeniu tej odpowiedzialności, jeżeli chodzi o czyny popełnione przed objęciem urzędu, nie jest dopuszczalne z punktu widzenia zasady niezależności Trybunału i zasady podziału władz oraz zasady niezawisłości sędziów Trybunału. Art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 28 ust. 2 ustawy o TK, jest więc niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

7. Ocena uchylecia przepisów ustawowych o zgłaszaniu kandydatów na sędziów TK.

7.1. Zaskarżony przepis.

Cytowany już art. 1 pkt 16 ustawy o TK przewidywał, że „uchyla się art. 16, art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 2 zdanie drugie, art. 19, art. 20, art. 28 ust. 2, art. 30, art. 45 ust. 2, art. 70 ust. 2, art. 82 ust. 5, art. 112 ust. 2, art. 125 ust. 2-4 i art. 137a”.

Uchylone przez niego art. 19 i art. 20 ustawy o TK brzmiały następująco:

Art. 19. 1. Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów.

2. Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału.

3. W przypadku wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 2, wynosi 21 dni.

4. Organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu wyraża opinię w sprawie wniosku, o którym mowa w ust. 2.

5. Szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem określa regulamin Sejmu.

Art. 20. Jeżeli głosowanie nie zostało zakończone wyborem sędziego Trybunału, termin na złożenie nowego wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosi 14 dni od dnia głosowania”.

7.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Konstytucyjność uchylecia art. 19 i art. 20 ustawy o TK przez art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej została zakwestionowana we wniosku drugiej grupy posłów oraz we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uzasadniając ten zarzut, wnioskodawcy podkreślili, że celem zaskarżonej regulacji było usunięcie unormowań dotyczących wyboru sędziów Trybunału z ustawy o TK i spowodowanie, aby wynikały one jedynie z regulaminu Sejmu. Tymczasem organizacja Trybunału Konstytucyjnego, a więc i tryb jego obsadzania, należy do materii ustawowej. Kwestia ta nie mieści się w zagadnieniach przekazanych w art. 112 Konstytucji Sejmowi do unormowania w regulaminie, ponieważ Trybunał Konstytucyjny jest niezależnym organem władzy sądowniczej, a nie organem Sejmu.

Dodatkowo Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, powołując się na wyrok o sygn. K 34/15, że regulacje ustawowe są bardziej odporne na nieprzemyślane zmiany niż regulamin Sejmu oraz lepiej chronią „pozycję prawną i substrat osobowy” Trybunału. W jego opinii, regulamin Sejmu nie może zatem być wyłączną podstawą określenia trybu wyboru sędziów TK.

Prokurator Generalny w stanowisku z 10 lutego 2016 r. (cofniętym 4 marca 2016 r.) podzielił stanowisko drugiej grupy posłów, że tryb obsadzania Trybunału należy do jego „organizacji” w rozumieniu art. 197 Konstytucji, a więc stanowi materię ustawową. Zwrócił także uwagę, że pozycja ustrojowa Trybunału powoduje, że kwestii tej nie można unormować w regulaminie Sejmu. Powinna ona być przedmiotem regulacji ustawowej „w takim samym stopniu”, jak ma to miejsce w ustawach ustrojowych dotyczących sądownictwa powszechnego, wojskowego, administracyjnego i Sądu Najwyższego.

Jako wzorce kontroli art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w omawianym zakresie uczestnicy postępowania wskazali art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji (obydwa wnioski i cofnięte stanowisko PG) oraz art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji (tylko druga grupa posłów i PG).

7.3. Przedmiot i wzorce kontroli.

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów wobec kwestionowanych regulacji, należy ustalić dopuszczalny zakres ich merytorycznej kontroli.

7.3.1. Jako przedmiot kontroli wnioskodawcy wskazali art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla on dwa konkretnie wskazane przez wnioskodawców przepisy ustawy o TK – tj. art. 19 i art. 20 ustawy o TK.

Porównanie *petitum* wniosków z ich uzasadnieniem prowadzi do konkluzji, że uzasadnienie wniosków ma charakter ogólny i nie odnosi się wprost do każdego z zagadnień unormowanego w uchylonych przepisach.

Po pierwsze, jeżeli chodzi o materię ujętą w art. 19 ust. 2 i art. 20 ustawy o TK, to należy zauważyć, że problematyka właściwego unormowania terminów dokonywania zgłoszeń kandydatów na sędziów TK była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego we wspomnianym wyroku o sygn. K 34/15 (por. zwłaszcza cz. III, pkt 6 uzasadnienia tego wyroku). W jego sentencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 19 ust. 2 ustawy o TK jest zgodny z art. 112 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 197 Konstytucji, co zasadniczo odpowiada na wątpliwości wnioskodawców w niniejszej sprawie. Przedmiotem zaskarżenia jest w niej wprowadzić nie tyle obowiązywanie, co uchylenie przepisów ustawowych normujących terminy zgłaszania kandydatów na sędziów (tj. art. 19 ust. 2 i art. 20 ustawy o TK), ale istota problemu konstytucyjnego i podstawowe wzorce kontroli są te same. Krajowa Rada Sądownictwa oraz Rzecznik Praw Obywatelskich nie wskazali, dlaczego po wyroku w sprawie o sygn. K 34/15 nadal zachowują one aktualność, co należy potraktować jako istotny brak uzasadnienia ich wniosków.

Po drugie, wnioskodawcy nie przedstawiają żadnych dowodów lub argumentów za koniecznością utrzymania w mocy uchylonych art. 19 ust. 4 i 5 ustawy o TK. Przepisy te zawierały wymóg zaopiniowania kandydatur przez właściwy organ Sejmu oraz odesłanie do jego regulaminu.

W tej części wnioski nie spełniają więc wymogu formalnego, wynikającego z art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W rezultacie postępowanie w sprawie zgodności z Konstytucją art. 19 ust. 2-5 i art. 20 ustawy o TK podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7.3.2. Według wnioskodawców, zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji, a – zdaniem drugiej grupy posłów – także z art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji.

Te wzorce kontroli były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. zwłaszcza w kontekście ustawy o TK – wyrok o sygn. K 34/15 oraz analiza zawarta we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wyroku), wobec czego

nie ma potrzeby ich szczegółowego omawiania. Wystarczy przypomnieć, że w art. 173 Konstytucji wyrażona jest zasada „odrębności i niezależności od innych władz” sądów i trybunałów, doprecyzowująca pozycję ustrojową tych organów na tle ogólnej zasady podziału i równowagi władz (por. art. 10 Konstytucji). Kolejne dwa przepisy wskazują zakres przedmiotowy ustawy o TK (por. art. 197 Konstytucji) oraz regulaminu Sejmu (por. art. 112 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w uzasadnieniu wniosku drugiej grupy posłów brak jest wyводу na temat związku tych dwóch ostatnich przepisów. Zarzuty na ich tle (choć przedstawione w tej samej części uzasadnienia) są rozdzielone. Wnioskodawca twierdzi, że zasady powoływania sędziów TK nie są materią regulaminową, a stanowią materię ustawową. Art. 112 i art. 197 Konstytucji zawierają wprowadzenie konstytucyjne upoważnienia do dalszych czynności prawodawczych, jednak forma i treść przewidywanych w nich aktów ma być różna; dotyczą one – odpowiednio – ustawy o TK oraz regulaminu Sejmu. W myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* należy więc uznać, że intencją wnioskodawcy była ocena zaskarżonego przepisu odrębnie pod względem zgodności z każdym z tych wzorców kontroli (por. analogiczny ich układ w wyroku o sygn. K 34/15 w odniesieniu do art. 19 ust. 2 ustawy o TK).

7.3.3. Reasumując, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest zgodność art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 19 ust. 1 ustawy o TK, z art. 112, art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 197 Konstytucji.

7.4. Przebieg prac legislacyjnych.

7.4.1. Uchylenie art. 19 ustawy o TK było przewidziane już w art. 4 projektu ustawy nowelizującej, w którym wymieniono kilkanaście przepisów ustawy o TK przeznaczonych do uchylenia (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu).

Uzasadniając potrzebę wprowadzenia tego przepisu, autorzy projektu ustawy wskazali ogólnie (w odniesieniu do wszystkich derogowanych nim przepisów ustawy o TK), że ma on realizować „cel porządkowy”: „Chodzi o uporządkowanie ustawy [o TK] poprzez eliminację ustawowych powtórzeń przepisów zawartych w Konstytucji oraz usunięcie przepisów wykonanych lub bezprzedmiotowych, usunięcie rozwiązań konkurencyjnych między ustawą a Regulaminem Sejmu, a także dopasowanie rozwiązań prawnych do zamierzeń programowych większości parlamentarnej. Dodatkowo eliminuje się przepisy uznane przez projektodawcę za naruszające zasady równości, czy społecznie nieuzasadnione” (druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu, s. 4).

Ratio legis uchylenia art. 19 ustawy o TK zostało wyjaśnione jednym zdaniem: uznano, że przepis ten stanowi „rozwiązanie konkurencyjne dla Regulaminu Sejmu, czym wprowadzają sprzeczność oraz ingerują w autonomię Sejmu w zakresie wyboru sędziów Trybunału” (druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu, s. 5).

7.4.2. Zamiar uchylenia art. 19 ustawy o TK został oceniony krytycznie w większości opinii, złożonych do druku sejmowego nr 122/VIII kadencja Sejmu przed jego pierwszym czytaniem.

Pierwszy Prezes SN w opinii z 16 grudnia 2015 r. stwierdził, że derogowanie art. 19 ustawy o TK i przeniesienie zasad wyłaniania sędziów TK do regulaminu Sejmu stanowi „zdeprecjonowanie jawnej i demokratycznej procedury określonej w ustawie”. Ponadto wskazał, że regulamin Sejmu nie może stanowić „źródła norm ustrojowych działających na zewnątrz Sejmu (...) i adresowanych do osób trzecich ubiegających się” o stanowisko sędziego TK. Zaznaczyła także, iż – choć obsada stanowisk sędziowskich jest niekwestionowaną decyzją polityczną – to jednak jest ograniczona wartościami konstytucyjnymi. W jego opinii, projekt zmierza do zapewnienia parlamentowi „niczym nie skrępowanej” swobody decyzyjnej, co jest sprzeczne z Konstytucją (por. s. 2 opinii Pierwszego Prezesa SN).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w uwagach z 16 grudnia 2015 r. zacytowała obszerny fragment wyroku o sygn. K 34/15, dotyczący relacji między art. 19 ustawy o TK i art. 112 Konstytucji. Propozycja uchylenia przepisów ustawowych dotyczących procesu wyboru sędziów Trybunału została przez nią zaopiniowana negatywnie. HFPC uznała, że regulacja ta stanowi „materię ustawową, która ma na celu zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Wyeliminowanie tych przepisów z ustawy spowoduje lukę prawną na poziomie ustawowym, pozostawioną jedynie regulacji Regulaminu Sejmu, tj. aktu wewnętrznego”. Ponadto zwróciła uwagę, że w ustawie i w regulaminie Sejmu unormowany jest także tryb powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich, co „[n]ie rodziło dotychczas żadnych wątpliwości” (s. 6 opinii HFPC).

Krajowa Rada Sądownictwa w opinii z 18 grudnia 2015 r. odniosła się jedynie do uchylenia art. 19 ustawy o TK. W jego kontekście wskazała, że przeniesienie kwestii wyboru sędziów z ustawy o TK do regulaminu Sejmu „pozbawi proces wyboru sędziów Trybunału niezbędnych gwarancji jego stabilności i transparentności, a także może prowadzić do wyłączenia tej kwestii z zakresu kontroli jej zgodności z Ustawą Zasadniczą. Tryb wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinien być w sposób szczegółowy uregulowany ustawą” (s. 9 opinii KRS).

Krajowa Rada Radców Prawnych w opinii z 21 grudnia 2015 r. wyraziła pogląd, że przedstawione przez projektodawców uzasadnienie analizowanej zmiany jest „kuriozalne”. W jej opinii, dotychczasowe przepisy ustawy o TK były „w pełni komplementarne” z regulaminem Sejmu, nie zaś konkurencyjne. Argument o potrzebie „dopasowania” ustawy do regulaminu Sejmu podważa zastaną formułę relacji pomiędzy tymi dwoma źródłami prawa, w tym zwłaszcza zasadę, że regulamin Sejmu nie może normować spraw należących do materii ustawowej, do której zalicza się bez wątpienia ustrój i właściwość władz państwowych. Uzasadnienie zmian potrzebą dopasowania rozwiązań prawnych do zamierzeń programowych większości parlamentarnej godzi w fundamenty idei państwa prawnego (a zwłaszcza założenie o prymacie norm prawnych nad normami politycznymi). Przeniesienie zasad wyboru sędziów TK z ustawy do regulaminu Sejmu „stwarza znacznie większe możliwości ich modyfikacji bez udziału pozostałych organów uczestniczących w procesie legislacyjnym, co wpływa na niestabilność tego rodzaju uregulowań” (s. 9 i 10 opinii KRRP).

7.4.3. Podczas prac w sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu projektu ustawy posłowie opozycji wskazywali (powołując się na wyrok o sygn. K 34/15), że „regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału mogą oddziaływać na system sprawowania władzy i na ustawodawcy spoczywa powinność, aby problematykę terminu zgłoszenia kandydatury sędziego Trybunału unormować na poziomie ustawowym” (*Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 38). Podobne argumenty zostały podniesione także podczas drugiego czytania projektu ustawy, kiedy zarzucono, że uchylenie art. 19 i art. 20 ustawy o TK jest sprzeczne z wyrokiem w sprawie o sygn. K 34/15 (por. *Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 178).

Ponadto legislator P. Sadłoń z BL Kancelarii Sejmu podczas obrad sejmowej Komisji Ustawodawczej dwukrotnie zwrócił uwagę, że uchylanie kilkunastu przepisów ustawy o TK w jedynym przepisie ustawy nowelizującej jest sprzeczne z § 94 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908, ze zm.; dalej: zasady techniki prawodawczej; por. *Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 117 oraz *Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 40).

7.4.4. Analizowana regulacja wzbudziła także kontrowersje podczas prac w Senacie.

W opinii BL Kancelarii Senatu z 23 grudnia 2015 r. przytoczono obszernie fragmenty wyroku o sygn. K 34/15 i skonstatowano, że uchylenie art. 19 i art. 20 ustawy o TK wywołuje „istotne wątpliwości konstytucyjne”, ponieważ są to przepisy „niezbędne z punktu widzenia pozycji ustrojowej Trybunału i statusu sędziów TK”. Powtórzono także zarzut naruszenia § 94 ust. 2 zasad techniki prawodawczej (por. s. 5, 6 i 11 opinii BL Senatu).

7.5. Sposób uregulowania procedury wyboru sędziów TK – ogólna charakterystyka, zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

7.5.1. Przed wejściem w życie zaskarżonego przepisu procedura wyboru sędziów TK przez Sejm była unormowana zarówno w ustawie o TK, jak i w regulaminie Sejmu.

Ograniczając się do omówienia wyłącznie regulacji obowiązujących pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji, należy wskazać, że od 17 października 1997 r. do 29 sierpnia 2015 r. regulamin Sejmu powtarzał zasady przewidziane w ustawie o TK, dotyczące:

- wymaganej do dokonania wyboru większości głosów (por. art. 5 ust. 4 zdanie drugie ustawy o TK z 1997 r. oraz art. 17 ust. 2 zdanie pierwsze aktualnie obowiązującej ustawy o TK),
- podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK (por. art. 5 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o TK z 1997 r. oraz art. 27a ust. 1 regulaminu Sejmu, obowiązujący od 17 października 1997 r. do 14 czerwca 2002 r., a następnie – art. 30 ust. 1 regulaminu Sejmu, obowiązujący od 15 czerwca 2002 r. do chwili obecnej).

Regulamin Sejmu samodzielnie regulował tylko kwestie wewnętrzne postępowania z wnioskami o powołanie sędziów (tj. treść wniosków, terminy przeprowadzenia głosowania, zasady opiniowania wniosku przez komisje sejmowe i zasady doręczania opinii posłom – por. art. 25, art. 27a i art. 28 regulaminu Sejmu w brzmieniu obowiązującym od 17 października 1997 r. do 14 czerwca 2002 r., a następnie – art. 26, art. 30 i art. 31 regulaminu Sejmu w brzmieniu obowiązującym od 15 czerwca 2002 r. do chwili obecnej, ze zmianą w postaci dodania art. 30 ust. 3 pkt 5 wprowadzoną 26 listopada 2015 r.).

7.5.2. Po wejściu w życie ustawy o TK, w okresie bezpośrednio poprzedzającym uchwalenie ustawy nowelizującej, zakres „symetrycznych” unormowań nieco się poszerzył. W ustawie o TK i regulaminie Sejmu zawarto regulacje dotyczące:

- podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziego TK (por. uchylony art. 19 ust. 1 ustawy o TK oraz art. 30 ust. 1 regulaminu Sejmu);
- terminów zgłaszania stosownych wniosków do Marszałka Sejmu (por. uchylone art. 19 ust. 2, art. 20 i art. 137a ustawy o TK oraz art. 30 ust. 3 pkt 1, 2 i 5 regulaminu Sejmu);
- obowiązku zaopiniowania wniosków przez właściwy organ Sejmu (przy czym z art. 19 ust. 4 ustawy o TK wynikał jedynie obowiązek wydania takiej opinii, a w pozostałym zakresie przepis ten odsyłał do regulaminu Sejmu, który kwestie te rozwijał w art. 30 ust. 5-7);
- większości głosów wymaganej do skutecznego wyboru sędziego TK (por. art. 17 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK oraz art. 31 regulaminu Sejmu).

Ponadto ustawa o TK wskazywała, że „szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz trybu postępowania z wnioskiem” powinny być unormowane w regulaminie Sejmu (por. uchylony art. 19 ust. 5 ustawy o TK). Wymogi te zostały zawarte m.in. w art. 30 ust. 2, 4, 8 i 9 regulaminu Sejmu.

7.5.3. Art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej wprowadził istotną zmianę sposobu uregulowania procedury wyboru sędziów TK.

Polega ona na modyfikacji podstaw prawnych omawianej materii. Całkowicie uchylone zostały trzy z czterech obowiązujących w tym obszarze przepisów ustawy o TK (tj. art. 19, art. 20 i art. 137a). Rangę ustawową zachowała jedynie norma, że sędziowie TK są wybierani w sposób indywidualny bezwzględną większością głosów (por. art. 17 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK). W rezultacie doszło do „usamodzielnienia się” tych postanowień regulaminu Sejmu, które dotychczas funkcjonowały równolegle z uchylonymi przepisami ustawy o TK. Od 28 grudnia 2015 r. art. 30 ust. 1, 3, 5 i 6 regulaminu Sejmu stał się jedynym unormowaniem prawnym, określającym podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału, termin dokonywania zgłoszeń i obowiązek zaopiniowania kandydatur przez właściwy organ Sejmu.

Art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej spowodował równocześnie tylko niewielkie zmiany merytoryczne procedury wyboru sędziów TK. Zasady przewidziane w uchylonym art. 19 ustawy o TK były powtórzone w art. 30 regulaminu Sejmu, więc podstawowe reguły zgłaszania kandydatów na sędziów TK zostały zachowane. Uchylony art. 137a ustawy o TK miał charakter epizodyczny (określał terminy zgłaszania kandydatur na stanowiska zwalniane w 2015 r.). Z systemu prawnego usunięty został natomiast 14-dniowy termin zgłaszania nowych kandydatów na sędziego TK w razie niepowodzenia wcześniejszego głosowania (uchylony art. 20 ustawy o TK). Okoliczność tę należy jednak oceniać, mając

na uwadze, że od 26 listopada 2015 r. prawo do określania tego typu nietypowych terminów dokonywania zgłoszeń ma Marszałek Sejmu (por. art. 30 ust. 3 pkt 5 regulaminu Sejmu).

7.6. Ocena zgodności z Konstytucją art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 19 ust. 1 ustawy o TK.

7.6.1. Normowanie kompetencji kreacyjnych Sejmu równocześnie w ustawach ustrojowych i regulaminie Sejmu jest utrwalonym i dotychczas niekwestionowanym standardem, którego funkcjonalność potwierdza wieloletnia praktyka.

7.6.2. Ustawowa forma określenia szczegółowych zasad powoływania lub wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) oraz organów Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) jest wymagana wprost przez – odpowiednio – art. 187 ust. 4, art. 215 i art. 227 ust. 7 Konstytucji.

W pozostałych przypadkach Konstytucja nakazuje unormowanie w ustawie m.in. „organizacji” danego organu (por. art. 197 – dotyczący Trybunału Konstytucyjnego, art. 201 – dotyczący Trybunału Stanu, art. 207 – dotyczący Najwyższej Izby Kontroli) lub jego „zakresu i sposobu działania” (por. art. 208 ust. 2 Konstytucji – dotyczący Rzecznika Praw Obywatelskich). Nie stanowi to jednak ograniczenia przedmiotu odpowiednich ustaw ustrojowych. Bez względu na brzmienie przytoczonych „upoważnień” konstytucyjnych, ustawodawca niezmiennie zakładał, że nie jest wystarczające ujęcie procedury wyboru lub powołania członków tych organów w regulaminie Sejmu i zawsze przewidywał w tym zakresie przynajmniej szcątkową regulację ustawową.

Stopień szczegółowości ustawowej regulacji uprawnień kreacyjnych Sejmu jest zróżnicowany (największy w odniesieniu do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego – w przepisach ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji – oraz powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli).

W ustawach ustrojowych określano:

- podmioty uprawnione do złożenia wniosku w sprawie wyboru (por. art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2013 r. poz. 908, ze zm.; dalej: ustawa o NBP, art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 2015 r. Nr 8, poz. 30, ze zm.; dalej: ustawa o RPO, art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm., dalej: ustawa o NIK, oraz uchylony art. 19 ustawy o TK),
- terminy zgłaszania kandydatur (por. uchylony art. 19 ust. 2 i 3 oraz art. 20 ustawy o TK),

- terminy dokonywania wyboru lub powołania przez Sejm (por. art. 14 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925, ze zm., i art. 13 ust. 3 i 7 ustawy o NBP).

W tym kontekście bezwarunkową i całkowitą derogację ustawowych reguł wyboru sędziów TK przez Sejm, wyrażonych w art. 19 i art. 20 ustawy o TK, należałoby ocenić jako wyjątek od przyjmowanych dotychczas jednolitych rozwiązań. Tego typu odstępstwo nie jest wprawdzie wykluczone *a priori*, lecz wymagałoby przekonującego i rzetelnego uzasadnienia, ponieważ prowadzi do zróżnicowania statusu przepisów dotyczących poszczególnych organów państwa. Dotyczy to w szczególności usunięcia ustawowego katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK, co trudno racjonalnie wytłumaczyć w kontekście pozostawienia tego typu przepisów w trzech innych przytoczonych wyżej ustawach ustrojowych.

7.6.3. Procedura wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego była regulowana w różny sposób przez ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz kolejne wersje regulaminu Sejmu w czasie od powołania Trybunału w 1986 r.

Przez prawie trzydzieści lat współistnienia przepisów regulaminowych i ustawowych dotyczących wyboru sędziów TK nie dochodziło między nimi do jakiegokolwiek sprzeczności. Zasadą było, że regulamin Sejmu powtarzał postanowienia ustawowe dotyczące większości głosów wymaganej do dokonania wyboru oraz podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów. Samodzielnie były w nim uregulowane dalsze, bardziej szczegółowe aspekty wewnętrznego postępowania z wnioskami o powołanie sędziów TK (por. art. 26, art. 30 i art. 31 regulaminu Sejmu w brzmieniu obowiązującym od 15 czerwca 2002 r.).

Sytuacja zmieniła się dopiero wraz z wejściem w życie aktualnie obowiązującej ustawy o TK, w której po raz pierwszy na poziomie ustawowym unormowano terminy zgłaszania kandydatów na sędziów, ustalając je częściowo w inny sposób, niż dotychczas przyjęto w regulaminie Sejmu.

Pomijając przepisy epizodyczne dotyczące wyboru sędziów TK w 2015 r. (por. art. 137 i art. 137a ustawy o TK), ewidentna sprzeczność dotyczyła tylko jednej kwestii i występowała w okresie od 30 sierpnia do 4 grudnia 2015 r. Polegała ona na odmiennym określeniu terminu zgłaszania kandydatów na sędziego TK w związku z upływem kadencji: art. 19 ust. 2 ustawy o TK wyznaczał go na 3 miesiące, a art. 30 ust. 3 pkt 1 regulaminu Sejmu – na 30 dni. niespójność ta została usunięta przez wspomnianą już nowelę listopadową, która weszła w życie 5 grudnia 2015 r. Na mocy jej art. 1 pkt 3

przepisy ustawowe zostały dostosowane w omawianym zakresie do regulaminu Sejmu (tak wskazano w uzasadnieniu projektu noweli listopadowej – por. druk sejmowy nr 12/VIII kadencja Sejmu, s. 2).

Między ustawą o TK i regulaminem Sejmu istniała dodatkowo pewna różnica w określaniu terminu zgłaszania kandydata na sędziego TK w razie wygaśnięcia mandatu sędziego TK przed upływem kadencji. W obydwu aktach termin ten wynosił 21 dni, ale był liczony od innego zdarzenia: według ustawy o TK od „wygaśnięcia mandatu” (por. jej art. 19 ust. 3), zaś według regulaminu Sejmu – od „stwierdzenia wygaśnięcia mandatu” (por. art. 30 ust. 3 pkt 2 regulaminu Sejmu).

Ponadto w obydwu aktach prawnych można było wskazać pewne przepisy odrębne (tj. art. 20 ustawy o TK oraz art. 30 ust. 3 pkt 5 regulaminu Sejmu, dodany 26 listopada 2015 r.). Nie dotyczyły one jednak typowych sytuacji wyboru sędziego TK i mogły być interpretowane w taki sposób, aby nie dochodziło między nimi do kolizji.

Powyższe ustalenia pozwalają na weryfikację deklaracji autorów ustawy nowelizującej, że jej art. 1 pkt 16 miał służyć usunięciu „rozwiązań konkurencyjnych” dla regulaminu Sejmu, „wprowadzających sprzeczność” (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu, s. 5). Należy bowiem zauważyć, że w trakcie prac nad ustawą nowelizującą w Sejmie (toczących się od 15 do 22 grudnia 2015 r.) jedyna dotychczas istniejąca ewidentna niespójność między ustawą o TK i regulaminem Sejmu została już usunięta: uczyniła to nowela listopadowa, która weszła w życie 5 grudnia 2015 r. Podane w uzasadnieniu projektu ustawy *ratio legis* uchylecia art. 19 ust. 1-3 i art. 20 ustawy o TK nie było więc aktualne.

7.6.4. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, równoczesne spójne unormowanie zasad wyboru sędziów TK przez Sejm w ustawie o TK i regulaminie Sejmu w latach 1986-2015 było rozwiązaniem funkcjonalnym. Do niedawna nie wywoływało ono kontrowersji. Niekwestionowana była w szczególności zasada, że omawiana materia wymaga pewnego poziomu regulacji ustawowej, a ewentualnie powołanie rozwiązań ustawowych w regulaminie Sejmu jest tylko powtórzeniem i ma ułatwić ich stosowanie.

W tym kontekście można zauważyć, że niezgodne z zasadami techniki prawodawczej jest jedynie powtarzanie przepisów ustaw w innych ustawach, rozporządzeniach, uchwałach i zarządzeniach (por. § 4 ust. 1, § 118 i § 137), a zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego. W doktrynie przyjmuje się, że *ad casum* powtarzanie przepisów innych aktów normatywnych może być wyjątkowo dopuszczalne w takich aktach, jak statuty czy regulaminy, które są często dla pewnego kręgu odbiorców

podstawowym źródłem informacji o stanie normatywnym w danym obszarze, albo wówczas, gdy jest to wskazane ze względów konstrukcyjnych lub komunikacyjnych (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz...*, Warszawa 2004, s. 32 i 239).

W takich przypadkach niezbędne jest jednak zadbanie o koherentność powtarzanych regulacji i symetryczność wprowadzanych w nich zmian, ażeby nie dochodziło do poważnej dezorientacji „adresatów i organów stosujących prawo” (wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90, teza powtórzona w kontekście art. 19 ust. 5 ustawy o TK w wyroku o sygn. K 34/15, cz. III, pkt 7.5 uzasadnienia). Kierunek dostosowywania przepisów nie powinien przy tym być przypadkowy, lecz wynikać z tego, które unormowanie ma charakter pierwotny, a które tylko stanowi „odbicie” przepisu źródłowego. Zależy to więc bezpośrednio od treści tych regulacji i wymaganego w Konstytucji poziomu ich normowania (por. podobnie: wyrok o sygn. K 35/15, cz. III, pkt 6.10 uzasadnienia).

7.6.5. Ustawodawca może jednak, wbrew prawie 30-letniej tradycji i powszechnej praktyce powtarzania w regulaminie Sejmu innych przepisów ustawowych, uznać, że konieczna jest całkowita rozłączność przepisów ustawy o TK i regulaminu Sejmu dotycząca procedury zgłaszania sędziów TK. W takim razie zobowiązany jest jednak ustalić „linię demarkacyjną” między tymi aktami nie w sposób przypadkowy, lecz z poszanowaniem przepisów Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że precyzyjne rozgraniczenie zakresu wyłączności ustawy oraz zakresu wyłączności regulaminów parlamentarnych może nastroić trudności (por. wyrok z 8 listopada 2004 r., sygn. K 38/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 104 oraz wyrok o sygn. K 8/99). Jeżeli jednak chodzi o sferę wyboru sędziów TK, Konstytucja zawiera pewne dyrektywy, ułatwiające właściwe ukształtowanie relacji między ustawą o TK i regulaminem Sejmu.

Są one zawarte w przepisach wskazanych przez wnioskodawców jako wzorce kontroli. Można je podzielić na dwie grupy. Pierwszą stanowią przepisy o charakterze techniczno-legislacyjnym, które wyznaczają zakres przedmiotowy regulaminu Sejmu oraz ustawy o TK (tj. art. 112 i art. 197 Konstytucji). Druga obejmuje zaś przepisy merytoryczne, determinujące relacje Trybunału Konstytucyjnego z innymi władzami (tj. art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji).

7.6.6. W myśl art. 112 Konstytucji w regulaminie Sejmu należy unormować m.in. „organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów”. W tym obszarze w polskim systemie prawnym obowiązuje domniemanie

właściwości regulaminu Sejmu, doznające wyjątków tylko w zakresie wskazanym wprost w Konstytucji (por. nakaz ustawowego uregulowania niektórych aspektów funkcjonowania parlamentu w art. 63, art. 105 ust. 6, art. 111 ust. 2 czy art. 118 ust. 2 Konstytucji). Obejmuje ono – *lege non distinguente* – wykonywanie wszystkich kompetencji przez Sejm, w tym także kompetencji kreacyjnych, tj. w zakresie powoływania lub wyboru innych organów. Powoływanie sędziów TK jest jedną z najważniejszych tego typu kompetencji Sejmu, ponieważ dotyczy tworzenia pełnego składu jedyne w polskim systemie ustrojowym organu uprawnionego do kontroli konstytucyjności ustaw i to w postaci ostatecznych i powszechnie wiążących orzeczeń (por. art. 188 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Wyraźnie należy jednak wskazać, że w regulaminie Sejmu w całości i w sposób wyczerpujący ma być unormowany tylko „tryb powoływania” jego organów. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny jest niezależnym i odrębnym od władzy ustawodawczej organem władzy sądowniczej (por. art. 173 Konstytucji). Jego członkowie są jedynie wybierani przez Sejm, lecz – co oczywiste – nie można ich traktować jako organów Sejmu. Art. 112 Konstytucji w zakresie, w jakim zobowiązuje do unormowania w regulaminie Sejmu „trybu powoływania” jego organów, nie ma więc zastosowania do Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności nie można z niego wywodzić prawa Sejmu do wprowadzania w regulaminie zmian zasad wyboru wszystkich 15 sędziów TK w każdym czasie.

W powołanym przepisie Konstytucji znajdują się jednak inne wskazówki co do konstytucyjnie oczekiwanej zawartości regulaminu Sejmu. Skoro wybór sędziów TK niewątpliwie należy (na mocy art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji) do wyłącznej kompetencji Sejmu, to musi on być unormowany w regulaminie Sejmu w zakresie, w jakim dotyczy „organizacji wewnętrznej i porządku prac” oraz „działalności organów” Sejmu.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, art. 112 Konstytucji nie można interpretować w sposób rozszerzający, uznając, że każda bez wyjątku kwestia będąca przedmiotem działalności Sejmu należy w całości do materii regulaminowej tylko dlatego, że wymaga określonych ram organizacyjnych i aktywności organów Sejmu. Przeciwnie – przy wykładni tego pojęcia należy uwzględnić specyfikę każdorazowo regulowanej materii, a w szczególności to, czy w całości dotyczy ona wyłącznie spraw wewnętrznych Sejmu, czy też ma wpływ na działalność innych organów lub ochronę praw i wolności obywatelskich.

Mając na uwadze to, że wybór sędziów TK bezpośrednio determinuje sprawne i rzetelne działanie Trybunału, należy uznać, że zakres autonomii regulaminowej Sejmu

w odniesieniu do wyboru sędziów TK musi być znacznie węższy niż w przypadku powoływania organów Sejmu. W dotychczasowej wieloletniej, niespornej praktyce przyjęto, że obejmuje on takie aspekty, jak: wymogi formalne wniosków o powołanie kandydata na sędziego TK, określenie procedur opiniowania tych wniosków przez właściwe komisje sejmowe czy terminy dokonywania poszczególnych czynności przez organy Sejmu w stosunku do zgłoszonych kandydatur (por. 30 ust. 2, 4-9 regulaminu Sejmu).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie mieszczą się natomiast w jego zakresie uregulowania dotyczące podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK. Są one wprowadzone skierowane do organów Sejmu, lecz ich znaczenie wykracza poza wewnętrzne sprawy Sejmu. Można bowiem wyobrazić sobie takie ukształtowanie norm regulaminowych, które przewidywałyby w analizowanym zakresie kompetencje tylko jednego podmiotu (np. Marszałka Sejmu czy komisji sejmowej), w skrajnym wypadku – pozaparlamentarnego (np. specjalnej rady preselekcyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości). Wypaczałoby to konstytucyjny nakaz wybierania sędziów TK (a więc przeprowadzania wszystkich etapów tej procedury) przez cały Sejm (por. art. 194 ust. 1 Konstytucji), sprowadzając jego rolę wyłącznie do przegłosowania kandydata narzuconego mu przez organ Sejmu lub podmiot zewnętrzny. Aby zminimalizować takie ryzyko, kwestia podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK bezwzględnie i w całości wymaga regulacji ustawowej.

Nie można się zgodzić z opinią wyrażoną w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, że uchylony art. 19 ust. 1 ustawy o TK „ingerował w autonomię Sejmu w zakresie wyboru sędziów Trybunału” (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu, s. 5). Przeciwnie – omówiony wyżej skutek jego derogacji przez art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w postaci „usamodzielnienia się” przepisów regulaminu Sejmu należy ocenić jako niezgodny z art. 112 Konstytucji.

7.6.7. W myśl art. 197 Konstytucji, ustawa powinna określać „organizację Trybunału Konstytucyjnego” oraz „tryb postępowania przed Trybunałem”. Ustrojodawca ustanowił zatem wymaganie wprowadzenia formy ustawowej dla określenia organizacji sądu konstytucyjnego i procedury rozpoznawania przezeń spraw.

Zasada autonomii regulaminowej Trybunału była gwarantowana – w różnym zakresie – przez wszystkie przepisy konstytucji obowiązujące od powołania tej instytucji. Art. 33^a Konstytucji PRL z 1952 r., po zmianach z 26 marca 1982 r., zakładał, że „Właściwość, ustrój i postępowanie Trybunału Konstytucyjnego określa ustawa”. Podobnie zakres ustawy o TK ujmował art. 77 Małej Konstytucji z 1992 r., który

przewidywał, że „właściwość, ustrój i postępowanie Trybunału Konstytucyjnego określa ustawa”.

Obecnie obowiązujący art. 197 Konstytucji odsyła do ustawy w węższym zakresie niż poprzednio obowiązujące przepisy, obejmując tylko kwestie organizacji i trybu postępowania przed sądem konstytucyjnym, przyznając ustawodawcy zwykłemu znacznie skromniejszą rolę niż w odniesieniu do sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego (por. L. Garlicki, uwagi do art. 197, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 2). W myśl tego przepisu, ustawodawca ma prawo, a zarazem obowiązek, ukształtowania organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem na poziomie ustawowym w taki sposób, aby Trybunał mógł efektywnie wykonywać kompetencje określone w art. 188 i art. 131 ust. 1 Konstytucji. Art. 197 Konstytucji nie zawiera upoważnienia do wydania ustawy określającej organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed nim, bo byłoby to zbędne wobec ogólnej kompetencji ustawodawczej Sejmu i Senatu. Wyraża natomiast normę zobowiązującą ustawodawcę do uregulowania wskazanych w niej materii. Zarazem omawiany przepis ogranicza zakres regulacyjnej swobody ustawodawcy. Ustawa, o której mowa w art. 197 Konstytucji, musi mianowicie tak określać organizację Trybunału i tryb postępowania przed nim, aby Trybunał był zdolny sprawnie realizować wszystkie wyznaczone mu Konstytucją zadania. Nie może przy tym wykraczać poza ten zakres regulacji, zwłaszcza w taki sposób, aby wyłączać lub ograniczać zdolności orzecznicze Trybunału. Uregulowanie, które tego warunku nie spełnia, jest naruszeniem art. 197 Konstytucji. Należy przy tym przyjąć, że przepis ten nie zawiera wyczerpującego katalogu spraw wymagających regulacji ustawowej, lecz wskazuje jedynie jej elementy konieczne, które nie wynikają z innych przepisów Konstytucji. Ustawy mają bowiem – co do zasady – nieograniczony zakres przedmiotowy.

Procedura zgłaszania kandydatów na sędziów TK niewątpliwie nie mieści się w upoważnieniu do określenia w ustawie „trybu postępowania przed Trybunałem”. Jak wskazano wyżej, powoływanie sędziów TK jest w całości elementem „trybu postępowania” przed Sejmem i żaden jego etap nie odbywa się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Nie można jednak także przyjąć – wbrew stanowisku drugiej grupy posłów oraz pogładowi wyrażonemu w wycofanym stanowisku Prokuratora Generalnego – że kwestia ta należy do zastrzeżonej dla ustawy „organizacji Trybunału”. Taka rozszerzająca interpretacja pojęcia „organizacja Trybunału” nie znajduje potwierdzenia w pozostałych

przepisach Konstytucji, które zawierają upoważnienie do stanowienia ustaw ustrojowych. Wyklucza ją zwłaszcza art. 227 ust. 7 Konstytucji, w którym „organizacja i zasady działania” Narodowego Banku Polskiego oraz „szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów” zostały potraktowane jako dwa odrębne obszary regulacji ustawowej. Sfery te nie mogą być utożsamiane.

Art. 197 Konstytucji nie jest więc adekwatnym wzorcem kontroli art. 1 pkt 16 ustawy o TK w kwestionowanym zakresie.

7.6.8. Art. 173 Konstytucji stanowi, że „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”, doprecyzowując tym samym ogólną zasadę podziału i równowagi władz, wyrażoną w art. 10 Konstytucji. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z przepisów tych wynika obowiązek zapewnienia Trybunałowi samodzielności organizacyjnej i funkcjonalnej, zwłaszcza w sferze orzeczniczej (por. na ten temat szeroko wyrok o sygn. K 34/15, cz. III, pkt 1 uzasadnienia oraz wyrok o sygn. K 35/15, cz. III, pkt 4.2 uzasadnienia oraz rozważania zawarte we wcześniejszych częściach uzasadnienia niniejszego wyroku). Realizacja tej dyrektywy wymaga przyjęcia na poziomie podkonstytucyjnym takich uregulowań, które zarówno pod względem formy, jak i treści będą najlepiej gwarantowały „odrębność i niezależność” Trybunału.

Wybór sędziów TK przez Sejm jest niewątpliwie sferą, w której dochodzi do przenikania się władzy ustawodawczej i sądowniczej. Sejm jako organ władzy ustawodawczej jest jedynym podmiotem uprawnionym do określania obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego jako niezależnego organu władzy sądowniczej, co podkreślono ostatnio w orzecznictwie w kontekście roli Prezydenta (por. wyrok o sygn. K 34/15, cz. III, pkt 8 uzasadnienia). Od tego, czy skład Trybunału będzie uzupełniany w sposób sprawny, terminowy i transparentny, zależy zaś bezpośrednio zdolność Trybunału do wykonywania jego konstytucyjnych kompetencji (por. podobnie: wyrok o sygn. K 34/15, cz. III, pkt 6.12 uzasadnienia *in fine*). Finalnie ma to więc wpływ na gwarancje realizacji praw obywateli (por. zwłaszcza art. 79 ust. 1 Konstytucji – skarga konstytucyjna) oraz wykonywanie kompetencji przez inne organy państwa (por. np. art. 122 ust. 3 Konstytucji – prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy, art. 193 Konstytucji – pytanie prawne sądu, art. 189 Konstytucji – rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych).

Opisane znaczenie procedury zgłaszania kandydatów na sędziów dla pozycji ustrojowej Trybunału przesądza o tym, że podstawowe elementy tej procedury (w tym zwłaszcza analizowana kwestia podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów

na sędziów TK) wymagają regulacji ustawowej. Taka forma regulacji w większym stopniu niż regulamin Sejmu gwarantuje, że szczegółowe rozwiązania dotyczące podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów i terminów wykonania przez nich tej kompetencji będą odpowiadały wymogom, jakie można wyprowadzać z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji. Należy bowiem zwrócić uwagę, że najważniejsze elementy procesu tworzenia ustaw są uregulowane w Konstytucji (por. zwłaszcza inicjatywę ustawodawczą – art. 118, zasadę trzech czytań – art. 119, udział Senatu i Prezydenta – art. 121 i art. 122, możliwość kontroli prewencyjnej – art. 122 ust. 3, wąski zakres pilnego trybu ustawodawczego – art. 123, obowiązek zasięgnięcia opinii KRS – wynikający z art. 186 ust. 1 Konstytucji). Wymienione tu rozwiązania mają w założeniu przyczyniać się do przyjmowania regulacji racjonalnych, efektywnych, spójnych i zgodnych z Konstytucją, a także względnie stabilnych. Nie ulega wątpliwości, że cechy te są pożądane dla ustawowych unormowań dotyczących wyboru sędziów TK oraz sprzyjają „niezależności i odrębności” Trybunału od innych władz. Na marginesie można wskazać, że nieprzypadkowo w ustawach są też uregulowane zasady powoływania sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych i SN (por. art. 55-62 p.u.s.p., art. 5-7 p.u.s.a. oraz art. 21-28 ustawy o SN). W tym kontekście uchylenie unormowań ustawowych w odniesieniu do powoływania sędziów TK należałoby odczytać jako zmniejszenie gwarancji ich niezależności i niezawisłości.

Tymczasem konstytucyjne ramy przyjmowania regulaminu Sejmu ograniczają się do wskazania, że jest on „uchwalany przez Sejm” z wyłączeniem innych podmiotów. W praktyce pozostawia to Sejmowi znacznie większą swobodę regulacyjną niż w przypadku ustaw, tak co do procedur, jak i treści przyjmowanych regulacji. Konstytucja nie zawiera żadnych ograniczeń szybkiego przyjmowania i zmieniania rozwiązań odpowiadających doraźnym potrzebom aktualnej większości parlamentarnej, bez szczegółowej analizy ich konsekwencji dla systemu prawa i praktyki. Taka specyfikę zmian regulaminowych potwierdziła ostatnia nowelizacja regulaminu Sejmu, wprowadzona pod wpływem bieżących wydarzeń, tj. woli ponownego obsadzenia spornych stanowisk sędziów TK zwalnianych w 2015 r., przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 35/15. Otóż 26 listopada 2015 r. do regulaminu Sejmu dodano nowe, nieznane ustawie o TK, uprawnienie Marszałka Sejmu do określania niestandardowego terminu zgłaszania wniosków w sprawie wyboru sędziego TK w razie zaistnienia „innych okoliczności” niż upływ kadencji czy wygaśnięcie mandatu sędziego (por. art. 30 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 30 ust. 3 pkt 1 i 2 regulaminu Sejmu oraz uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie

zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. poz. 1136). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nadmierna zmienność procedury wyboru sędziów TK jest zjawiskiem niekorzystnym.

Należy więc uznać, że art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim uchyła art. 19 ust. 1 ustawy o TK, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

7.6.9. Ze wskazanych wyżej powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł, że derogacja ustawowego katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK jest niezgodna z art. 112 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 197 Konstytucji.

8. Ocena uchylecia przepisów ustawowych o trybie stwierdzania przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta.

8.1. Zaskarżony przepis.

Zgodnie z art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej, „uchyla się rozdział 10” ustawy o TK.

Zawarte w nim derogowane przepisy brzmiały następująco:

„Art. 116. Marszałek Sejmu, we wniosku w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wskazuje okoliczności, które przejściowo uniemożliwiają Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej sprawowanie urzędu oraz uniemożliwiają zawiadomienie o tym Marszałka Sejmu.

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

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

3. Uczestnikami postępowania są:

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

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

5. Przedstawicielem:

- 1) Marszałka Sejmu może być upoważniony przez niego Wicemarszałek Sejmu;

2) Marszałka Senatu może być upoważniony przez niego Wicemarszałek Senatu;
 3) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego może być upoważniony przez niego Prezes Sądu Najwyższego;

4) Prokuratora Generalnego może być upoważniony przez niego zastępca Prokuratora Generalnego;

5) Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej może być upoważniony przez niego zastępca Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

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

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

Art. 119. 1. Trybunał wydaje postanowienie o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz o powierzeniu Marszałkowi Sejmu, nie dłużej niż na 3 miesiące, tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Postanowienie traci moc, jeżeli:

1) przed upływem określonego w nim terminu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zawiadomi Marszałka Sejmu oraz Trybunał o możliwości sprawowania urzędu;

2) zaistnieje okoliczność, o której mowa w art. 131 ust. 2 pkt 1, 2, 4 lub 5 Konstytucji.

Art. 120. 1. W przypadku gdy po upływie terminu, na jaki Trybunał powierzył Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, okoliczności, które przejściowo uniemożliwiają Prezydentowi sprawowanie urzędu, nie ustały, Marszałek Sejmu może powtórnie, jednokrotnie, wystąpić do Trybunału z wnioskiem w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Do rozpatrzenia powtórnie złożonego przez Marszałka Sejmu wniosku w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stosuje się przepisy art. 117-119”.

8.2. Zarzuty wnioskodawcy i stanowiska uczestników postępowania.

Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o stwierdzenie, że art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 131 ust. 1 oraz art. 197 Konstytucji, „przez to, że uchylił rozdział 10 [ustawy o TK] normujący postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przy jednoczesnym braku innych przepisów rangi ustawowej regulujących przedmiotową materię, pomimo że Konstytucja w art. 197 wprowadza wymóg ustawowego uregulowania organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem”.

Uzasadniając powyższe zarzuty, KRS wskazała, że Konstytucja nie reguluje trybu postępowania w przypadku, gdy Trybunał rozstrzyga – na wniosek Marszałka Sejmu – o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta zgodnie z art. 131 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, art. 197 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę do uregulowania organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem w każdej sprawie należącej do właściwości sądu konstytucyjnego, także w zakresie postępowań dotyczących stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. Tryb postępowania w tego rodzaju sprawach, z uwagi na przedmiot rozstrzygnięcia oraz jego fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania państwa, powinien być uregulowany w akcie prawnym rangi ustawowej, gdyż tylko w ten sposób zapewnione zostaną niezbędne gwarancje proceduralne oraz transparentność postępowania.

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

Podobne stanowisko przedstawił w cofniętym stanowisku Prokurator Generalny, który podkreślił m.in., że „[u]sunięcie ze zmienianej ustawy rozdziału 10 oznacza brak (...) procedury operacjonalizacji norm konstytucyjnych”. W jego opinii, art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 197 i art. 131 ust. 1 Konstytucji.

8.3. Przedmiot i wzorce kontroli.

Analiza uzasadnienia wniosku wskazuje, że Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła wyłącznie argumenty dotyczące zarzutu naruszenia przez art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej art. 197 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w odniesieniu do kontroli zgodności tego

przepisu z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 131 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność orzekania.

8.4. Przebieg prac legislacyjnych.

8.4.1. W poselskim projekcie ustawy nowelizującej wniesionym do Sejmu 15 grudnia 2015 r. (por. druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu) projektodawcy nie przewidzieli uchylenia rozdziału 10 ustawy o TK.

8.4.2. Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu, 21 grudnia 2015 r. poseł K. Pawłowicz przedstawiła poprawkę nr 14 do projektu ustawy, wnosząc o uchylenie całego rozdziału 10 ustawy o TK.

Uzasadniając zgłoszoną poprawkę, wskazała, że art. 131 ust. 1 Konstytucji nie określa powodów „które mogłyby stanowić podstawę dla wniosku Marszałka Sejmu i (...) dla których Trybunał Konstytucyjny miałby stwierdzić przejściową niemożność. Można powiedzieć, że jest luka. Tu konstytucja jest niedoregulowana. W tej sytuacji tworzenie, wprowadzanie nowego rozdziału, który uzupełnia, który zastępuje konstytucję i bezpodstawnie, pozakonstytucyjnie powierza Marszałkowi Sejmu we wniosku do Trybunału w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu i wskazuje okoliczności, które przejściowo uniemożliwiają prezydentowi itd. Jest to absolutnie sprzeczne z konstytucją”. Następnie poseł dodała, że „[w] sytuacji skrajnej, o czym już była mowa w mediach, może dojść do nadużycia przez Marszałka Sejmu swoich kompetencji. W sytuacji, gdybyśmy przegrali wybory parlamentarne, byłby prezydent Duda, to można sobie wyobrazić, że Marszałek Sejmu czy Platforma, która już dziś oskarża prezydenta o najgorsze zbrodnie i stawia go przed Trybunał Stanu, tylko z tego powodu, że wedle jej życzenia nie przyjął ślubowania... można sobie wyobrazić, że byłby to wystarczający powód do swoistego sędziowskiego zamachu czy marszałkowsko-sędziowskiego. Oczywiście prognozuję, ale takie możliwości teoretycznie ten rozdział stwarza. W związku z wielkimi wątpliwościami dotyczącymi absolutnie sytuacji sprzecznej z konstytucją, braku podstawy w konstytucji przyznania Marszałkowi Sejmu prawa decydowania swobodnego, bez najmniejszych kryteriów oceny, czy prezydent może czy nie może i z jakich powodów. Wyklócałam się o to, by dopuścić przedstawiciela prezydenta do takiego postępowania, bo chciano go składać z urzędu bez świadków, można powiedzieć. Absolutnie podtrzymuję i tak jak niczego w życiu nie jestem pewna, to uważam, że Prawo i Sprawiedliwość ma obowiązek uniemożliwić ustawową podstawę przeciwko szczególnemu swoistemu zamachowi

marszałkowsko-trybunalskiemu” (*Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 86).

Odnosząc się do zgłoszonej poprawki, legislator P. Sadłoń z BL Kancelarii Sejmu podniósł, że „postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku wykreślenia (...) rozdziału [10 ustawy o TK], będzie jedynym na gruncie ustawy rodzajem postępowania, które nie będzie znajdowało konkretyzacji w przepisach ustawy. (...) [Z] punktu widzenia kompletności ustawy o Trybunale wydaje się, że pewne elementy postępowania w tej sprawie ustawa powinna regulować. Kwestią być może dyskusji jest, jak bardzo szczegółowo to powinno być uregulowane. Natomiast w ocenie Biura Legislacyjnego z punktu widzenia pewnej ogólności art. 131 konstytucji wskazane jest, aby pewne doprecyzowanie, skonkretyzowanie postępowania w tym przedmiocie było zawarte w ustawie o Trybunale” (*Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 90-91).

8.4.3. W trakcie posiedzeń sejmowej Komisji Ustawodawczej, zarówno po pierwszym jak i drugim czytaniu projektu ustawy, posłowie zgłaszali wątpliwości dotyczące uchylecia rozdziału 10 ustawy o TK. Zwracano uwagę na potrzebę precyzyjnego uregulowania na poziomie ustawowym trybu postępowania przed Trybunałem, z uwagi na konieczność zapewnienia prawidłowego funkcjonowania organów państwa w sytuacji nadzwyczajnej, o której mowa w art. 131 ust. 1 Konstytucji. Dotyczyło to w szczególności sprecyzowania terminów, określenia trybu orzekania i rodzaju wydanego rozstrzygnięcia, a także wskazania kręgu uczestników postępowania w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (por. *Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., wypowiedzi posłów: R. Kropiwnickiego, G. Długiego i K. Brejzy, s. 87-89 oraz *Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., wypowiedzi posłów: R. Kropiwnickiego, B. Dolniak i E. Kłopotka, s. 35-37). Podobne uwagi były również zgłaszane w czasie debaty w ramach trzeciego czytania na posiedzeniu Sejmu 22 grudnia 2015 r. (por. *Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., wypowiedź posłów R. Kropiwnickiego i J. Schmidt, s. 176-177).

8.5. Postępowanie w sprawie stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta – ogólna charakterystyka, zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

8.5.1. Art. 131 Konstytucji określa zasady postępowania w razie wystąpienia przejściowej niemożności lub trwałej niezdolności wypełniania funkcji przez Prezydenta. Dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego przedstawionego we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa istotny jest art. 131 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy wystąpienia czasowej niemożności w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. W tym przypadku ustrojodawca przewidział udział Trybunału Konstytucyjnego jako organu, który podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta.

Art. 131 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji dotyczy sytuacji, w której Prezydent stwierdza, że nie może przejściowo sprawować urzędu. Wówczas Prezydent zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki głowy państwa. Natomiast art. 131 ust. 1 zdanie drugie i trzecie Konstytucji dotyczy sytuacji, gdy Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu. Wówczas na wniosek przedłożony przez Marszałka Sejmu Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta. Jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu (por. art. 131 ust. 3 Konstytucji).

8.5.2. Udział Trybunału Konstytucyjnego w procedurze stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta został po raz pierwszy przewidziany w Konstytucji z 1997 r. Wykonując normę zawartą w art. 197 Konstytucji, ustawodawca wprowadził do ustawy o TK z 1997 r. kilka rozproszonych przepisów regulujących tryb postępowania przed Trybunałem w tej sprawie.

Art. 2 tej ustawy, określający kompetencje Trybunału, w ust. 3 stwierdzał, że „Trybunał na wniosek Marszałka Sejmu rozstrzyga w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, gdy Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Trybunał powierza

Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej”.

Art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o TK z 1997 r. określał skład Trybunału, przewidując, że w sprawach o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz o powierzenie Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał orzeka w pełnym składzie.

Art. 28 ustawy o TK z 1997 r. ustalał krąg podmiotów będących uczestnikami rozprawy w sprawie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta, wskazując, że uczestniczą w niej osobiście Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes SN oraz Prokurator Generalny. Natomiast art. 70 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r. określał rodzaj podejmowanych przez Trybunał rozstrzygnięć, stwierdzając, że Trybunał wydaje postanowienia w sprawach rozstrzygania o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta.

W § 25 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. (M. P. Nr 72, poz. 720; dalej: regulamin TK z 2006 r.), przewidziano, że do wniosków zgłoszonych przez uprawnione podmioty w sprawach określonych w art. 131 ust. 1 Konstytucji stosuje się odpowiednio § 24 ust. 1 i 2 tego regulaminu, który regulował sposób postępowania z wnioskami i pytaniami prawnymi.

8.5.3. Postępowanie w sprawach określonych w art. 131 ust. 1 Konstytucji zostało uregulowane w rozdziale 10 nowej ustawy o TK, zatytułowanym „Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Uzasadniając potrzebę wprowadzenia tej regulacji, wskazano, że „[p]rzepisy rozdziału 10 zawierają propozycję kompletnej, w przeciwieństwie do dotychczasowej niepełnej, regulacji postępowania przed Trybunałem służącego realizacji kompetencji stwierdzania przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, określonej w art. 131 ust. 1 – zdanie drugie i trzecie – w związku z ust. 3 Konstytucji” (druk sejmowy nr 1590/VII kadencja Sejmu, s. 24).

Rozdział 3 działu VI Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. (M. P. poz. 823; dalej: regulamin TK z 2015 r.), określa sposób

postępowania z wnioskiem o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. Regulamin TK z 2015 r. normuje m.in. sposób doręczenia zawiadomień o terminie rozprawy, treść postanowienia przewidzianego w art. 118 ust. 1 ustawy o TK, wyznaczanie sędziów do udziału w czynnościach zleconych Prokuratorowi Generalnemu, a także warunki wydania postanowienia, o którym mowa w art. 119 ustawy o TK (por. § 57-§ 59).

8.6. Ocena zgodności art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej z art. 197 Konstytucji.

8.6.1. Zgodnie z art. 197 Konstytucji, organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.

Z założenia ustrojodawcy, wyrażonego w art. 197 Konstytucji wynika, że na poziomie konstytucyjnym nie ma wszystkich niezbędnych uregulowań odnoszących się do organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem, dlatego też kwestie objęte wskazaną normą powinny znaleźć odzwierciedlenie w akcie rangi ustawowej. W kontekście art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej istotne znaczenie ma uregulowanie dotyczące „trybu postępowania”, przez który należy rozumieć „sposób wykonywania określonych konstytucyjnie kompetencji Trybunału, czyli procedurę sądowokonstytucyjną” (wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nakaz regulacji ustawowej przewidziany w art. 197 Konstytucji oznacza, że wydanie stosownej ustawy jest konstytucyjnym obowiązkiem organów uczestniczących w procesie legislacyjnym. W formie ustawy powinny zostać unormowane wszystkie istotne kwestie dotyczące trybu postępowania przed Trybunałem. Jednocześnie ustawodawca jest zobowiązany do takiego ukształtowania procedury przed sądem konstytucyjnym, by umożliwić Trybunałowi prawidłowe wykonywanie wszystkich kompetencji określonych w Konstytucji. Art. 197 Konstytucji stanowi zatem wzorzec oceny nie tylko z punktu widzenia realizacji obowiązku określenia trybu postępowania przed sądem konstytucyjnym, ale również tego, czy procedura ta jest efektywna.

8.6.2. Art. 131 ust. 1 Konstytucji, dotyczący zasad postępowania w razie wystąpienia przejściowej niemożności w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, jest lakoniczny. W porównaniu z normami dotychczas obowiązującymi w polskiej tradycji konstytucyjnej oraz regulacjami konstytucyjnymi przewidzianymi w innych państwach europejskich, nie jest to jednak rozwiązanie wyjątkowe (por. M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta w Rzeczypospolitej*

Polskiej i państwach z nią sąsiadujących, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2-3/2010, s. 185 i 204; M. Woch, *Rozstrzyganie w sprawie przejściowej bądź trwałej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Bożyk red., *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 186-192). Wąski zakres regulacji konstytucyjnej powoduje jednak, że zawarte w niej przepisy nie stanowią wystarczającej podstawy proceduralnej badania omawianych wniosków, lecz w sposób konieczny wymagają dopełnienia odpowiednimi przepisami ustawowymi. W tym zakresie art. 131 ust. 1 i art. 197 Konstytucji pozostają ze sobą w merytorycznym związku.

8.6.3. Trybunał dotychczas nie rozstrzygał wniosków o uznanie przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta.

Przydatność uregulowań przewidzianych w art. 131 ust. 1 Konstytucji nie może być jednak mierzona częstotliwością ich wykorzystania. Rozwiązania, o których mowa, znajdują zastosowanie w sytuacji kryzysowej. Pełnią one funkcję rezerwową, opierając się na założeniu o konieczności zapewnienia ciągłości funkcjonowania urzędu Prezydenta. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do organu jednoosobowego, bardziej podatnego na zaburzenie naturalnego rytmu funkcjonowania niż ciała kolegialne. Głowa państwa w Polsce wybierana jest w wyborach powszechnych, a to znaczy, że ewentualny wakat na tym stanowisku nie jest możliwy do uzupełnienia w trybie natychmiastowym, w wyniku wykonania aktu o charakterze kreacyjnym przez inny organ, niedotknięty kryzysem. Ponadto jest to urząd obdarzony znaczącymi kompetencjami, którego zadania wiążą się m.in. ze stanem na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa (por. W. Brzozowski, *Niemożność sprawowania urzędu Prezydenta w świetle Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/2011, s. 53).

8.6.4. W ocenie Trybunału, podjęcie przez ustawodawcę decyzji o uchyleniu wszystkich przepisów ustawy o TK, normujących procedurę w sprawie stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, stanowi naruszenie obowiązku wynikającego z art. 197 Konstytucji. Co więcej powodowałoby to nader istotne utrudnienie wykonywania przewidzianej przez ustrojodawcę kompetencji Trybunału, o której mowa w art. 131 ust. 1 zdanie drugie i trzecie Konstytucji, gdyby potrzeba taka wystąpiła.

Należy podkreślić, że omawiana kompetencja Trybunału jest szczególna, zdecydowanie odmienna od hierarchicznej kontroli norm, rozstrzygania sporów kompetencyjnych czy oceny konstytucyjności celów i działań partii politycznych. Trybunał działa bowiem nie tyle jako sąd konstytucyjny, którego zadaniem jest ocena

prawa, ale jako dający szczególne gwarancje bezstronnego rozstrzygnięcia organ zaufania publicznego, który potwierdza istnienie faktów, o których mowa w art. 131 ust. 1 Konstytucji (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 44). Omawiana kompetencja może wymagać zastosowania środków szczególnych nieużywanych przez sąd konstytucyjny w normalnym toku działalności. Chodzi zwłaszcza o dopuszczalność zapoznania się z dokumentacją medyczną dotyczącą stanu zdrowia Prezydenta lub możliwość uzyskiwania niezbędnych wiadomości operacyjnych od odpowiednich służb, gdyby przyczyną przejściowej niemożności sprawowania urzędu było zaginięcie czy uprowadzenie Prezydenta (por. W. Brzozowski, *Niemożność sprawowania urzędu Prezydenta...*, s. 59).

Już z powyższych względów wynika, że stwierdzanie przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta musi odbywać się na podstawie odrębnego, szczególnego trybu. Nie jest w tej sferze możliwe odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o TK dotyczących wykonywania kompetencji Trybunału określonych w art. 188 i art. 189 Konstytucji.

W przypadku kompetencji powierzonej sądowi konstytucyjnemu w art. 131 ust. 1 Konstytucji istotny jest również czynnik czasu. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania organów państwa w sytuacji kryzysowej, szczególnie istotne jest precyzyjne uregulowanie sposobu postępowania przed Trybunałem. Sąd konstytucyjny nie może być postawiony w sytuacji niepewności co do trybu postępowania mającego zastosowanie w sytuacji o charakterze nadzwyczajnym, tym bardziej, że dotychczas nie wykształciła się żadna praktyka w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny nie może przy tym uregulować w akcie o charakterze wewnętrznym całego trybu postępowania przewidzianego w uchylonym rozdziale 10 ustawy o TK, gdyż materia ta powinna zgodnie z wolą ustrojodawcy wyrażoną w art. 197 Konstytucji, znaleźć odzwierciedlenie w akcie rangi ustawy. Regulamin Trybunału, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o TK, jest aktem podustawowym, który określa „[w]ewnętrzną organizację pracy Trybunału i jego organów, w tym wynikające z niej powinności sędziów Trybunału, oraz inne sprawy wskazane w ustawie”.

8.6.5. W ocenie Trybunału, uchylenie przez ustawodawcę wszystkich przepisów normujących procedurę stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta nie może być uzasadnione tym, że art. 131 ust. 1 Konstytucji nie określa powodów, które mogłyby stanowić podstawę wniosku Marszałka Sejmu. Właśnie

w sytuacjach gdy nie ma precyzyjnej normy określającej materialnoprawne przesłanki danego działania, wzrasta rola prawidłowo unormowanej procedury.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, konstytucje rzadko precyzują powody niemożności pełnienia urzędu przez głowę państwa, poprzestają na ogólnym sformułowaniu „czasowa niemożność”. Byłoby zapewne niezwykle trudno przewidzieć wszystkie potencjalne powody takiego stanu rzeczy. Mogą to być zarówno przyczyny, które wyłączają psychiczną lub fizyczną zdolność Prezydenta do zawiadomienia Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, jak i przyczyny, których wystąpienie nie pozbawia prezydenta możliwości dokonania takiego zawiadomienia (por. M.M. Wiszowaty, *Problematyka niemożności pełnienia urzędu przez głowę państwa – sede plena, sede vacante i kwestia zastępstwa, jako przykłady regulacji kryzysowych na gruncie polskiej i europejskich regulacji konstytucyjnych*, [w:] J. Oniszczyk red., *Normalność i kryzys – jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficznoprawne i ekonomiczno-społeczne w ujęciu aksjologicznym*, Warszawa 2010, s. 405; M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta...*, s. 192). Podobne względy przeważały w odniesieniu do polskiej regulacji konstytucyjnej. Podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego rozważano możliwość sprecyzowania przyczyn tymczasowej niemożności wykonywania urzędu przez Prezydenta, ostatecznie jednak uznano, że nie jest możliwe ich wyczerpujące wymienienie (por. posiedzenie KKZN nr 19 z 30 maja 1995 r., Biuletyn KK ZN nr XX, s. 90-93).

Uchylenia rozdziału 10 ustawy o TK nie mogą również uzasadniać obawy posłów, dotyczące możliwości nadużywania kompetencji przewidzianych w art. 131 ust. 1 Konstytucji przez Marszałka Sejmu czy Trybunał Konstytucyjny. O istnieniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu, zaś przesłanka przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez głowę państwa jest oceniana przez oba te organy, przy czym ocena dokonana przez Trybunał może się różnić od tej dokonanej przez Marszałka Sejmu. Komentowany przepis stanowi wyraźnie, że o sprawie „rozstrzyga” Trybunał Konstytucyjny i powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta dopiero „w razie uznania” przejściowej niemożności sprawowania urzędu. Wniosek Marszałka Sejmu nie jest dla Trybunału wiążący. Trybunał może odmówić stwierdzenia sytuacji przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta, zarówno gdy wniosek Marszałka Sejmu jest bezpodstawny, a także gdy fakt niemożności pełnienia urzędu jest bezsporny, ale ma on charakter trwały (por. P. Sarnecki, uwagi do art. 131, [w:] L. Garlicki

red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 3). Interwencja sądu konstytucyjnego jest czynnikiem stabilizującym w razie rozbieżności co do stanu Prezydenta. Powierzenie Trybunałowi rozstrzygnięcia w tej sprawie jest wyrazem dążenia do zapewnienia szczególnie silnych gwarancji bezstronnego orzekania.

8.6.6. Trybunał stwierdza, że uregulowanie trybu postępowania przed sądem konstytucyjnym w sytuacji kryzysowej, w razie gdyby Prezydent nie był w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, jest obowiązkiem ustawodawcy wynikającym z art. 197 Konstytucji. Instytucja zastępstwa Prezydenta powinna gwarantować ciągłość działania urzędu głowy państwa w nadzwyczajnych sytuacjach. Z tego względu jest wymagane, aby uregulowania tej problematyki były pełne, spójne i jasne.

Mechanizm przewidziany w art. 131 ust. 1 Konstytucji wymaga w wielu punktach doprecyzowania i uzupełnienia. Na poziomie ustawy odzwierciedlenie powinny znaleźć co najmniej podstawowe założenia tej procedury, określające zwłaszcza termin rozpatrzenia wniosku, skład Trybunału, sposób weryfikacji przez Trybunał okoliczności przytaczanych we wniosku Marszałka Sejmu, krąg uczestników postępowania, charakter posiedzenia (rozprawa, rozprawa z wyłączeniem jawności, posiedzenie niejawne), rodzaj wydanego orzeczenia (postanowienie, wyrok), a także okres, na jaki Trybunał powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta. Ustawodawca powinien również zapewnić, aby ukształtowana przez niego procedura umożliwiała jak najbardziej efektywne wykonywanie przez Trybunał jego kompetencji ze względu na charakter sprawy i jej znaczenie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa.

8.6.7. Zarzut sformułowany przez KRS w odniesieniu do art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej dotyczy wyłącznie uchylecia przez ustawodawcę rozdziału 10 ustawy o TK. Rozpatrując powyższy zarzut, Trybunał Konstytucyjny nie dokonywał merytorycznej kontroli art. 116-120 ustawy o TK, zawartych w uchylonym rozdziale.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta jest jedyną procedurą w ramach kompetencji przysługujących Trybunałowi, która po uchyleniu rozdziału 10 ustawy o TK pozostaje poza regulacją ustawową. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, prawodawcy nie przysługuje pełna swoboda w zakresie uchylania przepisów w przypadku, gdy dane zagadnienie było uprzednio uregulowane ustawowo, a obowiązek wprowadzenia danych norm jest przewidziany w Konstytucji. Dotyczy to w szczególności przepisów określających wzajemne relacje pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa. Trybunał Konstytucyjny

podziela zatem pogląd przedstawiony we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa i cofniętym stanowisku Prokuratora Generalnego, że działanie ustawodawcy, który uchylił w całości rozdział 10 ustawy o TK oraz nie wprowadził w miejsce uchylonych przepisów nowej regulacji, jest sprzeczne z obowiązkiem wynikającym z art. 197 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.

9. Ocena zasad wygaszania szczególnych zasad dostępu pracowników służby prawnej TK do egzaminów sędziowskich.

9.1. Zaskarżony przepis.

Zgodnie z art. 3 ustawy nowelizującej, „1. Osoby zatrudnione na stanowisku, o którym mowa w art. 124 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, które do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przepracowały na tym stanowisku co najmniej 5 lat, mogą przystąpić do egzaminu sędziowskiego w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. 2. Do osób, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 125 ust. 3 i 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym”.

9.2. Zarzuty wnioskodawców i stanowiska uczestników postępowania.

Konstytucyjność powyższego przepisu została zakwestionowana we wniosku drugiej grupy posłów.

W jej opinii, kwestionowany przepis stanowi istotną ingerencję w prawa nabyte i ekspektatywy praw osób pracujących w Trybunale Konstytucyjnym, która to ingerencja wydaje się niezasadna z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Art. 3 ustawy nowelizującej narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę ochrony interesów w toku, wywodzone z art. 2 Konstytucji.

9.3. Przedmiot i wzorce kontroli.

Zakres zaskarżenia wskazany we wniosku nie budzi zastrzeżeń Trybunału Konstytucyjnego.

Należy jednak zwrócić uwagę, że przedmiotem wątpliwości drugiej grupy posłów jest regulacja przejściowa, przewidująca ograniczenie czasowe możliwości skorzystania przez pracowników TK z prawa do przystąpienia do egzaminu sędziowskiego na zasadach przewidzianych w art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK.

Wnioskodawca nie podnosi natomiast żadnych zarzutów co do samego uchylenia przepisu, przewidującego omawiane prawo (tj. art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK, uchylonego przez art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej). Zastrzeżenia wnioskodawcy budzą jedynie zasady jego wygaszania, przewidziane w art. 3 ustawy nowelizującej.

9.4. Przebieg prac legislacyjnych.

9.4.1. Art. 4 poselskiego projektu ustawy nowelizującej, wniesionego do Sejmu 15 grudnia 2015 r., przewidywał uchylenie szeregu przepisów ustawy o TK, w tym art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK. Projektodawcy nie przewidzieli w tym zakresie żadnych przepisów przejściowych. W pkt 18 uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wskazano, że „[a]rt. 125 ust. 2-4 przyznają pracownikom Biura Trybunału, zatrudnionym na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału i świadczącym pomoc w tym zakresie w pracy sędziów Trybunału, możliwość przystąpienia do egzaminu sędziowskiego. Regulują też kwestie techniczne z tym związane. Podobnego uprawnienia nie przyznano pracownikom wykonującym podobne zadania w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, dlatego utrzymanie tego przywileju w świetle konstytucyjnej zasady równości w prawie nie jest uzasadnione. Tego rodzaju rozwiązania powinny przybrać formę generalną w odpowiednich ustawach” (druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu, s. 6).

9.4.2. W toku postępowania ustawodawczego do kwestii uchylenia art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK negatywnie odniosła się HFPC. W swojej opinii wskazała, że „projektowane rozwiązanie zmienia sytuację prawną określonej grupy podmiotów, które od wejścia w życie ustawy z 25 czerwca 2015 r. miały ekspektatywę tego, że przepracowanie przez nich 5 lat na stanowisku związanym z działalnością orzeczniczą stanowi podstawę przystąpienia do egzaminu sędziowskiego. Uchylenie tego przepisu narusza nabyte przez nie prawa oraz ekspektatywy nabycia takich praw, których ochrona wynika z art. 2 Konstytucji. Z przepisu tego wynika również zasada, zgodnie z którą ustawodawca nie może zaskakiwać jednostki swoimi rozstrzygnięciami legislacyjnymi. Jest to szczególnie [istotne] z uwagi na fakt, że projektowana zmiana nie została zaopatrzona w żadne przepisy przejściowe. Dla porównania (...) podmiot znajdujący się w sytuacji podobnej – tj. asystent sędziego w sądzie powszechnym – po przepracowaniu pięciu lat na tym stanowisku może przystąpić do egzaminu sędziowskiego (art. 155 § 7 [p.u.s.p.]). Tym samym, uzasadnienie projektu nie (...) stanowi wystarczającego argumentu dla naruszenia praw chronionych na gruncie art. 2 Konstytucji, jak również nie jest wystarczającym dowodem na zarzucaną

przepisowi art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK dyskryminację względem innych osób znajdujących się w analogicznej sytuacji” (s. 7 opinii).

9.4.3. Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Ustawodawczej 21 grudnia 2015 r., które odbyło się po pierwszym czytaniu projektu ustawy, legislator P. Sadłoń z BL Kancelarii Sejmu zwrócił uwagę, że art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK przyznaje określonej grupie pracowników Biura TK uprawnienie do przystąpienia do egzaminu sędziowskiego. Projektodawcy nie odnieśli się do takich stanów faktycznych, gdy osoby uprawnione do przystąpienia do egzaminu sędziowskiego wszczęły już tę procedurę. Projekt ustawy nowelizującej nie przewiduje w tym zakresie żadnej regulacji przejściowej. W konsekwencji uchylenie art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych (por. *Pełny zapis przebiegu 5. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 21 grudnia 2015 r., s. 118).

Podczas posiedzenia sejmowej Komisji Ustawodawczej 22 grudnia 2015 r., które odbyło się po drugim czytaniu projektu ustawy, przedstawiciel projektodawców, poseł S. Piotrowicz, przedstawił poprawkę nr 26 do projektu ustawy polegającą na dodaniu nowego art. 2a w brzmieniu „[o]soby zatrudnione na stanowisku, o którym mowa w art. 124 (...), które do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przepracowały na tym stanowisku co najmniej 5 lat, mogą przystąpić do egzaminu sędziowskiego w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Do osób, o których mowa w ust. 1 stosuje się przepisy art. 125 ust. 3 i 4 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym” (*Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 46). Legislator P. Sadłoń z BL Kancelarii Sejmu wskazał, że „[n]a brak takiego przepisu zwracało (...) uwagę Biuro Legislacyjne w trakcie posiedzenia Komisji, wskazując to jako zastrzeżenie z punktu widzenia art. 2 [Konstytucji]. Ten przepis polepsza sytuację pracowników biura zatrudnionych na stanowiskach, o których mowa w art. 124 ust. 1 ustawy o Trybunale. Ten przepis jest regulacją, która jest konsekwencją usunięcia z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ust. 2-4 w art. 125” (*Pełny zapis przebiegu 6. posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji*, 22 grudnia 2015 r., s. 47).

9.4.4. Ostatecznie, art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej uchylił szereg przepisów ustawy o TK, w tym art. 125 ust. 2-4 ustawy o TK. Natomiast regulacja przejściowa umożliwiająca przystąpienie do egzaminu sędziowskiego na dotychczasowych zasadach osobom należącym do służby prawnej Trybunału, w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, znalazła się w art. 3 tej ustawy.

9.5. Status pracowników służby prawnej TK – ogólna charakterystyka, zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego.

9.5.1. Art. 3 ustawy nowelizującej dotyczy pracowników Biura TK należących do służby prawnej Trybunału.

Zgodnie z art. 124 ust. 1 ustawy o TK, są to pracownicy „zatrudnieni na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału i pomocą w tym zakresie w pracy sędziów Trybunału”.

Szczegółowe przepisy dotyczące tej grupy pracowników Biura TK zostały wprowadzone po raz pierwszy w ustawie o TK z 25 czerwca 2015 r. W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że jest to wyodrębniona grupa prawników „wykonujących zadania na określonych stanowiskach związanych bezpośrednio z obsługą działalności orzeczniczej Trybunału i pracą sędziów Trybunału, w tym jako asystenci i współpracownicy sędziów do spraw orzecznictwa – wszyscy wykonujący w istocie czynności odpowiadające czynnościom asystentów sędziów. (...) Propozycja ta nawiązuje do istniejącej już w Trybunale praktyki – prawnicy zatrudnieni na stanowiskach asystentów i tzw. orzeczników, wykonujący zadania bezpośrednio związane merytorycznie z orzecznictwem Trybunału (...) stanowią wyodrębnioną, w ramach statutu Biura, regulaminu pracy oraz regulaminu wynagradzania, grupę pracowników. Dlatego powołanie w drodze ustawy korpusu prawników Trybunału jest w pełni racjonalne oraz adekwatne do instytucji asystentów sędziów w sądach powszechnych i administracyjnych, a także w Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym” (druk sejmowy nr 1590/VII kadencja Sejmu, s. 25-26).

Wykaz stanowisk, na których zatrudnione są osoby należące do służby prawnej Trybunału, oraz szczegółowe wymagania kwalifikacyjne związane z zajmowaniem tych stanowisk określa Zarządzenie nr 1/2015 Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2015 r., wydane na podstawie art. 124 ust. 2 ustawy o TK, na wniosek Szefa Biura TK po uzyskaniu opinii Zgromadzenia Ogólnego Sędziów. Są to stanowiska asystentów, stanowiska do spraw orzecznictwa i stanowiska kierowników komórek organizacyjnych w Biurze TK.

Szczegółowy zakres zadań na wskazanych stanowisk oraz sposób i warunki ich wykonywania określa statut Biura TK, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego z 15 września 2015 r.

Służba prawna Trybunału Konstytucyjnego obecnie liczy 58 osób, w tym 31 osób posiada stopień naukowy doktora nauk prawnych i 3 osoby doktora habilitowanego nauk prawnych.

9.5.2. Zgodnie z (nadal obowiązującym) art. 125 ust. 1 ustawy o TK pracownicy należący do służby prawnej Trybunału, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach, mogą ubiegać się o wpis na listę adwokatów lub radców prawnych, powołanie na stanowisko asesora komorniczego, zatrudnienie na stanowisku radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz o przystąpienie do egzaminu adwokackiego, radcowskiego lub notarialnego. W uzasadnieniu projektu ustawy o TK wskazano, że „[k]walifikacje i doświadczenie pracowników korpusu prawników, nabywane i rozwijane w pracy w Trybunale, w pełni predysponują ich do możliwości korzystania z preferencji w dostępie do innych zawodów prawniczych, analogicznie do osób korzystających z takich preferencji na podstawie przepisów odpowiednich ustaw” (druk sejmowy nr 1590/VII kadencja Sejmu, s. 26).

Art. 125 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, umożliwiał dodatkowo osobom należącym do służby prawnej Trybunału przystąpienie do egzaminu sędziowskiego po przepracowaniu 5 lat na tym stanowisku. Warunki dotyczące przystąpienia do egzaminu sędziowskiego określał art. 125 ust. 3-4 ustawy o TK. Z uzasadnienia projektu ustawy o TK wynika, że wprowadzając możliwość przystąpienia pracowników należących do służby prawnej Trybunału do egzaminu sędziowskiego, kierowano się analogią do uprawnień przyznanych w tym zakresie asystentom sędziów w sądach powszechnych, na zasadach określonych w art. 155 § 7 p.u.s.p. (por. druk sejmowy nr 1590/VII kadencja Sejmu, s. 26). Zgodnie z przywołanym przepisem „[a]systent sędziego po przepracowaniu pięciu lat na tym stanowisku może przystąpić do egzaminu sędziowskiego. (...) Wniosek o dopuszczenie do egzaminu sędziowskiego asystent sędziego zgłasza Dyrektorowi Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury na trzy miesiące przed terminem egzaminu, uiszczając wymaganą opłatę”.

9.6. Ocena zgodności art. 3 ustawy nowelizującej z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

9.6.1. Z przywołanej przez drugą grupę posłów zasady demokratycznego państwa prawnego, która została sformułowana w art. 2 Konstytucji, wynika m.in. zasada lojalności państwa wobec obywatela. Z zasady tej Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły,

odnoszące się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa. Wśród nich znajduje się reguła, która nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony praw nabytych i ochrony interesów będących w toku (por. wyroki z: 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 i 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 13).

Treścią zasady ochrony praw nabytych jest zapewnienie ochrony publicznych i prywatnych praw podmiotowych oraz zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, które przysługują jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Tak rozumiana zasada ochrony praw nabytych, wiąże się ściśle z koncepcją praw podmiotowych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tych praw (por. wyrok z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 2). Zarzut naruszenia praw nabytych może w związku z tym być formułowany w wypadku wskazania konkretnego prawa podmiotowego (ewentualnie maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy), które zostało odebrane lub ograniczone (por. wyrok o sygn. P 20/04).

Z analizy orzecznictwa Trybunału wynika, że „ochrona praw nabytych” nie ma charakteru bezwzględnego. To znaczy, że możliwe są od niej odstępstwa, przy czym ocena ich dopuszczalności może być dokonana na tle konkretnej sytuacji z uwzględnieniem całokształtu okoliczności (por. wyrok z 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116). Dopuszczalność ograniczeń nabytych praw podmiotowych wymaga w każdym przypadku rozważenia, czy:

- podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo;
- nie ma możliwości realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych;
- wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych;
- prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (por. wyrok z 26 lutego 2013 r., sygn. K 15/10, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 18 oraz wyroki o sygn. K 32/02 i sygn. K 43/12).

Natomiast zasada ochrony interesów w toku chroni określone przedsięwzięcia rozpoczęte pod rządami uregulowań dotychczas obowiązujących, które trwają nadal

w chwili zmiany przepisów. Ochrona interesów w toku i wynikające z niej oczekiwania prawne mają z założenia charakter tymczasowy i przejściowy, określony ramami czasowymi wyznaczonymi przez ustawodawcę. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny precyzyjnie określił przesłanki, które muszą zostać łącznie spełnione, aby interesy w toku podlegały konstytucyjnej ochronie:

- przepisy prawa powinny wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć;
- przedsięwzięcie to musi mieć charakter rozłożony w czasie i nie może się realizować w wyniku jednorazowego zdarzenia gospodarczego;
- jednostka faktycznie rozpoczęła realizację określonego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danych przepisów (por. wyroki o sygn. P 6/07, sygn. Kp 6/09 i sygn. K 7/12).

Konstytucyjna ochrona interesów w toku dotyczy zatem takich sytuacji, w których przepisy prawa wyznaczają określony horyzont czasowy realizacji danego przedsięwzięcia. Nie obejmuje ona potocznie rozumianych interesów „w ogólności”, lecz interesy, których znaczenie zostało sprecyzowane w powołanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tak pojmowana zasada ochrony interesów w toku gwarantuje, że dotychczasowe normy o określonej treści będą obowiązywać w ustalonym horyzoncie czasowym, jeśli podmiot prawa podjął pewne czynności czy działania. Obowiązkiem ustawodawcy, ze względu na ochronę interesów w toku, jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej (por. wyrok o sygn. P 10/11). Dotyczy to nie tylko przedsięwzięć inwestycyjnych, rozumianych jako prowadzenie interesów gospodarczych i finansowych (por. wyroki z: 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64 i 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001 poz. 29). W wyroku z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, Trybunał uznał za interes w toku odbywanie aplikacji adwokackiej (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45).

9.6.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zarzut drugiej grupy posłów dotyczący naruszenia przez art. 3 ustawy nowelizującej zasady ochrony praw nabytych, wynikającej z art. 2 Konstytucji, jest nietrafny.

Zaskarżony przepis przyznaje wystarczający termin realizacji uprawnienia nabytego przez pracowników zatrudnionych co najmniej 5 lat w służbie prawnej Trybunału. Ustawodawca bez jakichkolwiek dodatkowych wymagań (np. konieczności

dalszego zatrudnienia w Biurze TK czy nawet dalszego wykonywania czynności związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa), przyznał pracownikom, którzy nabyli prawo do przystąpienia do egzaminu sędziowskiego, 3-letni termin podjęcia decyzji, przygotowania się i przystąpienia do tego egzaminu.

9.6.3. Trybunał nie podziela również zarzutu wnioskodawcy co do naruszenia interesów w toku pracowników należących do służby prawnej Trybunału, którzy nabyli prawo do przystąpienia do egzaminu sędziowskiego.

Zgodnie z informacją uzyskaną od Szefa Biura TK, który w myśl art. 123 ust. 1 ustawy o TK jest przełożonym pracowników Biura TK, żadna osoba należąca do służby prawnej Trybunału nie złożyła wniosku o przystąpienie do egzaminu sędziowskiego ani nie wystąpiła o wyrażenie opinii do Prezesa Trybunału. Pracownicy Biura TK nie podjęli zatem działań przewidzianych w art. 125 ust. 3 ustawy o TK, zmierzających do realizacji uprawnienia określonego w art. 125 ust. 2 tej ustawy (przysługującego im do 27 grudnia 2015 r.) lub uprawnienia określonego w art. 3 ustawy nowelizującej (przysługującego im do 28 grudnia 2018 r.). Nie można zatem twierdzić, że art. 3 ustawy nowelizującej, który przyznaje osobom należącym do służby prawnej Trybunału możliwość realizacji prawa nabytego na podstawie art. 125 ust. 2 ustawy o TK w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, narusza będące w toku interesy tych osób. Kwestionowany przepis, jak wskazuje przebieg procesu legislacyjnego, został przewidziany przez ustawodawcę w celu zabezpieczenia praw nabytych przez określoną grupę pracowników Biura TK oraz ewentualnych przedsięwzięć rozpoczętych pod rządami ustawy o TK i umożliwia ich realizację w określonym przedziale czasowym.

9.6.4. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 3 ustawy nowelizującej jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą ochrony interesów w toku wynikającymi art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podziela również pogląd wyrażony w wycofanym stanowisku Prokuratora Generalnego, że kwestionowane rozwiązanie mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy.

10. Skutki wyroku.

10.1. Przystępując do określenia skutków niniejszego wyroku, należy na wstępie podsumować ustalenia dokonane przez Trybunał co do zakresu orzeczonej niekonstytucyjności. Ta ostatnia zaś została stwierdzona w pięciu płaszczyznach.

Po pierwsze, w punkcie 1 sentencji wyroku Trybunał orzekł o niekonstytucyjności całej ustawy nowelizującej z uwagi na wadliwą procedurę jej uchwalenia, a konkretnie o niezgodności tej ustawy z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 i zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Po drugie, w punktach 2-5 sentencji wyroku Trybunał orzekł o niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy nowelizującej, derogujących określone przepisy ustawy o TK. Niekonstytucyjność w tym zakresie została orzeczona w odniesieniu do przepisów eliminujących z katalogu kar dyscyplinarnych karę złożenia sędziego Trybunału z urzędu, znoszących odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów Trybunału za postępowanie przed objęciem urzędu, uchylających zasady postępowania w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta i katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału.

Po trzecie, w punktach 6-15 sentencji wyroku Trybunał orzekł o niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy nowelizującej i dodanych lub zmienionych przez nią przepisów ustawy o TK. Niekonstytucyjność w tym zakresie została orzeczona w odniesieniu do przepisów dotyczących nowej procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przez Sejm, podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne, tworzenia składów orzekających, rozpoznawania spraw według kolejności wpływu, najwcześniejszych dopuszczalnych terminów rozpraw, orzekania w pełnym składzie większością 2/3 głosów, prawa Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału oraz nowej procedury złożenia sędziego z urzędu przez Sejm.

Po czwarte, w punkcie 16 sentencji wyroku Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 2 tej ustawy, zawierającego przepisy przejściowe, dotyczące spraw w toku.

Po piąte, w punkcie 18 sentencji Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisu wprowadzającego w życie ustawę nowelizującą z dniem jej ogłoszenia (art. 5 tej ustawy).

Trybunał orzekł zatem o niekonstytucyjności ustawy nowelizującej ze względu na:

- naruszenie procedury, w jakiej została uchwalona, i
 - niezgodną z Konstytucją treść niektórych jej przepisów,
- a także ukształtowanego przez nią brzmienia ustawy o TK (uchylenia lub zmiany dotychczasowych przepisów lub dodania nowych regulacji).

10.2. Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, przystępując do rozpoznawania niniejszej sprawy, wyłączył stosowanie określonych przepisów ustawy o TK po nowelizacji, które uniemożliwiały wydanie orzeczenia bez zwłoki. Dotyczyło to:

- udziału co najmniej 13 sędziów TK w pełnym składzie Trybunału (por. art. 44 ust. 3);
- wyznaczania terminów rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, według kolejności wpływu spraw do Trybunału (por. art. 80 ust. 2),
- wyznaczania terminów rozpraw w sprawach orzekanych w pełnym składzie nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie (por. art. 87 ust. 2),
- wydawania orzeczeń w pełnym składzie większością 2/3 głosów (por. art. 99 ust. 1).

Pomijając w procesie stosowania prawa powyższe regulacje, Trybunał nie przesądzał jednak na początku postępowania kwestii ich mocy obowiązującej czy zgodności z Konstytucją.

Rozpoznanie sprawy wykazało, że wszystkie wymienione przepisy są niezgodne z Konstytucją, niezależnie od niekonstytucyjności całej ustawy nowelizującej. Oznacza to, że ich pominięcie podczas ustalania właściwych podstaw orzekania w niniejszej sprawie nie wpłynęło na prawidłowość wydanego wyroku.

10.3. Przechodząc do ustaleń dotyczących skutków prawnych orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nowelizującej ze względu na wadliwy tryb jej uchwalenia, Trybunał stwierdza, że powoduje ono, iż od dnia ogłoszenia orzeczenia Trybunału zostają anulowane wszelkie skutki prawne, które ustawa nowelizująca wywołała w systemie prawnym. Inaczej mówiąc, orzeczenie Trybunału odwracające skutki prawne wywołane ustawą nowelizującą spowodowało przywrócenie stanu prawnego sprzed nowelizacji. Określając w powyższy sposób skutki niniejszego wyroku, Trybunał nawiązuje do swego wcześniejszego orzecznictwa (zob. np. wyroki z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04; 12 czerwca 2006 r., sygn. K 38/05; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07 i 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57 oraz postanowienie z 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65). Zwraca ponadto uwagę, że postanowienia ustawy o TK, których domniemanie konstytucyjności nie zostało obalone, ani nawet zakwestionowane, zostały zastąpione ustawą nowelizującą, niezgodną z Konstytucją.

10.4. Stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy nowelizującej oraz ukształtowanych przez nią przepisów ustawy o TK rodzi jednocześnie konieczność

ustalenia podstaw prawnych dalszego procedowania w sprawach, które zostały do Trybunału wniesione:

- przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. przed 28 grudnia 2015 r., oraz
- od tego dnia, w tym w okresie między wejściem w życie tej ustawy a ogłoszeniem niniejszego wyroku na sali rozpraw, tj. między 28 grudnia 2015 r. a 9 marca 2016 r.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału oraz jednolitym stanowiskiem doktryny, przepisy uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją nie mogą być stosowane do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości.

Skoro skutkiem orzeczenia Trybunału jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji, to ustawa o TK w brzmieniu sprzed zaskarżonej nowelizacji ma zastosowanie do sytuacji prawnych (stanów prawnych), które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału oraz do sytuacji prawnych (stanów prawnych), które wystąpią w przyszłości.

10.4.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem w odniesieniu do pierwszej grupy spraw wymienionych wyżej, że sprawy wniesione do Trybunału przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, tj. przed 28 grudnia 2015 r., powinny zostać rozpoznane według przepisów ustawy o TK sprzed nowelizacji lub – w niektórych przypadkach – według przepisów ustawy o TK z 1997 r. Ta ostatnia możliwość wynika z regulacji intertemporalnej zawartej w art. 134 w związku z art. 139 ustawy o TK.

10.4.2. Druga grupa spraw to te, które wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie ustawy nowelizującej, tj. po 28 grudnia 2015 r. Sprawy te, zgodnie z postanowieniem ustawodawcy, miały być rozpatrywane na zasadach w niej określonych.

Trybunał stwierdził jednak niezgodność z Konstytucją ustawy nowelizującej, czego skutkiem jest anulowanie jej skutków prawnych. Powoduje to tym samym przywrócenie stosowania przepisów ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji. Stąd też sprawy wniesione do Trybunału w okresie od 28 grudnia 2015 r. do dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, a także sprawy, które wpłyną po tym ogłoszeniu, również powinny zostać rozpatrzone według tych przepisów.

W świetle wskazanych wyżej argumentów, skutkiem niniejszego orzeczenia jest brak możliwości stosowania rozwiązań przewidzianych w ustawie nowelizującej (z wyjątkiem art. 44 ust. 1 ustawy o TK w nowym brzmieniu – por. niżej) do jakichkolwiek spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, bez względu na datę ich wpływu.

10.5. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przynależą orzeczeniom

Trybunału od momentu ich wydania, a to w przypadku wyroków Trybunału ma miejsce z chwilą ich ogłoszenia na sali rozpraw (por. np. powołany wyrok o sygn. K 2/07 i inne wskazane w nim orzeczenia). Wówczas następuje potwierdzenie lub obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, które nie pozostaje bez wpływu na praktykę dalszego stosowania niekonstytucyjnych przepisów. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne następuje natomiast w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest zobowiązany uczynić „niezwłocznie” (por. art. 190 ust. 2 Konstytucji). Ogłoszenie orzeczenia Trybunału w dzienniku urzędowym jest czynnością o charakterze technicznym, która nie wpływa na byt prawny owego orzeczenia, choć determinuje niektóre jego skutki prawne. Znaczenie ogłoszenia orzeczenia Trybunału w Dzienniku Ustaw jest zatem inne aniżeli znaczenie ogłoszenia ustawy, która dopiero z momentem owego ogłoszenia staje się prawem obowiązującym. Ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw kończy bowiem proces ustawodawczy. Natomiast ogłoszenie orzeczenia Trybunału w tym samym organie promulgacyjnym następuje już po zakończeniu procesu kontroli konstytucyjności prawa.

Z momentem ogłoszenia orzeczenia Trybunału w Dzienniku Ustaw powiązany jest jednak skutek orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy w postaci pozbawienia tej ustawy mocy obowiązującej. Odsuwanie w czasie momentu urzędowego ogłoszenia orzeczenia Trybunału oznacza utrzymywanie w systemie prawa obowiązującego przepisów, których domniemanie konstytucyjności zostało mocą owego orzeczenia obalone w sposób ostateczny i powszechnie obowiązujący. Taka sytuacja rodzi zagrożenie dla praw i wolności obywateli oraz narusza ich zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również podważa ogólnie pewność prawa. Z tego właśnie powodu art. 190 ust. 2 Konstytucji zawiera normę gwarancyjną, zgodnie z którą „[o]rzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym”. Wymóg niezwłocznego ogłoszenia nie został natomiast sformułowany na szczeblu konstytucyjnym w odniesieniu do ustawy.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie – zob. np. wyroki o sygn. SK 38/03, SK 40/04 i K 38/07 – wielokrotnie podkreślał, że przepis, którego domniemanie konstytucyjności zostało obalone mocą wyroku Trybunału, ale który czasowo pozostaje w systemie prawa, podlega stosowaniu z uwzględnieniem zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (por. art. 8 ust. 2 Konstytucji). Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i tym samym jego dalsze stosowanie wymaga jednak wyraźnego orzeczenia Trybunału dokonanego na mocy art. 190 ust. 3

Konstytucji. W niniejszej sprawie jedynym utrzymanym w ten sposób w mocy przepisem jest art. 44 ust. 1 ustawy o TK, który utraci moc obowiązującą po upływie 9 miesięcy od ogłoszenia niniejszego wyroku, chyba że przed upływem tego terminu zostanie przez ustawodawcę znowelizowany. Pozostałe przepisy uznane mocą niniejszego wyroku za niekonstytucyjne nie mogą być dalej stosowane z uwagi na uchylenie domniemania ich konstytucyjności oraz brak odroczenia utraty ich mocy obowiązującej na mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji. Dotyczy to również okresu pomiędzy ustnym ogłoszeniem orzeczenia Trybunału na sali rozpraw a jego późniejszym ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw.

Uchylenie domniemania konstytucyjności ma znaczenie przede wszystkim dla samego Trybunału. Trybunał jest bowiem z urzędu zobowiązany do respektowania swoich wyroków jako ostatecznych i mających moc powszechnie obowiązującą. Okoliczność ta została podkreślona już w części III pkt 1 uzasadnienia niniejszego wyroku w kontekście wyroku o sygn. K 34/15. Ma to oczywiście znaczenie także dla sądów, jako organów stosujących prawo, które nie mogą pomijać wydanych orzeczeń Trybunału także przed formalną utratą mocy obowiązującej przez przepisy uznane za niekonstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny jest w szczególności sposób związany wspomnianą zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji, ponieważ ustrojodawca przesądził, że sędziowie Trybunału podlegają tylko Konstytucji (por. art. 195 ust. 1 Konstytucji). Z tego też powodu do dnia utraty mocy obowiązującej w następstwie ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw Trybunał jest zobowiązany w swojej dalszej działalności orzecniczej do pomijania przepisów ustawowych, których domniemanie konstytucyjności zostało mocą niniejszego wyroku obalone (z wyjątkiem wspomnianego art. 44 ust. 1 ustawy o TK – por. niżej).

10.6. Ostateczność i powszechna moc obowiązująca niniejszego wyroku (por. art. 190 ust. 1 Konstytucji) oznacza, że w świetle Konstytucji nie może on zostać skutecznie zakwestionowany przez inne organy państwa. Organy te są natomiast zobowiązane do jego wykonania i respektowania.

Należy równocześnie podkreślić, że wyrok ten nie zamyka możliwości dokonywania przez ustawodawcę zmian ustawowych w zakresie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem. Modyfikacje te muszą się jednak mieścić w ramach wyznaczonych przez Konstytucję.

10.7. Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji, Trybunał ma kompetencję do określenia daty utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny

z Konstytucją, w inny sposób aniżeli przez wskazanie, że jest to data ogłoszenia wyroku. Trybunał orzekł, że art. 44 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej, utraci moc obowiązującą z upływem 9 (dziewięciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Powyższe oznacza, że przez okres dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku albo – w przypadku wcześniejszej interwencji ustawodawcy – do czasu zmiany przez ustawodawcę treści art. 44 ust. 1 ustawy o TK liczebność składów orzekających w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej, tj. po 28 grudnia 2015 r. ustalana będzie na podstawie tego przepisu w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej. Nie dotyczy to spraw, w których skład orzekający został wyznaczony przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, bowiem znajdują się one poza zakresem normowania art. 44 ust. 1 ustawy o TK. Liczebność składu orzekającego w tych sprawach ustalona na podstawie przepisów dotychczasowych nie ulega zmianie. Wynika to z orzeczonej niekonstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej. Odroczenie utraty mocy obowiązującej nie obejmuje art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą. Minimalną liczbę sędziów wymaganą do orzekania w pełnym składzie określa zatem ustawa o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Przesłanki orzeczenia o utracie mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu normatywnego po upływie terminu wskazanego w art. 190 ust. 3 Konstytucji nie zostały przez ustrojodawcę określone i każdorazowo podlegają rozważeniu i ocenie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki z: 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46 i 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Odsunięcie w czasie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny powinno służyć ochronie określonych wartości i zasad konstytucyjnych. W niniejszej sprawie Trybunał uznaje, że taką wartością podlegającą ochronie jest stabilność przepisów dotyczących sposobu tworzenia składów orzekających. Mając na uwadze to, że utrata mocy obowiązującej art. 44 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z chwilą ogłoszenia niniejszego wyroku spowodowałaby natychmiastowy powrót do poprzednio obowiązujących zasad tworzenia składów orzekających, Trybunał orzekł o czasowym utrzymaniu tego przepisu w mocy pomimo obalenia domniemania jego konstytucyjności.

Art. 44 ust. 1 ustawy o TK utraci zatem moc obowiązującą dziewięć miesięcy po ogłoszeniu niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw, jakkolwiek założeniem jest, że przed upływem tego terminu ustawodawca wprowadzi w miejsce omawianego przepisu

nową regulację prawną. Termin dziewięciu miesięcy powinien być wystarczający dla skonstruowania przez ustawodawcę zasad tworzenia składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego w sposób odpowiadający wymaganiom Konstytucji, a w szczególności w sposób zapewniający rzetelność i sprawność działania Trybunału Konstytucyjnego przy jednoczesnym poszanowaniu niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów (zob. cz. III, pkt 5.6.5. uzasadnienia).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.



Andrzej Rzepliński



Stanisław Biernat



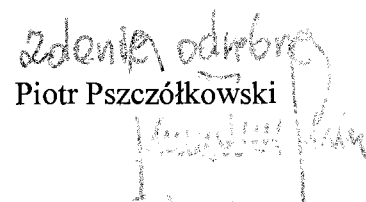
Mirosław Granat



Leon Kieres



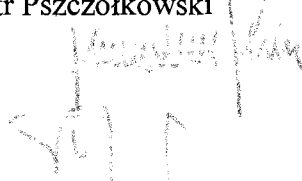
Julia Przyłębska



Piotr Pszczółkowski



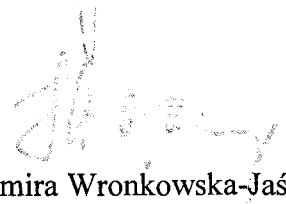
Małgorzata Pyziak-Szafnicka



Stanisław Rymar



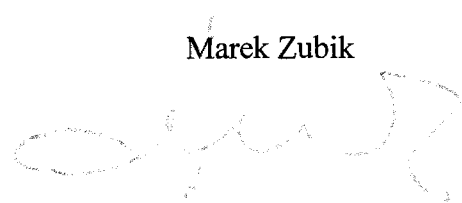
Piotr Tuleja



Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz



Andrzej Wróbel



Marek Zubik

Zdanie odrębne
sędziego TK Julii Przyłębskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1064) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 47/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Postanowieniem z 14 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o rozpoznaniu połączonych wniosków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, grup posłów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, w sprawie o sygn. K 47/15, na rozprawie. Postanowienie zapadło w składzie 12 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Podtrzymuję w całej rozciągłości stanowisko wyrażone w zdaniu odrębnym zgłoszonym do tego Postanowienia i czynię integralną częścią moich rozważań.

2. Art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1064; dalej: ustawa o TK) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK) stanowi, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie, chyba że ustawa stanowi inaczej.

3. Wnioskodawcy zwrócili się do Trybunału o kontrolę konstytucyjności wybranych przepisów ustawy o TK oraz ustawy o zmianie ustawy o TK. W tej sprawie Trybunał orzekać powinien w pełnym składzie.

4. Art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK stanowi, że orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału.

5. Postępowanie w sprawie o sygn. K 47/15 zostało wszczęte po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o TK.

6. Wnioskodawcy nie wnosili o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Art. 81 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK stanowi, że w przypadku gdy nie zostanie złożony wniosek o rozpoznanie sprawy na rozprawie rozstrzyga o tym skład orzekający w sprawie. Skład orzekający w tej sprawie, zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami, to co najmniej 13 sędziów Trybunału.

7. Wobec treści art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK orzekanie w sprawie o sygn. K 47/15, także w kwestii rozpoznania sprawy na rozprawie, w składzie innym niż co najmniej 13 sędziów Trybunału narusza przepisy korzystającej z domniemania konstytucyjności ustawy o zmianie ustawy o TK.

8. Nie podzielam stanowiska o możliwości nie stosowania w niniejszej sprawie przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK.

9. Konstytucja nie zawiera przepisów regulujących tryb postępowania przed Trybunałem. Art. 197 Konstytucji stanowi, że tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. W tym zakresie podzielam stanowisko M. Zubika sformułowane w publikacji *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 116 a mianowicie, że: „W ramach rozpoznawania spraw sędziowie Trybunału związani są wszystkimi ustawowymi regulacjami procedury sądowokonstytucyjnej. Nie mogą samodzielnie pomijać takich przepisów choćby uznali je za «oczywiście» niekonstytucyjne. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby TK w odpowiedniej procedurze orzekł o niekonstytucyjności ustawy o TK czy innych wiążących go norm proceduralnych”.

10. Na rozprawie 9 marca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie połączonych wniosków o sygn. K 47/15, K 48/15, K 1/16, K 2/16 i K 4/16 dotyczących konstytucyjności przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK.

11. Trybunał, rozpatrując sprawę o sygn. K 47/15, nie zastosował przepisów regulujących tryb postępowania przed TK, zawartych w ustawie o TK w brzmieniu ustalonym ustawą o zmianie ustawy o TK, w szczególności w zakresie dotyczącym:

- 1) składu orzekającego (art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK);
- 2) kolejności rozpatrywania spraw w związku z wyznaczaniem terminu rozprawy (art. 80 ust. 2 ustawy o TK);
- 3) terminów przedstawienia pisemnych stanowisk w sprawie przez uczestników postępowania (art. 82 ust. 2 ustawy o TK);
- 4) wyznaczenia terminu rozprawy i zawiadomienia o nim uczestników postępowania (art. 87 ust. 2 ustawy o TK).

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o TK:

Art. 44.1. Trybunał orzeka:

- 1) w pełnym składzie, chyba że ustawa stanowi inaczej;
- 2) w składzie 7 sędziów Trybunału w sprawach:
 - a) wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym,
 - b) zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- 3) w składzie 3 sędziów Trybunału w sprawach:
 - a) nadania dalszego biegu lub odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej oraz wnioskowi podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji,
 - b) wyłączenia sędziego.”

Natomiast art. 44 ust. 3 ustawy o TK stanowi, że: „3. Orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału”.

Mając na uwadze treść art. 44 ust. 1 ustawy o TK, nie ulega, moim zdaniem, wątpliwości, że sprawa o sygn. K 47/15 powinna być rozpatrzona w pełnym składzie TK, który zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o TK wymaga udziału co najmniej 13 sędziów.

12. Art.194 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. Jeśliby więc stosować bezpośrednio przy procedowaniu Konstytucję, Trybunał orzekać powinien w składzie 15 osobowym

13. Wyrok o sygn. K 47/15 został wydany w nieznanej ustawie o TK składzie 12 sędziów. W uzasadnieniu wyroku Trybunał przyjął, że „jego pełny skład tworzą wszyscy

sędziowie, którzy mają zdolność orzekania w dniu wydawania wyroku”. Obecnie w Trybunale zasiada 15 sędziów, poza 12 obecnymi na sali, są to także sędziowie Henryk Cioch, Lech Morawski i Mariusz Muszyński, od których Prezydent odebrał ślubowanie. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym zdolność orzekania ma 15 sędziów i to oni tworzą pełny skład, który ma orzekać w sprawach na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Ani Konstytucja, ani ustawa o TK nie dają Trybunałowi kompetencji do decydowania o zdolności orzekania sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, dotyczących wyłączenia sędziego. A Trybunał nie wypowiedział się o okolicznościach wyłączenia z orzekania 3 sędziów. Oni sami również nie zażądali wyłączenia ze sprawy.

Trybunał nawiązał w uzasadnieniu wyroku do wyboru sędziów przeprowadzonego 8 października 2015 r. Nie podzielam stanowiska, że w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 Trybunał orzekł, że dwaj sędziowie Trybunału wybrani na miejsce sędziów, których kadencja upłynęła 2 i 8 grudnia 2015 r., nie zostali wybrani skutecznie, a trzech sędziowie Trybunału, którzy mieli obsadzić stanowiska zwalniane 6 listopada 2015 r, zostali wybrani przez Sejm na zgodnej z Konstytucją podstawie prawnej, ale nie złożyli dotąd ślubowania wobec Prezydenta.

W pkt 8 sentencji tego wyroku opublikowanej w Dz. U. z 2015 r. poz. 2129, Trybunał stwierdził jedynie, że: „Art. 137 ustawy powołanej w punkcie 1:

a) jest zgodny z art. 112 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 i art. 197 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

c) w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”.

Skutki takiego orzeczenia – zgodnie z uprawnieniami Trybunału przewidzianymi w Konstytucji – pozostają bez wpływu na sam akt wyboru sędziego, którego, zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, dokonuje Sejm. Przywołany art. 137 ustawy o TK dotyczył terminu składania wniosków z kandydatami na sędziów Trybunału przez Prezydium Sejmu oraz grupę co najmniej 50 posłów, a sama sentencja wyroku odnosi się przecież do „sędziów, których kadencja upływa (...)”.

Wybór z 8 października 2015 r. z powodu jego wadliwości nie miał mocy prawnej, co stwierdziły stosowne uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. Natomiast sam Trybunał nie jest uprawniony do badania aktów stosowania prawa. Nie może zatem

stwierdzać, kto został skutecznie wybrany, a kto nie. To nie mieści się w jego konstytucyjnych kompetencjach. Dlatego argumentacja wynikająca z uzasadnienia wyroku o sygn. K 34/15 nie służy wyjaśnieniu, dlaczego Trybunał przyjął, że pełny skład orzekający liczy obecnie 12 sędziów.

14. Trybunał nie zastosował przepisów o kolejności rozpatrywania wniosków. Art. 80 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK stanowi, że: „Terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału”. Od tej reguły ustawa nie przewiduje wyjątków.

Sprawy rozpatrywane pod wspólną sygn. K 47/15 wpłynęły do Trybunału w okresie od 29 grudnia 2015 r. do 15 stycznia 2016 r. Termin rozprawy został wyznaczony 12 lutego 2016 r. na 8 i 9 marca 2016 r. z pominięciem kolejności wpływu spraw.

W ocenie Trybunału istniały ważne powody, by regulacji dotyczącej kolejności rozpoznawania wniosków nie stosować. Trybunał podjął tę decyzję przez wzgląd na gwarancje dla podmiotów konstytucyjnych wolności i praw oraz ze względu na generalną stabilność i przewidywalność systemu prawa, na który wpływają wyroki Trybunału. Trybunał, moim zdaniem, nie wyjaśnił jednak wystarczająco, czego dotyczą ważne powody odstąpienia od stosowania przepisów o kolejności rozpatrywania wniosków. Odmawiając stosowania przepisów ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK, Trybunał przyjął procedowanie w sprawie na podstawie reguł, które nie wynikają ani z Konstytucji, ani z ustawy.

15. Z uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 47/15 wynika, że Trybunał za podstawę orzeczenia przyjął bezpośrednio stosowane przepisy Konstytucji oraz ustawę o TK, z wyłączeniem jej niektórych przepisów. Pominięte zostały zaskarżone regulacje, które dotyczą trybu postępowania przed Trybunałem i mogłyby mieć potencjalnie zastosowanie w niniejszej sprawie. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że nie miał możliwości stosowania w postępowaniu ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji. Pojawia się zatem pytanie, jakie przepisy zastosował Trybunał ustalając taką, a nie inną kolejność rozpatrzenia wniosku lub wyznaczając termin rozprawy. Nie zastosował obowiązujących przepisów z ustawy o TK. Nie były to również przepisy ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji. Skoro zaś Konstytucja nie określa

procedury w tym zakresie, to należy uznać, że Trybunał wykreował normę prawną, do czego, moim zdaniem, nie miał kompetencji. Trybunał nie jest konstytucyjnie upoważniony do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego, w tym wypadku działał zatem bez podstawy prawnej. Art. 7 Konstytucji, stanowi zaś, że „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Normy dotyczące kolejności rozpatrywania wniosków nie mają jedynie charakteru wewnętrznego. Są one bowiem skierowane do wszystkich uczestników postępowania przed TK. Ich naruszenie narusza prawa tych podmiotów.

16. Wbrew niekwestionowanemu w sprawie o sygn. K 47/15 art. 82 ust. 2 ustawy o TK, stanowiącemu, że: „Uczestnik postępowania, w terminie 2 miesięcy od doręczenia zawiadomienia, przedstawia pisemne stanowisko w sprawie”, uczestnikom określono termin na przedłożenie stanowisk do 29 stycznia 2016 r., który następnie przedłużono jedynie do 8 lutego 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku *ex officio* potwierdził, że taka praktyka była dopuszczalna. Wyjaśnił, że terminy na przedstawienie stanowisk mają charakter instrukcyjny, a ich nienadesłanie lub nadesłanie z opóźnieniem nie wstrzymują rozpoznania sprawy. Ze względu na konstytucyjną zasadę współdziałania władz, wyrażoną w preambule Konstytucji, podmioty zobowiązane do przedstawienia stanowisk powinny jednak wywiązywać się z tego obowiązku w możliwie najkrótszym terminie (a w każdym razie przed wyznaczonym terminem rozprawy).

Nie podzielam tej argumentacji. Brak stanowisk uczestników postępowania przed TK nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, ale nie uzasadnia to ograniczania uprawnień tychże uczestników do wypowiedzenia się w sprawie zawisłej przed Trybunałem przez skracanie terminów w tym zakresie. Względ na zasadę współdziałania władz uzasadnia umożliwienie rzetelnego przygotowania stanowiska dotyczącego kontroli konstytucyjności prawa, w szczególności w tak obszernych i złożonych przypadkach, jak miało to miejsce w sprawie o sygn. K 47/15. Jeśli więc, zgodnie z art. 51 ustawy o TK, Trybunał w toku postępowania bada wszystkie istotne okoliczności służące wszechstronnemu wyjaśnieniu sprawy, to tym bardziej należy dać uczestnikom postępowania przynajmniej wyznaczony ustawowo czas na przedstawienie stanowiska.

Nawet, jeśli liczyć terminy w taki sposób, że uczestnicy – zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o TK – otrzymali zawiadomienie o przekazaniu wniosku do rozpoznania przez skład orzekający 29 grudnia 2015 r., to termin dwumiesięczny na zajęcie pisemnego

stanowiska upływałby 29 lutego 2016 r. Należy jednak podkreślić, że sprawa o sygn. K 47/15 obejmowała połączone wnioski kilku podmiotów. Ostatni z tych wniosków wpłynął do Trybunału 15 stycznia 2016 r. Z tego wynika, że na zajęcie stanowiska w odniesieniu do ostatniego z połączonych wniosków uczestnicy mieli jeszcze mniej czasu.

17. Zgodnie z art. 87 ust. 2 i 2a ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK:

„2. Rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy.

2a. Prezes Trybunału może odpowiednio skrócić o połowę termin wskazany w ust. 2 w sprawach:

- 1) wszczętych na podstawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w których skarga lub pytanie prawne dotyczą bezpośredniego naruszenia wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela zawartych w rozdziale II Konstytucji;
- 3) w których kontroli podlegają przepisy regulaminu Sejmu lub regulaminu Senatu.”

Rozprawa została wyznaczona na 8 i 9 marca 2016 r. Uczestnicy otrzymali zawiadomienie o jej terminie 12 lutego 2016 r., wtedy też informacja o terminie została podana do publicznej wiadomości na stronie internetowej Trybunału. Jeżeli więc sprawa o sygn. K 47/15 była rozpatrywana w pełnym składzie, nie była wszczęta na podstawie wniosku Prezydenta, nie była ani skargą konstytucyjną ani pytaniem prawnym i nie dotyczyła kontroli przepisów regulaminu Sejmu lub regulaminu Senatu, to znaczy, że – abstrahując od innych błędów procedury, które zostały popełnione w postępowaniu – między zawiadomieniem o terminie rozprawy a rozprawą musiało upłynąć 6 miesięcy. Tak się jednak nie stało. Okres ten był znacznie krótszy niż 6 miesięcy, wymagane na podstawie art. 87 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK.

Wyznaczając termin rozprawy, Trybunał nie działał na podstawie Konstytucji ani ustawy o TK. Podobnie jak w wypadku pominięcia kolejności rozpatrywania wniosków, także w tym przypadku organ wykreował normę o charakterze powszechnie obowiązującym, której nie miał prawa ustanowić. Trybunał arbitralnie zdecydował zatem o terminie rozprawy. Uczestnicy zaś mieli prawo sądzić, że organ działający na podstawie

i w granicach prawa, realizując prawo do rzetelnej procedury, umożliwi im właściwe przygotowanie się do rozprawy, a wyznaczony ustawowo termin będzie dochowany. Uczestnicy postępowania mogli też mieć przeświadczenie, że uda im się zaplanować działania związane z udziałem w sprawie o sygn. K 47/15 w określonym ustawowo czasie.

18. Art. 197 Konstytucji stanowi, że tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Konstytucja nie przyznaje sędziom Trybunału kompetencji do stanowienia własnych procedur postępowania przed Trybunałem, tym bardziej, że wykreowane w niniejszej sprawie normy postępowania mają charakter powszechnie obowiązujący. Działanie Trybunału dotyczące procedowania w sprawie o sygn. K 47/15 stanowi zatem naruszenie konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy. Trzeba pamiętać, że separacja władzy sądowniczej nigdy nie może być całkowita. Równowaga władzy w relacji między Trybunałem Konstytucyjnym a innymi organami państwa polega właśnie na tym, że Trybunał orzeka o zgodności określonych aktów normatywnych z Konstytucją (władza sądownicza), a parlament (władza ustawodawcza) określa za pomocą aktu normatywnego (ustawy) sposób procedowania. Przyjęcie odmiennego stanowiska narusza jądro kompetencyjne obu segmentów władzy i jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Trybunał, postępując odmiennie, naruszył art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów zdanie odrębne uważam za konieczne i uzasadnione.



Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, 1928, 2129, 2147 i 2217), zgłaszam zdanie odrębne do całości wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. w przedmiocie rozpoznania połączonych wniosków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, dwóch grup posłów Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie o sygn. K 47/15.

Przedstawiam racje prawne uzasadniające złożenie zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego wbrew mojemu stanowisku, zgłaszanemu zarówno w zakresie niezgodnej z prawem obsady składu sędziowskiego, w jakim zapadł wyrok i sprzeczności z prawem orzekania przez Trybunał w niniejszej sprawie z pominięciem przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej ustawa o TK), zmienionych ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej ustawa o zmianie ustawy o TK).

I. Skład Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest sprzeczny z przepisami prawa.

W uzasadnieniu wyroku wskazano, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Istotnie Konstytucja nie przewiduje żadnego trybu kontroli czy też wzruszenia orzeczeń Trybunału z uwagi na wady proceduralne (nie ma do nich zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji, przewidujący możliwość wznowienia postępowania). Właśnie z powodu braku, *de lege lata*, sądowej kontroli nad zgodnością z prawem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stoję na stanowisku, że powinny one zapadać w sposób wolny od jakichkolwiek prawnych wątpliwości. Postępowanie w niniejszej sprawie nie spełnia w mojej ocenie tego wymagania.

Niezależnie od zastosowanego porządku prawnego (ustawa o TK zmieniona ustawą o zmianie ustawy o TK, samoistne stosowanie Konstytucji na zasadzie art. 195 ust. 1 *in fine*) sprawa o sygn. K 47/15 powinna zostać rozpoznana w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego. Wymóg taki stawia art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK. Stosownie do treści art. 194 ust. 1 Konstytucji Trybunał składa się z piętnastu sędziów, jest to jedyny określony w Konstytucji skład Trybunału. Przy zastosowaniu na zasadzie art. 197 Konstytucji ustawy o zmianie ustawy o TK - pełny skład Trybunału to piętnastu sędziów, ale orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej trzynastu sędziów. Ustawowy warunek orzekania w pełnym składzie Trybunału z udziałem co najmniej trzynastu sędziów (ustawa o zmianie ustawy o TK) podyktowany jest względami prakseologicznymi. Ustawodawca w ramach kompetencji przyznanych w art. 197 Konstytucji założył, że zebranie składu wszystkich piętnastu sędziów Trybunału może być niemożliwe bądź utrudnione z powodów losowych. Ustawowe minimum składu osobowego sędziów TK określone w ustawie o zmianie ustawy o TK mieści się w granicach składu Trybunału określonego w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Podkreślić jednak należy, że określony ustawowo minimalny skład sędziów orzekających w pełnym składzie Trybunału nie stanowi uprawnienia do pozbawiania możliwości udziału w pełnym składzie Trybunału pozostałych sędziów TK. Z treści art. 80 ustawy o TK wynika obowiązek Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do skierowania sprawy do rozpoznania przez właściwy skład orzekający. Brak jest jednak jakiegokolwiek podstawy prawnej do określania przez Prezesa TK składu osobowego „pełnego składu” Trybunału Konstytucyjnego. Zarządzenia takie wydawane były w niniejszej sprawie przez Prezesa TK. Brak także podstawy prawnej do działań Prezesa TK polegających na „dopuszczaniu” lub „niedopuszczaniu” sędziów TK do orzekania w tej czy innych sprawach, orzekanych w pełnym składzie Trybunału. Wprawdzie w każdej konkretnej sprawie, w tym w sprawach, w których orzeka pełny skład Trybunału, na podstawie art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o TK możliwe jest wyłączenie sędziego TK od orzekania (postanowieniami odpowiednio Prezesa TK albo Trybunału), ale w sprawie o sygn. K 47/15 taka sytuacja nie zachodziła. W czasie orzekania w sprawie niniejszej piętnastu sędziów posiadało kompetencje do orzekania, ale Prezes TK wydał zarządzenie określające skład osobowy „pełnego składu TK” z pominięciem imion i nazwisk sędziów Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego i Mariusza Muszyńskiego.

Sędzią Trybunału Konstytucyjnego jest osoba wybrana przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 17 ust. 2 ustawy o TK, która złożyła wobec Prezydenta RP ślubowanie (art. 21 ust. 1 ustawy o TK). Obecnie warunki powyższe spełnia piętnastu sędziów. Status dwunastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego – „dopuszczonych” do orzekania w niniejszym postępowaniu nie jest kwestionowany przez TK i Prezesa TK. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału podważana jest, moim zdaniem bezprawnie, „zdolność do orzekania” trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Są to osoby wybrane w dniu 2 grudnia 2015 r. przez Sejm VIII kadencji na podstawie art. 194 Konstytucji, od których Prezydent RP w dniu 3 grudnia 2015 r. odebrał ślubowanie na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o TK. Status prawny tych sędziów nie powinien budzić wątpliwości prawnych, ani faktycznych. Zarówno konstytucyjne jak i ustawowe warunki sprawowania urzędu sędziego TK przez prof. Henryka Ciocha, prof. Lecha Morawskiego, oraz prof. Mariusza Muszyńskiego zostały spełnione. Także status faktyczny wymienionych sędziów wydaje się jasny. Natychmiast po wyborze i złożeniu ślubowania zostali przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego przyjęci w poczet sędziów Trybunału, otrzymali do dyspozycji pokoje sędziowskie, pobierają należne sędziom TK wynagrodzenie. Bez żadnej podstawy prawnej sędziowie H. Cioch, L. Morawski i M. Muszyński nie zostali przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego „dopuszczeni” do orzekania w sprawie niniejszej. Nie orzekają też w innych sprawach Trybunału. Wbrew niektórym opiniom, statusu tych sędziów nie mógł określać i nie określa wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., wydany w sprawie o sygn. K 34/15. Z treści sentencji tego wyroku wynika, że art. 137 ustawy o TK, na podstawie którego Sejm VII Kadencji dokonał w dniu 8 października zgłoszenia kandydatur pięciu osób na stanowiska sędziów Trybunału „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, a „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”. Należy podkreślić, że wyrok w sprawie o sygn. K 34/15 opublikowany – stosownie do treści art. 190 ust. 2 Konstytucji w dniu 16 grudnia 2015 r., zapadł już po wyborze przez Sejm VIII kadencji sędziów H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego i już po złożeniu przez tych sędziów ślubowania wobec Prezydenta RP. Z przytoczonej chronologii zdarzeń wynika, że wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. nie mógł zmienić i nie zmienił statusu prawnego sędziów TK H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego. Należy zauważyć, że oceniony wyrokiem w sprawie o sygn. K 34/15

przepis art. 137 ustawy o TK nie stanowił podstawy prawnej do powołań na stanowiska sędziów TK. Był jedynie podstawą prawną do zgłaszania Marszałkowi Sejmu kandydatów na stanowiska sędziów TK. Podstawę prawną do powołania sędziów stanowiły art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 17 ust. 2 ustawy o TK. Wybór na stanowiska sędziów TK prof. H. Ciocha, prof. L. Morawskiego i prof. M. Muszyńskiego uszanował częścią swoich działań Prezes Trybunału, przydzielając im w dniu 4 grudnia 2015 r. do dyspozycji pokoje sędziowskie w siedzibie Trybunału i decydując o wypłacie im wynagrodzeń. Działan takich Prezes Trybunału nie podjął wobec żadnego z sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji w dniu 8 października 2015 r. – nawet po ogłoszeniu w dniu 16 grudnia 2015 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. Analiza stanu prawnego i faktycznego pozwala zatem bez jakichkolwiek wątpliwości wskazać, że prof. H. Cioch, prof. L. Morawski i prof. M. Muszyński są sędziami Trybunału Konstytucyjnego. Poza warunkami określonymi w art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie ma żadnych innych przepisów prawa pozwalających na ocenę posiadania „zdolności do orzekania” we wszystkich sprawach Trybunału przez wskazane wyżej osoby, które zostały wybrane przez Sejm na stanowisko sędziów TK i zaprzysiężone przez Prezydenta RP. „Zdolność do orzekania” sędziego TK w konkretnej sprawie można byłoby oceniać tylko pod kątem wyłączenia sędziego od orzekania w sprawie (art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o TK), co w tym wypadku nie miało zastosowania. Reasumując nie ma żadnej podstawy prawnej uzasadniającej pozbawienie sędziów TK H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego prawa do orzekania w niniejszej sprawie. Przeciwnie, orzekanie w sprawie o sygn. K 47/15 to ich konstytucyjny obowiązek i uprawnienie. Zostali wybrani przez wyłoniony przez suwerena w wyborach powszechnych Sejm i złożyli ślubowanie wobec Prezydenta RP, aby stać na straży Konstytucji przez dziewięć lat ich konstytucyjnie określonej kadencji. Jakiegokolwiek uniemożliwianie wykonywania sędziom TK ich obowiązków, skracanie ich kadencji, narusza w sposób oczywisty Konstytucję, w szczególności zasadę legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji. Wobec powyższego skład sędziowski Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu nie został prawidłowo obsadzony. Trzem sędziom Trybunału decyzją Prezesa TK odmówiono w niniejszej sprawie przysługującego im prawa do orzekania. Prawa nadanego tym sędziom przez Sejm z mocy ustawy zasadniczej. Uchybienie to z uwagi na wynikający *de lege lata* z art. 190 ust. 1 Konstytucji walor ostateczności wydanego nawet ze złamaniem prawa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nigdy nie powinno mieć

miejsca. Trybunałowi w niniejszej sprawie nie wolno było orzekać w składzie dwunastu sędziów, niezgodnym z normami obowiązującego prawa.

Należy stanowczo zakwestionować uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego i jego Prezesa do egzekwowania w drodze działań TK (uniemożliwianiu uczestniczenia w niniejszym składzie sędziom H. Ciochowi, L. Morawskiemu i M. Muszyńskiemu) poglądów prawniczych niewynikających z treści sentencji orzeczeń TK, ale zawartych w treści ich uzasadnień. Dotyczy to w szczególności tak często przywoływanych w niniejszej sprawie poglądów wyrażonych w treści uzasadnienia wydanego w składzie pięciu sędziów TK wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15. Jedynie sentencje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji są publikowane albo w Dzienniku Ustaw, albo w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Po tej publikacji orzeczenia Trybunału wchodzi w życie (art. 190 ust. 3 Konstytucji), stają się powszechnie obowiązujące i ostateczne. Treść uzasadnienia wyroku TK może oczywiście ułatwiać dokonanie wykładni sentencji wyroku. Uzasadnienie nie może jednak nigdy stanowić podstawy dla wykładni rozszerzającej sentencji wyroku, ani też stanowić uzupełnienia sentencji wyroku. Podkreślić należy, że uzasadnienie nie stanowi części wyroku. Wniosek taki można wyprowadzić wprost z przepisów ustawy o Trybunał Konstytucyjnym. Art. 100 ust. 1 ustawy o TK, wskazujący elementy składowe orzeczenia Trybunału, nie wymienia uzasadnienia. Zgodnie natomiast z art. 103 ust. 1 ustawy o TK odpis orzeczenia wraz z uzasadnieniem i zdaniem odrębnymi doręcza się niezwłocznie uczestnikom postępowania. Redakcja tego ostatniego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że wyrok i uzasadnienie to dwa odrębne dokumenty, a powszechna moc obowiązująca i ostateczność przysługuje sentencjom wyroków TK, nie zaś ich uzasadnieniom.

Rozważania o braku podstaw prawnych do kwestionowania „zdolności do orzekania” sędziów TK H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego wspiera treść sentencji postanowienia Trybunału z dnia 7 stycznia 2016 r. w sprawie o sygn. U 8/15. Trybunał Konstytucyjny swoim postanowieniem nie wyeliminował z systemu prawa objętych wnioskiem w tej sprawie pięciu uchwał Sejmu z dnia 25 listopada 2015 r. i pięciu uchwał Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. (w tym uchwał o wyborze na stanowisko sędziów TK H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego). Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są

ostateczne. Wiążą zatem sam Trybunał. Z sentencji postanowienia Trybunału wynika natomiast, że nie doszło do wyeliminowania z obrotu prawnego wskazanych uchwał. W konsekwencji, stanowią one część obowiązującego porządku prawnego. *Modus operandi* Trybunału, polegający na ignorowaniu istnienia tych uchwał, podczas gdy wcześniej Trybunał uznał się za niezdolny do ewentualnego wyeliminowania ich z obrotu prawnego, stanowi w istocie próbę nadania treści normatywnej uzasadnieniom orzeczeń Trybunału w sprawach o sygn. K 34/15 i U 8/15, przy jednoczesnym pozbawieniu treści normatywnej sentencji obu orzeczeń, które ten walor *de lege lata* posiadają. Niezależnie od zapatrywań zawartych w uzasadnieniach tych orzeczeń, Trybunał Konstytucyjny jest związany treścią wszystkich objętych wnioskiem w sprawie o sygn. U 8/15 uchwał Sejmu. Nie powinien zatem, w zgodzie z sentencjami własnych orzeczeń, ani kontestować wyboru sędziów H. Ciocha, L. Morawskiego i M. Muszyńskiego, ani też wyrażać w swoich orzeczeniach niezależnie czy wprost czy na zasadzie *argumentum a contrario* poglądu o „braku zdolności” tych sędziów do orzekania.

II. Podstawy prawne orzekania w niniejszej sprawie są sprzeczne z przepisami prawa.

W wydanym w niniejszej sprawie postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 2016 r. wskazano, że Trybunał w każdych okolicznościach ma obowiązek wykonywać swoje ustrojowe zadania. Wskazano, że należy do nich badanie zgodności z Konstytucją ustaw, w tym także ustawy regulującej funkcjonowanie TK. *De lege lata* pogląd ten zasługuje na aprobatę. *De lege ferenda* należy rozważyć powierzenie orzekania w tej materii innemu podmiotowi, czyniąc zadość zasadzie *nemo iudex in causa sua*. O zasadności tego postulatu przesądza wadliwość procedowania w niniejszej sprawie i geneza błędów popełnionych przez Trybunał w zakresie procedowania. W konsekwencji odstępstwa od zasady, że „nikt nie może być sędzią we własnej sprawie”, w niniejszym postępowaniu został formułowany pogląd o „dopuszczalności orzekania w postępowaniu z pominięciem obowiązujących przepisów ustawy regulującej tryb tego postępowania”. Pogląd nie zasługujący na aprobatę. Także wobec odstępstwa od zasady „*nemo iudex in causa sua*” przyjęto w sprawie o sygn. K 47/15, absurdalną w skutkach, pozaprawną koncepcję „zakazu orzekania na podstawie przepisów, stanowiących jednocześnie przedmiot orzekania”. Skutkiem zastosowania tej koncepcji było eliminowanie z podstaw orzekania przez Trybunał

przepisów zaskarżonych przez wnioskodawców. Doprowadziło to do nie dającego się zaakceptować wyznaczania podstaw prawnych orzekania w niniejszym postępowaniu przez skarżącego. Trybunał Konstytucyjny jest związany przy orzekaniu zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku (art. 50 ust. 1 ustawy o TK). Oznacza to, że TK bada konstytucyjność tylko tych przepisów, których konstytucyjność zakwestionowano we wniosku. Przyjęcie w niniejszej sprawie przez TK poglądu, że nie można procedować na podstawie tych przepisów postępowania, które są przedmiotem oceny Trybunału spowodowało, że tryb postępowania w niniejszej sprawie wyznaczili Trybunałowi *de facto* wnioskodawcy treścią złożonych wniosków. Zaskarżając we wnioskach przepisy ustawy o zamianie ustawy o TK, wyeliminowali je z podstaw orzekania przez Trybunał w niniejszej sprawie. Przyjęcie w sprawie o sygn. K 47/15 koncepcji „zakazu orzekania na podstawie przepisów stanowiących jednocześnie przedmiot orzekania” skutkowało oddaniem przez Trybunał wyboru podstaw prawnych orzekania w tej sprawie w ręce wnioskodawców.

Art. 197 Konstytucji zawiera delegację konstytucyjną do określenia w drodze ustawy organizacji oraz trybu postępowania przed TK. Wynika z niej, że określenie organizacji oraz trybu postępowania przed TK należy do regulacji prawnej, która ma postać tzw. ustawy zwykłej. Warto bowiem podkreślić, że Konstytucja nie określa w sposób wyczerpujący postępowania przed TK, pozostawiając to tzw. ustawie zwykłej, do wydania której jednocześnie zobowiązuje i upoważnia ustawodawcę art. 197 Konstytucji. W ten sposób tzw. ustawodawca zwykły upoważniony został do określenia trybu postępowania przed TK oraz organizacji TK (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 383–384; M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 64–68; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 104–106; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 261).

Do chwili wydania wyroku w niniejszej sprawie w doktrynie nie budziło wątpliwości związanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego przy orzekaniu regulacjami ustawy o TK. „W ramach rozpoznawania spraw sędziowie Trybunału związani są wszystkimi ustawowymi regulacjami procedury sądowokonstytucyjnej. Nie mogą samodzielnie pomijać takich przepisów, choćby uznali je za «oczywiście»

niekonstytucyjne. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby TK – w odpowiedniej procedurze – orzekł o niekonstytucyjności ustawy o TK czy innych wiążących go norm proceduralnych” (M. Zubik, op.cit. s. 116). Także dotychczasowe wyroki TK dotyczące oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o TK zapadały na podstawie procedur wskazanych w aktualnie obowiązującej ustawie o TK (zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15, wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r. o sygn. K 35/15).

W rozstrzygnięciu sporu o możliwość orzekania przez Trybunał w niniejszej sprawie z pominięciem przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK wiążąca jest treść ustawy zasadniczej. Art. 8 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 8 ust. 2 Konstytucji przewidziano możliwość bezpośredniego jej stosowania, pod warunkiem jednak, że sama Konstytucja nie stanowi inaczej. „Konstytucja dopuszcza wyłączenie zasady bezpośredniego stosowania swoich postanowień, ale tylko wtedy, gdy sama przewiduje, iż w ustawie nastąpi ograniczenie zakresu obowiązywania norm konstytucyjnych (np. art. 37 ust. 2) lub że ustawa określi sposób realizacji norm konstytucyjnych (np. art. 66 ust. 1)” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz* Warszawa 2012, s. 98). Przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji jasno określa, że norm Konstytucji nie stosuje się bezpośrednio w przypadku, jeśli sama Konstytucja stanowi inaczej. Dzieje się tak jeśli Konstytucja uprawnia ustawodawcę wydanie przepisów ustawowych regulujących określoną materię i nakazuje mu to, a ustawodawca na podstawie delegacji konstytucyjnej takie przepisy wydał. Z woli ustrojodawcy w Konstytucji znalazł się bowiem przepis art. 197 wiążący Trybunał Konstytucyjny w zakresie stosowania przepisów ustawy regulującej jego organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem. Z art. 8 ust. 2, art. 197 Konstytucji i z wykładni systemowej ustawy zasadniczej wobec braku w Konstytucji konkretnych i precyzyjnych przepisów określających organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wynika w mojej ocenie konieczność procedowania w niniejszej sprawie na podstawie przepisów ustawy o TK, zmienionych ustawą o zmianie ustawy o TK.

Istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, czy możliwe jest podczas orzekania w sprawie niniejszej pominięcie przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, ma treść art. 7 Konstytucji, obligującego Trybunał Konstytucyjny do działania na podstawie prawa i jego w granicach. Wspomniana ustawa korzysta z domniemania konstytucyjności. Będzie obowiązywała w polskim systemie prawa do momentu ogłoszenia wyroku Trybunału

Konstytucyjnego stwierdzającego jej niezgodność z Konstytucją (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Do tego czasu przepisy ustawy o zmianie ustawy o TK i zmienione nią przepisy ustawy o TK stanowiły i nadal będą stanowiły wyłączną podstawę prawną postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Także w niniejszej sprawie.

Zasadniczym, oprócz naruszenia art. 197 Konstytucji oraz zasady domniemania konstytucyjności, argumentem za orzekaniem przez Trybunał w sprawie o sygn. K 47/15 według przepisów ustawy jest problem swego rodzaju „przedsądu”, rozumianego jako ujawnienie, a w tym wypadku wręcz zamanifestowanie przez Trybunał swojego stosunku do kierunku rozstrzygnięcia przed wydaniem wyroku. Powstaje bowiem pytanie: W jaki sposób uczestnik postępowania ma skutecznie przekonać Trybunał o zgodności z Konstytucją przepisu wymagającego orzekania w pełnym składzie Trybunału z udziałem co najmniej trzynastu sędziów na rozprawie, w sytuacji gdy skład TK obsadzony został dwunastoma sędziami? Ten sam problem dotyczy wszelkich innych regulacji ustawy o zmianie ustawy o TK, które Trybunał podczas orzekania w sprawie o sygn. K 47/15 pominął przed wydaniem i ogłoszeniem wyroku. Można oczywiście stawiać pytanie o zgodność z prawem orzeczenia wydanego na podstawie przepisów ustawy, które zostaną następnie uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją? Odpowiedź jest oczywista. Ustawa o zmianie ustawy o TK jest prawem obowiązującym, korzysta z domniemania konstytucyjności. Utraci je dopiero po ogłoszeniu niniejszego wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw. Wobec braku *de lege* lata podmiotu mogącego rozpoznać skargę o wznowienie postępowania, orzeczenie TK nie może być przedmiotem wznowienia postępowania. Dlatego nie jest trafny pogląd, który miał uzasadniać konieczność odrzucenia przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, jako podstawy procedowania w niniejszej sprawie, obawą wznowienia postępowania w sytuacji potencjalnego uznania przez Trybunał niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK. Argument taki wywodzony był z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Wyrok w sprawie niniejszej, wydany z poszanowaniem przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, nie byłby w sposób oczywisty dotknięty takim zagrożeniem. Przeciwnie, byłby wydany na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Zadawane przez część uczestników postępowania w niniejszej sprawie cytowane wyżej pytanie można z łatwością odwrócić formułując je w następujący sposób: Czy zgodne z prawem będzie orzeczenie Trybunału wydane z pominięciem przepisów regulujących tryb postępowania przed TK, które Trybunał uzna następnie w wyroku za zgodne z Konstytucją? Taką sytuację na etapie podejmowania

decyzji o składzie Trybunału i podstawie prawnej orzekania w niniejszej sprawie Trybunał miał obowiązek zakładać.

Przytoczone kwestie nie są jedynymi przyczynami, niepodzielania przeze mnie poglądu o dopuszczalności pominięcia w niniejszej sprawie przepisów ujętych w ustawie o zmianie ustawy o TK. Nie przekonuje mnie argument, że pominięcie procedur wskazanych w tej ustawie mogłoby być uzasadnione koniecznością szybkiego usunięcia wszelkich ewentualnych wątpliwości konstytucyjnych odnośnie podstaw orzekania w innych sprawach Trybunału. Zapobieżenie takim ewentualnym skutkom było bowiem możliwe w drodze orzekania w sprawie niniejszej z jednoczesnym poszanowaniem przez Trybunał wszystkich przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK. Ustawa o zmianie ustawy o TK nie narzuca Trybunałowi procedur, którym Trybunał nie mógłby sprostać, aby dokonać oceny jej zgodności z Konstytucją w rozsądnym czasie. Wymóg co najmniej trzynastoosobowej obsady pełnego składu Trybunału, wynikający z art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o TK był możliwy do spełnienia. Podobnie rozpoznanie niniejszej sprawy po uprzednim wyznaczeniu terminów rozpraw w sprawach wcześniej nierozpoznanych wniosków (art. 1 pkt 10 ustawy o zmianie ustawy o TK). Możliwe było także wyznaczenie terminu rozprawy po upływie sześciu miesięcy od zawiadomienia uczestników (art. 1 pkt 12 lit. a ustawy o zmianie ustawy o TK), a gdyby Trybunał uznał, że sześciomiesięczne oczekiwanie na wyznaczenie terminu rozprawy w niniejszej sprawie zaburza prawidłowy rytm pracy Trybunału, Trybunał mógł rozpoznać sprawę na posiedzeniu bez konieczności zachowania sześciomiesięcznego terminu (art. 1 pkt 11 lit. a, wobec niezłożenia wniosku o rozpoznanie sprawy na rozprawie przez żadnego z wnioskodawców, w związku z art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Zarządzeniem Prezesa Trybunału wniosek Pierwszego Prezesa SN złożony w sprawie o sygn. K 47/15 został połączony do rozpoznania z innymi później wniesionymi wnioskami. Ostatni z pięciu rozpoznawanych w tej sprawie wniosków został złożony przez Krajową Radę Sądownictwa w dniu 15 stycznia 2016 r. Jego łączne rozpoznanie z wcześniej złożonymi wnioskami było racjonalne, chociaż nie było obligatoryjne. Uwzględniając ustawowy wymóg udzielenia uczestnikom postępowania terminu dwóch miesięcy na zajęcie stanowiska w sprawie (wobec uchylecia w art. 1 pkt 16 ustawy o zmianie ustawy o TK ust. 5 w art. 82 ustawy o TK) wyrok Trybunału w niniejszej sprawie z uwzględnieniem wszelkich wymagań wynikających z ustawy o zmianie ustawy o TK mógł zapaść dziesięć dni później niż wyrok wydany w sprawie niniejszej, już po 18 marca 2016 r. W tym dniu

upływał zgodny z ustawą o zmianie ustawy o TK termin zajęcia stanowiska przez uczestników postępowania. Trybunał miał zatem możliwość, w bardzo krótkim czasie od dnia wydania w niniejszej sprawie wyroku, oceny wszystkich pięciu złożonych w sprawie wniosków z poszanowaniem wszelkich przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK.

W sytuacji kryzysu konstytucyjnego, z którym mamy do czynienia od października 2015 r., niezbędne jest wyjątkowo drobiazgowo przestrzeganie przez Trybunał wszelkich procedur i unikanie podejmowania rozstrzygnięć w trybie mogącym budzić jakiegokolwiek wątpliwości prawne. Dlatego sprzeciwiałem się wydawaniu orzeczenia z pominięciem przepisów wydanych na podstawie art. 197 Konstytucji, a eliminowanych przez Trybunał jako podstawa orzekania w oparciu o wysoce ocenne kryteria pozakonstytucyjne, takie jak „dysfunkcjonalność” przepisów, czy „priorytetowy charakter rozstrzygnięcia”.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie powinien przyjąć koncepcję związania podczas orzekania wszystkimi przepisami obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK (art. 8 ust. 2 w związku z art. 197 Konstytucji w związku z art. 7 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 47/15 podjął jednak próbę orzekania na podstawie art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji z pominięciem części przepisów ustawy. Wbrew jednak deklaracjom uzasadnienia, Trybunał orzekając w niniejszej sprawie Trybunał nie procedował na podstawie art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji z pominięciem części przepisów ustawy. Przy rzeczywistym rozstrzygnięciu z pominięciem części przepisów ustawy i procedowaniu na podstawie art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji Trybunał powinien bowiem orzekać w składzie piętnastu sędziów – jedynym określonym w Konstytucji (art. 194 ust. 1) składzie Trybunału. Wymóg taki nakładałby na Trybunał art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowiący o bezpośrednim stosowaniu przepisów Konstytucji. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji oznacza oparcie rozstrzygnięcia wprost na postanowieniach Konstytucji, które stanowią wówczas podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia (por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 2011, s.89). Termin „bezpośrednio” jest synonimem terminu „wprost”. Warunkiem ewentualnego bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (osobiście możliwość taką w niniejszej sprawie wykluczam) jest, by norma Konstytucji była dostatecznie konkretna i precyzyjna (jednoznaczna) tzn. by nadawała się do bezpośredniego stosowania. Taką konkretną i precyzyjną normą w realiach niniejszej

sprawy jest z pewnością art. 194 ust. 1 Konstytucji, określający skład Trybunału. Biorąc pod uwagę obsadę składu orzekającego, w niniejszej sprawie Trybunał nie sprostął wyrażonemu w art. 8 ust. 2 Konstytucji nakazowi bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. Przesądza o tym wyrokowanie w składzie dwunastu, nie zaś piętnastu sędziów TK. Przy bezpośrednim stosowaniu Konstytucji Trybunał musiałby orzekać w jedynym znanym Konstytucji (art. 194 ust. 1) składzie Trybunału, to jest piętnastu sędziów. Tym samym Trybunał nie orzekał w niniejszej sprawie na zasadzie art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji.

W mojej ocenie Trybunał Konstytucyjny mógłby pominąć podczas orzekania przepisy regulacji ustawowej określające sposób postępowania przed TK tylko wówczas, gdyby przepisy takiej ustawy były literalnie sprzeczne z Konstytucją (np. wymagały orzekania w składzie 20 sędziów Trybunału), lub gdyby zastosowanie przepisów ustawy faktycznie uniemożliwiało wydanie wyroku w rozsądnym czasie. Taka sytuacja w sprawie niniejszej jednak nie zachodziła.

III. Brak możliwości dokonania oceny zarzutów wnioskodawców.

Wobec stanowiska wyrażonego w częściach I i II zdania odrębnego byłoby błędem i niekonsekwencją szczegółowe analizowanie treści wniosków. Konsekwencją zgłaszania wskazanych wyżej uchybień proceduralnych przy wydawaniu niniejszego wyroku musi być stanowisko negujące możliwość dokonania przez Trybunał oceny zgodności z Konstytucją poszczególnych przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK. Z tych samych powodów niemożliwa jest ocena trybu uchwalenia tej ustawy.

Podstawowym zadaniem sędziego konstytucyjnego jest orzekać. Także w sytuacji gdy sędzia kwestionuje zgodność z prawem obsady składu Trybunału Konstytucyjnego i reguły procedowania przyjęte przez większość składu orzekającego, w którym ma obowiązek uczestniczyć. Powinnością sędziego TK jest bowiem, aż do chwili wydania wyroku czynić wszelkie starania o zmianę sposobu procedowania, który uważa za wadliwy. Z tego obowiązku się wywiązałem. Natomiast prawem sędziego TK po wydaniu zapadłego w sposób istotnie sprzeczny z jego stanowiskiem wyroku jest złożenie i przedstawienie uzasadnienia zdania odrębnego do wydanego orzeczenia, co niniejszym czynię.

