



WICEPREZES  
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ  
Jacek Trela

Warszawa, 10 czerwca 2016

Pan  
Adam Podgórski  
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Dot. GMS-WP-173-120/16  
GMS-WP-173-123/16  
GMS-WP-173-128/16

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu .....10...06...2016.....

NRA.12-SM-1.109.2016  
NRA.12-SM-1.110.2016  
NRA.12-SM-1.111.2016

*Na wazy Sejmie Piłsudskie*

W odpowiedzi na pisma GMS-WP-173-120/16, GMS-WP-173-123/16 z dnia 9 maja 2016 r. oraz GMS-WP-128/16 z dnia 12 maja 2016 r. Naczelna Rada Adwokacka przekazuje opinię dotyczącą 3 projektów zmian ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przygotowaną przez adw. dr hab. Szymona Byczko, Przewodniczącego Komisji ds. konstytucyjnych NRA.

Jednocześnie w załączeniu uprzejmie przekazuję opinię dotyczącą druku sejmowego nr 558 przygotowaną przez adw. dr hab. Jacka Skrzydło i adw. Małgorzatę Mączkę-Pacholak, członków Komisji Praw Człowieka przy NRA

*A uszanowaniu powierzenia*  
*[Signature]*

Warszawa, dnia 3 czerwca 2016 r.

**OPINIA**  
**dotycząca przedstawionych Naczelnej Radzie Adwokackiej projektów zmian ustawy o**  
**Trybunale Konstytucyjnym**

Przedmiotem niniejszej opinii są trzy projekty zmian regulacji prawnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. Dwa z projektów proponują uchwalenie nowej ustawy w miejsce obecnie obowiązującej (projekt grupy posłów Prawa i Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2016 r. oraz projekt obywatelski z dnia 12 maja 2016 r.), trzeci z kolei przewiduje jedynie wprowadzenie poprawek do ustawy z 25 czerwca 2015 r. (projekt grupy posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego z dnia 29 kwietnia 2016 r.).

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że projekty są ściśle związane z próbami rozwiązania obecnego kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego. Z tego względu rozwiązania prawne są bez wątpienia wynikiem przyjęcia pewnego poglądu projektodawców co do charakteru i treści sporu wokół Trybunału. Można także stwierdzić, że oba projekty nowych ustaw są wyrazem woli utrwalenia pewnego akceptowanego przez autorów stanu prawnego: w przypadku projektu obywatelskiego generalnym zamiarem jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r., a w przypadku projektu grupy posłów PiS jest to próba utrwalenia stanu prawnego wywołanego właśnie tymi zmianami. Z tych względów oba projekty nie stanowią istotnej nowości w podejściu do rozwiązania zaistniałego impasu.

Projekt grupy posłów PSL, niezależnie od jego słabości merytorycznych, stanowi próbę znalezienia rozwiązania kompromisowego, uwzględniającego narastające konsekwencje toczącego się sporu.

Można jednak mieć generalne wrażenie, że wszystkie trzy propozycje rozbijają się o problem stosunkowo wąskiej swobody ustawodawcy zwykłego, który przy regulowaniu zagadnień związanych z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego jest związany

dość szczegółową regulacją zawartą w samej Konstytucji. Takimi podstawowymi normami Konstytucji, o które rozbija się szereg proponowanych rozwiązań zawartych w opiniowanych projektach są:

- samodzielność Trybunału wobec władzy wykonawczej jako konsekwencja zasady trójpodziału władzy (art. 10 i 173 Konstytucji);
- brak w normach Konstytucji szczególnych wymagań co do uchwał sejmowych o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 w zw. z art. 120 Konstytucji);
- brak w normach Konstytucji szczególnych wymagań co do kworum i większości głosów przy wyrokowaniu przez Trybunał Konstytucyjny (art. 190 ust. 5 Konstytucji);
- zasada kadencyjności sędziów Trybunału w połączeniu z zasadą nieusuwalności sędziów (art. 178 i 194 ust. 1 Konstytucji).

Właściwie wszystkie trzy przedstawione projekty pozostają, w mniejszym lub większym stopniu, w sprzeczności ze wskazanymi wyżej normami konstytucyjnymi. Przyjęcie któregośkolwiek z projektów *in extenso* prowadziłoby więc do sytuacji poważnych wątpliwości konstytucyjnych i to niezależnie od tego, czy projekt taki byłby narzucony przez sejmową większość, czy też byłby przyjęty przez ogół sił politycznych jako wynik pewnego kompromisu.

W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej kompromis polityczny niezgodny w wymiarze formalnym z Konstytucją nie doprowadzi do trwałego rozwiązania powstałych problemów prawnych. Co gorsza, może prowadzić do przyjęcia złej praktyki lekceważenia Konstytucji w przyszłości, pod pretekstem konieczności kompromisowego rozwiązania sporu politycznego lub prawnego. Naczelna Rada Adwokacka stoi na stanowisku, zgodnie z którym zachowanie elementarnej zasady hierarchiczności źródeł prawa jest podstawą do tworzenia dobrego prawa przez ustawodawcę zwykłego.

Przedstawione projekty ustaw w znakomitej większości składają się z rozwiązań zawartych w obecnie funkcjonującej ustawie. Z tego względu niniejsza opinia dotyczy tylko tych fragmentów, które mogą budzić zasadnicze wątpliwości po stronie opiniującego i mają kluczowe znaczenie dla przedstawionych propozycji.

## **1. Projekt obywatelski**

Celem projektu, na co jednoznacznie wskazano w uzasadnieniu, jest przywrócenie, co do

zasady, regulacji o treści odpowiadającej pierwotnej treści ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Zmiany dotyczą wprowadzenia takich postanowień, które zdaniem projektodawcy mogłyby pozwolić na unikanie w przyszłości kryzysów w funkcjonowaniu Trybunału.

1) Projekt przewiduje wprowadzenie 6-letniej kadencji Prezesa Trybunału. Kadencja kończy się, rzecz jasna, także razem z zakończeniem kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Jest to zmiana drobna, lecz istotna i można ocenić ją pozytywnie. W sposób jednoznaczny wskazuje ona na czasowe ramy sprawowania funkcji Prezesa oraz w konsekwencji podkreśla obowiązywanie zasady kadencyjności, zapewniając Prezesowi nieusuwalność.

2) W art. 17 ust. 2 projekt wprowadza szczególny mechanizm wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm. Do dokonania tego wyboru konieczne byłoby podjęcie uchwały w obecności co najmniej połowy posłów, większością 2/3 głosów posłów obecnych. Kolejne ustępy przepisu zawierają regulacje dotyczące sytuacji, w której nie osiągnięto wymaganej większości podczas głosowania.

Trzeba zaznaczyć, że proponowane rozwiązanie nie gwarantuje rozwiązania problemu wyboru nowych sędziów Trybunału i nie zapewnia w tym zakresie respektowania zdania mniejszości sejmowej. Brak możliwości uzyskania odpowiedniej ilości głosów ostatecznie doprowadzi do tego, że wybór w ogóle nie będzie mógł być dokonany, a w konsekwencji Trybunał nie będzie w stanie prawidłowo funkcjonować.

Znacznie poważniejszym mankamentem tego rozwiązania jest jednak to, że takich szczególnych warunków wyboru sędziów Trybunału nie zawiera Konstytucja. Wskazuje ona jedynie, że to Sejm wybiera sędziów, nie stawiając uchwałę żadnych podwyższonych wymagań co do kworum i większości. Artykuł 120 Konstytucji przewiduje, że uchwały przyjmuje się zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. Przepisy o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie przewidują większości szczególnej. Oznacza, że uchwały w przedmiocie wyboru sędziów podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Próba zaostrezenia tych wymagań samą tylko ustawą zwykłą powinna być uznana za niekonstytucyjną.

Artykuł 17 ust. 4 projektu doprecyzowuje termin, w jakim Sejm powinien dokonać wyboru sędziego Trybunału. Jest to rozwiązanie prawidłowe, pozwalające na uniknięcie pokusy zbyt wczesnego wybierania sędziów, co było podstawowym zarzutem wobec dwóch osób wybranych na te stanowiska przez Sejm VII Kadencji.

3) Artykuł 19 projektu obywatelskiego poszerza w stosunku do aktualnej regulacji grupę podmiotów mających prawo zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Oprócz Prezydium Sejmu i grupy posłów, kandydatów mogliby zgłaszać: Prezydent, Krajowa Rada Sądownictwa, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego i Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy ocenić tę zmianę pozytywnie, choć nie przewiduje ona uprawnień do zgłaszania kandydatów dla samorządów prawniczych zawodów zaufania publicznego ani też środowisk naukowych - co było postulowane przez Naczelną Radę Adwokacką w trakcie prac legislacyjnych nad obecną ustawą. Poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów jest o tyle korzystne, że pozwala na ich wskazywanie przez kompetentne gremia, nie powiązane z żadnym ugrupowaniem politycznym. Może to mieć istotny walor w kontekście postulatów zachowania apolityczności składu Trybunału Konstytucyjnego.

4) Zgodnie z art. 21 projekt przewiduje zmianę kompetencji do odebrania ślubowania od wybranego sędziego. Miałyby to czynić Marszałek Sejmu, a nie Prezydent. Ta zmiana jest o tyle zasadna, że przekazuje całość kompetencji związanych z wyborem sędziego Trybunału Konstytucyjnego w ręce władzy ustawodawczej, z jednoczesnym usunięciem dość niejasnego uprawnienia przekazanego obecnie przedstawicielowi władzy wykonawczej.

5) Podobnie jak omówiona powyżej konstrukcja, zmiana zawarta w projekcie w art. 105 projektu obywatelskiego, prowadzi do pominięcia udziału władzy wykonawczej w działalności Trybunału Konstytucyjnego. Omawiany przepis przyznaje kompetencję do ogłaszania orzeczeń Trybunału samemu Prezesowi TK, a nie organom władzy wykonawczej. Jest to o tyle zasadne, że rozwiewa wszelkie wątpliwości co do znaczenia publikacji - która jest czynnością techniczną, a nie kolejnym etapem wydawania lub weryfikacji orzeczenia.

## **2. Projekt ustawy zgłoszony przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości**

Celem projektu jest zachowanie stanu prawnego powstałego po nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r., dokonanej w dniu 22 grudnia 2016 r. Ten stan prawny został uznany za niezgodny z konstytucją w nieopublikowanym do dzisiaj orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. akt: K 47/15).

Podstawowe mankamenty tego projektu związane są z dążeniem projektodawcy do zapewnienia nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej w działanie Trybunału. Jest to niedopuszczalne, ze względu na zasadę trójpodziału władzy (art. 10 i 173 Konstytucji), a ponadto zagraża sprawności funkcjonowania Trybunału.

W związku z tym, że Naczelna Rada Adwokacka złożyła już w sprawie tego projektu swoją opinię przygotowaną przez Komisję Praw Człowieka, w niniejszej opinii zawarte zostaną jedynie najważniejsze uwagi.

1) Projekt ustawy nie zawiera w ogóle przepisów o wyborze sędziów Trybunału. Jak należy rozumieć, intencją projektodawcy było pozostawienie tego zagadnienia rozwiązaniom regulaminu Sejmu. Jest to o tyle niewłaściwe, że regulamin Sejmu nie jest aktem prawnym rangi ustawy, lecz jedynie regulaminem działania jednego z organów władzy publicznej. Nie spełnia w związku z tym wymagania zawartego w art. 197 Konstytucji, zgodnie z którym organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określa ustawa.

Trzeba mieć na względzie także to, że uchwała o wyborze sędziego Trybunału rodzi określone prawa i obowiązki po stronie takiej osoby. Z tego względu uchwała ta powinna mieć swoje umocowanie formalne w ustawie - a nie w akcie prawnym *sui generis*, jakim jest regulamin Sejmu. Należy w tym miejscu przypomnieć, że art. 87 ust. 1 Konstytucji nie wymienia w strukturze źródeł prawa regulaminu sejmowego.

2) Najsurowszą z kar dyscyplinarnych przewidzianych w projektowanej ustawie jest usunięcie ze stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Artykuł 11 ust. 2 projektu przewiduje dość zaskakującą kompetencję Prezydenta RP do "zatwierdzania" orzeczeń dyscyplinarnych TK o

usunięciu ze stanowiska sędziego Trybunału. Jest to postanowienie ingerujące w sposób niedopuszczalny w samodzielność władzy sądowniczej, naruszające zasadę trójpodziału władz. Prezydent uzyskałby możliwość negocjowania ostatecznej decyzji dyscyplinarnej Trybunału, uniemożliwiając wykonanie orzeczenia dyscyplinarnego. Konstrukcja taka jest sprzeczna z art. 10 i 173 Konstytucji.

3) Artykuł 25 projektu utrzymuje koncepcję wysokiego kworum dla orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, wynoszącego 11 sędziów. Podobne rozwiązanie zostało uznane za niekonstytucyjne w orzeczeniu TK z 9 marca 2016 r. zawarte w uzasadnieniu tego orzeczenia uwagi dotyczące niekonstytucyjności tego typu rozwiązań należy uznać za trafne.

Co więcej, zgodnie z projektem, decyzję o tym, czy sprawa powinna być rozpatrywana w pełnym składzie może podjąć nie tylko sam Trybunał (bądź jego Prezes), lecz także przedstawiciele władzy wykonawczej. W pełnym składzie rozpatrywane są bowiem sprawy szczególnie zawiłe, a o uznaniu sprawy za taką może zdecydować Prezydent lub Prokurator Generalny.

Stanowi to o niedopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej w sferę samodzielności władzy sądowniczej, sprzecznej z art. 10 i 173 Konstytucji. Ponadto, jest to rozwiązanie dysfunkcyjne, ponieważ wprowadza możliwość ingerencji przedstawicieli władzy wykonawczej w bieżące działanie Trybunału i to w płaszczyźnie czysto organizacyjnej.

4) Podobne zastrzeżenia należy zgłosić wobec art. 60 ust. 6 projektu. Generalną zasadą jest to, że nieobecność na rozprawie któregokolwiek z uczestników postępowania przed Trybunałem nie tamuje rozpoznania sprawy. Wyjątkiem wprowadzonym w projekcie jest sytuacja nieobecności na rozprawie Prokuratora Generalnego - w sprawach, w których jego obecność jest obowiązkowa. W takiej sytuacji rozprawa musi być odroczone. Umożliwia to w praktyce blokowanie rozpoznania sprawy przez samą nieobecność Prokuratora Generalnego. W ten sposób działanie organu władzy sądowniczej jest uzależnione od woli przedstawiciela władzy wykonawczej. Powtarzająca się nieobecność Prokuratora Generalnego na rozprawie uniemożliwi wydanie jakiegokolwiek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Także i to rozwiązanie jest sprzeczne z art. 10 i 173 Konstytucji.

5) Artykuł 79 ust. 4 wzmacnia, w stosunku do obecnego stanu prawnego, kompetencję Prezesa Rady Ministrów w zakresie publikowania orzeczeń Trybunału. Zgodnie z projektem, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwraca się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o ogłoszenie orzeczenia. Taka forma sugeruje znaczące wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej w procesie publikacji orzeczeń, jako że przecież wniosek nie musi być rozstrzygnięty zgodnie z wolą wnioskodawcy. Można więc uznać, że w ten sposób wprowadza się kolejny etap tworzenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, którym jest "pozytywne rozpatrzenie wniosku o opublikowanie orzeczenia" Władza wykonawcza zostaje w efekcie włączona w proces orzekania.

W kontekście zasady obowiązywania orzeczeń Trybunału od chwili ich opublikowania we właściwym publikatorze (art. 190 ust 2 i 3 Konstytucji), pozwala to władzy wykonawczej na blokowanie lub opóźnianie wejścia w życie orzeczeń Trybunału, co jest niezgodne z zasadą trójpodziału władz i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 i 173 Konstytucji).

### **3. Projekt nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgłoszony przez grupę posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego**

Projekt zgłoszony przez grupę posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego jest jedynym, który koncentruje się na poszukiwaniu drogi rozwiązania obecnego poważnego kryzysu konstytucyjnego. Wskazana w nim droga jest jednak sprzeczna z szeregiem postanowień Konstytucji. Naczelna Rada Adwokacka z jednej strony odnosi się negatywnie do rozwiązań (nawet pozytywnych w kontekście rozwiązania kryzysu), które jednak są niekonstytucyjne. Z drugiej strony jednak, można wyobrazić sobie osiągnięcie skutków założonych w projekcie na zasadzie dobrowolnego porozumienia politycznego, przewidującego realizację założeń projektu - niezależnie od prawnej możliwości odmiennego działania przez posłów poszczególnych ugrupowań. Zostanie to przedstawione i wyjaśnione w odpowiednich miejscach opinii.

1) W pierwszej kolejności projekt przewiduje nowelizację trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, wprowadzając wymóg kwalifikowanej większości głosów



(większość 2/3 posłów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Podobnie jak w przypadku projektu obywatelskiego, nasuwa się zasadnicza wątpliwość co do zgodności takiej zmiany z Konstytucją, która nie wprowadza żadnej szczególnej większości przy wyborze sędziów (art. 120 w zw. z art. 194 ust. 1 Konstytucji). Zmiana trybu wyboru sędziów wymagałaby najpierw zmiany Konstytucji.

Trzeba jednak zaznaczyć, że żaden przepis nie zabrania zawarcia politycznego porozumienia co do zasad wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Można sobie, na przykład, wyobrazić sytuację, w której poszczególne ugrupowania polityczne w Sejmie zobowiążą się do wspólnego głosowania nad kandydaturami, zapewniającego im poparcie nie mniejsze niż 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Porozumienie takie byłoby podobne do dopuszczalnego w praktyce prawa spółek porozumienia co do sposobu głosowania przez wspólników spółki akcyjnej podczas walnego zgromadzenia akcjonariuszy. Porozumienia takie, prowadzące niejednokrotnie do konieczności podejmowania uchwał większością większą niż wymagana przez przepisy Kodeksu spółek handlowych, są praktykowane i nie zarzuca się im niezgodności z prawem.

2) Projekt ma za cel także rozwiązanie problemu funkcjonowania w chwili obecnej jednocześnie sześciu sędziów wybranych na te same trzy miejsca w Trybunale Konstytucyjnym: trzech przez Sejm VII kadencji i trzech przez Sejm VIII kadencji. Projekt przewiduje przeniesienie obu tych grup sędziów w stan spoczynku. Jak należy rozumieć powstaną wtedy trzy wakujące miejsca w Trybunale, które trzeba będzie obsadzić w wyborach przeprowadzonych według nowych zasad.

Wygazzenie kadencji sędziów Trybunału w drodze ustawy jest jednak zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej niedopuszczalne w świetle zasady nieusuwalności sędziów, wyrażonej w art. 180 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 180 Konstytucji przewiduje zamknięty katalog sytuacji, w których sędzia może być usunięty ze stanowiska - w tym katalogu nie mieści się sytuacja ingerencji ustawodawczej. Raz przyjęta praktyka usuwania sędziów w drodze odpowiednio skonstruowanej ustawy otworzyłaby nieograniczone możliwości ingerowania władzy ustawodawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej, burząc zasadę podziału władzy.

Podobnie jednak jak w przypadku ocenianego wyżej zmodyfikowania sposobu wyboru sędziów, tak i w tym miejscu nie można wykluczyć rozwiązania sporu w drodze porozumienia o charakterze politycznym. Wymagałoby to osiągnięcia przez ugrupowania sejmowe

porozumienia co do szczególnej zasady wyboru trzech nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Następnie doszłoby do złożenia urzędu przez trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji i trzech sędziów wybranych przez Sejm VIII kadencji. Powstałyby w ten sposób trzy wakujące miejsca w Trybunale, na które można wybrać trzech nowych sędziów, według szczególnych, wyjątkowych w stosunku do wymagań Konstytucji, reguł dobrowolnie zaakceptowanych przez ugrupowania sejmowe.

3) Projekt przewiduje także ustawowe ograniczenie zasady ostateczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 95 ust. 2 ustawy w sprawach wymienionych w art. 3 ust. 1-3 ustawy, Sejm większością 2/3 głosów może wnioskować o ponowne rozpoznanie sprawy. Warunkiem ponownego rozpoznania jest wyjście na jaw nowych okoliczności, nieznanych w momencie orzekania.

Taka konstrukcja jest jednak niezgodna z zasadą ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wyrażoną w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie przewiduje konstrukcji swoistego "wznowienia" postępowania proponowanego przez autorów projektu. Taka możliwość musiałaby najpierw być przewidziana w Konstytucji, a następnie dopiero w ustawie regulującej postępowanie przed Trybunałem.

4) Podobnie jak w przypadku projektu obywatelskiego, projekt nowelizacji przewiduje przekazanie kompetencji do ogłaszania orzeczeń Trybunału bezpośrednio dla Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Przewiduje się także opublikowanie orzeczeń dotychczas nieogłoszonych, w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Jest to koncepcja zasługująca na aprobatę, zapewniająca skupienie kompetencji w zakresie całego procesu orzekania w rękach samego Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązuje to także problem narastającej ilości orzeczeń (obecnie około dziesięciu), które nie doczekały się publikacji.

Podsumowując ocenę projektu zgłoszonego przez grupę posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego, można zauważyć, że zawiera on realną możliwość zakończenia sporu prawnego wokół Trybunału Konstytucyjnego. Możliwość ta nie jest jednak związana z nowelizacją ustawy (z przyczyn wskazanych w punktach 1 i 2 oceny projektu), lecz z istnieniem politycznej, zgodnej z prawem, drogi jego rozwiązania. Konflikt toczy się obecnie co do obsady trzech miejsc w

Trybunale Konstytucyjnym. Polityczne porozumienie ustalające sposób wyboru trzech nowych sędziów, gwarantujących właściwy poziom orzekania oraz możliwych do zaakceptowania przez kwalifikowaną większość sejmową, nie narusza ani Konstytucji, ani ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Można się spodziewać, że osiągnięcie takiego porozumienia mogłoby także doprowadzić do złożenia urzędu przez sześciu sędziów, znajdujących się w stanie prawnego zawieszenia i w praktyce niemających szans na podjęcie swojej działalności w Trybunale.

Warszawa, dnia 8 czerwca 2016 r.

**Opinia w sprawie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym  
(druk sejmowy 558)**

1. Przedmiotem opinii jest projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniesiony do Sejmu RP przez grupę posłów partii Prawo i Sprawiedliwość w dniu 29 kwietnia 2016 roku (druk sejmowy 558, dalej jako: projekt ustawy).
2. Na wstępie Naczelna Rada Adwokacka podkreśla, że ustawa z 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym – obowiązująca od 30 sierpnia 2015 roku – na przestrzeni ostatnich pięciu miesięcy doczekała się dwóch nowelizacji, zawierających rozwiązania uznane w większości za niezgodne z Konstytucją RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 roku, sygn. akt K 35/15 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 roku, sygn. akt K 47/15). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 roku wydany w sprawie o sygn. akt K 47/15 przywrócił stan zgodności z Konstytucją RP podstawowego aktu prawnego określającego zasady organizacji i postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, eliminując z porządku prawnego ustawę z 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, której celem był paraliż prac sądu konstytucyjnego.
3. Naczelna Rada Adwokacka podkreśla, że w toku dotychczasowych prac nad ustawami dotyczącymi organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. w odniesieniu do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r., ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. oraz ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r.), jak również w toku postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach zgodności tych ustaw z Konstytucją RP, zwracała uwagę na konieczność poszanowania zasad poprawnej legislacji oraz dochowania konstytucyjnych wymogów trybu stanowienia prawa. Proces stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym, poza dochowaniem wymogów formalnych związanych z trybem prac legislacyjnych, powinien uwzględniać również przeprowadzenie transparentnych i szerokich konsultacji z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i podmiotami powołanymi z mocy ustawy do ochrony praworządności, praw i wolności człowieka i

obywatela, a nade wszystko z podmiotami powołanymi do stania na straży niezależności i niezawisłości sędziów oraz funkcjonowania sądownictwa. Interwencja ustawodawcy powinna mieć miejsce jedynie w sprawach, w których jest to rzeczywiście niezbędne.

4. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej zasada zaufania obywateli do państwa oraz prawidłowej legislacji wymaga, by projekty aktów prawnych, a w szczególności ustaw regulujących organizację i postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym były poddawane szerokim konsultacjom oraz efektywnej i merytorycznej debacie publicznej. Mając na uwadze fakt, że Trybunał Konstytucyjny jest jednym z gwarantów przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela, zgodności powszechnie obowiązującego w Polsce prawa z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, akty prawne dotyczące Trybunału Konstytucyjnego powinny zawierać normy przemyślane, racjonalne i zgodne z Konstytucją RP. Mając powyższe na uwadze, Naczelna Rada Adwokacka apeluje o przeprowadzenie szerokiej debaty publicznej nad projektem ustawy oraz o dochowanie poprawnego trybu jej uchwalenia.
5. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej rozwiązania zaproponowane w opiniowanym projekcie ustawy dotknięte są – wykazanymi w dalszej części opinii – poważnymi błędami prawnymi. Zasadnicza wadliwość projektu ustawy polega na próbie przywrócenia przez ustawodawcę regulacji raz już uznanych za niekonstytucyjne, co nastąpiło mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 roku. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, powielenie przez ustawodawcę norm uznanych uprzednio za niezgodne z ustawą zasadniczą, uprawnia sądy powszechne do odwołania się do zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) oraz zezwala sądom powszechnym (a także samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu) na odmowę zastosowania przepisów zawierających treść normatywną tożsamą z przepisami prawa wyeliminowanymi wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. W takim przypadku nie ulega wątpliwości, że domniemanie konstytucyjności ustawy nie obowiązuje; należy raczej uznać, że świadome powielenie w nowej ustawie regulacji już uznanych za niekonstytucyjne powoduje, że mamy do czynienia z domniemanem naruszenia standardu konstytucyjnego.
6. Oceniając poszczególne unormowania zawarte w projekcie ustawy Naczelna Rada Adwokacka zwraca uwagę na najbardziej tylko rażące błędy natury prawnej, które w tym projekcie się znalazły.

7. Zgodnie z **art. 11 ust. 1 pkt 4 projektu ustawy**, wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału stwierdza Zgromadzenie Ogólne na skutek prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W myśl ust. 4 tego przepisu, stwierdzenie wygaśnięcia mandatu ze względu na okoliczność, o jakiej mowa w ust. 1 pkt 4 projektu ustawy wymaga uzyskania zgody Prezydenta RP. Zgromadzenie Ogólne zwraca się do Prezydenta Rzeczypospolitej o wyrażenie zgody w drodze uchwały. Prezydent Rzeczypospolitej wyraża zgodę w drodze postanowienia.
  
8. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej, uzależnienie złożenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z urzędu na skutek prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, wydanego przez skład: pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego w I instancji oraz przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w II instancji od arbitralnej zgody władzy wykonawczej stanowi rażące naruszenie art. 10 Konstytucji RP (zasady podziału władzy) oraz art. 173 Konstytucji RP (zasady niezależności i odrębności sądów i Trybunałów). Projekt ustawy wprowadza do porządku prawnego nieznaną polskiej (a zapewne także europejskiej) tradycji konstytucyjnej instytucję zatwierdzania orzeczenia sądowego przez władzę wykonawczą. Na marginesie jedynie wskazać należy, że ustawodawca nie wskazał nawet przesłanek, którymi powinien kierować się Prezydent RP wydając postanowienie o wyrażeniu zgody na wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego lub o odmowie wyrażenia takiej zgody.
  
9. Negatywnie należy ocenić także proponowany **art. 15 ust. 1 projektu ustawy**, zgodnie z którym prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne. Przepis ten, w powiązaniu z dalszymi ustępami tego artykułu, może potencjalnie prowadzić do sytuacji, w której wszyscy kandydaci na stanowiska prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego uzyskają taką samą liczbę głosów, w szczególności biorąc pod uwagę możliwość zgłoszenia swojej własnej kandydatury na stanowisko prezesa bądź wiceprezesa przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W takiej sytuacji, z powodu braku maksymalnej liczby kandydatów przedstawianych Prezydentowi, możliwe i konieczne będzie przedstawienie Prezydentowi wszystkich kandydatur na stanowisko prezesa i wiceprezesa.

10. Uregulowanie zawarte w art. 15 ust. 1 projektu ustawy przez to, że przewiduje obowiązek przedstawienia „co najmniej trzech kandydatów” na stanowisko prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego i nie przewiduje maksymalnej liczby kandydatów, może w praktyce prowadzić do sytuacji, w której Prezydentowi przedstawione zostanie tyle kandydatur, ilu jest sędziów w Trybunale Konstytucyjnym. W konsekwencji, uprawnienie Prezydenta do „powołania” prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego spośród wskazanych kandydatów przerodzi się w uprawnienie do samodzielnego i nieograniczonego „wyboru” prezesa i wiceprezesa Trybunału spośród przedstawionych kandydatów, ponieważ Prezydent – ze względu na liczbę przedstawionych mu kandydatów – będzie w rzeczywistości zobowiązany do oceny i samodzielnego wyłonienia prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.
11. W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., wydanym w sprawie o sygn. akt K 34/15 Trybunał Konstytucyjny przesądził, że *„niedopuszczalne byłoby takie ukształtowanie (...) procedury [powołania na funkcje prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego – przyp.] na poziomie ustawowym, która sprowadzałaby rolę Zgromadzenia Ogólnego wyłącznie do uporządkowania czy pogrupowania proponowanych kandydatur według poparcia, jakie uzyskali na etapie procedury przeprowadzonej w Trybunale. Niedopuszczalne byłoby również takie poszerzenie dopuszczalnej liczby kandydatów, które oznaczałoby faktyczne przekazanie Prezydentowi całościowego i samodzielnego rozstrzygnięcia w kwestii obsady funkcji Prezesa lub Wiceprezesa TK, bez praktycznego uwzględnienia wypowiedzi i stanowiska Zgromadzenia Ogólnego w tej sprawie.”* (vide pkt 4.3 uzasadnienia wyroku). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, *„procedura uregulowana w art. 194 ust. 2 Konstytucji zakłada współdziałanie Prezydenta w kształtowaniu struktury organizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Taka sytuacja wskazuje na kompetencyjne włączenie organu władzy wykonawczej w sferę organizacji władzy, która zgodnie z art. 173 Konstytucji jest odrębną i niezależną od innych władz. Z tego względu zakres dopuszczalnej aktywności Prezydenta na gruncie art. 194 ust. 2 Konstytucji należy interpretować wąsko. Należy bowiem przyjąć, że – co do zasady – możliwość wpływania władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji, mającą wszakże wpływ na sposób działania całego organu, jest sytuacją wyjątkową. (...) Określenia aktu powołania Prezesa i Wiceprezesa TK jako uprawnienia osobistego (prerogatywy) głowy państwa nie można zatem rozumieć jako przyznania Prezydentowi swobody decydowania o obsadzie tych stanowisk. Co więcej, powołanie jednej ze wskazanych głowie państwa osób na stanowisko Prezesa oraz Wiceprezesa TK stanowi konstytucyjny obowiązek Prezydenta. Na gruncie Konstytucji nie ma bowiem żadnych*

*wątpliwości, że Prezydent zobowiązany jest uczynić użytek ze swojej kompetencji, a wskazanie osoby Prezesa i Wiceprezesa TK spośród wąskiego grona kandydatów nie jest pozostawione do jego swobodnego uznania.” (ibidem).*

12. Projektowany art. 15 ust. 1 projektu ustawy należy w konsekwencji uznać za sprzeczny z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji przez to, że narusza niezależność i odrębność Trybunału Konstytucyjnego od pozostałych władz oraz za sprzeczny z art. 194 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że w rzeczywistości przyznaje Prezydentowi RP uprawnienie do samodzielnego i dowolnego wyboru prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, podczas gdy uprawnienie Prezydenta ogranicza się wyłącznie do powołania sędziego spośród kandydatów wskazanych przez Zgromadzenie Ogólne.
  
13. W wyroku z 9 marca 2016 roku, wydanym w sprawie o sygn. akt K 47/15 Trybunał Konstytucyjny przesądził, że ustawodawca nie ma pełnej swobody w ustalaniu kwestii tak podstawowych dla działania organów władzy sądowniczej, jak liczebność składów orzekających. Zgodnie bowiem z preambułą Konstytucji RP, regulując tę materię, ustawodawca 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. były bezstronne, niezależne i niezawisłe, a jednocześnie sprawne, tj. działały bez nieuzasadnionej zwłoki. Rozstrzygając o tym, że różne sprawy będą rozpoznawane przez Trybunał Konstytucyjny 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 liczniejsze składy orzekające aniżeli sprawy prostsze, czy dotyczące konstytucyjności aktów prawnych o niższej randze w hierarchii źródeł prawa. Podziału spraw między różne składy orzekające ustawodawca nie może zatem dokonywać dowolnie i arbitralnie, gdyż jest to pewna forma klasyfikowania spraw rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny 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, określających jego prawa i obowiązki - zostaną w ten sposób zdegradowane do kategorii spraw mniej istotnych.



14. Analiza **art. 25 projektu ustawy** (przepis dotyczy składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego) prowadzi do wniosku o tylko częściowym uwzględnieniu wskazań zawartych w pkt 5.6.5. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 roku. Nie budzi wątpliwości nakaz rozstrzygnięcia w pełnym składzie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, spraw o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu RP tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP, spraw dotyczących zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych, wniosku Prezydenta RP o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją RP przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z Konstytucją RP przed jej ratyfikacją oraz spraw w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zastrzeżenia Naczelnej Rady Adwokackiej budzą natomiast niektóre elementy rozwiązania przewidzianego w pkt 1 f) art. 25 projektu ustawy, zgodnie z którym w sprawach o szczególnej zawłości, do rozpoznania sprawy w pełnym składzie dochodzi nie tylko z inicjatywy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (co jest oczywiste), ale także gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału Konstytucyjnego zwróci się Prezydent RP, Prokurator Generalny, trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego lub skład Trybunału Konstytucyjnego wyznaczony do rozpoznania danej sprawy, albo w sprawach, w których szczególna zawiłość wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie. Uznanie przedstawicieli władzy wykonawczej (Prokuratora Generalnego i Prezydenta RP) za podmioty uprawnione do decydowania o składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego w danej sprawie nie da się pogodzić z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP ze względu na niedopuszczalną ingerencję w niezależność Trybunału Konstytucyjnego oraz naruszenie zasady trójpodziału władz w państwie.

15. Naczelna Rada Adwokacka negatywnie ocenia także unormowanie zawarte w projektowanym **art. 27 pkt 9 projektu ustawy**, zgodnie z którym Rzecznik Praw Obywatelskich jest uczestnikiem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sytuacji, gdy zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej. Ograniczenie Rzecznika Praw Obywatelskich w możliwości udziału także w innych sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny, nie dotyczących wniosków kierowanych przez Rzecznika i skarg konstytucyjnych, jest rozwiązaniem błędnym i nieuzasadnionym.

16. Uprawnienie do uczestnictwa przez Rzecznika Praw Obywatelskich w każdej sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny, pod warunkiem zgłoszenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich udziału w postępowaniu, wprowadzono na podstawie art. 56 pkt 10 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r. Rozwiązanie przyznające Rzecznikowi Praw Obywatelskich prawo udziału w każdym postępowaniu, nieograniczone jego przedmiotem, jest rozwiązaniem słusznym i potrzebnym, w szczególności biorąc pod uwagę ustawowe i konstytucyjne kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich oraz niezwykle cenny i wysoki pod względem merytorycznym wkład Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ograniczenie Rzecznika Praw Obywatelskich w uczestnictwie w postępowaniach przez Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie do spraw kierowanych przez Rzecznika wniosków oraz skarg konstytucyjnych jest rozwiązaniem nieuzasadnionym, a nie uległy zmianie okoliczności, które były podstawą do przyznania Rzecznikowi Praw Obywatelskich statusu uczestnika w każdym postępowaniu, w którym uzna to za konieczne (por. *uzasadnienie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 1590*).

17. **Art. 32 ust. 3 pkt 5 projektu ustawy** przewiduje dodanie nowego wymogu dla uzasadnień wniosków kierowanych przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP, a mianowicie konieczność *wskazania argumentów lub dowodów na to, że wniosek dotyczy istotnego zagadnienia prawnego wymagającego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny*. Wymóg taki nie obowiązywał pod rządami jakiegokolwiek z ustaw o Trybunale Konstytucyjnym i nie ma on także umocowania w przepisach Konstytucji RP. Kierowanie wniosków o których mowa w art. 188 Konstytucji RP, przez uprawnione do tego podmioty, nie jest ograniczone wymogiem, by sprawy wnioski kierowane przez Trybunał Konstytucyjny dotyczyły wyłącznie istotnych zagadnień prawnych. Wprowadzenie takiego wymogu należy ocenić jako sprzeczne z art. 188 i 191 ust. 1 Konstytucji RP, a w konsekwencji także zasadą demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz prawem do sądu, gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

18. Można odnieść wrażenie, że autorzy projektowanego art. **32 ust. 3 pkt 5** wychodzą z błędnego założenia, że sprawy, w których pojawiają się wątpliwości natury konstytucyjnej dają się dzielić na sprawy mniej lub bardziej istotne. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej założenie takie jest niedopuszczalne, bowiem już samo powstanie wątpliwości co do niezgodności określonego przepisu prawa powszechnie

obowiązującego z przepisami Konstytucji RP samo w sobie ma cechy istotności i uzasadnia poddanie tej wątpliwości ocenie Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem jest merytoryczne rozstrzygnięcie takiej wątpliwości. Niedopuszczalne jest kategoryzowanie spraw, w których konieczne jest przeprowadzenie kontroli konstytucyjności prawa. Wprowadzenie takiego dodatkowego wymogu może zagrażać konstytucyjnej ochronie praw i wolności jednostki oraz prawu do sądu, rodząc ryzyko arbitralnej ingerencji w możliwość poszukiwania ochrony prawnej przed sądem konstytucyjnym.

19. Dodatkowo, **art. 32 ust. 3 pkt 5 należy oceniać także w związku z art. 83 ust. 1 i 2 projektu ustawy.** Zgodnie bowiem z art. 83 ust. 1 projektu ustawy, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, Prezes Trybunału Konstytucyjnego wzywa podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 do uzupełnienia wniosków poprzez wskazanie argumentów lub dowodów na to, że wniosek dotyczy istotnego zagadnienia prawnego wymagającego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny, zawieszając tym samym postępowanie na 6 miesięcy. Zgodnie z art. 83 ust 2 projektu ustawy, w przypadku nieuzupełnienia wniosku zgodnie z wymogami, postępowanie należy obligatoryjnie umorzyć. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej unormowanie przewidziane w art. 32 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 83 ust. 1 i 2 projektu ustawy, należy ocenić także jako sprzeczne z zasadą nieretroakcji prawa, ochroną praw nabytych i interesów w toku oraz nakazem konstruowania prawidłowych przepisów przejściowych, wynikających z art. 2 Konstytucji RP. Wprowadzenie i egzekwowanie, nieprzewidzianych na etapie wnoszenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego i nieznajdujących oparcia w przepisach Konstytucji RP, wymogów stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego i zagraża możliwości poszukiwania ochrony prawnej przez sądem konstytucyjnym.

20. W myśl **art. 37 ust. 2 projektu ustawy**, terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczone są według kolejności wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego, przy czym w dalszych ustępach tego przepisu przewidziane są wyjątki (dotyczą wniosków w sprawie zgodności ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją z Konstytucją RP, wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed ich podpisaniem, wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniosków o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu RP tymczasowego wykonywania

obowiązków Prezydenta RP, wniosków w sprawie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa a także przypadku, gdy zażąda tego Prezydent RP).

21. Problematyka konstytucyjnych aspektów ustawowego określania terminów rozpoznawania spraw przez Trybunał Konstytucyjny była poruszana w sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny pod sygn. akt K 47/15 (*vide* pkt 5.7.5. uzasadnienia wyroku). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, 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 przez ustawodawcę rozwiązań, których celem samym w sobie jest spowolnienie owego działania bądź uzależnianie jego tempa od przypadkowych okoliczności. Obowiązek wyznaczania przez Trybunał Konstytucyjny terminów rozpraw według kolejności wpływu spraw oznacza uzależnienie tempa rozpatrywania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny od okoliczności, które ze sprawą tą nie pozostają w żadnym racjonalnym związku. Projektowane rozwiązanie zakłada również, że wszystkie sprawy wpływające do Trybunału Konstytucyjnego 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 Konstytucyjnego wpłynęły, lecz od specyfiki konkretnej sprawy, w szczególności zaś od liczby zaskarżonych przepisów i stopnia skomplikowania ich treści normatywnej oraz od liczby i złożoności wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej. Oczywiście jest bowiem, że ocena zgodności z Konstytucją RP 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 Konstytucyjnego często ustalenia praktyki stosowania tej ustawy przez sądy, co dodatkowo wydłuża czas rozpoznania sprawy.

22. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej, projektowane przepisy są także niedopuszczalne z punktu widzenia zasad niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od władzy ustawodawczej. Ustalanie tempa rozpatrywania poszczególnych spraw, w tym wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych, ściśle bowiem wiąże się z istotą orzekania przez Trybunał Konstytucyjny. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków do wykonywania konstytucyjnych zadań, a nie ingerowanie w

proces orzekania przez sąd konstytucyjny przez określanie momentu, w którym Trybunał Konstytucyjny może się zająć daną sprawą. Niezależność Trybunału Konstytucyjnego wymaga zagwarantowania mu swobody orzekania nie tylko przez wykluczenie wpływu innych organów na treść jego orzeczeń, ale również przez właściwą procedurę ich wydawania. Za niedopuszczalne, z perspektywy niezależności i odrębności Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać zobowiązanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do wyznaczenia rozprawy wedle wniosku Prezydenta RP.

23. Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej, identyczna argumentacja znajduje zastosowanie przy ocenie art. 37 projektu ustawy. Rozwiązania zawarte w tym przepisie ocenić należy jako dysfunkcyjne i arbitralne, a ponadto niedopuszczalne w świetle zasady niezależności Trybunału Konstytucyjnego i jego odrębności od innych władz – a przez to za niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji RP oraz z art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP 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 i trójpodziału władz.

24. Zgodnie z **art. 60 ust. 1 projektu ustawy**, rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 60 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie. Naczelna Rada Adwokacka zauważa, że podobne przepisy były przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozpoznawanej pod sygn. akt K 47/15 (*vide* pkt 5.8.5 uzasadnienia wyroku). Przepis przewidujący trzymiesięczny okres, jaki musi upłynąć między rozprawą a doręczeniem zawiadomienia o rozprawie został uznany za rozwiązanie „*dysfunkcyjne 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*”. Argumentacja ta znajduje zastosowanie *mutatis mutandi* do oceny art. 60 ust. 1 projektu ustawy.

25. Zgodnie z **art. 60 ust. 6 projektu ustawy**, nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, chyba że z przepisów ustawy wynika obowiązek jego uczestnictwa w rozprawie. Obowiązek wzięcia przez Prokuratora Generalnego udziału w rozprawie

przewidują np. art. 29 ust. 5 projektu ustawy (sprawy rozpoznawane w pełnym składzie), art. 28 projektu ustawy (rozprawa w sprawie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP) i art. 41 ust. 2 projektu ustawy (rozprawa o stwierdzenie zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją RP). Sposób redakcji art. 60 ust. 5 projektu ustawy prowadzi do wniosku, że Prokurator Generalny – nie stawiając się na rozprawie, w której jego udział jest obowiązkowy – jest w stanie uniemożliwić merytoryczne rozpoznanie sprawy i wydanie wyroku przez sąd konstytucyjny. Oznacza to, że wykonywanie przez Trybunał Konstytucyjny wyznaczonych konstytucyjnie obowiązków uzależnione będzie od zachowania przedstawiciela władzy wykonawczej. Rozwiązanie to należy ocenić jako niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji RP oraz z art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, narusza zasady państwa prawnego i trójpodziału władz.

26. Naczelna Rada Adwokacka podkreśla, że w wyroku z 9 marca 2016 roku Trybunał Konstytucyjny przesądził, że art. 190 ust. 5 Konstytucji RP, stanowiący, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów, należy rozumieć w ten sposób, że chodzi w nim o zwykłą większość, a nie np. o większość kwalifikowaną (*vide* pkt 5.9.5. uzasadnienia wyroku). Tymczasem art. 68 ust. 2 projektu ustawy powiela rozwiązania uznane za niekonstytucyjne przewidując, że większością 2/3 głosów zapadają orzeczenia wydane w pełnym składzie, które stwierdzają niezgodność z Konstytucją RP ustawy lub umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie, stwierdzają niezgodność ustawy z ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, stwierdzają niezgodność z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych, stanowią odstępianie od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie lub jeżeli wśród wzorców kontroli zawierają Preambułę Konstytucji RP albo jeden lub kilka z następujących przepisów: art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 15, art. 16, art. 30, art. 31, art. 32 Konstytucji RP.

27. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej, szczególnej uwagi wymaga zwłaszcza ostatni z opisanych wyżej przypadków. Projekt ustawy przewiduje niezgodną z Konstytucją RP większość kwalifikowaną dla wydania orzeczenia w przypadku, gdy wśród wzorców kontroli znajdzie się zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada prawidłowej

legislacji, zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada praworządności, zasada podziału władzy w państwie, zasady ustrojowe gwarantujące odrębność samorządowi terytorialnemu, zasada równości, a zwłaszcza przepisy dotyczące praw i wolności obywatelskich (klauzula limitacyjna z art. 31 ust. 3 w praktyce Trybunału Konstytucyjnego jest zawsze powoływana łącznie z przepisami określającymi konkretne prawa i wolności). Innymi słowy, projekt ustawy narzuca obowiązek orzekania przez Trybunał Konstytucyjny kwalifikowaną większością w przypadku spraw o największym ciężarze gatunkowym, zwłaszcza tam, gdzie istnieje największe ryzyko naruszenia praw i wolności obywatelskich. Rozwiązanie to należy ocenić krytycznie właśnie ze względu na niebezpieczeństwo osłabienia standardu ochrony praw i wolności jednostki oraz niebezpieczeństwo paraliżu Trybunału Konstytucyjnego przy orzekaniu w najważniejszych sprawach.

28. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej, poważne wątpliwości pod względem zgodności z zasadą nieretrokacji prawa (*vide pkt. 19 opinii*) oraz nakazem ustanowienia właściwego *vacatio legis* ustawy budzą **przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe** projektu ustawy.
29. **Art. 82 ust. 1 projektu ustawy** zobowiązuje Trybunał do rozstrzygnięcia spraw wszczętych i niezakończonych przez dniem wejścia w życie nowej ustawy w terminie roku od dnia jej wejścia w życie. Rozwiązanie to należy ocenić jako dysfunkcyjne i arbitralne, a ponadto niedopuszczalne w świetle zasady niezależności Trybunału Konstytucyjnego i jego odrębności od innych władz – a przez to za niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji RP oraz z art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Nałożenie przez ustawodawcę zobowiązania do rozpoznawania spraw według z góry określonej kolejności i w określonym z góry terminie uniemożliwia organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingeruje w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, co narusza zasady państwa prawnego i trójpodziału władz.
30. Termin 14-dni na wejście w życie ustawy zmieniającej zasady i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zbyt krótki, biorąc pod uwagę rangę i powagę materii regulowanej przez tę ustawę. Naczelna Rada Adwokacka przypomina, że z uzasadnienia wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15 Trybunał Konstytucyjny wynika, że *vacatio legis* ustaw – w szczególności w przypadku ustawy dotyczącej działania Trybunału

Konstytucyjnego wobec rozległości i głębokości wprowadzanych zmian – nie może uniemożliwić Trybunałowi Konstytucyjnego efektywnego wykonywania powierzonych mu konstytucyjnie zadań, a innych zainteresowanych pozbawiać możliwości zapoznania się ze zmianami w prawie i należytego dostosowania się do nich. Brak ustanowienia przez ustawodawcę odpowiedniego (tzn. odpowiednio długiego) *vacatio legis* w projekcie ustawy narusza konstytucyjne standardy wyznaczone przez zasadę demokratycznego państwa prawnego.

31. Mając na uwadze przyjęty przez Sejm VIII kadencji tryb postępowania z projektami ustaw, a także tempo prac ustawodawczych w obu izbach Parlamentu, Naczelna Rada Adwokacka podkreśla, że przedstawione w niniejszej opinii uwagi mają charakter skrótowy i zostały ograniczone wyłącznie do kilku, najistotniejszych kwestii. Przedstawione wyżej wątpliwości w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej powodują, że opisane rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy w istocie prowadzą do rażącego naruszenia zasady trójpodziału władzy oraz odrębności i niezależności Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęcie projektu ustawy w proponowanym kształcie może prowadzić do uniemożliwienia Trybunałowi Konstytucyjnemu wywiązania się ze swoich konstytucyjnych kompetencji i obowiązków w zakresie rozstrzygania w powierzonych mu sprawach, co może zagrażać efektywności ochrony praw i wolności obywateli.

adw. dr hab. Jacek Skrzydło

adw. Małgorzata Mączka-Pacholak

*Członkowie Komisji Praw Człowieka przy NRA*