



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 8/01/2016

VII.510.1.2016.ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	08. 01. 2016
L.dz.	61..... L. zał.

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

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

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

- 1) ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 1 pkt 2, pkt 7 i 8 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 173 w związku z art. 10, z art. 180 ust. 2 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP,

- 3) art. 1 pkt 3 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP,
- 4) art. 1 pkt 5 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 173 w związku z art. 10 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP,
- 5) art. 1 pkt 9 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1, art. 122 ust. 3 zd. 1 i art. 188 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE.C.2007.303.1),
- 6) art. 1 pkt 10 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,
- 7) art. 1 pkt 12 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,
- 8) art. 1 pkt 14 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 189 i art. 190 ust. 5 Konstytucji RP,
- 9) art. 1 pkt 16 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP,
- 10) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,

11)art. 5 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą pewności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, z art. 88 ust. 1 i art. 188 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Sprawne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego jest jednym z niezbędnych warunków zapewniających skuteczność i efektywność systemu ochrony praw jednostki. W polskim systemie prawnym jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności lub praw jednostki jest skarga konstytucyjna kierowana do Trybunału Konstytucyjnego. Z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Również wnioski kierowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego mają na celu pomoc w ochronie wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji RP).

Z punktu widzenia standardów ochrony wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej posiadające zdolność regulacyjną, przejawiającą się w stanowieniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zasadnicze znaczenie ma to, czy procedura regulująca postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zapewnia efektywną ochronę tych wolności lub praw. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) nie tylko nie

usprawnia postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, lecz prowadzi wręcz do paraliżu działania Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto ustawa ta wkracza w sposób niedopuszczalny w sferę niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów. Na zagadnienie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów należy patrzeć z perspektywy realizacji przez ten organ konstytucyjnych obowiązków w zakresie ochrony praw jednostki. Naruszenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów w końcowym efekcie musi bowiem prowadzić do erozji krajowego systemu ochrony praw jednostki. Na istnienie tego typu zależności zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 9 listopada 1993 r. (sygn. akt K 11/93, OTK z 1993 r., cz. II, poz. 37) stwierdzając, że „z zasady podziału władz wynika, iż władze ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto, iż musi między nimi panować równowaga oraz, że muszą one między sobą współpracować. Zasada ta nie ma znaczenia czysto organizacyjnego. Celem zasady podziału władz m. in. jest ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów. Jednym z elementów zasady podziału władz oraz fundamentów konstrukcji demokratycznego państwa prawa jest zasada niezawisłości sędziowskiej. O jej realizację starano się zawsze w ustrojach demokratycznych, jej przekreślenie było cechą ustrojów totalitarnych i autorytarnych. Podstawową gwarancją niezawisłości jest nieusuwalność sędziego.”

W świetle tych wstępnych uwag, zarówno ochrona niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów, jak też właściwe gwarancje proceduralne związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym, stanowią fundament ochrony praw człowieka w polskim systemie prawnym, co uzasadnia zajęcia stanowiska

przez Rzecznika Praw Obywatelskich w stosunku do nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Niezgodność ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w pierwszej kolejności kontroli konstytucyjnej powinien podlegać tryb uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W myśl art. 50 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) przedmiotem zarzutu może być kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania (czynność prawodawcza). O ile sama kompetencja do wydania aktu normatywnego (w tym przypadku kompetencja do wydania ustawy) nie budzi wątpliwości konstytucyjnych, to wątpliwości te wywołuje tryb uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wpłynął do Sejmu w dniu 15 grudnia 2015 r. (druk sejmowy nr 122), w dniu 17 grudnia 2015 r. odbyło się pierwsze czytanie tego projektu na posiedzeniu Sejmu, w jego wyniku projekt został skierowany do Komisji Ustawodawczej. W dniu 22 grudnia 2015 r. Komisja Ustawodawcza przedstawiła sprawozdanie ze swoich prac oraz odbyło się drugie czytanie projektu, w którego wyniku projekt został ponownie skierowany do Komisji Ustawodawczej. Następnie po przedstawieniu jeszcze w tym samym dniu sprawozdania Komisji Ustawodawczej, zostało przeprowadzone jeszcze w dniu 22 grudnia 2015 r. trzecie czytanie projektu i ustawa została w tym dniu uchwalona oraz przekazana do Marszałka Senatu. Marszałek Senatu przekazał uchwaloną przez Sejm ustawę (druk senacki nr 58) do połączonych Komisji Ustawodawczej oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Komisje te rozpatrzyły ustawę na posiedzeniu w dniu 23 grudnia 2015 r. Senat po nocnych obradach w dniu 24 grudnia 2014 r. przyjął ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym bez poprawek. W dniu 28 grudnia 2015 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta RP i opublikowana w Dzienniku Ustaw.

W świetle powyższego, już samo tempo prac legislacyjnych na projektem ustawy dotyczącej konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny, budzi wątpliwości. Wątpliwości te są o tyle istotne, że sama treść przepisów poddanych procedurze legislacyjnej dotyczy zagadnień natury ustrojowej. Z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. *Ratio legis* art. 123 ust. 1 Konstytucji RP odnoszącego się do Rady Ministrów powinno zostać wzięte pod uwagę także przy ocenie tempa prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Intencją ustrojodawcy było bowiem, aby prace parlamentarne nad projektami ustaw dotyczących fundamentalnych z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa reguł były prowadzone w sposób zabezpieczający przed pochopnym uchwaleniem ustawy. Zestawienie wskazanych powyżej dat prowadzi do wniosku, że w tym przypadku tempo prac legislacyjnych było sprzeczne z wyraźną intencją ustrojodawcy wyrażoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP i narażało na uszczerbek takie konstytucyjne wartości, jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji RP, czy też zasada dialogu społecznego wynikająca z preambuły do Konstytucji RP. Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa zakłada, że prawo dotyczące podstaw

funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego będzie stanowione po rozważeniu wszelkich racji (w tym także racji opozycji parlamentarnej, racji przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz racji podmiotów powołanych z mocy obowiązującego prawa do przedstawiania swojego stanowiska w sprawie będącej przedmiotem projektowanej regulacji). Tylko w ten sposób można bowiem budować zaufanie do stanowionego prawa, w przeciwnym razie stanowione prawo staje się wyłącznie dyktatem większości, niepopartym racjonalnymi przesłankami jego stanowienia. Zasada dialogu społecznego i współdziałania władz z kolei zakłada, że końcowe decyzje prawodawcze zostaną poprzedzone dialogiem ze wszystkimi reprezentatywnymi uczestnikami życia społecznego, a więc, że zostaną poprzedzone wysłuchaniem ich zdania. Te reguły stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym zostały naruszone w toku uchwalania ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich procedowanie w przyspieszonym tempie poselskiego projektu ustawy regulującej zagadnienia ustrojowego konstytucyjnego organu państwa stanowi przede wszystkim obejście art. 123 ust. 1 Konstytucji RP. Faktycznie bowiem wbrew zakazowi wynikającemu z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP w trybie pilnym procedowana była materia wyłączona z tego trybu.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 marca 2004 r. (sygn. akt K 37/03, OTK z 2004 r., Nr 3/A, poz. 21), zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. W ślad za wypowiedzianym w tym wyroku poglądem Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że „celem, któremu służy zasada trzech

czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzeniu projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości podejmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy, że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym.”

Wnikliwie rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach nie jest w związku z powyższym jedynie formalnym rytuałem, koniecznym dla wypełnienia tej normy konstytucyjnej. Określenie „Sejm rozpatruje” oznacza, że Sejm wysłuchuje i bierze pod uwagę w trakcie tych czytań wszystkie reprezentatywne poglądy dotyczące projektowanej materii ustawodawczej. W przeciwnym wypadku decyzja prawodawcza Sejmu nie może uwzględniać wszystkich aspektów rozpatrywanego problemu i nie jest oparta na argumentach słuszności i racjonalności, lecz wyłącznie na argumencie woli większości i jej aktualnej siły głosu. W sprawie będącej przedmiotem wniosku, pomimo zarzutów niezgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją zawartych w przekazanych Sejmowi stanowiskach Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (pismo z dnia 16 grudnia 2015 r. o sygn. BSA III-021-506/15), Krajowej Rady Sądownictwa (uchwała z dnia 18 grudnia 2015 r. przekazana pismem Przewodniczącego z dnia 18 grudnia 2015 r. o sygn. WO-020-205/15), Prokuratora Generalnego (pismo z dnia 21 grudnia 2015 r. o sygn. PG VII G 025/388/15), Naczelnej Rady Adwokackiej (pismo z dnia 17 grudnia 2015 r. o sygn. NRA.018-SEK-3.12.2015), Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (pismo z dnia 16 grudnia 2015 r. o sygn. 2561/2015/MPL), nie sięgnięto po opinie i ekspertyzy, nie przeprowadzono

też pogłębionej dyskusji nad zastrzeżeniami do projektu zgłoszonymi przez wymienione podmioty. Z kolei już na etapie prac nad ustawą w Senacie pogłębionej refleksji nie wywołały zarzuty natury konstytucyjnej zawarte w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu. Tymczasem żadne względy konstytucyjne nie uzasadniały wyjątkowego pośpiechu w uchwalaniu tej ustawy, nie zostały one też wskazane w uzasadnieniu do projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 122). Ponadto, rozpatrywana materia dotyczyła organu władzy sądowniczej, który nie jest organem podległym władzy ustawodawczej. Z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wynika w tym zakresie, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Równowaga jako cecha ustrojowa zakłada dialog pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy, nie zakłada natomiast dominacji i dyktatu jednego segmentu władzy. Dlatego, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż Sejm, co prawda w trzech czytaniach przegłosował projekt ustawy, ale nie rozpatrzył go w znaczeniu, jakie nadaje mu ta norma konstytucyjna. „Rozpatrzenie” w znaczeniu, jakie nadaje mu wskazany art. 119 ust. 1 Konstytucji RP wymagałoby bowiem m. in. podjęcia dialogu z organami władzy sądowniczej, a więc dialogu będącego bezpośrednią konsekwencją zasady równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej.

W powyższym kontekście należy również postrzegać to, że na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej Sejmu RP zostały zgłoszone poprawki do projektu ustawy (19 poprawek) zasadniczo wykraczające poza materię projektu. Poprawki te dotyczyły m. in. wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału, występowania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału z wnioskiem do Sejmu o złożenie sędziego

z urzędu, ustanowienia kompetencji Zgromadzenia Ogólnego do przygotowania wniosku do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału, uchylecia kilkunastu przepisów dotychczas obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Rozwiązania te w ogóle nie były poddane pierwszemu czytaniu. Ponadto poprawki te włączały organy władzy wykonawczej (Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości) w procedurę wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów Trybunału.

Ten sposób stanowienia prawa narusza zdaniem Rzecznika art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Kontrola procesu legislacyjnego z punktu widzenia art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP polega na stwierdzeniu, czy odbyły się trzy czytania tego samego projektu ustawy oraz czy poprawki wniesione przez podmiot uprawniony są zgodne z wymogami określonymi przez Konstytucję. Wymóg trzech czytań oraz wymogi dotyczące poprawek związane są ściśle z respektowaniem tożsamości projektu ustawy, który winien przejść drogę trzech czytań i zachować swoją materialną tożsamość, określoną przez materialny zakres projektu ustawy oraz jego cele. Tożsamości tej nie mogą w szczególności naruszyć poprawki, które w zakresie wynikającym z materii procedowanej ustawy, wychodzą poza funkcje poprawki do tego projektu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt K 53/07, OTK z 2009 r. Nr 3/A, poz. 27). Poprawki, polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny zatem pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym konieczne jest, by relacja ta miała wymiar nie tylko formalny, ale także merytoryczny, tzn. konkretne poprawki dotyczące projektu powinny odpowiednio wiązać się z jego treścią, a więc zmierzać do modyfikacji projektu, a nie do stworzenia nowego projektu (wyrok z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08, OTK z 2009 r. Nr 4/A, poz. 49).

Powyższych warunków nie spełniają poprawki zgłoszone w trakcie prac w Komisji Ustawodawczej, dotyczyły one bowiem materii, która w ogóle nie była objęta pierwotnym projektem ustawy. Materia ta stanowiła więc nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu, nie przeszła więc ona trzech czytań zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP i wykraczała poza zakres poprawki wyznaczony art. 119 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto, materia ta polegająca na włączeniu organów władzy wykonawczej, w tym Prezydenta RP, jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP) w postępowania dyscyplinarne dotyczące sędziów Trybunału, nie była z tymi organami konsultowana. W tym zakresie ustawa jest więc także niezgodna z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

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

Zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu Sejmu RP, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, a także przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie spełniało tych warunków. Nie przedstawiało ono bowiem rzeczywistego celu wprowadzenia ustawy, którym wcale nie była potrzeba podniesienia

rangi orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, czy też usprawienia postępowań przed tym organem, lecz raczej chęć sparaliżowania jego działalności. Cel ten sam w sobie, nie jest konstytucyjnie legitymowany.

Z art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu RP wynika także, że uzasadnienie projektu powinno przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Uzasadnienie projektu poza ogólnym stwierdzeniem, że „ustawa wywołuje pozytywne skutki społeczne i gospodarcze”, nie zawiera rozwinięcia tego stwierdzenia. Tymczasem jedynym zauważalnym skutkiem społecznym wniesienia tego projektu było pogłębienie kryzysu wokół konstytucyjnego organu, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Innym skutkiem społecznym będzie zaś wydłużenie czasu oczekiwania obywateli na rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Nie sposób tych skutków zakwalifikować do kategorii pozytywnych skutków społecznych.

Stosownie do art. 34 ust. 2 pkt 7 Regulaminu Sejmu RP uzasadnienie powinno zawierać również oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Oświadczenie takie zawierał projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jednak oświadczenie to nie odpowiada rzeczywistemu stanowi rzeczy. W wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15), podzielając w tym zakresie pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „problematyka Trybunału Konstytucyjnego – wbrew temu, co zostało wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy – jest objęta prawem Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny, tak jak każdy inny sąd, jest uprawniony na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47) do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości

Unii Europejskiej. Z tego uprawnienia TK w ostatnim czasie skorzystał, występując z pytaniem prejudycjalnym w sprawie o sygn. K 61/13 (zob. postanowienie TK z 7 lipca 2015 r., sygn. K 61/13). Każda zmiana prawa, która w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy ustroju TK oraz statusu jego sędziów, ma znacznie dla oceny tego, czy TK jest sądem w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i tym samym, czy jest uprawniony do występowania z pytaniem prejudycjalnym. Z uwagi na konieczność uwzględnienia owego kontekstu europejskiego zmiany prawa dotyczącego TK nie powinny być dokonywane pochopnie.”

Z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP wynika także, że uzasadnienie projektu ustawy powinno przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku projektów poselskich, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Taką odrębną ustawą w tym zakresie jest ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.). Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy do kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie. Natomiast z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499 ze zm.) wynika, że Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej powołanym do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw, w zakresie w jakim uzna to za stosowne.

Materia objęta procedurą legislacyjną wiąże się w sposób bezpośredni z funkcjonowaniem sądów i dotyczy sądownictwa. W wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa gwarantuje „KRS prawo opiniowania aktów normatywnych dotyczących wszystkich sędziów, a zatem także sędziów TK, a to z uwagi na związek tej materii z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów.”

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przed skierowaniem do pierwszego czytania został skierowany do konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa oraz Sądem Najwyższym. Jednak już liczne poprawki do tego projektu wniesione na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej wykraczające w sposób niewątpliwy poza pierwotną materię projektu, a dotyczące tak istotnych spraw z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej, jak wszczęcie wobec sędziego postępowania dyscyplinarnego, złożenie sędziego z urzędu czy wygaśnięcie mandatu sędziego, nie zostały poddane konsultacjom z Krajową Radą Sądownictwa oraz z Sądem Najwyższym.

W wyroku z dnia 28 listopada 2007 r. (sygn. akt K 39/07, OTK z 2007 r. Nr 10/A, poz. 129) Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie stwierdził, że jeżeli poprawki wnoszone w trakcie prac sejmowych wykraczają poza pierwotny zakres treściowy projektu tak, że przekształcają charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to – niezależnie od oceny, czy pozostaje to jeszcze w granicach wyznaczonych przez art. 118 ust. 1 Konstytucji RP – może to uaktualniać obowiązek uzyskania opinii uprawnionych podmiotów na ten temat. Jeżeli bowiem zakres treściowy poprawki jest na tyle autonomiczny i odrębny od pierwotnego tekstu projektu, że podmiot opiniujący nie miał żadnych racjonalnych przesłanek, aby przewidywać, że zakres ustawy obejmie takie nowe materie, to podmiot

opiniujący nie mógł też zająć stanowiska wobec tych materii. Z kolei w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „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 opinii 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. (...) 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 TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).”

Poprawki wniesione podczas prac w Komisji Ustawodawczej nie zostały jednak – jak już wskazano – poddane konsultacjom z Krajową Radą Sądownictwa i z Sądem Najwyższym, co stanowi naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz naruszenie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym.

W toku prac ustawodawczych zrezygnowano także z 7-dniowego terminu, który powinien upłynąć od momentu doręczenia posłom druku projektu ustawy do momentu pierwszego czytania projektu (art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu RP) oraz od momentu doręczenia posłom sprawozdania komisji do momentu przystąpienia do drugiego czytania (art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15), „szybkość postępowania ustawodawczego (...)”

sama w sobie nie przesądza o niekonstytucyjności ustawy z uwagi na wadliwy tryb jej uchwalenia. Parlament w ramach przyznanej mu autonomii ma bowiem swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych. Trybunał pragnie jednak podkreślić, że swoboda ta ograniczona jest sformułowanym w art. 119 ust. 1 Konstytucji wymogiem rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach. Rozpatrzenie oznacza merytoryczną analizę projektu ustawy, która z kolei wymaga odpowiednich ram czasowych dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Pewne wskazówki co do ustaw, które nie powinny być uchwalane pospiesznie, wynikają z Konstytucji. Zgodnie z jej art. 123 w trybie pilnym nie można rozpatrywać rządowych projektów ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.”

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich szybkość postępowania ustawodawczego w tym przypadku przełożyła się na to, że projekt ustawy nie został poddany merytorycznej analizie. Świadczy o tym sposób, w jaki zostały potraktowane krytyczne uwagi do tego projektu zgłoszone przez uprawnione podmioty. Projektodawcy w ogóle nie podjęli merytorycznej debaty na temat tych uwag zawierających przecież najcięższe zarzuty, tj. zarzuty dotyczące niekonstytucyjności projektowanych rozwiązań. Ten sposób stanowienia prawa nie tylko stanowi naruszenie Regulaminu Sejmu RP, lecz stanowi również naruszenie roty ślubowania poselskiego, według której poseł zobowiązany jest przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 104 ust. 2 Konstytucji RP).

W kontekście zasygnalizowanych naruszeń prawa w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stwierdzić należy, że Trybunał Konstytucyjny może badać nie tylko merytoryczną treść aktu normatywnego, ale także tryb

jego wydania. Nie chodzi przy tym wyłącznie o tryb określony w ustawie, ale również o tryb wydania aktu normatywnego określony w innych aktach prawnych, w tym w Regulaminie Sejmu RP. W niniejszej sprawie nastąpiła kumulacja naruszeń Regulaminu Sejmu RP w trakcie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jednocześnie nastąpiło naruszenie dwóch ustaw regulujących udział konstytucyjnych organów państwa w procesie legislacyjnym. Kumulacja tych naruszeń, prowadzi do wniosku, że zakwestionowana ustawa została uchwalona z mającym swój konstytucyjny wymiar naruszeniem porządku obrad Sejmu. Uzasadnia to zarzut, że ustawa ta jest niezgodna z art. 112 Konstytucji RP.

Naruszenie procedury ustanawiania aktu normatywnego prowadzi także do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie z jej treścią organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta ma zastosowanie także do organów władzy ustawodawczej. W związku z tym naruszenie Regulaminu Sejmu RP oraz ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa prowadzi także do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności.

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

Niezgodność art. 1 pkt 2, pkt 7 i 8 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 173 w związku z art. 10, z art. 180 ust. 2 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.

Stosownie do art. 8 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego należało stwierdzanie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału. Przypadki, w których Zgromadzenie Ogólne może stwierdzić wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału określał natomiast art. 36 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przy czym, w przypadku śmierci sędziego Trybunału wygaśnięcie mandatu stwierdzał Prezes Trybunału w drodze postanowienia (art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego następowało więc w obrębie samego Trybunału Konstytucyjnego i czynili to sędziowie Trybunału.

Ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 1 pkt 2) nadała nowe brzmienie art. 8 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie nowym brzmieniem art. 8 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy przygotowanie wniosku do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału w przypadkach określonych w art. 36 ust. 1. Z dodanego art. 1 pkt 7 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym art. 31a wynika natomiast, że w szczególnie rażących przypadkach Zgromadzenie Ogólne występuje do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego Trybunału (ust. 1). Zgromadzenie Ogólne może podjąć uchwałę lub złożyć wnioski w sprawie, o której stanowi ust. 1, także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku (ust. 2).

Z kolei art. 1 pkt 8 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nadał nowe brzmienie art. 36 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z aktualną treścią art. 36 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału następuje przed upływem kadencji w przypadku:

- 1) śmierci sędziego Trybunału;

- 2) zrzeczenia się przez sędziego Trybunału urzędu;
- 3) skazania sędziego Trybunału prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) złożenia 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 wyjaśniającego (art. 36 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Zakwestionowane przepisy art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wprowadzają w stosunku do dotychczas obowiązującego stanu prawnego zasadnicze zmiany w procedurze stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Przede wszystkim, to Sejm ma decydować ostatecznie o wygaśnięciu mandatu sędziego. W procedurę stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego mogą ponadto jako organy wnioskujące zostać włączone organy władzy wykonawczej, tj. Prezydent RP oraz Minister Sprawiedliwości.

Tego typu rozwiązanie w sposób oczywisty – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – godzi w zasadę niezależności Trybunału Konstytucyjnego i zasadę niezawisłości jego sędziów. Zgodnie z art. 173 Konstytucji RP sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. W myśl zaś art. 10 ust. 1 Konstytucji RP ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP). Z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP wynika natomiast, że

sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji.

Zagadnienie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów należy zaś postrzegać z perspektywy realizacji przez ten organ obowiązków w zakresie ochrony praw jednostki. W polskim systemie prawnym jednym z konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw jednostki jest skarga konstytucyjna kierowana do Trybunału Konstytucyjnego. Z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Z punktu widzenia skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw jednostki szczególnego znaczenia nabiera zasada niezależności i niezawisłości organu i osób rozpoznających ten środek. Tylko bowiem niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej organ może skutecznie chronić prawa jednostki.

Zagadnienie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów zostało obszernie ujęte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „oddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz ma zapewnić sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ Trybunał

Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji. Odrębność i niezależność Trybunału, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie tego organu od innych władz, tak aby zapewnić mu pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co znaczy, że powinny być mu zapewnione mechanizmy do samodzielnego działania, a także jako odrębność funkcjonalną, co znaczy, że na sposób realizacji jego kompetencji nie będą miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą zatem wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 oraz z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).”

Zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego określona w art. 173 Konstytucji RP pozostaje w ścisłym związku z zasadą niezawisłości jego sędziów (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP). Zasady te wykluczają oddziaływanie innych organów władzy publicznej na działalność orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. Niezawisłość sędziowska oznacza brak uzależnienia sędziego w jego działalności orzeczniczej od innych czynników niż te, które są określone w prawie. We wskazanym już wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „niezawisłość sędziowska, w tym

niezawisłość sędziów Trybunału, obejmuje wiele elementów, a mianowicie: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność od organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od czynników politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego. Niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, a konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).”

Wskazanych powyżej gwarancji niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów nie zapewniają rozwiązania wprowadzone art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Upoważnienie przez ustawodawcę organów władzy wykonawczej (Prezydenta RP, Ministra Sprawiedliwości) do kierowania wniosków do Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału o wszczęcie w szczególnie rażących przypadkach procedury złożenia z urzędu sędziego Trybunału może stanowić formę niedopuszczalnego z punktu widzenia Konstytucji RP nacisku organów politycznych wywieranych na sędziego. Sędzia konstytucyjny bada przecież zgodność z Konstytucją przepisów prawa wydawanych przez te organy.

Również powierzenie Sejmowi ostatecznego orzekania o wygaśnięciu mandatu sędziego narusza zasadę niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów. Sędziowie Trybunału badają zgodność ustaw z Konstytucją, dlatego też rozstrzygający głos Sejmu w sprawie wygaśnięcia mandatu sędziego musi być postrzygany z tej perspektywy jako forma niedopuszczalnej presji wywieranej na sędziego. Oto bowiem

sam „podsądny” będzie mógł decydować ostatecznie o losach sędziego orzekającego w jego sprawie.

Relacje pomiędzy Sejmem a sędzią Trybunału Konstytucyjnego zostały w sposób wyczerpujący określone w Konstytucji i sprowadzają się one wyłącznie do wyboru danej osoby na sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP). Potwierdza to także treść art. 196 Konstytucji RP, który wszelkie czynności w zakresie dotyczących immunitetu sędziego Trybunału Konstytucyjnego powierza samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu bądź też jego Prezesowi. Ustawodawca nie został zaś upoważniony przez Konstytucję do poszerzania tych relacji, gdyż art. 197 Konstytucji RP zawiera wyłącznie upoważnienie do uregulowania w ustawie organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem. Oznacza to, że z punktu widzenia Konstytucji kwestia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego stanowi wewnętrzną sprawę samego Trybunału i może być ona rozstrzygana wyłącznie przez organy Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym są niezgodne z art. 173 w zw. z art. 10 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że powierzają Sejmowi oraz organom władzy wykonawczej w sposób naruszający zasadę niezależności i niezawisłości uprawnienia do ingerowania w skład osobowy Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym są także niezgodne z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP. Stosownie do art. 180 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie są nieusuwalni. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić

jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 2 Konstytucji RP). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z uwzględnieniem zasady kadencyjności wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP gwarancje nieusuwalności mają zastosowanie także do sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Według M. Zubika (por. „Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego”, Warszawa 2011, s. 23) „w stosunku do sądów i obu trybunałów w równym stopniu ustrojodawca formułuje zasadę ich odrębności i niezależności od innych władz (art. 173) oraz tradycyjną w Polsce zasadę wydawania wyroków w imieniu państwa – Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174), a nie suwerena – Narodu. W pozostałym zakresie regulacje odnoszące się do obu członów władzy sądowniczej są już oddzielne. Jednak nawet w tym zakresie nic nie stoi na przeszkodzie, aby niektóre przepisy, jak choćby dotyczące sędziów (np. art. 180 ust. 1 czy 2), co najmniej odpowiednio stosować do sędziów Trybunału, oczywiście z uwzględnieniem zmian wynikających ze szczegółowych regulacji konstytucyjnych, jak np. kadencyjność sędziów Trybunału – art. 194. Konstytucja i ustawa o TK poszły w kierunku nadania Trybunałowi wszelkich cech organizacyjnych, a niekiedy i funkcjonalnych, typowych dla <<sądu>> w znaczeniu materialnym. Przepisy przyznały mu niezależność, czy wręcz separację, od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a także gwarancje instytucjonalne związane ze statusem jego członków, dające możliwość zapewnienia im niezawisłości i bezstronności. W tym świetle Trybunał Konstytucyjny w pełni spełnia kryteria stawiane, zarówno przez Konstytucję jak i prawo międzynarodowe wyznaczające standardy ochrony praw człowieka, <<sądom>>. Jest to bowiem organ określony prawem, odrębny i niezależny od innych władz (art. 173 Konstytucji), jego

członkowie są niezawisli, bezstronni (por. art. 195 ust. 1 Konstytucji), a także nieusuwalni (przez okres kadencji).”

Stosowanie art. 180 ust. 2 Konstytucji RP do sędziów Trybunału Konstytucyjnego (por. w tym zakresie także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15) powoduje, że złożenie sędziego Trybunału z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu, w tym przypadku orzeczenia wydanego przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z regułą wynikającą z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP żaden organ spoza kręgu organów władzy sądowniczej nie może więc orzekać o złożeniu sędziego z urzędu. Dlatego też upoważnienie przez ustawodawcę Sejmu do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału pozostaje w oczywistej kolizji z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP.

Niezgodność art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z dotychczasową treścią art. 10 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Zgromadzenie Ogółe Sędziów Trybunału podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału, chyba że ustawa przewiduje inną większość. Art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nadał nowe brzmienie art. 10 ust. 1. Zgodnie z jego treścią Zgromadzenie Ogółe podejmuje uchwały większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Rozwiązanie wprowadzone przez art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest dysfunkcyjne i może sparaliżować jakąkolwiek działalność

Trybunału Konstytucyjnego. Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy m. in. uchwalanie regulaminu Trybunału (art. 8 pkt 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), uchwalanie statutu Biura Trybunału (art. 8 pkt 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), czy też uchwalanie projektu dochodów i wydatków Trybunału (art. 8 pkt 8 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Wprowadzenie kwalifikowanej większości 2/3 głosów w połączeniu z wymogiem podejmowania przez Zgromadzenie Ogólne uchwał w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału może uniemożliwić podjęcie takich uchwał. Długotrwała choroba bądź też inne przeszkody uniemożliwiające udział w Zgromadzeniu Ogólnym więcej niż dwóch sędziów mogą spowodować w rezultacie, że nie zostanie uchwalony projekt dochodów i wydatków Trybunału. Nie zostaną więc dochowane terminy budżetowe wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), co może w praktyce sparaliżować działalność Trybunału Konstytucyjnego. Także sam wymóg podejmowania przez Zgromadzenie Ogólne uchwał większością 2/3 głosów może uniemożliwić w praktyce podjęcie takiej uchwały, przyczyniając się do destabilizacji pracy tego organu konstytucyjnego.

Elementem demokratycznego państwa prawnego są zasady poprawnej legislacji, określane także mianem przyzwoitej legislacji. Zasada ta wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK z 2000 r. Nr 1, poz. 2; wyrok z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK z 2001 r. Nr 3, poz. 51; wyrok z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00, OTK z 2001 r. Nr 7, poz. 217; wyrok z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01, OTK z 2002 r. Nr 2/A, poz. 17; wyrok z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK z 2003 r. Nr 2/A, poz. 13; wyrok z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. akt K 1/05, OTK z 2006 r. Nr 2/A, poz. 18).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie zajmuje stanowisko, że z zasady państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W wyroku z dnia 28 października 2007 r. (sygn. akt P 28/07, OTK z 2007 r. Nr 9/A, poz. 106) Trybunał Konstytucyjny w kontekście zasady poprawnej legislacji stwierdził ponadto, że „poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzenie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji.”

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym narusza tak rozumianą zasadę poprawnej legislacji. Wprowadza on bowiem do obrotu prawnego regulację, która godzi w sprawność podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie jest nie tylko ze wskazanych powyżej powodów dysfunkcyjne, lecz może również w skrajnych przypadkach prowadzić do paraliżu działania konstytucyjnego organu.

Niezgodność art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 173 w związku z art. 10 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym sędzia Trybunału 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. Dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym art. 28a stanowi zaś, że postępowanie dyscyplinarne można wszcząć także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 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.

Również i w tym przypadku rozwiązanie wprowadzone art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym narusza konstytucyjne gwarancje niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości sędziów Trybunału. Jak już wskazano, wyposażenie przez ustawodawcę organów władzy wykonawczej, jakimi są Prezydent RP oraz Minister Sprawiedliwości, w uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału, zakłada powstanie relacji zależności od organów pozasądowych. Zakłada także wpływanie czynników politycznych na wykonywanie mandatu sędziego przez sędziego Trybunału. Tymczasem sędzia konstytucyjny, do którego zadań należy również ocena z punktu widzenia zgodności z Konstytucją i ustawami aktów normatywnych wydawanych przez Prezydenta RP oraz

Ministra Sprawiedliwości, zostaje narażony na możliwość reakcji ze strony tych organów, reakcji polegającej na żądaniu wszczęcia wobec niego postępowania dyscyplinarnego.

Powyższej oceny nie zmienia fakt, że o zasadności wniosku w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego każdorazowo decyduje Prezes Trybunału. Publiczna ocena postępowania sędziego wyrażona w sformalizowanej procedurze przez Prezydenta RP czy też Ministra Sprawiedliwości w sposób niewątpliwy wpływa bowiem na postrzeganie danego sędziego przez społeczeństwo, wpływa także na postrzeganie działalności orzeczniczej tego sędziego. Wszczęta w ten sposób procedura, nawet jeśli okaże się z punktu widzenia Prezesa Trybunału całkowicie nieuzasadniona, może w konsekwencji podważać wiarygodność sędziego, a finalnie także wiarygodność samego Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawione ustalenia dostatecznie uzasadniają zarzut, że art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z art. 173 w zw. z art. 10 i z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.

Niezgodność art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1, art. 122 ust. 3 zd. 1 i art. 188 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przepisy art. 44 ust. 1-3 tej ustawy określały składy, w których orzeka Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał orzekał:

- 1) w pełnym składzie w sprawach:

- a) zgodności ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją z Konstytucją,
 - b) stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
 - c) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
 - d) sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
 - e) w których skład orzekający Trybunału zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie,
 - f) o szczególnej zawichości lub doniosłości;
- 2) w składzie pięciu sędziów Trybunału w sprawach zgodności:
- a) ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
 - b) ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- 3) w składzie trzech sędziów Trybunału w sprawach:
- a) zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami,
 - b) zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami,
 - c) 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,

d) wyłączenia sędziego.

O uznaniu sprawy za szczególnie zawiłą albo o szczególnej doniosłości rozstrzygał Prezes Trybunału z własnej inicjatywy lub na wniosek składu orzekającego, przy czym do spraw o szczególnej doniosłości należały takie, w których rozstrzygnięcie mogło wiązać się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej (art. 44 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Ponadto, orzekanie w pełnym składzie wymagało udziału co najmniej dziewięciu sędziów Trybunału (art. 44 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Powyższe zasady orzekania przez Trybunał Konstytucyjny zostały radykalnie zmienione przez art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który nadał nowe brzmienie przepisom art. 44 ust. 1-3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Po dokonanych zmianach w myśl art. 44 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym 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 biegu lub odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej oraz wnioskowi podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-3 Konstytucji;
 - b) wyłączenia sędziego.

Ponadto, 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 (znowelizowany art. 44 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału (znowelizowany art. 44 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

O ile więc przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego determinowany był przedmiotem orzekania, to nowe przepisy zasadniczo uzależniają skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego od tego, kto kieruje sprawę do Trybunału. Czynią one ponadto zasadą orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, wyjątkiem jest natomiast merytoryczne orzekanie w zwykłym składzie, który liczy 7 sędziów. Orzekanie w pełnym składzie wymaga ponadto udziału co najmniej 13 sędziów.

Zmiany dokonane art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w praktyce prowadzą do tego, że wnioski uprawnionych podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP nawet, jeśli dotyczą aktu prawnego tak niskiej rangi jak zarządzenie ministra, będą rozpoznawane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast 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 rozpoznawał zgodność rozporządzenia ministra z Konstytucją, zaś sędzia sądu rejonowego jednoosobowo będzie mógł odmówić, odwołując się do treści art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, stosowania tego rozporządzenia.

Z punktu widzenia Rzecznika Praw Obywatelskich istotne jest też to, że w wielu sprawach dotyczących ochrony praw jednostki, to Rzecznik będzie w istocie ustalał skład orzekający w jego sprawie. Powołanie jako wyłącznego wzorca kontroli ustawy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności spowoduje bowiem, że wniosek dotyczący prawa do życia (art. 2 Konwencji), zakazu tortur (art. 3 Konwencji), prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5 Konwencji), prawa do sądu (art. 6 Konwencji), zakazu karania bez podstawy prawnej (art. 7 Konwencji), prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 Konwencji), wolności sumienia i wyznania (art. 9 Konwencji), wolności słowa (art. 10 Konwencji), wolności zgromadzeń i stowarzyszania się (art. 11 Konwencji) zostanie rozpoznany przez zwykły skład orzekający (znowelizowany art. 44 ust. 2 lit. b ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Powołanie jako wzorców kontroli zasadniczo zbieżnych w swojej treści z Europejską Konwencją przepisów Konstytucji RP dotyczących ochrony życia (art. 38), zakazu tortur (art. 40), wolności osobistej (art. 41), prawa do sądu (art. 45), zakazu karania bez podstawy prawnej (art. 42 ust. 1), prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego (art. 47), wolności sumienia i religii (art. 53), wolności słowa (art. 54), wolności zgromadzeń i zrzeszania się (art. 57 i art. 58) spowoduje, że sprawa będzie rozpoznawana przez pełen skład Trybunału Konstytucyjnego.

Wreszcie, wprowadzenie jako reguły orzekania w pełnym składzie w sposób oczywisty wydłuży czas rozpoznawania spraw przez Trybunał Konstytucyjny, a w niektórych przypadkach w ogóle uniemożliwi wykonywanie przez ten organ swoich konstytucyjnych obowiązków. 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 sprawie rozporządzenia.

Z kolei wymaganie ustawodawcy, aby orzekanie w pełnym składzie następowało z udziałem co najmniej 13 sędziów – jak już wskazano – może uniemożliwić wydanie jakiegokolwiek orzeczenia. Ilustrację tego stwierdzenia stanowi niedawno rozpoznawana przez Trybunał Konstytucyjny sprawa o sygn. akt K 34/15, w której postanowieniem z dnia 30 listopada 2015 r. Trybunał wyłączył trzech sędziów z udziału w postępowaniu. Wprowadzona w tym zakresie regulacja w sposób oczywisty doprowadzi więc do sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny nie będzie mógł w ogóle wypełniać swoich konstytucyjnych obowiązków.

Mając na uwadze powyższe – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinien zostać poddany kontroli z punktu widzenia jego zgodności z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie powiązany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak już wskazano, niezgodne z zasadą poprawnej legislacji jest wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów, które tworzą regulacje niekonsekwentne i nie dające się w racjonalny sposób wytłumaczyć. Takie regulacje wprowadził zaś art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Regulacje te są chaotyczne i przypadkowe, nie dają się też pogodzić z podstawowymi zasadami logiki. Pod hasłem naprawy i usprawnienia działania Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca wprowadził regulacje, które nie tylko pogorszą sprawność działania

Trybunału, lecz wręcz w określonych i przedstawionych wyżej sytuacjach, uniemożliwią mu działalność orzeczniczą. Ta dowolność i przypadkowość regulacji stanowi złamanie zasady poprawnej legislacji. Obowiązkiem ustawodawcy jest tworzenie warunków do efektywnego wykonywania konstytucyjnych obowiązków przez Trybunał Konstytucyjny, a nie podejmowanie działań zmierzających w końcowym efekcie do zaprzestania wykonywania przez ten organ swojej podstawowej funkcji w postaci ochrony Konstytucji.

Rozwiązania wprowadzone art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinny zostać ponadto poddane ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 188 Konstytucji RP. Z treści tego przepisu konstytucyjnego wynika, że Trybunał Konstytucyjny „orzeka” w sprawach wymienionych pkt 1-5. Stąd też określony w ustawie tryb postępowania przez Trybunałem musi umożliwiać mu orzekanie w tych sprawach. Jak wskazuje zaś przykład wyłączenia trzech sędziów Trybunału, znowelizowane przepisy w ogóle mogą uniemożliwić wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Jeszcze ostrzej ten problem rysuje się w przypadku badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności ustawy z Konstytucją w trybie kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP). Brak orzeczenia w tym przypadku spowoduje, że cała ustawa uchwalona przez parlament nie będzie mogła wejść w życie. Prowadzi to do wniosku, że kwestionowany art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest również niezgodny z art. 188 Konstytucji RP, gdyż w określonych sytuacjach może prowadzić do zaniechania przez Trybunał Konstytucyjny realizacji swojej podstawowej konstytucyjnej funkcji.

Art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest także niezgodny z art. 122 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP, stanowiącym, że przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z

wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją. Konstytucyjna prerogatywa Prezydenta Rzeczypospolitej może jednak zostać zniweczona, jeśli Trybunał Konstytucyjny – jak już wskazano powyżej - nie będzie mógł skompletować wymaganego przez ustawodawcę pełnego składu do rozpatrzenia wniosku Prezydenta.

Wprowadzając zmiany dotyczące orzekania przez Trybunał Konstytucyjny ustawodawca musi ponadto respektować konstytucyjne prawa jednostki, przede wszystkim konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z treścią tego prawa, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W kontekście Trybunału Konstytucyjnego realizację tego prawa należy postrzegać przede wszystkim przez pryzmat pytań prawnych przedstawianych temu organowi przez sądy powszechne, Sąd Najwyższy oraz sądy administracyjne. Stosownie do art. 193 Konstytucji RP każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego sąd zawiesza postępowanie w sprawie. Czas oczekiwania na podjęcie rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w bezpośredni sposób przekłada się w związku z tym na czas rozpatrywania sprawy przez sąd. W związku z tym obowiązkiem ustawodawcy jest podejmowanie wszelkich działań, które właśnie z uwagi na zawisłość sprawy przed sądem, umożliwią sprawne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego sądu. Tylko w ten sposób sprawa przed sądem zostanie rozpoznana w rozsądnym terminie. Wprowadzone art. 1 pkt 9 ustawy

o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym regulacje – jak już wskazano – wydłużą czas rozpoznawania spraw, w tym pytań prawnych, przez Trybunał Konstytucyjny. Z punktu widzenia standardu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oznacza to, że sprawy te nie będą rozpoznawane przez sądy bez nieuzasadnionej zwłoki. Bezpośrednią przyczynę tej zwłoki będą zaś stanowić decyzje podjęte przez ustawodawcę. Uzasadnia to zarzut, że art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest również niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowany art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powinien także podlegać ocenie z punktu widzenia jego zgodności z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Karta ta zgodnie z jej preambułą potwierdza, przy poszanowaniu kompetencji i zadań Unii oraz zasady pomocniczości, prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państw Członkowskim, Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Do interpretowania postanowień Karty uprawnione są zaś sądy Unii i Państw Członkowskich.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie, która ma taką samą moc prawną jak traktaty. Karta stanowi więc część prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty, jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują prawo Unii. Analizując ten przepis wskazać należy na trzy

sytuacje. Po pierwsze, chodzi tutaj o sytuacje, w których w sposób stosunkowo oczywisty można stwierdzić, że Państwo Członkowskie wykonuje zadania wynikające z prawa Unii Europejskiej, w szczególności dokonuje implementacji dyrektyw unijnych, działa jako organ wykonawczy w odniesieniu do przepisów europejskich, podejmuje działania wynikające wprost z przepisów Unii Europejskiej. W takich sytuacjach Państwo Członkowskie powinno przestrzegać Karty. Po drugie, Karta będzie miała zastosowanie w tzw. sytuacjach derogacyjnych. Chodzi o sytuacje, w których Państwa Członkowskie czynią odstępstwa od rynkowych reguł unijnych w granicach dopuszczalnych przepisami prawa Unii Europejskiej (sytuacje te zwane są tzw. linią *ERT* – wyrok TS z 18.07.1991 r. w sprawie C-260/89, *Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogen Prossopikou przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis i Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellas i innym*, EU:C:1991:254, ECR 1991, s. I-2955). Po trzecie, Karta będzie mogła zostać relewantnie powołana w przypadkach innych związków z prawem unijnym. Przy czym kategoria tych sytuacji jest najtrudniejsza do zdefiniowania z uwagi m. in. na niejednoznaczność orzecznictwa w przedmiocie wagi i ścisłości związku (łącznika), jaki musi występować w danej sytuacji. Warto w tym miejscu przywołać opinię Rzecznik Generalnej E. Sharpston (opinia z 22.05.2008 r. w sprawie C-427/06, *Birgit Bartsch przeciwko Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, EU:C:2008:297, Zb. Orz. 2008, s. I-7245, pkt 69) stwierdzającej w tym kontekście sytuację, w której „przepis prawa krajowego będący przedmiotem sporu (...) powinien wchodzić w zakres prawa wspólnotowego na tej podstawie, że dana szczegółowa norma materialna prawa wspólnotowego ma zastosowanie w określonym stanie faktycznym.”

Polska działając w zakresie tak rozumianego – jak wskazano powyżej - zastosowania prawa Unii Europejskiej jest również zobowiązana do przestrzegania postanowień Karty. Z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2011 r. (sprawy C-411/10 i C-493/10 *N. S. przeciwko Secretary of State the Home Department i M. E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform*) wynika bowiem wyraźnie, że Rzeczpospolita Polska nie jest zwolniona – w zakresie stosowania prawa Unii Europejskiej – z obowiązku przestrzegania postanowień Karty.

Nie ulega zaś wątpliwości, że obecnie istotny segment polskiego prawa wewnętrznego oparty jest na prawie Unii Europejskiej. Sądy krajowe są w zakresie stosowania tego prawa sądami europejskimi, to im bowiem zgodnie z zasadą subsydiarności, powierzono kompetencję ogólną do rozstrzygania sporów o stosowanie prawa Unii Europejskiej. Stąd też postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym inicjowane pytaniami prawnymi sądów pozostającymi w związku z prawem unijnym niewątpliwie wchodzą również w tak rozumiany zakres stosowania prawa europejskiego. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny dopuścił poddanie aktu prawa pochodnego Unii Europejskiej kontroli w trybie skargi konstytucyjnej (wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09, OTK z 2011 r. Nr 9/A, poz. 97). Oznacza to, że w tych sprawach znajduje zastosowanie także art. 47 Karty. Stanowi on, że każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Każdy ma więc prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

Powyżej wskazano, że zmiany wprowadzone art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym prowadzą do tego, że sprawa, w której sąd zwraca się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego nie zostanie rozpatrzona przez sąd w rozsądnym terminie. Zmiany te w efekcie prowadzą więc także do naruszenia art. 47 Karty.

Niezgodność art. 1 pkt 10 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Art. 1 pkt 10 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że w art. 80 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu: „2. Terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału”. Według brzmienia dodanego do art. 80 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ust. 2 wprowadzona reguła rozpoznawania według kolejności wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wniosków, nie dotyczy więc skarg konstytucyjnych i pytań prawnych. Te środki zaskarżenia mogą więc zostać z pozoru rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny z pominięciem kolejności wpływu. Jednakże ustawodawca powiązał termin rozpraw (posiedzeń niejawnych), na których rozpoznawane są wnioski, nie z kolejnością wpływu tych wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, lecz z kolejnością wpływu spraw (a więc także skarg konstytucyjnych i pytań prawnych) do Trybunału. Naruszeniem art. 80 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym byłaby więc sytuacja, w której sprawa zainicjowana pytaniem prawnym (skargą konstytucyjną) zostałaby rozpoznana na rozprawie

z pominięciem tak ustalonej przez ustawodawcę kolejności, a więc kolejności wpływu spraw do Trybunału. Art. 80 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawiera w związku z tym w swojej treści wewnętrzną sprzeczność. Z jednej strony, jak się wydaje, intencją ustawodawcy było, aby pytania prawne sądów i skargi konstytucyjne były rozpoznawane poza kolejnością wpływu. Z drugiej zaś strony realizacja tej intencji poprzez nieudolną redakcję przepisu nie jest możliwa. Terminy rozpraw (posiedzeń niejawnych) muszą bowiem być wyznaczane według kolejności wpływu wszystkich spraw do Trybunału Konstytucyjnego. Już ta wewnętrzna sprzeczność zawarta w treści dodanego art. 1 pkt 10 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ust. 2 do art. 80 uzasadnia zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji. Zasada ta nakazuje bowiem, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Adresaci ci mogą oczekiwać od ustawodawcy stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości oraz precyzyjnego posługiwania się terminologią właściwą dla danej ustawy. Oznacza to, że w treści kwestionowanego przepisu ustawodawca nie mógł w sposób dowolny posługiwać się określeniami „wniosek” i „sprawa”, określenia te na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie są bowiem, co jest oczywiste, tożsame. Użycie każdego z nich prowadzi więc do odmiennych konsekwencji prawnych, w tym przypadku niezamierzonych przez ustawodawcę.

Niezależnie od tego stwierdzić trzeba, że rozwiązanie polegające na rozpatrywaniu przez Trybunał Konstytucyjny spraw według ich kolejności wpływu jest rozwiązaniem dysfunkcyjnym. Poziom skomplikowania spraw wpływających do Trybunału Konstytucyjnego, jak również problemów prawnych związanych z tymi sprawami, jest

zróżnicowany. Przykładowo, trzydziestoletnie już orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące hierarchicznych relacji zachodzących pomiędzy ustawą a rozporządzeniem powoduje, że poziom skomplikowania spraw dotyczących tego zagadnienia nie jest zbyt duży. Będą one jednak rozpoznawane nie tylko w pełnym składzie Trybunału, lecz także rozprawy w tych sprawach będą wyznaczane według kolejności wpływu. W praktyce skład orzekający, nawet jeśli będzie gotowy do wydania merytorycznego orzeczenia, będzie musiał się z nim wstrzymać do czasu wyznaczenia rozprawy zgodnie z regułą wynikającą ze znowelizowanego art. 80 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Ponadto, nie sposób uznać, że takiego samego zaangażowania i nakładu pracy wymaga sprawa, w której przedmiotem zaskarżenia jest jedna jednostka redakcyjna aktu normatywnego i sprawa, w której przedmiotem zaskarżenia jest kilkanaście czy kilkadziesiąt jednostek redakcyjnych aktu normatywnego.

Zauważyć wreszcie należy, że znowelizowany art. 80 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nakazuje jedynie wyznaczanie terminów rozpraw albo posiedzeń niejawnych według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Nie zobowiązuje natomiast Trybunału Konstytucyjnego do wydawania orzeczeń według kolejności wpływu spraw. Przepis ten może więc być stosowany również i w ten sposób, że natychmiast po wpłynięciu sprawy Trybunał Konstytucyjny wyznaczy rozprawę, a następnie odroczy ją, uznając że sprawa nie jest jeszcze dostatecznie wyjaśniona do wydania orzeczenia. Postępując formalnie zgodnie z regułą zawartą w tym przepisie Trybunał będzie w ten sposób wydawał orzeczenia poza kolejnością wpływu.

Także w stosunku do art. 1 pkt 10 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym aktualizuje się zarzut naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji

RP). Jak już wskazano powyżej, to na ustawodawcy spoczywa prawny obowiązek stworzenia takich reguł proceduralnych, które z uwagi na toczące się postępowania sądowe umożliwią sprawne rozpoznawanie przez Trybunał Konstytucyjny kierowanych do niego pytań prawnych sądów. Niedochowanie tego obowiązku, czy też wręcz tworzenie przepisów prawnych, które utrudniają w tym zakresie sprawność postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym musi zostać uznane za pozostające w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującym jednostce prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Zmiana wprowadzona art. 1 pkt 10 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich osłabia konstytucyjne gwarancje, że sprawa, w której sąd wystąpił z pytaniem prawnym zostanie finalnie rozpoznana bez nieuzasadnionej zwłoki. Będzie ona oczekiwać na wyznaczenie terminu rozprawy, niezależnie od tego, czy skład orzekający będzie gotowy do przeprowadzenia rozprawy i wydania merytorycznego rozstrzygnięcia. Nie zostanie ona w konsekwencji rozpatrzona w rozsądnym terminie, o którym mówi art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, co uzasadnia zarzut, że art. 1 pkt 10 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest również niezgodny z tym wzorcem kontroli.

Niezgodność art. 1 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Stosownie do przepisów art. 87 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją przewodniczący składu orzekającego

wyznacza termin rozprawy oraz zawiadamia o nim uczestników postępowania. Rozprawa nie mogła zaś odbyć się wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie. Wskazany 14-dniowy termin gwarantował, że uczestnicy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z odpowiednim wyprzedzeniem zostaną powiadomieni o rozprawie, tak aby mogli się przygotować do rozprawy i wziąć w niej czynny udział.

Art. 1 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nadał nowe brzmienie ustępowi 2 art. 87 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z tym nowym brzmieniem 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. Ponadto został dodany ust. 2a w brzmieniu: „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 bezpośrednio naruszenia wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela zawartych w rozdziale II Konstytucji;
- 3) w których kontroli podlegają przepisy regulaminu Sejmu lub regulaminu Senatu.”

Wskazana nowelizacja art. 87 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym kilkakrotnie wydłuża okres pomiędzy zawiadomieniem uczestnika postępowania o terminie rozprawy, a jej przeprowadzeniem. W związku z tym trzeba przede wszystkim stwierdzić, że co do zasady postępowanie przez Trybunałem Konstytucyjnym prowadzone jest zgodnie z zasadą pisemności. Oznacza to, że uczestnicy postępowania wymienieni w art. 56 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zobowiązani są przedstawiać swoje stanowiska na piśmie.

Wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne powinny spełniać wymagania przewidziane dla pisma procesowego (art. 60 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Obligatoryjny uczestnik postępowania, w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia zawiadomienia, przedstawia pisemne stanowisko w sprawie (art. 82 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Również Rzecznik Praw Obywatelskich jako fakultatywny uczestnik postępowania zobowiązany jest przedstawić swoje stanowisko na piśmie (art. 82 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Prezes Trybunału w uzasadnionych przypadkach może zaś wyznaczyć uczestnikom postępowania inny termin na przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie (art. 82 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Skoro postępowanie przez Trybunałem Konstytucyjnym toczy się zgodnie z zasadą pisemności, to powstaje proste pytanie, jakim celom ma służyć regulacja prawna przewidująca tak odległe od momentu zawiadomienia uczestników postępowania, terminy przeprowadzania rozpraw. Każdy z uczestników postępowania zna przecież nie tylko swoje argumenty i stanowisko w sprawie, lecz także argumenty i stanowiska innych uczestników postępowania przedstawione i doręczone mu przez Trybunał Konstytucyjny w formie pisemnej. Regulacja wprowadzona kwestionowanym art. 1 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie służy więc z pewnością prawidłowemu przygotowaniu się do rozprawy uczestników postępowania. Rzecznik Praw Obywatelskich od 1988 r. bierze aktywny udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym i nigdy dostrzegł, aby dotychczasowy okres pomiędzy zawiadomieniem o rozprawie a rozprawą w jakikolwiek sposób utrudniał przygotowanie się do rozprawy.

Celem art. 1 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z pewnością nie jest w związku z powyższym wzmocnienie gwarancji procesowych jego uczestników. Proste odczytanie tych przepisów prowadzi do dość oczywistego wniosku, że ich jedynym celem 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.

Zasada poprawnej legislacji polega na stanowieniu przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z zachowaniem należytych standardów aksjologicznych. Trybunał Konstytucyjny został powołany przez ustrojodawcę do badania hierarchicznej zgodności norm prawnych. Wszelkie działania podejmowane przez ustawodawcę powinny służyć zapewnieniu efektywnego wykonywania tego konstytucyjnego obowiązku przez Trybunał Konstytucyjny. Tych założeń aksjologicznych nie realizuje zmiana stanu prawnego wprowadzona art. 1 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Służy ona bowiem *de facto* temu, aby zmniejszyć efektywność działania Trybunału Konstytucyjnego.

W stosunku do art. 1 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym aktualne są również podniesione powyżej w stosunku do innych przepisów nowelizacji zarzuty naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), a w szczególności jego komponentu polegającego na rozpatrywaniu sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Sąd zadający pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu oczekuje, że zostanie ono rozpoznane możliwie najszybciej. Takie też są oczekiwania stron postępowania sądowego. Tymczasem ustawodawca wprowadził rozwiązania, które niweczą te oczekiwania

i prowadzą do zwłoki z rozpoznaniem sprawy przez sąd. Zarzutu tego nie osłabia okoliczność, że Prezes Trybunału może odpowiednio skrócić o połowę terminy określone znowelizowanym art. 87 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nawet po skróceniu tych terminów są one bowiem w dalszym ciągu kilka razy dłuższe niż dotychczasowe terminy. Dlatego art. 1 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest również niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W konsekwencji wprowadzone w tym zakresie zmiany są także niezgodne z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, gdyż uniemożliwiają rozpatrzenie zawisłej przez sądem sprawy w rozsądnym terminie.

Niezgodność art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 189 oraz z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP.

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 99 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym orzeczenie Trybunału zapada większością głosów. Art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nadał nowe brzmienie art. 99 ust. 1. Stosownie do tego nowego brzmienia orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów. Ustawodawca w związku z tym wprowadził zasadę, według której orzeczenia Trybunału, ale tylko te, które są wydawane w pełnym składzie, zapadają większością 2/3 głosów. Ustawa nie rozstrzyga natomiast, jaką większością zapadają orzeczenia Trybunału wydawane w zwykłych składach orzekających. Należy w związku z tym stwierdzić, że w ten sposób ustawodawca milcząco założył, iż materia ta jest regulowana na poziomie Konstytucji. Tak też jest w istocie. Z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP wynika bowiem, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. Jednak właśnie z tego powodu, że 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.

W przypadkach, w których ustrojodawca chciał uzależnić podjęcie decyzji od uzyskania kwalifikowanej większości głosów, dał temu jednoznaczny wyraz w tekście Konstytucji RP (np. w art. 90 ust. 2, art. 98 ust. 3, art. 113, art. 121 ust. 3, art. 122 ust. 5, art. 125 ust. 2, art. 145 ust. 2). Art. 190 ust. 5 Konstytucji RP odwołuje się natomiast do zwykłej większości głosów. Zasada większości jako przesłanka zapadnięcia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oznacza w związku z tym, że może ono być wydane tylko wówczas, gdy większość sędziów zasiadających w składzie orzekającym odda głosy za takim orzeczeniem. Przy czym sędzia Trybunału Konstytucyjnego może oddać głos za bądź przeciw orzeczeniu, nie może natomiast wstrzymać się od głosu (a więc w praktyce nie może wstrzymać się od orzekania). Art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nadając nowe brzmienie art. 99 ust. 1 naruszył tę zasadę, dlatego jest on niezgodny z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP.

Art. 99 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w nowym brzmieniu jest też przepisem całkowicie dysfunkcyjnym. W pełnym składzie Trybunał Konstytucyjny wydaje bowiem nie tylko orzeczenia w trybie kontroli następczej, lecz także w trybie kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP), badając zgodność z Konstytucją ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją. Stąd też brak wymaganej większości 2/3 głosów spowoduje niemożność podjęcia jakiegokolwiek rozstrzygnięcia. Ze znowelizowanego art. 99 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika wyraźnie, że każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wydawane w pełnym

składzie zapada większością 2/3 głosów. Nie ma więc znaczenia, czy jest to orzeczenie o zgodności ustawy z Konstytucją czy też o jej niezgodności z Konstytucją. Dopóki taka większość głosów nie zostanie osiągnięta, nie może zapadnąć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Taka sytuacja w swoich skutkach praktycznych może prowadzić do tego, że brak stosownej większości głosów w Trybunale Konstytucyjnym w ogóle uniemożliwi (i to bez merytorycznego orzekania) wejście w życie ustawy uchwalonej przez parlament.

Art. 99 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą może w konsekwencji prowadzić do tego, że prerogatywa Prezydenta Rzeczypospolitej wynikająca z art. 122 ust. 3 Konstytucji RP zostanie przekształcona w trwałe blokowanie wejścia w życie ustawy uchwalonej przez parlament. Prezydent nie może bowiem odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją. Nie może jednak również podpisać ustawy, w stosunku do której z uwagi na brak w pełnym składzie większości 2/3 głosów, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie może zostać wydane. W takiej sytuacji Prezydent RP jako strażnik Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP) mając rzeczywiste wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją ustawy nie może cofnąć wniosku, zaś Trybunał Konstytucyjny – ze względu na brak wymaganej przez ustawę większości głosów – nie może wydać orzeczenia.

Opisany powyżej stan rzeczy, będący bezpośrednią konsekwencją zmian wprowadzonych art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, narusza art. 122 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadzona tym przepisem zmiana może bowiem prowadzić do sytuacji, w której prerogatywa Prezydenta RP do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją przerodzi się w

uprawnienie do zablokowania (nawet na wiele lat) wejścia w życie ustawy uchwalonej przez parlament.

Art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest również z tych samych powodów niezgodny z art. 133 ust. 2 Konstytucji RP. Z art. 133 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją. Także i w tym przypadku, w razie braku w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego większości 2/3 głosów, nie będzie możliwe wydanie orzeczenia, a więc nie będzie możliwa realizacja konstytucyjnego celu w postaci zbadania zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej przed jej ratyfikowaniem.

Ponadto, zgodnie z art. 189 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Spory też również są rozstrzygane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, a więc ich rozstrzygnięcie będzie wymagało większości 2/3 głosów. Wymagana przez ustawę większość może więc spowodować, że taki spór kompetencyjny w ogóle nie będzie mógł zostać rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny. W ten sposób konstytucyjny obowiązek rozstrzygania sporów kompetencyjnych przez Trybunał Konstytucyjny przekształci się w nierozstrzyganie sporów kompetencyjnych, co pozostaje w oczywistej kolizji z art. 189 Konstytucji RP.

Niezgodność art. 1 pkt 16 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie, w jakim uchyla on art. 19 i art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP.

Stosownie do treści uchylonego art. 19 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów. Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału (art. 19 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). W przypadku wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji, termin złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2, wynosi 21 dni (art. 19 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu wyraża opinię w sprawie wniosku, o którym mowa w ust. 2 (art. 19 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Natomiast szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem określa regulamin Sejmu (art. 19 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Ponadto, w myśl art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, 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.

Ustawodawca uznał jednak, że tryb zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie powinien być regulowany ustawą i uchylił art. 1 pkt 16 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powołane powyżej przepisy. W rezultacie materia ta w wyniku dokonanej zmiany stała się materią regulowaną wyłącznie na poziomie Regulaminu Sejmu RP. W związku z tym stwierdzić trzeba, że stosownie do art. 112 Konstytucji RP organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony

przez Sejm. Ten przepis konstytucyjny w żaden sposób nie wyklucza regulowania na poziomie ustawy procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Mając na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny będący organem władzy sądowniczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP) jest organem odrębnym i niezależnym od innych władz (art. 173 Konstytucji RP), należałoby oczekiwać, iż właśnie materia trybu wyboru osób wchodzących w skład tego organu zostanie uregulowana w ustawie, a nie w akcie wewnętrznym, jakim jest Regulamin Sejmu RP. Wybór sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie jest bowiem wyłącznie wewnętrzną sprawą Sejmu, skoro osoba ta ma rozstrzygać m. in. o zakresie ochrony praw i wolności jednostki. Ponadto materia ustawowa jest bardziej odporna na nieprzemyślane zmiany, bardziej chroni pozycję prawną i substrat osobowy konstytucyjnego organu.

Powyższa myśl znalazła swój wyraz w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15). Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji pracy izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. Zagadnienie to jest o wiele bardziej złożone. Nie można pominąć, że wybór sędziego Trybunału na indywidualną dziewięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów. Uzupełniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. Wpływa zatem pośrednio na czynności niezależnego względem siebie organu, który z kolei rozstrzyga o sposobie realizacji kompetencji innych konstytucyjnych organów państwa, pozostających w swego rodzaju ustrojowym powiązaniu (zob. np. art. 122 ust. 3 Konstytucji – prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy, art. 193 Konstytucji – pytanie prawne

sądu, art. 189 Konstytucji – rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych). Regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału mogą zatem oddziaływać na cały system sprawowania władzy publicznej i potencjalnie implikować negatywne skutki dla funkcji państwa w wielu obszarach. W tym kontekście należy także zaznaczyć, że zachowanie ciągłości funkcjonowania Trybunału oraz przestrzeganie zasady kadencyjności urzędu sędziego Trybunału są założeniami ustroju państwowego przyjętego na gruncie Konstytucji. (...) W konsekwencji Trybunał stwierdził, że kwestia terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, oprócz aspektów bez wątpienia technicznych i z punktu widzenia organizacji pracy izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu.”

W świetle powyższego oznacza to, że Regulamin Sejmu RP nie może stanowić wyłącznej podstawy określającej tryb wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Uchylenie przepisów ustawy regulujących tę materię prowadzi w związku z tym, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, do naruszenia zasady odrębności i niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz zachwiania równowagi władz. Uzasadnia to zarzut, że art. 1 pkt 16 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP.

Niegodność art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym 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. Natomiast z art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika, że w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy rozprawa nie może się odbyć 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. Terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed dniem wejścia w życie ustawy, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału (art. 2 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Przepisy ust. 2 i 3 stosuje się do posiedzenia niejawnego, na którym jest wydawane orzeczenie kończące postępowanie (art. 2 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Powołane przepisy art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym cechuje wyjątkowa nieudolność legislacyjna. Z art. 2 ust. 1 tej ustawy wynika, że 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 za zasadach określonych w niniejszej ustawie. Literalne odczytanie treści tego przepisu prowadzi do wniosku, że w tych sprawach postępowanie nie jest prowadzone na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, lecz wyłącznie „na zasadach określonych w niniejszej

ustawie”, a więc 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, prowadzenie postępowania. Istotne treści proceduralne warunkujące możliwość prowadzenia postępowania znajdują się bowiem w ustawie nowelizowanej, a nie w ustawie nowelizującej. W związku z tym art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w praktyce prowadzi do paraliżu postępowania w sprawach, w których przed dniem wejścia w życie tej ustawy Prezes Trybunału nie zawiadomił jego uczestników o wszczęciu postępowania. Już bowiem sama czynność zawiadomienia uczestnika postępowania nie jest regulowana w „niniejszej ustawie”, a więc ustawie nowelizującej, lecz jest regulowana w ustawie nowelizowanej.

Nie można też w sposób klarowny ustalić, czy zdanie drugie w art. 2 ust. 1: „Jednakże w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy” odnosi się do postępowań, o którym mowa w zdaniu pierwszym, na co wskazywałaby systematyka ustawy, czy też dotyczy także innych spraw zawisłych już przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Nieudolnie od strony legislacyjnej został także zredagowany ust. 2 art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zdanie „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;” w ogóle nie zawiera podmiotu. Z tego zdania nie wynika, kto orzeka, można jedynie domyślać się, że chodzi o Trybunał Konstytucyjny. Niepoprawność gramatyczna dyskwalifikuje ten przepis jako nienadający się do stosowania.

Art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie udziela też jasnej odpowiedzi, 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 pierwszym przypadku w grę wchodziłoby wsteczne działanie ustawy, sprowadzające się w istocie do uchylenia przez ten przepis wydanego już zarządzenia o wyznaczeniu rozprawy, co musiałoby zostać uznane za naruszenie zasady *lex retro non agit* wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Poziom niejasności i niepoprawności legislacyjnej, jakim charakteryzują się przepisy art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dostatecznie uzasadniają w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut, że przepisy te są niezgodne z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Wprowadzają one również w sprawach zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązek orzekania w pełnym składzie stosownie do znowelizowanych przepisów, jak również wydłużają okres pomiędzy zawiadomieniem uczestników postępowania o terminie rozprawy, a rozprawą, a także wprowadzają kolejność rozpoznawania spraw według ich kolejności wpływu. W tym zakresie aktualność zachowują więc podniesione w stosunku do art. 1 pkt 9, art. 1 pkt 10 i art. 1 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy zarzuty dotyczące niezgodności tych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Prowadzi do końcowego wniosku, że art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z zasadą

poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, a także z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Niezgodność art. 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z zasadą pewności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 188 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ustawa ta wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował stanowisko, że zasada demokratycznego państwa prawnego znajduje swoje rozwinięcie nie tylko w zakazie ustanawiania z mocą wsteczną niekorzystnych dla obywatela unormowań, ale także w nakazie zachowania *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie. Wymagania te uzupełniają się wzajemnie, stanowiąc przejaw zasady pewności prawa i zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek wprowadzania aktów normatywnych w życie po upływie stosownego *vacatio legis* był wielokrotnie podkreślany, także przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. (m. in. orzeczenie z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92, OTK z 1993 r. Nr 1, poz. 6; orzeczenie z dnia 1 czerwca 1993 r., sygn. akt P 2/92, OTK z 1993 r. Nr 2, poz. 20). Swoiste podsumowanie tego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego znalazło swój normatywny wyraz w treści ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484 ze zm.). Z art. 4 ust. 1 tej ustawy wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Natomiast w uzasadnionych przypadkach akty

normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

W związku z powyższym, nakazem konstytucyjnym wynikającym z art. 2 Konstytucji RP jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale także nadanie jej odpowiedniego wymiaru czasowego. Trybunał Konstytucyjny wskazywał i znalazło to swój wyraz w treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, że wymiar ten powinien wynosić przynajmniej czternaście dni. Zagwarantowanie minimalnej 14-dniowej *vacatio legis* oznacza często jedynie uniknięcie zarzutu, że norma weszła w życie zanim rzeczywiście dotarła do swoich adresatów. Jednakże adekwatność 14-dniowego terminu wejścia w życie aktu normatywnego podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji. „Odpowiedniość” *vacatio legis* może bowiem oznaczać także konieczność nadania jej wymiaru przekraczającego 14 dni. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K. 2/94, OTK z 1994 r. Nr 2, poz. 36) badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać zawsze musi na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter „odpowiedni” do ich treści i charakteru. Założeniem wyjściowym jest natomiast uznanie adekwatności okresu 14 dni.

Ustawodawca w art. 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjął rozwiązanie wyjątkowe polegające na wprowadzeniu tej ustawy w życie bez jakiegokolwiek okresu *vacatio legis*. Rozwiązanie takie w świetle art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych może być stosowane tylko wówczas, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego a równocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Ustawodawca wprowadzając rozwiązanie polegające na wejściu w życie ustawy w dniu jej ogłoszenia musi w związku z tym uzasadnić, że przemawia za tym ważny interes państwa, a ponadto musi wykazać, że na przeszkodzie we wprowadzeniu w ten sposób w życie ustawy nie stoją zasady demokratycznego państwa prawnego. Projektodawcy kwestionowanej ustawy nawet nie próbowali wskazać, jaki ważny interes państwa uzasadnia wprowadzenie w życie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Nie wykazali też w żaden sposób, że zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją na przeszkodzie w takim wprowadzeniu w życie ustawy. Skoro podstawowa idea (w sposób czytelny wyrażona w treści projektowanych przepisów), która legła u podstaw uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym sprowadzała się do faktycznego sparaliżowania pracy konstytucyjnego organu, to nie można przyjąć, że za takim wprowadzeniem w życie ustawy przemawiał ważny interes państwa, czy też zasady demokratycznego państwa prawnego. Wręcz przeciwnie, interes państwa oraz zasady demokratycznego państwa prawnego jako pojęcia definiowane zgodnie z treścią Konstytucji RP, sprzeciwiały się przyjęciu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w tym kształcie, który jest finalnym rezultatem prac legislacyjnych. Tak więc oba te kryteria w sposób oczywisty nie mogły też stanowić podstawy do usprawiedliwienia wejścia w życie ustawy z dniem jej ogłoszenia. Jedynym celem, który realizował ustawodawca wprowadzając nowelizację przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym bez stosownego okresu dostosowawczego, było uniemożliwienie zbadania

jej zgodności z Konstytucją w okresie *vacatio legis*. Cel ten polega w związku z tym na niedopuszczalnym obejściu Konstytucji i nie może w żaden sposób być legitymizowany. Realizacja tego celu poprzez wejście w życie nowelizacji w dniu jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw stanowi zaś naruszenie art. 188 Konstytucji RP.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest też niezgodny z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W tym kontekście zwraca się jednak uwagę (G. Wierczyński, „Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz”, Oficyna 2009), że „ponieważ akty normatywne wchodzą w życie z początkiem dnia, a dzienniki, w których są ogłaszane nigdy nie ukazują się w tym momencie, wyznaczenie daty wejścia w życie na dzień ogłoszenia oznacza w praktyce nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej przed chwilą jego ogłoszenia, co jest sprzeczne z art. 88 ust. 1 Konstytucji.” Potwierdzeniem tego jest niniejsza sprawa. Elektroniczna forma wydawania Dziennika Ustaw pozwala ustalić czas publikacji danego aktu normatywnego. Otóż ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 28 grudnia 2015 r. o godzinie 16:44:09. Wejście jej w życie z dniem ogłoszenia stanowi więc także naruszenie art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

Podstawy prawne orzekania w sprawie przez Trybunał Konstytucyjny

Wejście w życie bez wymaganego okresu dostosowawczego – jak wykazano powyżej – niekonstytucyjnej ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powoduje, że Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać na jej podstawie. Każde orzeczenie wydane na podstawie znowelizowanych przepisów prowadziłoby bowiem do naruszenia

Konstytucji. Jak już zaś zostało wskazane jedynym celem, który realizował ustawodawca wprowadzając w życie ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym bez okresu *vacatio legis* było uniemożliwienie zbadania zgodności tej ustawy z Konstytucją przed jej wejściem w życie. Cel ten w żaden sposób nie może być, także przez Trybunał Konstytucyjny, legitymizowany, polega bowiem na niedopuszczalnym obejściu Konstytucji.

W powyższym kontekście stwierdzić trzeba, że w myśl art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Analogiczny przepis dotyczy członków Trybunału Stanu (art. 199 ust. 3 Konstytucji RP). Wynikająca z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP podległość sędziów tylko Konstytucji oraz ustawom jest rozumiana w orzecznictwie sądowym w sposób jednoznaczny. Sędzia może w toku rozpoznawania sprawy odmówić zastosowania każdego aktu normatywnego, który w hierarchii źródeł prawa jest usytuowany poniżej ustawy. Przykładowo, w wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r. (sygn. akt III KK 475/07, LEX nr 388535) Sąd Najwyższy stwierdził, że „zgodnie z treścią art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Oznacza to, że sędziowie zachowują uprawnienie do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami, przy okazji rozpatrywania m. in. spraw karnych, a w razie stwierdzenia ich niezgodności z ustawami, odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie. Powinność odmowy zastosowania niezgodnego z ustawą podustawowego aktu normatywnego wynika z nałożonego na sędziego obowiązku stosowania ustaw.” Analogiczne poglądy w tym zakresie zawiera m. in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2009 r. (sygn. akt II K 334/08, OSNKW

z 2009 r. Nr 9, poz. 76), wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2011 r. (sygn. akt I OSK 2102/10, LEX nr 1082693), wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2011 r. (sygn. akt I OSK 85/11, LEX nr 1082813), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Bk 234/11, LEX nr 821529).

Powyższe poglądy prezentowane od lat jednolicie w orzecznictwie sądowym nie budzą żadnych kontrowersji. Sędzia ma w świetle tych poglądów nie tylko prawo, lecz również obowiązek odmowy zastosowania przepisu podstawowego, który jest niezgodny z ustawą lub z Konstytucją. Na tym też tle należy postrzegać pozycję sędziego Trybunału Konstytucyjnego w procesie kontroli zgodności z Konstytucją ustawy. Stosownie do art. 195 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. W sprawowaniu swojego urzędu sędziowie Trybunału Konstytucyjnego „podlegają tylko Konstytucji”. W tym i tylko w tym zakresie sformułowania zawarte w art. 178 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP są odmienne, bo sędziowie sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych „podlegają Konstytucji oraz ustawom”.

Prawdą jest, że ustawa korzysta z domniemania konstytucyjności, jednak w momencie jej zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, to domniemanie w zakresie sprawowania urzędu przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie ma zastosowania do sędziów Trybunału. Sędziowie ci w zakresie orzekania podlegają bowiem z mocy art. 195 ust. 1 Konstytucji RP „tylko Konstytucji”. Oznacza to, że sędzia Trybunału Konstytucyjnego kontrolując zgodność ustawy z Konstytucją zobowiązany jest stosować Konstytucję bezpośrednio (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP).

W przypadku ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wcale nie oznacza to potrzeby odmowy zastosowania całej ustawy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wystarczy w tej sprawie odmowa zastosowania art. 5 tej ustawy, który stanowi, że ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Przepis ten, jak już zostało wykazane, już na pierwszy „rzut oka”, bez potrzeby dogłębnej analizy prawnej, jest przepisem niekonstytucyjnym. Został on ponadto wprowadzony do obrotu prawnego w celu uniemożliwienia Trybunałowi Konstytucyjnemu zbadania zgodności z Konstytucją poszczególnych rozwiązań zawartych w ustawie nowelizującej. Odmowa na podstawie art. 195 ust. 1 Konstytucji RP zastosowania art. 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym otwiera zaś drogę do zbadania zgodności całej tej ustawy z Konstytucją na podstawie dotychczasowych przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie powinny być przepisy ustawy nowelizującej, a nie przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. Wynika to z przedstawionej powyżej roli, jaką ustawodawca przypisał art. 5 ustawy nowelizującej. Zamiarem jego było natychmiastowe doprowadzenie do zmiany reguł postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niekonstytucyjne wprowadzenie w życie tych reguł, czego przejawem jest brak okresu *vacatio legis*, nie może prowadzić zaś do wtórnej niekonstytucyjności. Taka wtórna niekonstytucyjność powstałaby natomiast w wyniku dokonania oceny przez Trybunał Konstytucyjny zakwestionowanych przepisów w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r., mianowicie powstałaby luka

prawna w zakresie norm procesowych regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Prowadziłoby to do utrwalającego się paraliżu postępowań w sprawach zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Mając na uwadze przedstawione zarzuty i uzasadnienie tych zarzutów, wnoszę jak na wstępie niniejszego wniosku. Równocześnie, stosownie do art. 83 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o rozpoznanie tego wniosku łącznie z wnioskami rozpoznawanymi przed Trybunał Konstytucyjnym pod sygn. akt K 47/15.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'B. K.', is centered on the page.