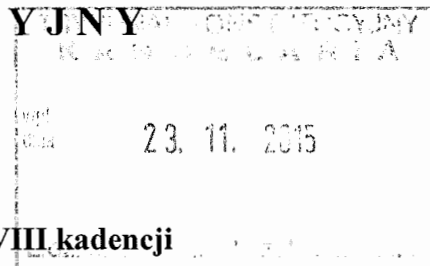


Warszawa, dnia 23 listopada 2015 r.

**TRYBUNAŁ
KONSTYTUCYJNY**

Al. J.Ch. Szucha 12A
00-918 Warszawa



Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm VIII kadencji

według załączonej listy

działająca przez przedstawiciela:

posła Borysa Budkę

adres do korespondencji:

Klub Parlamentarny Platforma

Obywatelska

ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

Uczestnicy postępowania:

- 1. Sejm – organ, który uchwalil zaskarżoną ustawę**
- 2. Prokurator Generalny**

WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1928)

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja”), my niżej podpisani posłowie na Sejm VIII kadencji, wnosimy o stwierdzenie, że:

- 1. art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1928, dalej „Ustawa nowelizująca”), zaś w razie gdyby Ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 137a**

ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1064, dalej „Ustawa o TK”) – jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji;

2. art. 1 pkt 4 Ustawy nowelizującej, zaś w razie gdyby Ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 21 ust. 1 i ust. 1a Ustawy o TK – są niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji;
3. art. 2 Ustawy nowelizującej – jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 10 Konstytucji.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw, Wnioskodawcy upoważniają posła Borysa Budkę.

Ponadto, Wnioskodawca wnosi o wspólne rozpoznanie niniejszego wniosku oraz wniosku grupy posłów na Sejm VIII kadencji złożonego dnia 17 listopada 2015 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, sygn. akt K 34/15, z uwagi na zbieżność objętych nimi spraw oraz bardzo ważny interes publiczny, wyrażający się w konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz rozwiązania sporu wokół składu osobowego Trybunału. Zaskarżone przepisy zagrażają licznym naczelnym zasadom konstytucyjnym.

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

(I.) Projekt Ustawy nowelizującej i przebieg procedury legislacyjnej

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym został przygotowany przez Prawo i Sprawiedliwość. Projekt w swoich założeniach jest odpowiedzią na uchwaloną parę miesięcy wcześniej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym oraz wybranych na jej podstawie w październiku 2015 r. pięciu sędziów Trybunału: prof. Krzysztofa Ślębzaka, prof. Andrzeja Jakubeckiego, prof.

Romana Hausera, prof. Bronisława Sitka oraz prof. Andrzeja Sokalę. Sędziowie ci nie zostali dotąd zaprzysiężeni przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który oświadczył, że ślubowania nie odbierze, gdyż ma wątpliwości co do prawidłowości ich wyboru. Ustawa nowelizująca zmienia tryb wyborów sędziów Trybunału i ingeruje w czas trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

Na podkreślenie zasługuje, iż projekt został uchwalony przez Sejm w ciągu 48 godzin. Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 13 listopada 2015 r. (druk nr 12), po czym został skierowany do I czytania w Komisji Ustawodawczej (17 listopada 2015 r.). Na 1. posiedzeniu Sejmu w dniu 19 listopada 2015 r. ustawa została uchwalona. W głosowaniu nad uchwaleniem 268 posłów (Kluby PiS i Kukiz'15) było za, zaś 192 posłów (Kluby PO, Nowoczesna oraz PSL) nie głosowało (opuszczając salę posiedzeń). Następnego dnia rano (20 listopada 2015 r.) Senat przyjął ustawę bez poprawek. Tego samego dnia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę i zarządził jej ogłoszenie. Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym została opublikowana w Dzienniku Ustaw RP z dnia 20 listopada 2015 r. Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. dnia 4 grudnia 2015 r. (art. 3 Ustawy nowelizującej).

Uzasadnienie wprowadzenia kwestionowanych niniejszym wnioskiem przepisów, dołączone do projektu, jest niezwykle lakoniczne. Projektodawca uważa, że wynikające z art. 137a Ustawy o TK skrócenie terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015 jest naturalną konsekwencją ujednoczenia terminu ustawowego z Regulaminem Sejmu. Ponadto, według projektodawcy „Rozwiązanie legislacyjne zawarte w art. 2 wzorowane jest na mechanizmie art. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2015 r., poz. 1167).” Przepis ten skraca kadencję obecnego Prezesa i Wiceprezesa TK.

W uzasadnieniu do projektu ustawy nie wysłowiono wprost celu dodania art. 137a do Ustawy o TK, którym jest zakwestionowanie skuteczności wyboru ww. pięciu sędziów Trybunału, których początek kadencji przypada na 7 listopada 2015 r., 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz umożliwienie dokonania wyboru w to miejsce innych

sędziów. Ponadto, wprowadzając rozwiązanie zawarte w art. 2 Ustawy nowelizującej nie wskazano wprost celu skrócenia kadencji pełniącego obecnie swoje funkcje Prezesa Trybunału, prof. dr hab. Andrzeja Rzeplińskiego oraz Wiceprezesa Trybunału, prof. dr hab. Stanisława Biernata.

(II.) Uzasadnienie merytoryczne wniosku

(1.) Przedmiot zaskarżenia – art. 1 pkt 6 Ustawy nowelizującej, ewentualnie art. 137a Ustawy o TK

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 1 pkt 6 Ustawy nowelizującej, zaś w razie wejścia w życie Ustawy nowelizującej przed dniem orzekania przez Trybunał w przedmiocie niniejszego wniosku – art. 137a Ustawy o TK. Zgodnie z przepisem, który mocą art. 1 pkt 6 Ustawy nowelizującej został dodany do Ustawy o TK: „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu.” Zgodnie zaś z nowym brzmieniem art. 19 ust. 2 Ustawy o TK, który również podlega nowelizacji na mocy Ustawy nowelizującej, wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu 30 dni przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału. Przed nowelizacją termin na zgłoszenie kandydata na sędziego wynosił co najmniej 3 miesiące przed dniem upływu kadencji. Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów (art. 19 ust. 1 Ustawy o TK).

Sędziowie TK, o których mowa w przepisie, tj. których kadencja upływa w roku 2015, to: sędzia Wojciech Hermeliński, sędzia Maria Gintowt-Jankowicz, sędzia Teresa Liszcz, sędzia Zbigniew Cieślak oraz sędzia Marek Kotlinowski.

(1.1.) Uzasadnienie naruszenia art. 2 Konstytucji

Pierwszy z wzorców kontroli, art. 2 Konstytucji stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. W ocenie Wnioskodawców ocena

konstytucyjności zaskarżonego przepisu w świetle powołanego wzorca powinna opierać się na analizie następujących zasad wyinterpretowanych przez Trybunał Konstytucyjny z treści art. 2 Konstytucji: zasady przyzwoitej legislacji, zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że „w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić, przede wszystkim, szczegółowe przepisy konstytucyjne”. Jednak, stanowisko to należy rozumieć w ten sposób, że przepisy szczegółowe nie wykluczają kontroli także z punktu widzenia fundamentalnych zasad konstytucyjnych. Uznana rolą zasad ogólnych jest bowiem ukierunkowanie interpretacji i stosowania przepisów szczegółowych (wyr. TK z dnia 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, Dz.U. 2001 r. Nr 131 poz. 1478). W ocenie Wnioskodawcy, w razie gdy kwestionowane przepisy wprost godzą w fundamenty państwa prawa, ich ocena powinna przede wszystkim uwzględniać wzorce zawarte w rozdziale I Konstytucji.

Zasada przyzwoitej legislacji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Zasada ta ma na celu takie ukształtowanie procesu legislacyjnego, aby tworzone przez prawodawcę prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów. Całokształt gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do procesu legislacyjnego ma zapewniać jednostkom poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz wzbudzać zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawa nowelizująca, w zaskarżonym zakresie, tym standardom wprost zaprzecza.

Racjonalny, odpowiedzialny prawodawca winien w toku procesu legislacyjnego kierować się zasadami przyzwoitej legislacji, stanowiąc normy prawa, które są spójne, jasne, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Zasada przyzwoitej legislacji stanowi jedną z gwarancji stanowienia prawa racjonalnego.

Przede wszystkim, prawodawca – organ władzy ustawodawczej – stanowiąc przepisy prawa musi pamiętać, by wynikały z nich normy prawne, tj. reguły, które określonym podmiotom, jako jej adresatom, nakazują albo zakazują, aby w określonych okolicznościach postąpiły albo postępowały w określony sposób (S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2005, s. 13). W polskim systemie prawa przyjmuje się, że normami prawnymi są takie normy postępowania, które są generalne i zarazem abstrakcyjne, przy czym cecha generalności odnosi się do jej hipotezy, a abstrakcyjność dotyczy przedmiotu normy, tj. określenia zachowania jej adresata. „Prawo bowiem, jak się uważa, powinno jednakowo traktować adresatów; nie należy więc kierować normy prawnej do imiennie określonego podmiotu, ale do wszystkich mających określoną cechę, czy cechy.” (S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2005, s. 14). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, iż cechami różniącymi normy prawne od innych reguł społecznych są m.in. ich generalny i jednocześnie abstrakcyjny charakter.

Jak wspomniano, generalność normy odnosi się do jej hipotezy, która określa warunki zastosowania normy (wykonania zachowania nałożonego w jej dyspozycji). Generalna norma to taka, której adresat, jak również okoliczności jej zastosowania, będą określone rodzajowo a nie indywidualnie. Norma generalna nie może odnosić się do z góry przewidzianych przez prawodawcę, określonych okoliczności i konkretnych, oznaczalnych z imienia i nazwiska albo z nazwy, adresatów. Kwestionowany art. 137a Ustawy o TK zawiera normę o charakterze indywidualnym, odnoszącą się do okoliczności zgłoszenia pięciu kandydatów na sędziego Trybunału w kadencji rozpoczynającej się po zakończeniu kadencji sędziego Wojciecha Hermelińskiego, sędzi Marii Gintowt-Jankowicz, sędzi Teresy Liszcz, sędziego Zbigniewa Cieślaka oraz sędziego Marka Kotlinowskiego. Adresatami przepisu są: Prezydium Sejmu VIII kadencji oraz grupa co najmniej 50 posłów VIII kadencji, którzy będą zgłaszać kandydatów.

Ponadto, normę prawną charakteryzuje cecha abstrakcyjności. Jak wyjaśnił Trybunał w postanowieniu z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. K 5/94, OTK 1994/2/41): „Abstrakcyjność dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań

się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy "skonsumowaniu" poprzez jednorazowe zastosowanie." Niewątpliwie, norma zawarta w kwestionowanym art. 137a Ustawy o TK ulegnie skonsumowaniu w ciągu 7 dni od dnia wejścia w życie Ustawy nowelizującej na skutek złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia pięciu kandydatów na sędziego Trybunału, w miejsce pięciu sędziów Trybunału, których kadencja upływa w 2015 roku. Norma ta nie określa powtarzalnych, tj. możliwych do wielokrotnego wykonania zachowań. Ma zaś charakter wybitnie konkretny. Po złożeniu wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2 Ustawy o TK, w terminie do dnia 11 grudnia 2015 r., nie znajdzie nigdy więcej zastosowania. Ponadto, niewątpliwie jej zastosowanie wyczerpie się w konkretnym, z góry określonym zachowaniu.

Pośrednio norma art. 137a Ustawy o TK odnosi się do oczekujących na złożenie ślubowania sędziów Trybunału w kadencji rozpoczynającej się 7 listopada 2015 r.: prof. Krzysztofa Ślebzaka, prof. Andrzeja Jakubeckiego oraz prof. Romana Hausera, a także wybranych już kolejnych dwóch sędziów TK, których kadencja rozpocznie się 3 i 9 grudnia 2015 r., tj. prof. Bronisława Sitka oraz prof. Andrzeja Sokalę, nakazując w zasadzie zignorowanie ich mandatu i pozbawienie ich praw nabytych.

Odstępstwo od zasady przyzwoitej legislacji na gruncie kwestionowanego przepisu jest oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie, negatywne konsekwencje, zaprzecza bowiem istocie demokracji. Uchwalenie przez Sejm instrumentalnej normy, nakierowanej na wywołanie konkretnego efektu, mającej na celu odwrócenie konsekwencji stanu prawnego ukonstytuowanego w czasie trwania poprzedniej kadencji Sejmu nie jest działaniem racjonalnego prawodawcy. W szczególności wówczas, gdy uchwalenie tej normy narusza wymogi Konstytucji. Art. 137a Ustawy o TK oraz art. 1 pkt 6 Ustawy nowelizującej, w ocenie Wnioskodawcy, rażąco naruszają konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Działania dokonane przez Sejm VIII kadencji w dniach 17-19 listopada 2015 r. jest legislacją nieprzyzwoitą, pozbawioną zasad, przypominającą rządy niedemokratyczne, w których nie zważa się na gwarancje konstytucyjne.

Ze wskazanym naruszeniem łączy się naruszenie **zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa**. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie działania te mogą ze sobą pociągnąć. Jednostka powinna móc przewidywać konsekwencje poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego oraz oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób nagły i arbitralny. Jednostka powinna móc ufać prawodawcy, że stanowione przez niego prawo jest racjonalne, spójne i uwzględnia wymogi Konstytucji. Stanowienie przepisów, których sprzeczność z Konstytucją jest rażąca, dostrzegalna na pierwszy rzut oka, przepisów instrumentalnych, odnoszących się do konkretnych osób lub okoliczności, które nie są zgodne z nurtem politycznym partii rządzącej, pozbawia jednostki podstaw do zawierzenia prawodawcy.

Nie ulega wątpliwości, że prawodawca dysponuje swobodą regulacyjną i może nowelizować prawo, zwłaszcza wskutek zmieniających się uwarunkowań społecznych, gospodarczych itd. Jednak, powinien czynić to w sposób racjonalny i w zgodzie z zasadą przyzwoitej legislacji. Nawet wyobrażenie prawodawcy o najbardziej szczytnym i szlachetnym celu regulacji, nie powinno powodować, że środki do jego osiągnięcia, tj. przepisy prawa i sposób ich sformułowania tracą na znaczeniu. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. K 6/02, OTK seria A rok 2002, nr 3, poz. 33): „Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego 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 prawa.” W demokratycznym państwie prawa, w którym obowiązuje zasada przyzwoitej legislacji i związana z nią zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie powinno być miejsca na takie działania, jak wskazane w niniejszym wniosku.

Wnioskodawca zarzuca kwestionowanej regulacji również naruszenie **zasady proporcjonalności**. W odniesieniu do regulacji niedotyczących sfery praw i wolności jednostki, Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę proporcjonalności z art. 2 Konstytucji, w odróżnieniu od art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza enumeratywne przesłanki ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Przy ocenie, czy nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności zawartej w art. 2 Konstytucji, badaniu podlega „zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26). W jednym z orzeczeń, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż naruszenie zasady proporcjonalności można „uznać za udowodnione w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy.” (wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, por. 11, s. 141).

Niewątpliwie, zarówno dopuszczalność uchwalenia kwestionowanego przepisu, jak też jego cele pozostają poza legitymowanym w demokratycznym państwie prawa zakresem działania władzy ustawodawczej. W świetle powyższego, należy wskazać, że zaskarżony przepis narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ingerencja prawodawcy w dotychczasową regulację Ustawy o TK oraz w sytuację prawną, ukonstytuowaną w czasie obowiązywania nowelizowanych przepisów w poprzednim brzmieniu, jest nadmierna i nieuzasadniona.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady proporcjonalności wypływają trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta zwraca szczególną uwagę na

adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia (wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, Legalis).

Działanie ustawodawcy, który ignoruje działania dokonane przez Sejm i Senat poprzedniej kadencji, narusza warunek proporcjonalności ingerencji w ukształtowaną sytuację prawną. Należy podkreślić, iż pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego zostało już wybranych przez Sejm VII kadencji. Sejm nie może dokonać wyboru innych sędziów, z pominięciem mandatów nowych sędziów, które nie wygasły. Ingerencja prawodawcy jest w tej sytuacji nadmierna. Trybunał uznaje, że ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu (wyrok z dnia 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, Legalis). Jak już wskazano, cel założony przez projektodawcę nie jest chroniony Konstytucją. Spośród wszystkich dostępnych możliwości, prawodawca wybrał tą najdalej idącą, polegającą na instrumentalnym i w zasadzie nieprzemysłanym działaniu. W przedmiotowym przypadku, dolegliwość zastosowanych środków jest nadmierna, zaś wskazane grożące skutki ingerencji ustawodawcy w obowiązujący stan prawny, prowadzą do wniosku o nieracjonalności i nieproporcjonalności skorzystania przez ustawodawcę z przyznanej mu „swobody” regulacyjnej. W tym zakresie, uznać należy, że zaskarżony przepis narusza zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji).

Zaskarżony przepis narusza również **zasadę *lex retro non agit***. Konstytucja w art. 2 Konstytucji gwarantuje ogólny zakaz retroakcji (zakaz wstecznego działania prawa; zasada *lex retro non agit*). Retroakcja oznacza działanie prawa wstecz, innymi słowy zachodzi ona wówczas, gdy normy prawa nakazują kwalifikować według nowego stanu prawnego czyny, zdarzenia, stany rzeczy, które miały miejsce w przeszłości, gdy normy te nie obowiązywały.

Zaskarżony przepis dotyczy sytuacji uregulowanej poprzednio w art. 137 Ustawy o TK. Przepis ten został skonsumowany przed dniem wejścia w życie zaskarżonej normy, sędziowie Trybunału w miejsce sędziów kończących kadencję w 2015 r.

zostali już legalnie i ostatecznie wybrani. Wnioski w sprawie kandydatów na tych sędziów zostały już zgodnie z przepisami ustawy złożone, a sam wybór dokonany. Przepis art. 137a Ustawy o TK dotyczy zatem sytuacji, która już zaistniała, wykazując tym samym swoje wsteczne działanie.

Wprowadzony w Konstytucji zakaz retroakcji wywodzi się z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Celem przyjętej przez ustrojodawcę zasady jest zapewnienie jednostce poczucia bezpieczeństwa. Działania organów ustawodawczych muszą zapewniać wszystkim podmiotom (osobom fizycznym i prawnym) bezwzględną pewność i stabilność przyjętych regulacji prawnych w stosunku do czynności podjętych w okresie ich obowiązywania. Zasada *lex retro non agit* jest fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawa (zob. wyr. TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 5). Art. 137a Ustawy o TK (lub art. 1 pkt 6 Ustawy nowelizującej) rażąco narusza tę zasadę.

(1.2.) Uzasadnienie naruszenia art. 7 Konstytucji

Według formalnego ujęcia, zasada praworządności wynikająca z art. 7 Konstytucji gwarantuje zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Z zasady praworządności w tym ujęciu wynika prawo i zarazem obowiązek działania organów państwowych wyłącznie w granicach i na podstawie prawa. Zasada legalizmu wskazuje, iż kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym (zob. uchw. TK z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 23, s. 204 i n.; orz. TK z dnia 20 października 1986 r., sygn. akt P 2/86, OTK z 1986 r., poz. 6). W państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Zasada praworządności wymaga, by wszystkie organy państwa działały tylko i wyłącznie na podstawie wyraźnej, nie zaś domniemanej legitymacji prawnej do działania (szerzej: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 57). W demokratycznym państwie prawnym nie do pomyślenia jest uzurpowanie sobie kompetencji przez jakikolwiek organ władzy publicznej. Ponadto, poszczególne

kompetencje powinny być od siebie odgraniczone, tak by nie nakładały się na siebie, gdyż jest to zarzewiem chaosu i grozi paraliżem działań państwa (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 58; podobnie: J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 196).

W państwie praworządnym nie do pomyślenia jest by władza ustawodawcza podejmowała decyzje w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej państwa. Decyzje te należą do władzy wykonawczej. W państwie praworządnym organy przestrzegają zasady trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji). Zasada praworządności ujmuje prawo, jako podstawę i granicę wszystkich działań państwa (orzeczenie TK z dnia 19 października 1993 r., sygn. akt K 14/92, OTK z 1993 r., Nr 2, poz. 35, s. 331).

Omawiana zasada może też być rozumiana w sposób materialny i wówczas nie wystarcza tylko trzymanie się litery prawa przez organy państwa lub podmioty działające w jego imieniu, ale samo prawo powinno odzwierciedlać określone wartości (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 33). Jest to wymóg dotyczący samej treści norm prawnych. Prawodawca winien stanowić takie normy, które odpowiadają katalogowi wartości konstruowanych na podstawie kryteriów aksjologii prawa bądź też na podstawie kryteriów pozaprawnych (moralnych, etycznych, prawnonaturalnych). Ustawodawca winien zatem tworzyć normy potrzebne, kierując się przy tym uzasadnionym celem ich wprowadzenia.

Niewątpliwie, ingerencja władzy ustawodawczej w kompetencje władzy wykonawczej stanowi naruszenie zasady legalizmu. Władza ustawodawcza podejmując decyzje w zakresie określonego stanu faktycznego i realizując je, w drodze uchwalania ustaw, wykracza poza konstytucyjnie przyznane kompetencje. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji, władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. W zakresie funkcji władzy ustawodawczej leży stanowienie prawa, tj. norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W zakresie władzy ustawodawczej nie leży wydawanie decyzji dotyczących konkretnych adresatów i regulujących konkretne okoliczności, tj. konkretną sytuację prawną.

Zaskarżony art. 137a Ustawy o TK reguluje sytuację zaistniałą na gruncie nowej Ustawy o TK, uchwalonej przez Sejm VII kadencji, a mianowicie okoliczność wyboru pięciu sędziów Trybunału, wybranych na miejsce sędziów, których kadencja upływa w 2015 r. Zastosowanie tego przepisu będzie oznaczało konieczność dokonania ponownego wyboru sędziów, z rażącym pominięciem uznania mandatów wybranych już sędziów Trybunału. Istotne w tym kontekście jest nie tyle literalne brzmienie przepisu, lecz jego cel, wynikający w sposób jasny i niewątpliwy z aktualnej sytuacji politycznej, zaistniałej po wyborach parlamentarnych w 2015 r. Niewątpliwie, przepis ma na celu ubezskutecznienie dokonanego już wyboru pięciu sędziów TK. Przepis ten stanowi zatem realizację arbitralnej decyzji, jego stosowanie wyczerpie się w jednym, niepowtarzalnym zdarzeniu. Przepis ten pozwoli na dokonanie ponownego wyboru pięciu sędziów TK w miejsce kończących swoją kadencję sędziów Trybunału. Potem, przepis ten nie znajdzie już więcej zastosowania i w tym kontekście przestanie obowiązywać.

Należy pamiętać o wynikającej z Konstytucji, ważnej gwarancji niezawisłości sędziów Trybunału (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Uznanie aktu wyboru pięciu sędziów Trybunału, tj. prof. Krzysztofa Ślęzaka, prof. Andrzeja Jakubeckiego, prof. Romana Hausera, prof. Bronisława Sitka oraz prof. Andrzeja Sokalę, za bezskuteczne stanowi o naruszeniu ich niezawisłości oraz ignoruje ich prawa nabyte. Realizacja dyspozycji art. 137a Ustawy o TK będzie stanowiła o usunięciu nowowybranych sędziów TK z urzędu, na skutek odmowy zaprzysiężenia, a następnie dokonania wyboru w to miejsce innych sędziów TK. Usunięcie nastąpi z mocy decyzji władzy ustawodawczej.

Takie działanie organów władzy państwowej jest niedopuszczalne w świetle zasady legalizmu. Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, nie miał legitymacji do uchwalenia art. 137a Ustawy o TK. Organ ten nie działał w granicach prawa podejmując decyzje należące do innych organów władzy publicznej, ingerując we władzę sądowniczą i naruszając zasadę niezawisłości sędziów Trybunału. Władza ustawodawcza nie jest kompetentna do podejmowania decyzji incydentalnych, odnoszących się do konkretnych adresatów i okoliczności, mających na celu

dostosowanie zaistniałej sytuacji do polityki prowadzonej przez partię rządzącą. Art. 137a Ustawy o TK jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.

(1.3.) Uzasadnienie naruszenia art. 10 Konstytucji

Zaskarżony art. 137a Ustawy o TK jest efektem działania władzy ustawodawczej z pogwałceniem zasady trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji). W sferze funkcji parlamentu, jako władzy ustawodawczej, nie leżą bowiem kompetencje w zakresie podejmowania decyzji incydentalnych, w tym dotyczących stwierdzenia ważności wyborów na sędziego Trybunału, zawieszenia sędziego Trybunału w urzędowaniu, czy też zwiększania składu sędziów Trybunału. W zakresie władzy parlamentu nie leżą kompetencje do wydawania aktów zawierających normy o charakterze konkretnym i indywidualnym.

Zasada trójpodziału władzy jest immamentnym elementem demokratycznego państwa prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 Konstytucji). Treść zasady trójpodziału władzy sprowadza się do takiego podziału działalności organów państwowych, że poszczególne władze nie mają charakteru samodzielnego, ale „wypełniają swoje funkcje na podstawie kompetencji przyznanych im przez Konstytucję uchwaloną przez suwerena stojącego ponad nimi. Do funkcji tych należą: prawodawstwo polegające na wydawaniu powszechnie obowiązujących norm prawnych, wykonawstwo stanowiące realizację zadań państwa w odniesieniu do konkretnych przypadków, z wyjątkiem sytuacji spornych oraz sądownictwo polegające na rozstrzyganiu sporów prawnych.” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012).

Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., iż „każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. (...) do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. (...) W odniesieniu do parlamentu minimum tym jest wyłączność stanowienia ustaw o nieograniczonym, w zasadzie, zakresie przedmiotowym”. (orz. TK z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94,

OTK 1994, Nr 2, poz. 39, s. 91). Celem trójpodziału władzy jest, m.in. ochrona praw człowieka poprzez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów (wyr. TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK 1993/2/37).

W zakresie funkcji władzy ustawodawczej leży stanowienie prawa, tj. norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Jak wykazano wcześniej, art. 137a Ustawy o TK takiego charakteru nie ma. Nie zawiera normy prawnej. Przepis ten został uchwalony z przekroczeniem kompetencji władzy ustawodawczej. Takie działanie nie jest legitymowane w demokratycznym państwie prawa. Sejm i Senat nadużyły swojej władzy. Żaden akt normatywny nie daje tym organom prawa do podejmowania incydentalnych decyzji. Konstytucja zastrzega dla Sejmu i Senatu władzę ustawodawczą, tj. władzę w zakresie uchwalania ustaw, jako źródła prawa. Wprowadzenie art. 137a Ustawy o TK stanowi o ingerencji władzy ustawodawczej w kompetencje władzy wykonawczej. W ramach funkcji wykonawczej mamy bowiem do czynienia z sytuacjami wydawania wiążących adresatów aktów o charakterze indywidualno-konkretnym, czyli stosowaniem prawa wyłącznie do konkretnej sytuacji faktycznej (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2004, str. 8).

Uchwalenie przedmiotowej regulacji naruszyło równowagę zapewnioną konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Zakres władztwa ustawodawcy nie obejmuje możliwości decydowania w zakresie konkretnego stanu faktycznego.

(1.4.) Uzasadnienie naruszenia art. 194 ust. 1 Konstytucji

Według art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. Przepis ten „(...) określa w sposób sztywny liczebność TK. (...) normowanie tej kwestii na poziomie konstytucyjnym jest ujęciem typowym dla współczesnej ustawy zasadniczej. Oddala to od ustawodawcy zwykłego pokusę manewrowania liczbą sędziów Trybunału, zwłaszcza zwiększania liczby sędziów wybieranych przez parlament w określonym politycznym składzie.” (L. Garlicki,

Komentarz do art. 194 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2004, s. 3). Sejm VIII kadencji nie zdołał odeprzeć tej pokusy.

Zaskarżony przepis art. 137a Ustawy o TK zwiększa liczbę sędziów Trybunału Konstytucyjnego do 20. Jest to nieuchronna konsekwencja jego zastosowania. W październiku 2015 r. bowiem, w miejsce pięciu sędziów TK, których kadencja wkrótce upływa, Sejm wybrał pięciu sędziów TK. Sędziowie ci dotąd nie zostali zaprzysiężeni przez Prezydenta RP. Zgodnie z art. 137a, w miejsce tych samych pięciu sędziów TK, których kadencja upływa na koniec 2015 roku, wybranych zostanie kolejnych pięciu sędziów TK. Przepisy Ustawy nowelizującej nie rozstrzygają w zakresie dotąd wybranych, lecz niezaprzysiężonych sędziów. Trybunał będzie liczył 20 sędziów, co jest rażąco sprzeczne z Konstytucją.

Zgłoszenie nowych kandydatów na sędziów TK w miejsce sędziów, których kadencja upływa w 2015 roku, tak jak to przewiduje art. 137a Ustawy o TK, i dokonanie wyboru nowych sędziów Trybunału, w sytuacji, gdy Sejm VII kadencji dokonał już wyboru pięciu sędziów, spowoduje zwiększenie składu Trybunału, wbrew treści Konstytucji. Ustawowa zmiana liczby składu sędziów Trybunału uregulowanej w Konstytucji jest niedopuszczalna. Ingerencja w regulację zawartą w Konstytucji wymaga uprzedniej zmiany Konstytucji. Zmiana Konstytucji może nastąpić wyłącznie w trybie uregulowanym w rozdziale XII Konstytucji. Ustawa nowelizująca nie została uchwalona w tym trybie i nie dotyczy zmiany Konstytucji. W świetle powyższego, niewątpliwie art. 137a Ustawy o TK, wprowadzony Ustawą nowelizującą jest sprzeczny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

(2.) Przedmiot zaskarżenia – art. 1 pkt 4 Ustawy nowelizującej, ewentualnie art. 21 ust. 1 i ust. 1a Ustawy o TK

Przepis art. 1 pkt 4 Ustawy nowelizującej zmienił brzmienie art. 21 ust. 1 Ustawy o TK wprowadzając 30-dniowy termin na złożenie przez sędziego Trybunału ślubowania wobec Prezydenta RP. W poprzednim brzmieniu art. 21 ust. 1 Ustawy o

TK termin ten nie był określony, w konsekwencji złożenie ślubowania było obowiązkiem, który powinien zostać wykonany niezwłocznie.

Ponadto, do art. 21 Ustawy o TK dodano ust. 1a, zgodnie z którym złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału.

(2.1.) Uzasadnienie naruszenia art. 194 ust. 1 Konstytucji

W ocenie Wnioskodawcy, art. 1 pkt 4 Ustawy nowelizującej, ewentualnie art. 21 ust. 1 i ust. 1a Ustawy o TK – są niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ingerują bowiem w konstytucyjnie zastrzeżony organ kompetentny do dokonania wyboru sędziów Trybunału oraz w czas trwania kadencji sędziów Trybunału. Jak gwarantuje Konstytucja, Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą.

Nowelizacja wprowadza rozwiązanie, zgodnie z którym Sejm nie jest jedynym kompetentnym organem, który wybiera sędziów Trybunału, lecz w istocie czyni to w porozumieniu z Prezydentem RP. Nowe brzmienie art. 21 ust. 1 Ustawy o TK nakazuje złożenie przez sędziego TK ślubowania wobec Prezydenta w terminie 30 dni, zaś zgodnie z ust. 1a złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału. Oznacza to, że brak zaprzysiężenia sędziego TK przez Prezydenta uniemożliwi rozpoczęcie kadencji sędziego. Tym samym, Prezydent staje się współuczestnikiem procesu wybierania składu Trybunału. Jeżeli Prezydent zadecyduje o odmowie zaprzysiężenia sędziego lub celowo odwlecze czas odebrania ślubowania, bezpośrednio wpłynie na możliwość sprawowania mandatu przez nowego sędziego Trybunału, a tym samym na skład TK. Taka regulacja niewątpliwie zaprzecza gwarancji wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zasada monopolu Sejmu w obsadzaniu stanowisk sędziów konstytucyjnych kontrastuje z procedurą wyboru sędziów „sądowych”, całkowicie pozostawioną poza wpływem parlamentu. „W odniesieniu do sądu konstytucyjnego powszechnie uważa się jednak, że bliski związek rozstrzygnięć tego organu z politycznym procesem sprawowania władzy, a zwłaszcza ich oddziaływanie na ustawodawcze kompetencje parlamentu wymaga swoistego zrównoważenia przez stworzenie

parlamentowi możliwości kształtowania składu tego sądu. Wybór przez parlament stwarza też sądowi konstytucyjnemu namiastkę demokratycznej legitymacji, koniecznej, skoro sąd może korygować ustawodawcze decyzje przedstawicielstwa narodu.” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 194 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 4). Uczynienie Prezydenta RP, organu władzy wykonawczej, współdecydem w tym zakresie jest wprost sprzeczne z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

(3.) Przedmiot zaskarżenia – art. 2 Ustawy nowelizującej

Zgodnie z zaskarżonym art. 2 Ustawy nowelizującej, kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie Ustawy nowelizującej. Przepis ten skraca kadencję sprawujących obecnie swoją funkcję, Prezesa Trybunału, prof. dr hab. Andrzeja Rzeplińskiego oraz Wiceprezesa Trybunału, prof. dr hab. Stanisława Biernata, odpowiednio o ok. 1 i 1,5 roku. Kadencja Prezesa Trybunału zakończyłaby się z dniem 19 grudnia 2016 r., zaś Wiceprezesa Trybunału z dniem 26 czerwca 2017 r. Jednocześnie, Ustawa nowelizująca wprowadza trzyletnią kadencję Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

Jakkolwiek, według projektodawcy, rozwiązanie legislacyjne zawarte w art. 2 wzorowane jest na mechanizmie art. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1167), to jednak jest to drastycznie krótszy okres niż ten wynikający z ww. nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym. Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, „Powołanie na podstawie przepisów dotychczasowych na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego wygasa po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że wcześniej nastąpiło odwołanie z dotychczas zajmowanego stanowiska.” Projektodawca Ustawy nowelizującej nie wskazał uzasadnienia dla odstąpienia od „wzorca” w tym zakresie, skracając czterokrotnie ten okres.

(3.1.) Uzasadnienie naruszenia art. 2 Konstytucji

Zaskarżony przepis narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności.

Sformułowany przeciwko art. 2 Ustawy nowelizującej zarzut ma podobne podstawy jak zarzut odnoszący się do art. 137a Ustawy o TK. Oba przepisy mają incydentalny charakter, ich obowiązywanie zakończy się po jednokrotnym zastosowaniu. Zarówno hipoteza, jak i dyspozycja tych przepisów odnosi się do konkretnych okoliczności i działań. Z tego względu, uznać należy, że oba zaskarżone przepisy nie zawierają norm prawnych, pomimo iż zostały uchwalone przez Sejm i Senat.

Należy ponownie podkreślić, iż władza ustawodawcza – Sejm i Senat, mają kompetencje do stanowienia prawa, tj. norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Ogólność (generalność) reguł postępowania oznacza rodzajowe określenie adresatów tych reguł, określenie ich z uwagi na posiadanie przez nich pewnych cech, których posiadania *a priori* nie można przypisać jednemu podmiotowi. Abstrakcyjność z kolei oznacza, że skonstruowana reguła postępowania może podlegać wielokrotnemu urzeczywistnieniu jej przez adresatów. Regułą prawną nie jest natomiast reguła postępowania adresowana do indywidualnie oznaczonego adresata oraz wymagająca od niego jednorazowego postępowania, czyli norma konkretna i indywidualna (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2004, str. 6).

Biorąc pod uwagę charakter normy wynikającej z art. 2 Ustawy nowelizującej, nie można uznać, iż Sejm i Senat, uchwalając tę regulację opierały się na **zasadzie przyzwoitej legislacji**. Zaskarżony przepis nie zawiera normy powszechnie obowiązującej, lecz stanowi rozstrzygnięcie wydane w indywidualnej sprawie sędziów Trybunału prof. dr hab. Andrzeja Rzeplińskiego oraz prof. dr hab. Stanisława Biernata. Według jednolitego orzecznictwa Trybunału, aby dany akt miał charakter normatywny, postanowienia takiego aktu nie mogą być adresowane

do konkretnych jednostek bądź innych konkretnie oznaczonych podmiotów, a ponadto postanowienia te muszą określać prawa i obowiązki adresatów danego aktu w oderwaniu od konkretnych stanów faktycznych (wyr. TK z 13 marca 2001 r., sygn. K 21/00, Dz.U. 2001 Nr 22, poz. 262; zob. też wyr. TK z 15 grudnia 1999 r., P. 6/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 881; post. TK z 14 grudnia 1999 r., U. 7/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 919-920; post. TK z 29 marca 2000 r., P. 13/99, OTK ZU Nr 2/2000, s. 311).

„Przeciwieństwem norm prawnych, a więc postanowień o generalnym i abstrakcyjnym ujęciu, są postanowienia indywidualno-konkretne. Ich cechą szczególną jest to, że adresowane są do indywidualnie wskazanego podmiotu, dotyczą konkretnie określonej sprawy czy sytuacji, a ich stosowanie ma charakter jednorazowy. Innymi słowy, postanowienia takie nie mają cechy powtarzalności, ponieważ raz zastosowane w przypisanym im konkretnym stanie faktycznym zostają „skonsumowane” i tracą znaczenie w obiegu prawnym. W szczególności nie można uznać za akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (akt normatywny) takiego aktu, którego „adresat jest wymieniony imiennie i nie jest elementem klasy podmiotów, wyodrębnionych ze względu na posiadanie określonej cechy, zaś przedmiotem [tego aktu] nie jest klasa zachowań (...) Niepowtarzalność [danego aktu], przejawiająca się w wyczerpaniu jego treści poprzez jednorazowe zastosowanie przesądza o fakcie, że nie jest on aktem normatywnym, zaś mając podwójnie konkretny charakter, jest aktem stosowania prawa, a nie jego stanowienia” (post. TK z 14 grudnia 1999 r., U. 7/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 919-920).

Niewątpliwie, wszystkie wyżej wymienione cechy można przypisać normie wynikającej z zaskarżonego art. 2 Ustawy nowelizującej. Ma ona zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym i zostanie skonsumowana po jednokrotnym zastosowaniu, potem straci jakiegokolwiek znaczenie prawne, przez co przestanie obowiązywać. Jakkolwiek, adresaci tej normy nie są wymienieni imiennie, lecz ich oznaczenie z imienia i nazwiska nie następuje szczególnych trudności. Zarówno w dniu złożenia projektu Ustawy nowelizującej, tj. w dniu 13 listopada 2015 r., jak też w dniu jej uchwalenia przez Sejm, tj. 19 listopada 2015 r., a następnie w dniu przyjęcia przez Senat, podpisania przez Prezydenta RP i ogłoszenia, tj. w dniu 20

listopada 2015 r., funkcje Prezesa i Wiceprezesa TK sprawowali ci sami sędziowie Trybunału, tj. odpowiednio prof. dr hab. Andrzej Rzepliński oraz prof. dr hab. Stanisław Biernat.

Stanowienia aktów niezawierających norm prawnych nie sposób nazwać legislacją, nie wspominając o tym by była ona przyzwoita, czy też poprawna. Art. 2 Ustawy nowelizującej narusza zasadę przyzwoitej legislacji. Wiąże się to z naruszeniem **zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa**. W ten sposób, jak zaobserwowaliśmy w dniach 17-20 listopada 2015 r., działający Sejm i Senat nie daje podstaw do obdarzenia tych organów zaufaniem, jakiego wymaga się od organów władzy państwowej w demokratycznym państwie prawa. Jak zastrzegł Trybunał w wyroku z 13 kwietnia 1999 r. (sygn. K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40), demokratyczne państwo prawne oznacza państwo w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. „Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, także była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Jej istotę można sprowadzić do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania.” (wyr. TK z 26 stycznia 2010 r., K 9/08).

Uchwalenie art. 2 Ustawy nowelizującej stanowi grę polityczną ze strony nowowybranego Sejmu VIII kadencji i nie jest umotywowane żadnymi wartościami, które zasługiwałyby na konstytucyjną ochronę. Jeżeli projektodawca chciał wprowadzić trzyletnią kadencyjność tych stanowisk to nie był jednocześnie zmuszony do tak drastycznego skrócenia kadencji obecnie urzędujących Prezesa i Wiceprezesa TK. Mając świadomość wpływającej w ciągu następnego roku i półtora roku kadencji, mógł odstąpić od jakiegokolwiek regulacji w tym zakresie. Uzasadnienie wzorowania się na regulacji ustawy nowelizującej ustawę o Sądzie Najwyższym jest o tyle nieprzekonujące, że wprowadzony tam 12 miesięczny okres wygaszenia kadencji Prezesa Sądu Najwyższego odpowiada w zasadzie okresowi, który pozostał do końca kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK. Projektodawca nie uzasadnił, dlaczego skrócił ten okres.

Ingerencja prawodawcy jest nadmierna. Nawet uznając, iż władza ustawodawcza jest legitymowana do przyjmowania tego typu regulacji, jak zawarta w zaskarżonym art. 2 Ustawy nowelizującej, to zgodnie z **zasadą proporcjonalności**, jej przyjęcie dopuszczalne byłoby tylko w razie stwierdzenia niezbędności tej regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. Jakkolwiek, za zasadne należy uznać wprowadzenie kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, to jednak w okresie przejściowym, nie było konieczne drastyczne skrócenie pozostałego czasu trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa, skoro i tak okres ten upływał w niedługim czasie, tj. za około rok. Na gruncie zaskarżonego art. 2 Ustawy nowelizującej nie dochowano również nakazu kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, Legalis), bowiem sam projektodawca nie wyznaczył żadnego celu, w jakim skraca kadencje Prezesa i Wiceprezesa TK. Tym bardziej nie można uznać za dochowany warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami. Jeżeli celem art. 2 Ustawy nowelizującej było uregulowanie sytuacji sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK w okresie przejściowym, po nowelizacji Ustawy o TK, a przed objęciem tych funkcji przez innych sędziów Trybunału, to nie sposób uznać, iż użyto adekwatnego środka do osiągnięcia tego celu. Zaskarżony przepis narusza zasadę proporcjonalności.

(3.2.) Uzasadnienie naruszenia art. 7 Konstytucji

Naruszenie zasad demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) wiąże się w zaskarżonym zakresie z naruszeniem zasady legalizmu. Sejm i Senat VIII kadencji ingerując w ukształtowany stan faktyczny przekroczyli ramy wyznaczone przepisami prawa. Zasada legalizmu jest ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego (wyr. TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK 2006, nr 3, poz. 32; zob. też wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34).

„Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone. „Tworzenie prawa, a więc ustalenie względnie stabilnych i opatrzonych sankcjami prawnymi reguł zachowania, stanowi ten rodzaj działalności organów władzy publicznej, który wkracza – nieraz głęboko – w sferę wolności i praw jednostek (grup). Tego rodzaju ingerencja w demokratycznym państwie prawnym wymaga szczególnej legitymacji prawodawczej, z reguły konstytucyjnej, wymaga aksjologicznego uzasadnienia i może być realizowana w szczególnym postępowaniu. Podlega określonym rygorom prawnym. Dlatego przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia prawa (prawodawczego władztwa) towarzyszy równocześnie określony system kontroli przede wszystkim co do legalności działania w tym zakresie” (Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, Warszawa 2000, s. 39).” (wyř. TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK 2006, nr 3, poz. 32).

Sejm VIII kadencji nie miał kompetencji do uchwalenia regulacji zawartej w art. 2 Ustawy nowelizującej. Nie sposób pominąć, że również niespotykany, niezwłoczny tryb uchwalenia nie sprzyja uznaniu legalności działania w tym zakresie. Ustawa nowelizująca została uchwalona przez Sejm, przyjęta bez poprawek przez Senat, podpisana przez Prezydenta RP i ogłoszona w Dzienniku Ustaw w ciągu 72 godzin. Działania Sejmu i Senatu nie miały legitymacji w obowiązującym stanie prawnym. Działania Prezydenta RP powieliły te naruszenia. Wady procesu legislacyjnego dotyczące podstaw prawnych działania organów Trybunału Konstytucyjnego stanowią o naruszeniu przez zaskarżony art. 2 Ustawy nowelizującej zasady legalizmu.

Należy pamiętać, że Prezes i Wiceprezes Trybunału jest organem legitymowanym w Konstytucji (art. 194 ust. 2 Konstytucji). W ww. wyroku z dnia 23 marca 2006 r., dotyczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji TK uznał, iż działanie ustawodawcy powodujące przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu. „Przy założeniu stabilizacji wyboru członków Krajowej Rady, która jest

ściśle związana z gwarancją niezależności całego organu, należy ocenić jako niedopuszczalne rozwiązania, które prowadzą do natychmiastowego wygaśnięcia mandatów członków Krajowej Rady bez jakiegokolwiek związku z istniejącymi w dotychczasowych przepisach przyczynami wygaśnięcia mandatów i bez istnienia szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby takie rozwiązania. Problem trwałości i stabilizacji funkcjonowania organów konstytucyjnych, również tych, których kadencji Konstytucja nie określa, był rozważany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK: z 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30; z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95; z 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 94; z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48; z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK w 1996 r., cz. I, s. 78).” W świetle powyższego, należy uznać, iż ingerując w czas trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa TK, organów Trybunału, których niezawisłość i niezależność winna być przez organy władzy publicznej chroniona i szanowana, prawodawca naruszył zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji).

(3.3.) Uzasadnienie naruszenia art. 10 Konstytucji

Według art. 10 Konstytucji, 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 Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Zasada trójpodziału jest fundamentem demokratycznego państwa prawa i jest punktem wyjścia dla konstruowania dalszych jej elementów. Zasada ta nie ma jednak jedynie wymiaru organizacyjnego. Jej celem jest ochrona praw człowieka poprzez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów (orz. TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK 1993/2/37). „Jak wiadomo ów cel stał się zasadniczą przyczyną recepcji idei podziału władzy w pierwszych nowożytnych konstytucjach końca XVIII w. i powtarzał się następnie w każdej liberalno-demokratycznej konstytucji. Wierzone, że rozczłonkowanie władzy publicznej, stworzenie konieczności porozumiewania się jej poszczególnych elementów w procesie funkcjonowania – będzie oznaczać wewnętrzną kontrolę władzy publicznej i zasadnicze utrudnienie (ograniczenie) jej

zbyt ekspansywnego działania, wymierzonego w wolności i prawa składające się na status obywateli każdego państwa (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 2). Według omawianej zasady trzy władze, władza ustawodawcza, wykonawcza i sądowicza są trzema podstawowymi, odrębnymi grupami organów władzy państwowej.

Zasadniczą funkcją władzy ustawodawczej jest stanowienie ustaw. Jak podkreśla się w doktrynie, wykładnia systemowa art. 87 Konstytucji prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż ustawy są źródłem prawa. „Prawem zaś są obowiązujące swych adresatów reguły postępowania o charakterze ogólnym (generalnym) i abstrakcyjnym.” (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 6). Stanowienie prawa jest treścią funkcji ustawodawczej Sejmu i Senatu.

Stanowienie norm indywidualno-konkretnych, odnoszących się do oznaczonych adresatów, nie leży w kompetencji władzy ustawodawczej. Regułą prawną nie może być „(...) reguła postępowania adresowana do indywidualnie oznaczonego adresata, skonstruowana z uwagi na jego jednostkowe cechy oraz wymagająca od niego tylko pewnego, jednorazowego postępowania, czyli „norma” indywidualno-konkretna.” (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 6). W ocenie Wnioskodawcy, art. 2 Ustawy nowelizującej rażąco narusza zasadę trójpodziału władzy, wynikającą z art. 10 Konstytucji. Sejm i Senat nadużyły władzy, uchwalając przepis niezawierający normy prawnej, lecz normę o charakterze indywidualnym i konkretnym, regulującą czas trwania kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału sprawujących obecnie swoje funkcje. Niewątpliwie, jak wskazano wcześniej, norma art. 2 Ustawy nowelizującej nie ma cechy powtarzalności, lecz jej zastosowanie wyczerpie się w jednokrotnym działaniu. Wynika stąd rażące naruszenie art. 10 Konstytucji, na skutek wkroczenia przez władzę ustawodawczą w kompetencje innych organów państwa.

(4.) Podsumowanie

Podsumowując, Wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom art. 137a Ustawy o TK (lub art. 1 pkt 6 Ustawy nowelizującej) oraz art. 2 Ustawy nowelizującej niezgodność z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z niego zasadami: przyzwoitej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, *lex retro non agit* oraz proporcjonalności, z art. 7 oraz z art. 10 Konstytucji. Ponadto, przepis art. 21 ust. 1 i ust. 1 a Ustawy o TK (lub art. 1 pkt 4 Ustawy nowelizującej) oraz art. 137a Ustawy o TK (lub art. 1 pkt 6 Ustawy nowelizującej) są rażąco niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie przez przepisy jednej ustawy tak wielu fundamentalnych zasad ustrojowych powinno skutkować utratą mocy kwestionowanych przepisów, gdyż ich stosowanie jest nie do pogodzenia z zapewnieniem poszanowania gwarancji konstytucyjnych.



Załączniki:

1. lista grupy posłów będących Wnioskodawcą,
2. 6 odpisów niniejszego wniosku wraz z załącznikami.