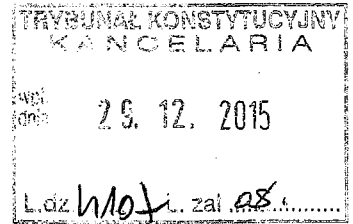




**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA III-4111-2/15

Warszawa, dnia 29 grudnia 2015 r.



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
Rzeczypospolitej Polskiej**

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

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z art. 13 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) **art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2, art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3, 9, 10, 12, 14, ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) oraz art. 2 tej ustawy są niezgodne z art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP w związku z preambułą, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającej jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy;**

- 2) **art. 28 a, art. 31 a, art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5, 7, 8 ustawy wymienionej w pkt 1 są niezgodne z art. 10 ust. 1, 173 i 195 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP;**
- 3) **art. 8 pkt 4, art. 28 a, art. 31 a, art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2, ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2, 5, 7, 8, ustawy wymienionej w pkt 1 są niezgodne z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP;**
- 4) **art. 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 8 i z art. 188 Konstytucji RP.**

Jednocześnie na podstawie art. 8 ust. 2 i 188 Konstytucji RP wnoszę o wydanie orzeczenia w przedmiocie niniejszego wniosku na podstawie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym sprzed nowelizacji dokonanej zaskarżoną ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) – dalej: ustawa nowelizująca, nowelizacja.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym upoważniam radcę prawnego prof. dr hab. Małgorzatę Wrzołek-Romańczuk.

Uzasadnienie

1. Uwagi wstępne.

Trybunał Konstytucyjny jest podstawą demokratycznego państwa prawnego, którego fundamentem „stała się zasada nadrzędności Konstytucji”¹. W państwie tym „parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, nie ma także pozycji monopolistycznej w systemie organów państwa. Taka konstrukcja została stworzona m.in. w celu uniknięcia – historycznie znanego – doświadczenia. To doświadczenie to zarówno ryzyko, jak i realne niebezpieczeństwo uproszczonego rozumienia demokracji – głównie, jeśli nie wyłącznie – do wszechwładzy większości parlamentarnej. By uniknąć tego niebezpieczeństwa, został stworzony system demokracji konstytucyjnej zawarty w Konstytucji z 1997 r.”².

W myśl art. 197 Konstytucji RP organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Ma ona zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania funkcjonowania demokracji konstytucyjnej i nadrzędności Konstytucji, która jest najwyższym prawem w państwie wtedy, kiedy Trybunał Konstytucyjny jest niezależny od innych władz, a jego sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji.

Stosunkowo częste ostatnio zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dokonywane w warunkach konfliktu politycznego między większością a opozycją, w pośpiechu, który sprzyja tworzeniu przepisów wymagających oceny ich zgodności z Konstytucją pozwalającej uniknąć błędów wynikających z

¹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 4/06.

² Ibidem.

przewagi kalkulacji politycznych nad analizą skutków prawnych przyjmowanych rozwiązań.

Prace nad ustawą nowelizującą nie przebiegały w warunkach odpowiadających konstytucyjnym i regulaminowym standardom postępowania ustawodawczego, a zwłaszcza postanowieniom preambuły do Konstytucji, w świetle których prawa powinny być oparte „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Tworzenie prawa powinno zatem – jak podkreślono we wniosku I Prezesa Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie ustawy z dnia 19 listopada o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - umożliwić realizację tej koncepcji państwa, w której prawo nie jest zespołem reguł narzuconych adresatom przez prawodawcę, ale stanowi wynik dialogu potwierdzającego podmiotowość jego uczestników i zorganizowanego w sposób współlistotny poszanowaniu wolności i sprawiedliwych zasad. Organizacja prawotwórstwa powinna uwzględniać potrzebę nadania temu procesowi charakteru działania złożonego, wieloetapowego i sekwencyjnego, należyście sformalizowanego i określonego prawnie, jawnego i demokratycznego, a więc opartego na dialogu i współdziałaniu oraz odrzuceniu arbitralizmu przy określaniu celów prawodawcy i formułowaniu przepisów, kontradiktoryjnego czyli umożliwiającego prezentowanie przeciwstawnych stanowisk dla osiągnięcia kompromisu, a także zorientowanego na stanowienie przepisów zgodnych z Konstytucją i prawem europejskim³.

Dokonywanie zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym w niezwykle pośpiechu, w warunkach chaotycznych polemik, w przekonaniu, że Trybunał zablokuje reformy przygotowane przez rząd wyłoniony w wyniku wyborów parlamentarnych, bez konsultacji z organizacjami pozarządowymi,

³ Por. A. Malinowski, red.: Zarys metodyki pracy legislatora, Warszawa 2009, s. 46 i nast.

bez zasięgnięcia opinii ekspertów, jest niezgodne z zasadami tworzenia prawa, które powinny być stosowane w demokratycznym państwie prawnym.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 122) wpłynął do Sejmu 15 grudnia 2015 roku. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu odbyło się 17 grudnia 2015 roku. Projekt skierowano do Komisji Ustawodawczej, na posiedzeniu której w dniu 21 grudnia 2015 roku wnioskodawcy zgłosili poprawki stanowiące nowum legislacyjne w stosunku do materii projektu poddanego pierwszemu czytaniu i w szczególności wprowadzające nowe rozwiązania dotyczące postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego i nowe reguły usuwania ich z urzędu przewidujące udział w tym postępowaniu przedstawicieli władzy wykonawczej oraz Sejmu.

Z dostępnych informacji o pracach Komisji Ustawodawczej nie wynika jednak, że w pracach tych uczestniczyli przedstawiciele Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości oraz, że Komisja zasięgała ich opinii. Wprowadzenie do ustawy przepisu art. 28 a przyznającego Prezydentowi RP prawo do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego, z którego to uprawnienia Prezydent RP będzie mógł korzystać po uzyskaniu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, a także przyznanie analogicznej kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości, bez zasięgnięcia przez Komisję Ustawodawczą ich opinii, trudno pogodzić z zasadą współdziałania władz wyrażoną we wstępie do Konstytucji.

Drugie czytanie projektu ustawy nowelizującej odbyło się na posiedzeniu Sejmu 22 grudnia 2015 roku. Projekt skierowano ponownie do Komisji Ustawodawczej w celu przedstawienia sprawozdania, co nastąpiło w tym samym dniu. 22 grudnia odbyło się też III czytanie i uchwalono ustawę nowelizującą, którą Senat przyjął bez poprawek 24 grudnia 2015 roku.

2. Dysfunkcyjny charakter ustawy nowelizującej.

Wbrew oświadczeniom projektodawców ustawa nowelizująca nie usprawnia funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Przeciwnie, wprowadzone w niej rozwiązania prawne są niezgodne z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz zasadą racjonalności ustawodawcy (art. 2 Konstytucji), a przez to ograniczają konstytucyjne prawo do sądu, zwłaszcza znajdujące urzeczywistnienie w postaci skargi konstytucyjnej oraz za pośrednictwem instytucji pytań prawnych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”⁴.

Sprawności działania Trybunału Konstytucyjnego nie sprzyja art. 10 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nowelizacji. Według tego przepisu Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały większością co najmniej 2/3

⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału. Zgromadzenie to może zatem nie być zdolne do podjęcia niektórych uchwał, tak wobec braku wymaganej większości, jak i braku wymaganego kworum.

W myśl art. 44 ust. 3 ustawy kwestionowanego w niniejszym wniosku orzekanie w pełnym składzie wymaga co najmniej 13 sędziów Trybunału. Oznacza to zasadnicze spowolnienie pracy Trybunału w zakresie wydawania orzeczeń zwłaszcza, że zgodnie z art. 99 ust. 1 stanowiącym przedmiot zaskarżenia orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów. Skoro Trybunał ma – w myśl art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy - orzekać w pełnym składzie w podstawowym zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności prawa (w szczególności z wyjątkiem spraw wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym, w których właściwy jest skład 7 sędziów), to tempo jego prac ulegnie ograniczeniu – z jednej strony wobec niemożności kierowania spraw do trzech zespołów orzekających złożonych z 5 sędziów, z drugiej zaś wobec trudności, jakie mogą wiązać się ze zbudowaniem wymaganej dla wydania orzeczenia większości 2/3 głosów.

W rezultacie stosowania wymienionych przepisów nastąpi znaczące ograniczenie sprawności orzekania. Nie można wykluczyć przypadków, w których – wobec braku większości – orzeczenie nie zostanie wydane, co stanowiłoby swoistą odmowę rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego i tym samym naruszenie art. 8 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej, a także naruszenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Sprawność działania Trybunału dodatkowo ogranicza art. 80 ust. 2 ustawy w brzmieniu ustalonym w nowelizacji, w myśl którego terminy rozpraw albo posiedzeń Trybunału, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw. Jest to przepis rażąco dysfunkcyjny, który może pozbawić Trybunał zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych, w których wydanie orzeczenia poza kolejnością wpływu spraw może okazać się

nieodzowne, np. w razie konieczności uznania przez Trybunał przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta albo w razie konieczności rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego.

Spowolnienie funkcjonowania Trybunału, zasadniczo niekorzystne dla występujących z wnioskami lub skargami konstytucyjnymi, spowoduje przepis art. 87 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nowelizacji. Zgodnie z tym przepisem 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. Przepis ten stanowi zaprzeczenie zasady sprawności i rzetelności działania władz publicznych, skoro Trybunał jest gotów do przeprowadzenia rozprawy, ale ustawa nakazuje czekać z jej odbyciem i wydaniem orzeczenia.

Ratio legis wymienionych przepisów może wyrażać teza, że orzekanie z udziałem większej liczby sędziów niż dotychczas, a także wolniej niż dotychczas – co ustawa wymusza niezależnie od zaangażowania sędziów w przygotowanie orzeczeń - i w oderwaniu od bieżącego znaczenia wydawanych orzeczeń, zasadniczo zwiększy legitymizm Trybunału, ponieważ uczyni go bardziej rzetelnym i obiektywnym. Racjonalność tej tezy jest jednak wątpliwa, ponieważ nie udowodniono, że im więcej sędziów uczestniczy w rozpoznawaniu sprawy, tym lepsze orzeczenie zapadnie. Wartość orzeczeń nie zależy od liczby sędziów, ale od ich kwalifikacji. Dlatego też nowelizowana ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wymagała orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją w składzie 5 sędziów, co było racjonalnym kompromisem między rzetelnością a sprawnością w funkcjonowaniu Trybunału.

Jednakże trudno uznać za racjonalne działania ustawodawcy, który w celu kolejnego usprawnienia pracy Trybunału Konstytucyjnego wprowadza rozwiązania prawne mogące w istocie znacznie osłabić sprawność tej instytucji,

a tym samym ograniczyć znaczenie Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej.

Z tego właśnie względu kwestionowane przepisy są sprzeczne z wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą racjonalności ustawodawcy. Przywiązanie ustawodawcy do respektowania zasad racjonalności w tworzeniu prawa stanowi podstawę systemu prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”⁵, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”⁶, które nakazuje przyjąć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”⁷. To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, „pozwala wymagać od wszystkich obywateli” respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzućcie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”⁸.

Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy mają istotne znaczenie dla realizacji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), obejmującego prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania sądów

⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

⁸ Ibidem.

stosujących prawo. Ponadto kwestionowane przepisy ustawy spowodują wydłużenie postępowań sądowych, w toku których sąd skieruje pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa spowoduje erozję prawa do sądu i utrudni korzystanie ze skargi konstytucyjnej, ponieważ może spowodować wydłużenie oczekiwania na orzeczenie Trybunału mające zapasć w wyniku skargi.

Powyższe zarzuty odnoszą się także do rozwiązań przyjętych w przepisach inertepralnych. W szczególności w myśl art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej „w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy”, co spowolni rozpoznawanie spraw zawisłych w Trybunale. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej rozprawa w tych sprawach „nie może odbyć się wcześniej” niż po upływie 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której Trybunał orzeka w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy; „jednakże w obydwu przypadkach nie później niż 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy.” Ustawodawca tworzy w ten sposób rozwiązanie, które trudno uznać za racjonalne ze względu na dysfunkcjonalne skutki, jakie ono powoduje w zakresie prawa do sądu.

Kwestionowane w tej części wniosku przepisy art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2, art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3, 9, 10, 12, 14, ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) oraz art. 2 tej ustawy, tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy.

3. Naruszenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów.

Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy art. 28 a, art. 31 a, art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5, 7, 8 ustawy nowelizującej zawierają rozwiązania niezgodne z wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasadą podziału władz, w myśl której ustroj państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Zachwianie tej równowagi przez to, że Prezydent RP lub Minister Sprawiedliwości mogą występować do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału (art. 28 a), godzi w podstawy ustroju podziału władz. Dotyczy to także przyznania Prezydentowi RP lub Ministrowi Sprawiedliwości prawa wnioskowania do Zgromadzenia Ogólnego o wystąpienie do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego Trybunału (art. 31 a). Prezydent RP i Minister Sprawiedliwości są organami władzy wykonawczej i wobec władzy sądowniczej dysponują jedynie kompetencjami przyznanymi im w Konstytucji RP. Należy podkreślić, że ustawa zasadnicza nie przewiduje żadnych kompetencji, które przysługiwałyby Prezydentowi RP lub Ministrowi Sprawiedliwości wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Określone w art. 31 a w brzmieniu nowelizacji uprawnienie Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości ma charakter całkowicie dyskrecjonalny ze względu na sformułowanie „w szczególnie rażących przypadkach”, co sprowadza immanentne ryzyko podejmowania przez nich działań motywowanych względami politycznymi, w szczególności takimi, jak brak akceptacji linii orzeczniczej Trybunału ze strony większości parlamentarnej i jej rządu.

Naruszeniem konstytucyjnej równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej jest przyznanie Sejmowi prawa stwierdzania wygaśnięcia mandatu

sędziego Trybunału Konstytucyjnego na wniosek Zgromadzenia Ogólnego (art. 36), w szczególności w przypadku złożenia z urzędu sędziego Trybunału przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego. Konstytucja RP nie przewiduje odwoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm. Wprowadzenie instytucji złożenia z urzędu sędziego Trybunału przez Sejm na wniosek Zgromadzenia Ogólnego oznacza uzależnienie losów sędziego od stanowiska większości parlamentarnej, a zatem prowadzi do upolitycznienia Trybunału Konstytucyjnego. Większość sejmowa zyskuje ponadto możliwość blokowania działalności Trybunału w ten sposób, że może zwlekać z rozpatrzeniem kierowanego do Sejmu wniosku w przedmiocie wygaśnięcia mandatu sędziego w innych przypadkach, niż złożenie z urzędu.

Konstytucyjna zasada podziału władz zakłada istnienie równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Warunkiem zachowania tej równowagi jest m.in. zawarty w normach ustrojowych mechanizm wzajemnego hamowania władz, które nie działają w oderwaniu i autonomii od pozostałych.

W doktrynie znajduje wyraz pogląd, zgodnie z którym z zasady podziału władz wynikają domniemania kompetencyjne przyporządkowujące poszczególnym władzom właściwe im kompetencje. Domniemania te nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych⁹. Jednakże kwestionowane przepisy ustawy zwykłej tego rodzaju domniemanie przełamują.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władzy zakłada, że „system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna

⁹ Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 72.

zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy”¹⁰.

Jednakże kwestionowane przepisy art. 28 a, 31 a, 36 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nowelizacji naruszają istotny zakres władzy Trybunału ograniczając jego niezależność i niezawisłość sędziów Trybunału.

W myśl art. 173 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny jest władzą „odrębną i niezależną od innych władz”. W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, że odrębność, o której mowa w art. 173 Konstytucji RP, należy „rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest wyodrębnioną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, i jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej”¹¹.

Tylko o Sądach i Trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). „Odrębny” to „zupełnie inny, różny od innych, odmienny, swoisty”, a także „będący samodzielną całością, oddzielny, osobny”. „Niezależny” zaś to „nie będący zależnym od nikogo i niczego, podporządkowany nikomu i niczemu; sam o sobie decydujący; samodzielny, niezawisły”, oraz „nie podlegający czyjemuś wpływowi”¹².

Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana.

¹⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 16/04.

¹¹ Tak J. Trzeciński: uwagi do art. 173, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 1999, t. I, s. 11.

¹² Por. B. Dunaj: Słownik języka polskiego, Warszawa 1996, s. 616 i 664.

Argument, w myśl którego wzgląd na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą wymaga analizy w kontekście konstytucyjnej zasady zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy Sądów i Trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy¹³.

Z art. 173 Konstytucji RP wynika, że w odniesieniu do władzy sądowniczej podział władz oznacza separację tej władzy od innych. A zatem w stosunkach pomiędzy władzą sądowniczą a ustawodawczą i wykonawczą element równowagi „sprowadza się jedynie do obowiązku „działania na podstawie i w granicach prawa” (art. 7) oraz podległości „konstytucji oraz ustawom” (art. 178 ust. Konstytucji)”¹⁴ w przypadku sędziów i podległości „tylko Konstytucji” w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest przekonanie, że zasada podziału władzy zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a

¹³ Por. R. Piotrowski: Władza sądownicza w Konstytucji RP, „Krajowa Rada Sądownictwa”, nr 1/2010, s. 20.

¹⁴ Tak J. Trzeciński: op. cit., s. 10.

pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów¹⁵. Według Trybunału „odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych (...). Zasada ta, wyrażana także znaną formułą *checks and balance*, jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji. (...) Jest w tym kontekście poza sporem, że mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne”¹⁶. Jednakże kwestionowane przepisy zasadniczo naruszają równowagę władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej kreując pozakonstytucyjne podstawy kompetencyjne, dające Prezydentowi RP lub Ministrowi Sprawiedliwości, a także Sejmowi, możliwości podejmowania działań naruszających niezależność Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłość jego sędziów.

Zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko ustawie zasadniczej. W świetle stanowiska doktryny niezawisłość sędziego konstytucyjnego, stanowiącą konieczną przesłankę należytego wykonywania przez Trybunał jego zadań konstytucyjnych „trzeba pojmować na tle podstawowych, konstytucyjnych zasad ustroju państwa”¹⁷, a więc zasady

¹⁵ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/99.

¹⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 12/03.

¹⁷ Tak L. Garlicki: uwagi do art. 195, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2005. t. IV, s. 2 i nast.

demokratycznego państwa prawnego, zasady podziału władz i zasady niezawisłości władzy sądowniczej. Ponadto „specyfika zakresu zadań Trybunału Konstytucyjnego powoduje też szczególnie silny związek niezawisłości sędziów konstytucyjnych z zasadą nadrzędności konstytucji jako ustawy zasadniczej (art. 8 ust. 1)”¹⁸. Ustawodawca powinien zatem tak ukształtować sytuację prawną sędziego Trybunału, by „w wykonywaniu swoich czynności mógł on podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych”¹⁹, z czym wiąże się „zakaz poddawania sędziego wszelakiego rodzaju naciskom zewnętrznym”²⁰. Kwestionowane w tej części wniosku rozwiązania prawne dopuszczają możliwość poddawania sędziego naciskom ze strony Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości ze względu na przysługujące im uprawnienia związane z postępowaniem dyscyplinarnym oraz usuwaniem sędziego z urzędu. Kwestionowane przepisy uzależniają także sędziego od Prezesa Trybunału ze względu na jego ustawową rolę w weryfikowaniu wniosków. Ponadto przepisy uzależniają sędziego od większości sejmowej decydującej o jego losie i uzależniają Trybunał, a więc Prezesa i sędziów, od tej większości władnej sparaliżować funkcjonowanie Trybunału przez zwlekanie z wygaszeniem mandatu sędziego. Tym samym kwestionowane rozwiązania prawne – godząc w niezależność Trybunału i niezawisłość jego sędziów – są niezgodne z art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej, w myśl którego jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej.

Do gwarancji niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego zaliczono w doktrynie kadencyjność oraz nieusuwalność sędziego, przy czym „ustawowe określenie przesłanek utraty stanowiska, a także procedury podejmowania rozstrzygnięć muszą gwarantować zarówno zachowanie odrębności ustrojowej Trybunału, jak i chronić sędziego przed możliwością

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

wywierania nacisków. W szczególności przyjąć należy, że rozstrzygnięcie o przedterminowej utracie urzędu może być podejmowane tylko przez sam Trybunał lub – wyjątkowo – przez inny organ władzy sądowniczej, a przesłanki tej utraty muszą być ujęte w postać możliwie precyzyjnych hipotez ustawowych²¹. W świetle stanowiska doktryny kwestionowane w tej części wniosku rozwiązania prawne są zaprzeczeniem niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W orzecznictwie konstytucyjnym, a także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, podkreślono „znaczenie odrębności wymiaru sprawiedliwości wobec innych władz” i potrzebę chronienia „piastunów wymiaru sprawiedliwości przed prowokacją i retorsją, a także przed naciskami (choćby pośrednimi) ze strony innych władz czy – co współcześnie stanowi największe zagrożenie dla odrębności trzeciej władzy – przed wpływem ośrodków politycznych, zainteresowanych obsadą wymiaru sprawiedliwości, oraz niewłaściwie ukierunkowanym naciskiem medialnym”²². Chodzi w istocie o „stabilizację orzecznictwa wobec możliwości wywierania na nie wpływu przez czynniki spoza wymiaru sprawiedliwości”²³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego o możliwości realizowania przez sądy „równoważenia”, zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji, „nie może być mowy bez istnienia efektywnych gwarancji w tym zakresie. Sądy zależne (od egzekutywy) i pozbawieni niezawisłości (choćby tylko wewnętrznej) sędziowie – nie mogą tworzyć skutecznie działającego mechanizmu, o którym mowa w art. 10 Konstytucji. Zależne sądy nie dysponują własnym marginesem oceny i legitymizują decyzje w rzeczywistości podejmowane gdzie indziej, a dyspozycyjni (albo tylko pozbawieni odwagi cywilnej sędziowie) powodują, że

²¹ Ibidem.

²² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 39/07.

²³ Ibidem.

mechanizm, któremu ma służyć zasada podziału władzy, staje się fasadowy”²⁴. Spostrzeżenia te mają szczególne znaczenie w niniejszej sprawie.

4. Naruszenie zasady rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach.

Na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej w dniu 21 grudnia 2015 r. wnioskodawcy zgłosili poprawki do projektu nowelizacji zasadniczo wykraczające poza materię projektu nowelizacji stanowiącego przedmiot pierwszego czytania, które odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 17 grudnia 2015 r. Poprawki te stały się częścią nowelizacji uchwalonej przez Sejm 22 grudnia 2015 roku, co jest niezgodne z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, który ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Zdaniem Trybunału taka interpretacja byłaby sprzeczna z *ratio legis* tego przepisu, którą bez wątplenia było dążenie do dalej idącego sformalizowania procesu ustawodawczego i wyeliminowanie możliwości wprowadzenia w drodze regulaminowej znanego w polskim prawie parlamentarnym mniej skomplikowanego systemu dwóch czytań. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań²⁵. Według Trybunału Konstytucyjnego instytucja trzech czytań odzwierciedla dążenie 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

²⁴ Ibidem.

²⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 37/03.

merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od „projektu wyjściowego”, że jest to w istocie inny projekt ustawy²⁶. Istotny dla wykładni art. 119 ust. 2 jest natomiast wynikający z interpretacji art. 119 ust. 1 Konstytucji wniosek, polegający na tym, że prawo do zgłaszania poprawek do projektu ustawy widzieć należy jako podstawę do wprowadzania modyfikacji projektu ustawy w trakcie prac w Sejmie. Jest to zatem w pewnym sensie *lex specialis* wobec art. 119 ust. 1 Konstytucji, w tym znaczeniu, że podstawą ewentualnych zmian w treści projektu mogą być tylko wniesione poprawki. Przepisy wyjątkowe podlegają jednak z reguły interpretacji ścisłej, co potwierdza, że w drodze poprawek nie można proponować dowolnych zmian. Z podstawowej dla procedury ustawodawczej zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Wyjście poza zakres określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie

²⁶ Ibidem. Por. także P. Chybalski: *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 152 i nast.

jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu²⁷.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego obejściem określonych w ustawie zasadniczej wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu są zamieszczone w sprawozdaniu Komisji (druk nr 144), a zgłoszone podczas posiedzenia Komisji przez wnioskodawców, poprawki dotyczące wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału (art. 28 a), występowania przez Zgromadzenie Ogólne do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego Trybunału (art. 31 a i 36 ust. 2), ustanowienia kompetencji Zgromadzenia Ogólnego do przygotowania wniosku do Sejmu o wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału w przypadkach określonych w art. 36 ust. 1 w brzmieniu nadanym nowelą (art. 8 ust. 4). Rozwiązania w tych przepisach przewidziane nie były częścią projektu poddanego pierwszemu czytaniu (posłowie zapoznali się z projektem tych przepisów na posiedzeniu Komisji). Treść tych poprawek wskazuje, że nie są one niezbędne do zrealizowania koncepcji projektodawcy, skoro zagadnienie postępowania dyscyplinarnego nie było przedmiotem projektu poddanego pierwszemu czytaniu. Poddany pierwszemu czytaniu projekt nie ustanawiał kompetencji Sejmu do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału w przypadkach określonych w ustawie. Przyznając Sejmowi tego rodzaju kompetencję ustawodawca wprowadza zasadniczą zmianę w relacjach między tą Izbą a Trybunałem. Nowe rozwiązanie ustrojowe o tak doniosłym znaczeniu powinno przejść drogę trzech czytań. Należało również poddać trzem czytaniom zmianę kompetencji Prezydenta RP oraz Ministra Sprawiedliwości polegającą na przyznaniu im prawa wszczynania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 28 a noweli). Tworzenie przez

²⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 37/03. Por. także w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 45/05.

ustawodawcę nowych, nieznanych wcześniej kompetencji organów władzy wykonawczej w drodze poprawki nie poddanej pierwszemu czytaniu jest niezgodne z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono przekonanie, w myśl którego „niezależnie od podkreślenia roli i „swobody” izb ustawodawczych w kształtowaniu treści ustaw prawo do wnoszenia poprawek ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasady państwa prawnego, służy bowiem również zapewnieniu ustawom optymalnego kształtu, tak pod względem politycznym, jak techniczno-legislacyjnym. Oznacza to, że z istoty rzeczy poprawki służyć powinny „poprawieniu” projektu, a nie pogorszeniu jego jakości jako tekstu przyszłej ustawy”²⁸. Narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wprowadzanie do tekstu ustawy na etapie prac komisji po pierwszym czytaniu – za pośrednictwem poprawek - rozwiązań stanowiących nowum legislacyjne. Rozwiązania te – w świetle argumentacji przedstawionej w punkcie 3 niniejszego uzasadnienia - są niezgodne z Konstytucją.

5. Brak *vacatio legis*.

Art. 5 ustawy nowelizującej stanowi, że wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia. Przepis ten jest rażąco niezgodny z art. 2 w związku z art. 8 ust. 1 i z art. 188 Konstytucji RP, ponieważ pozbawia Trybunał Konstytucyjny możliwości dokonania oceny konstytucyjności ustawy nowelizującej na dotychczasowych zasadach. Zarazem też – wobec niezgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w ustawie nowelizującej – art. 5 tej ustawy powoduje, że Konstytucja przestaje być najwyższym prawem w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego, a prawem tym staje się ustawa – do czasu stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją na zasadach w tej ustawie określonych, a więc w przyszłości. Mamy zatem do czynienia z obejściem art. 8 ust. 1 Konstytucji RP,

²⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 37/03.

zakładającym posługiwanie się prawem w celu sprzecznym z założeniami systemu prawnego²⁹ i w konsekwencji powodującym niezgodność ustawy nowelizującej z Konstytucją RP. Wskutek braku *vacatio legis* ustawa nowelizująca, która kształtuje w nowy sposób organizację Trybunału i tryb postępowania przed Trybunałem, wyłącza możliwość dokonania oceny jej zgodności z Konstytucją według zasad obowiązujących przed zmianą. Tym samym ustawa ta wprowadza jej samowylączenie z dotychczasowego zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Zakres ten obejmował wszystkie ustawy, również zmieniające organizację Trybunału i tryb postępowania przed Trybunałem. Jednak brak *vacatio legis* modyfikuje ten zakres w taki sposób, że zmiany organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem nie będą przez Trybunał oceniane z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją. Owszem, Trybunał może te zmiany oceniać, ale już na zasadach w zmianach tych wprowadzonych. Oznacza to naruszenie art. 188 Konstytucji RP, który nie zawiera wyłączenia z zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego ustaw zmieniających organizację Trybunału i tryb postępowania przed Trybunałem. Konstytucja RP nie stanowi bowiem, że zgodność tego rodzaju ustaw z Konstytucją RP oceniania jest na zasadach w tych ustawach przewidzianych. Brak *vacatio legis* powoduje zatem niezgodną z art. 188 zmianę zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Akceptacja tego rodzaju rozwiązania w systemie prawnym może prowadzić do akceptacji ustawy, w której parlament znosi kontrolę konstytucyjności bez zmiany Konstytucji, ale nie można stwierdzić niekonstytucyjności tej ustawy wobec braku *vacatio legis*. Art. 5 ustawy nowelizującej godzi w nadrzędność Konstytucji RP w porządku prawnym.

Należy podkreślić, że instytucja *vacatio legis* jest elementem koncepcji państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP i znajduje swe oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa³⁰. Ustawodawca dopuszcza możliwość

²⁹ Por. W, Brzozowski: Obejście konstytucji, „Państwo i Prawo” z. 9/2014.

³⁰ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 6/09.

bezpośredniego działania nowej ustawy „jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”³¹. Przesłanki te nie zachodzą w niniejszej sprawie. Żaden ważny interes państwa nie wymaga obejścia Konstytucji RP, a zasady demokratycznego państwa prawnego stoją na przeszkodzie obowiązywaniu niezgodnych z Konstytucją RP przepisów przez trudny do przewidzenia okres.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że *vacatio legis* „jest z istoty swojej instytucją, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania zachowań do nowej regulacji”³². Zdaniem Trybunału „odpowiednia *vacatio legis* to również okres, w którym prawodawca ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych, czy też rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa, bądź zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia w życie uchwalonych, a jeszcze nie obowiązujących regulacji”³³. Rezygnacja z *vacatio legis* jest zatem trudna do pogodzenia z zasadą racjonalności ustawodawcy.

Z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy, tak by jej adresaci nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne i mogli w należyty sposób przygotować się do nowych wymogów. Niezgodne z art. 2 Konstytucji są zatem te zwłaszcza rozwiązania prawne zawarte w ustawie nowelizującej, które nie były formułowane w jakiegokolwiek debacie publicznej i – jak wynika z opinii zgłoszonych do projektu nowelizacji, w tym również opinii Sądu Najwyższego – wprowadzają zaskakujące zmiany dotyczące

³¹ Tak w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 197 poz. 1172 ze zm.

³² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 12/03.

³³ Ibidem.

Trybunału Konstytucyjnego, oceniane w tych opiniach jako dysfunkcjonalne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do możliwości zapoznania się przezeń z nowym przepisem oraz możliwości adaptacji do nowej regulacji prawnej³⁴. Na odpowiedniość *vacatio legis* ma także wpływ stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną adresata. Art. 5 ustawy nowelizującej pozbawia Trybunał Konstytucyjny możliwości dostosowania się do jego nowej sytuacji, wynikającej z radykalnej ingerencji prawodawcy w status prawny Trybunału, a zatem jest to przepis niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

6. Skutki braku *vacatio legis* w zakresie stosowania przepisów dotychczasowych do rozpoznania wniosku.

Art. 5 ustawy nowelizującej, w myśl którego wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia, zmierza wprost – jak wykazano w punkcie 5 uzasadnienia niniejszego wniosku - do obejścia postanowień Konstytucji RP, a zwłaszcza jej art. 8 ust. 1, zgodnie z którym ustawa zasadnicza jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej. Skoro ustawodawca pozbawia Trybunał Konstytucyjny zdolności orzekania o konkretnej ustawie, a mianowicie o ustawie zmieniającej zasadniczo sposób funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, to tego rodzaju działanie nie może korzystać z ochrony w demokratycznym państwie prawnym, ponieważ jest obejściem art. 188 Konstytucji. Ustawa nowelizująca nie może zatem korzystać z domniemania zgodności z Konstytucją od momentu jej ogłoszenia w organie publikacyjnym, gdyż inaczej obejście Konstytucji byłoby akceptowane w porządku prawnym.

³⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie U 10/01.

W tej sytuacji, skoro przepisy Konstytucji zgodnie z jej art. 8 ust. 2, stosuje się bezpośrednio, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 188 Konstytucji może ustalić własną kompetencję do orzekania w przedmiocie ustawy nowelizującej nie na podstawie przepisów tej ustawy, lecz na podstawie przepisów dotychczasowych, niezależnie od tego, że stosowanie przepisów dotychczasowych ustawa nowelizująca wyłącza. Środkiem pozwalającym zapobiec rażącemu naruszeniu art. 8 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP jest rozpoznanie niniejszego wniosku na podstawie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym według stanu sprzed zmiany przewidzianej w ustawie nowelizującej. Należy uznać za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego dostosowanie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego do reguł przewidzianych w ustawie, której zgodności z Konstytucją RP Trybunał nie może ocenić zanim ustawa ta wejdzie w życie.

Wymagający rozstrzygnięcia przez Trybunał problem stworzony przez art. 5 ustawy nowelizującej jest sprawą nieuregulowaną w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Nie odnosi się ona bowiem do przypadku, w którym Trybunał zostaje pozbawiony zdolności orzekania o ustawie zmieniającej reguły jego funkcjonowania w taki sposób, że ich zgodność z Konstytucją RP nie będzie podlegała ocenie i będą one stosowane niejako automatycznie bez tej oceny, także do dokonania oceny ich zgodności z Konstytucją. Tego rodzaju konstrukcja – wyłączająca zarówno Trybunał, jak i Konstytucję RP – jest jednak wykluczona przez art. 188 Konstytucji, zgodnie z którym Trybunał nie może zostać pozbawiony zdolności orzekania o zgodności z Konstytucją RP żadnej ustawy, a więc również ustawy zmieniającej reguły jego działania. Konstytucja RP nie przewiduje tego rodzaju wyjątku, polegającego na istotnym naruszeniu spójności prawa oraz równowagi władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, przez wprowadzenie do systemu prawnego ustawy kreującej nowe reguły orzekania o konstytucyjności w taki sposób, żeby

zgodność z Konstytucją RP tych reguł nie mogła być oceniona zanim weszły one w życie.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie.



Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Załączniki: 7 odpisów wniosku