

adwokat
dr hab. Anna Rakowska-Trela

Łódź, 30 czerwca 2016 roku

OPINIA PRAWNA

W przedmiocie zgodności poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558 z 29 kwietnia 2016 r.) z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadami techniki prawodawczej.

STAN FAKTYCZNY: Dnia 29 kwietnia 2016 r. do Marszałka Sejmu wpłynął złożony przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Projekt ten w art. 84 przewiduje uchylenie dotychczas obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1064, ze zm.). Projekt ten, po jego ewentualnym uchwaleniu, ma więc w całości zastąpić dotychczas obowiązujące rozwiązania dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. Złożenie projektu ustawy projektodawcy uzasadniają tym, że *„wobec licznych problemów prawnych związanych z ustawą z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, sygnalizowanych przez podmioty krajowe i międzynarodowe zainteresowane utrzymaniem ładu konstytucyjnego, celowe jest opracowanie i wydanie nowej ustawy w przedmiotowym zakresie”*. Dnia 3 czerwca 2016 r. projekt został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Pierwsze czytanie odbyło się 10 czerwca 2016 r. W jego trakcie został zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu ustawy w I czytaniu, jednakże wniosek nie uzyskał większości, a projekt został skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka do dalszych prac legislacyjnych.

* * *

ANALIZA: Celem prawidłowego i wszechstronnego dokonania analizy zgodności projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zawartego w druku nr 558, w pierwszej kolejności opiniująca przedstawi wzorce konstytucyjne, które mają znaczenie dla oceny konstytucyjności rozwiązań proponowanych w projekcie. Następnie opiniująca przeprowadzi analizę zgodności przepisów projektu ustawy z wymienionymi wzorcami, w ostatniej kolejności zaś sformułuje ostateczne wnioski opinii.

* * *

1. Wzorce konstytucyjne:

1.1. Art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego).

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Klauzula demokratycznego państwa prawnego jest jedną z podstawowych zasad współczesnego państwa, a jej idea opiera się na założeniu wykonywania władzy państwowej jedynie wtedy, gdy zezwala na to konstytucja oraz – w dalszej kolejności - ustawy spełniające wymóg zgodności z konstytucją zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym. Celem wykonywania tej władzy może być jedynie ochrona ludzkiej godności, sprawiedliwości, praw człowieka i obywatela i pewności prawa (zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 60). W ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawarte są dwie wzajemnie się uzupełniające zasady: państwa prawnego i państwa demokratycznego. Pierwsza z nich wymaga, by podstawą istnienia i funkcjonowania organów i instytucji władzy publicznej było prawo. Druga wyraża wymóg, aby prawo to stanowione było w demokratycznych procedurach i by opierało się na demokratycznych wartościach. Wymaga więc istnienia demokratycznie wybranego parlamentu, ale i niezależnych i niezawisłych sądów, przestrzegania zasady rozdzielenia i równoważenia władz. Zasada demokratyzmu oznacza jednak nie tylko konieczność stanowienia demokratycznego prawa, ale także uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie tworzenia, interpretowania i stosowania prawa. Nakazuje też ustanowienie i utrzymywanie takich instytucji i procedur demokratycznych, które będą chroniły państwo prawne i demokratyczne. To może wywoływać napięcie między tymi instytucjami i procedurami a ideą suwerennej władzy Narodu i wynikającą zeń władzą parlamentu. Legislatura w demokratycznym państwie prawnym nie może jednak, powołując się na bezpośredni mandat Narodu, dowolnie kształtować prawa, musi bowiem przestrzegać, a nawet realizować i rozwijać wszystkie wartości wynikające z zasady demokracji, w tym demokratyczne instytucje i procedury, stojące na jej straży.

Co istotne dla niniejszej opinii, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają także m.in. zasady przyzwoitej legislacji i *lex retro non agit*. Pierwsza z nich oznacza, że naruszenie w toku procedury ustawodawczej norm konstytucyjnych jest zawsze wystarczającą przesłanką do orzeczenia niekonstytucyjności ustawy. Jednak także – zgodnie z ukształtowaną praktyką konstytucyjną - naruszenie norm ustawowych lub regulaminowych może rodzić taki skutek prawny, tj. przesądzać o niekonstytucyjności ustawy wówczas, „*gdy wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, podważając demokratyczne standardy stanowienia prawa wynikające z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji)*” (wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15). Druga z nich, tj. zasada *lex retro non agit*, jest natomiast postrzegana jako dyrektywa adresowana do prawodawcy i zakazująca mu stanowienia norm z mocą wsteczną. Jest ona przy tym ważnym i trwałym elementem kultury prawnej, uzasadnianym takimi wartościami, jak m.in. pewność obrotu prawnego i bezpieczeństwo prawne. Nakazuje ona, by stan, w którym poszczególne podmioty ułożyły swoje sprawy na gruncie obowiązującego prawa nie został nagle i arbitralnie przez prawodawcę zmieniony, w związku z czym podmioty te mogą mieć zaufanie do systemu prawnego.

Zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi ważną dyrektywę interpretacyjną dla innych przepisów Konstytucji RP, a niektóre z nich można nawet uznać za pochodne w stosunku do tej zasady. Wiele z nich będzie miało znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisów opiniowanej ustawy.

- 1.2. **Art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu)**. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu oznacza, że każdy organ władzy publicznej musi działać w ramach swoich kompetencji i zgodnie z właściwymi mu procedurami przewidzianymi w przepisach prawa. Zasada ta nakazuje także ścisłą wykładnię przepisów ustanawiających zakres działania i kompetencje poszczególnych organów. Oznacza to, że to, co nie jest wyraźnie tym organom dozwolone – jest im zakazane. Zasada legalizmu uzupełniona jest przez ustrojodawcę – co istotne dla niniejszej ekspertyzy – zawartą w art. 8 zasadą „legalizmu konstytucyjnego” – konstytucjonalizmu („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”; „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja

stanowi inaczej”). Uzupelnienie art. 7 o normy zawarte w art. 8 Konstytucji oznacza, że pierwsze miejsce wśród źródeł prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej ma Konstytucja, a jej przepisy – co do zasady – mogą być stosowane bezpośrednio.

1.3. **Art. 10 Konstytucji RP (zasada trójpodziału i równoważenia władz).**

Deklarowana w art. 10 Konstytucji zasada jest jedną z konsekwencji wyrażonej w art. 2 zasady demokratycznego państwa prawnego oraz istotną regułą interpretacyjną dla dalszych przepisów ustawy zasadniczej, zwłaszcza przy rozstrzyganiu szeroko pojętych sporów dotyczących kompetencji organów. Głębokim i podstawowym celem tej zasady jest ochrona wolności i praw człowieka i obywatela przez zapobieżenie nadużywaniu władzy przez którykolwiek z organów publicznych. W odniesieniu do władzy sądowniczej zasada ta stanowczo i jednoznacznie zakłada, że niedopuszczalne jest, aby legislatura albo egzekutywa oddziaływały czy wpływały na wymierzanie sprawiedliwości w przypadku sądów, czy realizowanie swych funkcji przez trybunały, w sposób inny niż wynikający z pozostałych przepisów Konstytucji. O ile więc w odniesieniu do wzajemnych stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą charakterystyczne jest wzajemne oddziaływanie: „przecinanie”, „nakładanie” czy „uzupełnianie” pewnych kompetencji, to w działania orzecznicze organów władzy sądowniczej ani legislatura ani egzekutywa nie mogą ingerować. Dla ochrony demokratycznego państwa prawnego niezwykle istotne jest, aby władza sądownicza była sprawowana jedynie przez sądy i trybunały. W odniesieniu do judykatury więc „oddzielenie oznacza separację”, co wynika ze szczególnego związania władzy sądowniczej z ochroną wolności i praw jednostki.

1.4. **Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (prawo do sądu).** Wyrażone w art. 45 ust. 1

Konstytucji prawo do sądu, tj. prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd ma istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności opiniowanego projektu ustawy. Prawo do sądu oznacza uznanie, że to organy władzy sądowniczej mają w demokratycznym państwie prawnym kompetencję do ostatecznego rozstrzygnięcia o statusie jednostki, o jej wolnościach, prawach i obowiązkach. Oznacza też możliwość zwrócenia się do organu władzy

sądowniczej z żądaniem skutecznego ustalenia statusu prawnego wnioskującego. Konstytucyjne prawo do sądu zawiera prawo dostępu do sądu, prawo do wyroku sądowego, a także prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej. Prawodawca musi przy tym zagwarantować, że sąd rozstrzygający ostatecznie o wolnościach, prawach i obowiązkach będzie niezależny, niezawisły, bezstronny i właściwy i nie może wprowadzać drogą ustawową rozwiązań, które by te cechy organów władzy sądowniczej ograniczały. Sprawy winny być zaś rozpatrywane m.in. sprawiedliwie i – co istotne dla dalszych rozważań – bez nieuzasadnione zwłoki.

- 1.5. **Art. 173 ust. 1 Konstytucji RP (odrębność i niezależność organów władzy sądowniczej).** Artykuł 173 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Wyrażona w tym przepisie niezależność sądów i trybunałów sprowadza się do ich niezależności od innych władz, a przede wszystkim od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Owo podkreślenie odrębności i niezależności sądów i trybunałów jest osadzone w kontekście już omówionej w opinii, a wynikającej z art. 10 Konstytucji, zasady trójpodziału władzy. Tym samym art. 173 ust. 1 wzmacnia przywołaną wcześniej separację władzy sądowniczej od legislatury i egzekutywy. Odrębność ta musi mieć dwa aspekty: organizacyjny oraz funkcjonalny. Oznacza to, że organy władzy sądowniczej tworzą nie tylko wyodrębnioną strukturę organizacyjną w systemie organów państwa, ale nadto na ich funkcjonowanie nie może wpływać ani władza ustawodawcza ani wykonawcza. Tak rozumiana odrębność i niezależność sądów i trybunałów stanowi rozwinięcie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz gwarancję i uzupełnienie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Choć sądy i trybunały - jak i inne organy publiczne - funkcjonują w ramach państwa i podlegają pewnym ograniczeniom i zależnościom, także ze strony organów innych władz, to ograniczenia te nie mogą zmierzać do przyznania pozostałym władzom wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach i – co powinno wydawać się oczywiste - muszą mieścić się w granicach konstytucyjnych. Tym samym, choć np. prawne podstawy działalności sądów wynikają z ustaw uchwalanych przez Sejm i Senat, a sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, to ani te ani inne z organów władzy nie mogą naruszać odrębności

władzy sądowniczej czy oddziaływać na działalność orzeczniczą organów władzy sądowniczej. Nie mogą więc naruszać istoty („jądra”) niezależności, odrębności i niezawisłości sądów i trybunałów.

1.6. Art. 188 Konstytucji RP (właściwość rzeczowa Trybunału

Konstytucyjnego). Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”. Jego kompetencja w tym zakresie ma umocowanie konstytucyjne i oznacza, że Trybunał zajmuje się przede wszystkim rozpoznawaniem „spraw konstytucyjnych”, czyli takich, których rozstrzygnięcie opiera się na dekodowaniu i stosowaniu norm konstytucyjnych i polega w dużej mierze na ochronie nadrzędności Konstytucji (zob. wspomniany wcześniej art. 8 Konstytucji), a co się z tym nierozdzielnie wiąże – na ochronie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Kontrola konstytucyjności prawa (przede wszystkim ustaw), aby była efektywna, musi polegać na wydawaniu przez Trybunał orzeczeń o charakterze ostatecznym i wiążącym. Wzorcem dla takiej kontroli są oczywiście „normy, zasady i wartości” wyrażone w Konstytucji, w tym też tzw. „konstytucja sądowa”, czyli całość reguł i zasad wyprowadzanych z Konstytucji i składających się na budowane od lat przez Trybunał Konstytucyjny, ale i sądy, dorobek i tradycję konstytucyjną Rzeczypospolitej (*acquis constitutionnel*). Konstytucyjne określenie właściwości rzeczowej Trybunału warunkuje zakaz ustawowego jej ograniczania przez legislaturę, zarówno co do przepisów poddanych kontroli, jak i jej wzorców. W tym aspekcie, ustawodawca, wypełniając delegację wyrażoną w art. 197 Konstytucji, ma za zadanie zapewnić Trybunałowi Konstytucyjnemu warunki umożliwiające sprawne rozstrzygnięcie spraw pozostających we właściwości Trybunału w warunkach niezależności, niezawisłości oraz odrębności od organów innych władz, w zakresie odpowiadającym normom konstytucyjnym.

1.7. Art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przywołane przepisy przewidują, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1) oraz że orzeczenia w sprawie kontroli norm podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu (art. 190 ust. 2). Ostateczność orzeczeń oznacza, że cechują się one prawomocnością formalną (niezaskarżalnością) oraz prawomocnością materialną (niewzruszalnością). Z punktu widzenia Konstytucji niemożliwe jest więc tworzenie jakichkolwiek procedur, które miałyby na celu

kontrolę orzeczeń Trybunału. Niedopuszczalne jest podejmowanie jakichkolwiek kroków w celu ich „anulowania” czy zmiany (zob. postanowienie Trybunału z 23 lutego 1999 r., sygn. Ts 102/98, postanowienie z 12 listopada 2003 r., sygn. SK 10/02, postanowienie z 13 listopada 2003 r., sygn. SK 33/02). Przymiot mocy bezwzględnie obowiązującej orzeczeń Trybunału oznacza z kolei, że wywołują one skutki o generalnym charakterze, a ponadto, że wiążą w sposób bezwzględny wszystkich, a nie tylko bezpośrednich adresatów (uczestników postępowania). W związku z tym wszyscy mają obowiązek podporządkować się orzeczeniom Trybunału. Obowiązuje także bezwzględny zakaz podejmowania działań mających na celu unicestwienie mocy powszechnie obowiązującej i skutków orzeczeń Trybunału. Z kolei dyspozycja przewidująca, że orzeczenia dotyczące kontroli norm podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu, nakłada na organ, do kompetencji którego należy wydawanie właściwego organu promulgacyjnego, obowiązek publikacji orzeczenia w taki sposób, aby nastąpiło to niezwłocznie, czyli w możliwie najkrótszym terminie, bez nieuzasadnionej zwłoki.

- 1.8. **Art. 190 ust. 5 Konstytucji RP (większość głosów przy wydawaniu orzeczeń przez Trybunał)**. Przywołany przepis stanowi, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. Dookreślając znaczenie tego przepisu i wynikające zeń granice dla ustawodawcy zwykłego, należy zgodzić się ze stwierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego, zawartym w uzasadnieniu wyroku z 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15), iż *„to, że art. 190 ust. 5 Konstytucji jednoznacznie określa większość głosów, jaką wydawane są orzeczenia Trybunału, wynika nie tylko z jego treści, ale również z systematyki Konstytucji i sposobu sformułowania w jej innych przepisach wymogu podejmowania decyzji przez różne organy kolegialne większością głosów. Zastrzeżenie, że dana decyzja podejmowana jest przez organ większością głosów, oznacza zawsze większość zwykłą, chyba że przepis konstytucyjny wyraźnie wskazuje inną większość”*. Tym samym większość inna niż zwykła (kwalifikowana) dla podejmowania rozstrzygnięć przez organy konstytucyjne zawsze musi mieć konstytucyjne umocowanie. Za takim wnioskiem przemawiają też np. dyspozycje art. 155 ust. 1 Konstytucji, który reguluje trzeci etap procedury powoływania Rady Ministrów, oraz art. 160 Konstytucji, który dotyczy wotum

zaufania dla Rady Ministrów. W nauce prawa i praktyce nie budzi wątpliwości to, że oba przepisy wymagają większości zwykłej.

1.9. Art. 194 ust. 1 Konstytucji RP (wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm).

Przywołany przepis stanowi w zdaniu pierwszym, że „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Tym samym więc ustanawia monopol Sejmu w obsadzaniu stanowisk sędziów konstytucyjnych. Z normy tej należy dekodować, że całość kompetencji w zakresie powoływania sędziów konstytucyjnych przysługuje Sejmowi, a więc za niedopuszczalne uznać należy przyznawanie kompetencji w tej procedurze organom pozasejmowym, w tym w szczególności organom władzy wykonawczej.

1.10. Art. 194 ust. 2 Konstytucji (powoływanie prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta).

Drugi z ustępów art. 194 przewiduje, że prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Należy przyjąć, że kompetencja Prezydenta do powoływania prezesa i wiceprezesa Trybunału nie może być równoznaczna z dokonywaniem wyboru osób mających piastować te stanowiska. Tym samym powoływanie prezesa i wiceprezesa przez Prezydenta musi następować z określonej, niewielkiej liczby kandydatów, tak by „powoływanie” nie przekształciło się w „wybór” i by kompetencja Prezydenta nie zmarginalizowała poprzedzającej ją kompetencji Zgromadzenia Ogólnego sędziów Trybunału do przedstawiania kandydatów na te stanowiska.

1.11. Art. 195 ust. 1 Konstytucji RP (niezawisłość sędziów Trybunału Konstytucyjnego i ich podległość Konstytucji).

Omawiany wzorzec konstytucyjny przewiduje, że „sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji”. Niezawisłość sędziów sądu konstytucyjnego ma znaczenie ustrojowe i jest związana z takimi konstytucyjnymi zasadami, jak: zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasada trójpodziału władz (art. 10), czy zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art.173 ust. 1). Przyjmuje się

przy tym, że niezawisłość sędziego (także konstytucyjnego) obejmuje szereg elementów, w tym m.in.:

- 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania,
- 2) niezależność wobec organów pozasądowych,
- 3) samodzielność sędziego wobec władz i organów sądowych,
- 4) niezależność od wpływu czynników politycznych,
- 5) wewnętrzną niezależność sędziego.

Ustawodawca musi więc stworzyć sędziemu konstytucyjnemu takie warunki, które dadzą mu realną możliwość uczestniczenia w procesie orzeczniczym Trybunału wyłącznie w oparciu o wiążące go przepisy prawa i własne sumienie, a także powinien przeciwdziałać wszelkim zewnętrznym naciskom wobec sędziów Trybunału. Z przepisu tego wynika także podległość sędziego konstytucyjnego wyłącznie Konstytucji, która to podległość ma charakter absolutny. Oznacza to, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, wykonując funkcje orzecznicze, stoją niejako „ponad” obowiązującym prawem, niezawartym w Konstytucji RP, mają natomiast prawo i obowiązek przepisy Konstytucji RP stosować bezpośrednio, w tym oceniać zgodność z Konstytucją norm prawnych niższego rzędu i orzekać w sposób wiążący o ich ewentualnej niekonstytucyjności.

1.12. **Art. 197 Konstytucji RP (delegacja dla ustawodawcy do określenia organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).**

Przywołany artykuł ustawy zasadniczej zawiera delegację dla ustawodawcy do określenia organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem. Oczywistością jest jednak, że zakres swobody ustawodawcy zależy tu od treści i szczegółowości unormowania konstytucyjnego. Polska Konstytucja dość szczegółowo reguluje szereg zagadnień związanych z funkcjonowaniem Trybunału (w tym kwestie omówione wcześniej przez opiniującą), pozostawiając ustawodawcy ograniczoną swobodę ich uszczegóławiania i uzupełniania. Wypełniając delegację z art. 197 Konstytucji, Sejm i Senat muszą mieć na uwadze nie tylko te przepisy ustawy zasadniczej, które odnoszą się do Trybunału Konstytucyjnego, ale także wyrażające zasady ustroju czy też wolności i prawa człowieka. Regulacja ustawowa musi mieścić się w wytyczonych ramach konstytucyjnych. Należy podzielić pogląd, że nawet jeżeli ma miejsce sytuacja, w

której Trybunał Konstytucyjny kwestionuje konstytucyjność przepisów regulujących funkcjonowanie Trybunału, to nie powoduje ona, „przeniesienia” na Trybunał kompetencji do samodzielnego tworzenia reguł prawnych określających jego organizację i sposób funkcjonowania (zob. A. Ławniczak, *Nota do art. 197*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, teza 2). Trybunał nie może uchwalać ustaw, co oznacza, że swój monopol na tworzenie prawa mającego ustawową rangę, a regulującego organizację Trybunału i tryb postępowania przed nim zachowuje legislatywa, choć musi się liczyć z możliwością zakwestionowania go przez Trybunał Konstytucyjny – zgodnie z konstytucyjnymi kompetencjami Trybunału.

- 1.13. **Preambuła do Konstytucji RP.** Ostatnim z wzorców konstytucyjnych wymagających rozważenia na potrzeby oceny konstytucyjności opiniowanego projektu ustawy jest Preambuła do Konstytucji RP, przede wszystkim w zakresie, w którym potwierdza, że na Konstytucję RP składają się „*prawa podstawowe dla państwa, oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym*” i proklamuje, iż zasadniczym jej celem jest „*na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność*”. Cytowane sformułowania dookreślają Konstytucję jako „prawo podstawowe dla państwa” oraz wyrażają zasady mające dla tego państwa znaczenie fundamentalne, do których zalicza się m.in. poszanowanie wolności i sprawiedliwości oraz postulat współdziałania władz, działających rzetelnie i sprawnie. Zasady te, choć znajdują powtórzenie w przepisach Konstytucji, to dzięki zawarciu ich już w Preambule zyskuje dodatkowy walor szczególnej wartości konstytucyjnej. Stanowią także istotną wskazówkę interpretacyjną dla wykładni przepisów Konstytucji i w powiązaniu z nimi mogą stanowić wzorzec oceny konstytucyjności przepisów ustawowych.

* * *

2. Zgodność poszczególnych przepisów opiniowanego projektu ustawy z omówionymi wzorcami konstytucyjnymi.

Opiniowany projekt ustawy budzi następujące wątpliwości co do zgodności jego postanowień z normami konstytucyjnymi:

- 2.1. **Art. 5 ust. 7 projektu ustawy, stanowiący, że „sędzia po złożeniu ślubowania stawia się w Trybunale w celu podjęcia obowiązków, a prezes**

Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego” jest w ocenie opiniującej sprzeczny z art. 194 ust. 1 oraz z art. 173 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Autorzy projektu wprost w jego uzasadnieniu stwierdzają, że przepis ten nakłada na prezesa Trybunału obowiązek „zapewnienia sędziemu po złożeniu ślubowania warunków umożliwiających wykonywanie obowiązków sędziowskich”. Dodają przy tym, że „wiąże się to z niezawisłością sędziowską” i że „konsekwencją złożenia ślubowania jest prawo do rozpoczęcia urzędowania, a jednocześnie obowiązek prezesa TK do stworzenia takiemu sędziemu warunków umożliwiających podjęcie obowiązków sędziego” (s. 2-3 uzasadnienia projektu). Taka dyspozycja projektowanego przepisu, w świetle brzmienia uzasadnienia projektu ustawy, zdaje się sugerować, że przy ostatecznej ocenie skuteczności wyboru przez Sejm sędziów konstytucyjnych, w zamierzeniu projektodawców, znaczenie miałyby mieć złożenie przez nowo wybranych sędziów ślubowania wobec Prezydenta. To pozostawałoby w sprzeczności z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, który – jak już wskazała opiniująca wyjaśniając wzorce oceny konstytucyjności opiniowanego projektu - ustanawia monopol Sejmu w obsadzaniu stanowisk sędziów konstytucyjnych, całość kompetencji w zakresie ich powoływania przekazując temu organowi władzy ustawodawczej. Za niedopuszczalne i niekonstytucyjne uznać więc należy jakiegokolwiek próby przyznania kompetencji w tej procedurze organom pozasejmowym, w tym Prezydentowi RP. Prezydent nie może mieć statusu organu, od którego działania bądź zaniechania będzie zależało przystąpienie do orzekania sędziów wybranych przez Sejm. Prezydent RP ma prawny obowiązek zapewnienia, by nowo wybrani przez Sejm sędziowie mieli niezwłocznie po akcie wyboru możliwość złożenia ślubowania wobec majestatu jego urzędu. Jednocześnie ustawodawca nie może uzależniać od działania lub zaniechania Prezydenta RP w tym zakresie nałożenia na prezesa Trybunału Konstytucyjnego jakichkolwiek obowiązków, powodowałoby to bowiem pozakonstytucyjne wkroczenie przez Prezydenta nie tylko w monopol Sejmu w zakresie wyboru sędziów konstytucyjnych, ale także w niezależność samego Trybunału (art. 173 Konstytucji).

2.2. Art. 11 ust. 2 projektu ustawy, w zakresie, w jakim przewiduje, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału ze względu na

prawomocne orzeczenie dyscyplinarne o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału wymaga uzyskania zgody Prezydenta Rzeczypospolitej, pozostaje w sprzeczności z art. 173 w związku z art. 10 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Proponowana regulacja godzi w odrębność i niezależność Trybunału Konstytucyjnego, podkopuje trójpodział władz i miejsce Trybunału w tym podziale oraz niezawisłość sędziów konstytucyjnych, rozumianą przede wszystkim jako niezależność od organów i instytucji pozasądowych, w tym od czynników politycznych. Projektowany przepis przyznaje bowiem Prezydentowi pozakonstytucyjne, niedopuszczalne kompetencje, polegające na możliwości podejmowania decyzji naruszających niezależność Trybunału i niezawisłość jego sędziów w toku wewnętrznej procedury dyscyplinarnej, a więc *quasi*-sądowej. Należy przy tym zaznaczyć – o czym była już mowa wcześniej – że Prezydent RP jest wyłączony z monopolu sejmowego w zakresie ustalania składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego. Tak samo jak nie uczestniczy w procedurze wyboru sędziów konstytucyjnych, tak samo nie może mieć kompetencji do udziału w jakiegokolwiek procedurze pozbawiania ich urzędu. Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że postanowienia Prezydenta, wydawane w ramach realizacji nowej kompetencji, wymagałyby (stosownie do ogólnej reguły, zawartej w art. 144 ust 2) kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Tym samym więc, w procedurze stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego konstytucyjnego uczestniczyłby organ władzy wykonawczej, prowadzący politykę państwa, co jest nie do pogodzenia z zasadą podziału władzy, niezawisłości i niezależności sędziów, rozumianych w sposób właściwy dla demokratycznego państwa prawnego. Z pewnością negatywne byłyby także społeczne skutki przyjęcia proponowanego rozwiązania, gdyż sytuacja, w której po prawomocnym orzeczeniu dyscyplinarnym o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału, Prezydent RP skorzystałby z prawa do odmowy zgody na wygaśnięcie mandatu sędziego, z pewnością podważałaby autorytet i zaufanie obywateli do państwa i jego organów, w tym do Trybunału Konstytucyjnego i zasiadających w nim sędziów konstytucyjnych.

2.3. Art. 15 ust. 1 projektu ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, że Prezydent powołuje prezesa i wiceprezesa Trybunału spośród co najmniej

trzech kandydatów, przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne w związku z art. 15 ust. 2, ust. 5 i ust. 7 projektu ustawy, regulującymi procedurę wyboru kandydatów na wymienione stanowiska jest w ocenie opiniującej niezgodny z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Kwestionowana regulacja wprowadza rozwiązanie, w myśl którego kandydatów na każde z wymienionych stanowisk Zgromadzenie Ogólne sędziów Trybunału przedstawia Prezydentowi co najmniej trzech kandydatów, każdy sędzia może zgłosić na kandydata siebie lub innego sędziego i każdy sędzia podczas Zgromadzenia Ogólnego dokonującego wyboru kandydatów może oddać po jednym głosie w wyborze kandydata na każde stanowisko. Omawiany przepis dopuszcza więc, by Prezydentowi przedstawiono więcej niż trzech, np. czterech, pięciu, sześciu i nawet więcej kandydatów – w zależności od ilości głosów uzyskanych przez poszczególnych kandydatów lub innych przesłanek. To spowodowałoby, że kompetencja Prezydenta do „powoływania” prezesa i wiceprezesa Trybunału przekształciłaby się *de facto* w kompetencję do samodzielnego „wyboru” sędziów na te stanowiska, a to naruszałoby zasadę trójpodziału władz, niezależności i niezawisłości Trybunału.

2.4. Art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f (w związku z art. 25 ust. 4) projektu ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, że Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach o szczególnej zawłości, m.in. wówczas, gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się Prezydent Rzeczypospolitej, Prokurator Generalny lub trzech sędziów Trybunału jest w ocenie opiniującej niezgodny z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji oraz z art. 178 ust. 1 Konstytucji i budzi wątpliwości co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z Preambułą do Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Przywołane przepisy przewidują, po pierwsze, że zarówno Prezydent, jak i Prokurator Generalny mogą zwrócić się w każdej sprawie rozpatrywanej przez Trybunał z wnioskiem o uznanie jej za szczególnie zawiłą. Ze sposobu sformułowania dyspozycji przepisu art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f wynika, że taki wniosek jest dla Trybunału i prezesa Trybunału wiążący i warunkuje on konieczność skierowania sprawy do rozpatrzenia przez pełny skład Trybunału. Tym samym organy władzy wykonawczej, jakimi są Prezydent

oraz Prokurator Generalny na podstawie ocenianego przepisu uzyskują kompetencję decydowania o składach orzekających w poszczególnych sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny, a więc *de facto* wpływania na tryb orzeczniczy i sposób rozpatrywania spraw przed Trybunałem. Należy ocenić, że wyposażenie organów władzy wykonawczej w tego typu kompetencje stoi w sprzeczności z zasadą odrębności i niezależności Trybunału oraz trójpodziału władzy. Może także – w sprawach, w których Prezydent RP lub Prokurator Generalny występują jako uczestnicy – naruszać prawa innych uczestników postępowania, wyposażając w kompetencję do kreowania składu Trybunału jedynie niektórych z nich.

Po drugie, opiniowany przepis przyznaje podobną kompetencję także dowolnym trzem sędziom Trybunału, które to rozwiązanie należy z kolei uznać za budzące poważne wątpliwości co do zgodności z art. 178 ust. 1 Konstytucji, statującym zasadę niezawisłości sędziów. Kompetencję do decydowania o wystąpieniu z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą powinien bowiem posiadać skład orzekający w danej sprawie i podejmować ją na podstawie znajomości materiałów sprawy. Przyznanie takiego prawa trzem innym dowolnym sędziom, w tym nieorzekającym w danej sprawie, może godzić w niezawisłość sędziów orzekających, wkraczając w wykonywanie przez nich funkcji orzeczniczych. Należy nadto podkreślić, że na ustawodawcy ciąży konstytucyjny obowiązek ustalenia składów orzekających w oparciu o przejrzyste i racjonalne kryteria, tak by zapewnić rzetelne i sprawne rozpoznanie sprawy. Tym samym ustawodawca nie może swobodnie ustalać składów orzekających, jako że takie działanie może pozostawać w sprzeczności także z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z Preambułą do Konstytucji. Składy orzekające muszą być ustalone przez ustawodawcę w taki sposób, by gwarantowały rzetelne, bezstronne, niezależne i niezawisłe, a jednocześnie sprawne rozpoznanie sprawy. Uzależnienie składu orzekającego od woli organów władzy wykonawczej nie spełnia tych standardów.

2.5. Art. 32 ust. 3 pkt 5 projektu ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, że wniosek kierowany do Trybunału Konstytucyjnego przez podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 musi w uzasadnieniu zawierać wskazanie argumentów lub dowodów na to, że dotyczy on istotnego zagadnienia prawnego wymagającego rozstrzygnięcia Trybunału, budzi

wątpliwości co do zgodności z art. art. 191 ust. 1 pkt 1-5 w związku z art. 188 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Ten przepis projektu ustawy ogranicza konstytucyjne prawo podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 do występowania z wnioskami do Trybunału jedynie do tych spraw, które – zgodnie z wolą ustawodawcy – miałyby dotyczyć istotnego zagadnienia prawnego. Konstytucja ani w art. 188 ani w żadnym innym przepisie nie formułuje takiego wymogu, wskazując jedynie, że wnioski wskazanych podmiotów mają dotyczyć konstytucyjności i legalności prawa, a tym samym należy wnosić, że w procedurze kontroli wywołanej wnioskiem podmiotów z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 ocenie Trybunału może zostać poddany każdy przypadek przepisów budzących wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. Tym samym za niezgodny z konstytucyjną dyrektywą należy uznać próbę ograniczania przez ustawodawcę zakresu kontroli konstytucyjności wszczynanej przez podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 ustawy zasadniczej jedynie do spraw „dotyczących istotnego zagadnienia prawnego”.

2.6. Art. 37 ust. 2 projektu ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, że terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału jest w ocenie opiniującej sprzeczny z art. 2 i art. 173 w związku z Preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Narzucenie przez ustawodawcę określonej kolejności rozpatrywania wniosków przez Trybunał Konstytucyjny godzi w zasadę niezależności Trybunału i niezawisłości sędziów konstytucyjnych w ten sposób, że uniemożliwia sędziom orzekającym w konkretnych sprawach wyznaczać terminy rozpraw przy uwzględnieniu takich przesłanek, jak stopień skomplikowania sprawy i argumentacji wnioskodawcy oraz uczestników, ilość zaskarżonych przepisów czy wskazanych wzorców kontroli, znaczenie sprawy dla ochrony wolności, praw lub interesu społecznego, czy stopień zbieżności poglądów sędziów TK co do stopnia wyjaśnienia sprawy i kierunku jej rozstrzygnięcia, które to czynniki warunkują możliwość wyznaczenia rozprawy. Ustalanie tempa i porządku rozpatrywania poszczególnych spraw w zależności od przypadkowej, pozamerytorycznej okoliczności, jaką jest data wpływu wniosku do Trybunału, jest niedopuszczalne. Kryterium kolejności wpływu wniosków,

przyjęte przez ustawodawcę, jest więc dysfunkcjonalne i arbitralne, a ponadto nie do przyjęcia w świetle zasady niezależności Trybunału i jego odrębności od innych władz. Tym samym przepisy te, uniemożliwiając sądowi konstytucyjnemu rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają także zasady państwa prawnego i może naruszać prawo do sądu.

2.7. Podobnie, art. 37 ust. 4 projektu ustawy w zakresie, w jakim nakładana prezesa Trybunału obowiązek wyznaczania na wniosek Prezydenta RP terminu rozprawy z pominięciem wymogu jej wyznaczenia zgodnie z kolejnością wpływu wniosku do Trybunału, narusza art. 2 i art. 173 w związku z Preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Przepis ten przyznaje Prezydentowi – organowi władzy wykonawczej – możliwość wpływania na sposób, czas i kolejność procedowania spraw przed Trybunałem, co powinno pozostawać w wyłącznej gestii samego Trybunału, w szczególności jego prezesa oraz składu orzekającego w konkretnej sprawie. Przyznanie w tym zakresie kompetencji Prezydentowi – organowi władzy wykonawczej oraz uczestnikowi postępowań przed Trybunałem - narusza zasadę podziału władz, niezależności Trybunału, niezawisłości sędziów konstytucyjnych, a tym samym godzi w zasadę państwa prawnego i może naruszać prawo do sądu.

2.8. Art. 42 projektu ustawy, ograniczający kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do badania trybu wydania aktu normatywnego w zakresie wzorców kontroli jedynie do przepisów Konstytucji w ocenie opiniującej jest sprzeczny z art. 188 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 195 ust. 1 i 173 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Autorzy projektu ustawy w jego uzasadnieniu wskazują, że proponowany przez nich art. 42 przesądza, że kontrola trybu wydania aktu normatywnego ma dotyczyć wyłącznie reguł wynikających z Konstytucji dlatego, aby *„uniknąć kontrowersji związanych z oceną regulaminowych i ustawowych przepisów o tworzeniu prawa”*. Podkreślają, że *„to pozwoli również na zamknięcie dyskusji odnośnie do stawianych Trybunałowi zarzutów, że kontrolując tryb prawodawczy nie bada zgodności aktów niższego rzędu z aktami wyższego rzędu, a dokonuje kontroli poziomej, a nawet kontroli zgodności aktu wyższego rzędu z aktem niższego*

rzędu (np. trybu uchwalenia ustawy z Regulaminem Sejmu, czego zgodnie z Konstytucją czynić nie może. Ponadto wyznaczenie wyraźnego punktu odniesienia w wypadku kontroli trybu prawodawczego, jakim jest Konstytucja, będzie sprzyjać pewności prawa. Jednocześnie będzie to zabezpieczenie przeciwko dotychczasowemu nadużywaniu argumentów związanych z uchynieniami legislacyjnym w obrębie Regulaminu Sejmu albo Regulaminu Senatu, które nie znajdowały podstaw w szczegółowych przepisach Konstytucji RP o trybie ustawodawczym” (s. 13-14 uzasadnienia projektu). W tym zakresie należy wskazać, że w orzecznictwie konstytucyjnym oraz w doktrynie prawa konstytucyjnego zgodnie i jednoznacznie utarło się przekonanie, że Trybunał ma kompetencję do oceniania stosowania norm regulaminowych w procedurze legislacyjnej w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego. Ocena taka może obejmować nie tylko wpływ, jaki ewentualne naruszenia regulaminu mogą mieć na przyjęte przepisy ustawy, ale również może dotyczyć respektowania w toku prac parlamentarnych prawa posłów do wyrażania indywidualnie i zbiorowo stanowiska wobec projektu. Tak więc, jak już wspomniała opiniująca, wzorcem dla kontroli konstytucyjności, o której mowa w art. 188 Konstytucji są oczywiście „normy, zasady i wartości” wyrażone w Konstytucji, w tym też tzw. *acqius constitutionnel*, czyli całość reguł i zasad wyprowadzanych z Konstytucji i składających się na budowane przez lata przez Trybunał Konstytucyjny oraz sądy dorobek i tradycję konstytucyjną Rzeczypospolitej. Konstytucyjne określenie właściwości rzeczowej Trybunału warunkuje zakaz ustawowego jej ograniczania przez legislaturę, zarówno co do przepisów poddanych kontroli, jak i co do jej wzorców. Ustawodawca, wyłączając wprost i kategorycznie spośród wzorców kontroli normy regulaminowe i możliwość dokonywania każdorazowo przez Trybunał oceny, czy ich naruszenie wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, może naruszyć art. 188 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 173 i 195 Konstytucji. Ograniczy bowiem w ten sposób w drodze ustawowej katalog wzorców konstytucyjnych, wyrażony w art. 188 Konstytucji, co będzie godzić w niezależność Trybunału i niezawisłość sędziów konstytucyjnych i pozostawać w sprzeczności z zasadą państwa prawnego.

2.9. Art. 60 ust. 1 projektu ustawy, który przewiduje, że rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 60 dni od doręczenia zawiadomienia o

jej terminie, pozostaje w sprzeczności z art. 2 i art. 173 w związku z Preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Arbitralne narzucenie przez ustawodawcę Trybunałowi Konstytucyjnemu i orzekającym w poszczególnych sprawach sędziom konstytucyjnym z góry określonego minimalnego, długiego „okresu wyczekiwania” godzi w niezależność Trybunału od legislatywy. Tak dalekie odsuwanie w czasie możliwości odbycia rozprawy w sprawach gotowych do rozstrzygnięcia nie ma racjonalnego uzasadnienia i stanowi niedopuszczalną ingerencję władzy ustawodawczej w proces orzeczniczy Trybunału, a tym samym w niezależność tego organu i jego odrębność od innych władz. Taka regulacja może także godzić w interes uczestników postępowania, którzy są z zasady zainteresowani uzyskaniem rozstrzygnięcia sprawy w najkrótszym możliwym terminie. Co więcej: sprawne i szybkie rozstrzygnięcie sprawy może mieć istotne także dla interesów państwa bądź wynikać z konieczności zagwarantowania wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Nie zmieniają tej oceny dyspozycje dalszych ustępów art. 60, które przewidują obligatoryjne lub fakultatywne przypadki skrócenia czasu oczekiwania na rozprawę.

2.10. Art. 60 ust. 6 projektu ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, iż nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie wstrzymuje rozpoznanie sprawy, jeżeli z przepisów ustawy wynika obowiązek jego uczestnictwa w rozprawie jest sprzeczny z art. 173 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z Preambułą do Konstytucji i art. 45 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Przyjęta przez projektodawców konstrukcja powoduje, że prawidłowo zawiadomiony Prokurator Generalny – organ władzy wykonawczej - może, nie stawiając się na rozprawę, uniemożliwić lub znacząco opóźnić rozpoznanie zawisłej przed Trybunałem sprawy. Należy podkreślić, że m.in. zgodnie z art. 29 ust. 5 Prokurator Generalny lub jego zastępca uczestniczy w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie. Warto też w tym aspekcie przypomnieć, że zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f autorzy projektu chcą jednocześnie Prokuratorowi Generalnemu przyznać kompetencję wnioskowania do prezesa Trybunału o rozpoznanie sprawy w pełnym składzie, który to wniosek dla prezesa Trybunału miałby mieć charakter wiążący. Tym samym sam Prokurator Generalny miałby pośrednio kompetencję do decydowania, w których ze spraw jego udział w rozprawie jest obowiązkowy,

a w konsekwencji kiedy jego niestawiennictwo tamowałoby rozpoznanie sprawy. Taki stan prawny stanowiłby ingerencję w niezależność i odrębność Trybunału, utrudniając lub uniemożliwiając Trybunałowi rzetelne i sprawne rozpoznawanie spraw, a tym samym mógłby naruszać prawo do Sądu.

2.11. Art. 68 ust. 2 projektu ustawy, przewidujący, że wymienione w nim kategorie orzeczeń wydawanych w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów, w ocenie opiniującej pozostaje w sprzeczności z art. 190 ust. 5 Konstytucji, a także z art. 2 i 7 Konstytucji oraz z art. 10 i 173 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Opiniowane rozwiązanie ma odnosić się do następujących kategorii spraw:

- 1) dotyczących stwierdzenia niezgodności z Konstytucją ustawy lub umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie,
- 2) dotyczących stwierdzenia niezgodności ustawy z ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) dotyczących stwierdzenia niezgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 4) mających stanowić odstępianie od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie
- 5) takich, które wśród wzorców kontroli zawierają Preambułę Konstytucji albo jeden lub kilka z następujących przepisów Konstytucji:
 - a) art. 1 (zasada dobra wspólnego),
 - b) art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego),
 - c) art. 4 (zasada suwerenności Narodu, demokracja pośrednia i bezpośrednia),
 - d) art. 5 (zasady, których strzeże i które zapewnia Rzeczpospolita),
 - e) art. 7 (zasada legalizmu),
 - f) art. 8 (nadrzędność Konstytucji i jej bezpośrednio stosowanie),
 - g) art. 9 (związanie prawem międzynarodowym),
 - h) art. 10 (zasada podziału władz),
 - i) art. 15 (zasada decentralizacji władzy publicznej),
 - j) art. 16 (wspólnota samorządowa i podział terytorialny),
 - k) art. 30 (godność jako źródło wolności i praw),
 - l) art. 31 (wolność człowieka, jej ochrona i ograniczenia),
 - m) art. 32 (zasada równości i zakaz dyskryminacji) -katalog ten jest więc bardzo szeroki.

Jak wskazałam wcześniej, art. 190 ust. 5 Konstytucji jednoznacznie i w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje większość głosów, jaką wydawane są orzeczenia Trybunału. Zastrzeżenie konstytucyjne, że dana decyzja podejmowana jest przez organ większością głosów, oznacza bowiem zawsze większość zwykłą. Taka interpretacja jest oczywista i dotychczas nie budziła wątpliwości ani w orzecznictwie, ani w doktrynie, ani też u samego ustawodawcy, wypełniającego delegacje konstytucyjne odnoszące się do funkcjonowania konstytucyjnych organów państwowych. Ustawodawca nie może w akcie rangi ustawy zmieniać norm konstytucyjnych. Tym samym projektowany przepis art. 68 pozostaje w sprzeczności z art. 190 ust. 5 ustawy zasadniczej, a także z zasadami państwa prawa i legalizmu. Ponadto podkreślić należy, że oceniana regulacja w zakresie, w jakim uzależnia większość konieczną do wydania orzeczenia od wzorców kontroli, wskazanych przez wnioskodawcę (art. 68 ust. 2 pkt 8) powodowałaby sytuacje, w których to podmiot inicjujący postępowanie w sprawie w sposób pośredni – przez wskazanie takich lub innych wzorców kontroli – decydowałby o większości, jaką ma zapaść orzeczenie w danej sprawie, co rodziłoby nie tylko wątpliwości co do zgodności z art. 10 i 173 Konstytucji, ale także powodowałoby ryzyko paraliżu orzeczniczego w sprawach ochrony wolności i praw konstytucyjnych.

2.12. Art. 71 ust. 1 pkt 6, przewidujący, że orzeczenie Trybunału powinno zawierać m.in. wynik głosowania sędziów w ocenie opiniującej pozostaje w sprzeczności z art. 2, art. 190 ust. 1 i ust. 5, tj. z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjną regulacją przewidującą, że orzeczenia Trybunału, zapadające większością głosów, są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: W świetle przywołanych przepisów, każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od tego, jaką większością zapadło, wywołuje jednakowe skutki prawne, tj. ma moc powszechnie obowiązującą i przymiot ostateczności. W tej sytuacji nie tylko niezasadne, ale i niekonstytucyjne jest wymaganie, aby w orzeczeniach Trybunału konieczne było wskazywanie wyniku głosowania sędziów. Takie unormowanie nie tylko mogłoby rodzić przekonanie społeczne, iż niektóre orzeczenia (w zależności od sposobu głosowania poszczególnych sędziów oraz ostatecznego wyniku tego głosowania) są „ważniejsze” od innych, ale nadto

prowadziłoby do naruszenia tajemnicy narady sędziowskiej, która w demokratycznym państwie prawnym stanowi gwarancję niezawisłości sędziów, a w konsekwencji jest zabezpieczeniem należytej ochrony wolności i praw jednostek. Należy zaznaczyć, że sędzia, który nie zgadza się z większością głosujących, może przed ogłoszeniem orzeczenia zgłosić zdanie odrębne, uzasadniając je w formie pisemnej; zdanie odrębne zaznacza się w orzeczeniu. Zdanie odrębne może dotyczyć także samego uzasadnienia. Ta regulacja stanowi wystarczającą gwarancję sędziego niezgadającego się z treścią rozstrzygnięcia do ujawnienia swojego stanowiska.

2.13. Art. 79 ust. 4 projektu ustawy, zmieniający zasady publikacji orzeczeń Trybunału i przewidujący, że prezes Trybunału ma kierować wniosek o ogłoszenie wyroków i postanowień do Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie ma odbywać się na zasadach i w trybie wskazanym w Konstytucji i ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, pozostaje w ocenie opiniującej w sprzeczności z art. 190 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a także z art. 173 w zw. z 10 i w zw. z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: W myśl przywołanych standardów konstytucyjnych, przewidujących, że orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą, są ostateczne i podlegają niezwłocznemu opublikowaniu oraz zakładających, że Trybunał jest władzą niezależną i odrębną przede wszystkim od władzy wykonawczej, za niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa należy uznać sytuację, w której mogłaby następować jakakolwiek ingerencja organów egzekutywy w publikację orzeczeń Trybunału, jak to należy wnioskować z opiniowanego przepisu projektu ustawy, zakładającego konieczność składania przez prezesa Trybunału „wniosków” o publikację orzeczeń. Ewentualne czynności Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie mogą mieć jedynie charakter czysto techniczny. Niedopuszczalna jest ingerencja tak Prezesa Rady Ministrów, jak i jakiegokolwiek innego organu władzy wykonawczej w proces publikacji, w szczególności nie do zaakceptowania z punktu widzenia konstytucyjnych standardów państwa prawa jest próba dokonywania oceny legalności zapadłych orzeczeń. Opiniowany przepis zdaje się mieć na celu ustawowe usankcjonowanie niekonstytucyjnej

praktyki z ostatnich miesięcy, sprowadzającej się do uniemożliwiania przez organ władzy wykonawczej ogłaszania orzeczeń Trybunału.

2.14. Art. 82 ust. 1 projektu ustawy, przewidujący, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, mają być stosowane przepisy nowe, w ocenie opiniującej pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1, art. 10 oraz z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Należy zwrócić uwagę, że przyjęcie analizowanej regulacji, nakazującej *de facto* m.in. ustalanie składów orzekających i kolejności rozpraw na nowo, na podstawie nowej ustawy, narusza wynikającą z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę poprawnej legislacji, jest sprzeczny z wymogiem rozpoznawania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki i oznacza niedopuszczalną ingerencję władzy ustawodawczej w proces orzekania. Przyjęcie tego rozwiązania w sposób istotny spowolniłoby rozpoznawanie spraw przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż nawet w sprawach, które z uwagi na stopień zaawansowania postępowania nadawałyby się do rozstrzygnięcia w dniu wejścia w życie ustawy, niezbędne byłoby ich prowadzenie od początku. Wprowadzenie konieczności ponownego ustalenia składów orzekających w sprawach już rozpoznawanych przez Trybunał i rozpoczynania rozpatrywania spraw od początku, jest równoznaczne z niedopuszczalną ingerencją władzy ustawodawczej w proces orzekania. Opiniowany przepis narusza więc niezależność Trybunału i jego odrębność od innych władz.

2.15. Art. 82 ust. 2 projektu ustawy, zobowiązujący Trybunał do rozstrzygnięcia spraw wszczętych, a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy w ciągu roku od dnia jej wejścia w życie jest w ocenie opiniującej sprzeczny z art. 173, art. 178 ust. 1, art. 10 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Wszelkie decyzje w toku sprawy, w tym decydowanie o kolejności i czasie podejmowanych czynności procesowych, powinny być pozostawione Trybunałowi jako niezależnemu i odrębnemu organowi władzy sądowniczej, a w szczególności członkom składu orzekającego (niezawistym sędziom) – po jego wyznaczeniu. W postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym prymat bowiem należy przyznać rzetelnemu i wnikliwemu rozpoznaniu sprawy, nie zaś sztucznie warunkowanej szybkości

postępowania. Ponadto należy zauważyć, że nierzadko czas trwania postępowania przed Trybunałem nie zależy od samego Trybunału a od aktywności i sprawności działania uczestników postępowania, w tym innych organów państwa. W tym zakresie przypomnieć warto zakwestionowaną wcześniej w niniejszej opinii regulację art. 60 ust. 6 projektu ustawy, w zakresie, w jakim przewiduje, iż nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego wstrzymuje rozpoznanie sprawy, jeżeli z przepisów ustawy wynika obowiązek jego uczestnictwa w rozprawie w sytuacji, gdy zgodnie z art. 29 ust. 5 projektu obowiązek taki dotyczy wszystkich spraw rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie. Tym samym prawidłowo zawiadomiony Prokurator Generalny – organ władzy wykonawczej - może, nie stawiając się na rozprawę, uniemożliwić rozpoznanie spraw zawisłych przed wejściem w życie ustawy przed upływem przewidzianego w art. 82 ust. 2 terminu. Wprowadzanie przez ustawodawcę jakichkolwiek terminów na rozpoznanie spraw konstytucyjnych, nawet mających jedynie charakter instrukcyjny, narusza tym samym niezależność i odrębność Trybunału oraz niezawisłość sędziów konstytucyjnych.

2.16. Art. 83 ust. 1 i 2 projektu ustawy, które w odniesieniu do wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, a nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy, nakazują prezesowi Trybunału, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie nowej ustawy, zawiesić postępowania na 6 miesięcy i wezwać do uzupełnienia wniosków według wymogów nowej ustawy, a w przypadku nieuzupełnienia wniosków we wskazanym terminie nakazują prezesowi umorzyć postępowania - pozostaje w sprzeczności z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji, a także art. 173 i 178 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Rozwiązanie proponowane przez projektodawców narusza konstytucyjne prawo podmiotów, wymienionych w art. 191 ust.1 pkt 1-5 ustawy zasadniczej do poddania ocenie Trybunału konstytucyjności i legalności aktów normatywnych. Pozostaje także w sprzeczności z zasadami *lex retro non agit* oraz prawidłowej legislacji, jako że wymaga od podmiotów, które złożyły do Trybunału wnioski sporządzone zgodnie i według wymagań przewidzianych w czasie ich składania, do ich „poprawienia”, przez uzupełnianie braków, które w momencie składania wniosków nie istniały, jako rygor przewidując umorzenie postępowania. Przepis ten ponadto narusza

niezależność Trybunału i niezawisłość sędziów konstytucyjnych, przez to, że za jego pośrednictwem ustawodawca usiłuje nakazać Trybunałowi podjęcie określonych czynności w procesie orzekania. Należy przypomnieć, że w sprawie K 47/15 Trybunał ocenił, że przepisy takie „są dodatkowo także niedopuszczalne z punktu widzenia zasad niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od władzy ustawodawczej. Ustalanie tempa rozpatrywania poszczególnych spraw, w tym wyznaczanie terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych, ściśle bowiem wiąże się z istotą orzekania przez Trybunał. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków, a nie ingerowanie w proces orzekania przez określanie momentu, w którym Trybunał może się zająć daną sprawą” (uzasadnienie prawne, teza 5.7.). Uwagi te tym bardziej dotyczą prób ustalania przez ustawodawcę czasu na wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia przez Trybunał.

2.17. Art. 85 projektu ustawy, przewidujący, że ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, opiniująca uznaje za sprzeczny z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą poprawnej legislacji i odpowiedniej *vacatio legis*.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności: Wejście w życie nowej ustawy po bardzo krótkim, bo jedynie 14-dniowym okresie jej „spoczywania” nie jest w przypadku ustawy regulującej na nowo organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym właściwe i dopuszczalne z punktu widzenia zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do ustawy o charakterze ustrojowym, jaką niewątpliwie jest ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, termin ten powinien być zdecydowanie dłuższy niż 14 dni. O niekonstytucyjności rozwiązania proponowanego w art. 85 projektu świadczy także okoliczność, iż skutkiem 14-dniowej *vacatio legis* jest także zamknięcie możliwości zbadania konstytucyjności nowej ustawy przed jej wejściem w życie – jeżeli Prezydent RP nie skorzysta z prawa do zainicjowania kontroli prewencyjnej ustawy. Taka sytuacja w odniesieniu do tak istotnej ustrojowo regulacji, jaką jest ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym. Dyspozycja art. 85 narusza także prawo do sądu podmiotów, które wniosły swoje sprawy do Trybunału przed wejściem w życie nowelizacji. W tym zakresie należy w pełni podzielić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie K 47/15, iż „prawodawca

nie może określać terminu wejścia aktu prawnego w życie w sposób arbitralny czy mechaniczny. Jego swoboda jest ograniczona przez zasady i wartości konstytucyjne”, a nadto, że „obowiązek wprowadzenia odpowiedniej *vacatio legis*, choć niesformułowany *expressis verbis* w tekście Konstytucji, znajduje uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jego przestrzeganie jest konieczne, by zapewnić takie wartości państwa prawa, jak bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. Stosowania instytucji *vacatio legis* domagają się także wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana też zasadą lojalności państwa wobec obywateli) i rzetelnej (prawkłowej) legislacji” (uzasadnienie prawne, teza 4.5.1.). Mimo że te uwagi odnosiły do sytuacji braku jakiegokolwiek *vacatio legis*, to zachowują także aktualność, gdy czas „spoczywania ustawy” jest zbyt krótki. Uwzględniając takie przesłanki jak: harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, do którego ustawa ma zostać włączona, postulat niezaskakiwania adresatów, zapewnienie czasu na przygotowanie się do realizacji ustawy oraz okoliczności faktyczne, od których zależy prawidłowe działanie wydawanych norm, jedynie 14-dniowa *vacatio legis* jest w opiniowanym przypadku dalece niewystarczająca (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 111). Należy nadto podkreślić, że niemal natychmiastowe wejście w życie nowej ustawy jest szczególnie rażące w kontekście przepisów przejściowych, które przewidują nakaz stosowania ustawy nowej do spraw „w toku”. Podsumowując, 14-dniowa *vacatio legis* nowej ustawy w świetle zasięgu wprowadzanych przez nią zmian niechybnie uniemożliwi nie tylko Trybunałowi dostosowanie się do nich, ale także odbierze innym zainteresowanym możliwość zapoznania się ze zmianami i należytego do nich dostosowania, co uzasadnia wniosek co do sprzeczności projektowanego art. 85 z art. 2 Konstytucji.

* * *

WNIOSKI:

Podsumowując prowadzone w opinii rozważania, w ocenie opiniującej:

1. Art. 5 ust. 7 projektu ustawy, stanowiący, że „sędzia po złożeniu ślubowania stawia się w Trybunale w celu podjęcia obowiązków, a prezes Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie

- obowiązków sędziego” jest sprzeczny z art. 194 ust. 1 oraz z art. 173 Konstytucji;
2. Art. 11 ust. 2 projektu ustawy, w zakresie, w jakim przewiduje, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału ze względu na prawomocne orzeczenie dyscyplinarne o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału wymaga uzyskania zgody Prezydenta Rzeczypospolitej pozostaje w sprzeczności z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji;
 3. Art. 15 ust. 1 projektu ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, że Prezydent powołuje prezesa i wiceprezesa Trybunału spośród co najmniej trzech kandydatów, przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne jest sprzeczny z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji;
 4. Art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f w zw. z art. 25 ust. 4 projektowanej ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, że Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach o szczególnej zawłości, m.in. wówczas, gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się Prezydent Rzeczypospolitej, Prokurator Generalny lub trzech sędziów Trybunału jest niezgodny z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji oraz budzi wątpliwości co do zgodności z art. 178 ust. 1 Konstytucji i co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z Preambułą do Konstytucji;
 5. Art. 32 ust. 3 pkt 5 projektu ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, że wniosek kierowany do Trybunału Konstytucyjnego przez podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 musi w uzasadnieniu zawierać wskazanie argumentów lub dowodów na to, że dotyczy on istotnego zagadnienia prawnego wymagającego rozstrzygnięcia Trybunału pozostaje w sprzeczności z art. art. 191 ust. 1 pkt 1-5 w związku z art. 188 Konstytucji;
 6. Art. 37 ust. 2 projektu ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, że terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane mają być według kolejności wpływu spraw do Trybunału jest sprzeczny z art. 2 i art. 173 Konstytucji w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;
 7. art. 37 ust. 4 projektu ustawy w zakresie, w jakim nakłada na prezesa Trybunału obowiązek wyznaczania na wniosek Prezydenta RP terminu rozprawy z pominięciem wymogu jej wyznaczenia zgodnie z kolejnością

- wpływu wniosku do Trybunału, narusza art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;
8. Art. 42 projektu ustawy, ograniczający kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do badania trybu wydania aktu normatywnego w zakresie wzorców kontroli jedynie do przepisów Konstytucji jest sprzeczny z art. 188 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 195 ust. 1 i 173 Konstytucji;
 9. Art. 60 ust. 1 projektu ustawy, który przewiduje, że rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 60 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie jest niezgodny z art. 2 i art. 173 w związku z Preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;
 10. Art. 60 ust. 6 projektu ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, iż nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie wstrzymuje rozpoznanie sprawy, jeżeli z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie jest sprzeczny z art. 173 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z Preambułą do Konstytucji i art. 45 Konstytucji;
 11. Art. 68 ust. 2 projektu ustawy, przewidujący, że wymienione w nim kategorie orzeczeń wydawanych w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów pozostaje w sprzeczności z art. 190 ust. 5 Konstytucji, a także z art. 2 i 7 Konstytucji oraz z art. 10 i 173 Konstytucji;
 12. Art. 71 ust. 1 pkt 6, przewidujący, że orzeczenie Trybunału powinno zawierać m.in. wynik głosowania sędziów pozostaje w sprzeczności z art. 2, art. 190 ust. 1 i ust. 5 Konstytucji;
 13. Art. 79 ust. 4 projektowanej ustawy zmieniający zasady publikacji orzeczeń Trybunału i przewidujący, że prezes Trybunału ma kierować wnioskami o ogłoszenie wyroków i postanowień do Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie ma odbywać się na zasadach i w trybie wskazanym w Konstytucji i ustawie o dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych pozostaje jest sprzeczny z art. 190 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a także z art. 173 w zw. z 10 i w zw. z art. 2 Konstytucji;
 14. Art. 82 ust. 1 projektu ustawy, przewidujący, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy mają być stosowane przepisy nowe pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1, art. 10 oraz z art. 2 Konstytucji;

15. Art. 82 ust. 2 projektu ustawy, zobowiązujący Trybunał do rozstrzygnięcia spraw wszczętych, a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy w ciągu roku od dnia jej wejścia w życie jest sprzeczny z art. 173, art. 178 ust. 1, art. 10 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji;
16. Art. 83 ust. 1 i 2 projektu ustawy, który w odniesieniu do wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, a nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy, nakazuje prezesowi Trybunału, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie nowej ustawy, zawiesić postępowania na 6 miesięcy i wezwać do uzupełnienia wniosków według wymogów nowej ustawy, a w przypadku nieuzupełnienia wniosków we wskazanym terminie nakazuje prezesowi umorzyć postępowania - pozostaje w sprzeczności z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji, a także art. 173 i 178 ust. 1 Konstytucji;
17. Art. 85 projektu ustawy, przewidujący, że nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą poprawnej legislacji i odpowiedniej *vacatio legis*.