

Prof. dr hab. Marek Chmaj
radca prawny

Warszawa, 30 czerwca 2016 roku

OPINIA PRAWNA

W przedmiocie zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558)

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- | | |
|------|--|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483); |
| (2). | Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1054 ze zm.); |
| (3). | Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2015 r., poz. 283 ze zm.); |

II. DEFINICJE I SKRÓTY

(1).	„Zleceniodawca”	Biuro Analiz Sejmowych;
(2).	„Opiniujący”	Prof. dr hab. Marek Chmaj z Chmaj i Wspólnicy Sp. k. w Warszawie;
(3).	„Konstytucja”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
(4).	„Projekt”	Poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558);
(5).	„TK”	Trybunał Konstytucyjny;
(6).	„Uzasadnienie”	Uzasadnienie do projektu poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym;

III. WYKAZ DOKUMENTÓW

- (1). Poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558);

IV. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest dokonanie analizy poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558) pod kątem zgodności z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadami techniki prawodawczej.

V. STAN FAKTYCZNY

Poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje uchylenie dotychczas obowiązującej ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015, poz. 1054 ze zm.). Projekt nie jest kolejną nowelizacją ustawy, ale projektem nowej ustawy, mającym zastąpić dotychczasowe regulacje dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. Projektodawcy wskazali w uzasadnieniu, że w związku z licznymi problemami prawnymi związanymi z ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, sygnalizowane przez podmioty krajowe i międzynarodowe zainteresowane utrzymaniem ładu konstytucyjnego, celowe jest opracowanie i wydanie nowej ustawy o TK (zob. str. 1 uzasadnienia).

Prace nad Projektem są na etapie początkowym. Poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym został wniesiony do Sejmu przez grupę posłów z Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość w dniu 29 kwietnia 2016 r. W dniu 3 czerwca 2016 r. projekt ustawy został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Tydzień później, w dniu 10 czerwca 2016 r. odbyło się na 20 posiedzeniu Sejmu I czytanie projektu ustawy.

Projektowane przepisy mają określać organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Istotnym jest fakt, że niektóre przepisy ustawy zostały powielone lub w niewielkim stopniu zmodyfikowane z nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 grudnia 2015 r., która na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 została w całości uznana za niezgodną z przepisami Konstytucji RP.

VI. OPIS ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH PROJEKTU

Dyspozycja art. 5 ust. 7 Projektu stanowi, 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”*. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że dopiero po złożeniu przez nowo wybranego sędziego ślubowania przed Prezydentem RP, podmiot taki nabywa prawo do rozpoczęcia urzędowania, a nie z chwilą jego wyboru przez Sejm (zob. str. 2-3 uzasadnienia). W konsekwencji powyższego wyraźnie wskazano w projekcie ustawy, że dopiero po złożeniu ślubowania, nowo wybrany sędzia uzyskuje prawo do pełnienia funkcji oraz może rozpocząć jej pełnienie.

Projektodawca w art. 11 Projektu określa problematykę wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału, pozostawiając tę kompetencję Zgromadzeniu Ogólnemu Trybunału. Ustęp 2 przedmiotowego przepisu przewiduje wyjątek od tej wyłącznej kompetencji Zgromadzenia Ogólnego w przypadku określonym w art. 11 ust. 1 pkt 4 Projektu stanowiącym, że wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego stwierdza Zgromadzenie Ogólne na skutek prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego TK, jednakże stwierdzenie to wymaga uzyskania zgody Prezydenta Rzeczypospolitej. Zgodnie z tym przepisem *„(...) Zgromadzenie Ogólne zwraca się do Prezydenta Rzeczypospolitej o wyrażenie zgody w drodze uchwały. Prezydent Rzeczypospolitej wyraża zgodę w drodze postanowienia”*. Projektodawca uzasadnia takie rozwiązanie koniecznością zagwarantowania sędziemu TK dodatkowej ochrony, który mógłby być wydalony ze służby z nadużyciem prawa przez Zgromadzenie Ogólne. Zdaniem Projektodawcy rozwiązanie to ma być nijako równowagą dla braku prawa do kasacji wobec orzeczenia sądu dyscyplinarnego. Co więcej, powyższe ma korespondować z treścią art. 126 Konstytucji RP, na mocy którego jednym z zadań Prezydenta RP jest stanie na straży Konstytucji (zob. str. 4 uzasadnienia).

Regulacja art. 15 ust. 1 jest powtórzeniem przepisu dot. trybu wyboru Prezesa i Wiceprezesa TK z nowelizacji ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r.

Projektodawcy proponują, aby Prezesa i Wiceprezesa TK powoływał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych na każde ze stanowisk przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału.

W art. 25 Projektu określono organizację składów orzekających w poszczególnych sprawach, statuując jednocześnie o ilości składów zależnych od rodzaju sprawy. Zgodnie z treścią art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e i f Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz w sprawach o szczególnej zawichości, z inicjatywy Prezesa TK, a także gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawitą do Trybunału zwróci się Prezydent RP, Prokurator Generalny, trzech sędziów Trybunału lub skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy, albo w sprawach których szczególna zawichość wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie. Warto nadmienić, że w uzasadnieniu do Projektu nie uzasadniono regulacji dotyczącej rozpatrzenia sprawy dotyczącej zgodności z Konstytucją ustawy o TK w pełnym składzie orzekającym. Również projektowany przepis art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f został w uzasadnieniu do Projektu wyjaśniony bardzo lakonicznie. Mianowicie podkreślono, że zarówno Prezydent RP, jak i Prokurator Generalny ze względu na swoją pozycję w postępowaniu przed TK oraz pozycję ustrojową powinni być wyposażeni w instrumenty umożliwiające skierowanie sprawy o charakterze „zawitym” do rozpatrywania w pełnym składzie sędziowskim (zob. str. 7-8 uzasadnienia). W art. 25 ust. 4 stwierdzono, że z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawitą i skierowaniem jej do rozpoznania w pełnym składzie sędziowskim Prezydent oraz Prokurator Generalny mogą wystąpić w terminie 60 dni od dnia otrzymania informacji o wpłynięciu wniosku albo pytania prawnego do Trybunału. Powyższe zostało uargumentowane koniecznością wyważenia praw Prezydenta oraz Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed TK oraz racjonalnością postępowania. Termin winien być określony w celu zapobieżenia sytuacji, w której rozpoznanie sprawy

mogłoby zostać zablokowane (zob. str. 9 uzasadnienia). Należy w tym miejscu zwrócić także uwagę na art. 60 ust. 1, zgodnie z którym rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 60 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie, co zdaniem Projektodawców ma być gwarancją dobrego przygotowania uczestników postępowania do rozprawy (zob. str. 16 uzasadnienia). Kolejny ust. 2 zd. 1 omawianego przepisu zawiera nowe rozwiązanie, bowiem stanowi, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału. W stosunku do obecnego rozwiązania (ustawa z 25 czerwca 2016 r.) kształtującego pełny skład w ilości 9 sędziów oraz ustawy o TK z 1997 r., liczba ta przekracza 2/3 ogólnego składu TK, podobnie jak ukształtowana liczba pełnego składu na 13 sędziów w nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r. Projektodawcy umotywowali przedmiotowe rozwiązanie prawne koniecznością rozstrzygnięcia w najważniejszych sprawach (wskazanych w art. 25 ust. 1 pkt 1 Projektu) przez prawie wszystkich sędziów TK, „co będzie miało wpływ na kształtowanie autorytetu wydanego orzeczenia oraz samego organu” (zob. str. 8 uzasadnienia). Art. 25 ust. 3 Projektu zawiera powtórzenie niekonstytucyjnego rozwiązania z nowelizacji ustawy o TK z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 2217), zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny rozpatruje sprawy z uwzględnieniem kolejności ich wpływu. Należy zaznaczyć, że powyższe rozwiązanie, uznane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 marca 2016 r. za niekonstytucyjne, zostało również zawarte w art. 37 ust. 2 ustawy o TK, na mocy którego terminy rozpraw miałyby być wyznaczane według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Powyższe regulacje dotyczące kolejności wpływu spraw do TK także nie zostały w żaden sposób umotywowane przez Projektodawców. Kolejnym projektowanym artykułem, na mocy którego kompetencje Prezydenta RP w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym miałyby ulec rozszerzeniu jest art. 37 ust. 4, na mocy którego Prezes Trybunału na wniosek Prezydenta RP musiałby wyznaczyć termin rozprawy z pominięciem obowiązku wyznaczania terminu rozpraw zgodnie z wpływem spraw do TK. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano jedynie, że przedmiotowe

rozwiązanie jest wynikiem uprawnień Prezydenta jako strażnika Konstytucji (zob. str. 12 uzasadnienia).

Art. 29 ust. 5 Projektu wprowadza wymóg uczestnictwa Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy w sprawach rozpoznawanych w pełnym składzie. Z powołaną wyżej regulacją koresponduje proponowany przepis art. 60 ust. 6, na mocy którego nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje co do zasady rozpoznania sprawy, chyba że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa na rozprawie. Z tego wynika, że nieobecność Prokuratora Generalnego na rozprawie rozpoznawanej w pełnym składzie uniemożliwia rozpoznanie sprawy. Istotnym jest, że powyższe projektowane regulacje nie zostały przez projektodawców uzasadnione. Zostały one całkowicie pominięte w uzasadnieniu do Projektu. Przepisy art. 30-33 projektu ustawy poświęcone zostały określeniu wymagań pism procesowych wnoszonych do Trybunału. Zgodnie z art. 32 ust. 3 pkt 5 uzasadnienie wniosku złożonego przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji powinno zawierać *„wskazanie argumentów lub dowodów na to, że wniosek dotyczy istotnego zagadnienia prawnego wymagającego rozstrzygnięcia Trybunału”*. Zdaniem Projektodawców szczegółowe uregulowanie wymogów pism wnoszonych do Trybunału miałyby ułatwić ich sporządzanie przez podmioty wnoszące sprawy przed TK, a także być podstawą do rzetelnego przygotowania i rozważenia sprawy oraz przeciwdziałać wnoszeniu do Trybunału spraw *„oczywiście bezzasadnych”* (zob. str. 11 uzasadnienia).

Kolejnym przepisem, który został, lecz w nieco zmodyfikowanej formie, powielony z nowelizacji ustawy o TK z dnia 22 grudnia 2015 r., to art. 68 ust. 2, na mocy którego orzeczenia wydawane w pełnym składzie miałyby zapadać większością 2/3 głosów, w szeregu spraw.

Projektodawcy argumentują powyższą propozycję regulacji koniecznością odpowiedzi na krytykowane rozwiązanie z nowelizacji z 22 grudnia 2015 r. dotyczące większości, jaka podejmuje decyzję w składzie orzekającym. Zdaniem Projektodawców standard, który przyjęto odstępuje od krytykowanych rozwiązań. Ponadto podkreślono, że w Konstytucji zawarto

zasadę, która mówi o wydawaniu orzeczeń „większością głosów”, jednakże nie precyzując jej jednocześnie, wobec czego ustawodawca ma prawo uregulować tę kwestię na mocy przepisów ustawy (zob. str. 18 uzasadnienia).

Projektodawcy proponują także wprowadzenie nowych wymogów dotyczących kwestii publikacji wyroków TK. Zgodnie z art. 79 ust. 4 Prezes Trybunału kieruje do Prezesa Rady Ministrów wnioski o ogłoszenie wyroków i postanowień, o których mowa w art. 70 ust. 2 pkt 1-3.

Projektodawcy zawarli również ciekawe regulacje dotyczące przepisów przejściowych, dostosowujących i końcowych. Na mocy art. 82 proponuje się, aby w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, stosowało się przepisy nowej ustawy (projektowanej, art. 82 ust. 1 Projektu). Ponadto Projektodawcy, zgodnie z art. 82 ust. 2 Projektu, chcą zobowiązać Trybunał do rozstrzygnięcia spraw, o których mowa w ust. 1 omawianego przepisu, w ciągu roku od dnia wejścia w życie nowej ustawy o TK, z zastrzeżeniem spraw, o których mowa w art. 84 Projektu. Istotnym jest, że art. 84 Projektu dotyczy utraty mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Przepis art. 83 ust. 1 Projektu zakłada zawieszenie wszystkich postępowań wszczętych przez wnioski złożone przez podmioty, o których mowa w art. 190 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji i nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, na okres 6 miesięcy do czasu uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 32 ust. 2-5 Projektu. Prezes Trybunału postępowanie takie zawiesza w ciągu 14 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Należy podkreślić, że jeżeli wniosek w terminie 6 miesięcy od dnia zawieszenia postępowania nie zostanie uzupełniony, to postępowanie powinno być umorzone (art. 83 ust. 2 Projektu). W razie jego uzupełnienia umorzone postępowanie podejmuje się (art. 83 ust. 2 Projektu). W związku z wątpliwościami dotyczącymi konstytucyjności rozwiązań legislacyjnych zaproponowanych przez Projektodawców w poselskim projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 29 kwietnia 2016 r., należy dokonać analizy zgodności z Konstytucją regulacji prawnych zawartych w projekcie.

VII. ANALIZA ZGODNOŚCI PROJEKTU Z PRZEPISAMI KONSTYTUCJI RP

Kontrolą konstytucyjności został objęty został poselski projekt ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558). Kontrola merytoryczna zgodności z Konstytucją RP opiera się na wskazaniu adekwatnych wzorców kontroli konstytucyjności. Podstawą kontroli w niniejszej opinii powinny być następujące wzorce:

Art. 2. Konstytucji

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 10 Konstytucji

1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Art. 173 Konstytucji

Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Art. 190 ust. 5 Konstytucji

5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów.

Art. 194 ust. 1 Konstytucji

1. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.

Art. 197 Konstytucji

Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.

Zdaniem Opiniującego przepisy Projektu budzące największe wątpliwości co do ich konstytucyjności to regulacje zawarte w: art. 5 ust. 7, art. 11 ust. 2, art.

15 ust. 1, art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e i f, art. 25 ust. 2, art. 25 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 2, art. 25 ust. 4 w zw. z art. 60 ust. 1, art. 29 ust. 5 w zw. z art. 60 ust. 6, art. 37 ust. 4, art. 68 ust. 2, art. 82 oraz art. 83.

I. Analiza zgodności art. 5 ust. 7 z Konstytucją RP

Na mocy art. 5 ust. 7 Projektu proponuje się, aby sędzia dopiero po złożeniu ślubowania przed Prezydentem RP stawiał się w Trybunale Konstytucyjnym celem podjęcia obowiązków. Dopiero w wyniku stawienia się nowo wybranego i zaprzysiężonego sędziego w Trybunale, Prezes TK przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnienie obowiązków sędziego. Powyższe oznacza, że Projektodawcy chcą zmusić Prezesa TK do dopuszczenia do orzekania 3 sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r.

Rozwiązanie to ma charakter indywidualno- konkretny, a nie generalno- abstrakcyjny i służyć ma jedynie rozwianiu wątpliwości dotyczących nie zaprzysiężenia przez Prezydenta RP trzech legalnie wybranych sędziów na miejsce sędziów ustępujących z dniem 6 listopada 2015 r. i wybrania w ich miejsce, na podstawie samoistnej uchwały sejmowej nowych sędziów, co na mocy orzeczenia Trybunału z dnia 3 grudnia 2015 r. zostało uznane za niekonstytucyjne. W związku z powyższym projektowaną regulację należy uznać za niezgodną z art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Istotnym jest, że kompetencję do kreowania składu sędziowskiego Trybunału Konstytucyjnego posiada, zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji tylko i wyłącznie Sejm. Ponadto literatura przedmiotu wyraźnie zaznacza, że kompetencja do obsadzania stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym „*należy do Sejmu i tylko Sejmu*”, w związku z czym w tym zakresie nie byłoby więc dopuszczalne wprowadzenie przez ustawodawstwo zwykle „*konieczności akceptowania decyzji Sejmu przez inne konstytucyjne organy państwa*” (zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 194 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, cz. IV, pod red. L. Garlicki Warszawa 2005, s. 5). Sejm legalnie trzech sędziów wybrał jeszcze w październiku 2015 r.

II. Analiza zgodności art. 11 ust. 2 z Konstytucją RP

Zgodnie z art. 11 ust. 2 Projektu *„Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu ze względu na okoliczność, o jakiej mowa w ust. 1 pkt 4 wymaga uzyskania zgody Prezydenta Rzeczypospolitej. Zgromadzenie Ogólne zwraca się do Prezydenta Rzeczypospolitej o wyrażenie zgody w drodze uchwały. Prezydent Rzeczypospolitej wyraża zgodę w drodze postanowienia”*. Okoliczność, o której mowa w ww. powołanym przepisie to prawomocne orzeczenie dyscyplinarne o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału.

W pierwszej kolejności trzeba podkreślić, że zaproponowane przez Projektodawców rozwiązanie prawne godzi w zasadę równowagi i podziału władzy wyrażoną w art. 10 Konstytucji, a także w zasadę niezależności Sądów i Trybunałów od innych władz, wyrażoną w art. 173 Konstytucji. Proponowane rozwiązanie umożliwi Prezydentowi RP ingerowanie w działalność Trybunału Konstytucyjnego, wyposażając Głowę Państwa w sposób bezzasadny w dodatkową kompetencję, polegającą na byciu swoistego rodzaju „trzecią” instancją w postępowaniu dyscyplinarnym dot. sędziego TK. Należy wskazać, że *„zgodnie z podstawą zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą legalizmu Prezydent winien posiadać zawsze podstawę prawną do swych działań. Nigdy natomiast jego kroki nie mogą przybierać znamion naruszania prawa, w tym i naruszania kompetencji innych organów państwowych”* (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4).

Istotnym i wartym podkreślenia jest fakt, że na mocy nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r. próbowano wprowadzić analogiczne rozwiązanie, jednakże zamiast Prezydenta kompetencje do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego powierzano Sejmowi RP. Trybunał Konstytucyjny na mocy orzeczenia z dnia 9 marca 2016 r. uznał takie rozwiązanie w całości za niekonstytucyjne, wskazując, że *„Przyznanie Sejmowi prawa do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK na wniosek Zgromadzenia Ogólnego (por. znowelizowany art. 36 ustawy o TK) jest natomiast naruszeniem zasady*

równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej (por. art. 10 Konstytucji). Także to uprawnienie nie jest przewidziane w Konstytucji. Oznacza ono uzależnienie losów sędziego od stanowiska większości parlamentarnej, a zatem prowadzi do upolitycznienia Trybunału Konstytucyjnego. Zwlekanie z rozpatrzeniem wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego może także prowadzić do zablokowania działalności Trybunału” (zob. wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt: K 47/15, nieopubl.).

W wyniku przyznania Prezydentowi RP uprawnienia do wyrażenia zgody na stwierdzenie wygaśnięcia mandatu w konsekwencji wydania przez sędziów TK prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału, Prezydent RP uzyskałby możliwość negocjowania ostatecznej decyzji sądu dyscyplinarnego i „uchylania” jego orzeczeń. Takie ukształtowanie kompetencyjne powodowałoby przyznanie Prezydentowi RP uprawnienia na kształt „prawa łaski” wobec sędziego Trybunału, wobec którego wydano orzeczenie o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego TK, co jest niezgodne z zakresem kognicji powierzonych Prezydentowi w tym zakresie.

Należy również zaznaczyć, że ustawa przewiduje dla postępowania dyscyplinarnego tryb dwuinstancyjny, wobec czego sędzia TK nie jest pozbawiony ochrony swoich praw i może odwołać się od decyzji składu orzekającego w I instancji. Z uwagi na powyższe, nie sposób uznać za trafioną argumentację Projektodawców, zgodnie z którą projektowane rozwiązanie wiąże się z koniecznością zagwarantowania sędziemu TK dodatkowej ochrony, który mógłby być wydalony ze służby z nadużyciem prawa przez Zgromadzenie Ogólne. Zdaniem Projektodawcy rozwiązanie to ma być nijako równowagą dla braku prawa do kasacji wobec orzeczenia sądu dyscyplinarnego. Co więcej, powyższe ma korespondować z treścią art. 126 Konstytucji RP, na mocy którego jednym z zadań Prezydenta RP jest stanie na straży przestrzegania Konstytucji (zob. str. 4 uzasadnienia).

Niestety Projektodawcy błędnie pojmują pojęcie „stania na straży przestrzegania Konstytucji”. W doktrynie podkreśla się, że *„czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji przez Prezydenta obejmuje zarówno jego ingerencję w sytuacjach rozmaitych działań organów państwa, sprzecznych z*

wymogami konstytucyjnymi, jak i ingerencje występujące w sytuacjach niepodjęcia przez właściwe organy działań mających na celu rozwijanie konstytucji (...)” oraz „(...) niektóre kompetencje Prezydenta, ściśle związane z omawianym zadaniem czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, które służą albo jako reakcje na naruszanie Konstytucji, albo jako reakcje na brak realizacji Konstytucji” (zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 10). Nie można uznać, aby pełnienie roli „super arbitra” w postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym sędziego TK, miało zapobiegać naruszaniu Konstytucji przez Zgromadzenie Ogólne TK albo zapobiegać niestosowaniu postanowień Konstytucji przez ten organ. Z uwagi na powyższe argumentacja Projektodawców w tym zakresie jest całkowicie nietrafiona.

Postępowanie dyscyplinarne wszczęte wobec sędziego Trybunału powinno mieć charakter wewnętrzny i odpowiadać autonomii organizacyjnej władzy sądowniczej. W doktrynie podnosi się, że „zasadę niezależności i odrębności sądów i trybunałów od innych organów państwowych realizuje się poprzez oddzielenie organizacyjne sądów i trybunałów od organów innych władz” (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 777). Nie ulega wątpliwości, że postępowanie dyscyplinarne wszczęte wobec sędziego Trybunału jest kwestią wewnętrzną Trybunału i jako takie powinno pozostawać w jego wyłącznej kognicji, wobec czego włączenie organu władzy wykonawczej do postępowania dyscyplinarnego i powierzenie mu kompetencji do władczego rozstrzygnięcia o wyniku wewnętrznego postępowania Trybunału jest bezzasadne i nie znajduje źródła swojego uzasadnienia w przepisach odnoszących się do zakresu kompetencji powierzonych Prezydentowi RP. Co więcej wprowadzenie takiego przepisu do ustawy spowodowałoby ingerencję ustawodawcy w sposób niedopuszczalny w niezależność władzy sądowniczej.

III. Analiza zgodności art. 15 ust. 1 z Konstytucją RP

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Projektu Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent RP spośród co najmniej trzech

kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne. Przed nowelizacją ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Zgromadzenie Ogólne przedstawiało Prezydentowi po dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK. Należy podkreślić, że rozwiązanie polegające na wyborze Prezesa i Wiceprezesa Sądu spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne do wyboru Prezydenta zostało również przewidziane w przypadku wyboru Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego. Konstytucja podobnie, jak w przypadku wyboru prezesa Trybunału Konstytucyjnego przewiduje, w przypadku I Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3) oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185), że do pełnienia przedmiotowych funkcji powołuje Prezydent RP dokonując wyboru spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenia Ogólne tych Sądów. W ustawie z dnia 25 lipca 2002 r.- Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2014, poz. 1647) wskazano, że Prezesa NSA Prezydent RP powołuje spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne. Zasady obsadzenia stanowisk Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego były więc analogiczne.

Należy podkreślić, że decydując o ilości kandydatów, które może przedstawić do wyboru Prezydentowi Zgromadzenie Ogólne, powinno się brać pod uwagę liczebność sędziów orzekających w danym sądzie. Trybunał Konstytucyjny liczy 15 sędziów, wobec czego należy dostosować liczbę sędziów, którzy mogliby obsadzić stanowiska Prezesa i Wiceprezesa do liczby sędziów TK. Trzy kandydaty lub więcej, na co wskazuje użyte wyrażenie „co najmniej”, na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego to za dużo, ponieważ łącznie przedstawia się Prezydentowi co najmniej sześć osób (3 kandydatów na Prezesa i 3 kandydatów na Wiceprezesa), czyli prawie połowę składu TK, które mogłyby pełnić przedmiotowe funkcje. Przedstawiając niniejszy problem procentowo Prezydentowi RP przedstawia się do wyboru na Prezesa i Wiceprezesa TK 40% całego składu sędziowskiego Trybunału. Jeżeli Zgromadzenie Ogólne przedstawi więcej niż 3 kandydatów na przedmiotowe stanowiska, np. po 4 kandydatów na stanowisko Prezesa i

Wiceprezesa, wtedy Prezydent RP będzie wybierał Prezesa i Wiceprezesa spośród prawie 54% wszystkich sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co powoduje że Prezydent uzyskuje zbyt dużą swobodę w wyborze osób na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w orzecznictwie, niedopuszczalnym jest stworzenie sytuacji, w której poszerzenie dopuszczalnej liczby kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa TK, oznaczałoby faktyczne przekazanie Prezydentowi całościowego i samodzielnego rozstrzygnięcia w kwestii obsady przedmiotowych funkcji. Co więcej zakres dopuszczalnej aktywności Prezydenta RP na gruncie art. 194 ust. 2 Konstytucji należy interpretować wąsko. Przyznanie Prezydentowi prerogatywy do powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie można rozumieć jako przyznania Prezydentowi całkowitej swobody w decydowaniu o obsadzie tych stanowisk. Ponadto Trybunał podkreślił, że Prezydent dokonuje przedmiotowego wyboru spośród wąskiego grona kandydatów. Jednak omawiany obowiązek Prezydenta nie jest pozostawiony do jego swobodnego uznania (zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, Dz. U. 2015, poz. 1064).

Proponowane rozwiązanie powoduje bezzasadne rozszerzenie kompetencji Prezydenta RP i znaczne zwiększenie liczby kandydatów do wyboru na Prezesa i Wiceprezesa TK, co w świetle całkowitej ilości sędziów Trybunału Konstytucyjnego powoduje, że Prezydentowi RP do wyboru przedstawia się prawie połowę składu sędziowskiego TK lub jego większość, w zależności od liczby zgłoszonych kandydatów.

Przyznanie Prezydentowi możliwości wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału spośród większej liczby kandydatów niż dwóch, jest niezasadnym rozszerzeniem kompetencji Prezydenta RP i naruszeniem zasady podziału i równowagi władz, zasady poprawnej legislacji oraz zasady demokratycznego państwa prawnego, a także bezzasadnym rozszerzeniem kompetencji Prezydenta w sposób, który nie wynika z ustawy zasadniczej ale ze swobodnej uznaniowości ustawodawcy.

IV. Analiza zgodności art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e i f, art. 25 ust. 2, art. 25 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 2 i art. 25 ust. 4 w zw. z art. 60 ust. 1 z Konstytucją RP

Projektowana ustawa zakłada, że Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach:

- a) sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
- b) o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej,
- c) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- d) z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z Konstytucją przed jej ratyfikacją,
- e) w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym,
- f) o szczególnej zawłości, z inicjatywy prezesa Trybunału, a także gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się Prezydent Rzeczypospolitej, Prokurator Generalny, trzech sędziów Trybunału lub skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy, albo w sprawach, w których szczególna zawiłość wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie.

Lit. e i f powołanego wyżej przepisu budzi pewne zastrzeżenia co do ich konstytucyjności. Istotnym jest, że Projektodawcy założyli, że w składzie siedmiu sędziów Trybunału będą m. in. rozpatrywane sprawy dotyczące zgodności ustaw z Konstytucją. Wobec powyższego trudno dopatrzeć się zasadności rozpatrywania w pełnym składzie sprawy dotyczącej zgodności ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z Konstytucją, skoro wszystkie inne akty normatywne na poziomie ustawowym rozpatrywane są w składzie siedmiu sędziów TK. Wydaje się, że rozwiązanie takie ma charakter doraźny i jest wynikiem toczącego się obecnie sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie różni się od innych ustaw w hierarchii źródeł prawa. Akt ten nie reguluje kwestii bardziej istotnych od innych regulowanych na poziomie ustawowym, wobec czego niezasadnym jest jej traktowanie w sposób odmienny od innych aktów normatywnych posiadających taką samą moc prawną i pozycję w hierarchii źródeł prawa.

Z uwagi na powyższe proponowana regulacja w takim zakresie nie może być uznana za zgodną z Konstytucją, przede wszystkim rozwiązanie takie budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP, czyli zasady demokratycznego państwa prawa oraz wywodzącej się z niej zasady racjonalnego tworzenia prawa.

Wątpliwości co do konstytucyjności proponowanej regulacji rodzi także art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f Projektu. Przede wszystkim trzeba zaznaczyć, że przepis ten jest sformułowany w sposób zbyt generalny i pozostawia zbyt dużą swobodę interpretacyjną dla adresata przedmiotowej normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2000 r. stwierdził, że *„(...) Kwestionowane przepisy naruszają zasady przyzwoitej legislacji, do których Trybunał zaliczył między innymi zasadę określoności prawa przewidującą, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swego postępowania.”* (zob. wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt: K 7/99, Dz. U. 2000 Nr 3, poz. 45). Projektodawcy użyli określenie „o szczególnej zawłości”. Pojęcie to jest niedookreślone i ciężko uznać jakie sprawy mogłyby się wpasować w użyte przez ustawodawcę sformułowanie. Omawiany przepis pozostawia więc zbyt dużą swobodę interpretacyjną. Używanie pojęć o charakterze generalnym niewątpliwie kłóci się z istotą zasady określoności prawa. **Przepis art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f nie spełnia więc wymogów określoności i pewności prawa, a jego stosowanie stwarza ryzyko arbitralności. Ponadto przepis pozostaje w antagonizmie z zasadą podziału władzy wykonawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji).**

Co więcej, jak już wspomniano kwestie organizacyjne Trybunału należą do jego wyłącznej kompetencji, wobec czego przyznawanie organom spoza

Trybunału możliwości inicjowania postępowania w pełnym składzie również stanowi bezzasadne rozszerzenie ich kompetencji. Projektodawcy wskazali, że wniosek Prezydenta RP oraz Prokuratora Generalnego o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą ma mieć charakter wiążący dla Trybunału (zob. str. 7 uzasadnienia), co powoduje, że jeżeli niniejsze organy zgłoszą taki wniosek do TK, to Trybunał nie ma możliwości odmowy wykonania wniosku. W istocie więc nie jest to wniosek, który pozostaje do swobodnego uznania organu, do którego wpływa, ale jest to żądanie wystosowane przez uprawnione do tego organy. Powyższe stanowi ingerencję organów spoza Trybunału w zakres organizacyjny i sprawy wewnętrzne Trybunału, co z kolei jest naruszeniem zasady wyrażonej w art. 10 Konstytucji, a także zasady z art. 173 Konstytucji. Wniosek, o którym mowa Prezydent RP lub Prokurator Generalny mogą złożyć w terminie 60 dni od dnia otrzymania informacji o wpłynięciu do Trybunału wniosku lub pytania prawnego. Projektodawcy wskazują, że rozwiązanie to związane jest z koniecznością zapewnienia racjonalności postępowania i ochroną przed zablokowaniem postępowania (str. 9 uzasadnienia). Przepis ten należy oceniać w świetle dyspozycji art. 60 ust. 1 Projektu, który stanowi że rozprawa nie może się odbyć wcześniej niż po upływie 60 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o jej terminie. Jeżeli zsumujemy termin określony w art. 25 ust. 4 oraz art. 60 ust. 1, to wtedy Trybunał zobowiązany będzie, uwzględniając dwa 60-dniowe terminy, do wyznaczenia rozprawy nawet po upływie prawie 120 dni od dnia wpłynięcia wniosku do Trybunału. Powyższe rozwiązanie może prowadzić więc do nieuzasadnionego wydłużenia postępowania, a obowiązkiem władzy sądowniczej jest szybkie i sprawne rozstrzygnięcie spraw. Co więcej unormowanie takie jest naruszeniem zasady zapewniania rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wynikającej z preambuły do Konstytucji. **W konsekwencji powyższego, art. 25 ust. 4 w zw. z art. 60 ust. 1 Projektu stanowią naruszenie zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), zasady zapewniania rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wynikającej z preambuły do Konstytucji, a także zasady demokratycznego państwa prawa i wynikającej z niej zasady racjonalności ustawodawcy.**

Projekt ustawy określa pełen skład na co najmniej 11 sędziów. Wyrażenie „co najmniej” wskazuje, że sędziów w tym składzie może być więcej niż 11. Projektodawcy w uzasadnieniu do Projektu wskazali, że określenie składu sędziowskiego na co najmniej 11 sędziów jest zgodne ze standardami europejskimi i wymogiem obecności 2/3 ogólnej liczby sędziów sądów konstytucyjnego w pełnych składach orzekających (zob. str. 9 uzasadnienia). Trudno jednak zgodzić się z powyższą argumentacją, bowiem kształtowanie pełnego składu orzekającego na poziomie 11 lub więcej sędziów przekracza liczbę 2/3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Co prawda w stosunku do poprzedniej regulacji wprowadzonej na mocy nowelizacji z grudnia 2015 r. liczba ta uległa zmniejszeniu (z 13 sędziów), jednakże w dalszym ciągu jest ona zbyt duża. Wydaje się jakoby decyzja o ustaleniu pełnego składu orzekającego na poziomie 11 lub więcej sędziów była decyzją arbitralną ustawodawcy, dodatkowo nienależycie uzasadnioną w Projekcie.

Projekt w art. 25 ust. 3 powiela rozwiązania wprowadzone na mocy nowelizacji ustawy o TK z dnia 22 grudnia 2015 r., uznane przez Trybunał Konstytucyjny na mocy orzeczenia z dnia 9 marca 2016 r. za niekonstytucyjne (zob. wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt: K 47/15, nieopubl.). Treść art. 25 ust. 3 statuuje wyznaczanie sędziów do składu orzekającego Trybunału z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw. Zgodnie z art. 37 ust. 2 terminy rozpraw wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego. Unormowanie kwestii kolejności rozstrzygania wpływu spraw w sposób uznany już uprzednio za niekonstytucyjny nie może budzić żadnych wątpliwości o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, a próba jego ponownego wprowadzenia do porządku prawnego świadczyć może albo o niewiedzy Projektodawców albo całkowitej ignorancji orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał co do ustalania terminów rozpraw zgodnie z kolejnością wpływu spraw do TK uznał, że *„Rażąco dysfunkcyjny jest także obowiązek wyznaczania terminów rozpraw albo posiedzeń niejawnych według kolejności wpływu spraw (por. dodany art. 80 ust. 2 ustawy o TK). Może on prowadzić do pozbawienia Trybunału „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”. (zob. wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, nieopubl.). **Zastosowanie rozwiązania prawnego ustalającego wyznaczanie rozpraw według kolejności wpływu spraw do TK nie spełnia wymogów racjonalności i funkcjonalności oraz nie uwzględnia stopnia złożoności i zawichości spraw wniesionych przed TK. Rozwiązanie takie może również wpłynąć negatywnie na sprawność działania TK.**

V. Analiza zgodności art. 29 ust. 5 w zw. z art. 60 ust. 6 z Konstytucją RP

W projektowanych przepisach ustawy znacznie wzmocniono udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu toczącym się przed TK. Proponowane rozwiązania zakładają, że co do zasady nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, chyba że z przepisów wynika obowiązek uczestnictwa na rozprawie (art. 60 ust. 6 Projektu). Powyższą regulację należy analizować w nawiązaniu do art. 29 ust. 5 Projektu, zgodnie z którym w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie uczestniczy Prokurator Generalny lub jego przedstawiciel. Taka konstrukcja przepisów może negatywnie wpływać na funkcjonowanie Trybunału, bowiem w przypadku niestawiennictwa Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy na rozprawie rozpatrywanej w pełnym składzie, Trybunał zobowiązany jest rozprawę odroczyć. Trzeba mieć na uwadze, że takie rozwiązanie ma charakter obstrukcyjny w stosunku do działalności orzeczniczej Trybunału. Przede wszystkim może służyć jako blokada postępowań przed Trybunałem przez Prokuratora Generalnego i kłóci się to z zasadą trójpodziału władz oraz z zasadą praworządności, nad której przestrzeganiem czuwa właśnie Prokurator Generalny. Tym bardziej niniejsze rozwiązanie legislacyjne jest całkowicie sprzeczne z konstytucyjnym porządkiem prawnym.

Należy również pamiętać o zaproponowanych przez Projektodawców długich terminach na przygotowanie rozprawy i złożenie stosownych wniosków ,np. przez Prezydenta RP czy Prokuratora Generalnego do rozpoznania danej sprawy w pełnym składzie. Skoro rozprawy mają odbywać się nie wcześniej niż po 60 dniach od zawiadomienia o terminie rozprawy, to trudno sobie wyobrazić, aby w tak długim terminie Prokurator Generalny w przypadku niemożności stawienia się osobiście na rozprawie nie mógł wyznaczyć żadnego zastępcy. Powyższe nie może hamować rozpoznania danej sprawy i powodować nieuzasadnionej zwłoki w jej rozpatrzeniu przez Trybunał.

Projektowane rozwiązania należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Przedmiotowe przepisy po raz kolejny przyznają zbyt wiele uprawnień władzy wykonawczej poszerzając w sposób nieuzasadniony jej kompetencje w postępowaniu przed TK. Stanowi to naruszenie zasady podziału i równowagi władzy, a także niezależności sądów i trybunałów od innych władz. Należy również pamiętać, że wszelkie regulacje prawne mogące służyć jako narzędzie ingerujące w sferę funkcjonowania władzy sądowniczej, mogące wywierać znaczny wpływ na jej działalność, są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa.

VI. Analiza zgodności art. 37 ust. 4 z Konstytucją RP

Negatywnie trzeba ocenić również regulację art. 37 ust. 4, zgodnie z którą na wniosek Prezydenta RP Prezes TK wyznacza terminy rozpraw z pominięciem kolejności wpływu spraw do Trybunału. Projektodawca po raz kolejny narusza zasadę poprawnej legislacji i wynikającą z niej zasadę określoności prawa, na co wskazuje po raz kolejny użyte wyrażenie „wniosek”. W uzasadnieniu do Projektu wskazano, że *„Pominięcia wymogu kolejności rozpatrywania według terminu wpływu może zażądać także Prezydent RP. Na jego żądanie prezes Trybunału jest zobowiązany do wyznaczenia terminu rozprawy z pominięciem wymogu kolejności rozpatrywania (art. 37 ust. 4). Jest to wynik uprawnień prezydenta jako strażnika konstytucji”* (zob. str. 12 uzasadnienia). W związku z powyższym wniosek, z którym występuje Prezydent w istocie nie jest wnioskiem, ale

żądaniem podjęcia określonej czynności, nie pozostawionej do swobodnego uznania organu władzy sądowniczej.

Niniejsza regulacja prawna narusza więc art. 2 Konstytucji, wynikającą z art. 10 Konstytucji zasadę podziału władz oraz wykracza poza uprawnienia przyznane na mocy przepisów Konstytucji Prezydentowi RP, rozszerzając zakres jego kognicji. Co więcej projektowany przepis jest niezgodny z zasadą niezależności sądów i trybunałów, wynikającą z art. 173 Konstytucji, a także z art. 197 Konstytucji, w zakresie w jakim organ władzy wykonawczej wkracza w organizację i tryb pracy Trybunału, którą reguluje ustawa.

VII. Analiza zgodności art. 68 ust. 2 z Konstytucją RP

Dyspozycja art. 68 ust. 2 Projektu jest odzwierciedleniem regulacji uznanej na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, za niekonstytucyjną. Projekt zakłada, że orzeczenia w pełnym składzie sędziowskim mają zapadać większością 2/3 głosów. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z postulatem racjonalności prawa i zapewnieniem sprawnego funkcjonowania instytucji publicznych.

Większość 2/3 przy głosowaniu jest większością charakterystyczną dla sytemu parlamentarnego, lecz nie dla judykatury. Wprowadzenie takiej większości może w znaczny sposób utrudnić orzekanie w sprawach przez Trybunał. Uzyskanie w pełnym składzie tak dużej większości może być trudne i powodować przeszkody w uzyskaniu praktycznie jednolitego stanowiska przez Trybunał, a co za tym idzie może powodować hamowanie wydawania orzeczeń.

Proponowana regulacja jest sprzeczna z art. 190 ust. 5 Konstytucji, który zakłada że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. W przywołanym przepisie ustawy zasadniczej mowa jest o „większości głosów”, wobec czego należy uznać, że ustawodawca miał na myśli większość zwykłą. Doktryna wyraża swoją opinię w tej sprawie wskazując, że *„Zasada większości jest przesłanką dojścia do skutku orzeczenia, oznacza, że zapaść ono może tylko w sytuacji, gdy większość sędziów zasiadających w składzie orzekającym odda głosy za takim orzeczeniem. W razie zaistnienia równości głosów, orzeczenie nie zapadnie (...)”* (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 190 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red.

L. Garlicki, Warszawa 2009, s. 35). Z uwagi na powyższe, nie ulega wątpliwości, że Projektodawcy wchodzą w zakres uregulowany w Konstytucji, wobec czego proponowaną regulację należy ocenić za niekonstytucyjną.

Ponadto, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 marca 2016 r. w odniesieniu do wprowadzenia większości 2/3 głosów przy orzekaniu w pełnym składzie *„Analizowane rozwiązanie stanowi także niedopuszczalne wkroczenie władzy ustawodawczej „w dziedzinę niezależności Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej, skutkujące paraliżem jego działalności i faktycznym zablokowaniem możliwości wykonywania przez niego konstytucyjnie określonych zadań”* (zob. wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 37/15, nieopubl.), wobec czego projektowana regulacja jest niezgodna również z art. 173 Konstytucji.

VIII. Analiza zgodności art. 82 oraz art. 83 z Konstytucją RP

Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe Projektu sprawiają wrażenie niedopracowanych i nie do końca przemyślanych, na co wskazuje chociażby dyspozycja art. 82 ust. 2 Projektu, w którym znajduje się odesłanie do spraw wymienionych w art. 84, który z kolei zawiera przepis o utracie mocy dotychczas obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 82 w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie projektowanej ustawy, stosuje się przepisy nowej ustawy, a Trybunał zobowiązuje się do rozstrzygnięcia przedmiotowych spraw w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy. Należy zaznaczyć, że zastosowane normy intertemporalne odbiegają od standardów demokratycznego państwa prawa, wobec czego są niezgodne z art. 2 Konstytucji. Powyższa regulacja narusza przede wszystkim zasadę ochrony interesów w toku, które przysługują wszystkim uczestnikom postępowań toczących się obecnie przed TK lub wszczętych w przyszłości przed wejściem do porządku prawnego projektowanej ustawy. Przedmiotowy przepis całkowicie zmienia sytuację prawną uczestników postępowania, przede wszystkim zmieniając zasady postępowania, a także wymogów, które muszą spełniać wskazane podmioty. W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na art. 83 Projektu, zgodnie z którym w przypadku wniosków złożonych przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, nierozstrzygniętych przed

dniem wejścia w życie projektowanych przepisów, Prezes Trybunału w ciągu 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, zawiesza postępowania na okres 6 miesięcy i wzywa do uzupełnienia wniosków zgodnie z wymaganiami z art. 31 ust. 2-5 Projektu (art. 83 ust. 1 Projektu). Jeżeli wniosek nie zostanie uzupełniony zgodnie z nowymi wymaganiami w terminie, Prezes Trybunału umarza postępowanie (art. 83 ust. 2 Projektu).

Skoro art. 82 ust. 2 Projektu nakazuje Prezesowi Trybunału zakończenie wszystkich spraw w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy, to art. 83 jest całkowicie niezrozumiały. Wydaje się jakoby miał stanowić sposób na umorzenie lub bezzasadne przewlekanie postępowań wszczętych na podstawie dotychczasowych przepisów. Mając na uwadze terminy na wyznaczenie rozprawy, ewentualne zgłoszenie wniosków przez uprawnione organy władzy wykonawczej oraz termin na uzupełnienie wniosków, roczny termin na zakończenie wielu postępowań toczących się przed TK jest nierealny.

W świetle powyższego niniejsze przepisy są niezgodne z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, naruszając konstytucyjne prawa podmiotów będących adresami normy zawartej w tej regulacji, z art. 2 Konstytucji, zasadą ochrony praw nabytych, art. 173 Konstytucji w zakresie w jakim naruszają niezależność Trybunału, a także z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

VIII. KONKLUZJE

- 1. Projektowaną regulację art. 5 ust. 7 należy uznać za niezgodną z art. 194 ust. 1 Konstytucji, zasadą demokratycznego państwa prawa i wywodzącą się z niej zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadą niezależności i niezawisłości sędziów,**
- 2. Regulacja art. 11 ust. 2 Projektu jest naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, pochodnej od niej zasady podziału i równoważenia się władz wynikającej z art. 10 Konstytucji oraz zasady odrębności i niezależności sądów i trybunałów od władzy wykonawczej i ustawodawczej (art. 173 Konstytucji),**

3. **Zwiększenie liczby kandydatów przedstawianych przez Zgromadzenie Ogólne (art. 15 ust. 1 Projektu) prowadzi do sytuacji, w której Prezydent RP uzyskuje zbyt duże uprawnienia do wpływania na działalność Trybunału Konstytucyjnego, wskutek czego następuje bezzasadne rozszerzenie kompetencji Prezydenta w sposób, który nie wynika z ustawy zasadniczej, ale ze swobody prawodawczej Sejmu,**
4. **Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie różni się od innych ustaw w hierarchii źródeł prawa, wobec czego niezrozumiałym jest skierowanie spraw o stwierdzenie zgodności z Konstytucją przepisów tej ustawy do pełnego składu. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji oraz zasady racjonalnego tworzenia prawa,**
5. **Przepis art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f nie spełnia wymogów określoności i pewności prawa, a jego stosowanie stwarza ryzyko arbitralności. Ponadto przepis pozostaje w antagonizmie z zasadą podziału władzy wykonawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji),**
6. **Art. 25 ust. 4 w zw. z art. 60 ust. 1 Projektu stanowią naruszenie zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), zasady zapewniania rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wynikającej z preambuły do Konstytucji, a także zasady demokratycznego państwa prawa i wynikającej z niej zasady racjonalności ustawodawcy,**
7. **Projekt w art. 25 ust. 3 powiela rozwiązania wprowadzone na mocy nowelizacji ustawy o TK z dnia 22 grudnia 2015 r., uznane przez Trybunał Konstytucyjny na mocy orzeczenia z dnia 9 marca 2016 r. za niekonstytucyjne,**
8. **Projektowane regulacje art. 29 ust. 5 w zw. z art. 60 ust. 6 mają charakter obstrukcyjny w zakresie w jakim odnoszą się do działalności Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotowe przepisy kłócą się z zasadą praworządności, nad której przestrzeganiem czuwa Prokurator Generalny,**
9. **Regulacja prawna zawarta w art. 37 ust. 4 Projektu narusza art. 2 Konstytucji oraz wynikającą z art. 10 Konstytucji zasadę podziału władz, ponadto wykracza poza uprawnienia przyznane na mocy przepisów Konstytucji Prezydentowi RP, rozszerzając bezzasadnie**

zakres jego kognicji. Co więcej jest niezgodny z zasadą niezależności sądów i trybunałów, a także z art. 197 Konstytucji, w zakresie w jakim organ władzy wykonawczej wkracza w organizację i tryb pracy Trybunału, którą reguluje ustawa.

10. Przepis art. 68 ust. 2 Projektu jest odzwierciedleniem regulacji uznanej na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, za niekonstytucyjną.
11. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe Projektu budzą duże zastrzeżenia co do ich zgodności z zasadami techniki prawodawczej. Ponadto art. 82 oraz art. 83 Projektu naruszają zasadę ochrony interesów w toku.