

Notatka Biura Trybunału Konstytucyjnego
dotycząca analizy poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
wniesionego do Sejmu 29 kwietnia 2016 r.
w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Uwaga: niniejsze uwagi nie są stanowiskiem sędziów Trybunału Konstytucyjnego,
ani tym bardziej orzeczeniem, i nie mają mocy wiążącej

Uwagi ogólne

W dniu 29 kwietnia 2016 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ([http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-194-2016/\\$file/8-020-194-2016.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-194-2016/$file/8-020-194-2016.pdf) dalej: projekt ustawy).

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że fundament projektowanej ustawy stanowi pierwotna treść ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r. Projekt ten nie uwzględnia zatem szeregu nowelizacji tej ustawy dokonanych na przestrzeni lat funkcjonowania Trybunału mających na celu usprawnienie postępowania oraz ochronę konstytucyjnych wolności i praw obywateli. Ponadto w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że w ustawie wprowadzono kilka istotnych zmian oraz kilkanaście częściowych dostosowań istniejących przepisów mających na celu usprawnienie procedowania oraz podniesienie rangi i legitymizacji orzeczeń TK. Podkreślono również, że projekt ustawy uwzględnił „istotne orzecznictwo Trybunału.” Powyższe twierdzenia budzą wątpliwości, szczególnie co do uwzględnienia w treści projektu ustawy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Analiza projektu ustawy prowadzi do wniosku, że treść proponowanych przepisów w wielu miejscach przypomina regulacje uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, przede wszystkim w wyroku z 9 marca 2016 r. (K 47/15).

W niniejszej notatce przedstawiono i omówiono przepisy zawarte w projekcie ustawy, które budzą najwięcej wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Autorzy projektu wskazali, że „*Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej*”. Oświadczenie to budzi wątpliwości w kontekście wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r., w sprawie K 35/15, w którym Trybunał Konstytucyjny odniósł się do analogicznego oświadczenia zawartego w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 19 listopada 2015 r. Trybunał wskazał wówczas, że „**problematyka Trybunału Konstytucyjnego – wbrew temu, co zostało wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy – jest objęta prawem Unii Europejskiej**. Trybunał Konstytucyjny, tak jak każdy inny sąd, jest uprawniony na podstawie art. 267 [TFUE – czyli Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej], do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z tego uprawnienia TK w ostatnim czasie skorzystał, występując z pytaniem prejudycjalnym w sprawie [...] K 61/13 (zob. postanowienie TK z 7 lipca 2015 r., sygn. K 61/13). Każda zmiana prawa, która w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy ustroju TK oraz statusu jego sędziów, ma znacznie dla oceny tego, czy TK jest sądem w rozumieniu art. 267 [TFUE] i tym samym, czy jest uprawniony do występowania z pytaniem prejudycjalnym. Z uwagi na konieczność uwzględnienia owego kontekstu europejskiego zmiany prawa dotyczącego TK nie powinny być dokonywane pochopnie”. Z uwagi na tożsamość przedmiotu regulacji należy uznać, że powyższe uwagi są w pełni adekwatne wobec projektu ustawy z 29 kwietnia 2016 r.

Uwagi do poszczególnych przepisów projektu ustawy

1. Wydawanie orzeczeń w pełnym składzie większością 2/3 głosów

Art. 68 ust. 2 „Większością 2/3 głosów zapadają orzeczenia wydawane w pełnym składzie, które:

- 1) stwierdzają niezgodność z Konstytucją ustawy lub umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie,
- 2) stwierdzają niezgodność ustawy z ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,

- 3) stwierdzają niezgodność z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 4) stanowią odstępianie od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie,
- 5) wśród wzorców kontroli zawierają Preambulę Konstytucji albo jeden lub kilka z następujących przepisów: art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 15, art. 16, art. 30, art. 31, art. 32 Konstytucji”.

Uwagi:

W wyroku z 9 marca 2016 r. sygn. K 47/15 Trybunał orzekł, że art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej i zmieniony art. 99 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów, są niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 190 ust. 5 Konstytucji, orzeczenia Trybunału zapadają „większością głosów”. Zastrzeżenie, że dana decyzja podejmowana jest przez organ większością głosów, oznacza zawsze większość zwykłą, chyba że przepis konstytucyjny wyraźnie wskazuje inną większość. Pogląd autorów projektu ustawy, zgodnie z którym „(...) *nie można bezwzględnie wykluczyć zmiany rozumienia instytucji „większości” ze „zwyklej” na „kwalifikowaną” przy doprecyzowywaniu regulacji konstytucyjnej w drodze ustawy*” jest wprost sprzeczny z wyrokiem z 9 marca 2016 r. o w sprawie K 47/15, w którym to Trybunał wskazał, że art. 190 ust. 5 Konstytucji nie daje podstaw ani do różnicowania przez ustawodawcę większości głosów potrzebnych do podjęcia orzeczenia w zależności od tego, w jakim składzie Trybunał orzeka, ani do wprowadzania innej większości głosów, aniżeli wskazana w tym przepisie. Zdaniem Trybunału: „**Niedopuszczalna jest przy tym taka wykładnia art. 190 ust. 5 Konstytucji, która zakłada, że przepis ten zawiera normę pustą, bo mówi o »jakiegokolwiek większości«, zaś to ustawodawca ma obowiązek przesądzenia, o jaką większość w tym przepisie chodzi. To oznaczałoby bowiem, że treść przepisu konstytucyjnego jest determinowana przez ustawodawcę, co w demokratycznym państwie prawnym nie może mieć miejsca**”. Ponadto Trybunał wskazał, 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”.

Konstrukcja art. 68 ust. 2 projektu ustawy sprawia wrażenie, że podejmowanie rozstrzygnięć przez Trybunał większością 2/3 głosów, następuje tylko w wyjątkowych przypadkach szczególnej wagi. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że *„co do zasady orzeczenie TK zapada zwykłą większością głosów. Jednak równolegle, ze względu na skutki niektórych orzeczeń TK, projektodawca zdecydował się na wyższy standard”* (s. 19). Należy podkreślić, że w wyliczeniu sytuacji, w których orzeczenia wydawane w pełnym składzie mają zapadać większością 2/3 głosów znajdują się prawie wszystkie sprawy rozpoznawane w praktyce przez Trybunał, np. te, w których badana jest konstytucyjność jakiegokolwiek ustawy (art. 68 ust. 2 pkt 1), czy w których jako wzorzec kontroli wskazano jeden z przepisów Konstytucji wymienionych w art. 68 ust. 2 pkt 5 projektu ustawy. W tym kontekście należy zauważyć, że art. 36 ust. 2 pkt 5 projektu ustawy ustanawia wymaganie rozstrzygnięcia spraw większością 2/3 głosów w sytuacjach, gdy wśród wzorców kontroli znajduje się Preambuła Konstytucji albo jeden lub kilka z następujących przepisów: art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 15, art. 16, art. 30, art. 31, art. 32 Konstytucji. Tymczasem wskazane przepisy Konstytucji stanowią wzorce kontroli w zdecydowanej większości spraw rozstrzyganych przez Trybunał. Ponadto, wprowadzenie takiej regulacji do postępowania przed Trybunałem w praktyce oznaczałoby uzależnienie sposobu głosowania od podmiotu inicjującego postępowanie w sprawie, który ma swobodę w zakresie wskazania właściwych – jego zdaniem – wzorców kontroli aktów normatywnych.

Zob. punkt 73-83 Opinii Komisji Weneckiej z 11 marca 2016 r. w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: Opinia Komisji Weneckiej).

2. Konieczność rozpoznania sprawy w pełnym składzie w przypadku złożenia wniosku o uznaniu sprawy za szczególnie zawilą przez Prezydenta RP, Prokuratora Generalnego lub trzech sędziów

Art. 25 ust. 1: „1. Trybunał orzeka:

1) w pełnym składzie w sprawach:

(...)

f) o szczególnej zawilości, z inicjatywy prezesa Trybunału, a także gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawilą 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 zawilość 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”

(...).

Art. 25 ust. 4 „Prezydent Rzeczypospolitej lub Prokurator Generalny mogą zwrócić się z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 lit. f w terminie 60 dni od otrzymania informacji określonej w art. 33”.

Uwagi:

Wskazany przepis przyznaje Prezydentowi i Prokuratorowi Generalnemu uprawnienie do zwrócenia się z wnioskiem o uznanie sprawy „za szczególnie zawilą”, co wiązałoby się z koniecznością rozpoznania jej przez pełny skład Trybunału.

Omawiany przepis przyznaje uprawnienia Prezydentowi i Prokuratorowi Generalnemu do ingerowania w proces orzeczniczy Trybunału. Z treści art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f projektu ustawy zdaje się wynikać, że wniosek Prezydenta lub Prokuratora Generalnego skierowany do Trybunału miałby mieć charakter wiążący. Przepis ten mógłby się przyczynić do przewlekłości postępowania przed Trybunałem, a także przewlekłości postępowania w sprawie zawisłej przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Może również naruszać

prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji i odpowiadające mu prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, przewidziane w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja).

W wyroku K 47/15 Trybunał, uznając niezgodność z Konstytucją przepisów dotyczących trybu procedowania i wydawania orzeczeń (w tym dotyczących liczebności składów orzekających), wskazał, że regulacje te powinny być ukształtowane w sposób gwarantujący rzetelne rozpoznanie sprawy, tj. bezstronne, niezależne i niezawisłe, a jednocześnie sprawne, czyli bez nieuzasadnionej zwłoki. W wyroku tym podkreślono również, że określając zasady orzekania przez Trybunał, ustawodawca musi uwzględniać konieczność poszanowania niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów. Z tego punktu widzenia omawiane przepisy przyznające organom władzy wykonawczej kompetencję, której realizacja powoduje w praktyce konieczność rozpoznania sprawy w pełnym składzie, bez względu na to, czy przemawiają za tym istotne względy, budzi wątpliwości co do zgodności z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału.

Z punktu widzenia zasady niezależności Trybunału (art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji) władza wykonawcza nie może wkraczać tak daleko w działalność władzy sadowniczej, żeby wyznaczać składy orzekające, w jakich mają być rozpoznawane sprawy. Rozwiązania te są dysfunkcyjne, gdyż rozpoznawanie zdecydowanej większości spraw w pełnym składzie spowalniałoby działalność Trybunału i tym samym ograniczałoby strzeżenie zasad państwa prawa oraz ochronę konstytucyjnych praw i wolności obywateli.

3. Rozpoznawanie wniosków według kolejności wpływu

Art. 37 ust. 2. Terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczone są według kolejności wpływu spraw do Trybunału.

3. Kolejność wpływu wniosku nie dotyczy przypadków rozpatrywania:

- 1) wniosków w sprawie zgodności ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją z Konstytucją;**

- 2) wniosków sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o provizorium budżetowym przed ich podpisaniem;
- 3) wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym;
- 4) wniosków o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) wniosków w sprawie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

4. Prezes Trybunału wyznacza termin rozprawy z pominięciem wymogu z ust. 2 na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej”.

Uwagi:

Art. 37 ust. 2 projektu ustawy przewiduje wprowadzenie zasady wyznaczania rozpraw według kolejności wpływu wniosków do Trybunału oraz wskazuje sytuacje, w których możliwe jest odstępstwo od tej zasady.

Należy podkreślić, że w wyroku z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15 Trybunał uznał art. 80 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r., dodany przez ustawę nowelizującą z 22 grudnia 2015 r., za niezgodny z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. W ocenie TK, przepis ten uniemożliwiający organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, narusza zasady państwa prawnego. Wskazany przepis, podobnie jak art. 37 ust. 2 projektu ustawy, przewidywał również wyznaczanie terminów rozpraw (oraz posiedzeń niejawnych), na których rozpoznawane są wnioski, według kolejności wpływu spraw do Trybunału.

W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał wskazał, że czas potrzebny na rozpatrzenie sprawy nie jest zależny od liczby innych spraw, które wpłynęły do Trybunału, lecz od specyfiki danej sprawy, w szczególności zaś od liczby i stopnia skomplikowania zaskarżonych przepisów oraz od liczby i złożoności powołanych wzorców konstytucyjnych.

Trybunał uznał, że kwestionowany przepis jest niedopuszczalny z punktu widzenia zasad niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od władzy ustawodawczej. Określanie tempa rozpatrywania poszczególnych spraw, w tym wyznaczanie terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych, ściśle bowiem wiąże się z istotą orzekania Trybunału w sprawach, o których mowa w art. 188 i art. 189 Konstytucji. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków do orzekania w tych sprawach, a nie ingerowanie w proces orzekania przez określanie dnia, w którym Trybunał może się zająć daną sprawą. Trybunał podkreślił, że „wprowadzenie (...) wymogu wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych, na których są rozpoznawane wnioski, według kolejności wpływu spraw oznacza uzależnienie tempa rozpatrywania sprawy przez Trybunał od okoliczności, które ze sprawą tą nie pozostają w żadnym racjonalnym związku. Rozwiązanie to zakłada również, że wszystkie sprawy wpływające do Trybunału są porównywalne i potrzebują takiego samego czasu na ich rozpoznanie.”

Biorąc pod uwagę zbieżność treści przepisu poddanego kontroli przez Trybunał w sprawie K 47/15 oraz omawianego przepisu projektu ustawy, należy stwierdzić, że wskazane powyżej stwierdzenia Trybunału są w pełni aktualne również do oceny art. 37 ust. 2 projektu ustawy. Wskazanych wątpliwości co do niezgodności art. 37 ust. 2 projektu ustawy z wyrokiem z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15 nie usuwa wprowadzenie wyjątków wskazanych w art. 37 ust. 3 i 4. Należy zauważyć, że **sprawy zainicjowane wnioskami, o których mowa w art. 37 ust. 3 projektu, stanowią nieznaczną część spraw rozpatrywanych przez Trybunał lub też nie były dotychczas rozpoznawane przez Trybunał.** Natomiast, **przewidziane w art. 37 ust. 4 projektu ustawy uprawnienie Prezydenta do wystąpienia z wnioskiem o wyznaczenie rozprawy poza kolejnością wpływu wniosków do Trybunału, który to wniosek ma dla Prezesa Trybunału charakter wiążący, jest wątpliwe z punktu widzenia zasady niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów.** W ocenie projektodawcy jest to „*prawo do żądania rozpatrzenia sprawy poza kolejnością*”, które stanowi „*wynik uprawnień prezydenta jako strażnika konstytucji*” (s. 12). Niedopuszczalne jest ingerowanie w proces orzekania Trybunału przez określanie terminu, w którym Trybunał powinien rozstrzygnąć daną sprawę na rozprawie.

Rozwiązanie przyjęte w art. 37 ust. 2-3 projektu ustawy może przyczyniać się do przewlekłości postępowania przed Trybunałem. Może również naruszać prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji

i odpowiadające mu prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, przewidziane w art. 6 ust. 1 Konwencji.

Należy również zauważyć, że autorzy projektu powtórzyli w omawianym przepisie niefortunne określenie zawarte w zakwestionowanym przez Trybunał art. 80 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. W art. 37 ust. 2 projektu ustawy połączono w jednym zdaniu pojęcia „wniosku” i „sprawy”, przez co niejasne staje się, czy regułą dotyczącą rozpatrywania według kolejności wpływu objęte są tylko sprawy inicjowane wnioskami, czy też wszelkie sprawy rozpatrywane przez Trybunał.

Zob. punkty 54-66 Opinii Komisji Weneckiej

4. Przepis przejściowy – zawieszenie na 6 miesięcy wszystkich spraw w toku wszczętych wnioskiem

Art. 83 ust. 1 „W przypadku wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy, prezes Trybunału, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, zawiesza postępowania na 6 miesięcy i wzywa do uzupełnienia wniosków, według wymogów określonych w art. 32 ust. 2-5”.

ust. 2 „Jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 1 zostanie uzupełniony zgodnie z wymogami określonymi w art. 32 ust. 2 - 5, po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1, Trybunał postanawia o podjęciu zawieszzonego postępowania. W przeciwnym razie postępowanie umarza się”.

Uwagi:

Wskazany przepis ustanawia obowiązek zawieszenia postępowań we wszystkich sprawach zawisłych przed Trybunałem zainicjowanych wnioskiem podmiotów określonych w art. 191 ust. 2-5 Konstytucji, w celu uzupełnienia wymagań formalnych pism procesowych określonych w art. 32 ust. 2-5 projektu ustawy. Chodzi tu o wnioski składane przez uprawnione podmioty, czyli: Prezydenta, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady

Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalny, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Sądownictwa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych, ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, oraz kościoły i inne związki wyznaniowe. W Trybunale Konstytucyjnym znajdują się 72 sprawy w toku (według stanu na dzień 29 kwietnia 2016 r.), które zostały zainicjowane wnioskami w trybie kontroli następczej, obejmujące sygnatury K i U (a licząc razem ze sprawami dołączonymi jest 96 spraw), które wpłynęły w latach 2013 – 2016.

Przepis ten wprowadza zatem **obligatoryjną procedurę zawieszenia postępowania celem uzupełnienia braków formalnych wniosków, które wpłynęły do Trybunału przed wejściem w życie ustawy, niezależnie od tego, czy wnioski będą zawierały braki formalne. W praktyce omawiany przepis spowodowałby niczym nie uzasadnione zawieszenie postępowań we wszystkich sprawach wszczętych wnioskiem, często o znacznej doniosłości dla obywateli i państwa. W uzasadnieniu nie wskazano żadnych argumentów mających przemawiać za takim rozwiązaniem. Należy zauważyć, że zawieszenie postępowania obejmie wszystkie sprawy inicjowane wnioskiem, bez względu na to, czy w ogóle w nich zachodzi potrzeba uzupełnienia wniosku. O zawieszeniu postępowania z uwagi na konieczność uzupełnienia wniosków nie będzie decydował skład orzekający w danej sprawie, lecz Prezes Trybunału, który - zgodnie z treścią art. 83 ust. 1 projektu ustawy - nie będzie mógł podjąć innej decyzji, niż zawieszenie postępowania. W projekcie nie określono w jakiej formie Prezes TK miałby zawieszać postępowania, co jest o tyle problematyczne, że Prezes TK nie posiada kompetencji do wydawania postanowień, a postępowanie nie może zostać zawieszone wskutek wydania zarządzenia.**

5. Przepis przejściowy - nakaz stosowania ustawy nowej do wszystkich spraw, z czym wiąże się konieczność ponownego ustalenia składu orzekającego, a tym samym rozpoczęcia rozpatrywania sprawy od początku

Art. 82 ust. 1 „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy niniejszej ustawy”.

Uwagi:

Przepis ten przewiduje, że do wszystkich spraw, które zostały wniesione i niezakończone przed dniem wejściem w życie ustawy, należy stosować przepisy nowej ustawy. W Trybunale znajduje się 175 spraw w toku (ze sprawami dołączonymi - 221 spraw), według stanu na dzień 29 kwietnia 2016 r.

W wyroku z 9 marca 2016 r. sygn. K 47/15 Trybunał orzekł, że ustanawiający regulację przejściową art. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, przez to, że przewiduje stosowanie przepisów tej ustawy do spraw, w których postępowanie przed Trybunałem wszczęto przed dniem jej wejścia w życie. Trybunał wskazał, że konieczność ponownego ustalenia składu orzekającego w sprawach już rozpoznawanych przez Trybunał, a tym samym wymóg rozpoczęcia rozpatrywania sprawy od początku, oznacza ingerencję władzy ustawodawczej w proces orzekania. Regulacja ta narusza zatem niezależność Trybunału i jego odrębność od innych władz. Jest ona także sprzeczna z wymogiem rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w sprawach, w których sądy wystąpiły do Trybunału z pytaniami prawnymi.

Do omawianego przepisu w pełni adekwatne są wskazane powyżej twierdzenia Trybunału wyrażone w sprawie K 47/15. Wymóg ponownego ustalenia składu orzekającego w sprawach już rozpoznawanych przez Trybunał, a tym samym wymóg rozpoczęcia rozpatrywania sprawy od początku, oznacza ingerencję władzy ustawodawczej w proces orzekania. Regulacja ta narusza zatem niezależność Trybunału i jego odrębność od innych władz. Z treści art. 82 ust. 1 projektu ustawy wynika konieczność weryfikacji i przekazania

wszystkich spraw w toku do rozstrzygnięcia zgodnie z przepisami dotyczącymi składów sędziowskich przewidzianych w projektowanej ustawie, a mianowicie: pełny skład, skład 7-osobowy i skład 3-osobowy. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. przewidywała inne zasady dotyczące przekazywania spraw do rozstrzygnięcia pełnemu składowi, składowi 5-osobowemu i składowi 3-osobowemu. Należy również zauważyć, że składy sędziowskie w niektórych sprawach w toku są determinowane ustawą o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. **Oznacza to, że we wszystkich sprawach, w których nastąpi zmiana składu orzekającego konieczne będzie rozpoznawanie spraw od początku, w tym spraw, które skład sędziowski uznał za gotowe do rozstrzygnięcia.**

Należy również zauważyć, że rozwiązanie przyjęte w art. 82 ust. 1 projektu ustawy może przyczynić się do przewlekłości postępowania przed Trybunałem, a także przewlekłości postępowania w sprawie zawisłej przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Może również naruszać prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji i odpowiadające mu prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, przewidziane w art. 6 ust. 1 Konwencji.

6. Przepis przejściowy – zobowiązanie Trybunału do rozstrzygnięcia spraw wszczętych przed wejściem w życie ustawy w terminie 1 roku

Art. 82 ust. 2 „Trybunał jest zobowiązany do rozstrzygnięcia spraw, o których mowa w ust. 1, w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy. Termin jednego roku nie dotyczy spraw określonych w art. 84”.

Uwagi:

Przepis ten przewiduje wprowadzenie obowiązku rozstrzygnięcia wszystkich zawisłych przed Trybunałem spraw w ciągu roku od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Według danych na dzień 29 kwietnia 2016 r., w Trybunale znajdowało się 175 spraw w toku (ze sprawami dołączonymi – 221), które wpłynęły w latach 2013-2016. Należy wskazać, że w latach

2010-2014 Trybunał rozpatrywał od 114 do 127 spraw rocznie. W 2015 r. Trybunał wydał 110 postanowień i 63 wyroki w sprawach, które wpłynęły do Trybunału w latach 2012- 2015.

W wyroku z 9 marca 2016 r., w sprawie K 47/15, Trybunał wskazał, że przepisy narzucające kolejność rozpoznawania spraw są „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”. Uwagi te można odnieść do wyznaczania przez ustawodawcę wiążących terminów, w których Trybunał ma obowiązek rozstrzygnąć zawisłe przed nim sprawy.

Art. 82 ust. 2 projektu ustawy **może stanowić ingerencję ustawodawcy w proces orzeczniczy Trybunału. Przepis ten, w połączeniu z wymogiem rozpatrywania spraw według kolejności wpływu, uniemożliwiałby orzekanie w sprawach aktualnie wpływających do Trybunału.** Autorzy projektu proponują także dalsze rozwiązania, które mogą znacznie utrudnić osiągnięcie celu wyznaczonego w art. 82 ust. 2 projektu ustawy, a mianowicie: obowiązek rozpatrywania spraw w pełnym składzie, wyznaczenie kworum 11 sędziów orzekających w pełnym składzie, podejmowanie rozstrzygnięcia większością 2/3 głosów, zasada rozpoznawania spraw na rozprawie, 60-dniowy lub 30-dniowy okres „wyczekiwania” na wyznaczenie rozprawy, czy też brak stawiennictwa Prokuratora Generalnego tamujący rozstrzygnięcie sprawy. Jednocześnie art. 82 projektu ustawy **nie określa konsekwencji nierozpatrzenia wszystkich spraw w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy, a w szczególności nie wprowadza zasady, że niezakończenie tych postępowań rodzi konieczność ich umorzenia.** Przepis ten przewiduje nałożenie na Trybunał obowiązków, które są nie do zrealizowania biorąc pod uwagę liczbę spraw będących w toku i spowolnienie pracy Trybunału wywołane kryzysem konstytucyjnym od listopada 2015 r. Realizacja tego przepisu byłaby dodatkowo utrudniona w wyniku wprowadzenia innych wskazanych wyżej przepisów, które powodowałyby opóźnienie prac Trybunału (o pełnych składach, o okresie wyczekiwania na rozprawę). Należy zauważyć,

jakie byłyby konsekwencje nierozpoznania tych spraw w tym terminie. Niezrozumiałe jest odesłanie do art. 84 projektu ustawy; jest to odesłanie puste, skoro art. 84 projektu ustawy nie określa jakichkolwiek spraw, lecz dotyczy utraty mocy obowiązującej ustawy z 25 czerwca 2015 r.

7. Wymaganie zgody Prezydenta RP dla stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK

Art. 11 ust. 2 „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”.

Uwagi:

Przepis ten przewiduje, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (dalej: Zgromadzenie Ogólne) w wyniku prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia sędziego ze stanowiska zależne jest od wyrażenia zgody przez Prezydenta.

W wyroku z 9 marca 2016 r. (K 47/15) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że pozbawienie Zgromadzenia Ogólnego i Prezesa TK kompetencji do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego i przyznanie tej kompetencji Sejmowi w art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej i art. 36 ust. 2 ustawy o TK, jest niezgodne z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu TK wskazał m.in., że przyznanie tak daleko idącej kompetencji organowi władzy ustawodawczej, jaką jest stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego, w sposób rażąco ingeruje w niezawisłość sędziego Trybunału polegającą na niezależności od organów (instytucji) pozasądowych oraz niezależności od czynników politycznych.

Należy zauważyć, że Prezydent – w przeciwieństwie do Sejmu – w ogóle pozbawiony jest konstytucyjnie gwarantowanej możliwości wpływania na skład personalny TK. Prezydent nie uczestniczy bowiem w procedurze wyboru sędziów TK opisanej w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo, zgoda Prezydenta na wygaszenie mandatu sędziego TK wymagałaby kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Ten akt urzędowy Prezydenta nie jest bowiem wymieniony w katalogu prerogatyw ujętym w art. 144 ust. 3 Konstytucji. To oznacza, że akt urzędowy zawierający zgodę Prezydenta na złożenie sędziego TK ze stanowiska wymagałby „dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem” (art. 144 ust. 2 Konstytucji).

Zarówno w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. jak i w ustawie o TK z 2015 r. (w pierwotnej wersji) kompetencja do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu była przyznana tylko i wyłącznie Zgromadzeniu Ogólnemu oraz Prezesowi TK. Żaden inny organ nie uczestniczył w procedurze stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego. Stosownie do art. 11 ust. 2 projektu ustawy, to od zgody Prezydenta ma zależeć dopuszczalność stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego, który dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego i został za to ukarany karą usunięcia ze stanowiska. Przewidziane w tym przepisie wymaganie uzyskania zgody Prezydenta oznacza ingerencję w kompetencję Zgromadzenia Ogólnego do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału w przypadku prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału. W świetle wyroku K 47/15 należy zauważyć, że art. 11 projektu ustawy przyznaje Prezydentowi, czyli organowi władzy wykonawczej kompetencję, która w sposób bezpośredni oddziałuje na status sędziów Trybunału i budzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 195 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą niezależności Trybunału (art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji).

Zob. punkt 92-94 Opinii Komisji Weneckiej.

8. Wybór sędziów i dopuszczenie do orzekania

Art. 5 ust. 7 „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”.

Uwagi:

Wskazany przepis nakłada na Prezesa Trybunału obowiązek „dopuszczenia” do wykonywania obowiązków sędziowskich osobę, która po wyborze przez Sejm na stanowisko sędziego Trybunału złożyła ślubowanie wobec Prezydenta. Jak wskazał projektodawca *„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).

Jeżeli celem wskazanego przepisu ma być dopuszczenie do wykonywania obowiązków sędziowskich **3 osób wybranych uchwałą Sejmu podjętą 2 grudnia 2015 r., to należy podkreślić, że takie działanie byłoby niezgodne z wyrokiem Trybunału z 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15. W powołanym wyroku Trybunał uznał, że 3 sędziowie zostali prawidłowo wybrani przez Sejm w dniu 8 października 2015 r. na miejsce sędziów których kadencja upłynęła w trakcie VII kadencji Sejmu (tj. 6 listopada 2015 r.), a Prezydent ma obowiązek odebrać od nich ślubowanie „niezwłocznie”. Art. 137 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. został uznany za niegodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, tylko w zakresie, w jakim dotyczył wyboru osób na stanowisko sędziów Trybunału mających zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła 2 i 8 grudnia 2015 r. (tj. po rozpoczęciu kadencji Sejmu VIII kadencji).**

Zob. pkt 108-109 Opinii Komisji Weneckiej.

9. Ograniczenie kompetencji TK do kontroli konstytucyjności trybu wydania aktu normatywnego

Art. 42 „Orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, Trybunał może badać treść aktu normatywnego albo jego części, a także tryb jego wydania określony w Konstytucji”.

Uwagi:

Przepis ten określa, że Trybunał Konstytucyjny może badać akt normatywny jedynie z punktu widzenia dochowania trybu jego wydania „określonego w Konstytucji”. Art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. stanowił, że „(...) Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że projektodawcy dążą do wyłączenia spod kognicji Trybunału możliwości dokonywania oceny zgodności trybu wydania aktu normatywnego z przepisami ustaw lub regulaminów (w tym regulaminu Sejmu): *„W ten sposób będzie można uniknąć kontrowersji związanych z oceną regulaminowych i ustawowych przepisów o tworzeniu prawa. 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”* (s. 13). Należy podkreślić, że w **przypadku części aktów normatywnych Konstytucja w ogóle nie reguluje trybu ich wydania. Omawiany przepis powodowałby brak możliwości oceny legalności wydania takich aktów, co budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 7 i 188 Konstytucji. Art. 42 projektu ustawy może zatem stanowić formę bezpośredniej ingerencji w zakres konstytucyjnie określonych kompetencji orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego.** Konsekwencją takiego ograniczenia dopuszczalnego zakresu wzorców kontroli byłby brak możliwości stwierdzenia przez Trybunał niezgodności aktu normatywnego ze względu na naruszenie procedury jego przyjęcia określonej w ustawie lub regulaminie Sejmu. Takich ograniczeń nie przewiduje art. 188 Konstytucji, który określa zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

10. Ujawnienie w treści orzeczenia wyniku głosowania

Art. 71 ust. 1 pkt 6 „Orzeczenie Trybunału powinno zawierać: (...) rozstrzygnięcie Trybunału, w tym wynik głosowania sędziów”.

Uwagi:

Art. 71 ust. 1 projektu ustawy zawiera wyliczenie niezbędnych elementów, które powinno zawierać orzeczenie Trybunału. Art. 71 pkt 6 oprócz wskazania rozstrzygnięcia Trybunału ma wprowadzić wymaganie ujawnienia wyniku głosowania sędziów.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji wyroki Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, bez względu na to, czy za przyjęciem danego rozstrzygnięcia głosowało 2 sędziów Trybunału (w składzie 3-osobowym) czy 15 sędziów Trybunału (w pełnym składzie). Jeżeli bowiem orzeczenie TK zostało podjęte większością głosów wymaganą przez art. 190 ust. 5 Konstytucji, to zawsze jest ono legitymowane, niezależnie od tego, jaka była to większość. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że – zdaniem projektodawców – legitymizacja orzeczenia (niezależnie od tego, jak pojęcie to rozumieć) jest stopniowalna, zależna od wyniku głosowania i może podlegać ocenie. **Wskazany przepis oznaczałby zobowiązanie sędziów do ujawnienia wyników narady, która zgodnie z art. 67 ust. 1 projektu ustawy na charakter niejawną.**

11. Zasady publikowania orzeczeń TK

Art. 79 ust. 4 „Prezes Trybunału kieruje wniosek o ogłoszenie wyroków i postanowień, o których mowa w art. 70 ust. 2 pkt 1-3, do Prezesa Rady Ministrów. Ogłoszenie odbywa się na zasadach i w trybie wskazanych w Konstytucji i ustawie o dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296).”

Uwagi:

Art. 79 ust. 4 projektu ustawy zobowiązuje Prezesa Trybunału do skierowania wniosku o publikację (ogłoszenie) wyroków i postanowień merytorycznych do Prezesa Rady Ministrów. Należy zauważyć, że pomysł autorów projektu odbiega od dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie. Art. 79 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. stanowił, że „Ogłoszenie wyroków w organie publikacyjnym zarządza prezes Trybunału”. Podobnie art. 105 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. przewiduje, że „Ogłoszenie orzeczeń Trybunału zarządza Prezes Trybunału”.

Art. 79 ust. 3 projektu ustawy spowodowałby ustawowe usankcjonowanie obecnej niekonstytucyjnej praktyki, że organ władzy wykonawczej mógłby cenzorować i odmawiać publikacji orzeczeń Trybunału. W wyroku K 47/15 Trybunał podkreślał, że zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu we właściwym dzienniku urzędowym. Niedopuszczalna jest jakakolwiek ocena przez Prezesa Rady Ministrów czy jakikolwiek inny organ orzeczeń Trybunału pod kątem ich legalności, a także uprawnienia do wyboru orzeczeń Trybunału podlegających publikacji w dzienniku urzędowym.

Zob. pkt 43 Opinii Komisji Weneckiej.

12. Wyznaczenie terminu, po upływie którego może odbyć się rozprawa

Art. 60 ust. 1 „Rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 60 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie”.

Uwagi:

Przepis ten przewiduje 60-dniowy termin „wyczekiwania” na rozstrzygnięcie sprawy zainicjowanej wnioskiem, pytaniem prawnym bądź skargą konstytucyjną, którą skład sędziowski uznał za gotową do rozstrzygnięcia na rozprawie. Art. 60 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. stanowił, że „Rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 14 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie”.

W wyroku z 9 marca 2016 r. sygn. K 47/15 Trybunał orzekł, że art. 87 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym rozprawa przed Trybunałem nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawach orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy, jest niezgodny z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ uniemożliwiający organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, narusza zasady demokratycznego państwa prawnego. Z tych samych powodów Trybunał zakwestionował art. 2 ust. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r., który przewidywał, że w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy, rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której orzeka w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy.

Autorzy projektu ustawy wskazali, że *„W porównaniu z obecnie obowiązującym terminem 6 miesięcy dla wniosków i 3 miesięcy dla spraw obywatelskich (skargi konstytucyjne i pytania), jest to radykalne skrócenie okresu czasu między doręczeniem zawiadomienia a momentem rozprawy. Jednak projektodawca uznaje podnoszoną szeroko krytykę, że tako określony termin był zbyt długi”* (s. 16). **Projektodawca nie uwzględnił tego, że Trybunał uznał również za niekonstytucyjny przepis uzależniający wyznaczenie rozprawy od „wyczekania” terminu 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie** (art. 2 ust. 2 ustawy z 22 grudnia 2015 r.).

W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że wprowadzenie wymogu długiego wyczekiwania na rozprawę nie uwzględnia specyfiki poszczególnych spraw, która wymusza ich rozpoznawanie w różnym tempie oraz priorytetowe traktowanie niektórych z nich. Znaczne odsuwanie w czasie możliwości odbycia rozprawy w sprawach gotowych do rozstrzygnięcia nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia i musi być uznane za niedopuszczalną ingerencję władzy ustawodawczej w proces orzekania przez Trybunał, a tym samym w niezależność tego organu i jego odrębność od innych władz. Mając na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał stwierdził, że art. 87 ust. 2 ustawy o TK jest dysfunkcyjny i arbitralny, a ponadto niedopuszczalny w świetle zasady niezależności Trybunału

i odrębności tego organu od innych władz. Uzasadniając niekonstytucyjność art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. stwierdził, że przepis ten wprowadza terminy o połowę krótsze niż art. 87 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r., jednak „wszystkie przytoczone wyżej argumenty przemawiające za dysfunkcjonalnością, arbitralnością i niekonstytucyjnością tego rozwiązania są adekwatne również w odniesieniu do rozwiązania przyjętego w art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej”.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej rozstrzygnięcie Trybunału w wyroku K 47/15, omawiany art. 60 ust. 1 projektu ustawy budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Wskazanej powyżej konstatacji o niezgodności projektowanego rozwiązania z wyrokiem K 47/15 nie zmieniają wyjątki wobec sytuacji określonych w art. 224 ust. 2 i art. 131 ust. 1 Konstytucji (art. 60 ust. 2 projektu ustawy) lub możliwość skrócenia 60-dniowego terminu o połowę w niektórych sprawach (art. 60 ust. 3 projektu ustawy).

Wymóg wyczekiwania na wyznaczenie rozprawy mimo braku racjonalnych powodów ku temu, narusza również prawo obywateli do rozpoznania ich sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wówczas, gdy postępowanie przed Trybunałem inicjowane jest pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną. Rozwiązanie przyjęte w art. 60 projektu ustawy może przyczynić się do przewlekłości postępowania przed Trybunałem, a także przewlekłości postępowania w sprawie zawisłej przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Może również naruszać prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji i odpowiadające mu prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, przewidziane w art. 6 ust. 1 Konwencji. Terminy wskazane w art. 60 ust. 1 i 3 projektu ustawy są kilkukrotnie dłuższe wobec terminów przewidzianych w postępowaniach sądowych, w których za wystarczające uznaje się zawiadomienie o rozprawie z tygodniowym wyprzedzeniem (por. art. 149 § 2 zdanie trzecie Kodeksu postępowania cywilnego, art. 91 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i art. 353 § 1 Kodeksu postępowania karnego).

Terminy „wyczekiwania” na rozstrzygnięcie sprawy mają dotyczyć prawie wszystkich spraw zawisłych przed Trybunałem. Rozstrzygnięcie spraw na rozprawie jest według projektodawców zasadą, od której projekt ustawy przewiduje tylko jeden wyjątek w art. 59 ust. 2 projektu ustawy. Dodatkowo art. 25 ust. 4 projektu ustawy przyznaje Prezydentowi i Prokuratorowi Generalnemu (Ministrowi Sprawiedliwości) termin 60 dni na wystąpienie z wnioskiem

o uznanie sprawy „za szczególnie zawiłą” i przekazanie jej do rozpoznania przez pełny skład Trybunału. **W takiej sytuacji zachodzi obawa, że rozprawy w sprawach zainicjowanych w trybie wniosków i pytań prawnych mogłyby się odbywać najwcześniej po upływie 120 dni od dnia poinformowania uczestników postępowania oraz Prezydenta o wpłynięciu wniosku lub pytania prawnego.**

Zob. punkt 84-87 Opinii Komisji Weneckiej.

13. Brak rozdziału lub spójnego zespołu przepisów, określających postępowanie Trybunału w sprawie stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1 Konstytucji).

Uwagi:

Co do postępowania w sprawie stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, projekt ustawy ogranicza się do określenia kręgu uczestników postępowania, którzy muszą wystąpić na rozprawie osobiście (art. 28 projektu ustawy) oraz wskazania obowiązku niezwłocznego przystąpienia do rozpatrzenia wniosku Marszałka Sejmu (art. 60 ust. 2 projektu ustawy).

W wyroku w sprawie K 47/15, Trybunał orzekł, że art. 1 pkt 15 ustawy z 22 grudnia 2015 r., uchylający rozdział 10 ustawy z 25 czerwca 2015 r. (zatytułowany „Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”), jest niezgodny z art. 197 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wskazał, że „uregulowanie trybu postępowania przed sądem konstytucyjnym w sytuacji kryzysowej, w razie gdyby Prezydent nie był w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, jest obowiązkiem ustawodawcy wynikającym z art. 197 Konstytucji. Instytucja zastępstwa Prezydenta powinna gwarantować ciągłość działania urzędu głowy państwa w nadzwyczajnych sytuacjach. Z tego względu jest wymagane, aby uregulowania tej problematyki były pełne, spójne i jasne”.

14. Data wejścia w życie ustawy

Art. 85 „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

Uwagi:

Autorzy projektu ustawy wskazali, że: *„Vacatio legis nie jest długie ze względu na to, że rozwiązania projektowanej ustawy, z niewielkimi wyjątkami, są dobrze znane zarówno Trybunałowi Konstytucyjnemu, jak i ewentualnym uczestnikom postępowania, oraz innym podmiotom, które – w świetle ustawy – mają określone uprawnienia, obowiązki lub kompetencje wobec TK. Przepisy w tym kształcie były podstawą procedowania przez ostatnie ponad 18 lat”* (s. 22).

W uzasadnieniu wyroku w sprawie K 47/15 Trybunał podkreślił, że ustanawiając okres spoczywania ustawy ustawodawca powinien uwzględnić „konieczność zapewnienia odpowiedniego czasu na (...) rozstrzygnięcie ewentualnych zastrzeżeń co do konstytucyjności wprowadzanych zmian (zwłaszcza gdy były podnoszone już na etapie postępowania legislacyjnego i nie zostały wówczas rozważone, a sama ustawa nie była przedmiotem kontroli prewencyjnej)”.

Z uwagi na wyrok K 47/15 przewidziany w projekcie ustawy 14-dniowy okres *vacatio legis* może budzić wątpliwości w kontekście możliwości dokonania kontroli konstytucyjności ustawy przed jej wejściem w życie, w sytuacji w której Prezydent nie skorzysta z prerogatywy określonej w art. 122 ust. 3 Konstytucji do złożenia wniosku w trybie kontroli prewencyjnej. Wyznaczenie przez ustawodawcę odpowiedniego okresu *vacatio legis* w przypadku ustawy dotyczącej organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma szczególne znaczenie, nie tylko w kontekście możliwości dostosowania sytuacji prawnej adresatów do nowej regulacji ustawowej, ale przede wszystkim **umożliwienia Trybunałowi dokonania kontroli konstytucyjności tej ustawy przed jej wejściem w życie. O konieczności stworzenia możliwości orzekania o ustawie regulującej funkcjonowanie Trybunału, zanim zacznie ona być stosowana, zwrócono**

szczególną uwagę w Opinii Komisji Weneckiej. Brak takiej możliwości oznaczałby, że ustawa zwykła mogłaby oznaczać koniec kontroli konstytucyjności.

Zob. punkt 35-41 Opinii Komisji Weneckiej.