



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011



L. dz. 256 / 2016

Warszawa, 15 lutego 2016 roku

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

sygn. akt K 47/15

Opinia

**Krajowej Rady Radców Prawnych
występującej jako *amicus curiae***

Krajowa Rada Radców Prawnych występując jako *amicus curiae* w sprawie wniosków Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Krajowej Rady Sądownictwa oraz wniosków grupy posłów na Sejm z 29 i 31 grudnia 2015 r. połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt K 47/15, o zbadanie zgodności:

I. 1) art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2, art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3, 9, 10, 12, 14 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 2 tej ustawy – z art. 10 ust. 2 i art. 173

Konstytucji RP w związku z preambułą, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy;

2) art. 28a, art. 31a, art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5, 7, 8 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 195 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP;

3) art. 8 pkt 4, art. 28a, art. 31a, art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2, 5, 7, 8 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP;

4) art. 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z art. 2 w związku z art. 8 i z art. 188 Konstytucji RP.

II. ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w całości – z art. 2, art. 7, art. 188 i art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, a nadto z art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

III. 1) ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w całości – z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP – zarówno ze względu na wadliwy tryb jej przyjęcia, jak i ze względu na wprowadzane zasady funkcjonowania konstytucyjnego organu władzy publicznej prowadzące do jego dysfunkcjonalności i braku możliwości rzetelnego wykonywania kompetencji określonych w Konstytucji RP.

Alternatywnie wobec zarzutu sformułowanego w pkt. 1, o zbadanie zgodności:

2) art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt 1 oraz art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 2 i z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP;

3) art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 2, art. 173 w

związku z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;

4) art. 28a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 2, art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP;

5) art. 31a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 ustawy wymienionej w pkt 1, art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy wymienionej w pkt 1 oraz art. 1 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 2, art. 180 ust. 1 i 2, art. 173 w związku z art. 10, z art. 195 ust. 1, z art. 197 w związku z art. 112, a także z art. 78 Konstytucji RP;

6) art. 44 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP oraz wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;

7) art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP oraz wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej polskiej – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP;

8) art. 87 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 2, z art. 45, z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP oraz wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP;

9) art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 2, z art. 190 ust. 5, z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP oraz wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych;

10) art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie, w jakim:

- a) uchyla art. 19 i art. 20 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym – z art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji RP oraz z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP;
 - b) uchyla art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym – z art. 195 ust. 1 oraz z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP;
- 11) art. 2 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z art. 2, z art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 45 Konstytucji RP;
- 12) art. 3 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z art. 2 Konstytucji RP;
- 13) art. 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z art. 2 Konstytucji RP i wywodzoną z niego zasadą odpowiedniej *vacatio legis*.

IV. 1) ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;

2) art. 1 pkt 2, pkt 7 i 8 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 173 w związku z art. 10, z art. 180 ust. 2 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP;

3) art. 1 pkt 3 ustawy wymienionej w pkt 1 – z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP;

4) art. 1 pkt 5 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 173 w związku z art. 10 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP;

5) art. 1 pkt 9 ustawy wymienionej w pkt 1 – z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1, art. 122 ust. 3 zdanie 1 i art. 188 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;

6) art. 1 pkt 10 ustawy wymienionej w pkt 1 – z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;

7) art. 1 pkt 12 ustawy wymienionej w pkt 1 – z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;

- 8) art. 1 pkt 14 ustawy wymienionej w pkt 1 – z art. 122 ust. 3, z art. 133 ust. 2, z art. 189 i z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP;
- 9) art. 1 pkt 16 ustawy wymienionej w pkt 1, w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym – z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP;
- 10) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 – z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
- 11) art. 5 ustawy wymienionej w pkt 1 – z zasadą pewności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, z art. 88 ust. 1 i art. 188 Konstytucji RP,

wskazuje, że w opinii Krajowej Rady Radców Prawnych:

- 1/ **ustawa z dnia 22 grudnia 2015r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015, poz. 2217), zwana dalej Nowelizacją, jest niezgodna z art. 2 i art. 7 w zw. z art. 119 Konstytucji RP przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia;**
- 2/ **art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015, poz. 1064 ze zm.), zwanej dalej Ustawą, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 Nowelizacji, art. 28a Ustawy, dodany przez art. 1 pkt 5 Nowelizacji, art. 31a Ustawy, dodany przez art. 1 pkt 7 Nowelizacji, art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 Nowelizacji są niezgodne z art. 7 w zw. z art. 194 ust. 1, z art. 10 ust. 1, z art. 45 ust. 1, z art. 173, z art. 195 ust. 1 oraz z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;**
- 3/ **art. 10 ust. 1 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 Nowelizacji jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 oraz z art. 2 Konstytucji RP;**
- 4/ **art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 44 ust. 3 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 Nowelizacji są niezgodne z art. 2, z art. 45 ust. 1 oraz z art. 188 Konstytucji RP;**
- 5/ **art. 80 ust. 2 Ustawy, dodany przez art. 1 pkt 10 Nowelizacji jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji RP;**
- 6/ **art. 87 ust. 2 i 2a Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 Nowelizacji są niezgodne z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;**

7/ art. 99 ust. 1 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 Nowelizacji jest niezgodny z art. 2 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji RP;

8/ art. 2 Nowelizacji jest niezgodny z art. 2 oraz 45 ust. 1 Konstytucji RP;

9/ art. 5 Nowelizacji jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Do zaprezentowania opinii Krajowej Rady Radców Prawnych na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym upoważnieni są łącznie oraz każdy z osobna radcowie prawni:

- Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych Dariusz Sałajewski,
- Wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych dr hab. prof. nadzw. Arkadiusz Bereza,
- dr hab. prof. nadzw. Sławomir Patyra,
- dr Przemysław Mijał.

UZASADNIENIE

1/ Naruszenie trybu ustawodawczego.

Zasadnicze zastrzeżenia względem zaskarżonej ustawy, dotyczące trybu ustawodawczego, odnoszą się do dwóch kwestii: **1) naruszenia reguł przyzwoitej legislacji w toku rozpatrywania projektu ustawy nowelizującej na etapie prac sejmowych; 2) naruszenia konstytucyjnej zasady rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach.**

Ad. 1) Sposób procedowania nad projektem, a zwłaszcza pośpiech towarzyszący jego rozpatrywaniu, mający na celu błyskawiczne uchwalenie ustawy – zarówno podczas prac plenarnych, jak i na forum komisji – naruszył podstawowe kanony tworzenia prawa, przyjmowane w demokratycznym państwie prawnym. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 122) złożony został w Sejmie 15 grudnia 2015r., zaś jego pierwsze czytanie na posiedzeniu plenarnym odbyło się 17 grudnia 2015r. Projekt w wersji przedłożenia został zaopiniowany negatywnie przez Krajową Radę Sądownictwa, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radców

Prawnych oraz Naczelną Radę Adwokacką. Ignorując liczne zastrzeżenia wyżej wymienionych podmiotów, dotyczące konstytucyjności przyjętych w projekcie rozwiązań, Sejm skierował projekt do Komisji Ustawodawczej. Na posiedzeniu w dniu 21 grudnia 2015r. wnioskodawcy zgłosili kilkanaście poprawek do projektu, daleko wykraczających poza jego pierwotną materię, między innymi poprzez przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień dotyczących inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału. W pracach komisji nie brali udziału przedstawiciele wyżej wymienionych organów, pominięto również wymóg skonsultowania proponowanych zmian z innymi podmiotami, które opiniowały projekt w jego wersji pierwotnej. Mimo tego, że zgłoszone poprawki wprowadzały istotne modyfikacje statusu sędziów Trybunału nie zasięgnięto w tym zakresie opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Zignorowano również krytyczne uwagi ekspertów Biura Legislacyjnego Sejmu. Drugie czytanie projektu zaskarżonej ustawy odbyło się już 22 grudnia 2015r. W tym samym dniu Sejm przeprowadził trzecie czytanie projektu i uchwalił ustawę. Cały proces ustawodawczy w Sejmie trwał zatem 6 dni. Ta następująca po sobie w błyskawicznym tempie sekwencja działań uniemożliwiła rzetelne i dogłębne rozpatrzenie projektu z udziałem ekspertów, pozbawiła również szereg uprawnionych podmiotów – a zwłaszcza Krajową Radę Sądownictwa – możliwości wyrażenia stanowiska wobec projektu w jego finalnym kształcie.

Trybunał Konstytucyjny zajmuje konsekwentne stanowisko w kwestii sposobu stanowienia prawa, zwłaszcza w kontekście aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Szczególnie istotny jest w tym względzie pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tego wymagają (...) dyrektywy: demokratyzmu stanowienia prawa, który nie wyczerpuje się w samym przegłosowaniu projektu ustawy większością głosów oraz racjonalności stanowienia prawa¹.

Należy również zauważyć, że uchwalenie ustawy nowelizującej w *par excellence* pilnym trybie w istocie stanowiło obejście dyspozycji art. 123 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą możliwość szybkiego procedowania projektów ustaw przez Sejm i

¹ Orzeczenie z 9 stycznia 1996r., sygn. K 18/95.

Senat zastrzeżona jest wyłącznie w stosunku do projektów Rady Ministrów. Trybunał Konstytucyjny zajął już stanowisko, zgodnie z którym niedopuszczalne jest stosowanie przepisów regulujących pilny tryb ustawodawczy w sytuacji, w której w tym trybie stanowione są regulacje prawne z inicjatywy podmiotów uprawnionych wprowadzić do inicjatywy ustawodawczej na zasadach ogólnych, ale nie uprawnionych do inicjatywy w trybie pilnym. Niezależnie od powyższej konstatacji, zastosowanie w przedmiotowym przypadku szybkiej procedury ustawodawczej zabronione jest przede wszystkim ze względu na materię zaskarżonej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 123 ust. 1 Konstytucji wyłączone z trybu pilnego są między innymi projekty ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych. Nie ulega wątpliwości, że ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym musi być zakwalifikowana do tej właśnie kategorii.

W świetle powyższych uwag nie może budzić wątpliwości fakt, iż w trakcie sejmowych prac nad ustawą o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym doszło do naruszenia reguł prawidłowej legislacji.

Ad. 2) W art. 119 ust. 1 Konstytucja ustanowiła model procesu ustawodawczego, nakazując Sejmowi rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach. Zgodnie z bogatym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym czy formalnym². Służy to możliwie najbardziej dokładnemu i wnikliwemu rozpatrzeniu projektu ustawy oraz wyeliminowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości rozwiązań, przyjmowanych w toku prac legislacyjnych. W aspekcie merytorycznym, rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach bezpośrednio łączy się z kwestią limitacji materialnego zakresu poprawek do projektu, zgłaszanych na poszczególnych etapach tzw. drogi ustawodawczej. Prawo deputowanych do wpływania za pomocą poprawek na kształt rozwiązań prawnych, przyjmowanych przez legislatywę, stanowi składnik demokratycznej procedury ustawodawczej. Jednakże poprawki do projektu ustawy nie mogą mieć charakteru dowolnego – co do zasady muszą mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony

² Zob. np. wyroki: z 7 listopada 2012r., sygn. K 31/12; z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; z 24 marca 2009r., sygn. K 53/07.

podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. W szczególności, zmiany wprowadzone do projektu muszą mieścić się w granicach założeń leżących u podstaw inicjatywy ustawodawczej, to znaczy mogą jedynie uszczegóławiać, ewentualnie uogólniać regulację ujętą w pierwotnej wersji projektu. Funkcją poprawek jest bowiem modyfikacja projektu, a nie tworzenie nowego przedłożenia. Wprowadzenie po pierwszym czytaniu zbyt głębokich, niezwiązanych bezpośrednio z pierwotnym projektem zmian w jego treści stanowi obejście konstytucyjnych wymogów, dotyczących zarówno inicjatywy ustawodawczej, jak i zasady trzech czytań. W tym względzie, wykroczenie poza granice przedmiotowe projektowanej materii stanowi naruszenie Konstytucji³.

W odniesieniu do zaskarżonej ustawy naruszenie to nastąpiło na etapie prac Komisji Ustawodawczej po pierwszym czytaniu projektu. Na posiedzeniu w dniu 21 grudnia 2015r. wnioskodawcy zgłosili pakiet 19 poprawek, zdecydowanie wykraczających poza materię przedłożonego projektu. Dotyczyły one m. in. procedury wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału, z włączeniem do niej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Ministra Sprawiedliwości, występowania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału z wnioskiem do Sejmu o złożenie sędziego z urzędu, czy też uchylenia kilkunastu dotychczas obowiązujących przepisów ustawy nowelizowanej. Poprawki o tak istotnym znaczeniu dla ostatecznego kształtu ustawy, mimo tego, że nie były przedmiotem pierwszego czytania projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu, włączone zostały do treści ustawy nowelizującej w jej finalnym kształcie. W efekcie, zakres nowości wprowadzonych do tekstu projektu po pracach komisji był tak obszerny, iż na etapie drugiego czytania Sejm rozpatrywał już zupełnie inny – pod względem treści - projekt ustawy, co stanowi naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe ustalenia implikują dalsze skutki. Demokratyczne państwo prawne opiera się na zasadzie legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dyrektywa przestrzegania prawa szczególnie odnosi się do procesu prawotwórczego, w którym to Sejm odgrywa podstawową rolę. Przestrzeganie zasady praworządności w procedurze legislacyjnej jest warunkiem koniecznym prawidłowego wypełniania

³ Tak Trybunał Konstytucyjny, m. in. w wyrokach z 24 czerwca 1998r., sygn. K 3/98, z 21 grudnia 2005r., sygn. K 45/05 oraz w cytowanym już wyroku o sygn. K 37/03.

przez ten organ roli ustrojowej, wyznaczonej dlań w systemie rządów. W toku uchwalania zaskarżonej ustawy doszło do naruszenia elementarnych reguł i zasad postępowania ustawodawczego, stąd zasadnym jest uznanie, iż Nowelizacja jest w tym zakresie niezgodna z art. 7 Konstytucji.

Podsumowując ten wątek rozważań należy stwierdzić, że **tryb uchwalenia ustawy z dnia 22 grudnia 2015r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) obarczony jest tak poważnymi wadami, iż w ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych ustawa ta powinna być uznana w całości jako niezgodna z Konstytucją.**

2/ Niezgodność art. 8 pkt. 4 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 Nowelizacji, art. 28a Ustawy, dodanego przez art. 1 pkt 5 Nowelizacji, art. 31a Ustawy, dodanego przez art. 1 pkt 7 Nowelizacji, art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 Nowelizacji z art. 7 w zw. z art. 194 ust. 1, z art. 10 ust. 1, z art. 45 ust. 1, z art. 173, z art. 195 ust. 1 oraz z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 Ustawy w związku z jej art. 36, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 i pkt 8 Nowelizacji, kompetencje w zakresie stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego należą do właściwości Sejmu, z inicjującym jedynie udziałem Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych formuła ta jednoznacznie godzi w zasadę podziału władzy oraz wynikającą z niej niezależność władzy sądowniczej względem władzy ustawodawczej. Art. 10 Konstytucji statuuje sądy i trybunały jako odrębną i niezależną względem legislatury i egzekutywy władzę sądowniczą, co znajduje również potwierdzenie w treści art. 173 Konstytucji. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego niezależność ta zakłada organizacyjne i funkcjonalne oddzielenie sądownictwa od organów innych władz, tak by zapewnić władzy sądowniczej pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania

spraw i orzekania⁴. Co prawda odrębność i niezależność sądów nie może – zdaniem Trybunału – prowadzić do zniesienia mechanizmów koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi władzami, jednak mechanizmy te, zakładające możliwość ingerencji pozostałych władz w zakres władzy sądowniczej, nie mogą dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i musi posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne⁵. Przyznając Sejmowi prawo do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego na wniosek Zgromadzenia Ogólnego, ustawodawca zakwestionował istotę zasady podziału władzy oraz niezależności sądów i trybunałów, stwarzając podstawy do niedopuszczalnej, w świetle postanowień Konstytucji, ingerencji legislatury w skład osobowy Trybunału Konstytucyjnego. Nie bez znaczenia w tym względzie pozostaje również fakt, iż kwestionowane przepisy wprowadzone zostały do tekstu Nowelizacji już po pierwszym jej czytaniu, w następstwie poprawek zgłoszonych przez wnioskodawcę w trakcie posiedzenia komisji, bez jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia. Kwestionowana regulacja godzi również w zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Zasada ta, będąca immanentnym elementem demokratycznego państwa prawnego, nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji. Jednocześnie, nałożony na organy władzy publicznej nakaz działania na podstawie i w granicach prawa jednoznacznie wyklucza możliwość domniemywania kompetencji organu państwowego⁶. Przyznając Sejmowi kompetencje do składania z urzędu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Nowelizacja narusza rudymen tarne założenia zasady legalizmu. Zgodnie bowiem z art. 194 ust. 1 Konstytucji Sejm dysponuje jedynie kompetencją do dokonywania wyboru sędziów Trybunału, nie zaś do ich odwoływania, co w intencji ustrojodawcy zapobiegać miało upolitycznieniu tego organu. Rozwiązania przyjęte w Nowelizacji odbierają samemu Trybunałowi, jak i jego sędziom, gwarancje pełnej niezależności i niezawisłości względem formacji politycznych, mających w Sejmie odpowiednią większość mandatów, by móc skutecznie przeprowadzić procedurę odwołania

⁴ Wyrok z 14 kwietnia 1999r., sygn. K 8/99.

⁵ Wyrok z 18 lutego 2004r., sygn. K 12/03.

⁶ Wyrok z 8 kwietnia 1998r., sygn. K 10/97 oraz wyrok z 14 czerwca 2000r., sygn. P 3/00.

sędziego lub zablokować taką możliwość, mimo wniosku Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału. Nie może budzić wątpliwości fakt, że uzależnienie od decyzji Sejmu złożenia z urzędu sędziego, co do którego Trybunał w postępowaniu dyscyplinarnym orzekł, że ciężko naruszył zasady etyczne, równie mocno godzi w zasadę niezależności sądów oraz niezawisłości sędziowskiej.

Niezgodna z zasadą podziału władzy jest przyjęta w Ustawie (art. 28a) formuła inicjowania postępowania dyscyplinarnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości, jak również przyznanie wskazanym organom egzekutywy prawa wnioskowania do Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału o wystąpienie z wnioskiem do Sejmu o złożenie sędziego z urzędu (art. 31a ust. 2). Krajowa Rada Radców Prawnych w pełni podziela pogląd, wyrażony zarówno we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jak i Rzecznika Praw Obywatelskich, że kwestionowana regulacja w istocie dopuszcza możliwość poddawania sędziego naciskom ze strony Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Ministra Sprawiedliwości, godząc tym samym w zasadę odrębności władzy sądowniczej oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej, w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego wyrażonej w art. 195 ust. 1 Konstytucji. Przekonanie to wzmacnia dodatkowo konstrukcja art. 31a, w brzmieniu nadanym przez Nowelizację, zgodnie z którą w szczególnie rażących przypadkach Zgromadzenie Ogólne występuje do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Tak określona przesłanka stanowi klasyczny zwrot niedookreślony, pozostawiając niedopuszczalny margines swobody interpretacyjnej – także w odniesieniu do inicjujących postępowanie organów władzy wykonawczej - w zakresie oceny czynu sędziego, na kanwie której można wszcząć procedurę pozbawienia go stanowiska. Stoi to w sprzeczności zarówno z zasadą określoności prawa, jak i zasadą nieusuwalności sędziów poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w ustawie.

Regulacja, kwestionowana w tej części stanowiska, niezgodna jest także z konstytucyjną zasadą nieusuwalności sędziego, stanowiącą jedną z podstawowych gwarancji jego niezawisłości oraz z zasadą prawa do sądu. Zgodnie z art. 180 ust. 2 Konstytucji złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Z przepisu tego

jednoznacznie wynika, że utrata urzędu sędziego przed upływem kadencji może nastąpić wyłącznie na podstawie rozstrzygnięcia samego Trybunału, ewentualnie innego organu władzy sądowej, wyposażonego w przymiot apolityczności i niezależności od innych organów państwowych, po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego. Odpowiedzialność dyscyplinarna z istoty ma charakter wewnętrzny, w związku z tym nie może być egzekwowana przez inny organ, należący do odrębnego segmentu władzy. Ponadto, rozstrzyganie kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej przez organ o *stricte* politycznym charakterze jest również sprzeczne z prawem do sądu, gwarantowanym każdemu w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rekapitulując tę część rozważań należy stwierdzić, że **art. 8 pkt. 4 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 Nowelizacji, art. 28a Ustawy, dodany przez art. 1 pkt 5 Nowelizacji, art. 31a Ustawy, dodany przez art. 1 pkt 7 Nowelizacji, art. 36 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 Nowelizacji są niezgodne z art. 7 w zw. z art. 194 ust. 1, z art. 10 ust. 1, z art. 45 ust. 1, z art. 173, art. 195 ust. 1 oraz z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że powierzają Sejmowi kompetencje do ingerowania w skład osobowy Trybunału Konstytucyjnego, naruszając tym samym zasadę legalizmu, zasadę podziału i równowagi władz, zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także zasadę nieusuwalności sędziów, a w zakresie dotyczącym rozstrzygania przez Sejm o wygaśnięciu mandatu na kanwie postępowania dyscyplinarnego – również zasadę prawa do sądu.**

3/ Niezgodność art. 10 ust. 1 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 Nowelizacji z art. 10 ust. 1, art. 173 oraz art. 2 Konstytucji.

Jako niezgodne z Konstytucją uznać należy również wprowadzone Nowelizacją rozwiązania, dotyczące podejmowania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału uchwał większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów, a nie jak uprzednio – większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ogólnej ich liczby (10 sędziów). Przepis ten stanowi głęboką ingerencję w sferę wewnętrznej organizacji Trybunału. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wyposaża

Zgromadzenie Ogólne w istotne kompetencje, odnoszące się do funkcjonowania Trybunału, m. in. orzekanie w sprawach dyscyplinarnych, wszczynanie procedury wygaśnięcia mandatu sędziego czy uchwalanie regulaminu Trybunału, czy też – co jest szczególnie ważne dla funkcjonowania Trybunału – wskazywanie kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Zarówno podwyższenie progu większości, wymaganej dla podejmowania uchwał, jak również podwyższenie kworum prowadzi do znaczącego obniżenia efektywności funkcjonowania Zgromadzenia, a w konsekwencji zaburza organizację i funkcjonowanie całego Trybunału. Prowadzić może bowiem do sytuacji, w której Zgromadzenie nie będzie zdolne do podjęcia uchwał w wymienionych sprawach, czy to ze względu na brak wymaganej większości, czy też odpowiedniego kworum. Nie można przy tym pominąć faktu, iż w uzasadnieniu projektu wnioskodawcy nie przedstawili w istocie żadnej merytorycznej argumentacji, która przemawiałaby za wprowadzeniem tak poważnej zmiany. Za taką trudno bowiem uznać zdawkowe stwierdzenie, że cyt. *„Zgromadzenie (...) powinno funkcjonować i podejmować uchwały w większym niż obecnie składzie i wyższą większością głosów”*. Art. 197 Konstytucji powierza ustawodawcy kompetencję do ukształtowania w drodze ustawy organizacji oraz trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie może budzić wątpliwości twierdzenie, że intencją ustrojodawcy było w tym przypadku zobligowanie władzy ustawodawczej do tego, by przyjęte w tym zakresie rozwiązania miały charakter racjonalny i zapewniający optymalną efektywność działania Trybunału. Tylko taka regulacja może bowiem stanowić właściwą gwarancję skutecznego realizowania mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa. Teza ta znajduje uzasadnienie przede wszystkim w aksjologii państwa prawnego, opierającego się na idei prymatu konstytucji w systemie źródeł prawa, której gwarantem w kontynentalnym modelu kontroli konstytucyjności prawa jest właśnie Trybunał Konstytucyjny. Wykonująca dyspozycję konstytucyjną ustawa służyć ma organizacji, a nie dezorganizacji organu, którego dotyczy. W tym kontekście uznać należy, że rozwiązania przyjęte w zaskarżonej Nowelizacji mają charakter dysfunkcyjny – nie tylko stanowią wykraczającą poza ramy zasady podziału władzy i niezależności Trybunału, nieuzasadnioną ingerencję w sferę jego funkcjonowania, ale sprzeczne są również z zasadą racjonalności ustawodawcy *ergo* zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W świetle powyższych uwag należy uznać, że **konstrukcje normatywne, przyjęte w art. 10 ust. 1 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 Nowelizacji są niezgodne z art. 10 ust. 1, art. 173 oraz art. 2 Konstytucji, przez to, że stanowią niczym nieuzasadnioną ingerencję ustawodawcy w sferę funkcjonowania władzy sądowniczej, czym kwestionują zarówno zasadę podziału władzy, jak i związaną z nią zasadę odrębności i niezależności sądów i trybunałów, jak również przez to, iż naruszają reguły poprawnej legislacji, stanowiące jeden z istotnych komponentów zasady państwa prawnego.**

4/ Niezgodność art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 44 ust. 3 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 Nowelizacji z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 188 Konstytucji.

Przyjęte w zaskarżonej Nowelizacji rozwiązanie, wprowadzające zasadę orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym – zgodnie z nowym brzmieniem art. 44 ust. 3 Ustawy 13-osobowym, a nie jak dotychczas 9-osobowym składzie – we wszystkich przypadkach poza wyjątkami wskazanymi w ustawie stoi w sprzeczności zarówno z zasadą racjonalnego ustawodawcy, jak również elementarnymi regułami, kształtującymi efektywność orzekania. Co za tym idzie godzi ono również w konstytucyjne prawo do sądu, będące jedną z najważniejszych gwarancji ochrony wolności i praw człowieka w państwie demokratycznym. Przyjęty w Nowelizacji sposób procedowania obliguje Trybunał do orzekania w pełnym składzie we wszystkich sprawach z zakresu tzw. kontroli norm, z wyjątkiem wszczętych w trybie kontroli konkretnej (skarga konstytucyjna lub pytanie prawne) oraz spraw dotyczących zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, które to sprawy Trybunał rozpoznawać ma w składzie 7-osobowym. Należy przy tym zauważyć, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie zaskarżonej Nowelizacji, Trybunał Konstytucyjny mógł rozpoznawać skargi konstytucyjne i pytania prawne w składzie 5-osobowym, co umożliwiało ich rozpatrywanie przez trzy składy orzekające jednocześnie. Zaskarżona regulacja nie daje takiej możliwości, zatem naturalną konsekwencją wprowadzonych zmian będzie znaczące wydłużenie postępowań w

sprawach bezpośrednio dotyczących ochrony wolności i praw jednostki, a za takie uznać należy przede wszystkim postępowania inicjowane w trybie skargi konstytucyjnej. Perspektywa przewlekłości postępowań dotyczy również rozpatrywania pytań prawnych. W tym wypadku ma ona o wiele poważniejsze implikacje, nie odnosi się bowiem tylko do postępowania przed Trybunałem, ale również postępowań przed sądami powszechnymi i szczególnymi, których czas oczekiwania na odpowiedź Trybunału na skierowane doń pytanie prawne znacząco się wydłuży. Co za tym idzie wydłuży się również okres zawieszenia prowadzonego przez ów sąd postępowania, z ewidentną szkodą dla jego stron i z naruszeniem wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji dyrektywy rozpatrywania spraw bez zbędnej zwłoki. Regulacja przyjęta w art. 44 Ustawy w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 Nowelizacji jest również sprzeczna z regułami poprawnej legislacji, z uwagi na jej niespójność systemową. Z orzekania w pełnym składzie wyłączone zostały sprawy zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zatem sprawy o zdecydowanie większym – z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa i spójności porządku prawnego – znaczeniu, niż np. badanie zgodności rozporządzeń z Konstytucją, umowami międzynarodowymi i ustawami, które przekazano do rozpatrywania przez pełny skład Trybunału. Uzasadniając wprowadzenie kwestionowanych przepisów, wnioskodawcy powiązali koncepcję zwiększenia liczby sędziów w składach orzekających z koniecznością cyt. *„wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego”*. Taka argumentacja zmiany dotychczasowego trybu rozpatrywania spraw przez Trybunał Konstytucyjny, zatem ingerencji w sferę trybu pracy Trybunału, stoi w sprzeczności z aksjologią sądownictwa. Przede wszystkim dowodzi ono całkowitego braku zrozumienia przez ustawodawcę istoty funkcjonowania władzy sądowniczej i profesjonalnego charakteru Trybunału. Sędziowie wybrani przez Sejm legitymują się bowiem najwyższymi kwalifikacjami w zakresie orzekania, o czym stanowi art. 18 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1928), zgodnie z którym sędzią Trybunału może być osoba, która posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Niezależnie zatem od konfiguracji liczbowej, każdy skład

Trybunału Konstytucyjnego posiada właściwe kompetencje do wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów ustrojowych, gdyż w naturalny sposób wynika to z wykształcenia i doświadczenia zawodowego sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Skutkiem wprowadzonej zmiany może być zatem wyłącznie znaczące ograniczenie sprawności orzekania Trybunału, co w oczywisty sposób godzi w efektywność kontroli konstytucyjności prawa, ograniczając możliwość realizacji przez Trybunał jego konstytucyjnych kompetencji, wynikających zwłaszcza z art. 188 Konstytucji. W powiązaniu z dyspozycją art. 44 ust. 3 Ustawy, zgodnie z którą orzekanie w pełnym składzie wymaga co najmniej 13 sędziów, formuła ta prowadzić może wręcz do zablokowania możliwości realizacji orzeczniczych zadań Trybunału, a nie temu służyć ma wykonanie konstytucyjnej „delegacji”, wyrażonej w art. 197 Konstytucji.

Wskazane wyżej mankamenty zaskarżonej Nowelizacji prowadzą do jednoznacznego wniosku, iż **art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 44 ust. 3 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 Nowelizacji są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 188 Konstytucji, w ten sposób, że w zakresie dotyczącym trybu pracy Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwiają temu organowi sprawne wykonywanie jego funkcji ustrojowych, czym naruszają reguły poprawnej legislacji, ograniczają ponadto efektywność przyjętych w Konstytucji, a zastrzeżonych wyłącznie do dyspozycji Trybunału mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa, a w zakresie postępowań prowadzonych przez Trybunał w trybie kontroli konkretnej ograniczają konstytucyjne prawo do sądu.**

5/ Niezgodność art. 80 ust. 2 Ustawy, dodanego przez art. 1 pkt 10 Nowelizacji z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przepisem art. 1 pkt 10 Nowelizacji dodano w art. 80 ust. 2 Ustawy regułę, zgodnie z którą terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Z nieznanых przyczyn ustanowiona zasada kreująca zupełnie nową kolejność rozpatrywania spraw objęła swym zakresem jedynie wnioski kierowane do

Trybunału Konstytucyjnego, jako jedną z trzech – poza skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym – istniejących procedur kontroli konstytucyjności prawa. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla tego rodzaju wyróżnienia i specjalnego potraktowania spraw inicjowanych wnioskiem w trybie kontroli abstrakcyjnej. Nawet jednak przy próbie przychylnej oceny przedmiotowej regulacji, prowadzi to do nieuprawnionego zróżnicowanego potraktowania pozostałych spraw, które wszczynane są w trybie indywidualnej kontroli konstytucyjności przed Trybunałem Konstytucyjnym. Intencja ustawodawcy w tym zakresie zdaje się być jednak niejasna, zwłaszcza w kontekście uwag sformułowanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, K 2/16 (ss. 40-41), który wskazuje, iż w treści kwestionowanego przepisu ustawodawca nie mógł w sposób dowolny posługiwać się określeniami „wniosek” i „sprawa”, bowiem określenia te na gruncie Ustawy nie są tożsame. Prowadzi to w konsekwencji do wewnętrznej sprzeczności wprowadzonej Nowelizacją regulacji, co jest już wystarczającym argumentem pozwalającym na stwierdzenie jej niekonstytucyjności z uwagi na naruszenie zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, z której wynika nakaz formułowania przepisów w sposób precyzyjny i jasny. Dodanego przepisu nie sposób będzie właściwie stosować bez podjęcia próby jego wykładni, której dekodowanie z jego literalnego brzmienia może okazać się niemożliwe.

Wprowadzone na mocy Nowelizacji rozwiązanie wiąże i obliguje sąd konstytucyjny do rozstrzygania wpływających spraw w określonej kolejności, co bez wątpienia godzi w jego niezależność, a w szczególności narusza gwarancje odrębności ustrojowej władzy sądowniczej przyznane w ramach konstytucyjnego trójpodziału władzy, tym samym pozostając w sprzeczności z art. 173 w zw. z art. 10 ustawy zasadniczej. Zasadniczym przejawem tej niezgodności jest zbyt głęboka i nieuzasadniona ingerencja władzy ustawodawczej w zasady wewnętrznego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, poprzez przesądzenie, w sposób bezwzględny i nie przewidujący odstępstw, w akcie ustawowym o kolejności rozpoznawania wpływających spraw, co powinno stanowić sferę dyskrecyjnych decyzji opartych o czynniki obiektywne, np. stopień skomplikowania sprawy, możliwość wyznaczenia rozprawy przez wyznaczony skład, etc.

Rezygnując z powtarzania podnoszonych już w złożonych wnioskach argumentacji dotyczącej dysfunkcjonalności kontestowanej regulacji warto jedynie

wskazać na jej zasadniczy i zdaje się najważniejszy aspekt. Mianowicie w odniesieniu do kierowanych przez sądy powszechne oraz sądy administracyjne pytań prawnych, od których rozstrzygnięcia zależy toczące się przed nimi postępowanie (zawieszane na czas rozpatrywania pytania przez Trybunał Konstytucyjny), znaczne wydłużenie czasu oczekiwania odpowiedzi na nie - spowodowane obowiązkiem zachowania reguły kolejności wpływu spraw - doprowadzi do przewlekania tych postępowań. Postrzegane w tej perspektywie swoiste ograniczenie dostępności do Trybunału Konstytucyjnego wywołane przymusem oczekiwania na rozpoznanie sprawy spowoduje niemożność jej rozpatrzenia bez nieuzasadnionej zwłoki, co prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze powyżej podniesioną argumentację stwierdzić należy, że **art. 80 ust. 2 Ustawy, dodany przez art. 1 pkt 10 Nowelizacji jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji jako sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji, a zwłaszcza naruszający odrębność i niezależność Trybunału oraz godzący w konstytucyjne prawo do sądu.**

6/ Niezgodność art. 87 ust. 2 i 2a Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 Nowelizacji z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Na mocy przepisu art. 1 pkt 12 Nowelizacji dokonano zmiany art. 87 ust. 2 i dodano ust. 2a Ustawy, wprowadzając zasadę wyznaczania terminów rozpraw, które nie mogą odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy. Jednocześnie przyznano Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego uprawnienie skracania o połowę powyższych terminów w określonych kategoriach spraw.

Ustanowiona w Nowelizacji reguła znacząco wydłuża okres pomiędzy zawiadomieniem uczestnika postępowania o terminie rozprawy, a jej przeprowadzeniem, względem dotychczas obowiązującego minimalnego terminu 14 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie. W pierwszej kolejności ocenić zatem należy potrzebę i *ratio legis* wprowadzonego na mocy znowelizowanego przepisu rozwiązania, następnie jego wpływ na naruszenie

norm ustawy zasadniczej. Zachowanie odpowiedniego okresu pomiędzy terminem rozprawy a zawiadomieniem o niej ma stworzyć możliwość należytego przygotowania się oraz wzięcia w niej czynnego udziału przez uczestników postępowania, co pozostaje w nierozzerwalnym związku z przewidzianą w art. 45 Konstytucji gwarancją prawa do sądu. W tym kontekście okres ten nie powinien być zbyt krótki, ale z drugiej strony należy wystrzegać się jego nadmiernego wydłużania, co z kolei nie prowadzi do realizacji podstawowego celu stawianego przed władzą sądowniczą, a mianowicie rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, stanowiącego jednocześnie instytucjonalną gwarancję prawa do sądu.

W tym kontekście jako zasadne uznać należy również argumenty przywołane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, K 2/16 (ss. 44-46) odnoszące się do zasady pisemności postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym, co nie uzasadnia wydłużania minimalnego okresu pomiędzy wyznaczeniem a odbyciem rozprawy oraz pozbawienia w ten sposób sprawności działania sądu konstytucyjnego, jak również zmniejszenia efektywności działania Trybunału Konstytucyjnego.

Kwestionowana w tej części regulacja obejmuje swym zakresem zastosowania jedynie wstępną fazę postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niemniej konsekwencją jej wprowadzenia i wyznaczania terminów rozpraw zgodnie z jej dyrektywami jest niemożliwość wcześniejszego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny spraw, których pilne rozstrzygnięcie może mieć niebagatelne znaczenie z punktu widzenia zabezpieczenia żywotnych interesów Państwa. W kontekście przedmiotowych zarzutów chodzi w szczególności o postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 131 ust. 1 Konstytucji) oraz postępowanie w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 224 ust. 2 Konstytucji).

Z tych względów uznać należy, że **art. 87 ust. 2 i 2a Ustawy, dodane przez art. 1 pkt 12 Nowelizacji są niezgodne z art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie zasady racjonalnego ustawodawcy na skutek ukształtowania regulacji determinującej funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w sposób uniemożliwiający prawidłowe i sprawne wykonywanie przypisanych mu w Konstytucji zadań i kompetencji oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji poprzez**

naruszenie prawa rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki na skutek ustawowego wydłużenia czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy znacznie ponad niezbędny okres.

7/ Niezgodność art. 99 ust. 1 Ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 Nowelizacji z art. 2 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Na mocy przepisu art. 1 pkt 14 Nowelizacji dokonano zmiany art. 99 ust. 1 Ustawy, wprowadzając jako zasadę zapadanie orzeczeń Trybunału wydawanych w pełnym składzie większością 2/3 głosów, w miejsce dotychczasowej reguły, iż orzeczenia Trybunału zapadały większością głosów, niezależnie od tego w jakim składzie Trybunał orzekał. *Prima facie* budzi to zasadniczą wątpliwość o regułę zapadania orzeczeń Trybunału, które będą wydawane w pozostałych - tzn. innych niż pełny - składach, w którym to zakresie bezpośrednio należałoby stosować normę zawartą w art. 190 ust. 5 Konstytucji. W Konstytucji RP przesądzono bowiem jednoznacznie, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów, co nakazuje przyjąć, iż odnosi się to do wszystkich orzeczeń sądu konstytucyjnego, niezależnie od składu w jakim są ferowane. Kompleksowa oraz literalnie jasna i oczywista regulacja konstytucyjna w przedmiotowym zakresie stanowi wystarczające uzasadnienie dla niemożności regulowania tej materii na poziomie ustawy w sposób odmienny, albowiem prowadzi to do jej rażącej niezgodności z Konstytucją RP – jej art. 190 ust. 5.

Niezależnie od powyższej, mającej zasadniczy charakter argumentacji uzasadniającej niekonstytucyjność kontestowanej regulacji, podnieść należy, iż wprowadzenie reguły przewidzianej w Nowelizacji w istocie sankcjonuje sytuację, w których wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny stanie się niemożliwe. Brak uzyskania, przewidzianej Nowelizacją kwalifikowanej większości 2/3 głosów spowoduje realną niemożność podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia przez wyznaczony skład orzekający. Skoro każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wydawane w pełnym składzie powinno zapaść większością 2/3 głosów, a zatem bez znaczenia pozostaje czy jest to orzeczenie stwierdzające zgodność ustawy z Konstytucją (pozytywne), czy też ustalające jej niezgodność z ustawą zasadniczą

(negatywne). Brak konsensusu w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego, prowadzący do tego, że przewidziana w Nowelizacji kwalifikowana większość 2/3 głosów nie zostanie osiągnięta, każdorazowo doprowadzi do niemożności wydania jakiegokolwiek orzeczenia. Spowoduje to, że sprawy wnoszone do Trybunału Konstytucyjnego, w których uzyskanie konsensusu na poziomie tej większości okaże się niemożliwe, nie będą merytorycznie rozstrzygane, co z pewnością wywoła niepożądane skutki w zakresie pewności obowiązującego prawa.

Wejście w życie oraz obowiązek stosowania regulacji Ustawy w znowelizowanym kształcie wywołuje również szereg innych konsekwencji prowadzących do niemożności realizacji konstytucyjnych celów, przewidzianych w ustawie zasadniczej, m.in. w postaci konieczności zbadania zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej przed jej ratyfikowaniem czy też rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, o których szerzej mowa we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, K 2/16 (ss. 48-50).

Powyższa analiza pozwala na uznanie, że **art. 99 ust. 1 Ustawy, dodany przez art. 1 pkt 14 Nowelizacji jest niezgodny z art. 2 jako sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji oraz bezpośrednio niezgodny z art. 190 ust. 5 stanowiącym normatywną treść Konstytucji poprzez wprowadzenie w ustawie innej większości dla podejmowania rozstrzygnięć Trybunału niż przewidziana Konstytucji.**

8/ Niezgodność art. 2 Nowelizacji z art. 2 oraz 45 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 2 Nowelizacji został skonstruowany jako regulacja o charakterze intertemporalnym, odnosząca się do zasad zastosowania nowych reguł orzekania w sprawach wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego. Normuje on zasadnicze kwestie składu w jakim sąd konstytucyjny powinien orzekać i jego ustalania oraz terminów wyznaczania rozpraw, przyjmując jako regułę obowiązek zastosowania w przedmiotowych materiach przepisów wprowadzonych Nowelizacją. Zaakcentowania wymaga również kwestia wadliwości konstrukcji legislacyjnej przepisu art. 2, o której szczegółowo mowa we wniosku Rzecznika Praw

Obywatelskich, K 2/16 (ss. 53-56), co prowadzi do niemożności jego prawidłowego zastosowania oraz nastręcza trudności interpretacyjne o podstawowym charakterze. Dodatkowo przedmiotowa regulacja pozostaje w sprzeczności z zasadą *lex retro non agit* albowiem prowadzi do uchylenia skutków wydanych już zarządzeń o wyznaczeniu rozpraw w sprawach, w których możliwe stało się wydanie merytorycznego orzeczenia, bowiem zmusza do ich rozpoznania według kolejności wpływu. W tym przypadku bowiem retroakcja regulacji prawnej przewidzianej w art. 2 Nowelizacji odnosi się do obowiązku rozpatrywania w oparciu o ustanowione Nowelizacją reguły postępowania spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym przed jej wejściem w życie. Sformułowanie przepisów intertemporalnych, nieodzownych i wskazanych w przypadku zmian w procedurze postępowania, na ogół opiera się na zasadzie stosowania nowych reguł wobec spraw wnoszonych do sądu po ich wejściu w życie, względnie w związku z przeniesieniem postępowania do sądu drugiej instancji. Wyłom od tej zasady, prowadzący do stosowania zmienionych reguł postępowania wobec spraw będących w toku nie znajduje w przypadku sądu konstytucyjnego żadnego merytorycznego uzasadnienia, a jedynie wywołuje dezorganizację procesu orzeczniczego, godząc tym samym w zasadę poprawnej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, rekonstruowane z art. 2 Konstytucji.

Dodatkowo wprowadzona Nowelizacją regulacja, przesądzająca że terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed dniem wejścia w życie ustawy, wyznaczone są według kolejności wpływu spraw do Trybunału (art. 2 ust. 3 Nowelizacji), spowoduje konieczność masowej reorganizacji procesów decyzyjnych podjętych już w tych sprawach w ich wstępnej fazie rozpatrywania. Pomijając chaos organizacyjny tym wywołany, doprowadzi to do przymusowego odroczenia w czasie merytorycznego rozpatrzenia spraw, co do których wyrażone zostały już stanowiska uczestników i mogłyby one zakończyć się wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Kanwa powyższej argumentacji przesądza o sprzeczności z kwestionowanej regulacji z konstytucyjnym prawem do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki sformułowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Pozwala to na przyjęcie konstatacji, że **art. 2 ustawy z dnia 22 grudnia 2015r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) jest niezgodny**

z art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie wywiedzionej z niego zasady *lex retro non agit* wskutek wprowadzenia bezwzględnego obowiązku zastosowania nowo uchwalonej procedury dla spraw wszczętych przed jej wejściem w życie i w konsekwencji uchylenia przez ten przepis wydanych już zarządzeń o wyznaczeniu rozprawy, jak również naruszenie zasady poprawnej legislacji będące wynikiem wadliwości konstrukcji legislacyjnej art. 2 Nowelizacji oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji poprzez naruszenie prawa rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki na skutek ustawowego wydłużenia czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy.

9/ Niezgodność art. 5 Nowelizacji z art. 2 Konstytucji.

Przepis art. 5 Nowelizacji spowodował, iż weszła ona w życie z dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Tym samym ustawodawca stworzył niedopuszczalną z jurydycznego punktu widzenia sytuację, w której wprowadzona na mocy Nowelizacji zmiana procedury postępowania przez Trybunał Konstytucyjny miałyby znajdować pełne zastosowanie do oceny zgodności z ustawą zasadniczą jej samej. W przyjętej w zaskarżonym akcie ustawowym konstrukcji legislacyjnej, odnoszącej się do wprowadzenia nowej procedury orzekania przez sąd konstytucyjny, nie przewidziano właściwych przepisów przejściowych (kontestowanych już w ramach oceny art. 2 Nowelizacji) – przesądzających o sposobie rozstrzygania spraw już wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego, ani odpowiedniego okresu *vacatio legis*, umożliwiającego w tym czasie zakończenie spraw będących w toku. Zaniechanie ustawodawcy w zakresie zapewnienia odpowiedniego okresu *vacatio legis* powoduje również, iż sąd konstytucyjny staje się niezdolny do oceny, w tym okresie, zgodności z konstytucją regulacji objętej Nowelizacją albowiem zmuszony jest to czynić już z zastosowaniem przepisów, które staną się jednocześnie przedmiotem badania konstytucyjności. Doprowadza to w istocie do swoistej dysfunkcji kontroli konstytucyjności znowelizowanego prawa, sprowadzającej się do konieczności prowadzenia oceny w tym zakresie w oparciu o przepisy, które poddawane są ocenie z punktu widzenia konstytucyjności. Tego rodzaju rozwiązania uznać należy za niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.

Wprowadzenie do systemu prawnego Nowelizacji, bez zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*, nie było w tym przypadku uzasadnione żadnymi wyjątkowymi względami ani potrzebami ustrojowymi (nie wynika to w żaden sposób z uzasadniania projektu ustawy), co ewentualnie mogłoby usprawiedliwiać odstępianie od tej fundamentalnej zasady. Podkreślenia wymaga, iż 14-dniowy okres *vacatio legis* stanowi demokratyczny minimalny standard w zakresie wprowadzania nowych aktów prawnych do systemu prawnego, znajdujący wyraz w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 ze zm.) oraz dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁷. Natomiast warunek zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* w niektórych przypadkach oznaczać będzie konieczność nadania mu wymiaru przekraczającego 14 dni⁸.

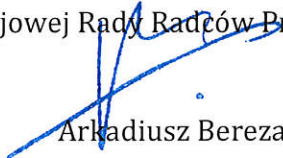
Ustanowienie zupełnie nowych procedur orzekania o konstytucyjności aktów prawnych w taki sposób, aby zgodność z Konstytucją RP tych procedur nie mogła być oceniona zanim weszły one w życie, w sposób istotny prowadzi do zignorowania istniejącego mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce. Okoliczność, iż materia dotycząca sposobu prowadzenia badania i oceny konstytucyjności wywiera istotne skutki w sferze praw i wolności obywateli, zwracających się o ich ochronę w określonym trybie i procedurze postępowania, nieodzownym czyni wprowadzenie w tym przypadku okresu *vacatio legis* pozwalającego na zaadoptowanie nowej procedury w praktykę prowadzenia postępowań. Przedmiot Nowelizacji jako mający wymiar ustrojowy, w aspekcie istnienia mechanizmu kontroli i wzajemnego hamowania się władz, nie może zostać zrewidowany w sposób wyłączający możliwość oceny jego konstytucyjności jeszcze przed wejściem w życie, zanim wywoła konkretne skutki w sferze praw i wolności człowieka i obywatela. Tego rodzaju sytuację uznać należy za niedopuszczalną w świetle zasad prawidłowej legislacji, odpowiedniego *vacatio legis* oraz pewności prawa, wywiedzionych z art. 2 Konstytucji oraz za prowadzącą do destabilizacji systemu ustrojowego i prawnego.

Wskazując na powyższą argumentację należy uznać, że **art. 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2015r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie wywiedzionej z**

⁷ M. in. orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK z 1993 r. Nr 1, poz. 6; orzeczenie z 1 czerwca 1993 r., sygn. P 2/92, OTK z 1993 r. Nr 2, poz. 20.

⁸ Orzeczenie z 18 października 1994 r., sygn. K. 2/94, OTK z 1994 r. Nr 2, poz. 36.

nego zasady zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* w wyniku określenia terminu wejścia w życie Nowelizacji z dniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

Arkadiusz Bereza

Załączniki:

- uchwała Nr 208/IX/2016 Prezydium KRRP
- 10 odpisów opinii.