



PREZES
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO



RPW/49231/2016 P
Data: 2016-08-17

Warszawa, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Sygn. akt K 39/16

dot.: VII.511.23.2016.MW

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2016 -08- 17
ZAL.	NR

Pan

Adam B O D N A R

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

Upierzejmie przesyłam odpis wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r., wraz z uzasadnieniem oraz zdaniem odrębnymi, w sprawie połączonych wniosków: dwóch grup posłów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich – K 39/16 – do wiadomości i odpowiedniego wykorzystania.

Z szczerą prośbą

Andrzej Rzepliński
Andrzej Rzepliński

Załącznik 1



Sygn. akt K 39/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Julia Przyłębska
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja – II sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel – I sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 sierpnia 2016 r., w sprawie połączonych wniosków:

- 1) grupy posłów z 2 sierpnia 2016 r. (sygn. K 39/16) o zbadanie zgodności ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) z art. 2 w związku z art. 118 ust. 1 i 3, art. 119 ust. 1 i 2, art. 173 w związku z art. 10, art. 195 ust. 1 oraz preambułą Konstytucji

albo o zbadanie zgodności:

- a) art. 6 ust. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

- b) art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,
- c) art. 33 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zobowiązuje Krajową Radę Sądownictwa do wykazywania, na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych jej zakresem działania, z art. 191 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji,
- d) art. 38 ust. 3-6 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- e) art. 61 ust. 1-3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 173 w związku z preambułą Konstytucji, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- f) art. 68 ust. 5-7 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 173 w związku z art. 10, art. 190 ust. 5, art. 195 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz preambułą Konstytucji,
- g) art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakazuje zawarcie w wyroku informacji o wyniku głosowania sędziów Trybunału, rozumianego jako głosowanie sędziów w toku narady sędziowskiej przed wydaniem wyroku, z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,
- h) art. 80 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim stwarza podstawy do rozpatrzenia innego niż niezwłoczne uwzględnienie przez Prezesa Rady Ministrów wniosku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w art. 80 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1, z art. 190 ust. 2 Konstytucji,
- i) art. 83 ust. 1, art. 85, art. 86 i art. 87 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173 w związku z art. 10 oraz preambułą Konstytucji,
- j) art. 83 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a także z art. 2 oraz art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji,

- k) art. 84 ustawy powołanej w punkcie 1 z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, z art. 2, art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 oraz art. 195 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
 - l) art. 89 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - ł) art. 90 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji,
 - m) art. 92 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 2) grupy posłów z 2 sierpnia 2016 r. (sygn. K 40/16) o zbadanie zgodności:
- a) art. 6 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1, art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
 - b) art. 6 ust. 7 oraz art. 90 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji,
 - c) art. 16 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 oraz art. 10 Konstytucji,
 - d) art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
 - e) art. 26 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
 - f) art. 26 ust. 3 w związku z art. 38 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
 - g) art. 30 ust. 5 w związku z art. 61 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji,
 - h) art. 61 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
 - i) art. 68 ust. 5-7 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

- j) art. 83, art. 84 oraz art. 85 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji,
 - k) art. 89 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 190 ust. 2 Konstytucji,
- 3) Rzecznika Praw Obywatelskich z 2 sierpnia 2016 r. (sygn. K 41/16)
o zbadanie zgodności:
- a) ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 7, art. 112 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji,
 - b) art. 16 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej słowo „trzech”, z art. 2, art. 10, art. 173, art. 194 ust. 2 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji,
 - c) art. 38 ust. 3, 4 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,
 - d) art. 61 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej słowa „chyba, że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie”, z art. 10, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,
 - e) art. 68 ust. 5-7 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173 Konstytucji oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,
 - f) art. 80 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 10 i art. 190 ust. 2 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,
 - g) art. 83 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,
 - h) art. 83 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 oraz art. 173 w związku z art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
 - i) art. 84 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji w związku z wynikającą

z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,

- j) art. 89 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 7, art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji,
- k) art. 90 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 173 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- l) art. 92 ustawy powołanej w punkcie 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) jest niezgodny z art. 197, art. 195 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z preambułą Konstytucji.

2. Art. 38 ust. 3-6 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 10, art. 173, art. 188, art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji.

3. Art. 61 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej słowa: „W sprawach pytań prawnych, skarg konstytucyjnych i sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,”, jest niezgodny z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji.

4. Art. 61 ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 10, art. 173, art. 188 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji.

5. Art. 68 ust. 5-7 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 188, art. 195 ust. 1 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji.

6. Art. 80 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

7. Art. 83 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 rozumiany w ten sposób, że nie podważa skuteczności czynności procesowych dokonanych przed wejściem w życie tej ustawy, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

8. Art. 83 ust. 2 oraz art. 84-87 ustawy powołanej w punkcie 1 są niezgodne z art. 2, art. 10, art. 173 Konstytucji oraz z preambułą Konstytucji.

9. Art. 89 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 10, art. 173, art. 190 ust. 2 Konstytucji.

10. Art. 90 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów we wniosku z 2 sierpnia 2016 r. (sygn. K 39/16) wniosła o stwierdzenie, że ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.) jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 118 ust. 1 i 3, art. 119 ust. 1 i 2, art. 173 w związku z art. 10, art. 195 ust. 1 oraz preambułą Konstytucji.

Alternatywnie grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że:

- art. 6 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,
- art. 33 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r. w zakresie, w jakim zobowiązuje Krajową Radę Sądownictwa do wykazywania, na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych jej zakresem

działania, jest niezgodny z art. 191 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji,

– art. 38 ust. 3-6 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

– art. 61 ust. 1-3 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 173 w związku z preambułą Konstytucji, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

– art. 68 ust. 5-7 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10, art. 190 ust. 5, art. 195 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz preambułą Konstytucji,

– art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy o TK z 2016 r. w zakresie, w jakim nakazuje zawarcie w wyroku informacji o wyniku głosowania sędziów Trybunału, rozumianego jako głosowanie sędziów w toku narady sędziowskiej przed wydaniem wyroku, jest niezgodny z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji,

– art. 80 ust. 4 ustawy o TK z 2016 r. w zakresie, w jakim stwarza podstawy do rozpatrzenia innego niż niezwłoczne uwzględnienie przez Prezesa Rady Ministrów wniosku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w art. 80 ust. 4 ustawy o TK z 2016 r., jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji,

– art. 83 ust. 1, art. 85, art. 86 i art. 87 ustawy o TK z 2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173 w związku z art. 10 oraz preambułą Konstytucji,

– art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a także z art. 2 oraz art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji,

– art. 84 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, z art. 2, art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 oraz art. 195 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

– art. 89 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji,

– art. 90 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji,

– art. 92 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Ponadto grupa posłów wniosła o:

1) wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) w okresie *vacatio legis* ustawy o TK z 2016 r. W ocenie wnioskodawcy argumenty przedstawione w niniejszym wniosku stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia, a sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (w szczególności w wyrokach o sygn. K 34/15, K 35/15 i K 47/15).

2) jeżeli wniosek, o którym mowa w punkcie 1, nie będzie możliwy do uwzględnienia, grupa posłów wniosła, aby Trybunał Konstytucyjny – działając na podstawie art. 188 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji – rozpoznał jej wniosek w oparciu o bezpośrednio stosowane przepisy Konstytucji, z pominięciem zaskarżonych przepisów ustawy o TK z 2016 r. Wnioskodawca uważa bowiem, że wskazane w *petitum* przepisy ustawy o TK z 2016 r. są przedmiotem kontroli konstytucyjności, więc ich uwzględnienie przy wyrokowaniu, a następnie stwierdzenie niekonstytucyjności, prowadziłyby do wydania przez TK orzeczenia na podstawie niekonstytucyjnych przepisów.

1.1. Tytułem uzasadnienia sformułowanych we wniosku zarzutów wnioskodawca przedstawił następującą argumentację:

1.1.1. Zarzut niezgodności z Konstytucją całej ustawy o TK z 2016 r.

Ustawa o TK z 2016 r. stanowi efekt łącznego rozpoznania czterech projektów ustaw (poselskie – zawarte w drukach sejmowych nr 129, 558 i 569 oraz obywatelski – w druku nr 550). Podstawą prac komisji i podkomisji sejmowej stał się projekt poselski (druk sejmowy nr 558). Projekty te były przedmiotem prac legislacyjnych w sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która 29 czerwca 2016 r. przyjęła sprawozdanie zawierające jednolity tekst projektu ustawy o TK z 2016 r. W dniu 5 lipca 2016 r., w trakcie II czytania zgłoszono kolejne poprawki do projektu. Komitet Inicjatywy Ustawodawczej zdecydował o wycofaniu projektu obywatelskiego. Wycofanie projektu obywatelskiego spowodowało konieczność powtórzenia wszystkich prac legislacyjnych. Ponowne drugie czytanie projektu ustawy o TK z 2016 r. przeprowadzono 6 lipca 2016 r. Sejm przyjął ustawę o TK z 2016 r. w III czytaniu, 7 lipca 2016 r.

Senat w uchwale z 21 lipca 2016 r. zgłosił do ustawy z 7 lipca 2016 r. 27 poprawek. Poprawki senackie zostały przyjęte przez Sejm 22 lipca 2016 r., następnie ustawa została przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent)

do podpisu. Ustawa o TK z 2016 r. została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 1 sierpnia 2016 r. pod pozycją 1157.

W trakcie prac ustawodawczych doszło do uchybień, które powodują brak zgodności ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 w związku z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1) W związku z wycofaniem projektu obywatelskiego (procedowanego łącznie z pozostałymi projektami ustawy) ustawodawca zapowiedział rozpoczęcie prac legislacyjnych od nowa. Faktycznie jednak prace były kontynuowane. Nie ponowiono inicjatywy ustawodawczej, lecz przeprowadzono dwukrotne II czytanie projektu ustawy. Kalendarz prac legislacyjnych pokazuje, że: I czytanie projektu odbyło się 10 czerwca 2016 r., II czytanie – 5 lipca 2016 r., ponowne II czytanie – 6 lipca 2016 r., III czytanie – 7 lipca 2016 r. W efekcie ustawa o TK z 2016 r. została przyjęta przez Sejm w procedurze nieznannej Konstytucji i regulaminowi Sejmu – w czterech czytaniach. Takie procedowanie narusza zarówno art. 118 ust. 1 Konstytucji, określający zasady wnoszenia inicjatywy ustawodawczej, jak i – w szczególności – art. 119 ust. 1 Konstytucji określający zasadę trzech czytań, jako nadrzędną regułę procesu legislacyjnego. Ustawodawca, decydując się na powtórzenie II czytania przesądził, że całość ustawy została przyjęta w trybie nieznanym Konstytucji, a więc jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

2) Uzasadnienie projektu ustawy o TK z 2016 r. nie przedstawia skutków finansowych jej wykonania, a to narusza art. 118 ust. 3 Konstytucji. Z uzasadnienia do projektu zawartego w druku nr 558 wynika, że wnioskodawca przewiduje, iż wykonanie ustawy pociąga za sobą skutki dla finansów publicznych jednak ich w projekcie ustawy nie przedstawia.

3) W skutek nadmiernego pośpiechu w trakcie prac legislacyjnych (przechodzenie do kolejnych czytań dzień po dniu, praca w porze nocnej) doszło do naruszenia art. 119 ust. 2 Konstytucji i wynikającego z niego prawa posłów do zgłoszenia i rozpatrzenia poprawek poselskich, a przez to do naruszenia demokratycznej procedury stanowienia prawa i realizacji prawa posłów do wnoszenia i rozpatrzenia poprawek.

1.1.2. Zarzut niezgodności art. 6 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Z art. 6 ust. 7 można wywieść normę, że złożenie ślubowania wobec Prezydenta stanowi czynność konstytutywną warunkującą rozpoczęcie realizacji obowiązków sędziego TK. Adresatami tego przepisu powinni być sędziowie, którzy zostali prawidłowo wybrani

przez Sejm i złożyli ślubowanie wobec Prezydenta. Znaczenie prawnego zaprzysiężenia sędziów TK przez Prezydenta i jego relacji wobec powołania sędziów przez Sejm było przedmiotem wypowiedzi Trybunału w wyrokach o sygn. K 34/15, K 35/15 i K 47/15.

1.1.3. Zarzut niezgodności art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowany przepis ustawy stwarza podstawy prawne do tego, aby trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym – co ważne – także sędziowie niebędący członkami składu orzekającego w danej sprawie, mogło ingerować w tryb jej rozpoznania przez Trybunał, wnosząc o rozpoznanie w innym składzie. Nie muszą oni uzasadniać swego wniosku szczególną zawilnością sprawy, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o TK z 2016 r. Takie rozwiązanie narusza zasadę niezawisłości sędziów TK i niezależności składu orzekającego w sprawie oraz zasadę państwa prawnego, wyrażone w art. 195 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Sędziowie spoza składu orzekającego, mający 14 dni na zapoznanie się ze sprawą, zyskują *de facto* większe uprawnienia procesowe niż sędziowie wyznaczeni do rozpoznania sprawy. Wątpliwości konstytucyjne uzasadnione są samym włączeniem sędziów TK spoza składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy w proces decyzyjny związany z jej rozpatrywaniem.

1.1.4. Zarzut niezgodności art. 33 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r. z art. 191 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji.

Systemowa analiza art. 191 ust. 1 pkt 2 i art. 186 ust. 2 Konstytucji pozwala stwierdzić, że Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie aktów normatywnych, które dotyczą „niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, dysponuje generalną legitymacją wnioskową, a kwestionowana regulacja nie musi dotyczyć zakresu działania KRS, lecz może dotyczyć także zakresu działania innych podmiotów, w tym przede wszystkim sądów i Trybunałów. Objęcie KRS dyspozycją normy zawartej w art. 33 ust. 5 jest zbyt szerokie, bowiem zakres przedmiotowy wniosków KRS jest wyznaczony przez normę rangi konstytucyjnej (art. 186 ust. 2 Konstytucji). Próba zastosowania art. 33 ust. 5 do wniosków spełniających wymóg art. 186 ust. 2 Konstytucji może prowadzić do – niezgodnych z tym przepisem konstytucyjnym – prób ograniczenia zakresu przedmiotowego wniosków sformułowanych przez KRS. Art. 191 ust. 2 Konstytucji – uzależniający przyznanie szczególnej legitymacji wnioskowej od wykazania, że kwestionowany akt normatywny dotyczy zakresu działania wnioskodawcy – ma zastosowanie wyłącznie wobec podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. KRS nie została objęta przesłanką art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Art. 33 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r. w zakresie, w jakim zobowiązuje KRS do wskazywania, na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych jej zakresem działania, narusza art. 191 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji.

1.1.5. Zarzut niezgodności art. 38 ust. 3-6 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, narusza zasady państwa prawnego.

Podporządkowanie działalności TK zasadzie rozpoznawania wniosków i wyznaczania terminów rozpraw według kolejności wpływu wniosków narusza zasadę efektywności, w myśl której działania instytucji publicznych wymagają skonstruowania takich ram organizacyjnych i proceduralnych, aby instytucje te mogły powierzone im zadania realizować terminowo, bez nieuzasadnionej zwłoki, w sposób na tyle szybki, na ile jest to możliwe. Niemożliwe jest więc przyjmowanie rozwiązań ustawowych, których celem samym w sobie jest spowolnienie owego działania bądź uzależnianie jego tempa od przypadkowych okoliczności, które z daną sprawą nie pozostają w żadnym merytorycznym związku. Powyższy przepis oparty został na nieracjonalnym założeniu, że wszystkie sprawy wpływające do Trybunału są porównywalne i potrzeba takiego samego czasu na ich rozpoznanie. Mechanizm ten został już oceniony negatywnie w wyroku o sygn. K 47/15. Żadna z okoliczności kształtujących specyfikę procedowania w zakresie kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, o których wypowiedział się Trybunał w tym wyroku, nie została wzięta pod uwagę przy konstruowaniu rozwiązania przyjętego w art. 38 ust. 3, 4 i 6 ustawy o TK z 2016 r.

Art. 38 ust. 3 i 4 narusza art. 2 Konstytucji i zasadę demokratycznego państwa prawnego, a także sprecyzowane w preambule Konstytucji wymagania dotyczące rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, uniemożliwiają także rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Ponadto art. 38 ust. 3, 4 i 6 narusza zasadę niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od władzy ustawodawczej (art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji), ponieważ ustalanie tempa rozpatrywania poszczególnych spraw, w tym wyznaczanie terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych, wiąże się ściśle z warunkami orzekania przez Trybunał. Kwestionowany przepis ingeruje w czynności składające się na rozpatrzenie sprawy. Ustawodawca tylko wyjątkowo i w uzasadnionych wypadkach może określać maksymalny

termin rozpoznania sprawy przez Trybunał, nie może jednak przy tym ingerować w kolejność i tempo podejmowania przez Trybunał poszczególnych czynności procesowych, decyzje te są bowiem zastrzeżone dla władzy sądowniczej, a nie dla władzy ustawodawczej (art. 10 Konstytucji). Ze względu na art. 173 Konstytucji, niezależność Trybunału wymaga zagwarantowania mu swobody orzekania nie tylko przez wykluczenie wpływu innych organów na treść jego orzeczeń, ale również przez stworzenie proceduralnych gwarancji niezależności, sprawności oraz rzetelności działań TK.

Art. 38 ust. 5 został dodany jako poprawka senacka. Treść zdania pierwszego ust. 5 co prawda łagodzi rygoryzm reguły wyznaczania terminu rozprawy wedle kolejności wpływu, niemniej nadal pozostaje w sprzeczności z Konstytucją. Z kolei zdanie drugie ust. 5 rodzi dodatkowe wątpliwości interpretacyjne, co do jego normatywnego znaczenia, a przez to jest on niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa oraz zasadami prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) i pewności prawa stron postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

1.1.6. Zarzut niezgodności art. 61 ust. 1-3 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, narusza zasady państwa prawnego.

Problem prawny związany z długością terminu oczekiwania na wyznaczenie rozprawy był już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 47/15. Art. 61 ust. 1 wyznacza termin krótszy (30-dniowy) niż oceniany w sprawie o sygn. K 47/15 (6 i 3-miesięczny). Argumentacja zaprezentowana przez Trybunał być może traci na sile, niemniej 30-dniowe oczekiwanie na rozprawę po otrzymaniu zawiadomienia o jej terminie w dalszym ciągu prowadzi do nadmiernej przewlekłości postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności prawa. Jest także odległe od standardów przyjętych w innych postępowaniach sądowych. Dotychczasowa praktyka orzecznicza Trybunału, w której stosowany był 14-dniowy termin oczekiwania na rozprawę, po otrzymaniu zawiadomienia o jej terminie, nie budziła wątpliwości w praktyce, wyważając proporcjonalnie racje ekonomiki procesowej i koniecznej ochrony praw procesowych uczestników postępowania.

Wyjątki od ogólnej zasady 30-dniowego oczekiwania na rozprawę po otrzymaniu zawiadomienia o jej terminie zawarte są w art. 61 ust. 2 i 3. Wątpliwości budzi w szczególności ust. 3, który daje możliwość skrócenia tego terminu o połowę jedynie

w odniesieniu do pytań prawnych, skarg konstytucyjnych oraz sporów między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Wyłącza natomiast taką możliwość w odniesieniu do wniosków konstytucyjnych wnoszonych przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 Konstytucji oraz w sprawach kontroli zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 Konstytucji). Tym samym art. 61 ust. 3 różnicuje pod względem sytuacji procesowej podmioty uprawnione do inicjowania postępowania kontrolnego przed Trybunałem Konstytucyjnym, a przez to jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. To z kolei potęguje wątpliwości konstytucyjne dotyczące nadmiernej ingerencji władzy ustawodawczej w niezależność Trybunału, a także sytuację procesową stron postępowania przed TK, bez istotnego uzasadnienia.

Art. 61 ust. 3 wydaje się zatem arbitralną ingerencją władzy ustawodawczej w organizację pracy Trybunału. Ingerencja ta potencjalnie dysfunkcyjna i dyskryminująca wnioskodawców – narusza art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także narusza podział i równowagę władz (art. 10 Konstytucji) oraz niezależność Trybunału (art. 173 Konstytucji).

1.1.7. Zarzut niezgodności art. 68 ust. 5-7 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173 w związku z art. 10, art. 190 ust. 5, art. 195 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz preambułą Konstytucji.

Przewidziana w art. 68 ust. 5 instytucja wspólnego sprzeciwu czterech sędziów jest obca Konstytucji i nieznaną systemowi wymiaru sprawiedliwości demokratycznego państwa prawnego. Przeczy bowiem podstawowej zasadzie, zgodnie z którą wyroki zapadają większością głosów, a sędziowie, którzy nie zgadzają się z orzeczeniem, mogą zgłosić zdanie odrębne. W kwestionowanej regulacji sędziowie ci zyskują prawo *veta* zawieszającego, czego nie sposób pogodzić ze standardami państwa prawnego.

Art. 68 ust. 6, wprowadzając obowiązek zaprezentowania na kolejnej naradzie przez czterech sędziów „wspólnej propozycji rozstrzygnięcia”, narusza dodatkowo zasadę niezawisłości sędziego TK. Każdy sędzia TK ma swobodę wyrażania swojego stanowiska w czasie narady. W momencie kolegiального podejmowania decyzji przez skład orzekający co do rozstrzygnięcia danej sprawy dysponuje wolnym od nacisków, indywidualnym, prawem głosu. Systemowe rozumienie art. 190 ust. 5 i art. 195 ust. 1 Konstytucji prowadzi do wniosku, że każdy sędzia TK, działając w sposób niezawisły, jest wolny od nacisków instytucjonalnych lub faktycznych pochodzących nie tylko z zewnątrz Trybunału Konstytucyjnego czy spoza składu orzekającego; jego niezawisłość obejmuje także wpływ pozostałych członków tego składu. W momencie podejmowania decyzji kolegiальной

zastosowanie może znaleźć jedynie zasada większości zwykłej oraz uprawnienie sędziego będącego w mniejszości do sformułowania *votum separatim*. Nawet w tym zakresie utarty zwyczaj sądowy akcentuje niezawisłość każdego sędziego TK, sędzia może bowiem sformułować zdanie odrębne jedynie we własnym imieniu i w ramach swobodnej decyzji.

Swoista „instytucjonalizacja” mniejszości sędziowskiej stworzona poprzez regulacje art. 68 ust. 5-7 nie znajduje uzasadnienia konstytucyjnego w świetle zasady państwa prawnego, niezawisłości sędziego TK i mechanizmu kolegialnego podejmowania decyzji składu orzekającego, uregulowanego w art. 190 ust. 5 Konstytucji. Art. 68 ust. 5-7, wprowadzając dysfunkcyjny mechanizm podejmowania rozstrzygnięć przez TK, instytucję „wspólnego sprzeciwu”, odroczenia narady i wypracowania „wspólnego stanowiska” czteroosobowej mniejszości, doprowadzi jedynie do powstania znacznej przewlekłości postępowania przed TK, co w przypadku spraw zainicjowanych skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym przełoży się dodatkowo na naruszenie prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Regulacja zawarta w art. 68 ust. 7-5 narusza podstawowe standardy państwa prawnego wynikające z art. 2 oraz z art. 190 ust. 5 Konstytucji stanowiącego, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. Narusza także art. 195 ust. 1 Konstytucji (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji). Stanowi ona także wyraz nadmiernej ingerencji ustawodawcy w zasady prowadzenia narad przez skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego, co należy uznać za niezgodne z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

1.1.8. Zarzut niezgodności art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy o TK z 2016 r. w zakresie, w jakim nakazuje zawarcie w wyroku informacji o wyniku głosowania sędziów Trybunału, rozumianego jako głosowanie sędziów w toku narady sędziowskiej przed wydaniem wyroku, z art. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Przewidziany w art. 72 ust. 1 pkt 6 obowiązek ujawnienia w treści orzeczenia wyników głosowania sędziów godzi w tajemnicę narady sędziowskiej stanowiącą jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Tym samym przepis ten – w zakresie, w jakim nakazuje zawarcie w wyroku informacji o wyniku głosowania sędziów Trybunału, rozumianego jako głosowanie sędziów w toku narady sędziowskiej przed wydaniem wyroku – jest niezgodny z wymogami demokratycznego państwa prawnego, podstawowymi, rudymetarnymi standardami systemu wymiaru sprawiedliwości

w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) oraz niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

Tajemnica narady i głosowania służyć ma przede wszystkim unikaniu nacisków na członków składu orzekającego, szykan i osobistych pretensji, które mogą być kierowane pod ich adresem w związku z podejmowanymi decyzjami w czasie wyrokowania. Końcowy wynik głosowania jest podawany jako stanowisko organu kolegialnego i chroni poszczególnych członków składu orzekającego. Ani Konstytucja ani żadna ustawa procesowa – poza kwestionowanym art. 72 ust. 1 pkt 6 – nie przewiduje możliwości zwolnienia z tajemnicy narady i głosowania. Rozwiązanie takie jest nieznanym państwu demokratycznym. Tajemnica narady sędziowskiej i głosowania stanowi bowiem istotną, wręcz podstawową, gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Ma także na celu zwiększenie zaufania społeczeństwa do sądów oraz wzmacnianie ich autorytetu, a także wpływ na postrzeganie wymiaru sprawiedliwości.

1.1.9. Zarzut niezgodności art. 80 ust. 4 ustawy o TK z 2016 r. w zakresie, w jakim stwarza podstawy do rozpatrzenia innego niż niezwłoczne uwzględnienie przez Prezesa Rady Ministrów wniosku Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w art. 80 ust. 4, z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

W dotychczasowym stanie prawnym, ukształtowanym zarówno na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., jak i z 2015 r., Prezes TK zarządzał publikację wyroków i postanowień TK. Ustawodawca w art. 80 ust. 4 ustawy o TK z 2016 r. zdecydował się jednak zmienić „zarządzenie publikacji” wyroku przez Prezesa TK na „wystąpienie z wnioskiem o publikację” wyroku przez Prezesa TK do Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości konstytucyjne w zakresie, w jakim może prowadzić do powierzenia Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do weryfikowania wniosku Prezesa TK i tym samym opóźniania publikacji wyroku lub postanowienia TK. Regulacja ta narusza art. 190 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznej publikacji w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony.

1.1.10. Zarzut niezgodności art. 83 ust. 1, art. 85, art. 86, art. 87 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 Konstytucji, w szczególności z wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji nakazującą ustawodawcy zastosowanie należytych przepisów przejściowych, a także z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a także z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

Zawarta w kwestionowanych przepisach regulacja przejściowa została sformułowana wadliwie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). Nadaje ona bowiem pierwszeństwo zasadzie bezpośredniego obowiązywania nowego prawa, ze szkodą dla praw i wolności jednostki. Tym samym ustawodawca dopuścił się naruszenia zasady prawidłowej legislacji, jak nakazu stosowania należytych przepisów przejściowych i ochrony interesów w toku. Technika należytych przepisów przejściowych powinna być oparta przede wszystkim na zasadzie dalszego obowiązywania prawa dawnego (ewentualnie ograniczoną wyznaczeniem terminu dalszego obowiązywania prawa dawnego), jedynie w taki sposób można bowiem ochronić konstytucyjne prawa, których dochodzenie przez obywatela pozostaje w toku. Konsekwencją wejścia w życie tak sformułowanych przepisów przejściowych będzie konieczność ponownego wyznaczenia składu orzekającego w sprawach, które zostały wszczęte pod rządami obowiązujących dotychczas przepisów ustawy o Trybunale, w tym w sprawach, które są gotowe do rozpoznania na rozprawie, a także w sprawach, w których po zamknięciu rozprawy nie nastąpiło jeszcze publiczne ogłoszenie orzeczenia. Analizowana regulacja, rozpatrywana na tle pozostałych przepisów ustawy o TK z 2016 r., stwarza istotne zagrożenie dla sprawności działania Trybunału. W rezultacie dojdzie do nadmiernego przedłużenia wszystkich toczących się przed Trybunałem postępowań, co prowadzi do naruszenia wynikającego z preambuły Konstytucji nakazu sprawnego i rzetelnego działania instytucji publicznych, a także wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego oraz konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), np. w sprawach zainicjowanych w trybie pytania prawnego. Kwestionowane przepisy podważają również pewność prawa i zaufanie obywatela do państwa w zakresie, w jakim dotyczą podmiotów, które zainicjowały toczące się obecnie postępowania w sprawie skarg konstytucyjnych i wniosków. Ich wejście w życie będzie oznaczało konieczność ponownego rozpoznania sprawy przez nowo wyznaczony skład, a w konsekwencji nieproporcjonalne i całkowicie nieuzasadnione opóźnienie w wydaniu rozstrzygnięcia oraz konieczność powtórzenia wszystkich dokonanych już przez uczestników postępowania czynności procesowych. Regulacja ta stanowi przykład niedopuszczalnej (art. 2 Konstytucji) zmiany „reguł gry” w jej trakcie.

Kwestionowane przepisy stanowią również niedozwoloną w świetle art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji ingerencję władzy ustawodawczej w niezależność

Trybunału i naruszenie zasady jego odrębności od innych władz; są także jest wyrazem daleko idącej ingerencji ustawodawcy w proces orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

1.1.11. Zarzut niezgodności art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a także z art. 2 i art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

Art. 83 ust. 2 nakłada na Trybunał Konstytucyjny niemożliwy do zrealizowania obowiązek rozpatrzenia wszystkich toczących się obecnie spraw zainicjowanych pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. Niewykonalność tego wynika: po pierwsze, z liczby spraw pozostających do rozpatrzenia; po drugie, z przewidzianych w art. 26 ustawy o TK z 2016 r. zasad ustalania składów orzekających. Przepis ten zakłada m.in., że rozpoznania sprawy w pełnym składzie może żądać trzech sędziów Trybunału. W pozostałych przypadkach o zgodności ustaw z Konstytucją orzeka skład pięciu sędziów, czyli 1/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału. Istotnym problemem dla wykonalności obowiązku wskazanego w art. 83 ust. 2 jest także treść innych przepisów przejściowych, np. obowiązek rozpatrywania wielu spraw od nowa w zmienionym składzie TK.

Kwestionowana regulacja stanowi – wewnątrznie niespójną w świetle innych przepisów przejściowych – ingerencję w gwarantowaną konstytucyjnie niezależność Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ustalania porządku rozpatrywania spraw, polegającą na ograniczeniu możliwości dokonywania przez Trybunał zmian w kolejności wyrokowania (np. w zależności od wagi rozpatrywanego problemu konstytucyjnego). Wymusza również nieuzasadniony pośpiech w ramach działalności orzeczniczej TK, co zagraża rzetelności jego funkcjonowania. Nagromadzenie koniecznych do rozpatrzenia w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. spraw z lat poprzednich uniemożliwi kontrolę konstytucyjności prawa stanowionego w tym okresie, co jest istotnym zagrożeniem dla sprawnego i rzetelnego wykonywania ustrojowych funkcji Trybunału (również w kolejnych latach), a w konsekwencji – dla prawidłowego funkcjonowania przewidzianych w Konstytucji mechanizmów ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Artykuł 83 ust. 2 tworzy więc regulację dysfunkcyjną w stopniu uniemożliwiającym realizowanie przez TK jego konstytucyjnie określonych zadań.

1.1.12. Zarzut niezgodności art. 84 ustawy o TK z 2016 r. z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych

z art. 2, art. 173 w związku z art. 10, z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 oraz art. 195 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Obligatoryjne zawieszenie postępowania na okres 6 miesięcy w celu dostosowania wniosków złożonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r. do wymogów wynikających z jej przepisów pod rygorem umorzenia postępowania stanowi niedopuszczalne ograniczenie konstytucyjnego prawa do inicjowania postępowania przed Trybunałem, przysługującego podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji. Analizowana regulacja bazuje na pozbawionym racjonalnego uzasadnienia założeniu, że: po pierwsze – wszystkie złożone w tym trybie wnioski o kontrolę konstytucyjności prawa dotknięte są brakami wymagającymi uzupełnienia oraz po drugie – że do ich uzupełnienia konieczne jest zapewnienie wnioskodawcom długiego 6-miesięcznego terminu, a także, że do wniosków tych nie powinno się stosować przepisów dotychczasowych. Termin ten w połączeniu z liczbą spraw objętych dyspozycją art. 84 ust. 1, doprowadzi do istotnego obniżenia efektywności rozpatrywania wniosków przez Trybunał i wpłynie negatywnie na możliwość prawidłowego, płynnego wykonywania jego ustrojowych zadań. Okres spoczywania wniosków należy również uznać za nieproporcjonalnie długi, bez możliwości podjęcia zawieszono postępowania w razie wcześniejszego uzupełnienia ewentualnych braków przez wnioskodawcę.

Regulacja ta stanowi niedozwoloną, w świetle konstytucyjnych standardów niezależności Trybunału i niezawisłości sędziów (art. 173 w związku z art. 10, art. 195 ust. 1 Konstytucji), ingerencję ustawodawcy w działalność orzeczniczą Trybunału. Tylko skład orzekający wyznaczony do rozpoznania sprawy może każdorazowo ocenić czy dany wniosek dotknięty jest brakami wymagającymi uzupełnienia na podstawie analizy treści wniosku oraz materiału dowodowego zgromadzonego w danej sprawie.

Art. 84 narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, nakazuje bowiem stosować nowo ustanawiane wymogi do wniosków prawidłowo wniesionych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów – stąd należy także wywieść wniosek o naruszeniu zasady prawidłowej legislacji. W momencie składania wniosków wymogi te nie były – i nie mogły być – znane podmiotom inicjującym postępowania. Każde postępowanie zainicjowane wnioskiem będzie podlegać obligatoryjnemu przedłużeniu co najmniej o 6-miesięczny okres zawieszenia, a moment wydania rozstrzygnięcia zostanie opóźniony w czasie ze względów nieznajdujących uzasadnienia w jakichkolwiek wartościach, normach lub zasadach konstytucyjnych. Niektóre sprawy wszczęte prawidłowo na gruncie obowiązującej ustawy

o TK zostaną obligatoryjnie umorzone na podstawie art. 84 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. Zastosowanie tak daleko idącej, dotkliwej dla obywateli oraz ich organizacji sankcji nie znajduje uzasadnienia w wartościach, normach i zasadach konstytucyjnych (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Stanowi wręcz przejaw procesowej „represji” wobec obywateli i ich organizacji korzystających ze środków ochrony ich konstytucyjnych wolności i praw.

1.1.13. Zarzut niezgodności art. 89 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji

Art. 89 jest niezgodny zarówno z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, jak i zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ustawodawca kreując taką regulację, wyraźnie przekroczył – określoną konstytucyjnie – rolę ustrojową, wkraczając głęboko w obszar zastrzeżony w państwie prawnym dla władzy sądowniczej. Zasada podziału władzy oraz standardy parlamentarno-gabinetowego systemu rządów nie przewidują możliwości orzekania przez parlament o tym, czy i ewentualnie, które orzeczenia Trybunału zostały wydane z naruszeniem prawa.

Podobnie jak – w szczególności wobec jednoznacznego brzmienia art. 190 ust. 2 Konstytucji – nie przewidują możliwości wybiórczego niepublikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Cel prawodawcy jest bowiem czytelny – art. 89 ma stworzyć podstawy dla sankcjonowania odmowy publikacji wyroku o sygn. K 47/15, dotyczącego ustawy o TK z 2015 r. Cel kwestionowanej regulacji wskazuje jednoznacznie, że jest ona podszyta głębokim brakiem szacunku dla standardów państwa prawnego. Ze względu na pominięcie obowiązku publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15) w sprawie oceny konstytucyjności nowelizacji ustawy o TK z 2015 r., kwestionowany przepis należy uznać za oczywiście sprzeczny z art. 190 ust. 1 i 2 oraz art. 10 i art. 173 Konstytucji.

1.1.14. Zarzut niezgodności art. 90 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 7, art. 10, art. 173 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Z wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15 oraz z 9 grudnia 2015 r. o sygn. K 35/15, jednoznacznie wynika, że trzech sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji zostało powołanych prawidłowo, zaś wybór trzech kolejnych – powołanych na te miejsca przez Sejm VIII kadencji na podstawie uznanego za niekonstytucyjny art. 137a ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę

z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) – jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji. Na mocy wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które są ostateczne i którym przysługuje moc powszechnie obowiązująca (art. 190 ust. 1 Konstytucji), stwierdzono zatem, że sędziowie, o których mowa w art. 90 powołani zostali z naruszeniem Konstytucji. Nałożenie przez ustawodawcę na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego obowiązku włączenia ich do składów orzekających i przydzielenia im spraw jest zatem zobowiązaniem do działania z naruszeniem prawa, wbrew wywodzonym z art. 2 i art. 7 Konstytucji zasadom legalizmu (wymóg działania na podstawie prawa) i praworządności (wymóg przestrzegania prawa).

Znamiona działania naruszającego art. 2 i art. 7 Konstytucji nosi również sam fakt nałożenia tego obowiązku na Prezesa TK przez ustawodawcę. Kwestionowany przepis stanowi w istocie próbę usankcjonowania przez ustawodawcę stanu niezgodności z Konstytucją, wywołanego przez powołanie przez Sejm VIII kadencji trzech „nadliczbowych” sędziów Trybunału na miejsca uprzednio już prawidłowo obsadzone przez Sejm VII kadencji oraz próbę ustawowego przypisania aktowi ślubowania złożonego przez nich wobec Prezydenta (a pośrednio – również odmowy jego przyjęcia od sędziów prawidłowo wybranych) znaczenia sprzecznego z dyspozycją art. 194 ust. 1 Konstytucji. O powołaniu sędziego TK – o czym literalnie przesądza art. 194 ust. 1 Konstytucji, jak i TK w swoim orzecznictwie (wyroki o sygn. K 34/15, K 35/15, K 47/15) – decyduje moment jego wyboru przez Sejm, nie zaś moment złożenia ślubowania przed Prezydentem. Kwestionowana regulacja stanowi także nadmierną ingerencję władzy ustawodawczej w niezależność władzy sądowniczej, co uzasadnia postawienie zarzutu naruszenia art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

1.1.15. Zarzut niezgodności art. 92 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 Konstytucji.

14-dniowy okres *vacatio legis* ustanawiany w art. 92 – ze względu na zakres wprowadzanych zmian oraz fakt, że ustawa stanowi nową regulację i zastępuje obowiązującą dotychczas ustawę o TK z 2015 r. – należy uznać za stanowczo zbyt krótki z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad prawidłowej legislacji i odpowiedniej *vacatio legis*.

Istotą nakazu dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego jest wymóg stworzenia zainteresowanym podmiotom możliwości przystosowania się do nowej sytuacji prawnej wykreowanej przez zmieniane przepisy. O tym, co w przypadku danej regulacji kryje się pod wymogiem „odpowiedniości” decyduje kontekst konkretnego przypadku, jednak co do zasady ustawodawca powinien uwzględniać treść nowych przepisów oraz

stopień ich ingerencji w sytuację prawną ich adresatów. Ilekroć wprowadzane przez ustawodawcę zmiany wymagają przygotowania się do prawidłowej realizacji nowych obowiązków, okres *vacatio legis* powinien być odpowiednio – a więc proporcjonalnie do głębokości i zakresu dokonywanych zmian – długi. Z punktu widzenia adresatów kwestionowanych przepisów, w tym z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, 14-dniowy okres dostosowawczy nie spełnia wymogów wynikających z art. 2 Konstytucji.

1.1.16. Skutki wyroku TK w niniejszej sprawie.

W ocenie wnioskodawcy skutki wyroku przedstawiają się następująco:

a) w przypadku uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny zarzutów składających się na pkt 1 *petitum* wniosku (ocena całej ustawy o TK z 2016 r.), zakładając wydanie wyroku w okresie *vacatio legis* kwestionowanej ustawy, ustawa o TK z 2016 r. nie wejdzie w życie, a po wydaniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny będzie mógł prowadzić działalność orzeczniczą w oparciu o przepisy Konstytucji oraz ustawy o TK z 2015 r. (w brzmieniu uwzględniającym nowelizacje oraz wyroki TK w sprawach o sygn. K 34/15, K 35/15 i K 47/15),

b) w przypadku uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny zarzutów składających się na pkt 2 i następne *petitum* wniosku (poszczególne, zakwestionowane przepisy), zakładając wydanie wyroku w okresie *vacatio legis* kwestionowanej ustawy, ustawa o TK z 2016 r. weszłaby w życie, ale jej treść normatywna, po stwierdzeniu niekonstytucyjności przepisów wskazanych w niniejszym wniosku, w istocie odpowiadałaby regulacji ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.),

c) jeżeli wyrok Trybunału Konstytucyjnego zostałby wydany po upływie okresu *vacatio legis* ustawy o TK z 2016, ustawa ta weszłaby w życie i cieszyłaby się domniemaniem konstytucyjności prawa. Zakwestionowane przepisy ustawy o TK z 2016 r. nie powinny jednak stawać się podstawą orzeczenia w niniejszej sprawie. Powszechnie obowiązujące domniemanie konstytucyjności nie wiąże bowiem TK w zakresie dotyczącym przepisów poddanych procesowi kontroli konstytucyjności prawa. Z tego względu zawarty został wniosek, aby Trybunał Konstytucyjny – działając na podstawie art. 188 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji – rozpoznał niniejszy wniosek w oparciu o bezpośrednio stosowane przepisy Konstytucji, z pominięciem zaskarżonych przepisów ustawy o TK z 2016 r. Ich uwzględnienie, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów proceduralnych oraz przejściowych, uniemożliwiłoby

bowiem dokonanie kontroli konstytucyjności ustawy o TK z 2016 r., a tym samym realizacji konstytucyjnych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Art. 197 Konstytucji stanowi, że organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Jednak w sytuacji, gdy delegacja ta realizowana jest przez ustawodawcę w sposób uniemożliwiający sprawne i rzetelne działanie, Trybunał Konstytucyjny – działając na podstawie art. 188 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji – może orzec z pominięciem wątpliwych przepisów, kierując się obowiązkiem ochrony podstawowych zasad i norm Konstytucji.

2. Druga grupa posłów we wniosku z 2 sierpnia 2016 r. (sygn. K 40/16) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o niezwłoczne, jeszcze w okresie trwania *vacatio legis* ustawy, stwierdzenie, że:

– art. 6 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja),

– art. 6 ust. 7 oraz art. 90 ustawy o TK z 2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji,

– art. 16 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 oraz art. 10 Konstytucji,

– art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

– art. 26 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

– art. 26 ust. 3 w związku z art. 38 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

– art. 30 ust. 5 w związku z art. 61 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji,

– art. 61 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

– art. 68 ust. 5-7 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

– art. 83, art. 84 oraz art. 85 ustawy o TK z 2016 r. są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji,

– art. 89 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto grupa posłów wniosła:

1) o stwierdzenie niezgodności zakwestionowanych przepisów w okresie *vacatio legis* ustawy o TK z 2016 r.;

2) gdyby rozpoznanie wniosku miało miejsce już po okresie *vacatio legis* ustawy o TK z 2016 r. – o rozpoznanie wniosku na podstawie norm Konstytucji, albowiem z mocy art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji.

2.1. Tytułem uzasadnienia sformułowanych we wniosku zarzutów wnioskodawca przedstawił następującą argumentację.

2.1.1. Zarzut niezgodności art. 6 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r. z art. 45 ust. 1, art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

Art. 6 ust. 5 uzależnia podjęcie działań przez sędziego TK od złożenia ślubowania przed Prezydentem. Ustawodawca w nowych regulacjach nie przewidział sytuacji, kiedy Prezydent nie umożliwi sędziemu TK złożenia ślubowania, a sędzia ten nie może przystąpić do wykonywania swoich obowiązków. Stosowanie przepisów w zaskarżonym zakresie będzie prowadziło do dezorganizacji funkcjonowania TK, a przez to godzi w gwarancję obywateli do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Art. 6 ust. 5 nie gwarantuje jednostce prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Art. 194 ust. 1 Konstytucji określa w sposób sztywny liczbę sędziów TK. Przepis ten stwierdza, że TK składa się z 15 sędziów. Normowanie tej kwestii na poziomie konstytucyjnym oddala od ustawodawcy zwykłego pokusę manewrowania liczbą sędziów Trybunału. Brzmienie art. 6 ust. 5 nakazuje złożenie przez sędziego TK ślubowania wobec Prezydenta, zaś zgodnie z art. 6 ust. 7 złożenie ślubowania warunkuje podjęcie czynności przez danego sędziego w Trybunale. Oznacza to, że brak zaprzysiężenia sędziego TK przez Prezydenta uniemożliwi rozpoczęcie wykonywania zadań przez sędziego. Tym samym, Prezydent, poprzez swobodę decyzyjną w zakresie odbierania ślubowania od nowo wybranych sędziów, przejmuje konstytucyjną kompetencję Sejmu do wyboru składu TK. Odmowa zaprzysiężenia sędziego lub celowe odwołanie złożenia ślubowania bezpośrednio wpłynie na możliwość sprawowania mandatu przez nowego sędziego Trybunału, a tym samym na skład TK. Regulacje te zaprzeczają gwarancji wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Zasada monopolu Sejmu w obsadzaniu stanowisk sędziów konstytucyjnych kontrastuje z procedurą wyboru sędziów „sądowych”, całkowicie pozostawioną poza wpływem parlamentu. Podporządkowanie sprawowania funkcji sędziów Trybunału Konstytucyjnego złożeniu ślubowania wobec Prezydenta stanowi o nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej w niezależną i odrębną władzę sądowniczą.

Odmowa złożenia ślubowania uniemożliwia podjęcie obowiązków sędziego Trybunału. Kwestia możliwości odmowy przyjęcia ślubowania przez Prezydenta była przedmiotem wyroku TK w sprawie o sygn. K 34/15. Przyjęcie ślubowania od nowo wybranego sędziego jest obowiązkiem Prezydenta. Złożenie ślubowania przez sędziego Trybunału to czynność o charakterze wyłącznie ceremonialnym. Czynność ta wieńczy proces wyboru kandydata i powinna zależeć wyłącznie od nowo wybranego sędziego. Konstytucja nie przewiduje możliwości odmowy przyjęcia ślubowania od nowo wybranego sędziego TK.

Art. 6 ust. 5 stanowi o obowiązku złożenia ślubowania sędziów TK wobec Prezydenta RP i nie przewiduje alternatywy w przypadku odmowy przyjęcia ślubowania, co stanowi rażące naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Ochrona niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów, prawo do rzetelnego procesu, jak też właściwe gwarancje proceduralne związane z postępowaniem przed Trybunałem, umożliwiające rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, są fundamentem ochrony praw człowieka w polskim systemie prawnym, co uzasadnia zarzut niezgodności art. 6 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r. z art. 6 ust. 1 Konwencji.

2.1.2. Zarzut niezgodności art. 6 ust. 7 oraz art. 90 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji.

Art. 6 ust. 7 stanowi, że sędzia po złożeniu ślubowania wobec Prezydenta stawia się w Trybunale Konstytucyjnym, w celu podjęcia obowiązków. Prezes TK jest zmuszony przydzielić mu sprawy i stworzyć warunki umożliwiające wypełnienie obowiązków sędziego. Tożsama regulacja została określona w przepisie przejściowym – art. 90. Sędziów Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta, a do dnia wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. nie podjęli obowiązków sędziego, z dniem jej wejścia w życie Prezes Trybunału włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy, co znaczy, że ustawodawca nakłada na Prezesa TK obowiązek dopuszczenia do orzekania 3 sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r.

Zakwestionowane przepisy naruszają art. 2 Konstytucji i wynikające z niego zasady: zaufania obywateli do państwa, praworządności i przyzwoitej legislacji. Ustawodawca, stanowiąc przepisy prawa, musi pamiętać, by wynikały z nich normy prawne, tj. reguły, które określonym adresatom nakazują albo zakazują, by w określonych okolicznościach postąpili w określony sposób. Normami prawnymi są takie normy postępowania, które są generalne i zarazem abstrakcyjne. Norma generalna nie może odnosić się do przewidzianych z góry przez prawodawcę, określonych okoliczności i konkretnych, oznaczalnych z imienia i nazwiska albo z nazwy, adresatów. Art. 6 ust. 7 oraz art. 90 zawierają normy o charakterze indywidualnym, odnoszące się do okoliczności dopuszczenia przez Prezesa TK do orzekania 3 konkretnych sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r. Art. 90 dotyczy sprawy indywidualnej i jest wynikiem aktualnej sytuacji politycznej w Polsce. Z kolei art. 6 ust. 7 zostanie skonsumowany w ciągu kilku dni od dnia wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. poprzez dopuszczenie przez Prezesa TK do orzekania sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r. Art. 6 ust. 7 odnosi się także do oczekujących na złożenie ślubowania sędziów Trybunału, których kadencja rozpoczęła się 7 listopada 2015 r.

Kryteria ustawowe wskazane w art. 6 ust. 7 i art. 90 dotyczące *de facto* zależności działań Prezesa TK od decyzji Prezydenta nie gwarantują rzeczywistej niezależności politycznej kandydata oraz autonomiczności władzy sądowniczej. Z art. 6 ust. 5 wynika, że osoba wybrana na stanowisko sędziego TK składa przed Prezydentem ślubowanie, a następnie Prezes TK może sędziemu przydzielić sprawy. Kwestie organizacyjne Trybunału należą do jego wyłącznej kompetencji, wobec czego przyznawanie organom spoza Trybunału możliwości ingerowania w działania TK stanowi nieuzasadnione rozszerzenie ich kompetencji. Nowe rozwiązanie ma charakter indywidualno-konkretny, a nie generalno-abstrakcyjny. Nowe zasady przydzielania obowiązków sędziom TK uzależniają i warunkują od czynności Prezydenta działania Prezesa TK. Takie rozwiązanie, mające wpływ na autonomiczność władzy sądowniczej, przeczy zasadzie praworządności (art. 2 Konstytucji).

Zasada trójpodziału władzy oznacza, że ani legislatura, ani egzekutywa nie mogą wpływać na realizowanie przez Trybunały ich funkcji. Wynika to z przyjętej w Konstytucji, niejako dodatkowo wobec art. 10, zasady odrębności i niezależności sądów i Trybunałów „od innych władz” (art. 173 Konstytucji). Określenie w art. 6 ust. 7 i art. 90, że Prezes TK musi nowo wybranemu sędziemu przydzielić sprawy do rozpoznania,

ingeruje w niezależność Trybunału. Przepis ten pozwala na nadmierną ingerencję władzy ustawodawczej w funkcjonowanie Trybunału.

2.1.3 Zarzut niezgodności art. 16 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 i art. 10 Konstytucji.

Z art. 16 ust. 1 wynika, że Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent spośród trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne. Dotychczasowe ustawy o TK (z 1997 r. i 2015 r.) przewidywały, że Zgromadzenie Ogólne przedstawiało Prezydentowi po dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK. Tak też jest przypadku kandydatów na stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego. Konstytucja przewiduje również analogiczne procedury wyboru na stanowiska Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3) oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185) przez Prezydent spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenia Ogólne. Zgromadzenia każdego z tych sądów dokonywały wyboru dwóch kandydatów.

Określanie zasad wyboru kandydatów do organów sądów i Trybunałów wymaga wzięcia pod uwagę liczebności sędziów orzekających w danym sądzie. Ilość kandydatów powinna być proporcjonalna do ogólnej liczby sędziów w sądzie i trybunale. Po trzech kandydatów na stanowisko Prezesa TK i Wiceprezesa TK powoduje, że Prezydent dokona wyboru organów TK spośród kandydatów stanowiących prawie połowę (40% całego składu sędziowskiego) składu TK. Niedopuszczalnym jest stworzenie sytuacji, w której poszerzenie dopuszczalnej liczby kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa TK oznaczałoby faktyczne przekazanie Prezydentowi całościowego i samodzielniego rozstrzygnięcia w kwestii obsady tych funkcji.

Na tle art. 194 ust. 2 Konstytucji przyznanie Prezydentowi prerogatywy powołania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie może być rozumiane jako przyznanie Prezydentowi całkowitej swobody decydowania o obsadzie tych stanowisk (por. wyrok o sygn. K 34/15). Proponowane rozwiązanie w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencje Prezydenta w zakresie wyboru Prezesa i Wiceprezesa TK, co przeczy zasadzie praworządności wywodzonej z art. 2 Konstytucji. W praktyce Prezydent ma nieograniczoną swobodę w obsadzaniu stanowisk w organach TK. To z kolei narusza art. 10 Konstytucji statuujący zasadę trójpodziału władzy, będącą immanentnym elementem demokratycznego państwa prawa. Nowe przepisy dają więc

Prezydentowi także realny wpływ na działalność i strukturę organizacyjną TK. Zaskarżona regulacja nie gwarantuje ustanowionej w Konstytucji niezależności władzy sądowniczej.

2.1.4. Zarzut niezgodności art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 Konstytucji.

Art. 26 ust. 1 enumeratywnie wymienia sprawy, w których Trybunał będzie orzekał w pełnym składzie. Zastrzeżenia konstytucyjne budzi art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. e, dotyczący orzekania o zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawa o TK jest takim samym aktem normatywnym jak inne ustawy regulujące zasady działania sądów powszechnych, sądów administracyjnych czy samorządów terytorialnych. Te będą oceniane przez składy 5-osobowe (art. 26 ust. 1 pkt 2 lit. a). Dlatego rozwiązanie przyjęte w art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. e budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji i zasad demokratycznego państwa prawa oraz racjonalnego tworzenia prawa. Narusza także zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności.

Ustawodawca, nadużywając kompetencji do stanowienia prawa, uprzywilejowuje regulację dotyczącą zasad działania TK. Stawia przepisy ustawy o TK ponad innymi aktami normatywnymi, również regulującymi funkcjonowanie sądów i organów państwa. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie różni się od innych ustaw w hierarchii źródeł prawa. Akt ten nie reguluje kwestii bardziej istotnych od innych regulowanych na poziomie ustawowym, wobec czego niezasadne jest traktowanie jej w sposób odmienny od innych aktów normatywnych mających taką sianą moc prawną i pozycję w hierarchii źródeł prawa.

2.1.5. Zarzut niezgodności art. 26 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 Konstytucji.

W art. 26 ust. 2 ustawodawca określił minimalną liczbę sędziów – co najmniej 11, która będzie stanowiła pełny skład orzeczniczy TK. Przepis ten jest niezgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego określonymi w art. 2 Konstytucji, tj. zasadą zaufania obywateli do państwa i zasadą proporcjonalności.

Zawarte w tym przepisie wyrażenie „co najmniej” wskazuje, że sędziów w tym składzie może być więcej niż jedenastu. Kształtowanie pełnego składu orzekającego na poziomie jedenastu lub więcej sędziów przekracza liczbę 2/3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Co prawda, w stosunku do poprzedniej regulacji wprowadzonej na mocy nowelizacji z grudnia 2015 r. liczba ta uległa zmniejszeniu (z 13 sędziów), jednakże w dalszym ciągu jest ona zbyt duża. Niezgodne ze stanem faktycznym określenie

w uzasadnieniu projektu ustawy, że wskazana liczba określająca pełny skład TK, stanowi 2/3 ogólnej liczby sędziów TK, wprowadza w błąd, co podważa zaufanie obywateli do organów państwa.

Ingerencja prawodawcy jest nadmierna. Nawet jeśli uznać, że władza ustawodawcza jest legitymowana do przyjmowania tego typu regulacji, jak zawarta w zaskarżonym art. 26 ust. 2 ustawy, to, zgodnie z zasadą proporcjonalności, jej przyjęcie byłoby dopuszczalne tylko w razie stwierdzenia niezbędności tej regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. Jakkolwiek za zasadne należy uznać wprowadzenie liczby określającej pełny skład orzekający, to liczba sędziów, którzy będą rozpatrywać sprawy przeznaczone dla pełnego składu, musi być dostosowana do ogólnej liczby sędziów TK. Rozpoznanie spraw określonych jako ważne, przeznaczone do rozpatrzenia przez pełny skład TK nie może być blokowane i odraczane, ze względu na niemożność zebrania się ustawowej liczby sędziów. Określenie, że pełny skład Trybunału wynosi jedenastu lub więcej sędziów, jest regulacją niespełniającą warunku zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami.

2.1.6. Zarzut niezgodności art. 26 ust. 3 w związku z art. 38 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 Konstytucji.

Art. 26 ust. 3 powieli rozwiązania wprowadzone na mocy nowelizacji ustawy o TK z 22 grudnia 2015 r. uznanej wyrokiem TK o sygn. K 47/15 za niekonstytucyjną.

Przepis ten określa zasadę wyznaczania sędziów do składu orzekającego (wyznacza ich Prezes TK, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, spośród wszystkich sędziów Trybunału, według kolejności alfabetycznej, uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału). Zgodnie z art. 38 ust. 3 terminy rozpraw, na których rozpatrywane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do TK. Unormowanie kwestii kolejności rozstrzygania spraw w sposób uznany już uprzednio za niekonstytucyjny nie może budzić żadnych wątpliwości co do niekonstytucyjności tego rozwiązania. Próba ponownego wprowadzenia do porządku prawnego przepisów uznanych przez TK za niekonstytucyjne świadczyć może o ignorowaniu orzeczeń TK. Zastosowanie rozwiązania prawnego ustalającego wyznaczanie rozpraw według kolejności wpływu spraw do TK nie spełnia wymogów racjonalności i funkcjonalności oraz nie uwzględnia stopnia złożoności i zawichości spraw wnoszonych przed TK. Rozwiązanie takie może również negatywnie wpłynąć na sprawność działania TK.

Zaskarżony przepis narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2.1.7. Zarzut niezgodności art. 30 ust. 5 w związku z art. 61 ust. 6 (pomyłkowo oznaczony we wniosku jako ust. 1) ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji.

Zgodnie z art. 30 ust. 5 w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie uczestniczy Prokurator Generalny lub jego zastępca. Nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, chyba że z przepisów ustawy wynika obowiązek Prokuratora Generalnego uczestniczenia w rozprawie (art. 61 ust. 6). Prokurator obligatoryjnie uczestniczy w sprawie, której przedmiot wymaga rozpoznawania jej w pełnym składzie (art. 30 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r.) lub w sprawie dotyczącej czasowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta (art. 29 ustawy o TK z 2016 r.).

W przypadku niestawiennictwa Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy na rozprawie rozpatrywanej w pełnym składzie, Trybunał zobowiązany jest rozprawę odroczyć. Takie rozwiązanie ma charakter obstrukcyjny w stosunku do działalności orzeczniczej Trybunału. Prokurator Generalny, nie stawiając się na rozprawie, na której jego obecności jest obowiązkowa, może blokować działalność TK. Stosowanie regulacji ustawowej doprowadzi do sytuacji, że absencja Prokuratora Generalnego lub Prokuratora Krajowego na rozprawie przed TK pozbawi wnioskodawcę możliwości rozpoznania jego sprawy. Takie rozwiązanie przeczy zasadom właściwym dla demokratycznego państwa prawa, określonym w art. 2 Konstytucji.

Odrębność władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) należy rozważać w kontekście jej art. 10, statuującego zasadę trójpodziału władz. Zgodnie z tą zasadą, podział władzy w państwie powinien opierać się na równowadze trzech władz. Równowaga w tym kontekście polega na współpracy, uzupełnianiu się, ale też kontroli i hamowaniu się nawzajem. Z konstytucyjnych gwarancji dotyczących władzy sądowniczej należy wysnuć wniosek, że dopuszczalna jest wyłącznie ingerencja organów innych władz w pozaorzeczniczą sferę działalności sądów.

Biorąc pod uwagę fakt, że aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177; dalej: prawo o prokuraturze) łączy stanowisko Ministra Sprawiedliwości ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego (art. 1 § 2

prawa o prokuraturze), *de facto* na termin rozpatrzenia wniosku będzie miał wpływ przedstawiciel władzy wykonawczej i Prokuratora Generalnego. Tak skonstruowane przepisy nie gwarantują niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej. To powoduje niezgodność kwestionowanej regulacji w zakresie, w jakim uprawnia Ministra Sprawiedliwości do nadzoru nad działalnością Trybunału, z art. 10 i art. 173 oraz z art. 2 Konstytucji i zasadą demokratycznego państwa prawa.

2.1.8. Zarzut niezgodności art. 61 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W art. 61 ust. 1 wskazano, że rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 30 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie. Przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz zasadami: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz proporcjonalności. Granicę swobody tworzenia przepisów przez ustawodawcę określa zasada proporcjonalności.

Zaskarżony przepis warunkuje minimalny termin pomiędzy doręczeniem zawiadomienia, a terminem rozprawy. Ustawodawca wskazał, że termin ten wynosi co najmniej 30 dni. Nowe przepisy nie określają terminu maksymalnego, w jakim od zawiadomienia ma odbyć się rozprawa. Z powyższego wynika, że Trybunał będzie mógł bez ograniczeń ustawowych odraczać termin rozprawy. Analizowana regulacja przeczy zasadzie zaufania obywateli do państwa, ponieważ pozbawia wnioskodawcę pewności, co do terminu rozpoznania przez TK zainicjowanej sprawy. Ujednolicenie przez ustawodawcę terminu, w jakim, od doręczenia zawiadomienia, musi odbyć się rozprawa, jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności określoną w art. 2 Konstytucji. Różnorodność przedmiotowa spraw, w jakich orzeka TK, wskazuje, że taki sam 30-dniowy termin dla ich rozpoznania nie jest uzasadniony.

Art. 61 ust. 1 jest sprzeczny z art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu, prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki), albowiem w świetle rangi spraw rozpoznawanych przez TK, 30-dniowy termin na wyznaczenie rozprawy przez TK należy uznać za odległy. Jednocześnie ustawodawca bagatelizuje sytuacje, w których konieczne jest rozpoznanie sprawy w trybie pilnym. W szczególności dotyczy to może sytuacji, w której przedmiot sprawy i sytuacja polityczna czy społeczna będą wymagały podjęcia przez Trybunał czynności niezwłocznie.

2.1.9. Zarzut niezgodności art. 68 ust. 5-7 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

Art. 68 ust. 5-7 przewiduje instytucję wspólnego sprzeciwu czterech sędziów, wyrażoną w trakcie niejawnego narady sędziów przed wydaniem orzeczenia przez pełny skład Trybunału, jeśli sędziowie ci uznają, że zagadnienie ma szczególnie doniosły charakter ze względów ustrojowych lub ze względu na porządek publiczny i jeśli nie zgadzają się oni z kierunkiem rozstrzygnięcia.

Kwestionowane rozwiązanie stanowi kolejny instrument odwlekania w czasie rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Jego zastosowanie umożliwi odroczenie wydania wyroku przez Trybunał o 6 miesięcy, a nawet dłużej. Co niezwykle istotne, zastosowanie powyższego instrumentu zależy wyłącznie od dowolnego uznania przez co najmniej czterech sędziów, że rozstrzygane zagadnienie ma szczególnie doniosły charakter, w sytuacji, gdy sędziowie ci nie będą zgadzać się z kierunkiem rozstrzygnięcia. Powyższe stanowi o naruszeniu przez ustawodawcę art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji. Regulacja art. 68 ust. 5-7 zaprzecza gwarancjom wynikającym z tych fundamentalnych, z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa, aktów normatywnych.

Decyzję o odroczeniu narady w tym zakresie oparto na wysoce ocennej i nieprecyzyjnej przesłance, że zagadnienie ma „szczególnie doniosły charakter ze względów ustrojowych lub ze względu na porządek publiczny”. Nie jest przy tym jasne, dlaczego narada powinna być w tej sytuacji odroczone aż o 3 do 6 miesięcy. Ewentualna decyzja o zaistnieniu szczególnie doniosłego zagadnienia na gruncie rozpatrywanej przez Trybunał sprawy oraz o konieczności przełożenia narady powinna być podejmowana w głosowaniu przez cały orzekający skład sędziów w sprawie. Uregulowanie zawarte w zaskarżonych przepisach sprzyja wykorzystywaniu go, jako instrumentu „veta”, zwłaszcza, że art. 68 ust. 7 nie ogranicza możliwości dalszego przekładania narady o kolejne 3 miesiące w sytuacji, gdy trzecia narada nie przyniesie zgody w zakresie rozstrzygnięcia.

Zaskarżone przepisy naruszają również wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności. Zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli ma szczególne znaczenie w sferach, w których przejawia się władztwo państwa. Tu ustawodawca przekroczył dopuszczalne ramy intensywności ingerencji w porządek prawny. Przyjęte rozwiązanie nie sprzyja także zasadzie szybkości postępowania i nie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związane oraz nie zapewnia osiągnięcia zamierzonych przez ustawodawcę celów. Nadto, nie został spełniony warunek zachowania proporcji między efektami

wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla jednostek.

2.1.10. Zarzut niezgodności art. 83, art. 84 oraz art. 85 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji.

Zastosowane normy intertemporalne odbiegają od standardów demokratycznego państwa prawa, są więc niezgodne z art. 2 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy całkowicie zmieniają sytuację prawną uczestników postępowania, przede wszystkim zmieniając zasady postępowania, a także wymogi, które muszą zostać spełnione przez te podmioty. Naruszone zostały zasady proporcjonalności oraz nieretroaktywności przepisów prawa wyinterpretowane z art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do regulacji niedotyczących sfery praw i wolności jednostki, Trybunał Konstytucyjny wyprowadził zasadę proporcjonalności z art. 2 Konstytucji, w odróżnieniu od art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza enumeratywne przesłanki ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw.

Zarówno dopuszczalność uchwalenia kwestionowanych przepisów, jak też ich cele pozostają poza legitymowanym w demokratycznym państwie prawa zakresem działania władzy ustawodawczej a ingerencja prawodawcy w proces rozpatrywania już złożonych w oparciu o obowiązujące przepisy wniosków jest nadmierna i nieadekwatna do celu zmiany przepisów.

Zmiana polegająca na nieuzasadnionym przerwaniu procesu rozpatrywania wniosku nie jest chroniona Konstytucją. Spośród wszystkich dostępnych możliwości ustawodawca wybrał rozwiązanie radykalne. W rozważanym przypadku skutki związane z zastosowaniem art. 83-85 są nadmierne, co prowadzi do wniosku o nieracjonalności i nieproporcjonalności (naruszenie art. 2 Konstytucji) skorzystania przez ustawodawcę z przyznanej mu „swobody” regulacyjnej.

Kolejną zasadą wywodzoną z opisywanego wzorca kontroli konstytucyjności (art. 2 Konstytucji) jest zasada nieretroaktywności przepisów prawa (*lex retro non agit*). Ustawa o TK z 2016 r. w zaskarżonym zakresie przewiduje stosowanie przepisów nią objętych do już złożonych wniosków. Sprawy przedłożone TK do rozpoznania będą zawieszane na 6 miesięcy. Tym samym zasada nieretroaktywności przepisów prawa została w tej ustawie naruszona w sposób drastyczny i nieuzasadniony, przede wszystkim względu na brak powodów dla uchwalenia analizowanej regulacji. Wskazana argumentacja, uzasadniająca konieczność zmiany przepisów, tj. ujednoczenia wymogów dotyczących wniosków i usprawnienia procedowania przed TK, nie służy ważniejszym

wartościom, aniżeli zakaz retroakcji zapewniający również ochronę praw nabytych i bezpieczeństwo prawne.

Z rocznego terminu wyznaczonego na rozpoznanie sprawy – w zakresie wniosków złożonych przed wejściem w życie nowych przepisów – wyodrębnione zostały wnioski złożone przez organy konstytucyjne. Termin rozpoznania wniosków złożonych przez organy wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji nie został w ustawie o TK z 2016 r. określony. W świetle powyższego wskazane przepisy są niezgodne z art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji. Przepisy przejściowe naruszają konstytucyjne prawa podmiotów do niezwłocznego rozpoznania złożonego wniosku, według porządku prawnego istniejącego w dniu zainicjowania sprawy przed TK.

Zakwestionowane przepisy naruszają zasadę nieretroaktywności przepisów prawa wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego w sposób nadmierny i nieuprawniony. Przepisy intertemporalne są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie gwarantują wnioskodawcy rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

2.1.11. Zarzut niezgodności art. 89 ustawy o TK z 2016 r. z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

W art. 89 przewidziano, że „w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy ogłasza się rozstrzygnięcia Trybunału wydane przed dniem 20 lipca 2016 r. z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z wyjątkiem rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”. Takie brzmienie przepisu jest absolutnie niedopuszczalne ze względu na gwarancje z art. 190 ust. 2 Konstytucji zdanie pierwsze, że „[o]rzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony”. Przepis Konstytucji jest jasny i precyzyjny, więc jakakolwiek interpretacja bądź wykładnia, z której nie wynika obowiązek natychmiastowej publikacji orzeczeń TK, będzie obarczona błędem. Co więcej, przepis ten pełni również funkcję gwarancyjną, dającą pewność, że przepisy uznane przez TK za niezgodne z Konstytucją zostaną niezwłocznie wyeliminowane z obrotu prawnego. Od publikacji orzeczeń Trybunału ustrojodawca nie uczynił żadnego wyjątku. Co więcej, nie upoważnił żadnego innego organu państwa do recenzowania lub oceniania orzeczeń albo do weryfikowania, czy są one zgodne z ustawą o Trybunale, czy też nie. Wszystkie orzeczenia mają być ogłoszone, i co więcej – ma się to odbyć niezwłocznie.

Art. 89 znalazł się w przepisach przejściowych i stanowi dość nieudolną próbę zdjęcia odpowiedzialności z Prezesa Rady Ministrów za niepublikowanie wyroków

Trybunału poczynszy od 9 marca 2016 r. Ustawodawca arbitralnie i błędnie zakłada, że przed 20 lipca 2016 r. wszelkie rozstrzygnięcia Trybunału zostały wydane z naruszeniem przepisów ustawy o TK 2015 r. Co więcej, ustawodawca czyni wyjątek dla „rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”. Chodzi tutaj jednak tylko i wyłącznie o uchwaloną 22 grudnia 2015 r. nowelizację ustawy o TK z 2015 r., która w wyroku z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15) została uznana przez Trybunał za w całości niezgodną z Konstytucją. Ustawodawca wprowadził obowiązek niezwłocznego publikowania wszystkich orzeczeń TK podlegających publikacji, a odmowa publikacji stanowi delikt konstytucyjny.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 2 sierpnia 2016 r. (sygn. K 41/16) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

- ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 7, art. 112 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji,
- art. 16 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r., w części obejmującej słowo „trzech”, z art. 2, art. 10, art. 173, art. 194 ust. 2 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji,
- art. 38 ust. 3, 4 i 5 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 10 oraz art. 173 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,
- art. 61 ust. 6 ustawy o TK z 2016 r., w części obejmującej słowa „chyba, że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie”, z art. 10, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,
- art. 68 ust. 5-7 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,
- art. 80 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o TK z 2016 r. z art. 10 i art. 190 ust. 2 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,
- art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,
- art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 oraz art. 173 w związku z art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

– art. 84 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych,

– art. 89 ustawy o TK z 2016 r. z art. 7, art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji,

– art. 90 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 173 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji,

– art. 92 ustawy o TK z 2016 r. z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3.1. Uzasadniając sformułowane we wniosku zarzuty RPO przedstawił następującą argumentację:

3.1.1. Zarzut niegodności całej ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Do Sejmu skierowano projekty ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego: 2 grudnia 2015 r. – poselski projekt (druk nr 129), 10 lutego 2016 r. – poselski projekt (druk nr 568), 12 maja 2016 r. – obywatelski projekt (druk nr 550), 29 kwietnia 2016 r. – poselski projekt (druk nr 558) i 29 kwietnia 2016 r. – poselski projekt (druk nr 569).

I czytanie projektu zawartego w druku nr 568 nie odbyło się (7 czerwca 2016 r. projekt został skierowany do I czytania). W przypadku pozostałych projektów I czytania miały miejsce na posiedzeniach Sejmu – 17 grudnia 2015 r. (druk nr 129), 9 czerwca 2016 r. (druk nr 550), 10 czerwca 2016 r. (druk nr 558 i 569). Projekty ustaw zawarte w drukach nr 129, 550, 558 i 569 zostały skierowane po I-szych czytaniach do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu przedstawienia sprawozdania. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka podjęła uchwałę o wspólnym rozpatrzeniu tych projektów i 21 czerwca 2016 r. powołała Podkomisję nadzwyczajną do szczegółowego rozpatrzenia projektów. Projekt ustawy zawarty w druku nr 558 został uznany za „projekt bazowy” dla prac Podkomisji nadzwyczajnej, obradującej w dniach 21-24 czerwca 2016 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka po rozpatrzeniu sprawozdania Podkomisji nadzwyczajnej o obywatelskim projekcie ustawy o TK (druk nr 550), poselskim projekcie ustawy o TK (druk nr 558), poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o TK (druk nr 569) oraz poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o TK (druk nr 129) po rozpatrzeniu projektów na posiedzeniach w dniach 21 i 29 czerwca 2016 r. sporządziła wspólne sprawozdanie o projektach (druk nr 667).

W dniu 5 lipca 2016 r. miało miejsce II czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu, po którym – w związku ze zgłoszeniem poprawek i wniosków – projekt ustawy ponownie skierowano do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania. Tego samego dnia Marszałek Sejmu, w związku z wycofaniem przez wnioskodawców projektu ustawy z druku nr 550, zmienił decyzję Sejmu i skierował projekty ustaw z druków nr 129, 558 i 569 do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu podjęcia prac na nowo i przedstawienia sprawozdania w sprawie pozostałych III projektów ustaw. W regulaminie Sejmu trudno dostrzec podstawę prawną dla decyzji Marszałka umożliwiającej cofnięcie prac w trakcie II czytania do etapu prac w komisji sejmowej po I czytaniu (por. art. 47 Regulaminu Sejmu).

Sprawozdanie Komisji (druk nr 693) przedstawione zostało 6 lipca 2016 r. W tym samym dniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu odbyło się II czytanie projektu ustawy. Na posiedzeniu Sejmu 7 lipca 2016 r. miało miejsce III czytanie projektu ustawy i ustawa o TK została uchwalona. 11 lipca 2016 r. ustawę tę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. 21 lipca 2016 r. Senat – uchwała Senatu, druk sejmowy nr 755 – zgłosił poprawki do ustawy o TK. Uchwała Senatu została skierowana do sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka jeszcze w tym samym dniu. W sprawozdaniu Komisji z 21 lipca 2016 r. (druk nr 761) opowiedziano się za przyjęciem większości poprawek Senatu, z wyjątkiem jednej. 22 lipca 2016 r. Sejm przyjął senackie poprawki ustawy o TK (zgodne z drukiem nr 761). Uchwalona ustawa przesłana została Prezydentowi do podpisu. 30 lipca 2016 r. Prezydent podpisał ustawę. 1 sierpnia 2016 r. ustawa o TK została opublikowana w Dzienniku Ustaw pod poz. 1157.

Wątpliwości budzi już samo tempo prac legislacyjnych nad projektem ustawy dotyczącej konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Treść przepisów poddanych procedurze legislacyjnej dotyczy zagadnień natury ustrojowej. *Ratio legis* art. 123 ust. 1 Konstytucji odnoszącego się do Rady Ministrów powinno zostać wzięte pod uwagę także przy ocenie tempa prac nad poselskim projektem ustawy o TK. Intencją ustrojodawcy było bowiem, aby prace parlamentarne nad projektami ustaw dotyczących reguł fundamentalnych z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa były prowadzone w sposób zabezpieczający przed pochopnym uchwaleniem ustawy. Zestawienie dat prowadzi do wniosku, że w tym przypadku tempo prac legislacyjnych było sprzeczne z wyraźną intencją ustrojodawcy wyrażoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji i narażało na uszczerbek takie konstytucyjne wartości jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji, czy też zasada dialogu społecznego wynikająca z preambuły Konstytucji.

Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa zakłada, że prawo dotyczące podstaw funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego będzie stanowione po rozważeniu wszelkich racji, opozycji parlamentarnej i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz podmiotów powołanych z mocy obowiązującego prawa do przedstawiania swojego stanowiska w sprawie będącej przedmiotem projektowanej regulacji. Tylko w ten sposób można bowiem budować zaufanie do stanowionego prawa, które w przeciwnym razie staje się wyłącznie dyktatem większości, niepopartym racjonalnymi przesłankami stanowienia. Zasada dialogu społecznego i współdziałania władz zakłada z kolei, że końcowe decyzje prawodawcze zostaną poprzedzone dialogiem ze wszystkimi reprezentatywnymi uczestnikami życia społecznego, a więc, że zostaną poprzedzone wysłuchaniem ich zdania. Te reguły stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym zostały naruszone w toku uchwalania ustawy o TK z 2016 r.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Określenie „Sejm rozpatruje” znaczy, że w trakcie tych czytań Sejm bierze pod uwagę w trakcie tych czytań wszystkie reprezentatywne poglądy – po ich wysłuchaniu – dotyczące projektowanej materii ustawodawczej. Mimo zarzutów niezgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją zawartych w przekazanych Sejmowi stanowiskach: Rzecznika Praw Obywatelskich z 4 lipca 2016 r., Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa z 9 czerwca 2016 r., Naczelnej Rady Adwokackiej z 5 lipca 2016 r., Krajowej Izby Radców Prawnych z 3 czerwca 2016 r., Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2016 r., dwóch opinii Biura Analiz Sejmowych z 30 czerwca 2016 r., opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 4 lipca 2016 r., dokumencie przedstawionym przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego – Zespół Orzecznictwa i Studiów z 29 czerwca 2016 r., nie przeprowadzono pogłębionej dyskusji nad zastrzeżeniami do projektu zgłoszonymi przez wymienione podmioty. Na etapie senackich prac nad ustawą pogłębionej refleksji nie wywołały również zarzuty natury konstytucyjnej zawarte w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu (opinia do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym druk nr 242 z 13 lipca 2016 r.).

Rozpatrywana materia dotyczyła organu władzy sądowniczej, który nie podlega władzy ustawodawczej. Z art. 10 ust. 1 Konstytucji wynika, że urząd Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Równowaga jako cecha ustrojowa zakłada dialog pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy, nie zakłada natomiast dominacji jednego segmentu władzy nad drugim, ani jego dyktatu.

Szybkość postępowania ustawodawczego, nieuzasadniona żadnymi względami konstytucyjnymi, sprawiła, że projekt ustawy nie został poddany odpowiedniej merytorycznej analizie. Projektodawcy w ogóle nie podjęli merytorycznej debaty na temat uwag zawierających przecież najcięższe zarzuty, tj. zarzuty dotyczące niekonstytucyjności projektowanych rozwiązań. Ten sposób stanowienia prawa narusza nie tylko regulamin Sejmu, ale i rotę ślubowania poselskiego, według której poseł zobowiązany jest przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 104 ust. 2 Konstytucji).

Ustawa o TK z 2016 r., nawet jeśli przyjąć, że została przegłosowana w III czytaniach, jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji dlatego, że Sejm nie rozpatrzył go w tym znaczeniu, jakie nadaje mu ta norma konstytucyjna.

Marszałek Sejmu, w związku z wycofaniem projektu ustawy z druku nr 550, zmienił decyzję Sejmu o skierowaniu projektu do komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania i skierował projekty ustaw z druków nr 129, 558 i 569 do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu podjęcia prac na nowo i przedstawienia sprawozdania. Przyjęto wówczas, że projekty te poddane zostały już wcześniej I czytaniu, i rozpoczęto procedurę od rozpatrzenia projektu przez komisję po I czytaniu. Powstaje zatem uzasadniona wątpliwość, czy materialna zgodność projektów ustaw upoważnia władzę ustawodawczą do takich decyzji, pomijających wyraźną, nieprzewidującą wyjątków treść art. 119 ust. 1 Konstytucji. W tym kontekście argumenty o pospiesznym trybie rozpatrywania ustawy nabierają dodatkowej powagi.

Porządek obrad Sejmu, w tym porządek prac nad projektami ustaw, określa regulamin Sejmu. Uzasadnienie do projektu ustawy o TK nie spełnia warunków określonych w art. 34 ust. 2 pkt 1 i 2 regulaminu Sejmu, nie przedstawia bowiem rzeczywistego celu wprowadzenia ustawy, którym wcale nie jest potrzeba usprawnienia postępowania przed tym organem, lecz raczej ponownie chęć sparaliżowania jego działalności. Cel ten sam w sobie nie jest konstytucyjnie legitymowany.

Uzasadnienie narusza także art. 34 ust. 2 pkt 4 regulaminu Sejmu w zakresie, w jakim powinno przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, przez to, że stwierdzenia zawarte w tym uzasadnieniu projektu ustawy o TK z 2016 r. mijają się z rzeczywistym stanem rzeczy i przyczyniają do pogłębienia kryzysu konstytucyjnego w Polsce. Choć ustawa przywraca w znaczącej części znane rozwiązania ustawowe z 1997 r., to jednak – poprzez wprowadzenie niekonstytucyjnych rozwiązań dodatkowych – spowoduje przede wszystkim – jako skutek społeczny – wydłużenie czasu

oczekiwania obywateli na rozstrzygnięcia Trybunału. W uzasadnieniu ustawy deklaruje się, że wejście w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym co do zasady nie spowoduje dodatkowego obciążenia dla budżetu państwa. Określenie „co do zasady” jest oznaką świadomości projektodawców, że nowa ustawa o TK może wywołać niekorzystne skutki o charakterze gospodarczym, np. poprzez obniżenie wiarygodności finansowej Polski w związku z utrwaleniem stanu paraliżu sądownictwa konstytucyjnego, co przyczynia się do podważenia pewności prawnej w kraju. Nie sposób tych skutków zakwalifikować do kategorii pozytywnych skutków społecznych.

Art. 34 ust. 2 pkt 7 regulaminu Sejmu przewiduje, że uzasadnienie powinno zawierać również oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii. Oświadczenie takie zawarte jest w ostatnim zdaniu uzasadnienia ustawy, jednak nie odpowiada ono rzeczywistemu stanowi rzeczy. Analogiczne oświadczenie zawiera także wydana w trybie art. 34 ust. 9 regulaminu Sejmu opinia Biura Analiz Sejmowych. Tymczasem problematyka Trybunału Konstytucyjnego jest objęta prawem Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny, tak jak każdy inny sąd, jest uprawniony – na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Każda zmiana prawa, która w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy ustroju TK oraz statusu jego sędziów, ma znaczenie dla oceny tego, czy TK jest sądem w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i tym samym, czy jest uprawniony do występowania z pytaniem prejudycjalnym (por. wyrok o sygn. K 35/15).

Wskazane wyżej naruszenia pokazują, że zakwestionowana ustawa o TK z 2016 r. została uchwalona z mającym swój konstytucyjny wymiar naruszeniem porządku obrad Sejmu. Uzasadnia to zarzut, że ustawa ta jest niezgodna z art. 112 Konstytucji. Naruszenie procedury ustanawiania aktu normatywnego prowadzi także do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji).

3.1.2. Zarzut niezgodności art. 16 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r., w części obejmującej słowo „trzech” z art. 2, art. 10, art. 173, art. 194 ust. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Art. 194 ust. 2 Konstytucji stanowi, że Prezesa i Wiceprezesa TK powołuje Prezydent spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Kompetencja ta jest w ustawie zasadniczej jedną z prerogatyw prezydenckich (art. 144 ust. 3 pkt 21). W Konstytucji nie określono liczby kandydatów.

Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa (art. 197 Konstytucji). Ustawa jednak nie może w zakresie regulacji organizacji Trybunału wykroczać poza materię wyczerpująco uregulowaną w Konstytucji. W zakresie przedstawiania kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK art. 194 ust. 2 Konstytucji posługuje się zwrotem „kandydatów”, co wymaga doprecyzowania. Powstaje jednak zasadnicza wątpliwość, czy przedstawianie kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK wchodzi w zakres materii regulowanej ustawą. O ile uprawnienia Prezesa i Wiceprezesa TK z pewnością mogą być przedmiotem materii ustawowej, tworzonej na podstawie art. 197 Konstytucji, o tyle wkroczenie na tej podstawie władzy ustawodawczej w relacje pomiędzy Prezydentem a Zgromadzeniem Ogólnym, które stanowią przedmiot regulacji art. 194 ust. 2 Konstytucji, nie wydaje się mieć uzasadnienia.

Z zasady niezależności sądów i Trybunałów (odrębności i oddzielności od innych władz), określonej w art. 173 Konstytucji, wynika, że Trybunał powinien mieć swobodę ustalania liczby kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK przedstawianych Prezydentowi, zaś ustawodawca nie jest upoważniony do arbitralnego określenia dokładnej ich liczby (w przypadku art. 16 ust. 1 ustawy – „trzech”).

Takie wkroczenie władzy ustawodawczej w materię regulowaną konstytucyjnie i zastrzeżoną dla władzy sądowniczej stanowi także naruszenie art. 10 Konstytucji i pozostającej z nim w ścisłym związku zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Rozwiązanie ustawowe arbitralnie wyznaczające liczbę trzech kandydatów na stanowiska prezesowskie w Trybunale w istocie wydrąża treść konstytucyjnych gwarancji niezależności i odrębności Trybunału, zawartych w art. 173 Konstytucji, a także gwarancji niezawisłości sędziów Trybunału w sprawowaniu ich urzędu (art. 195 ust. 1 Konstytucji), przesuwając – w sposób konstytucyjnie nieakceptowalny – ciężar decyzji o wyborze Prezesa i Wiceprezesa TK w ręce organu egzekutywy Prezydenta.

3.1.3. Zarzut niezgodności art. 38 ust. 3, 4 i 5 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 10 i art. 173 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

Zaskarżony przepis wprowadza sformalizowany mechanizm automatycznego wyznaczania terminów rozpraw, na których mają być rozpatrywane wnioski, „według kolejności wpływu [*lege non distinguente* – wszystkich] spraw do Trybunału”. Przepis ten nie odnosi się natomiast do terminów rozstrzygnięcia innych spraw zawisłych przed Trybunałem. Wynikająca z preambuły Konstytucji zasada sprawności działania instytucji publicznych wymaga skonstruowania takich ram organizacyjnych i proceduralnych,

aby powierzone im zadania mogły być realizowane terminowo, bez nieuzasadnionej zwłoki, w sposób na tyle szybki, na ile jest to możliwe. Wymóg sprawności działania instytucji publicznych (Trybunału Konstytucyjnego) wyklucza również przyjmowanie rozwiązań, których celem samym w sobie jest spowolnienie owego działania bądź uzależnianie jego tempa od przypadkowych okoliczności.

Wprowadzenie wymogu wyznaczania terminów rozpraw, na których są rozpoznawane wnioski, według kolejności wpływu spraw oznacza uzależnienie tempa rozpatrywania sprawy przez Trybunał od okoliczności, które ze sprawą tą nie mają żadnego racjonalnego związku (por. wyrok o sygn. K 47/15).

Następcza kontrola konstytucyjności ustaw – w przeciwieństwie do kontroli prewencyjnej – często wymaga od Trybunału ustalenia praktyki stosowania dane ustawy przez sądy, co dodatkowo wydłuża czas rozpoznania sprawy. Co prawda, w ustawie wprowadzono wyjątki – w art. 38 ust. 4 i 5 – uwzględniające specyfikę niektórych spraw, nie zmienia to jednak oceny dotyczącej niekonstytucyjności zaskarżonego niniejszym wnioskiem przepisu. Tworzy on bowiem całość normatywną, która narusza ustawę zasadniczą.

Dodatkowo przepis ten jest niedopuszczalny także z punktu widzenia zasad niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od władzy ustawodawczej (art. 173 Konstytucji). Ustalanie tempa rozpatrywania poszczególnych spraw, w tym wyznaczanie terminów rozpraw, ściśle 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. Niezależność Trybunału wymaga bowiem zagwarantowania mu swobody orzekania przez wykluczenie wpływu innych organów nie tylko na treść jego orzeczeń, ale również na przebieg procedury ich wydawania.

Art. 38 ust. 3 oraz – w konsekwencji – także art. 38 ust. 4 i 5, określające wyjątki od zasady przyjętej w art. 38 ust. 3, są dysfunkcjonalne i arbitralne, a ponadto niedopuszczalne w świetle zasady niezależności Trybunału i jego odrębności od innych władz; są więc niezgodne z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych oraz z art. 2, art. 10 i art. 173 Konstytucji przez to, że, uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego.

3.1.4. Zarzut niezgodności art. 61 ust. 6 ustawy o TK z 2016 r., w części obejmującej słowa „chyba, że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie” z art. 10, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

Prokurator Generalny obligatoryjnie uczestniczy w sprawie, której przedmiot wymaga rozpoznawania jej w pełnym składzie (art. 30 ust. 5) lub w sprawie dotyczącej czasowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta (art. 29).

„Nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, chyba że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie” (art. 61 ust. 6). Takie sformułowanie tej regulacji dotyczącej Prokuratora Generalnego, art. 61 ust. 5 zdanie pierwsze, dające Trybunałowi możliwość, a nie obowiązek, odroczenia rozprawy („Trybunał może”) – w razie niestawiennictwa uczestników postępowania, których obecność na rozprawie jest obowiązkowa lub ich przedstawicieli – nie będzie miał zastosowania do Prokuratora Generalnego, jeśli z przepisów ustawy wynika obowiązek jego uczestnictwa w rozprawie. Z uwagi na stanowczą formę art. 30 ust. 5 („uczestniczy”) udział Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy jest obowiązkowy w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie. Zastosowania do Prokuratora Generalnego nie będzie miał także art. 61 ust. 7 ustawy, który stanowi, że „[n]iestawiennictwo innych uczestników postępowania nie wstrzymuje rozpoznania sprawy; w takim przypadku sędzia sprawozdawca przedstawia na rozprawie stanowisko nieobecnego uczestnika postępowania”. Tak więc ustawodawca w szczególny sposób ukształtował pozycję Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym jego udział w rozprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie.

Redakcja kwestionowanego przepisu prowadzi do wniosku, że nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie, w której jego udział jest obligatoryjny, może uniemożliwić merytoryczne rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia przez sąd konstytucyjny. To znaczy, że wykonywanie przez Trybunał jego konstytucyjnych obowiązków uzależnione jest od decyzji Prokuratora Generalnego. Mając na względzie to, że rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 30 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie, trudno sobie wyobrazić sytuację, że Prokurator Generalny lub jego zastępca nie bierze udziału w postępowaniu, o którym został co najmniej miesiąc wcześniej zawiadomiony,

z innych powodów niż świadoma decyzja mająca na celu uniemożliwienie normalnego działania sądu konstytucyjnego.

Art. 61 ust. 6 w części obejmującej słowa „chyba, że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie”, narusza wynikający z preambuły Konstytucji nakaz sprawnego działania instytucji publicznych i płynący z tego zakaz stanowienia takich przepisów, które realizację tej wartości będą utrudniać czy wręcz uniemożliwiać. Narusza też art. 10 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z niego równowagę władz, a także art. 173 Konstytucji i wynikający z niego zakaz nadawania innym segmentom władzy takich kompetencji, które będą wkraczać w odrębność i niezależność władzy sądowniczej (Trybunału Konstytucyjnego).

W kwestionowanej części art. 61 ust. 6 umożliwia blokowanie i paraliżowanie prac Trybunału poprzez potencjalną obstrukcję Prokuratora Generalnego, polegającą na nieuczestniczeniu (jego bądź jego zastępcy) w rozprawach, w których jego udział jest obowiązkowy. Dlatego też, w odniesieniu do spraw rozpatrywanych przez Trybunał z inicjatywy sądów (pytania prawne), przepis ten narusza także art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim gwarantuje prawo do sądu w rozsądnym okresie czasu.

Ponadto, od chwili wejścia w życie prawa o prokuraturze, urząd Prokuratora Generalnego sprawuje Minister Sprawiedliwości (art. 1 § 2 zdanie drugie), a więc organ władzy wykonawczej. W istocie dochodzi więc do niezgodnego z Konstytucją zachwiania równowagi między władzą wykonawczą a sądowniczą oraz niekonstytucyjnego wkroczenia egzekutywy w odrębność i niezależność Trybunału Konstytucyjnego.

3.1.5. Zarzut niezgodności art. 68 ust. 5-7 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 190 ust. 5 w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

Przewidziany w art. 68 ust. 5-7 mechanizm prawny pozwala na sprzeciw czterem sędziom, wyrażony w trakcie niejawnej narady sędziów przed wydaniem orzeczenia przez pełny skład Trybunału, jeśli sędziowie ci uznają, że zagadnienie ma szczególnie doniosły charakter ze względów ustrojowych lub ze względu na porządek publiczny i nie zgadzają się oni z kierunkiem rozstrzygnięcia. Ustawodawca przyznaje tę kompetencję relatywnie małej grupie sędziów Trybunału (mniej niż 1/3 składu). Terminy odroczenia narad są określone przez ustawodawcę w sposób wiążący i sztywny i nie zależą od tego, kiedy sędziowie korzystający z instytucji sprzeciwu wypracują propozycję innego rozstrzygnięcia sprawy. Przepis ten prowadzić będzie do znacznego spowolnienia prac sądu konstytucyjnego.

Tego typu mechanizm prawny może pozbawić obywateli prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), w tym szczególnie w sprawach wniesionych przez sądy w drodze skierowanych pytań prawnych. Narusza także zawarty w preambule Konstytucji nakaz sprawnego działania instytucji publicznych i wpływający z tego zakaz stanowienia takich przepisów, które będą realizację tej wartości utrudniać czy wręcz uniemożliwiać.

Kwestionowany przepis ustawy należy rozpatrywać również w kontekście innych jej przepisów, w szczególności ze względu na zasadę wyznaczania terminów rozpraw w sprawie wniosków według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Opóźnienie w rozpoznaniu spraw dotyczyć będzie także innych spraw niż te, w których sędziowie złożyli na podstawie art. 68 ust. 5-7 ustawy swój sprzeciw.

Szczególne rozwiązania ustawowe przyjęte w art. 84 ust. 1 (obligatoryjne zawieszenie na 6 miesięcy postępowań wszczętych przez podmioty o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji) i w art. 83 ust. 2 (zobowiązanie do rozpatrzenia spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. w ciągu jednego roku od dnia jej wejścia w życie) mogą doprowadzić do znacznego spowolnienia prac Trybunału Konstytucyjnego, o ile nie do całkowitego paraliżu i zablokowania tych prac.

Łączne zastosowanie wskazanych rozwiązań ustawowych osłabia zdolność TK do prawidłowego działania. Ukształtowane mechanizmy prawne, z uwagi na wewnętrzną sprzeczność i wzajemne wykluczanie się, są w istocie swoistą pułapką nie tylko dla sądu konstytucyjnego, ale – w rezultacie – dla ochrony interesów prawnych obywateli. Z tego względu należy uznać, że art. 68 ust. 5-7 naruszają art. 2 Konstytucji oraz wynikającą z preambuły Konstytucji zasadę sprawności działania instytucji publicznych.

Ingerencję ustawodawcy przez przyjęcie przepisów ustawowych, które nieadekwatnie i nieproporcjonalnie (zakaz wynikający z art. 2 Konstytucji), przy naruszeniu konstytucyjnie chronionej wartości sprawności działania instytucji publicznej, wkraczają w niezależność i odrębność Trybunału, należy uznać za sprzeczną także z art. 173 Konstytucji.

Kwestionowany art. 68 ust. 5-7 jest niezgodny także z art. 190 ust. 5 Konstytucji, stanowiącego, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. Konstytucja nie wymaga tu kwalifikowanej większości głosów do wydania orzeczenia, lecz zwykłej większości głosów. Skoro ta zwykła większość głosów w pełnym składzie istnieje, to w kolizji z ową regułą konstytucyjną pozostają przepisy pozwalające blokować wydanie orzeczenia przez przegłosowaną mniejszość, tj. czterech sędziów. Tym samym art. 68

ust. 5-7 pozostaje w kolizji z art. 190 ust. 5 Konstytucji, gdyż wprowadza inne zasady orzekania w pełnym składzie i pozwala mniejszości, tj. czterem sędziom, wbrew Konstytucji, w określonych w tych przepisach terminach blokować, wydanie orzeczenia przez Trybunał.

3.1.6. Zarzut niezgodności art. 80 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o TK z 2016 r. z art. 10 i art. 190 ust. 2 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

Art. 80 reguluje kwestie ogłaszania orzeczeń TK w organie publikacyjnym, w którym akt był ogłoszony. Wątpliwości konstytucyjne, co do treści art. 80 ust. 4 zdanie pierwsze dotyczą przede wszystkim jego niezgodności z art. 190 ust. 2 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji. Przyjęta w art. 80 ust. 4 formuła wniosku kierowanego przez Prezesa TK do Prezesa Rady Ministrów zakłada przyznanie Premierowi możliwości oceny, czy dane orzeczenie Trybunału w ogóle powinno zostać ogłoszone w organie urzędowym, gdy tymczasem czynność ogłoszenia ma charakter wyłącznie techniczny. Art. 80 ust. 4 zdanie pierwsze wprowadza nieprzewidziany w Konstytucji mechanizm prawny kierowania przez Prezesa Trybunału wniosków o ogłoszenie wyroków i postanowień do Prezesa Rady Ministrów. Wnioski przecież nie muszą być przez ten organ rozpatrzone pozytywnie. W ten sposób dochodzi nie tylko do naruszenia art. 190 ust. 2 Konstytucji (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym), ale również art. 190 ust. 1 Konstytucji (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne) poprzez podważenie, na skutek zastosowania takiego mechanizmu prawnego, ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Możliwość bezterminowego przetrzymania wniosków Prezesa Trybunału o ogłoszenie wyroku albo postanowienia doprowadzi w istocie do zaprzeczenia tego waloru orzeczeń sądu konstytucyjnego.

Mechanizm wnioskowy, w który immanentnie wpisana jest możliwość zwłoki ze strony organu władzy wykonawczej (Prezes Rady Ministrów) jest zatem niezgodny z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych. Już sam brak terminu na rozpatrzenie wniosku Prezesa TK przesądza o niekonstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 80 ust. 4 zdanie pierwsze. Przepis ten jest także niezgodny z art. 10 Konstytucji przez to, że wprowadza szczególny rodzaj uzależnienia Trybunału Konstytucyjnego od jednego z segmentów egzekutywy, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Wymagając swoistej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów na ostatecznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

3.1.7. Zarzut niezgodności art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

Do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. stosuje się przepisy tej ustawy. Przyjęte w art. 83 ust. 1 rozwiązanie dotyczy wszystkich spraw zawisłych w Trybunale, niezależnie od tego, czy zostały one wszczęte skargą konstytucyjną, pytaniem prawnym sądu czy wnioskiem jednego z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji.

Z preambuły Konstytucji wypływa dyrektywa i nakaz sprawności działania instytucji publicznych w Polsce. Wprowadzany w art. 83 ust. 1 nakaz stosowania ustawy nowej do wszystkich spraw zawisłych przed Trybunałem zmienia reguły postępowania w taki sposób, że spowoduje to znaczące spowolnienie i wydłużenie rozpoznawania spraw przez Trybunał. Inne powiązane rozwiązania ustawowe, przyczynią się dodatkowo do spowolnienia, bądź wręcz czasowego wstrzymania prac Trybunału (art. 61 ust. 6, art. 68 ust. 3-5 czy art. 84). Art. 83 ust. 1 jest więc niezgodny z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a także budzi poważne wątpliwości co do zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, naruszając art. 2 Konstytucji. W sprawach, w których sądy wystąpiły do Trybunału z pytaniami prawnymi, regulacja art. 83 ust. 1 jest sprzeczna również z wymogiem rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a wynikająca z tego przewlekłość w postępowaniu przed pytającym sądem nie może zostać uznana za uzasadnioną w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym duchu wypowiedział się Trybunał w wyroku o sygn. K 47/15.

3.1.8. Zarzut niezgodności art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 oraz art. 173 w związku z art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Art. 83 ust. 2 zobowiązuje Trybunał do rozstrzygnięcia wszystkich spraw zawisłych przed Trybunałem, w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy. Nie dotyczy on jednak spraw, o których stanowi art. 84, czyli nie obejmuje swoją dyspozycją spraw wszczętych wnioskami podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji. Art. 83 ust. 2 dotyczy zatem spraw wszczętych pytaniami prawnymi sądów oraz skargami konstytucyjnymi.

Jednak przepisy Konstytucji tylko w jednym przypadku wyznaczają Trybunałowi termin na wydanie orzeczenia w rozpatrywanej sprawie. Art. 224 ust. 2 Konstytucji stanowi, że w przypadku zwrócenia się Prezydenta do Trybunału w sprawie zgodności

z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem, Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Ingerencja ustawodawcy, która wykracza poza granice określone przez Trybunał w wyroku o sygn. K 47/15, narusza art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

Wynikające z art. 83 ust. 2, zobowiązanie Trybunału do zakończenia wszystkich objętych dyspozycją tego przepisu postępowań w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie nowej ustawy o TK, w kontekście relacji z ust. 1 tego przepisu, w sytuacji, w której postępowania miałyby być prowadzone w oparciu o przepisy nowej ustawy, jest niezgodne z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Normę art. 83 ust. 2 uznać należy za dysfunkcjonalną i arbitralną, niedopuszczalną w świetle zasady niezależności Trybunału i jego odrębności od innych władz, a przez to niezgodną z art. 2 i art. 173 w związku z art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ uniemożliwia ona organowi konstytucyjnemu, jakim jest Trybunał, rzetelne i sprawne działanie, a ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, narusza zasadę państwa prawnego.

3.1.9. Zarzut niezgodności art. 84 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

Mechanizm prawny wprowadzony w art. 84, nieznanym dotychczas polskiemu sądownictwu konstytucyjnemu, budzi niezwykle poważne wątpliwości konstytucyjne. Zastosowanie tego przepisu spowoduje, że w sprawach toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych wnioskami abstrakcyjnymi podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, postępowanie zostanie zawieszona na sztywno określony w ustawie termin 6 miesięcy, zaś wnioskodawcy zostaną przez Trybunał wezwani do uzupełnienia wniosków. Zawieszenie postępowania obejmie wszystkie sprawy inicjowane wnioskiem, bez względu na to, czy w ogóle zachodzi w nich potrzeba uzupełnienia wniosku. Uzasadnienie projektu ustawy nie zawiera odniesienia do czegokolwiek, co miałyby przemawiać za przyjęciem takiego rozwiązania.

Wnioski składane na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji przygotowywane są przez podmioty kwalifikowane, a zatem przepis ustawy o TK z 2016 r., zobowiązujący te podmioty do uzupełnienia braków formalnych ma charakter błahy, a także pozorny, służąc w istocie jedynie przedłużeniu postępowań przed Trybunałem

Konstytucyjnym, co stanowi naruszenie prawa do sądu w rozsądnym okresie czasu gwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Art. 84 narusza także wynikającą z preambuły Konstytucji zasadę sprawności działania instytucji publicznych (por. wyrok o sygn. K 34/15). Przepis ten nie tylko nie przyczynia się do realizacji wskazanych w orzecznictwie TK konstytucyjnie legitymowanych celów, ale wręcz utrudnia, a w skrajnych przypadkach może nawet uniemożliwić ich osiągnięcie.

Krytyczną ocenę konstytucyjności art. 84 wzmacnia dysfunkcjonalność zawartego w tym przepisie rozwiązania w kontekście art. 83 ust. 2, skoro bowiem Trybunał ma w ciągu roku zakończyć wszystkie dotychczasowe postępowania, to wprowadzenie obowiązku zawieszenia postępowania na okres 6 miesięcy praktycznie redukuje ów czas jedynie do pół roku. Jeśli wziąć po uwagę możliwość skorzystania przez sędziów z instytucji sprzeciwu określonej w art. 68 ust. 5-7, umożliwiającej dwukrotne odroczenie narady w pełnym składzie na łączny okres 6 miesięcy, to może okazać się, że w terminie rocznym pewnych spraw nie da się w ogóle rozpoznać. Nie zmienia tej oceny fakt, że, zgodnie z art. 83 ust. 2 zdanie drugie, termin jednego roku nie dotyczy spraw określonych w art. 84. Całość rozwiązań normatywnych ustawy o TK z 2016 r. jest bowiem tak skonstruowana, że blokady i opóźnienia w rozpoznawaniu jednego typu spraw automatycznie wpływają negatywnie na możliwości rozpatrzenia przez Trybunał spraw innego typu. Ten niezwykle długi czas na uzupełnienie braków formalnych wniosków przez profesjonalne podmioty – w sądownictwie standardowo wynosi 7 dni od dnia doręczenia wezwania sądu – uznać należy za niedozwolone wkroczenie władzy ustawodawczej w odrębność i niezależność Trybunału, co stanowi naruszenie art. 10 oraz art. 173 Konstytucji.

Powyższe względy pozwalają uznać, że art. 84 jest niezgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

3.1.10. Zarzut niezgodności art. 89 ustawy o TK z 2016 r. z art. 7, art. 173 w związku z art. 10 oraz art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że orzeczenia Trybunału podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Zamieszczenie w art. 89 terminu odnoszącego się do nieopublikowanych do tej pory orzeczeń TK, a modyfikującego czas wyznaczony w przepisie konstytucyjnym należy uznać za niezgodne z treścią art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji. Niezwłoczność

publikacji dotyczy każdego indywidualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zaś ustawa zasadnicza nie pozwala na wprowadzanie mechanizmu pakietowego ogłaszania orzeczeń sądu konstytucyjnego (por. wyrok o sygn. K 35/15). Niezwłoczność ogłoszenia orzeczenia Trybunału w odpowiednim organie urzędowym wymaga działania natychmiastowego, bez zbędnej zwłoki w danych okolicznościach.

Szczególnie krytycznie pod względem konstytucyjności należy ocenić końcową część art. 89, wprowadzającą wyjątek od zasady publikacji orzeczeń Trybunału wydanych przed 20 lipca 2016 r. wysłowionej w pierwszej części tego przepisu. Wyjątek ten przewiduje, że obowiązkiem ogłoszenia nie będą objęte rozstrzygnięcia dotyczące aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą.

Nie przypadkiem więc, na skutek zastosowania art. 92 ustawy stanowiącego, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, moc obowiązującą utraci ustawa o TK z 2015 r., do której odnosi się wyrok TK o sygn. K 47/15. Tak więc art. 89, wyłączając ów wyrok spod obowiązku urzędowej publikacji i mając – w istocie i w konsekwencji – na celu pozbawienie tego wyroku cech ostateczności i powszechnego obowiązywania, narusza art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Zawarte w art. 89 określenie „rozstrzygnięcia Trybunału wydane (...) z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym” narusza zasadę ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zawartą w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Ani ten, ani żaden inny przepis konstytucyjny nie upoważnia żadnego organu władzy, w tym władzy ustawodawczej, do kwestionowania bądź oceniania prawidłowości i legalności stosowania przez Trybunał przepisów ustawy w procesie orzekania. Takie brzmienie art. 89 narusza zatem także art. 7 Konstytucji, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przyjęte w art. 89 rozwiązanie ustawowe budzi także poważne wątpliwości co do zgodności z zasadą niezależności Trybunału Konstytucyjnego, określoną w art. 173 Konstytucji, w związku z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji).

3.1.11. Zarzut niezgodności art. 90 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2, art. 173 i art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Art. 90 zakwestionowanej ustawy dotyczy trzech spośród pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm obecnej kadencji w dniu 2 grudnia 2015 r. Przepis ten pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Trybunału wyrażonym w wyroku o sygn. akt K 34/15 w zakresie, w jakim wyrok potwierdził ważność wyboru

przez Sejm poprzedniej kadencji, 8 października 2015 r., trzech sędziów w miejsce sędziów TK, których kadencja upływała 6 listopada 2015 r. Jednak w zakresie, w jakim przewidziano w nim zastąpienie trzech sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji 8 października 2015 r. sędziami wybranymi 2 grudnia 2015 r. przez Sejm obecnej kadencji jest niezgodny z normą konstytucyjną wyrażoną w art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którą Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów; sędziowie wybrani 2 grudnia 2015 r. zostali wybrani na niewakujące miejsca w TK.

Art. 90 narusza również art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji poprzez nadmierną ingerencję władzy wykonawczej w kompetencje władzy ustawodawczej, uznając, że to podmiot władzy wykonawczej (Prezydent) ma decydujące znaczenie w procesie obsadzania stanowisk sędziów Trybunału. Tymczasem z art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji jednoznacznie wynika, że zadanie to należy do Sejmu.

Przejawem tej samej ingerencji jest dopuszczenie do orzekania w Trybunale sędziów, od których Prezydent odebrał ślubowanie. Ustawa o TK z 2016 r. w art. 6 ust. 7 nakłada na Prezesa TK obowiązki, powodując wkroczenie Prezydenta nie tylko w uprawnienia Sejmu co do wyboru sędziów konstytucyjnych, ale także w niezależność samego Trybunału. Konsekwencją jest niezgodność art. 90 także z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

Prezydent ma obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego. Prezydent nie jest organem dokonującym wyboru sędziów TK. Konstytucja w ogóle nie przewiduje jego udziału w procesie obsadzania stanowisk sędziowskich w Trybunale. Przepisy ustawy nie mogą być rozumiane w taki sposób, że przyznają kompetencje kreacyjne głowie państwa. Prezydent nie może swoim działaniem uniemożliwić rozpoczęcia pełnienia funkcji urzędowej sędziemu TK, który został uprzednio wybrany przez Sejm na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji.

3.1.12. Zarzut niezgodności art. 92 ustawy o TK z 2016 r. z art. 2 Konstytucji i zasadą poprawnej legislacji.

Zgodnie z art. 92, ustawa wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Trybunał wielokrotnie zajmował stanowisko, że zasada demokratycznego państwa prawnego znajduje swoje rozwinięcie nie tylko w zakazie ustanawiania z mocą wsteczną niekorzystnych dla obywatela unormowań, ale także w nakazie zachowania *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie. Wymagania te uzupełniają się wzajemnie, stanowiąc przejaw zasady pewności prawa i zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Nakazem konstytucyjnym wynikającym z art. 2 Konstytucji jest więc nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale także nadanie jej odpowiedniego wymiaru czasowego. Trybunał wskazywał, i znalazło to swój wyraz w treści art. 4 ust. 1 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.), że wymiar ten powinien wynosić przynajmniej czternaście dni. Jednakże adekwatność 14-dniowego terminu wejścia w życie aktu normatywnego podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji. „Odpowiedniość” *vacatio legis* może bowiem oznaczać także konieczność nadania jej wymiaru przekraczającego 14 dni.

Ustawa o TK z 2016 r. jest ustawą o charakterze ustrojowym, regulującą funkcjonowanie centralnego organu konstytucyjnego państwa, do którego zadań należy orzekanie o zgodności przepisów prawa z Konstytucją. Dlatego też, w kontekście wymagań konstytucyjnych oraz orzecznictwa TK, 14-dniowy okres *vacatio legis* w odniesieniu do ustawy o TK jest nieodpowiedni, tzn. jest okresem zbyt krótkim (por. wyrok o sygn. K 47/15).

Ustawodawca sam podkreśla znaczenie i rangę ustawy o TK z 2016 r., czyniąc w niej wyjątek od zasady wyznaczania terminów rozpraw według kolejności wpływu spraw do Trybunału właśnie w odniesieniu do wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 38 ust. 4 pkt 3). Tym samym ustawodawca popadł w łatwą do zauważenia sprzeczność, na skutek której niekonstytucyjność art. 92 ustawy staje się jeszcze wyraźniejsza.

Należy też podkreślić, że Komisja Wenecka w swojej opinii z 11 marca 2016 r., wskazała, że Trybunał Konstytucyjny musi mieć możliwość kontroli ustawy zwykłej, która reguluje jego funkcjonowanie, zanim wejdzie ona w życie. Wymaga tego zasada nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji). W innym razie mogłoby dojść do zniesienia ustawą zwykłą systemu kontroli konstytucyjności prawa.

Argumenty te prowadzą do wniosku, że art. 92 jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

4. 2 sierpnia 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła opinia *amicus curiae* nadesłana z inicjatywy własnej przez Fundację im. Stefana Batorego (dalej: Fundacja lub Fundacja Batorego) odnośnie do konstytucyjności rozwiązań wprowadzonych ustawą o TK z 2016 r.

4.1. Zdaniem Fundacji, rozwiązania zawarte w ustawie nie tylko całkowicie pomijają wiele uwag krytycznych zgłaszanych przez autorytety życia publicznego, ale przede

wszystkim stoją w sprzeczności z rekomendacjami przedstawionymi w opinii Komisji Weneckiej z marca 2016 r. Fundacja negatywnie ocenia rozwiązania, w których ustawa o TK z 2016 r.: zmusza Prezesa TK do dopuszczenia do orzekania trzech osób wybranych w grudniu 2015 r. na miejsca wcześniej obsadzone przez trzech sędziów wybranych w październiku 2015 r., całkowicie pomijając przy tym rekomendację Komisji Weneckiej, uwzględniającą w pełni polski porządek prawny; nie pozwala na publikację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15); wprowadza – nieznaną dotąd polskiemu prawu – instytucję weta mniejszości sędziów wobec orzeczenia, które uzyskało poparcie większości sędziów składu orzekającego (art. 68 ust. 5-7); wymuszenie dopuszczenia do orzekania trzech osób wybranych na uprzednio obsadzone stanowiska sędziowskie, rekomendowanych przez aktualną większość parlamentarną, rodzi zasadnicze wątpliwości co do motywacji, jaką kierował się ustawodawca uchwalając te przepisy.

4.2. Zdaniem Fundacji szczególne wątpliwości konstytucyjne budzą następujące rozwiązania zawarte w ustawie o TK z 2016 r.:

4.2.1. Wymóg rozpatrywania wniosków według kolejności ich wpływu oraz sztywny, 30-dniowy okres oczekiwania na rozprawę (art. 38 ust. 3, art. 61 ust. 1). Jest powtórzeniem rozwiązania już uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją w wyroku o sygn. K 47/15.

Forsowanie rozwiązania niekonstytucyjnego świadczy o nierespektowaniu orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego. Trybunał, stojąc na straży zgodności prawa z Konstytucją, musi samodzielnie oceniać pilność spraw, które do niego trafiają. Ingerencja ustawodawcy w tę kompetencję Trybunału jest naruszeniem gwarantowanej przez Konstytucję niezależności Trybunału. Podobnym w skutkach rozwiązaniem jest sztywny wymóg odbycia rozprawy nie wcześniej niż 30 dni od momentu powiadomienia uczestników postępowania, czyli w okresie dłuższym niż zwyczajowe terminy przewidywane przez przepisy o postępowaniach sądowych. Jednocześnie ustawa nie daje Trybunałowi możliwości skrócenia tego terminu w szczególnych okolicznościach, w sprawach zainicjowanych wnioskiem o kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego. Trybunał musi dysponować swobodą ustalania czasu rozpoznawania spraw, co uzasadnione jest interesem publicznym, jak i interesem tych obywateli, których prawa bądź obowiązki narusza niekonstytucyjna regulacja.

4.2.2. Rozwiązania powodujące bezzasadne opóźnienie w rozstrzygnięciu spraw przez Trybunał (art. 61 ust. 6, art. 68 ust. 5-7).

Obowiązek odroczenia rozprawy, jeśli nie bierze w niej udziału Prokurator Generalny, a jego obecność jest obowiązkowa (art. 61 ust. 6), pozwala Prokuratorowi dowolnie decydować o opóźnieniu rozpatrzenia sprawy przez sąd konstytucyjny. Stanowi to narzędzie wpływu umożliwiające blokowanie ustrojowej funkcji sądu konstytucyjnego przez działania władzy wykonawczej. Rozwiązanie takie jest w sposób oczywisty sprzeczne z zasadą podziału i równowagi władz oraz z zasadą niezależności sądów i Trybunałów.

Przyznanie czterem sędziom prawa dwukrotnego odroczenia rozprawy, łącznie o 6 miesięcy (art. 68 ust. 5-7), co jest rozwiązaniem niespotykanym w przepisach proceduralnych dotyczących postępowania przed sądami i umożliwia mniejszości przeciwstawienie się woli większości. Sztywność terminu odroczenia i brak możliwości zmiany tego terminu, stanowi ponadto o wystąpieniu swoistego deliktu ustawodawczego na skutek stworzenia podstaw wdrożenia mechanizmu „automatycznej” przewlekłości postępowania. Konsekwencją jest naruszenie prawa stron do niezwłocznego rozpatrzenia sprawy, gdy jej okoliczności mogą wymagać rozstrzygnięcia w terminie krótszym niż termin odroczenia.

4.2.3. Nieracjonalna ingerencja w kwestię terminów rozstrzygnięcia spraw przez Trybunał (art. 84 ust. 1, art. 83 ust. 2).

Rozwiązania zawarte w przepisach końcowych ustawy stanowią zupełnie nieuzasadnione ingerowanie przez władzę ustawodawczą w sprawy toczące się przed Trybunałem. Pierwsze rozwiązanie wymusza zawieszenie na 6 miesięcy wszystkich toczących się spraw zainicjowanych wnioskiem abstrakcyjnym o kontrolę konstytucyjności (art. 84 ust. 1) dla dokonania przez strony uzupełnień formalnych. Termin ten jest nieproporcjonalnie długi, zwłaszcza że wymogi formalne dotyczące pism inicjujących postępowania przed Trybunałem są niemal tożsame z wymogami zawartymi w ustawie o TK z 2015 r. Sam termin jest terminem sztywnym, uniemożliwiającym Trybunałowi jego skrócenie w uzasadnionych wypadkach. Z drugiej strony, ustawa nakazuje Trybunałowi rozstrzygnięcie wszystkich pozostałych spraw (a więc przede wszystkim spraw ze skarg konstytucyjnych i pytań prawnych) w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy (art. 83 ust. 2). Tak ustalony sztywny termin ponownie stanowi nieuzasadnioną ingerencję władzy ustawodawczej w sposób rozpatrywania spraw przez Trybunał Konstytucyjny.

4.2.4. Forsowanie rozwiązań sprzecznych z rekomendacją Komisji Weneckiej i wcześniejszymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa zawiera szereg rozwiązań, które są jawnie sprzeczne z wcześniejszymi rekomendacjami Komisji Weneckiej, przedstawionymi w opinii z 11-12 marca 2016 r., oraz z wyrokami TK, w tym z 3 i 9 grudnia 2015 r. oraz z 9 marca 2016 r.:

po pierwsze – ustawa o TK z 2016 r. milczy w sprawie zaprzysiężenia trzech sędziów wybranych w październiku 2015 r., jednocześnie zobowiązując Prezesa Trybunału do dopuszczenia do orzekania trzech sędziów wybranych na już zajęte miejsca w grudniu 2015 r. przez obecną większość parlamentarną (art. 90);

po drugie – ustawodawca przyznał sobie prawo do decydowania, które wyroki Trybunału podlegają publikacji, a które nie (art. 89). W ten sposób nie zostanie opublikowany kluczowy dla rozwiązania obecnego kryzysu konstytucyjnego wyrok TK w sprawie o sygn. K 47/15, stwierdzający niekonstytucyjność nowelizacji ustawy o TK z grudnia 2015 r. Idea, by o publikacji wyroków sądu konstytucyjnego, a tym samym o ich wejściu w życie, mogła decydować władza inna niż władza sądownicza, stanowi jedno z najpoważniejszych naruszeń zasady podziału i równowagi władz, zawartej w Konstytucji. Dalszym naruszeniem tej zasady jest wprowadzenie swoistej mini-procedury – składania przez Prezesa Trybunału wniosku o publikację wyroku do Prezesa Rady Ministrów (art. 80 ust. 4). Jest to wprost niezgodne z konstytucyjnym wymogiem niezwłocznej publikacji wyroków TK;

po trzecie – ustawa przewiduje zaledwie 14-dniowy okres *vacatio legis* (art. 92). Okres *vacatio legis*, dłuższy co prawda niż przy poprzedniej nowelizacji, jednak podobnie jak poprzednio, tworzy sytuację, w której Trybunał Konstytucyjny będzie zmuszony oceniać konstytucyjność ustawy, stosując jej przepisy. Jeśli Trybunał, podobnie jak w przypadku poprzedniej ustawy, jej nie zastosuje, ponieważ sędziowie Trybunału podlegają wyłącznie Konstytucji, to zapewne będzie to stanowić podstawę do kwestionowania legalności wyroku TK. Mechanizm ten, za którego istnienie winę ponosi ustawodawca, z pewnością pogłębi obecny kryzys konstytucyjny, zamiast go rozwiązywać.

5. 8 sierpnia 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła opinia *amicus curiae*, nadesłana z inicjatywy własnej przez Krajową Radę Radców Prawnych (dalej: KRRP), odnośnie do konstytucyjności rozwiązań wprowadzonych w ustawie o TK z 2016 r.

5.1. Krajowa Rada Radców Prawnych przedstawiła następujące stanowisko.

5.1.1. Ustawa o TK z 2016 r. w swej treści recypuje rozwiązania zawarte w przepisach ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o TK. Te rozwiązania legislacyjne uznane już zostały przez TK za niezgodne z Konstytucją w wyroku w sprawie

K 47/15. Negatywnie opiniuje się wszelkie próby ponownego wprowadzania w życie niekonstytucyjnych regulacji prawnych, wyeliminowanych wcześniej z systemu prawa powszechnie obowiązującego w wyniku orzeczenia sądu konstytucyjnego, ponieważ prowadzą zarówno do destabilizacji funkcjonowania samego Trybunału, jak i naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej składnikiem zasady demokratycznego państwa prawnego. Z kolei istota dialogu społecznego oraz zasada współdziałania władz zakładają, że finalne decyzje prawodawcze są poprzedzone konsultacjami ze wszystkimi reprezentatywnymi uczestnikami życia społecznego, a więc, że zostaną stworzone warunki umożliwiające im wyrażenie stanowiska odnośnie do projektowanych regulacji. Kanony stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym zostały w sposób rażąco naruszone w toku uchwalania ustawy o TK z 2016 r.

Swoboda w zakresie tempa prowadzenia prac ustawodawczych ograniczona jest sformułowanym w art. 119 ust. 1 Konstytucji wymogiem rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach. Według przepisów ustawy zasadniczej „rozpatrzenie” oznacza merytoryczną analizę projektu ustawy. Poprawki wprowadzone do projektu ustawy o TK z 2016 r. na etapie prac po pierwszym czytaniu plenarnym, daleko wykraczały poza pierwotną wersję projektu. Prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej. Zakres poprawek, wprowadzonych do projektu ustawy na etapie prac Komisji, dalece wykracza poza materię projektów pierwotnie proponowanych przez wnioskodawców.

Z tych względów zaskarżona ustawa o TK z 2016 r. jest w całości niezgodna z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 7 w związku z art. 119, art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji przez to, że została uchwalona przez Sejm z naruszeniem zasady podziału i równowagi władz oraz bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia.

5.1.2. Art. 38 ust. 3 (wyznaczanie terminów rozpraw dotyczących wniosków według kolejności wpływu spraw do Trybunału) oraz ust. 4 i 5 (wyjątki od tej zasady) zawiera rozwiązanie analogiczne do art. 80 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. uznanego przez Trybunał za niekonstytucyjny w wyroku o sygn. K 47/15. Przepis ten uniemożliwia organowi konstytucyjnemu rzetelne i sprawne działanie, ingeruje w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, narusza zasadę państwa prawnego. Przyjęta konstrukcja nie jest racjonalna i negatywnie wpłynie na sprawność działania Trybunału.

Przepis ten jest także niedopuszczalny z punktu widzenia zasad niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od władzy ustawodawczej (art. 173 Konstytucji;

por. wyrok o sygn. K 47/15). Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków orzekania przez Trybunał, a nie ingerowanie w sam proces orzekania. Niezależność Trybunału wymaga zapewnienia mu swobody orzekania przez wykluczenie wpływu innych organów na treść orzeczeń, jak również na przebieg procedury ich wydawania.

Art. 38 ust. 3-5 jest niezgodny z zasadą sprawności działania instytucji publicznych, wynikającą z preambuły Konstytucji, z art. 2 Konstytucji, zwłaszcza w zakresie, w jakim narusza zasadę poprawnej legislacji, a także z art. 10 oraz art. 173 Konstytucji poprzez ingerowanie w niezależność i odrębność TK od pozostałych władz.

5.1.3. Art. 68 ust. 5-7 przewiduje nieznaną współczesnemu sądownictwu, a sądownictwu konstytucyjnemu w szczególności, konstrukcję sprzeciwu części sędziów pełnego składu wobec proponowanego rozstrzygnięcia, na warunkach przyjętych w tym przepisie.

Z punktu widzenia organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, regulacja ta jest ewidentnie dysfunkcyjna; godzi w zasadę kolegialności wydawania orzeczeń, jak i we wprost wyrażoną w art. 190 ust. 5 Konstytucji zasadę zapadania orzeczeń większością głosów. Utrwaloną w sądownictwie zasadą jest możliwość autonomicznej wypowiedzi co do rozstrzygnięcia w danej sprawie w formule *votum separatum*. Przyjęta w art. 68 ust. 5-7 reguła odwraca tę formułę, przyjmując zasadę, że sprzeciw mniejszości uniemożliwia większości składu orzekającego wydanie rozstrzygnięcia co do którego osiągnięto konsensus. Ponadto bezzasadnie zmusza do odroczenia kolejnej narady aż o 3 miesiące, wywołując stan nieuzasadnionej przewlekłości w rozpatrzeniu danej sprawy, i czyni sędziów zgłaszających sprzeciw *de iure* sprawozdawcami danej sprawy, wbrew wcześniejszym ustaleniom organizacyjnym.

W takim kształcie przepis ten stanowi ingerencję ustawodawcy w wewnętrzną organizację Trybunału, w zakresie organizacji pracy dotyczącej rozpatrywania konkretnych spraw. To może prowadzić do paraliżu orzeczniczego Trybunału, co wynika *implicite* z konstrukcji przyjętej w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r., a zwłaszcza z szerokiej formuły kierowania do rozpatrzenia przez pełny skład Trybunału spraw o bliżej niedookreślonej „szczególnej zawilości” (*vide lit. f*).

Wskazane przepisy art. 68 są niezgodne z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim naruszają zasady poprawnej legislacji, z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1, a także z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

5.1.4. Trudno także znaleźć racjonalne uzasadnienie dla wprowadzenia obligatoryjnego, przewidzianego w art. 84 wymogu zawieszenia każdego postępowania zainicjowanego wnioskami abstrakcyjnymi zawisłego przed Trybunałem i wezwania do uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 33 ust. 2-5, tylko z powodu wejścia w życie nowej ustawy o TK, zwłaszcza, że art. 33 ust. 2-5 nie stanowi istotnego *novum*, a dotychczas składane wnioski zasadniczo zawierają wskazane w tej regulacji elementy.

Działania ustawodawcy prowadzą jedynie do obniżenia dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej. Krytyczną ocenę co do konstytucyjności art. 84 wzmacnia dysfunkcyjność zawartego w tym przepisie rozwiązania w kontekście art. 83 ust. 2 ustawy. Skoro Trybunał ma w ciągu roku zakończyć wszystkie dotychczasowe postępowania, to wprowadzenie obowiązku zawieszenia postępowania na okres 6 miesięcy praktycznie redukuje ów czas jedynie do pół roku.

Art. 84 jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji w związku z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych.

5.1.5. Art. 90 usytuowany został w systematyce aktu w Rozdziale 4 („Przepisy zmieniające, przejściowe, dostosowujące i końcowe”), stanowi klasyczny przykład rozwiązania o charakterze incydentalnym, a zatem nie ma charakteru *par excellence* normatywnego.

Regulacja zawarta w art. 90 bez wątplenia nie ma charakteru przepisu przejściowego ani końcowego, dopuszczalnego w konstrukcji aktów normatywnych. Jej incydentalna formuła klóci się z dyspozycją art. 197 Konstytucji, zgodnie z którą ustawa określać ma organizację Trybunału Konstytucyjnego i tryb postępowania przed nim, a nie rozstrzygać kwestie personalne obsady jego składu, określonego konkretną liczbą na 15 sędziów w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Rozwiązanie to intencjonalnie zmierza li tylko do usankcjonowania niezgodnej z Konstytucją praktyki ustrojowej, sprzecznej z wyrokiem TK sygn. K 34/15. W tych okolicznościach art. 90 stanowi przejaw niedopuszczalnej w państwie prawnym instrumentalizacji ustawy dla celów „obejścia” wspomnianego orzeczenia Trybunału, a co za tym idzie zakwestionowania roli Trybunału, jako organu stojącego na straży konstytucyjności prawa.

Art. 90 narusza art. 2 Konstytucji, a zwłaszcza wynikającą z niego zasadę poprawnej legislacji oraz jest niezgodny z art. 173, art. 194 ust. 1 i art. 197 Konstytucji.

5.1.6. Art. 92 przewiduje wejście ustawy w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. W odniesieniu do zaskarżonej regulacji przyjęto zatem minimalny standard okresu *vacatio legis*, a zupełnie pominięto zakres i charakter wprowadzanych nową regulacją zmian oraz okoliczność, że w istocie ustawa stanowi w całości nową regulację. Z uzasadnienia do projektu ustawy nie wynika, aby wprowadzenie takiego terminu było uzasadnione wyjątkowymi względami lub potrzebami ustrojowymi. Warunek zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* w niektórych przypadkach oznaczać będzie konieczność nadania mu wymiaru przekraczającego 14 dni. Z całą pewnością ustanowienie zupełnie nowych procedur orzekania o konstytucyjności aktów prawnych wymaga ustalenia dłuższego od minimalnego – 14-dniowego – okresu *vacatio legis*, chociażby z tego powodu, że sposób prowadzenia badania oraz oceny konstytucyjności aktów prawnych wywiera istotne skutki w sferze praw i wolności obywateli. Przedmiot zaskarżonej ustawy ma wymiar ustrojowy w aspekcie istnienia mechanizmu kontroli i wzajemnego hamowania się władz i nie może zostać wprowadzony w życie w sposób wywołujący nagłe skutki w sferze praw i wolności człowieka i obywatela.

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa musi być równoważona istnieniem po jego stronie obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady przyzwoitej legislacji, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz należytego formułowania przepisów przejściowych, zwłaszcza w związku z ochroną praw słusznie nabytych i ochroną interesów będących w toku.

Art. 92 jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

6. 9 sierpnia 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła opinia *amicus curiae*, nadesłana z inicjatywy własnej przez Naczelną Radę Adwokacką (dalej: NRA), odnośnie do konstytucyjności rozwiązań wprowadzonych ustawą o TK z 2016 r.

6.1. Naczelna Rada Adwokacka podziela stanowisko przedstawione we wnioskach grup posłów o możliwości i zasadności zbadania ustawy o TK z 2016 r. w okresie *vacatio legis* tej ustawy, popiera argumenty zawarte w uzasadnieniu postanowienia TK z 3 sierpnia 2016 r., wydanego w niniejszej sprawie. Alternatywnie NRA w pełni przychyła się także do argumentacji wskazującej na możliwość i konieczność przeprowadzenia kontroli konstytucyjnej ustawy o TK z 2016 r. z pominięciem jej przepisów, na podstawie art. 8

ust. 2, art. 188 pkt 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji, bezpośrednio stosowanych (por. argumenty przedstawione w opinii *amicus curiae* NRA do sprawy o sygn. K 47/15).

NRA podziela zarzuty dotyczące niezgodności całej ustawy o TK z 2016 r. z przepisami Konstytucji. Tryb jej uchwalenia daje podstawę do stwierdzenia jej niezgodności co najmniej z zasadami: demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), legalizmu (art. 7 Konstytucji), trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji). Przychyła się także do zarzutów dotyczących niezgodności wskazanych we wnioskach przepisów ustawy o TK z 2016 r. z Konstytucją oraz jej preambułą.

6.2. Art. 6 ust. 7 – głębsza analiza tego przepisu pozwala wnioskować, że jego celem jest doprowadzenie do tego, by czynność złożenia ślubowania przed Prezydentem miała charakter konstytutywny, a przez to, by złożenie ślubowania przed Prezydentem stanowiło kolejny etap w procedurze uzyskiwania stanowiska (wyboru) sędziego konstytucyjnego. Przepis ten należy uznać za niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Kwestia ta była także objęta wyrokami TK o sygn. K 34/15, K 35/15 oraz K 47/15.

6.3. Art. 6 ust. 7 w związku z art. 90 prowadzi do wniosku, że celem ustawodawcy jest zobowiązanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do przydzielenia spraw sędziom, wybranym nieprawidłowo przez Sejm VIII kadencji na miejsca sędziów, wybranych prawidłowo przez Sejm VII kadencji, a w konsekwencji umożliwienie tym pierwszym wykonywania obowiązków orzeczniczych. Narusza to zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a przede wszystkim zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Postępując zgodnie z dyspozycją art. 6 ust. 7 w związku z art. 90 Prezes TK zobowiązany byłby do podjęcia działań stojących w sprzeczności z oceną prawną wyboru sędziów konstytucyjnych wybranych przez Sejm VII i VIII kadencji, wyrażoną przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach o sygn. K 34/15 i K 35/15.

6.4. Art. 16 ust. 1 jest niezgodny, co najmniej z art. 10 w związku z art. 173 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji, poprzez wkroczenie przez ustawodawcę w materię dotyczącą odrębności i niezależności władzy sądowniczej oraz niezawisłości sędziowskiej, a przy tym w materię, wyczerpująco uregulowaną w Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny powinien mieć swobodę w ustalaniu liczby kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa TK przedstawianych Prezydentowi, zaś ustawodawca nie jest upoważniony do arbitralnego określenia dokładnej ich liczby – trzech kandydatów. Przyjęte rozwiązanie ustawowe

oddaje – w sposób konstytucyjnie nieakceptowalny – ciężar decyzji o wyborze Prezesa i Wiceprezesa TK w ręce Prezydenta.

6.5. Kwestia uregulowana w art. 26, określającym liczebność składów orzekających, była przedmiotem oceny TK w sprawie o sygn. K 47/15. Ustawodawca nie ma pełnej swobody w ustalaniu kwestii tak podstawowych dla działania organów władzy sądowniczej, jak liczebność składów orzekających. Ustawodawca jest zobowiązany zapewnić rzetelność i sprawność działania sądów i Trybunałów. Składy orzekające muszą zatem być skonstruowane w taki sposób, by gwarantowały rzetelne rozpoznanie sprawy, tj. były bezstronne, niezależne i niezawisłe, a jednocześnie sprawne i by działały bez nieuzasadnionej zwłoki. Na tym tle zastrzeżenia, pod kątem niezgodności z art. 195 ust. 1 Konstytucji, budzi w szczególności art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g, zgodnie z którym trzech sędziów spoza składu orzekającego w danej sprawie, w terminie 14 dni, dysponować będzie szerszym uprawnieniem do współdecydowania o liczebności składu orzekającego niż sędziowie orzekający w konkretnej sprawie. Wniosek trzech sędziów nie wymaga uzasadnienia.

6.6. Art. 38 określa kolejność i terminy rozpatrywania spraw przez Trybunał Konstytucyjny. Obowiązek wyznaczania przez Trybunał terminów rozpraw według kolejności wpływu spraw oznacza uzależnienie tempa rozpatrywania sprawy od okoliczności, które ze sprawą tą nie mają żadnego racjonalnego związku. Art. 38 ust. 3, nawet przy uwzględnieniu wyjątków zawartych w art. 38 ust. 4 i 5, stoi w sprzeczności z zasadą niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od władzy ustawodawczej. Niezależność Trybunału wymaga zagwarantowania mu swobody orzekania tak przez wykluczenie wpływu innych organów na treść jego orzeczeń, jak i przez właściwą procedurę ich wydawania.

Nieracjonalne jest rozwiązanie przewidziane w art. 38 ust. 5, uprawniające pięciu sędziów do złożenia wniosku o ponowne rozważenie decyzji o wyznaczeniu rozprawy. Przepis ten nie określa żadnych przesłanek warunkujących złożenie takiego wniosku, a wprowadza mechanizm, pozwalający na wydłużenie procesu decyzyjnego prowadzącego do wyznaczenia rozprawy. Rozwiązanie to jest sprzeczne z art. 10, art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji; uniemożliwia sprawne działanie w świetle preambuły Konstytucji.

6.7. Art. 61 ust. 1-3 dotyczy terminów w jakich może odbyć się rozprawa. Przepisy dotyczące terminu, po upływie którego może odbyć się rozprawa przed Trybunałem były przedmiotem oceny TK w sprawie o sygn. K 47/15. Argumentacja tam zawarta znajduje zastosowanie *mutatis mutandis* do oceny art. 61 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r.

6.8. Art. 61 ust. 5 i 6 wprowadza rozwiązanie sprawiające, że Prokurator Generalny, nie stawiając się na rozprawie, w której jego udział jest obowiązkowy, może uniemożliwić merytoryczne rozpoznanie sprawy i wydanie wyroku przez sąd konstytucyjny. Wykonywanie przez Trybunał wyznaczonych konstytucyjnie obowiązków ustawodawca uzależnił tu od zachowania przedstawiciela władzy wykonawczej. Rozwiązanie to niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz z art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

6.9. Art. 68 ust. 5-7 zawiera nieznaną wcześniej instytucję sprzeciwu wobec proponowanego rozwiązania. Terminy kolejnych narad mają charakter terminów minimalnych i mogą być wydłużane. W efekcie może to doprowadzić do niemożliwości wydania jakiegokolwiek wyroku, mimo istnienia w składzie orzekającym większości pozwalającej na przegłosowanie rozstrzygnięcia.

Przewidziana w art. 68 ust. 5-7 instytucja sprzeciwu i związany z nią mechanizm, pozwalający na odroczenie narady, zagrażają efektywnej realizacji prawa do sądu, gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji. Szczególny niepokój budzą przesłanki warunkujące zgłoszenie sprzeciwu, a zwłaszcza przesłanka „porządku publicznego”, która przywoływana będzie w sprawach najbardziej kontrowersyjnych. W konsekwencji zagrażać to może efektywnej ochronie praw i wolności konstytucyjnych. Rozwiązanie przyjęte w art. 68 ust. 5-7 należy ocenić jako niezgodne co najmniej z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173 Konstytucji oraz preambułą Konstytucji (zasadą sprawności działania instytucji publicznych) i art. 6 ust. 1 Konwencji.

6.10. Art. 72 ust. 1 pkt 6 nakazujący ujawnienie wyniku głosowania po niejawnej naradzie sędziów, jest sprzeczny z art. 10, art. 45 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji. Ujawnianie poszczególnych głosów w poszczególnych sprawach umożliwiłoby podział składów orzekających i poddanie sędziów naciskom w procesie podejmowania decyzji. Tajemnica narady sędziów stanowi podstawową gwarancję niezawisłości sędziego, chroniąc sędziego przed naciskami z zewnątrz w procesie podejmowania decyzji. Wyrok nie jest wyrokiem większości sędziów głosujących, lecz wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, z którym mają obowiązek identyfikować się zarówno głosujący „za”, jak i „przeciw”, a jedyny sprzeciw możliwy jest w podpisanym zdaniu odrębnym.

6.11. Art. 80 ust. 4 budzi wątpliwości konstytucyjne przez naruszenie art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przyznanie Prezesowi Rady Ministrów możliwości oceny, czy dane orzeczenie Trybunału w ogóle powinno zostać ogłoszone w organie urzędowym,

gdy tymczasem czynność ogłoszenia ma charakter wyłącznie techniczny. Prezes Rady Ministrów nie jest uprawniony do takiej oceny. Konstytucja nie przewiduje tu żadnej roli organów władzy wykonawczej, poza ogłoszeniem orzeczenia w organie urzędowym. Przyjęte rozwiązanie jest przez to niezgodne także z art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji. Ponadto narusza zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji): z jednej strony przewiduje publikację orzeczeń Trybunału dopiero po rozstrzygnięciu wniosku złożonego na ręce Prezesa Rady Ministrów, z drugiej zaś przewiduje publikację orzeczeń „na zasadach i w trybie wskazanych w Konstytucji”. Art. 80 ust. 4 stanowi niespotykaną w innych regulacjach prawnych, dotyczących organów wymiaru sprawiedliwości, ingerencję w samodzielność władzy sądowniczej i staje się ostatecznym narzędziem blokowania działalności Trybunału Konstytucyjnego.

6.12. Zastrzeżenia NRA budzą także przepisy zmieniające, przejściowe, dostosowujące i końcowe ustawy o TK z 2016 r.

6.12.1. Art. 83 ust. 1 i art. 84 ust. 1 są sprzeczne z zasadą nieretroakcji prawa, ochroną praw nabytych i interesów w toku oraz nakazem konstruowania prawidłowych przepisów przejściowych, wynikających z art. 2 Konstytucji.

6.12.2. Art. 83 ust. 2 zawiera rozwiązania dysfunkcjonalne i arbitralne, niedopuszczalne w świetle zasady niezależności Trybunału i jego odrębności od innych władz, a przez to niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz z art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nałożenie przez ustawodawcę zobowiązania do rozpoznawania spraw według z góry określonej kolejności i w określonym z góry terminie uniemożliwia organowi konstytucyjnemu (TK), rzetelne i sprawne działanie oraz ingeruje w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, co narusza zasady państwa prawnego i trójpodziału władz.

6.12.3. Art. 85 i art. 86 nakazują odroczenie terminów rozpraw, wyznaczonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r. W sposób nieuzasadniony wydłużają czas rozpoznania spraw zawisłych przed Trybunałem, a w konsekwencji naruszają prawo do sądu, w tym prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki, gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

6.12.4. Art. 89 jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji, przez to, że modyfikuje, czy też określa termin, w jakim orzeczenia Trybunału zostaną opublikowane. Konstytucja nie uprawnia żadnego organu władzy publicznej do decydowania o terminie publikacji orzeczeń Trybunału. Można stąd wyprowadzić wniosek, że ustawodawca przesądził w sposób nieprzewidziany przez Konstytucję, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego

wydane przed 20 lipca 2016 r. zapadły z naruszeniem ustawy o TK z 2015 r. Wyłączenie wyroku TK w sprawie o sygn. K 47/15 spod obowiązku publikacji stanowi rażące naruszenie art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ustawa zasadnicza nie zezwala ani na selektywną, ani na „pakietową” publikację orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Art. 89 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny co najmniej z art. 7, art. 10, art. 173 i art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji.

6.12.5. W art. 92 przewidziano 14 dni na wejście w życie ustawy zmieniającej zasady i tryb postępowania przed Trybunałem. Termin ten jest zbyt krótki, jeśli wziąć pod uwagę rangę i powagę materii regulowanej przez tę ustawę. *Vacatio legis* ustaw – w szczególności w przypadku ustawy dotyczącej działania TK – wobec rozległości i głębokości wprowadzanych zmian nie może uniemożliwiać Trybunałowi efektywnego wykonywania powierzonych mu konstytucyjnie zadań, a innych zainteresowanych pozbawiać możliwości zapoznania się ze zmianami w prawie i należytego dostosowania się do nich (por. wyrok o sygn. K 47/15).

II

Zgodnie z art. art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293) wniosek może być rozpoznany na posiedzeniu niejawnym, jeżeli sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka, i 3 sierpnia 2016 r. wydał postanowienie o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawa orzekania.

Przystępując do rozpoznania sprawy, należy przypomnieć, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta – pomijając zmiany

wprowadzone ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poz. 178) – została znowelizowana dwukrotnie. Po pierwsze, ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. (Dz.U. poz. 1928), a po drugie – ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz.U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca).

W wyroku z 9 marca 2016 r. o sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej w całości ze względu na naruszenie trybu legislacyjnego, a ponadto m.in. o niezgodności z Konstytucją art. 2 tej ustawy, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują im od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroku – od chwili ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas, w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, następuje obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na praktykę jej dalszego stosowania. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest obowiązany uczynić „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednak przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, co następuje – jak już zostało wskazane – z momentem ogłoszenia wyroku na sali rozpraw, nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku wyraźnego orzeczenia o określeniu innego terminu utraty mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r. o sygn. K 47/15).

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej, reguła intertemporalna zawarta w art. 2 tej ustawy oraz zasady postępowania określone w jej przepisach, nie mogą być już stosowane dla wyznaczenia zasad procedowania przed Trybunałem. Skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji. Oznacza to, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości, ma zastosowanie ustawa o TK z 2015 r. bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskami z 2 sierpnia 2016 r., a więc jest ono prowadzone na podstawie przepisów ustawy o TK z 2015 r.

w brzmieniu sprzed nowelizacji. Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, a także poszczególnych jej przepisów, w szczególności art. 2, a także art. 1 pkt 10, art. 1 pkt 12 lit. a i art. 1 pkt 14, postępowanie przed Trybunałem, w tym zagadnienia dotyczące wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń oraz liczby sędziów wymaganej do orzekania i większości, w jakiej zapadają wyroki w pełnym składzie, normuje ustawa o TK z 2015 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji.

2. Orzekanie TK w okresie *vacatio legis* ustawy o TK z 2016 r.

2.1. Trybunał Konstytucyjny podjął kontrolę konstytucyjności ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.) przed jej wejściem w życie – w okresie *vacatio legis*. Ustawa podlega kognicji Trybunału już w dniu, w którym jej tekst został opublikowany w Dzienniku Ustaw. Jednym z celów *vacatio legis* jest bowiem umożliwienie Trybunałowi kontroli ustawy, zanim ta zacznie wywoływać skutki prawne (zob. wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15). Podobnie, *vacatio legis* może służyć także samemu ustawodawcy, który w tym okresie ma sposobność korygowania dostrzeżonych niedoskonałości ustawy, dokonując stosownej nowelizacji.

2.2. Najwcześniejszy możliwy moment kontroli ustawy wskazuje art. 122 ust. 3 Konstytucji, z którego wynika, że ustawa może być badana przez Trybunał zanim zostanie podpisana przez Prezydenta. Kontrola ta jest określana w doktrynie prawa jako prewencyjna lub uprzednia, bowiem jej celem jest uniemożliwienie wprowadzenia do systemu prawnego ustawy, która jest niekonstytucyjna. Jedynym podmiotem uprawnionym do zainicjowania tej kontroli jest Prezydent, który w ten sposób wywiązuje się z nałożonego na niego obowiązku czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. Konstytucji).

Po ogłoszeniu ustawy w Dzienniku Ustaw staje się ona częścią systemu polskiego prawa, a tym samym może być poddana kontroli w trybie następczym. Celem tej kontroli jest usunięcie z systemu prawa ustawy, która nie spełnia standardów konstytucyjnych. Z uwagi na to, że obowiązująca ustawa wywołuje określone w niej skutki prawne, które często są niekorzystne dla obywateli, a nawet mają nieodwracalny charakter lub destrukcyjne działanie, jest pożądane, aby wątpliwości co do jej konstytucyjności zostały usunięte tak szybko, jak jest to możliwe. Kontrola konstytucyjności prawa nie może być przy tym zainicjowana przez Trybunał z urzędu, stąd moment tej kontroli

każdorazowo determinuje podmiot, który występuje do Trybunału ze stosownym wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną. Po pierwsze zatem, ustawa może zostać zakwestionowana w okresie między jej ogłoszeniem a jej wejściem w życie, czyli w okresie tzw. *vacatio legis*. Po drugie, może zostać zaskarżona tuż po jej wejściu w życie, zanim stanie się podstawą prawną aktów stosowania prawa w indywidualnych sprawach (tj. orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych). Po trzecie, może być kwestionowana w okresie, gdy jest już w praktyce stosowana przez obywateli i organy władzy publicznej. Po czwarte wreszcie, może zostać zakwestionowana po jej uchyleniu, jeśli wydanie przez Trybunał orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

2.3. W niniejszej sprawie ustawa o TK z 2016 r. nie została zaskarżona w trybie kontroli prewencyjnej przez Prezydenta, a wszystkie trzy wnioski inicjujące postępowania wpłynęły tuż po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Wnioskodawcy żądali przy tym, by Trybunał zbadał ustawę w okresie 14-dniowej *vacatio legis*, wskazując, że po jej wejściu w życie wywoła ona nieodwracalne skutki prawne.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o TK z 2015 r. Trybunał związany jest wskazanym we wniosku zakresem zaskarżenia, który obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli). Sformułowane we wniosku żądanie wydania przez Trybunał orzeczenia w okresie *vacatio legis* jest elementem opisanego wyżej zakresu zaskarżenia w sytuacji, gdy z wniosku wynika, że późniejsze wydanie orzeczenia przez Trybunał nie wywoła oczekiwanych przez wnioskodawców skutków prawnych. W niniejszej sprawie z treści wniosków wynika, że powodem ich złożenia w okresie *vacatio legis* było dążenie przez wnioskodawców do tego, by uniemożliwić wejście w życie niekonstytucyjnych przepisów. Orzekanie przez Trybunał po upływie *vacatio legis*, a tym samym po wejściu w życie tych przepisów, uniemożliwiałoby osiągnięcie tego celu.

Trybunał orzeka zatem w dniu, w którym obowiązuje jeszcze ustawa o TK z 2015 r., a przedmiotem jego kontroli są przepisy ustawy o TK z 2016 r., należącej już do polskiego porządku prawnego, w okresie jej spoczywania, przed wejściem w życie.

2.4. Dodatkową okolicznością uzasadniającą orzekanie przez Trybunał w okresie *vacatio legis* w niniejszej sprawie jest to, że sprawa dotyczy zagadnień prawnych, które

zostały już wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach trybunalskich. Tym samym zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r. możliwe jest rozpoznanie wszystkich trzech wniosków na posiedzeniu niejawnym, o co w niniejszej sprawie wnoszą wnioskodawcy. Stosownie do art. 81 i następnych przepisów ustawy o TK z 2015 r. rozprawa lub posiedzenie niejawne są równorzędnymi prawnie sposobami rozpoznawania wniosków, pytań prawnych oraz skarg konstytucyjnych. W niniejszej sprawie żaden z wnioskodawców nie wystąpił o rozpoznanie sprawy na rozprawie, jak również nie postanowił o tym skład orzekający.

Odnosząc się do treści wspomnianego art. 93 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., należy zauważyć, że uprawnia on do orzekania na posiedzeniu niejawnym w dwóch alternatywnych sytuacjach, a mianowicie, gdy pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia oraz gdy sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału. Wnioskodawcy podnoszą, że zaszła druga z tych przesłanek, do czego Trybunał się przychylił.

W niniejszej sprawie główne problemy konstytucyjne dotyczą przepisów naruszających zasadę trójpodziału władzy i niezależności władzy sądowniczej oraz uniemożliwiających Trybunałowi rzetelne i sprawne działania. W tych kwestiach Trybunał wypowiadał się już wielokrotnie, m.in. trzykrotnie w wyrokach w sprawach K 34/15, K 35/15 i 47/15, w odniesieniu do przepisów nowelizujących ustawę o TK z 2015 r. W każdej z tych spraw zostały przedstawione obszerne stanowiska uczestników postępowania, a dodatkowo podmiotów dopuszczonych do udziału w sprawie w charakterze *amici curiae*. Trybunał uznał, że wszystkie zagadnienia prawne pojawiające się w niniejszej sprawie zostały zatem dostatecznie wyjaśnione, a tym samym jest możliwe rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

3. Częściowa niedopuszczalność kontroli.

3.1. Trybunał Konstytucyjny władny jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 94/06, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 185; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 28 października

2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66 oraz 19 grudnia 2000 r., sygn. SK 19/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 303).

Wnioski inicjujące hierarchiczną kontrolę norm muszą spełniać wymogi określone w przepisach o postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wnioskodawcy powinni określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz sformułować uzasadnienie. Wymogów tych nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., o sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61, cz. III, pkt 2). Na wnioskodawcach spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonywujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, cz. III, pkt 3, zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143, cz. II, pkt 5.2). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawców w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości ani – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli.

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioski inicjujące niniejsze postępowanie nie spełniają ustawowego wymogu uzasadnienia zarzutu hierarchicznej niezgodności norm w zakresie dotyczącym: art. 6 ust. 5, art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 26 ust. 2 i 3, art. 33 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy o TK z 2016 r. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Należało bowiem uwzględnić, co następuje:

Po pierwsze, kwestionując konstytucyjność art. 6 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r., wnioskodawca nie wykazał, w jaki sposób złożenie przed Prezydentem ślubowania o ustawowo określonej treści miałyby naruszać kompetencję Sejmu do wyboru sędziego

TK. Kwestia kolejności czynności składających się na wybór sędziego TK oraz znaczenia samego ślubowania została wyjaśniona w wyroku z 3 grudnia 2015 r. Trybunał stwierdził, że „Przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału jest obowiązkiem Prezydenta. Kompetencja Prezydenta przewidziana w art. 21 ust. 1 ustawy o TK nie polega jednak na współudziale w kreowaniu składu personalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zadanie to zostało powierzone wyłącznie Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Prezydent ma swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji urzędowej. Rola Prezydenta jest więc wtórna, a zarazem podporządkowana w swej istocie temu skutkowi, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK. Prezydent nie jest organem dokonującym wyboru sędziów TK, a powierzoną mu kompetencję odebrania ślubowania od sędziów Trybunału jest zobowiązany realizować na zasadach określonych m.in. w Konstytucji (art. 126 ust. 3 Konstytucji)” wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185, cz. III, pkt 8.5.1). Nie odnosząc się szczegółowo ani do znaczenia art. 194 ust. 1 Konstytucji, ani wyroku w o sygn. K 34/15, wnioskodawca nie wykazał niekonstytucyjności art. 6 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r.

Po drugie, kwestionując konstytucyjność art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 2016 r., wnioskodawca nie podniósł szczegółowych argumentów natury konstytucyjnej. Uzasadnienie wniosku w tym zakresie ogranicza się do ogólnego powołania art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca nie wskazał, która z zasad konstytucyjnych wywodzonych z tego przepisu i dlaczego powinna stanowić adekwatny wzorzec kontroli. Uzasadnienie wniosku ogranicza się do identyfikacji poziomej niespójności między art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. e a art. 26 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. Tego rodzaju niespójności nie stanowią same w sobie przedmioty kontroli sprawowanej przez Trybunał, chyba że zostaną powiązane z naruszeniem normy konstytucyjnej. Wnioskodawca nie wykazał jednak takiego związku.

Po trzecie, wskazując jako przedmiot kontroli art. 26 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r., wnioskodawca nie sformułował konstytucyjnej argumentacji przeciwko podwyższeniu liczby sędziów wymaganej do rozpoznania sprawy w pełnym składzie. Podnoszona przez wnioskodawcę niespójność uzasadnienia projektu ustawy o TK z 2016 r. z ostatecznym brzmieniem jej przepisu, sama w sobie, nie przesądza o niekonstytucyjności. Z kolei art. 26 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r. został powołany jako związkowy przedmiot kontroli z art. 38 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r. Uzasadnienie wniosku nie pozostawia

zaś wątpliwości, że argumenty za niekonstytucyjnością regulacji odnoszą się do art. 38 ust. 3, a nie art. 26 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r.

Po czwarte, kwestionując konstytucyjność art. 33 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r., wnioskodawca w istocie zmierzał do dokonania powszechnie obowiązującej i prokonstytucyjnej wykładni tego przepisu. W uzasadnieniu wniosku wprost wskazano, że zarzut niekonstytucyjności jest związany z jedną z możliwych interpretacji przepisu ustawowego, która – jak zresztą trafnie sam wnioskodawca wskazuje – nie znajduje uzasadnienia w świetle art. 191 ust. 1 pkt 2 i art. 186 ust. 2 Konstytucji. Kompetencja Krajowej Rady Sądownictwa do inicjowania postępowania przed Trybunałem ma wszakże podstawy konstytucyjne.

Po piąte, kwestionując konstytucyjność art. 60 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r., wnioskodawcy nie wykazali, w jaki sposób 30-dniowy termin, który musi upłynąć między doręczeniem zawiadomienia a rozprawą, narusza konstytucyjne wzorce kontroli. Pisma inicjujące niniejsze postępowanie ograniczają się bowiem w tym zakresie do ustaleń, jakich TK dokonał w o sygn. K 47/15. Należy jednak zauważyć, że wyrok ten odnosił się do dłuższego terminu, a powodem niekonstytucyjności był automatyzm regulacji i nieuwzględnienie przez ustawodawcę różnych terminów, które wynikają z przepisów konstytucyjnych (np. terminów dotyczących ustawy budżetowej). Zakwestionowany przepis różni się od regulacji ocenianej w sprawie o sygn. K 47/15. Nie rozważając innych argumentów, a w szczególności tych, które wynikają z przepisów konstytucyjnych, wnioskodawcy nie wykazali niekonstytucyjności 30-dniowego terminu ustawowego.

Po szóste, kwestionując konstytucyjność art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy o TK z 2016 r., wnioskodawca ograniczył się do twierdzenia, że ujawnianie wyniku głosowania sędziów TK narusza zasady demokratycznego państwa prawnego i godzi w niezawisłość sędziowską. Niewątpliwie między zakwestionowanym przepisem a wskazanymi przez wnioskodawcę zasadami konstytucyjnymi zachodzi związek merytoryczny, niemniej jednak nie sposób przyjąć, że zasady te w jednoznaczny i bezwzględny sposób nakazują ustawodawcy przyjęcie tylko jednego możliwego modelu ochrony tajemnicy narady sędziowskiej. Przepisy konstytucyjne i ustawowe regulujące tryb postępowania przed sądami najwyższymi i konstytucyjnymi innych państw charakteryzują się w tym zakresie daleko idącym zróżnicowaniem. W uzasadnieniu wniosku nie przedstawiono argumentów za niekonstytucyjnością art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy o TK z 2016 r.

3.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w zakresie kontroli konstytucyjności art. 6 ust. 7, art. 30 ust. 5 oraz art. 92 ustawy o TK z 2016 r. postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na zbędność wydania wyroku. Sformułowany we wnioskach zarzut niekonstytucyjności art. 6 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r. został bowiem powiązany z art. 90 tejże ustawy (w przeciwieństwie do art. 90, art. 6 ust. 7 ma charakter materialno-prawny a nie dostosowujący i będzie stosowany do sytuacji po wejściu w życie ustawy o TK z 2016 r.). Podobnie art. 30 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r. został wskazany jako związkowy przedmiot kontroli względem przepisu odnoszącego się do wyznaczania terminów rozpraw. Wnioskodawca zarazem skoncentrował swoje uzasadnienie na niekonstytucyjności wstrzymywania rozpoznania sprawy przez czynności faktyczne Prokuratora Generalnego. W konsekwencji należało przyjąć, że ocena konstytucyjności art. 61 ust. 6 i art. 90 ustawy o TK z 2016 r. doprowadziła do dezaktualizacji problemu konstytucyjnego zidentyfikowanego na gruncie – odpowiednio – art. 30 ust. 5 i art. 6 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r. Podobnie ocena konstytucyjności pozostałych zakwestionowanych przepisów zdezaktualizowała – trafnie zidentyfikowany przez wnioskodawców – problem konstytucyjności *vacatio legis*. Nie kwestionując dotychczasowego orzecznictwa odnoszącego się do konstytucyjnego wymogu ustanowienia adekwatnej *vacatio legis*, Trybunał stwierdził, że w warunkach niniejszej sprawy nie zachodzi konieczność orzekania o konstytucyjności art. 92 ustawy o TK z 2016 r. (zob. odpowiednio pkt 3.4 tej części uzasadnienia).

3.4. Trybunał stwierdził, że ingerencja Prezydenta w proces wyłaniania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału jest konstytucyjnie przewidzianym wyjątkiem od zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej wyrażonej w art. 173 Konstytucji, pozostającej w związku z ogólną zasadą podziału władz wyrażoną w art. 10 Konstytucji, i jako wyjątek nie może być interpretowana w sposób, który prowadziłyby do rozszerzenia i uzyskania przez Prezydenta zbyt dużego wpływu na obsadę stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Wręcz przeciwnie, ponieważ chodzi o wyjątek, należy go interpretować wąsko.

Należy przyjąć, że – co do zasady – możliwość wpływania władzy wykonawczej na jedną ze sfer funkcjonowania władzy sądowniczej, w tym wypadku sferę organizacji, mającą wszakże wpływ na sposób działania całego organu, jest sytuacją wyjątkową. To, że działanie Prezydenta przewidziane w art. 194 ust. 2 Konstytucji jest także – z uwagi na treść art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji – jedną z prerogatyw, oznacza li tylko, że kwestia obsady stanowisk Prezesa lub Wiceprezesa TK została wyraźnie wyłączona

poza zakres oddziaływania innego – poza Prezydentem – organu władzy wykonawczej, a więc Rady Ministrów. Potwierdza to jednocześnie, że procedura, w której Prezydent bierze udział, powołując Prezesa i Wiceprezesa TK, ma charakter szczególnie i nie wiąże się z prowadzeniem polityki wewnętrznej, stanowiącej podstawowe zadanie Rady Ministrów (art. 146 ust. 1 Konstytucji). Określenia aktu powołania Prezesa i Wiceprezesa TK jako uprawnień osobistego (prerogatywy) głowy państwa nie można zatem rozumieć jako przyznania Prezydentowi swobody decydowania o obsadzie tych stanowisk. Co więcej, powołanie jednej ze wskazanych głowie państwa osób na stanowisko Prezesa oraz Wiceprezesa TK stanowi konstytucyjny obowiązek Prezydenta. Na gruncie Konstytucji nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że Prezydent zobowiązany jest uczynić użytek ze swojej kompetencji, a wskazanie osoby Prezesa i Wiceprezesa TK spośród wąskiego grona kandydatów nie jest pozostawione do jego swobodnego uznania (szerzej zob. wyrok o sygn. K 34/15).

Ocenę konstytucyjności rozwiązań dotyczących wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału na gruncie ustawy o TK z 2016 r. determinuje nie tylko kwestia liczby kandydatów, jaką Zgromadzenie Ogólne ma przedstawiać Prezydentowi, ale także drugi element mechanizmu wyborczego, który – jako swoiste *novum* – został włączony do materii ustawowej, mianowicie liczba głosów przysługujących sędziom TK. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 7 zdanie drugie ustawy o TK z 2016 r.: „Każdy sędzia Trybunału uczestniczący w procedurze wyboru ma tylko jeden głos i może głosować na jednego kandydata”.

W tym kontekście korelacja wspomnianych elementów, tj. liczby kandydatów przedstawionych Prezydentowi i liczby głosów przysługujących sędziom TK w trakcie wyboru kandydatów, bezpośrednio wpływa na zakres kompetencji Zgromadzenia Ogólnego oraz możliwość wypełniania przez ten organ konstytucyjnych funkcji. Ustawowe ukształtowanie procedury wyborczej ma znaczenie dla ustrojowego statusu Zgromadzenia Ogólnego, które powinno wyłonić kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa Trybunału w sposób wolny od instytucjonalnych barier, podważających autonomię działania członków tego Zgromadzenia lub narzucających mechanizmy skutkujące wyborem kandydatów legitymujących się nikłym poparciem sędziów TK. Nadmierna kumulacja ograniczeń proceduralnych funkcjonowania Zgromadzenia Ogólnego i sposobu wykonywania obowiązków przez jego członków ma zatem istotne znaczenie konstytucyjne.

Trybunał zaznaczył przy tym, że w omawianym zakresie ustawodawca może przyznać Zgromadzeniu Ogólnemu – *explicite* albo *implicite* – swobodę określenia

procedury, w której dochodzi do wyłonienia kandydatów, bądź uregulować ją samodzielnie. W ostatnim wypadku musi jednak wziąć pod uwagę, że kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa ma wskazywać Zgromadzenie Ogólne, a nie grupy sędziów czy poszczególni sędziowie. Tym samym za konstytucyjnie niedopuszczalne należałoby uznać rozwiązania, zgodnie z którymi wyboru wszystkich kandydatów na jedno z rozważanych stanowisk miałyby być dokonywane w jednym głosowaniu *en bloc*, a każdy z wybierających sędziów miałby dysponować tylko jednym głosem.

Trybunał podzielił twierdzenia wnioskodawców co do ograniczeń nakładanych przez Konstytucję na ustawodawcę normującego sposób wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności Trybunał podzielił pogląd o zakazie arbitralnego ukształtowania tej procedury w sposób, który pozbawia Zgromadzenie Ogólne kompetencji do wysuwania kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa, *de facto* powierzając tę kompetencję pojedynczym sędziom. Mechanizm taki wydrążyłby kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w art. 194 ust. 2 Konstytucji i kształtował kompetencje do powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału z naruszeniem art. 10, art. 173 i art. 195 ust. 1 Konstytucji. Ocena powyższego mechanizmu nie jest jednak możliwa wyłącznie w oparciu o art. 16 ust. 1 zaskarżonej ustawy. Mogłaby ona zostać sformułowana na podstawie wszystkich przepisów dotyczących wyboru Prezesa i Wiceprezesa TK. Koniecznym warunkiem musiałoby być zatem zaskarżenie co najmniej art. 16 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r. Uwzględniając art. 16 ust. 1 i 7 ustawy o TK z 2016 r. Trybunał mógłby ocenić sposób zgłaszania kandydatów, dokonywania ich wyboru oraz stwierdzić, czy doszło do wydrążenia kompetencji Zgromadzenia Ogólnego do wskazywania kandydata na Prezesa i Wiceprezesa TK w sposób prowadzący do naruszenia art. 194 ust. 2 oraz art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Trybunał stwierdził, że wnioskodawcy nie uczynili przedmiotem zaskarżenia art. 16 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r., ani nie sformułowali zarzutów względem samego mechanizmu wyłaniania kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa TK. W związku z tym Trybunał umorzył postępowanie w zakresie zarzutu niezgodności art. 16 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. z art. 194 ust. 2, art. 10 i art. 173 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie pierwszoplanowy charakter mają zarzuty materialnoprawne sformułowane przez wnioskodawców, które dotyczą niezgodności treści ustawy o TK z 2016 r. z Konstytucją. W odniesieniu

do podobnych zagadnień Trybunał zajął stanowisko we wcześniejszych orzeczeniach, w tym przede wszystkim w wyroku z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15), rekonstruując standardy konstytucyjne, jakie powinna spełniać każda ustawa regulująca organizację i tryb postępowania przed Trybunałem (por. art. 197 Konstytucji). Nie bez znaczenia w tym wypadku było również to, że w ustawie o TK z 2016 r. ustawodawca powtórzył część przepisów, które były już – w zbliżonym lub takim samym kształcie i kontekście normatywnym – przedmiotem ostatecznego orzeczenia TK. Trybunał kontrolował zatem także takie rozwiązania prawne, które przywracały niekonstytucyjne regulacje. Między innymi z tego względu było możliwe rozpatrzenie tej sprawy na posiedzeniu niejawnym, w relatywnie krótkim czasie od dnia wpłynięcia do Trybunału pism procesowych wnioskodawców.

Powyższe okoliczności uzasadniały umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku. Trybunał musiał bowiem podejmować takie decyzje procesowe, które wyłączały ponadto ryzyko orzekania w warunkach tzw. paradoksu orzeczniczego, gdy przepisy stanowiące przedmiot kontroli musiałyby służyć jednocześnie do oceny konstytucyjności nich samych (istota wspomnianego paradoksu została wyjaśniona w sprawie K 47/15). Dlatego Trybunał uznał, że nadrzędnymi wartościami proceduralnymi, którymi musiał kierować się w tym postępowaniu były niezwłoczność orzeczenia, jeszcze przed upływem relatywnie krótkiej *vacatio legis*, oraz jednoznaczne określenie skutków prawnych wyroku w odniesieniu do podstaw funkcjonowania Trybunału.

4. Wzorce kontroli.

Wnioskodawcy jako wzorce kontroli trybu uchwalenia ustawy o TK z 2016 r. wskazali: art. 2 w związku z art. 118 ust. 1 i 3, art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 i 2, art. 173 w związku z art. 10, art. 195 ust. 1 oraz preambułę Konstytucji. Wzorcami kontroli merytorycznej ustawy o TK z 2016 r. uczynili natomiast: preambułę Konstytucji, art. 2 (zasadę demokratycznego państwa prawnego), art. 7 (zasadę legalizmu), art. 10 (zasadę podziału władzy), art. 32 ust. 1 (zasadę równości), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 173 (zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej), art. 190 ust. 1 (zasadę ostateczności orzeczeń TK), art. 190 ust. 2 (nakaz niezwłocznego ogłoszenia orzeczeń TK), art. 190 ust. 5 (regulę głosowania większościowego), art. 191 ust. 1 pkt 1–5 (legitymację wnioskodawców), art. 194 (zasady wyboru sędziów, prezesa i wiceprezesa

TK), art. 195 ust. 1 Konstytucji (zasadę niezawisłości sędziów TK). Ponadto jako wzorzec kontroli został wskazany art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: konwencja). W uzasadnieniach swych pism wnioskodawcy odnieśli się również od zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji, w tym do: zasady poprawnej legislacji, zasady ochrony praw nabytych, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady odpowiedniej *vacatio legis*, zasady niedziałania prawa wstecz.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie wszystkie wskazane przez wnioskodawców normy konstytucyjne mogą stanowić wzorce kontroli w niniejszym postępowaniu. Formułując zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, wnioskodawcy nie przeprowadzili testu poprawnej legislacji (szerzej zob. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35 i powołane tam orzecznictwo) oraz testu ochrony praw nabytych (szerzej zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Ponadto wskazując naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie przeprowadzono testu równości (szerzej zob. wyroki TK z: 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32; 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 5; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79). Ocenę konstytucyjności z wymienionymi wzorcami należało zatem uznać za niedopuszczalną w ramach niniejszego postępowania.

Ponadto z uzasadnień wniosków wynika, że wskazując art. 7, art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 konwencji jako wzorce kontroli, wnioskodawcy nie wyszli poza zakres normowania i zastosowania wynikający z konstytucyjnych przepisów ustrojowych. W świetle pism inicjujących niniejsze postępowanie, naruszenia konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych gwarancji prawa do sądu stanowią bowiem konsekwencję naruszenia zasady podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej. Dokonanie oceny zgodności kwestionowanych przepisów z wzorcem konstytucyjnym sformułowanym w preambule Konstytucji oraz z art. 10, art. 173 i art. 195 ust. 1 Konstytucji czyni zbędną wypowiedź Trybunału w zakresie oceny ich zgodności z art. 7, art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 konwencji.

Stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał stwierdził, że wzorcem kontroli treści przepisów ustawy o TK z 2016 r. – zasada sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych wywodzona z preambuły Konstytucji, zasada zaufania do państwa

i stanowionego przez nie prawa wywodzona z art. 2, art. 10, art. 173, art. 188, art. 191 ust. 1 pkt 1–5, art. 194, art. 195 ust. 1 oraz art. 197 Konstytucji.

5. Zasada podziału i równowagi władzy oraz zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

5.1. Konstytucja uchwalona „przez Zgromadzenie Narodowe oraz zatwierdzona w referendum przez Naród wyznacza organom państwa i innym podmiotom prawa reguły postępowania, określając ich wolności, prawa i obowiązki względem siebie, a także podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Daje ona także wyraz porządkowi zasad i wartości, który musi być uwzględniany w procesie stanowienia i stosowania prawa. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji), w ramach i na podstawie którego funkcjonować mają wszystkie organy władzy publicznej i którego muszą przestrzegać wszystkie osoby znajdujące się pod jej władzą” (wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185).

Zabezpieczeniem zasady nadrzędności Konstytucji jest m.in. zasada podziału władzy. Jest ona przeciwieństwem zasady jednolitej władzy państwowej, zapobiegając instrumentalizacji Konstytucji lub sprowadzaniu jej do politycznej deklaracji, czy manifestu programowego. W ostatecznym rozrachunku zabezpiecza więc wolności i praw człowieka przed nadużyciem władzy. Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (por. wyroki TK: z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3 oraz 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121). Należało zatem rozróżnić dwa konstytucyjne aspekty podziału władzy: statyczny i dynamiczny.

5.2. Zasada podziału władzy w ujęciu statycznym sprowadza się do wyodrębnienia trzech podstawowych funkcji władzy (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej) i wskazania realizujących te funkcje organów konstytucyjnych (Sejmu, Senatu, Prezydenta, Rady Ministrów oraz sądów i trybunałów). Podział funkcjonalny (art. 10 ust. 1 Konstytucji), podział organizacyjny (art. 10 ust. 2 Konstytucji) oraz powiązanie funkcji władzy z jej organami (tj. odpowiednio dla każdej funkcji: art. 95, art. 120, art. 121 Konstytucji; art. 126 i art. 146 Konstytucji; art. 175 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji) wykraczają zatem poza treść rozdziału I Konstytucji, wymagając

uwzględniania innych przepisów konstytucyjnych. W szczególności istotnym elementem organizacyjnego aspektu zasady podziału władzy jest podział strukturalny, który polega na nominalnym i kompetencyjnym wyodrębnieniu poszczególnych organów konstytucyjnych oraz podział personalny, który sprowadza się do zakazu równoczesnego sprawowania różnych urzędów lub zajmowania różnych stanowisk. Należy ponadto uwzględnić, że oprócz funkcji podstawowych, wskazanych w art. 10 Konstytucji, przepisy konstytucyjne pozwalają wyróżnić funkcję kontrolną i kreacyjną realizowaną w różnym zakresie przez różne organy konstytucyjne. Tak rozumiany podział władzy ma charakter statyczny, gdyż został dokonany przez prawodawcę konstytucyjnego i nie może zostać zmieniony inaczej niż na zasadach określonych w rozdziale XII Konstytucji.

Konsekwencją podziału władzy w ujęciu statycznym jest przypisanie konstytucyjnym organom kompetencji odpowiednich ze względu na realizowane przez nie funkcje. W orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się, że „każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego «istotnego zakresu» danej władzy” (wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). Trybunał Konstytucyjny wyróżnia zatem grupę kompetencji wyłącznych, które odpowiadają tylko jednej funkcji władzy (tj. ustawodawczej, wykonawczej albo sądowniczej). Tworząc minimum, które jest niezbędno do realizacji tej funkcji przez organ, nie mogą zostać ani przeniesione na inny organ, ani naruszone w procesie stanowienia lub stosowania prawa. Art. 10 Konstytucji stoi na przeszkodzie koncentracji funkcji władzy w jednym organie (wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15), z drugiej zaś – przewidując dualizm organizacyjny w obrębie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – zapobiega monopolizacji władzy przez jeden z organów. W szczególności „Parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, nie ma także pozycji monopolistycznej w systemie organów państwa” (wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109). Ponadto zasada podziału władzy w ujęciu statycznym interpretowana w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji, który stanowi o władzy zwierzchniej Narodu, oznacza, że żaden organ władzy ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej nie może ani zastąpić władzy zwierzchniej, ani występować wyłącznie w roli władzy zwierzchniej. Preambuła Konstytucji wyraźnie wskazuje, że Naród

ustanowił „Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa”. W konsekwencji „nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy, gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić” (wyrok o sygn. K 35/15, cz. III, pkt 2).

5.3. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, Konstytucja nie ogranicza się do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności, ale ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia się (w kontekście pozycji władzy sądowniczej zob. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 29 listopada 2005 r. w sprawie P 16/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15). Wymóg równoważenia nie może być jednak traktowany jako odrębna zasada ustrojowa, która wprowadzałaby wyjątek od podziału władzy lub pozostawała z nim w kolizji (por. odpowiednio wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8). Równoważenie nie odnosi się bowiem do samych funkcji władzy, które zostały wprost rozdzielone w art. 10 ust. 1 Konstytucji, ale do jej organów wykonujących przyznane im kompetencje. Równoważenie ujawnia się w sferze stosowania prawa i oznacza, że „żadna z władz nie może być całkowicie odseparowana od pozostałych (wyr. z 15.1.2009 r., K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Stanowi więc następstwo dokonanego uprzednio na poziomie konstytucyjnym podziału władzy w znaczeniu formalnym. W doktrynie podkreśla się, że postulat równoważenia (...) może dotyczyć tylko organów wypełniających poszczególne funkcje zróżnicowane według trójpodziału. Władze w rozumieniu tych funkcji – odpowiednio – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej są tak odmienne w swojej (...) istocie, że trudno było porównywać wzajemnie a tym samym równoważyć ich rozmiary” (W. Sokolewicz, *Zasada podziału władzy w prawie i orzecznictwie konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Konstytucja

i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996 r., s. 184).

5.4. Art. 173 Konstytucji w szczególny sposób określa pozycję władzy sądowniczej w konstytucyjnym podziale władzy. O ile w stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”, o tyle relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów (por. m.in. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). Trybunał podtrzymuje pogląd, że: „art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule Konstytucji). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych (...). Zasada ta (...) jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji. (...) Jest w tym kontekście poza sporem, że mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne” (wyrok z 18 lutego 2004 r., OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

5.5. Gwarancją przestrzegania art. 10 i art. 173 Konstytucji jest w szczególności sądowa kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny. „Sądownictwo konstytucyjne w europejskiej kulturze prawnej od samego początku jego powstania pomyślane było jako zabezpieczenie jednostek przed «tyranią większości»

i gwarant zwierzchności prawa nad zwierzchnością siły. Po doświadczeniach totalitarnych rządów nie budzi wątpliwości, że nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji w zakresie podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić. (...) Jedynym organem władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, mającym kompetencję do ostatecznego i wiążącego wszystkie podmioty rozstrzygnięcia o zgodności prawa z Konstytucją, jest Trybunał Konstytucyjny. (...) Ustrojodawca nie wyłączył z jej zakresu żadnej ustawy, w tym także ustawy regulującej funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w art. 197 Konstytucji. Skoro takiego wyłączenia wprost nie przewidziano, to nie można go domniemywać. Trybunał Konstytucyjny nie tylko jest gwarantem prymatu Konstytucji, ale również stoi na straży trójpodziału władzy. Wszelkie dotyczące go regulacje nie mogą prowadzić do sytuacji, w której utraciłby zdolność funkcjonowania” (cyt. wyrok o sygn. K 34/15, pkt III.1.1.).

Trybunał rozstrzygnął, czy zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy ustawy o TK z 2016 r. odpowiadają konstytucyjnym zasadom podziału i równoważenia się władzy oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

6. Naruszenie zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

6.1. Wynikająca z preambuły do Konstytucji zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wielokrotnie była przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (m.in. wyroki TK z: 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Odsyłając do wcześniejszego orzecznictwa, należało w warunkach niniejszej sprawy przypomnieć, że zasada ta jest adresowana do ustawodawcy (zob. wyrok o sygn. K 14/03) i wyznacza konstytucyjne kryteria oceny przepisów regulujących ustrój i procedurę działania instytucji publicznych, w tym przepisów odnoszących się do organów władzy sądowniczej (wyrok z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147). Zważywszy, że Trybunał

Konstytucyjny stanowi znaczący organ władzy sądowniczej (art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji), zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych ogranicza również ustawodawcę regulującego organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem (wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185). Innymi słowy, uchwalając ustawę, o której mowa w art. 197 Konstytucji, ustawodawca zobowiązany jest zagwarantować sprawność, rzetelność i efektywność działania Trybunału Konstytucyjnego.

Uwzględniając wcześniejsze orzecznictwo, Trybunał stwierdził, że kontrola konstytucyjności przepisów z preambułą do Konstytucji w przedmiotowo istotnym zakresie wymaga zastosowania trzech kryteriów.

Pierwszym kryterium jest sprawność, którą należy rozumieć jako zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Konstytucyjnym kryterium sprawności nie spełnia ustawa zarówno wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, nakazując organowi: a) dokonanie czynności, które są ze sobą sprzeczne; b) dokonanie w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie; c) dokonanie dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności. Ocena spełniania przez ustawodawcę wymogu sprawności działania instytucji publicznej wymaga zatem uwzględnienia albo konstytucyjnej normy kompetencyjnej organu, albo konstytucyjnych gwarancji procedury właściwej dla tego organu.

Drugim kryterium jest rzetelność, którą należy rozumieć jako zdolność działania instytucji publicznej w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa. Rzetelność związana jest z przewidywalnością przesłanek oraz konsekwencji działania instytucji publicznych, a ponadto wymaga, by działaniom tym nadano właściwą formę oraz je udokumentowano. Konstytucja zapobiega w ten sposób zakwestionowaniu zgodnego z prawdą i wiarygodnego publicznego działania jednych organów państwa demokratycznego przez jego inne organy (np. ustawodawcę). Przepisy ustawowe, które podważają rzetelność działania instytucji publicznych mogą prowadzić wszakże do delegitymizacji tych instytucji. W tym sensie kryterium rzetelności chronić ma państwo *in toto* przed autodelegitymizacją. Trybunał przypomina, że państwo, by mogło być szanowane przez obywateli, musi szanować własne decyzje oraz rzetelność działań własnych organów. Państwo, które nie szanuje własnych decyzji, nie może oczekiwać szacunku i zaufania

od swoich obywateli. Konstytucyjnego kryterium rzetelności nie spełnia w szczególności powierzenie przez ustawodawcę danej instytucji publicznej takiej kompetencji lub ustanowienie takiej procedury, które podważyłyby zaufanie do państwa, jego organów oraz stanowionego i stosowanego przez nie prawa.

Trzecim kryterium jest efektywność, którą należy rozumieć jako zdolność działania instytucji publicznej: a) niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią (np. art. 190 ust. 2 Konstytucji), b) w terminach konstytucyjnie wyznaczonych (np. art. 122 ust. 2 Konstytucji) albo c) bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy przepisy konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost (np. art. 45 ust. 1 Konstytucji). Efektywność zależy zatem od czynnika czasu w działalności instytucji publicznych i jego znaczenia dla kształtowania się stosunków prawnych. Konstytucyjnemu kryterium efektywności nie odpowiada w szczególności regulacja skutkująca bezterminowym zawieszeniem postępowania albo wydłużeniem postępowania w sposób nieuzasadniony wartościami konstytucyjnymi.

Konstytucyjna ocena przepisów regulujących ustroj i tryb postępowania instytucji publicznych w świetle kryteriów sprawności, rzetelności i efektywności wymaga każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą uchwalaniu regulacji ustawowej, a ponadto uwzględnienia treści konstytucyjnych przepisów regulujących ustroj i procedurę postępowania przed organem, którego sprawność, rzetelność i efektywność działania naruszył ustawodawca. W wypadku Trybunału Konstytucyjnego podstawowe znaczenie mają: art. 188, art. 191, art. 195 oraz art. 197 Konstytucji. Należy także uwzględnić, że w samej preambule do Konstytucji sprawność i rzetelność działalności instytucji publicznych została powiązana z obowiązkiem zagwarantowania praw jednostki (por. wyroki TK z 6 marca 2013 r. w sprawie Kp 1/12 oraz z 20 stycznia 2015 r. w sprawie K 39/12).

Mając powyższe na uwadze oraz uwzględniając zakres zaskarżenia i wzorce wskazane we wnioskach, Trybunał Konstytucyjny dokonał kolejno oceny: art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g, art. 38 ust. 3–6, art. 61 ust. 3 i ust. 6 oraz art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r.

6.2. Art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r. wprowadza nakaz orzekania w pełnym składzie w sprawach, w których trzech sędziów Trybunału wystąpi o to w terminie 14 dni od otrzymania odpisów skarg konstytucyjnych, wniosków lub pytań prawnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten jest niezgodny art. 197

Konstytucji oraz z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wywodzoną z preambuły Konstytucji. Przemawiały za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, ustawodawca naruszył wymóg sprawności działania instytucji publicznej. Wniosek trzech sędziów nie jest uzależniony od specyfiki danej sprawy, w szczególności zaś od liczby zaskarżonych przepisów i stopnia skomplikowania ich treści normatywnej oraz od liczby i złożoności wskazanych wzorców kontroli. Nie musi być ani w żaden sposób uzasadniony merytorycznie, ani nie podlega ocenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego lub składu orzekającego, który został już wyznaczony do rozpoznania sprawy. Zakwestionowany przepis podważa procesową doniosłość kompetencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do wyznaczania sędziów do składu z uwzględnieniem kolejności alfabetycznej, rodzaju i liczby spraw wpływających do Trybunału. Zarządzenie Prezesa Trybunału może zostać bowiem *de facto* pozbawione skuteczności wskutek złożenia wniosku.

Ponadto art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r. ogranicza zarówno kompetencję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do przekazania sprawy do rozpoznania w pełnym składzie, jak i kompetencję wyznaczonego już składu orzekającego do złożenia wniosku o takie rozpoznanie. W wypadku, w którym ani Prezes Trybunału Konstytucyjnego, ani skład pięciu lub trzech sędziów nie dostrzegą szczególnej zawichości problemu konstytucyjnego lub innych merytorycznych argumentów przemawiających za przekazaniem sprawy do rozpoznania w pełnym składzie, złożenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r. niweczy skutek i podważa *ratio* art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 2016 r. Uzależniając element postępowania przed Trybunałem, jakim jest wyznaczenie składu orzekającego oraz wyznaczenie sędziów do rozpoznania sprawy, od potencjalnie arbitralnego stanowiska grupy trzech sędziów, ustawodawca nie zrealizował prawidłowo upoważnienia udzielonego w art. 197 Konstytucji. Nie sposób bowiem uznać za „tryb postępowania” (w konstytucyjnym rozumieniu) takiego zbioru ustawowych norm proceduralnych, w którym jedna upoważnia do podważenia wszystkich czynności procesowych dokonanych prawidłowo na podstawie innych norm przynależnych do tego zbioru. Art. 197 Konstytucji, stanowiąc o „trybie postępowania”, wymaga zachowania spójności wewnętrznej zbioru norm regulujących postępowanie przed Trybunałem. Należało ponadto zauważyć, że przepisy konstytucyjne nie przewidują przyznania uprawnień procesowych grupom sędziów, stanowiąc wyłącznie o Trybunale jako organie kolegialnym złożonym z 15 sędziów oraz wskazując

wyczerpująco jego organy. Art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r. spójność tę zaś podważa.

Po drugie, ustawodawca naruszył wymóg rzetelności działania instytucji publicznej. Zważywszy, że wystąpienie ustawowo określonego skutku wniosku (tj. rozpoznanie w pełnym składzie TK) zostało uzależnione wyłącznie od oświadczenia mniejszości sędziów, stosowanie zakwestionowanego przepisu może doprowadzić do odstępiania od ogólnej zasady, na jakiej opiera się postępowanie przed Trybunałem, że tylko najistotniejsze i najdonioślejsze konstytucyjnie sprawy rozpoznawane są w pełnym składzie Trybunału (zob. art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r.). Ustawodawca dopuścił tym samym możliwość odwrócenia w procesie stosowania prawa ustawowo określonego porządku proceduralnego i uczynienia wyjątku, jakim jest rozpoznanie sprawy w pełnym składzie, zasadą ogólną. Uczestnicy postępowania przed Trybunałem nie mają żadnych racjonalnych przesłanek pozwalających na określenie, które sprawy podlegają rozpoznaniu w składzie pięciu lub trzech sędziów, a które w pełnym składzie. Rozwiązanie takie podważa zaś zaufanie do państwa, jego organów i stosowanego przez nie prawa.

Należało ponadto zauważyć, że art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r. upoważnia trzech sędziów do wyłączenia ustawowej zasady przydzielania spraw sędziom TK według kolejności alfabetycznej, z uwzględnieniem rodzaju, liczby oraz wpływu spraw do Trybunału. Wniosek mogą bowiem złożyć sędziowie TK, którzy nie zostali wyznaczeni do rozpoznania sprawy z uwagi na ustawowe przesłanki wynikające z art. 26 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r. Grupa trzech sędziów została upoważniona do samodzielnego oraz arbitralnego decydowania o włączeniu się do rozpoznania sprawy, w której rozstrzygnięciu nie mogliby brać udziału z uwagi na ustawowe kryteria przydziału spraw. Przenosząc całkowicie ciężar rozstrzygnięcia o składzie rozpoznającym sprawę oraz sędziach TK wyznaczonych do składu orzekającego na proces stosowania prawa, ustawodawca nie zrealizował tym samym prawidłowo upoważnienia udzielonego w art. 197 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o ustawie. Przepis ten wymaga wprowadzenia minimalnych przesłanek i kryteriów podejmowania poszczególnych decyzji procesowych składających się na „tryb postępowania” w konstytucyjnym rozumieniu. Tymczasem art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r. powoduje, że tryb postępowania w zakresie wyznaczania składów wyznacza *de facto* wniosek trzech sędziów TK, a nie akt normatywny.

Po trzecie, ustawodawca naruszył wymóg efektywności działania instytucji publicznej. Stosowanie zakwestionowanego przepisu w związku z przepisem nakazującym rozpoznawanie wniosków według kolejności wpływu (art. 38 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r.) oraz przepisem zwiększającym liczbę sędziów niezbędnych do rozpoznania sprawy w pełnym składzie (art. 26 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r.) prowadzić może do przekazywania wszystkich spraw do rozpoznania w pełnym składzie, uniemożliwiając tym samym Trybunałowi wykonywanie kompetencji, o której mowa w art. 188 Konstytucji, bez zbędnej zwłoki. Stanowisko Trybunału jest w tym zakresie zbieżne z poglądem Komisji Europejskiej, że „art. 26 ust. 1 [pkt 1] lit. g) (...) dopuszcza niemożliwą do przewidzenia liczbę spraw wymagających orzekania w pełnym składzie i może zakłócić sprawne funkcjonowanie Trybunału i w konsekwencji wpłynąć na skuteczność kontroli zgodności prawa z Konstytucją” (zalecenie z 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce, C(2016) 5703 final, pkt 44).

6.3. Art. 38 ust. 3–6 ustawy o TK z 2016 r. reguluje zasadę wyznaczania terminów rozpraw, wyłączenia od tej zasady oraz upoważnienia do wyznaczenia rozprawy poza kolejnością wpływu. Przepis ten dotyczy rozpraw, na których mają być rozpatrywane wnioski, „według kolejności wpływu [*lege non distinguente* – wszystkich] spraw do Trybunału”. Nie odnosi się natomiast do terminów rozstrzygnięcia innych spraw. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten jest niezgodny z art. 10, art. 173, art. 188, art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji oraz z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji.

Art. 38 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r., różnicując kontrolę norm inicjowaną wnioskami względem innych pism w postępowaniu przed Trybunałem, osłabia wiarygodność i spójność konstytucyjnego systemu ochrony praw człowieka oraz może prowadzić do delegitymizacji działania podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji. Należało przypomnieć, że kompetencja do złożenia wniosku w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, ma charakter konstytucyjny oraz spełnia trzy doniosłe publicznoprawne funkcje. Oprócz pytań prawnych i skarg konstytucyjnych wnioski o abstrakcyjną kontrolę norm są podstawowym narzędziem służącym ochronie konstytucyjnych praw i wolności (np. wnioski RPO – art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 208 ust. 1 Konstytucji; wnioski kościołów i związków wyznaniowych – art. 191 ust. 1 pkt 5 Konstytucji). Służą one także ochronie podstawowych zasad ustrojowych, w tym zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 191 ust. 1 pkt 2

Konstytucji), zasady decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji) oraz zasady pomocniczości (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Ponadto kompetencja do złożenia wniosku o abstrakcyjną kontrolę norm przez grupę posłów lub senatorów stanowi proceduralną gwarancję realizacji zasady pluralizmu politycznego (art. 11 Konstytucji) oraz „otwiera dostęp do TK opozycji parlamentarnej” (L. Garlicki, uwaga 6 do art. 191, [w:] *Konstytucja...*, s. 6; zob. też Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 206, por. też wyrok z 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61).

Moment rozpoznania wniosku, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji, nie jest obojętny z punktu widzenia ochrony praworządności i stabilności stosunków prawnych (będącej składową zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego). Im jest wcześniejszy, tym łatwiejsze jest uniknięcie lub zminimalizowanie niekorzystnych następstw niekonstytucyjności nawiązanych stosunków prawnych. W dotychczasowym orzecznictwie konstytucyjnym związek rozpoznania poza kolejnością wpływu spraw inicjowanych wnioskami z ochroną stabilności stosunków prawnych ujawnił się m.in. w wypadku kontroli przepisów ustaw czasowo ograniczających prawa i wolności z uwagi na realizację interesu publicznego (np. wyłączenie pod budowę dróg publicznych), ustaw incydentalnych, których regulacje odnosiły się do jednorazowego rozwiązania problemu społecznego (np. spłata niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych), ustaw kształtujących z mocy prawa sytuację podmiotów prawa prywatnego (np. wyłączenie *ex lege*). Okoliczności te nie zostały uwzględnione w art. 38 ustawy o TK z 2016 r.

Trybunał podtrzymuje wyrażony w swoim wcześniejszym orzecznictwie pogląd, że „wprowadzenie (...) wymogu wyznaczania terminów rozpraw (...), 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. Tymczasem czas potrzebny na rozpatrzenie sprawy nie jest zależny od liczby innych spraw, które do Trybunału wpłynęły, lecz od specyfiki danej sprawy, w szczególności zaś od liczby zaskarżonych przepisów i stopnia skomplikowania ich treści

normatywnej oraz od liczby i złożoności wskazanych wzorców kontroli. Oczywiście jest bowiem, że dokonanie kontroli zgodności z Konstytucją całej ustawy liczącej np. kilkadziesiąt przepisów wymaga więcej czasu niż zbadanie konstytucyjności tylko jednego przepisu takiej ustawy. Następca kontrola konstytucyjności ustaw – w przeciwieństwie do kontroli prewencyjnej – wymaga od Trybunału często ustalenia praktyki stosowania tej ustawy przez sądy, co dodatkowo wydłuża czas rozpoznania sprawy” (wyrok TK o sygn. K 47/15, cz. III, pkt 5.7.5).

Na ocenę konstytucyjności zakwestionowanego przepisu nie wpływa – zastrzeżona ustawowo dla Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – kompetencja do wyznaczenia terminu rozprawy z pominięciem kolejności wpływu spraw (art. 38 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r.). Przepis ten ma charakter wyjątku i nie powinien być interpretowany rozszerzająco. Należy zauważyć, że z perspektywy historycznej wnioski o abstrakcyjną kontrolę norm są podstawowym środkiem procesowym inicjowania postępowań przed sądami konstytucyjnymi; w trybie wnioskowym są przedkładane sprawy o zasadniczym znaczeniu dla interesu publicznego. Dlatego Trybunał uznał, że mechanizm wynikający z art. 38 ust. 3 i 5 ustawy o TK z 2016 r. nie ma konstytucyjnego uzasadnienia.

6.4. Art. 61 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r. upoważnia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do skrócenia o połowę 30-dniowego terminu, po upływie którego może odbyć się rozprawa w sprawach pytań prawnych, skarg konstytucyjnych i sporów kompetencyjnych. Za niekonstytucyjnością tego przepisu przemawiają argumenty podniesione w odniesieniu do art. 38 ust. 3–6 ustawy o TK z 2016 r. (pkt 6.3 tej części uzasadnienia). Konstytucyjny charakter kompetencji do złożenia wniosku o abstrakcyjną kontrolę, jej systemowa doniosłość dla ochrony praw i wolności oraz zasad ustroju, a ponadto równowaga procesowa względem skarg konstytucyjnych i pytań prawnych, stoi na przeszkodzie regulacji, która w sposób bezwzględny i automatyczny przyznaje pierwszeństwo rozpoznania skarg, pytań prawnych oraz wniosków w sprawie, o której mowa w art. 189 Konstytucji, przed wnioskami, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 61 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r., w części obejmującej słowa: „W sprawach pytań prawnych, skarg konstytucyjnych i sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,” jest niezgodny z art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji oraz z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji.

6.5. Art. 61 ust. 6 ustawy o TK z 2016 r. uzależnia rozpoznanie sprawy od obecności prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela w wypadkach, w których ustawa przewiduje obowiązek jego uczestnictwa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten jest niezgodny z art. 10, art. 173, art. 188 oraz z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji.

Zakwestionowany przepis uzależnia zdolność Trybunału do kontroli konstytucyjności prawa od czynności faktycznych Prokuratora Generalnego. Art. 61 ust. 6 ustawy o TK z 2016 r. może *in casu* całkowicie uniemożliwić wydanie orzeczenia w sprawie rozpoznawanej w pełnym składzie (art. 61 ust. 6 w związku z art. 30 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r.). Zważywszy, że ustawodawca nie ograniczył czasowo skutku, jaki wywołuje niestawiennictwo prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela, rozpoznanie sprawy może zostać wstrzymane bezterminowo. W wypadku nieobecności Prokuratora Generalnego Trybunał może jedynie odroczyć rozprawę i wyznaczyć jej nowy termin (art. 61 ust. 5 ustawy o TK z 2016 r.). Art. 188 Konstytucji w związku z art. 65 ustawy o TK z 2016 r. nakazują tymczasem rozpoznać Trybunałowi sprawę bez zbędnej zwłoki i wydać orzeczenie, gdy sprawa została dostatecznie wyjaśniona.

Ponadto art. 61 ust. 6 ustawy o TK z 2016 r. umożliwia delegitymizację działalności organu konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego, godząc tym samym w wiarygodność Trybunału jako organu ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Uwzględniając, że ustawodawca nie ograniczył przedmiotowo skutku, jaki wywołuje niestawiennictwo prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela, bezterminowo niemożliwe może stać się rozpoznanie spraw inicjowanych skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym.

Negatywnej oceny konstytucyjnej art. 61 ust. 6 ustawy o TK z 2016 r. nie podważa jego zbieżność z brzmieniem art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Przepisy ustawy o TK z 2016 r. w odmienny i rozbudowany sposób kształtują pozycję Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Trybunałem, wprowadzając szereg dodatkowych mechanizmów umożliwiających wstrzymanie wydania orzeczenia. Zmienił się zatem kontekst normatywny analizowanej instytucji prawnej. Stanowisko Trybunału jest w tym zakresie zbieżne z poglądem Komisji Europejskiej, że „w praktyce połączenie art. 61 ust. 6 i art. 30 ust. 5 wydaje się umożliwiać Prokuratorowi Generalnemu,

który jest również Ministrem Sprawiedliwości, odwlekanie, a nawet wstrzymanie rozpoznania niektórych spraw, w tym spraw rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie, przez podjęcie decyzji o nieuczestniczeniu w rozprawie. Pozwoliłoby to na nadmierną ingerencję w funkcjonowanie Trybunału i naruszałoby niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a także zasadę rozdziału władz” (zalecenie z 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce, C(2016) 5703 final, pkt 53 i 54).

6.6. Art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r. reguluje instytucję sprzeciwu grupy sędziów wobec zaproponowanego kierunku rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej w pełnym składzie. Skutkiem sprzeciwu jest odroczenie narady o trzy miesiące, a w razie ponownego sprzeciwu – o kolejne trzy miesiące. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 188 Konstytucji i zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji. Przemawiały za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, ustawodawca naruszył wymóg sprawności działania instytucji publicznej. Stosowanie zakwestionowanego przepisu uniemożliwia wydanie orzeczenia w sprawie rozpoznawanej w pełnym składzie, w której zgłoszono sprzeciw. Zakwestionowany przepis wprost rozróżnia „naradę”, podczas której zgłaszany jest pierwszy sprzeciw, „ponowną naradę”, podczas której zgłaszany jest drugi sprzeciw, oraz „kolejną naradę”, podczas której przeprowadza się głosowanie. *Prima facie* można by przyjąć, że narada może zostać odroczonej jedynie dwukrotnie, łącznie na okres sześciu miesięcy. Należy jednak zauważyć, że upoważniając grupę sędziów do zgłoszenia sprzeciwu, ustawodawca nie określił precyzyjnie podmiotowych, przedmiotowych i czasowych ograniczeń sprzeciwu. Może go zgłosić grupa czterech sędziów, przy czym ustawodawca nie wykluczył możliwości ponownego zgłaszania kolejnych sprzeciwów przez tę samą lub tylko nieznacznie zmienioną grupę sędziów. Teoretycznie możliwe jest uformowanie 1365 zróżnicowanych personalnie grup czterech sędziów, które mogą zgłosić sprzeciw w trakcie narady w pełnym składzie. Sprzeciw każdej z grup automatycznie skutkuje odroczeniem narady w pierwszej kolejności o trzy miesiące, a w dalszej – o kolejne trzy miesiące. Art. 68 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r. w zakresie, w jakim stanowi, że „przeprowadza się kolejną naradę i głosowanie”, nie wyklucza sam w sobie dopuszczalności zgłoszenia ponownego sprzeciwu przez inną grupę czterech sędziów lub nowego sprzeciwu w tej samej sprawie przez grupę sędziów, która już raz sprzeciw zgłosiła. Zasadność sprzeciwu nie podlega bowiem ocenie składu sędziowskiego, a skutek

w postaci odroczenia narady następuje z mocy prawa. Zważywszy, że ustawodawca nie ograniczył liczby sprzeciwów w danej sprawie, nie powiązał ich precyzyjnie z grupą sędziów oraz nie wykluczył dopuszczalności ponownych sprzeciwów zgłaszanych na kolejnych naradach w tej samej sprawie przez tę samą grupę czterech sędziów (lub grupę zmienioną o jednego z sędziów), zakwestionowana regulacja może uniemożliwić wykonywanie konstytucyjnej kompetencji Trybunału.

Po drugie, ustawodawca naruszył wymóg rzetelności działania instytucji publicznych. Stosowanie zakwestionowanego przepisu uzależnia dalsze rozpoznanie sprawy, w której zgłoszono sprzeciw, od uznaniowości grupy czterech sędziów (*lege non distinguente* – „co najmniej czterech sędziów może zgłosić sprzeciw (...) jeżeli uzna (...) i nie zgadzają się oni z kierunkiem rozstrzygnięcia”). Wprowadzone przez ustawodawcę przesłanki zgłoszenia sprzeciwu mają charakter pozorny, gdyż sprzeciw nie wymaga uzasadnienia. Przesłanka doniosłości ustrojowej sprawy lub ochrony porządku publicznego adresowana jest wyłącznie do sędziego zgłaszającego sprzeciw i nie podlega weryfikacji na forum pełnego składu. Wystąpienie ustawowo określonego skutku sprzeciwu (tj. odroczenie narad) zostało zatem *de facto* uzależnione wyłącznie od oświadczenia woli mniejszości sędziów, które nie tylko nie wymaga uzasadnienia, ale i nie może zostać skonfrontowane ze stanowiskiem większości składu orzekającego. Arbitralność i automatyzm art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r. mogą wpłynąć na rzetelne wykonywanie kompetencji konstytucyjnej Trybunału.

Po trzecie, ustawodawca naruszył również wymóg efektywności działania instytucji publicznej. Stosowanie zakwestionowanego przepisu uniemożliwia bezzwłoczne wydanie orzeczenia w sprawach, w których sprzeciwu nie zgłoszono. Art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r. interpretowany w związku z przepisami o kolejności wyznaczania rozpraw oraz o rozpoznaniu spraw w pełnym składzie skutkuje powstaniem nieuzasadnionej konstytucyjnie przewlekłości w postępowaniach inicjowanych wnioskami. Terminy rozpraw w tego rodzaju sprawach wyznaczone są według kolejności wpływu wszystkich spraw do Trybunału. Skorzystanie przez grupę czterech sędziów z ustawowego uprawnienia skutkuje zatem nie tylko odroczeniem narady w sprawie, w której zgłoszono sprzeciw, ale stoi również na przeszkodzie rozpoznaniu na rozprawie każdej z zainicjowanych wnioskiem spraw, które wpłynęły do Trybunału po sprawie, w której zgłoszono sprzeciw. Tym samym zakwestionowana regulacja uniemożliwia wykonywanie konstytucyjnej kompetencji Trybunału bez zbędnej zwłoki, czego wymaga norma konstytucyjna.

Na marginesie należało odnotować, że art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r. stanowi zupełną nowość normatywną. Upoważnienie grupy sędziów do zgłoszenia sprzeciwu, z którym wiąże się obligatoryjne odroczenie narady w pełnym składzie, nie zostało bowiem przewidziane ani w Konstytucji, ani w ustawach, które dotychczas określały organizację i tryb postępowania przed Trybunałem. Mimo to w uzasadnieniu projektu ustawy o TK z 2016 r. nie objaśniono *ratio legis* sprzeciwu, nie podano także jakim wartościom konstytucyjnym miałby on służyć. Trybunał podtrzymuje pogląd, że „ustawodawca nie może obniżyć dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej. Preambuła Konstytucji zobowiązuje go bowiem do tego, by «działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność», zaś ów obowiązek «zapewnienia» oznacza utrzymywanie istniejącej rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a w razie potrzeby – podwyższanie ich poziomu” (wyrok o sygn. K 47/15, cz. III, pkt 5.3.3).

7. Zasada niezawisłości sędziów TK.

7.1. Zasada niezawisłości sędziów była wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (por. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, i powołane tam orzecznictwo). W warunkach niniejszej sprawy należało przypomnieć, że „niezawisłość sędziów, w tym sędziów Trybunału, wynikająca z art. 195 ust. 1 Konstytucji, obejmuje wiele elementów, a mianowicie: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność od organów (instytucji) pozasądowych, samodzielność sędziego w relacji do władz i innych organów sądowych, niezależność od czynników politycznych, wewnętrzną niezawisłość sędziego” (wyrok o sygn. K 47/15, cz. III, pkt 6.1.7). „Niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, podobnie jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy jest ochrona niezawisłości sędziego (...). Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że niezawisłość sędziowska należy do istoty prawidłowego wykonywania zawodu sędziego i przez to jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich. Szczególną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkom łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co może m.in. polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz (...) Niezawisły sąd tworzą osoby, którym prawo nadaje cechę niezawisłości, i to nie tylko werbalnie deklarując

istnienie tej cechy, lecz kształtując tak system uwarunkowań działania sędziów, aby tę niezawisłość realnie, efektywnie zagwarantować (...). Pogląd ten, odnoszący się do pozycji ustrojowej sędziów «sądowych», pozostaje aktualny również w odniesieniu do pozycji sędziów Trybunału Konstytucyjnego – art. 195 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę niezawisłości sędziów TK stanowi niemal dosłowne powtórzenie art. 178 ust. 1 Konstytucji” (wyrok o sygn. K 35/15, cz. III, pkt 9.1 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał podtrzymuje pogląd, że „niezawisłość (...) oznacza, że sędzia (...) podlega normie prawnej i własnemu wewnętrznemu przekonaniu” (wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41, cz. III, pkt 4). W odniesieniu do sędziów TK normę tę wyrażają przede wszystkim przepisy konstytucyjne (art. 195 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „sędziowie (...) podlegają tylko Konstytucji”). O ile zatem niezależność organów władzy sądowniczej – w aspekcie organizacyjno-administracyjnym – może niekiedy podlegać ograniczeniom, o tyle „niezawisłość znacznie trudniej toleruje jakiegokolwiek ograniczenia” (L. Garlicki, uwaga 7 do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, Warszawa 2005, s. 6).

Art. 195 ust. 1 Konstytucji przesądza, że niezawisłość sędziego TK wiąże się ze sprawowaniem urzędu. Niewątpliwie konstytucyjna gwarancja obejmuje zatem orzekanie w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że w art. 195 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca nieprzypadkowo nie odsyła ani do przepisów regulujących kompetencję TK (art. 122 ust 3, art. 131, art. 188, art. 189, art. 193 Konstytucji), ani do przepisu o wyrokowaniu w imieniu Rzeczypospolitej (art. 174 Konstytucji), ale posłużył się autonomicznym pojęciem „sprawowania urzędu” (por. analogicznie art. 178 ust. 1 Konstytucji). Konstytucyjne pojęcie „sprawowanie urzędu” nie jest zatem tożsame ani ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ani z wyrokowaniem w imieniu Rzeczypospolitej, ani nie ogranicza się do wykonywania li tylko czynności orzeczniczych. Sprawowanie urzędu sędziego TK obejmuje zarówno wyrokowanie, orzekanie w innych sprawach konstytucyjnie powierzonych Trybunałowi, jak i wykonywanie wszystkich czynności związanych z zarządzaniem procesem orzekania. Art. 195 ust. 1 Konstytucji wyraża zatem gwarancję niezawisłości sędziego uczestniczącego w rozpoznaniu sprawy, począwszy od momentu jej wpływu do Trybunału i wyznaczenia sędziego do składu. W konsekwencji niezawisłość polega na „stworzeniu sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł on podejmować bezstronne decyzje w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych” (L. Garlicki, uwaga 4

do art. 195, [w:] *Konstytucja...*, s. 3; zob. też W. Sokolewicz, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 175–178).

7.2. Mając powyższe na uwadze i uwzględniając kryterium podmiotowe niezawisłości, należało odróżnić niezawisłość obiektywną (tj. od innych podmiotów prawa) oraz subiektywną (tj. zdolność do abstrahowania sędziego od pozaprawnych zasad i wartości). W obrębie niezawisłości w ujęciu obiektywnym, ze względu na kryterium przedmiotowe, należało rozróżnić: niezawisłość zewnętrzną (tj. od innych organów władzy publicznej) oraz wewnętrzną (tj. od innych sędziów Trybunału). W każdym wypadku niezawisłość wiąże się z autonomicznie rozumianym „sprawowaniem urzędu”, co obejmuje zarówno wyrokowanie, jak i inne czynności związane z procesem orzekania w sprawach konstytucyjnie powierzonych. Źródłem naruszenia tak rozumianej niezawisłości w sprawowaniu urzędu może być zarówno akt stanowienia lub stosowania prawa, jak i czynność faktyczna. W konsekwencji Trybunał przyjął, że z art. 195 ust. 1 Konstytucji wynika wiele różnych norm prawnych adresowanych do różnych podmiotów prawa. Przepis ten wyraża w szczególności: adresowany do sędziego nakaz zachowania niezawisłości subiektywnej, adresowany do każdego organu władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) zakaz wywierania nacisków na sędziego sprawującego swój urząd, adresowany do ustawodawcy nakaz ustanowienia ustawowych gwarancji niezawisłości sędziego oraz zakaz ustawowej ingerencji.

7.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g oraz art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r. są niezgodne z art. 195 ust. 1 Konstytucji. Oba przepisy ustawowe dotyczą wewnętrznego aspektu niezawisłości (tj. niezawisłości sędziego względem innych sędziów TK). Zarówno upoważnienie do złożenia wniosku skutkującego przekazaniem sprawy do rozpoznania w pełnym składzie, jak i upoważnienie do złożenia sprzeciwu wobec proponowanego kierunku rozstrzygnięcia odnoszą się do sfery „sprawowania urzędu” w konstytucyjnym rozumieniu. Dotyczą wszakże procesu rozpoznania sprawy i dokonywania czynności orzeczniczych.

Art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r. umożliwia arbitralną ingerencję w niezawisłość sędziów wyznaczonych do rozpoznania sprawy i ich kompetencję do oceny szczególnej zawłości sprawy. Sędziowie nie mogą bowiem podjąć decyzji zgodnie z własnym przekonaniem. Nawiązując do argumentów wskazanych w pkt 6 tej części uzasadnienia, należało podkreślić, że wniosek trzech sędziów może zostać złożony

bez uzasadnienia i wywołać skutek procesowy, jeszcze zanim skład wyznaczony do rozpoznania sprawy podejmie decyzję, czy skorzystać z kompetencji przewidzianej w art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r.

Art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r. dopuszcza z kolei arbitralną ingerencję grupy czterech sędziów w niezawisłość sędziego sprawozdawcy. Niewymagający żadnego uzasadnienia sprzeciw stanowi formę pozamerytorycznego wpływu na sędziego sprawozdawcę, w skrajnych wypadkach uniemożliwiając mu przedstawienie argumentów za zaproponowanym przez niego rozstrzygnięciem problemu konstytucyjnego i dalszą dyskusję na forum pełnego składu. Sprzeciw skutkuje wszakże obligatoryjnym odroczeniem narady, po którym następuje przedstawienie „wspólnej propozycji rozstrzygnięcia” przez sędziów zgłaszających sprzeciw.

Trybunał stwierdził, że podjęta przez ustawodawcę próba instytucjonalizacji „mniejszości sędziowskiej”, na wzór gwarancji proceduralnych znanych w prawie parlamentarnym, nie odpowiada funkcji Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej oraz indywidualnemu statusowi niezawisłych sędziów Trybunału. Liczebność Trybunału, zasada jego apolityczności, konstytucyjne gwarancje proceduralne oraz charakterystyczny dla władzy sądowniczej sposób orzekania w sprawach konstytucyjnie powierzonych sprzeciwiają się tworzeniu takich analogii na gruncie ustawy, o której mowa w art. 197 Konstytucji. Przeciwno instytucjonalizacji „mniejszości sędziowskiej” przemawiają ponadto istniejące i ugruntowane w tradycji prawa konstytucyjnego gwarancje niezawisłości wewnętrznej sędziego Trybunału, do których zaliczyć należy upoważnienie do złożenia zdania odrębnego. Sędzia niepodzielający poglądu większości składu orzekającego nie jest nim związany i może zawsze zgłosić zdanie odrębne zarówno od sentencji, jak i od uzasadnienia orzeczenia Trybunału.

8. Ocena konstytucyjności przepisów przejściowych.

8.1. Dla porządku należało przypomnieć, że do podstawowych obowiązków prawodawcy dokonującego zmiany prawa – w szczególności więc nowelizującego dotychczasowy akt normatywny albo zastępującego ów akt nowym – jest sformułowanie odpowiednich przepisów przejściowych, mających uregulować wpływ nowego prawa na sytuacje prawne powstałe pod działaniem prawa dawnego i wciąż aktualne (bo trwające albo wywołujące skutki prawne) w momencie, kiedy zmiana prawa następuje. W szczególności w przepisach tych powinien prawodawca rozstrzygnąć sposób

zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia ich uchylecia czy też zastąpienia), skuteczność dokonanych czynności procesowych itd. Możliwe w tej mierze rozstrzygnięcia uwarunkowane są w ogólności przez kulturę prawną, w szczególności zaś przez standardy (zasady i wartości) konstytucyjne.

Wspomniane rozstrzygnięcia może prawodawca oprzeć między innymi na zasadzie bezpośredniego działania prawa nowego, zgodnie z którą od chwili wejścia w życie nowych przepisów należy je stosować do wszelkich sytuacji prawnych (oraz do ich skutków), które powstały przed wejściem w życie nowych przepisów, ale trwają w chwili zmiany prawa.

Wybór tej zasady traktowany jest przy tym w wielu dziedzinach prawa jako standardowe rozstrzygnięcie intertemporalne; także w sytuacji milczenia prawodawcy, tj. braku wyraźnej decyzji odzwierciedlonej w treści stosownego przepisu przejściowego.

8.2. Art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. jest przepisem przejściowym. Dokonując w nim niezbędnych rozstrzygnięć intertemporalnych co do sposobu ukończenia postępowań toczących się przed Trybunałem w momencie wejścia w życie tej ustawy, prawodawca odwołał się właśnie do zasady bezpośredniego działania prawa nowego i przesądził, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie owej ustawy należy stosować jej przepisy.

W kilku kolejnych przepisach (art. 84-87) prawodawca doprecyzował zakres zastosowania wspomnianej zasady na gruncie ustawy o TK z 2016 r., odnosząc go do czynności dokonanych przed jej wejściem w życie, a więc na podstawie przepisów ustawy o TK z 2015 r. W tym miejscu należało zauważyć, że gdy w prawie procesowym prawodawca korzysta z zasady bezpośredniego działania prawa nowego, niezbyt często rozstrzyga jednocześnie, czy i w jaki sposób prawo nowe ma oddziaływać na ten etap postępowania, który został przeprowadzony na podstawie prawa dawnego. Gdy zaś nie formułuje rozstrzygnięcia w przepisach, wówczas przyjmuje się, że nowe prawo nie powinno, co do zasady, ingerować w moc prawną skutków procesowych, które ukształtowały się w postępowaniu w czasie, gdy jego reżim był wyznaczany przez prawo dawne (por. M. Walasik, *Rozstrzygnięcia intertemporalne w prawie procesowym cywilnym*, [w:] *Problematyka intertemporalna w prawie. Zagadnienia podstawowe. Rozstrzygnięcia intertemporalne. Geneza i funkcje*, red. J. Mikołajewicz, Warszawa 2015, s. 494).

Z kolei w przedmiocie rozszerzenia zakresu zastosowania zasady bezpośredniego działania prawa nowego poprzez objęcie nowymi przepisami czynności procesowych dokonanych na podstawie dotychczasowych przepisów (tj. pod rządami prawa dawnego) prawodawcy nie przysługuje w tym względzie całkowita swoboda decyzji.

Rezygnację z zastosowania zasady bezpośredniego działania prawa nowego wymuszać może na przykład fakt, iż dokonywana zmiana prawa prowadzi do bardzo poważnej rekonstrukcji postępowania danego rodzaju.

Nie wolno też zapominać, że rozwiązanie przewidujące bezpośrednie zastosowanie nowych przepisów (norm) zapewnia wprawdzie szybkie i stosunkowo proste legislacyjnie, a przy tym na ogół bezkolizyjne, zastąpienie dawnego prawa nowym, ale bywa nielojalne wobec zainteresowanych, osłabia poczucie bezpieczeństwa prawnego; może także wywoływać następstwa podobne do następstw wstecznego działania prawa. Z tych właśnie względów ustawodawca musi uwzględnić dyrektywy płynące z zasady stabilności rozstrzygnięć organów władzy publicznej, pewności prawa, ochrony praw słusznie nabytych i interesów w toku wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Co się tyczy rozstrzygnięć intertemporalnych w zakresie przepisów regulujących postępowanie przed organami państwa, za utrzymaniem w mocy czynności dokonanych na podstawie dotychczasowych (tj. zmienianych czy uchylanych) przepisów przemawiać może w szczególności lojalność wobec ich uczestników, sprowadzająca się – w minimalnym wymiarze – do zapewnienia im poczucia pewności, iż czynności ukończone przed nastąpieniem zmiany prawa zostaną utrzymane, bez konieczności ich ponawiania, uzupełniania itp., a całe postępowanie nie będzie w nieuzasadniony sposób przeciągane i utrudniane.

Jakkolwiek zatem rozstrzygnięcie intertemporalne zawarte w art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. samo przez się nie narusza standardów konstytucyjnych, to tylko pod warunkiem rozumienia go w ten sposób, że nie podważa skuteczności czynności w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r., które dokonano przed jej wejściem w życie.

8.3. Odnosząc się do art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. należało przypomnieć, że przepis ten zobowiązuje do rozstrzygnięcia spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. w ciągu roku od dnia wejścia w życie tej ustawy. Termin jednego roku nie dotyczy spraw określonych w art. 84 ustawy o TK

z 2016 r., a zatem spraw zainicjowanych wnioskami podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji. To oznacza, że obowiązkiem rozstrzygnięcia w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. objęte będą sprawy zainicjowane pytaniem prawnym i skargą konstytucyjną, które zostały wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie wspomnianej ustawy. Dodatkowo należy zaznaczyć, że sprawy skierowane do wstępnego rozpoznania, a zatem wszystkie sprawy zainicjowane skargą konstytucyjną, zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r., będą podlegały wstępnemu rozpoznaniu według przepisów tej ustawy.

Trybunał zajmował się już zagadnieniem określenia przez ustawodawcę sztywnych terminów obowiązujących w procesie kontroli konstytucyjności prawa. W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, Trybunał uznał za niekonstytucyjny art. 87 ust. 2 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 lit. a ustawy nowelizującej. Niekonstytucyjność została również orzeczona względem art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej. Uzasadniając niekonstytucyjność obu tych przepisów, Trybunał podkreślił, że narzucanie przez ustawę sztywnych terminów rozpoznania sprawy, które nie są w żaden sposób uzasadnione, a jedynie stoją na przeszkodzie sprawnemu i rzetelnemu działaniu Trybunału, jest dysfunkcyjne i arbitralne, a ponadto niedopuszczalne w świetle zasady niezależności Trybunału i odrębności tego organu od innych władz. Z tego powodu przepisy te zostały uznane za niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego. Skoro zatem w wyroku o sygn. K 47/15 Trybunał uznał za niekonstytucyjny najwcześniejszy termin rozprawy, stwierdzając, że jego określenie w ustawie w sposób arbitralny jest nadmierną ingerencją ustawodawcy w kompetencje organu władzy sądowniczej, to tym bardziej za niekonstytucyjny należy uznać termin maksymalny na wydanie orzeczenia przez Trybunał. Za niekonstytucyjnością tego rozwiązania przemawiają te same argumenty, które przesądziły o niekonstytucyjności w sprawie K 47/15, tym bardziej, że w obu sprawach występują te same wzorce kontroli, tj. art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten mógł zostać zatem rozpoznany na posiedzeniu niejawnym.

Art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. nakłada na Trybunał obowiązek rozpatrzenia wszystkich spraw zainicjowanych w drodze skargi konstytucyjnej i pytania prawnego w terminie roku od wejścia w życie ustawy. Pozornie mogłoby się wydawać,

że rozwiązanie takie realizuje postulat sprawności działania instytucji publicznych wynikający z preambuły. W praktyce jednak przepis ten nakłada na Trybunał obowiązek niemożliwy do wykonania, co wynika z: 1) dużej liczby spraw, które Trybunał miałby rozpoznać w ciągu roku, 2) dotychczasowego średniego czasu rozpoznania spraw, który wynosił 21 miesięcy, 3) zasad tworzenia składów orzekających angażujących do rozpatrywania zgodności z Konstytucją wszystkich sędziów Trybunału (pełny skład) lub co najmniej 1/3 z nich (skład 5 sędziów), 4) przepisów przejściowych, które wymagają rozpatrzenia wszystkich spraw od nowa w zmienionym składzie Trybunału. Ponadto krótki termin uniemożliwia faktyczne rozpatrzenie sprawy, jeśli jest ona sprawą skomplikowaną, a także rozpatrzenie jej w sposób rzetelny, jak tego wymaga preambuła.

Ustawodawca z jednej strony sformułował w art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. nakaz rozpoznania wszystkich spraw, o których mowa w tym przepisie w terminie roku, a z drugiej strony wprowadził do tej samej ustawy rozwiązania, które uniemożliwiają Trybunałowi wydanie orzeczenia w terminie roku z przyczyn od niego niezależnych. Chodzi również o rozwiązania, które przyznają uczestnikom postępowania i członkom składu orzekającego uprawnienia, które w razie skorzystania z nich wydłużają postępowania.

Do rozwiązań, które w praktyce mogą uniemożliwić wydanie orzeczenia w terminie roku w sprawach, o których mowa w art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. należy zaliczyć następujące regulacje ustawowe. Po pierwsze, zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. rozpoznanie wstępne skarg konstytucyjnych ma przebiegać zgodnie z nowymi zasadami, co będzie oznaczało konieczność powtórzenia tego etapu postępowania w sprawach skargowych wniesionych do Trybunału przed wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r. Dodatkowo rozpoznanie wstępne miałyby być dłuższe niż wymaga to ustawa o TK z 2015 r., a to z uwagi na przywróconą dwuinstancyjność tego postępowania. Na merytoryczne rozpoznanie tych spraw po zakończeniu kontroli wstępnej Trybunał będzie miał zatem mniej niż rok, czego art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. nie uwzględnia. Po drugie, art. 45 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. wprowadza termin 2 miesięcy na przedstawienie przez rząd opinii dotyczącej skutków finansowych ustawy. Bieg tego terminu wstrzymuje rozpoznanie sprawy, bo zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. dopiero brak opinii po upływie tego terminu nie wstrzymuje rozpoznania sprawy. Po trzecie, zgodnie z art. 46 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. w każdej sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym obligatoryjny jest udział organu, który wydał akt normatywny lub jego przedstawiciela. Brak organu lub przedstawiciela

na wyznaczonym terminie rozprawy będzie rodził konieczność odroczenia rozprawy. Po czwarte, rozprawa nie może się odbyć wcześniej niż 30 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie, przy czym w sprawach skarg i pytań prawnych Prezes może skrócić ten termin o połowę, o ile skarżący lub sąd nie zgłoszą sprzeciwu. Art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. również nie uwzględnia tego rozwiązania. Po piąte, art. 61 ustawy o TK z 2016 r. przewiduje różne przypadki uzasadniające odroczenie rozprawy i wyznaczenie jej terminu na nowo. Zaistnienie takiego przypadku również spowoduje wydłużenie postępowania z przyczyn od Trybunału niezależnych. Po szóste, zgodnie z art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r. w każdej sprawie rozpatrywanej w pełnym składzie, a zatem też tej zainicjowanej skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym, czterech sędziów Trybunału może zgłosić sprzeciw wobec proponowanego rozstrzygnięcia, co powoduje odroczenie narady o 3 miesiące, a jeśli na kolejnej naradzie po tym terminie ponownie czterech sędziów zgłosi sprzeciw, to narada zostanie odroczone o kolejne 3 miesiące. To oznacza, że w razie zgłoszenia dwóch takich sprzeciwów przez okres co najmniej 6 miesięcy nie będzie mogła zostać zwołana narada, co w praktyce często będzie uniemożliwiać wydanie orzeczenia w terminie roku. Po siódme, tylko przez pierwsze 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. Trybunał miałby „komfort” orzekania tylko o sprawach, o których mowa w art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r., bowiem przez kolejne 6 miesięcy równoległe musiałby rozpatrywać sprawy wnioskowe. Zgodnie bowiem z art. 84 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. jeśli braki wniosków zostaną uzupełnione w ciągu 6 miesięcy od upływu 14 dni od wejścia w życie ustawy, Trybunał po tym terminie zobowiązany jest do podjęcia wszystkich zawieszonych w tych sprawach postępowań. Art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. nie wprowadza bowiem pierwszeństwa rozpatrzenia spraw z pytań prawnych i skarg konstytucyjnych przed sprawami z wniosków. Te ostatnie mają być rozpatrywane według kolejności wpływu do Trybunału, jednak prezes może wyznaczyć termin rozprawy z pominięciem tego wymogu. Tym samym termin rozprawy w sprawach wnioskowych może być wyznaczony przed wydaniem orzeczenia w sprawach, o których mowa w art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r., a to z kolei będzie uniemożliwiać „priorytetowe” rozpatrzenie w terminie roku tych ostatnich spraw.

Powyższe rozwiązania prowadzą do wniosku, że ustawodawca z jednej strony wprowadził sztywny (roczny) termin rozpoznania spraw wskazanych w art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r., a z drugiej strony wprowadził do tej ustawy wiele mechanizmów, które w praktyce nie będą pozwalały Trybunałowi na wydanie orzeczenia w tym terminie.

Nawet gdyby roczny termin traktować jako termin instrukcyjny, którego przekroczenie nie stałoby na przeszkodzie wydania orzeczenia z jego uchybieniem, to sam fakt, że taki termin został wprowadzony do ustawy zobowiązuje Trybunał do pośpiesznego procedowania. Są to sprawy z pytania prawnego i skargi konstytucyjnej, a zatem dotyczące obywateli, w których pośpiech taki nie jest wskazany. Powinny być one rozpatrywane bez zbędnej zwłoki, co nie oznacza, że w zbędnym pośpiechu.

Kwestionowana regulacja ingeruje w niezależność Trybunału w zakresie ustalania porządku rozpatrywania spraw, uniemożliwia dokonywanie przez Trybunał zmian w kolejności wyrokowania (np. w zależności od wagi rozpatrywanego problemu konstytucyjnego), a ponadto wymusza nieuzasadniony pośpiech orzekania, co zagraża rzetelności funkcjonowania Trybunału. Określanie maksymalnego terminu rozpoznania sprawy przez Trybunał możliwe jest w przepisach konstytucyjnych, a jedynym przypadkiem takiego rozwiązania jest art. 224 ust. 2 Konstytucji. W drodze ustawy nie można wprowadzić wyjątku od tej zasady. Zakaz ustawowego określania maksymalnego terminu rozpoznania spraw w ustawie wynika z zasady trójpodziału władzy, bowiem jest to forma ingerencji władzy ustawodawczej w istotę działania władzy sądowniczej. Stąd tylko ustrojodawca może sformułować w przepisach konstytucyjnych wymóg działania władzy sądowniczej w określonych ramach czasowych.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec, że art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 173 Konstytucji.

8.4. Odnosząc się do art. 84–87 ustawy o TK z 2016 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy te mają na celu podważenie dokonanych czynności procesowych w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r. Ustawodawca nakazuje bowiem by Trybunał ponownie: dokonał formalnej oceny wniosków, wyznaczył składy orzekające i terminy rozpraw, przeprowadził wstępną kontrolę skarg konstytucyjnych, którym nie nadano biegu przed wejściem w życie ocenianej ustawy. Art. 84–87 ustawy o TK z 2016 r. prowadzą tym samym do niekonstytucyjnego doprecyzowania zasady działania prawa nowego, którą ustawodawca przyjął w art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. W tym zaś kontekście należy zauważyć, że możliwe problemy przejściowe, intertemporalne i dostosowawcze związane z nowym postępowaniem przed Trybunałem znane były prawodawcy jeszcze przed uchwaleniem kontrolowanej ustawy, o czym świadczy m.in. szczegółowe rozwiązanie przyjęte w art. 134 ustawy o TK z 2015 r. oraz uzasadnienie wyroku o sygn. K 47/15.

Racjonalny ustawodawca świadom szczególnego charakteru procedury hierarchicznej kontroli norm, w której – inaczej niż w procedurze cywilnej lub karnej – nie wyodrębnia się ani stadiów postępowania, ani instancji, powinien uwzględnić jej swoistość.

Oceniane przepisy rozdziału 4 ustawy o TK z 2016 r. zawierają niekonstytucyjne elementy dostosowujące. Art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r. nakazuje wszakże rozpoznać wszystkie zawisłe sprawy, które zostały zainicjowane pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną, w ciągu roku od wejścia w życie prawa nowego. Nakaz ten dotyczy również skarg konstytucyjnych na etapie ich wstępnego rozpoznania. Z kolei art. 84 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. nakazuje Trybunałowi w ciągu 14 dni od wejścia w życie ocenianej ustawy zawiesić wszystkie postępowania w sprawach zainicjowanych wnioskami na 6 miesięcy. Podjęcie zawieszzonego postępowania nie może nastąpić przed upływem tego okresu, niezależnie od dostosowania się przez wnioskodawcę do wymogów prawa nowego, od problemu konstytucyjnego oraz faktycznej zdolności Trybunału do rozpoznania danej sprawy. W obu wypadkach ustawodawca dokonał rozstrzygnięcia o charakterze orzecznictwym ingerując w proces rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Należało zaś przypomnieć, że „zadaniem ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków, a nie ingerowanie w proces orzekania przez określanie momentu, w którym Trybunał może się zająć daną sprawą” (cyt. wyrok w sprawie K 47/15, pkt III.5.7.5).

Zakwestionowane przepisy przejściowe naruszają odrębność i niezależność Trybunału jako organu władzy sądowniczej. Art. 85 ustawy o TK z 2016 r., w sprawach w których został wyznaczony termin rozprawy, nakazuje wyznaczyć na nowo składy orzekające zgodnie z art. 26 ustawy o TK z 2016 r., a w dalszej kolejności skutkuje koniecznością rozpoznania tych spraw na nowo, niezależnie od etapu, na którym się znajdowały. Z kolei art. 86 ustawy o TK z 2016 r. modyfikuje proces orzekania w sprawach, w których został wyznaczony termin publicznego ogłoszenia orzeczenia w sprawie rozpoznawanej na posiedzeniu niejawnym (zob. art. 93 ustawy o TK z 2015 r.). Ustawodawca nakazuje bowiem nie tylko odroczyć ogłoszenie, ale przede wszystkim zmienić skład orzekający, tak aby pozostawał on zgodny z wymogami prawa nowego. Zważywszy, że nie uregulowano w nim rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym, „odroczenie” oraz „dostosowanie”, o których mowa w art. 86 ustawy o TK z 2016 r., oznaczają w istocie konieczność rozpoznania sprawy na rozprawie w nowym składzie i procedurze. W ten sposób ustawodawca w sposób generalny i abstrakcyjny pozbawił

doniosłości prawej postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym. Niekonstytucyjność ingerencji ustawodawcy w niezależność Trybunału ujawnia się w szczególności w sytuacji, w której wyznaczono publiczne ogłoszenie – wydanego na posiedzeniu niejawnym – wyroku, pod którym podpisy złożyli sędziowie składu orzekającego. Konsekwentne zastosowanie art. 86 ustawy o TK z 2016 r. oznacza bowiem konieczność zmiany wyroku Trybunału, który formalnie zapadł, pomimo iż nie został jeszcze ogłoszony.

Zakwestionowane przepisy przejściowe, jeżeli uwzględnić skalę zmian, krótkie terminy dostosowujące oraz okres *vacatio legis*, zostały ukształtowane w sposób niepozostawiający Trybunałowi możliwości przystosowania się do prawa nowego. Ustawa o TK z 2016 r. stanowi istotną modyfikację wcześniej obowiązującej procedury postępowania przed TK. Wprowadza nowe instytucje prawne (np. wymóg zachowania kolejności rozpraw w postępowaniach wnioskowych, konieczność odroczenia narady w następstwie sprzeciwu czterech sędziów lub nakaz przeniesienia sprawy do rozpoznania w pełnym składzie na wniosek trzech sędziów), instytucjom historycznie ukształtowanym pod rządami prawa dawnego nadaje nowy kontekst normatywny (np. wstrzymaniu rozpoznania sprawy z uwagi na nieobecność Prokuratora Generalnego) lub je redefiniuje (np. wymagania formalne stawiane wnioskodawcom, pytającym sądom lub skarżącym). Tymczasem art. 84–87 w związku z art. 92 ustawy o TK z 2016 r. konsekwentnie nakazują Trybunałowi dostosować się w terminie 14 dni do wymagań prawa nowego niezależnie od etapu na jakim sprawa się znajduje oraz dokonanych w niej czynności procesowych. Należało tymczasem zauważyć, że „rozstrzygnięcie o zmianie prawa jest mniej uciążliwe wtedy, gdy ustawodawca wprowadza je z odpowiednio długą *vacatio legis*. Jest rażącym błędem ustawodawcy, gdy uciążliwa dla zainteresowanych zmianę prawa wprowadza ustawa, która wchodzi w życie wkrótce po dniu ogłoszenia. W ten sposób ustawodawca potęguje niedogodności będące następstwem zmiany prawa” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 98).

Zakwestionowane przepisy przejściowe prowadzą do niekorzystnej zmiany sytuacji procesowej wnioskodawców, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji, a w konsekwencji do podważenia konstytucyjnej *ratio* wniosku jako środka abstrakcyjnej kontroli norm (szerzej zob. pkt 6 tej części uzasadnienia). Wnioskodawcy, niezależnie od tego kiedy złożyli swój wniosek oraz bez względu na to, czy zostali wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych złożonego pisma procesowego, zostali zobowiązani do dostosowania wniosków do nowych wymagań procesowych (art. 84 ust. 1

i art. 87 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r.). Wywiązanie się z obowiązku ustawowego przez wnioskodawcę pozostaje jednak bez znaczenia dla biegu sprawy, gdyż termin podjęcia – zawieszono obowiązkowo na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. – postępowania jest niezależny od tego, kiedy wnioski zostaną uzupełnione. Objęcie wszystkich nierozpoznanych dotąd wniosków w pierwszej kolejności zawieszeniem, a następnie wymogiem rozpoznania na rozprawie według kolejności wpływu spraw do Trybunału, prowadzi do powstania wieloletniej przewlekłości, a tym samym stoi na przeszkodzie rozstrzygnięciu niejednokrotnie doniosłych – z perspektywy ustroju oraz ochrony wolności i praw człowieka – problemów konstytucyjnych. Podobny skutek wywołują zakwestionowane przepisy przejściowe w sprawach inicjowanych skargami konstytucyjnymi. W zależności od etapu rozpoznania konieczna jest albo zmiana reżimu prawnego i „dalszego procedowania” według prawa nowego albo powtórzenie czynności dokonanych na etapie wstępnego rozpoznania, jeżeli przed wejściem w życie ustawy skardze nie nadano dalszego biegu (art. 87 ustawy o TK z 2016 r.). Należało tymczasem przypomnieć, że wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny” (por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Z uwagi na powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 84–87 ustawy o TK z 2016 r. są niezgodne z art. 2 Konstytucji oraz art. 10 i art. 173 Konstytucji.

9. Niezwłoczność publikacji orzeczenia TK.

9.1. W pismach procesowych inicjujących to postępowanie wnioskodawcy zwrócili uwagę, że art. 80 ust. 4 oraz art. 89 ustawy o TK z 2016 r. naruszają ostateczny charakter orzeczenia Trybunału oraz zasadę jego niezwłocznej publikacji w dzienniku urzędowym (art. 190 ust. 1-2 Konstytucji).

Wyrazili przekonanie, że nałożenie na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego obowiązku wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów z „wnioskiem”, który podlega uznaniu organu administracji rządowej, narusza art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji. W praktyce może to opóźnić publikację wyroków TK, a nawet ją uniemożliwić.

W odniesieniu do przepisu dekretującego publikację części zaległych wyroków TK (tj. art. 89 ustawy o TK z 2016 r.) został natomiast sformułowany zarzut wkroczenia przez ustawodawcę w sferę władzy sądowniczej. Konstytucja nie przewiduje „wybiórczego” publikowania judykatów TK. „Prawdziwy cel prawodawcy jest (...) czytelny, przepis art. 89 UTK z 2016 r. [ustawy o TK z 2016 r.] ma stworzyć podstawy dla sankcjonowania odmowy publikacji wyroku K 47/15 (...). Cel kwestionowanej regulacji wskazuje jednoznacznie, że jest ona podszyta głębokim brakiem szacunku dla standardów państwa praw[n]ego”.

Zaskarżony art. 80 ust. 4 ustawy o TK z 2016 r. stanowi, że: „Prezes Trybunału kieruje wnioskiem o ogłoszenie wyroków i postanowień, o których mowa w art. 71 ust. 2 pkt 1–3, do Prezesa Rady Ministrów. Ogłoszenie odbywa się na zasadach i w trybie wskazanych w Konstytucji i ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296)”.

Z kolei zgodnie z art. 89 ustawy o TK z 2016 r.: „W terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy ogłasza się rozstrzygnięcia Trybunału wydane przed dniem 20 lipca 2016 r. z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z wyjątkiem rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”.

9.2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące hierarchicznej zgodności norm prawnych są ostateczne bezwarunkowo. W obowiązującym porządku konstytucyjnym nie ma żadnej przestrzeni na kreowanie procedur weryfikacji treści rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego lub ich warunków formalnych. Specyfikę wyroków Trybunału oddaje przede wszystkim ich związek ze sferą obowiązywania prawa, czym diametralnie różni się od orzeczeń tych sądów, które koncentrują się na sferze stosowania prawa.

W szczególności nie jest możliwe odpowiednie zastosowanie do wyroków TK przepisów o nieważności postępowania, przewidzianych w procedurze cywilnej. Art. 74 ustawy o TK z 2015 r. dopuszcza wprawdzie stosowanie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U.2014.101, ze zm.; dalej: k.p.c.),

lecz jedynie „w sprawach nieuregulowanych w ustawie [o TK]” i tylko „odpowiednio”. Brak możliwości wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zakończonej wyrokiem Trybunału przy zastosowaniu przepisów k.p.c. potwierdziło m.in. postanowienie TK z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że oba przymioty orzeczeń Trybunału, o których mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji (tj. ostateczność i moc powszechnie obowiązująca), powstają już w momencie wydania orzeczenia, a to w wypadku wyroków TK następuje z chwilą ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas zostaje potwierdzone lub wzruszone domniemanie konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, które nie pozostaje bez wpływu na praktykę dalszego stosowania niekonstytucyjnych przepisów. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne następuje natomiast w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw. Właściwy organ jest zobowiązany ogłosić wyrok „niezwłocznie” (por. art. 190 ust. 2 Konstytucji). Ogłoszenie orzeczenia Trybunału w dzienniku urzędowym jest czynnością o charakterze formalnym, która nie wpływa na byt prawny orzeczenia, choć determinuje niektóre jego skutki prawne (zob. wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15).

Trybunał stwierdził ponadto, że „niezwłoczność ogłoszenia” wyroku Trybunału w dzienniku urzędowym jest autonomicznym pojęciem prawa konstytucyjnego, które nie może być wykładane poprzez treść regulacji o niższej mocy prawnej czy – tym bardziej – determinowane praktyką funkcjonowania wydawcy Dziennika Ustaw. Ustawodawca konstytucyjny tylko w wypadku orzeczeń Trybunału przewidział „niezwłoczność” publikacji, nie opatrując tego obowiązku żadnymi zastrzeżeniami lub warunkami (por. w tym kontekście stylizację odnoszącego się do publikacji ustaw art. 122 ust. 2 Konstytucji oraz odnoszącego się do publikacji ustawy o zmianie Konstytucji art. 235 ust. 7 Konstytucji). Dlatego niedopuszczalne jest stanowisko, że wyroki Trybunału będą publikowane po upływie minimalnych ustawowych terminów, według kolejności wpływu dokumentów do wydawcy dziennika urzędowego bądź po kontroli treści wyroku Trybunału. Na podstawie art. 190 ust. 2 Konstytucji wyrok Trybunału musi być ogłoszony bez zwłoki, natychmiast, w najkrótszym możliwym terminie w danych okolicznościach faktycznych, niezależnie od innych prac i obowiązków publikacyjnych spoczywających na organie promulgacyjnym. Inna wykładnia art. 190 ust. 2 Konstytucji jest niedopuszczalna.

Organ ogłaszający wyroki Trybunału nie ponosi odpowiedzialności za treść publikowanego rozstrzygnięcia i nie ma żadnych kompetencji do ustalenia jego statusu

prawnego. Jego funkcja ma charakter techniczny, a w dobie cyfrowego obiegu dokumentów *de facto* sprowadza się do uruchomienia odpowiedniego programu komputerowego. Wstrzymywanie bądź obstrukcja niezwłocznej publikacji wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw jest oczywistym i kwalifikowanym naruszeniem art. 190 ust. 2 Konstytucji.

9.3. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 80 ust. 4 oraz art. 89 ustawy o TK z 2016 r. budzą poważne zastrzeżenia konstytucyjne.

9.3.1. Rozwiązanie zawarte w art. 80 ust. 4 ustawy o TK, przewidujące, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału jest uzależnione od „wniosku” Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do Prezesa Rady Ministrów, sugeruje, że samo przekazanie orzeczenia TK do wydawcy dziennika urzędowego (bez wymaganego „wniosku”) – na podstawie art. 190 ust. 2 Konstytucji – nie przesądza jego publikacji. Ogłaszanie orzeczeń TK na „wniosek” zakłada także, że pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego może podlegać ocenie, a nawet być przedmiotem proceduralnych kontrowersji (np. co do tego, czy spełnia kryteria formalne „wniosku”, czy ma należyłą postać bądź treść). W obowiązującym stanie prawnym ogłaszanie orzeczeń TK „zarządza Prezes Trybunału Konstytucyjnego” (art. 105 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r.). Podobna regulacja obowiązywała na gruncie ustawy o TK z 1997 r. (zob. art. 79 ust. 3 tej ustawy). Formuły te dobrze oddają formalny charakter publikacji, która jest warunkiem koniecznym wejścia w życie orzeczenia, ale nie wpływa na jego byt prawny. Unormowanie konstytucyjne wyklucza w tym zakresie swobodę działania organu administracji rządowej, nie przewiduje dla wydawcy dziennika urzędowego zadań innych niż techniczne.

Ratio legis art. 80 ust. 4 ustawy o TK z 2016 r. zostało przedstawione w toku prac legislacyjnych. Zdaniem poseł Krystyny Pawłowicz (Prawo i Sprawiedliwość), nie istnieje niebezpieczeństwo wstrzymania publikacji orzeczeń Trybunału na podstawie art. 80 ust. 4 ustawy o TK z 2016 r. oraz naruszenia ich ostatecznego charakteru, gdyż „jeśli będą wyroki, to nie ma najmniejszych przeszkód, żeby prezes Rady Ministrów, czy ktokolwiek je publikował. Jeśli wyroków nie ma, to dlatego nie są publikowane, że to nie są wyroki. Tak, że zagrożenia nie ma. Jeśli Trybunał będzie działał zgodnie z ustawami, to takie jego akty, czyli wyroki, będą publikowane. Nie ma wyroków, więc nie są publikowane. Nie ma co się denerwować, tylko trzeba przywrócić do porządku Trybunał” (zob. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, nr 25, z 29 czerwca 2016 r., s. 124). Ta i inne wypowiedzi posłów większości parlamentarnej potwierdzają,

że intencją ustawodawcy na gruncie art. 80 ust. 4 ustawy o TK z 2016 r. było przyznanie Prezesowi Rady Ministrów prawa do weryfikacji prawidłowości orzeczeń Trybunału skierowanych do publikacji.

9.3.2. Zważywszy powyższe, Trybunał orzekł, że art. 80 ust. 4 ustawy o TK z 2016 r. ingeruje w konstytucyjny standard publikacji orzeczeń Trybunału, a przez to jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

9.3.3. Drugi z zaskarżonych przepisów ustawy o TK z 2016 r. – art. 89 – zakłada podział orzeczeń Trybunału na te, które mają zostać ogłoszone w dzienniku urzędowym, i te, które ogłoszone nie będą. Ustawodawca uznał zatem swoje prawo do wyboru orzeczeń Trybunału podlegających publikacji, wyodrębniając je za pomocą kryterium temporalnego (orzeczenia wydane przed 20 lipca 2016 r.) i kryterium przedmiotowego (orzeczenia dotyczące aktów normatywnych, które nie utraciły mocy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r.). Istota problemu konstytucyjnego sięga jednak głębiej i dotyczy nie tyle nawet samej dopuszczalności selekcji orzeczeń Trybunału przez Sejm, ile generalnego pytania o podstawy kompetencyjne ustawodawcy do ingerencji w konstytucyjny system publikacji orzeczeń TK. Ustawodawca nie jest władny oceniać, które orzeczenia sądu konstytucyjnego mogą być publikowane, a które na publikację nie zasługują. Zagadnienia te w ogóle nie są materią ustawową; przesądza je *ex lege* art. 190 ust. 2 Konstytucji. W tym sensie art. 89 ustawy o TK ustanawia nieprzewidziany w ustawie zasadniczej model ogłaszania orzeczeń, wyłączając spod regulacji konstytucyjnej część ostatecznych judykatów TK.

Cel prawodawczy art. 89 ustawy o TK z 2016 r. został wyeksplikowany podczas prac ustawodawczych w komisjach sejmowych. Poseł Stanisław Piotrowicz (Prawo i Sprawiedliwość) wyjaśnił, że „świadomie w tym przepisie [art. 89 ustawy o TK z 2016 r.] użyto sformułowania «rozstrzygnięcia», a nie «orzeczenia» (...), bo orzeczenia muszą być wydawane na podstawie prawa i w granicach prawa. Skoro tak się nie stało, to przykro, że organ, który winien stać na straży zgodności z konstytucją przepisów, sam łamał przepisy prawa. Procedował z pominięciem obowiązującej wówczas ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Co do tego nie ma wątpliwości. Potwierdził to w swojej wypowiedzi pan prezes Trybunału Andrzej Rzepliński stwierdzając: «ja tej ustawy nie widzę». Tego rodzaju wypowiedzi nie powinny padać z ust prezesa Trybunału Konstytucyjnego”. Na pytanie pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej J. Marciniaka, „dlaczego Sejm ma dostać kompetencje do publikowania rozstrzygnięć” i „czy po opublikowaniu [„rozstrzygnięcia” Trybunału na podstawie art. 89 ustawy o TK z 2016 r.] to będzie [już]

obowiązujący wyrok”, poseł S. Piotrowicz odpowiedział: „Przede wszystkim będziemy mieli do czynienia z nowym stanem prawnym. Tamte orzeczenia, te rozstrzygnięcia, będą miały walor historyczny i będą w takiej formie udokumentowane. (...) Doskonale powinien pan wiedzieć, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają moc wiążącą z chwilą opublikowania. Jeżeli publikacji nie ma, nie ma wyroku” (zob. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, nr 25, z 29 czerwca 2016 r., s. 136 i n.).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał orzekł, że art. 89 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

9.3.4. Na gruncie art. 89 ustawy o TK z 2016 r. w sposób szczególnie należało również odnotować stygmatyzujące stwierdzenie o rozstrzygnięciach Trybunału wydanych „z naruszeniem przepisów ustawy” o TK z 2015 r., wyrażone nie tylko poza granicami ustrojowych kompetencji władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu), ale także sformułowane bez jakichkolwiek podstaw faktycznych i merytorycznych, a przy tym wsparte na gołosłownych przesłankach i niezasługujących na ochronę pobudkach.

Wkroczenie władzy ustawodawczej za pomocą aktu prawa powszechnie obowiązującego (ustawy) w sferę władzy sądenia, będące przejawem swoistego wymiaru sprawiedliwości wobec sędziów konstytucyjnych wydających wyroki w imieniu Rzeczypospolitej, jest nie do pogodzenia ze standardami państwa prawnego i do tej pory było obce kręgowi kultury prawnej, do którego przynależy Polska. Ustawodawca zrecenzował w art. 89 ustawy o TK z 2016 r. konkretne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, podjęte przez konkretnych sędziów TK w odniesieniu do konkretnych spraw. Przypisał sędziom TK działanie niezgodne z prawem, usprawiedliwiając w ten sposób wcześniejszą odmowę publikacji wyroków TK przez organ wydający dziennik urzędowy, i przydając samej czynności ogłoszenia orzeczenia Trybunału charakter wyjątku uzależnionego od woli władzy ustawodawczej. I jakkolwiek z konstytucyjnego punktu widzenia ocena zawarta w art. 89 ustawy o TK z 2016 r. nie może mieć i nie ma żadnego waloru prawnego, sama taka praktyka oczywiście narusza zasadę podziału i równoważenia władz, obowiązek współpracy i współdziałania między konstytucyjnymi organami władzy publicznej, niezależność sądów i trybunałów oraz wszystkie te normy i zasady, które konstytuują elementarne podstawy ustroju państwa. Dlatego Trybunał orzekł, że art. 89 Konstytucji jest niezgodny także z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

10. Włączenie sędziego TK do składów orzekających TK.

10.1. Wnioskodawcy wskazali, że art. 90 ustawy o TK z 2016 r. nakłada na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego obowiązek, który jest sprzeczny z art. 194 ust. 1 Konstytucji i nie może zostać zrealizowany bez naruszenia wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15). W szczególności przepis dostosowujący ustawy o TK z 2016 r. (art. 90) ingeruje w konstytucyjną procedurę wyboru sędziego TK oraz niezależność TK. Zrealizowanie tego przepisu znaczyłoby faktyczne uniemożliwienie objęcia urzędu przez 3 sędziów TK prawidłowo wybranych przez Sejm VII kadencji.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 90 ustawy o TK z 2016 r.: „Sędziów Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie podjęli obowiązków sędziego, z dniem jej wejścia w życie prezes Trybunału włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy”.

10.2. Zaskarżony art. 90 ustawy o TK z 2016 r. jest przepisem dostosowującym, którego zakres zastosowania został ograniczony do sytuacji faktycznej istniejącej w dniu ogłoszenia tej ustawy. Znaczy to, że zamysłem regulacyjnym ustawodawcy było unormowanie statusu prawnego konkretnych sędziów TK, którzy zostali wybrani częściowo przez Sejm VII kadencji, częściowo zaś przez Sejm VIII kadencji. Od tej ostatniej grupy sędziów TK Prezydent odebrał ślubowanie.

Ustawodawca nakazał, aby sędziowie wybrani przez Sejm VIII kadencji zostali dopuszczeni do orzekania w Trybunale. Prezes Trybunału Konstytucyjnego miałby przydzielić im sprawy i stworzyć warunki do wypełniania urzędu sędziego. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że art. 90 ustawy o TK z 2016 r. rodzi zastrzeżenia konstytucyjne dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze, proces wyboru sędziego TK jest kompleksowo unormowany w art. 194 ust. 1 Konstytucji i odpowiednich przepisach ustawy o TK. Poszczególne czynności prawne zmierzające do wyboru sędziego przez Sejm oraz złożenia przez sędziego TK ślubowania wobec Prezydenta są aktami stosowania prawa, dokonywanymi zawsze w odniesieniu do konkretnych kandydatów oraz konkretnych sędziów TK. Ustawodawca nie może tych czynności zastąpić aktem o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z jednej strony – niejako przejmując obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, z drugiej zaś – rozstrzygając, które akty wyboru sędziego TK dokonane w przeszłości przez Sejm VII i Sejm VIII kadencji były ważne.

Po drugie, Trybunał wypowiedział się ostatecznie na temat podstaw prawnych wyboru sędziów TK na miejsca zwolnione w 2015 r. i stanowisko to uznaje za aktualne także w tym postępowaniu (zob. wyroki TK z: 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15; 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15; 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15; postanowienie TK z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, OTK ZU nr 1/A/2016, poz. 1). W tym świetle wykonanie przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego dyrektyw zawartych w art. 90 ustawy o TK z 2016 r. byłoby równoznaczne z działaniem sprzecznym z wyrokami Trybunału, które mają moc powszechnie obowiązującą i wiążą także sąd konstytucyjny oraz jego Prezesa.

Należy przypomnieć, że w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, Trybunał uznał, że podstawa prawna wyboru sędziów TK, których kadencja upływała 6 listopada 2015 r. była zgodna z Konstytucją, zaś uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. dotyczących wyboru sędziów Trybunału przez Sejm VII kadencji (M. P. poz. 1131, 1132, 1133, 1134, 1135) w ogóle nie odnosiły się do procesu wyboru sędziego TK – miały cechy częściowo oświadczenia, częściowo zaś niewiążącej prawnie rezolucji. W tej sytuacji wybór nowych sędziów TK przez Sejm VIII kadencji został dokonany także na miejsca, które nie wakowały. Tej sytuacji dotyczy właśnie art. 90 ustawy o TK z 2016 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał orzekł, że art. 90 ustawy o TK z 2016 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

11. Skutki wyroku.

Trybunał Konstytucyjny orzekał w okresie *vacatio legis* ustawy o TK z 2016 r. Wraz z publicznym ogłoszeniem tego wyroku – przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją utraciły przymiot domniemania konstytucyjności. Stało się to zanim jeszcze ustawa o TK z 2016 r. weszła w życie i zaczęła wywoływać skutki prawne. Wszystkie organy państwa, w tym Trybunał, mają obowiązek powstrzymania się od stosowania niekonstytucyjnych regulacji ustawy o TK z 2016 r. Trybunał z urzędu jest zobowiązany do respektowania swoich wyroków jako ostatecznych i mających moc powszechnie obowiązującą.

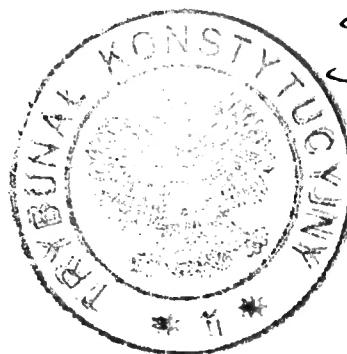
Utrata mocy obowiązującej przepisów ustawy o TK z 2016 r., które zostały uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją, nastąpi w dniu publikacji tego wyroku w Dzienniku Ustaw, co – zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji – powinno nastąpić niezwłocznie.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



D. Hajduk

Zdanie odrębne
sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. o sygn. K 39/16.

W dniu 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, wydał rozstrzygnięcie w sprawie połączonych wniosków dwóch grup posłów i Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej także: RPO), dotyczące zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.).

Złożenie zdania odrębnego uzasadniam w sposób następujący:

1. Rozstrzygnięcie z 11 sierpnia 2016 r. o sygn. K 39/16 zostało wydane z rażącym naruszeniem przepisów ustawy i Konstytucji dotyczących postępowania przed Trybunałem.

Wady postępowania polegają na tym, że:

po pierwsze, Trybunał rozpatrując sprawę nie zastosował przepisów ustawy o TK w obowiązującym brzmieniu, w szczególności w zakresie dotyczącym: 1) ustanowienia składu orzekającego (art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK); 2) kolejności rozpatrywania spraw w związku z wyznaczaniem terminu posiedzenia niejawnego (art. 80 ust. 2 ustawy o TK) oraz 3) terminów przedstawienia pisemnych stanowisk w sprawie przez uczestników postępowania (art. 82 ust. 2 ustawy o TK);

po drugie, Trybunał niezgodnie z prawem zastosował obowiązujące przepisy dotyczące przekazania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym (art. 93 ust. 1 ustawy o TK);

po trzecie, w składzie orzekającym zasiadał sędzia Trybunału, w stosunku do którego istniały poważne i uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności, a zatem powinien zostać wyłączony z orzekania.

2. W niniejszej sprawie Trybunał przyjął, że tryb postępowania przed Trybunałem reguluje ustawa o TK w kształcie określonym przez Trybunał 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15. Należy przypomnieć, że w momencie wydawania rozstrzygnięcia o sygn. K 39/16, rozstrzygnięcie o sygn. K 47/15 nie było ogłoszone w Dzienniku Ustaw, a zatem jego sentencja nie mogła określać trybu postępowania przed Trybunałem. Orzeczenie w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie. Takie stanowisko odnośnie do skutków ogłaszania orzeczeń w dzienniku urzędowym potwierdził TK w uzasadnieniu do wyroku z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15.

Trybunał nie oceniał konstytucyjności instytucji ogłaszania orzeczeń. Odniósł się jedynie do tego zagadnienia w związku z wnioskiem RPO o nadanie wyrokowi mocy uchylającej niekonstytucyjne przepisy już w momencie publicznego ogłoszenia orzeczenia. W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 35/15 Trybunał stwierdził, że: „[...] Ogłoszenie orzeczenia TK w stosownym organie promulgacyjnym jest zatem warunkiem koniecznym zaistnienia zmiany w prawie.”

Z powyższego wynika, że zmiana prawa po wydaniu rozstrzygnięcia o sygn. K 47/15 nie nastąpiła ze względu na brak jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. To oznacza, że do postępowania przed Trybunałem należy stosować przepisy ustawy o TK w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego tego aktu. Takie stanowisko służy pewności prawa i daje gwarancje, że adresaci aktów normatywnych wiedzą, jakie brzmienie aktu normatywnego obowiązuje.

Trybunał Konstytucyjny procedując na podstawie innych niż obowiązujące norm naruszył prawo. Mogło to wpłynąć na sytuację podmiotów prawa, które są zobowiązane do przestrzegania prawa w należyty sposób ogłoszonego.

2.1. Najpoważniejszym naruszeniem proceduralnym w niniejszej sprawie było orzekanie w składzie 12-osobowym, czyli w składzie nieznanym ustawie o TK obowiązującej w chwili wydawania rozstrzygnięcia o sygn. K 39/16. Art. 44 ust. 3 ustawy o TK stanowił, że: „Orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału”.

Obecnie w Trybunale Konstytucyjnym jest 15 sędziów zdolnych do orzekania, gdyż wobec nich zostały przeprowadzone wszystkie czynności prawnie doniosłe warunkujące obsadzenie stanowiska. Piętnastu sędziów, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta RP tworzy pełny skład, który zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o TK miał orzekać w sprawach wniosków. W polskim systemie prawnym nie ma obecnie przepisów, które

przyznają Trybunałowi czy Prezesowi TK uprawnienia do decydowania o tym, który z sędziów ma zdolność orzekania, z wyjątkiem sytuacji dotyczących wyłączenia sędziego, o których stanowi art. 46 ustawy o TK. Trybunał nie podał prawnych podstaw niedopuszczenia do orzekania w niniejszej sprawie trzech sędziów TK tj.: Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego i Mariusza Muszyńskiego. Sędziowie ci również nie przedstawili Prezesowi TK informacji o okolicznościach mogących powodować ich wyłączenie z udziału w rozpoznawaniu sprawy. Z tego względu orzekanie w składzie 12 sędziów stanowiło naruszenie przepisów prawa. Wyrok powinien zapaść w pełnym składzie, przez co należy rozumieć skład co najmniej 13-osobowy.

2.2. Drugim uchybieniem procedury postępowania przed Trybunałem, z którym mamy do czynienia w niniejszej sprawie, jest naruszenie przepisu dotyczącego kolejności rozpatrywania wniosków. Art. 80 ust. 2 ustawy o TK stanowi, że: „Terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału”. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków. Wnioski w sprawie o wspólnej sygn. K 39/16 wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego 2 sierpnia 2016 r., a termin publicznego ogłoszenia orzeczenia został wyznaczony na 11 sierpnia 2016 r. Należy podkreślić, że – jak wskazują to we wnioskach również podmioty inicjujące postępowanie w niniejszej sprawie – na rozpoznanie czeka w Trybunale Konstytucyjnym około 80 wniosków. Do momentu wydania rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. K 39/16 nie zostały one jednak ocenione przez Trybunał. To rodzi poważne zastrzeżenia co do realizacji zasady zaufania obywateli do państwa i jego organów.

Różnicowanie podmiotów inicjujących postępowanie przed TK, poprzez pominięcie ustawowych reguł rozpoznawania spraw, powoduje, że Trybunał orzeka z naruszeniem zasady równości wobec prawa, która nakazuje traktować tak samo podmioty podobne w procesie stosowania prawa. Jeżeli więc ustawodawca wyznaczył określone kryterium dotyczące kolejności rozpoznawania spraw, kryterium to nie może być arbitralnie pomijane przez organ władzy publicznej.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że rozpatrując sprawę o sygn. K 39/16 Trybunał naruszył prawo procesowe oraz prawa podmiotów inicjujących postępowanie.

2.3. Kolejnym z naruszeń trybu postępowania przed Trybunałem jest to, że ograniczył on prawo uczestników do zajęcia stanowiska w sprawie. Zgodnie z art. 82

ust. 1 ustawy o TK „Prezes Trybunału zawiadamia uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, doręczając im odpisy wniosku, pytania prawnego lub skargi”. Ustęp 2 art. 82 tej ustawy stanowi zaś, że „Uczestnik postępowania, w terminie 2 miesięcy od doręczenia zawiadomienia, przedstawia pisemne stanowisko w sprawie”. Prezes TK, bez podstawy prawnej, wyznaczył uczestnikom termin na przedłożenie pisemnego stanowiska do 8 sierpnia 2016 r.

W świetle ustawy o TK, Prezes Trybunału nie mógł skrócić terminu na przedstawienie pisemnych stanowisk przez uczestników postępowania. Wyjątek taki powinien wynikać z ustawy. W tym miejscu trzeba przypomnieć, że na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, art. 82 ust. 5 ustawy o TK, upoważniający Prezesa TK w uzasadnionych przypadkach do wyznaczenia innego terminu na przedstawienie pisemnych stanowisk przez uczestników postępowania, został uchylony.

Nawet gdyby jednak art. 82 ust. 5 ustawy o TK obowiązywał, to wyznaczony przez Prezesa TK termin należałoby uznać za stanowczo za krótki. Wnioski inicjujące postępowanie w niniejszej sprawie wpłynęły do Trybunału 2 sierpnia 2016 r. i liczyły łącznie ponad 100 stron uzasadnienia. Ustosunkowanie się do każdego z zarzutów wymagało od pozostałych uczestników postępowania czasu, by się z nimi zapoznać, a następnie sformułować rzetelne uwagi.

Prawo do rzetelnej procedury przed Trybunałem, na które powołuje się on w swoim orzecznictwie, obejmuje również prawo do zajęcia stanowiska w rozsądnym czasie przez ustawowo umocowanych uczestników postępowania.

Wprawdzie brak stanowisk uczestników postępowania nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, ale też nie służy wszechstronnemu wyjaśnieniu sprawy przez Trybunał, do czego organ ten był zobowiązany na mocy art. 51 ustawy o TK. Dla uznania sprawy za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia potrzebna jest bowiem znajomość nie tylko stanowiska podmiotu inicjującego kontrolę przed Trybunałem, ale też tych podmiotów, które kwestionowały akt ustanowiły, oraz organów stojących na straży praworządności. Ma to tym większe znaczenie, że z wniosków podmiotów inicjujących postępowanie w sprawie wynikało, że nie wszystkie zamysły ustawodawcy były wystarczająco wyjaśnione w uzasadnieniu projektu ustawy. Pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz rozpoznanie sprawy podczas jawnej rozprawy w tym wypadku służyłyby wszechstronnemu wyjaśnieniu podnoszonych wątpliwości.

Pomijanie uprawnień procesowych innych niż wnioskodawca uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym musi zostać ocenione negatywnie. Budzi też istotne zastrzeżenia co do niezależności Trybunału Konstytucyjnego.

3. Trybunał Konstytucyjny rozpoznając sprawę o sygn. K 39/16 na posiedzeniu niejawnym naruszył art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

3.1. Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne lub skargę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli: 1) pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia lub 2) sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału. Rozstrzygnięcie w tej sprawie podejmuje skład orzekający (art. 93 ust. 2 ustawy o TK).

3.2. Trybunał zdecydował o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym na mocy postanowienia z 3 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16. Postanowienie to zostało wydane z naruszeniem prawa w składzie nieznanym ustawie, a mianowicie w składzie 10 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W tym przypadku aktualne pozostają uwagi dotyczące ustanawiania składów Trybunału. Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o TK postanowienie to powinno zostać wydane w pełnym składzie, przez co należy rozumieć skład co najmniej 13-osobowy.

3.3. Należy również podkreślić, że w sprawie o sygn. K 39/16 Trybunał nie mógł zastosować art. 93 ust. 1, gdyż nie zostały spełnione przesłanki wymienione w tym przepisie.

Po pierwsze, Trybunał nie mógł zastosować art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z którego wynikało, że przekazanie wniosku do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym jest możliwe, gdy pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Zatem jeżeli sporne postanowienie zapadło 3 sierpnia 2016 r., a uczestnicy postępowania zostali zobowiązani do przedłożenia pisemnych stanowisk do 8 sierpnia 2016 r., to wydając postanowienie, Trybunał nie miałby wystarczających podstaw do wydania orzeczenia, tym bardziej po rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Po drugie, jako podstawę prawną postanowienia z 3 sierpnia 2016 r. sygn. K 39/16. Trybunał przyjął art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Z treści tego przepisu wynikało, że przesłanką rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym jest to, że dotyczy ona zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału. Wbrew temu, co wynika z uzasadnienia postanowienia z 3 sierpnia 2016 r., zagadnienia prawne, które stanowią istotę problemów konstytucyjnych przedstawionych we wnioskach dwóch grup posłów i Rzecznika Praw Obywatelskich, nie były w wystarczającym zakresie przedmiotem analiz i rozstrzygnięć Trybunału o sygn. K 34/15, K 35/15 i K 47/15, dotyczących organizacji oraz trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Trybunał wyjaśnił jedynie że: „Konstytucyjna podstawa kontroli zaskarżonych przepisów, jak i merytoryczna osnova wyżej przywołanych spraw, zostały przez Trybunał Konstytucyjny dostatecznie wyjaśnione. Dlatego Trybunał uznał, że zachodzi przesłanka, o której mowa w art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., w związku z czym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji” (zob. postanowienie z 3 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16). Trybunał nie sprecyzował jednak, o które zagadnienia prawne chodzi. Uzasadnienie postanowienia z 3 sierpnia 2016 r. ma charakter formalny. Brakuje w nim argumentacji na potwierdzenie podjętego rozstrzygnięcia. Takie szczegółowe uzasadnienie jest konieczne, gdyż przesłanka określona w art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ma charakter nieostry.

Trybunał mógłby zastosować art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK tylko wtedy, gdyby w uzasadnieniu postanowienia z 3 sierpnia 2016 r. szczegółowo przedstawił argumenty na poparcie swojego rozstrzygnięcia. Ogólnie sformułowane oświadczenie Trybunału, że zagadnienia prawne dotyczące organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym były wystarczająco wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie, nie daje podstawy do tego, by postanawiać o rozpoznaniu ważnej sprawy ustrojowej bez przeprowadzenia jawnej rozprawy.

3.4. Analiza wniosków inicjujących postępowanie dowodzi, że nie wszystkie zagadnienia prawne poruszane w sprawie o sygn. K 39/16 zostały wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału.

By uznać, że „zagadnienie prawne, zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału” (art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK), należy rozważyć, po pierwsze, które z kwestionowanych rozwiązań prawnych kontrolowanego

aktu normatywnego w połączeniu w określonych problemami konstytucyjnymi były przedmiotem wcześniejszych wypowiedzi Trybunału, oraz po drugie, czy wypowiedzi te dostatecznie wyjaśniły dane zagadnienie prawne. Dla stwierdzenia, że zagadnienie prawne zostało wyjaśnione w orzecznictwie nie wystarczy okoliczność, że dana kwestia konstytucyjna (np. zasada prawna, instytucja prawa konstytucyjnego itp.) były przedmiotem wypowiedzi Trybunału. Dodatkowo trzeba bowiem wykazać związek między przepisami lub normami, które są przedmiotem postępowania przed TK z danymi wzorcami kontroli. Dopiero tak sformułowany problem konstytucyjny można odnieść do dotychczasowej linii orzeczniczej i ocenić, czy zagadnienie prawne było dostatecznie wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału.

3.4.1. Część zarzutów zawartych we wnioskach dotyczyła kwestii trybu uchwalenia ustawy (np. naruszenia zasady trzech czytań) i realizacji dyrektyw wynikających z zasad poprawnej legislacji (np. *vacatio legis* oraz konstrukcji przepisów przejściowych).

O trybie uchwalania ustawy zmieniającej ustawę o TK Trybunał orzekał w sprawach o sygn. K 35/15 i K 47/15. Odnośnie do *vacatio legis* i przepisów przejściowych stanowisko zajął w sprawie o sygn. K 47/15.

Trybunał zajmował więc stanowisko w stosunku do poszczególnych problemów konstytucyjnych, które pojawiają się w sprawie o sygn. K 39/16. Za każdym razem były to jednak wypowiedzi uwzględniające kontekst danej sprawy. Dla przykładu, badając tryb uchwalenia ustawy w sprawach K 35/15 i K 47/15, Trybunał przy podobnie postawionych zarzutach dokonał zupełnie odmiennej oceny czynności prawodawczej, za pierwszym razem nie stwierdził naruszenia Konstytucji, a za drugim uznał, że tryb dojścia do skutku ustawy był niekonstytucyjny.

Z powyższego wynika, że wypowiedzi Trybunału dotyczące legislacji nie mogą być oderwane od problemów wynikających z treści kwestionowanych przepisów prawnych. Kwestie te muszą być badane indywidualnie przy każdym akcie normatywnym. Należy przy tym uwzględnić to, czy mamy do czynienia z nowym aktem czy z nowelizacją istniejącego aktu. Oznacza to, że nawet jeśli Trybunał zajmował stanowisko dotyczące spraw związanych z trybem ustawodawczym, *vacatio legis*, czy przepisami intertemporalnymi, nie można tego stanowiska bez pogłębionej refleksji aplikować do każdego aktu normatywnego. Poza tym, nie da się uzasadnić, że realizacja procedury określonej, konkretnej ustawy stanowi zagadnienie „wystarczająco wyjaśnione”

w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału. Rzetelna ocena każdej z sytuacji możliwa jest tylko w wyniku rozpoznania sprawy na rozprawie, podczas której organ wydający akt może przedstawić dodatkowe wyjaśnienia dotyczące przebiegu czynności prawodawczej.

3.4.2. Inna grupa zagadnień prawnych poruszona we wnioskach inicjujących postępowanie była związana z organizacją TK. Chodziło mianowicie o procedurę przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na Prezesa lub Wiceprezesa TK przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK. Kwestia ta była poruszona w wyrokach o sygn. K 34/15 i K 35/15.

Zagadnienie prawne dotyczące liczby kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa TK było wyjaśniane przez Trybunał w uzasadnieniu orzeczenia K 34/15. To, czy wyjaśnienie takie było wystarczające dla rozpoznania zarzutu w sprawie o sygn. K 39/16, powinien stwierdzić Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z 3 sierpnia 2016 r. Tego jednak nie uczynił.

3.4.3. We wnioskach zakwestionowano również procedurę przenoszenia spraw na pełny skład, dopuszczalność rozpatrywania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pełnym składzie oraz liczebność pełnego składu.

Natomiast w sprawie o sygn. K 47/15 Trybunał oceniał zasady podziału spraw między poszczególne składy i przepis o minimalnej liczbie sędziów w pełnym składzie.

Wobec tego należy stwierdzić, że oprócz kwestii liczebności pełnego składu, wnioski dotyczyły innych zagadnień prawnych niż w sprawie o sygn. K 39/16. Tak więc rozpatrywanie tych zagadnień na posiedzeniu niejawnym narusza art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

3.4.4. Uzasadniając postanowienie z 3 sierpnia 2016 r., Trybunał wskazał trzy orzeczenia, które miały stanowić o tym, że organ ten wystarczająco wyjaśnił zagadnienia dotyczące organizacji i trybu postępowania przed TK. W orzeczeniach tych nie poruszano jednak takich zagadnień jak np. formalne wymogi wniosków do Trybunału lub konstrukcja orzeczenia TK (kwestia wskazania obok rozstrzygnięcia wyniku głosowania). Nie oceniano też przepisów o ogłaszaniu orzeczeń TK oraz przepisów dotyczących sprzeciwu co najmniej 4 sędziów podczas narady pełnego składu wobec proponowanego rozstrzygnięcia (art. 68 ust. 5-7 ustawy o TK). Jeżeli więc te zagadnienia prawne nie były

dotychczas przedmiotem wypowiedzi Trybunału, nie powinny być rozpoznawane na posiedzeniu niejawnym (na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

3.5. Wobec powyższego należy stwierdzić, że zagadnienia prawne zawarte w połączonych wnioskach o sygn. K 39/16 nie zostały wystarczająco wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału, a niektóre z nich wcale nie były przedmiotem rozważań TK. Rozpoznanie zarzutów przedstawionych we wnioskach wymagało więcej czasu oraz przeprowadzenia rozprawy. To pozwoliłoby wyeliminować choć część wątpliwości, które wynikają z treści wniosków skierowanych w celu oceny ustawy o TK z 2016 r.

Rzetelnej procedurze nie sprzyjało to, że Trybunał narzucił sobie termin publicznego ogłoszenia orzeczenia zanim jeszcze doszło do posiedzenia niejawnego, podczas którego rozpatrywano sprawę o sygn. K 39/16. Już dzień po wpłynięciu wniosków Trybunał przesądził, że sprawa jest dostatecznie wyjaśniona do wydania orzeczenia. Tempo procedowania uniemożliwiło rozważenie wszystkich argumentów w sprawie, co przełożyło się na jakość wydanego rozstrzygnięcia.

4. Dodatkowym argumentem świadczącym o naruszeniu procedury przez Trybunał Konstytucyjny jest to, że rozstrzygnięcie zapadło na podstawie wniosku, który został złożony przez podmiot nieuprawniony. Pismo „Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich” z dnia 2 sierpnia 2016 r. zostało bowiem podpisane przez zastępcę Rzecznika.

Uprawnienie do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wynika z Konstytucji i ma charakter osobisty. Nie może być przekazane do realizacji innemu podmiotowi. W szczególności wniosek Rzecznika nie może być podpisany przez jego zastępcę, który nie jest organem konstytucyjnym. Ani Konstytucja, ani ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie daje zastępcy RPO prawa do składania wniosków do Trybunału.

Z tego względu, zarzuty zawarte w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich nie powinny być uwzględnione w postępowaniu przez Trybunałem.

5. Rozstrzygnięcie z 11 sierpnia 2016 r. naruszyło też prawo z tego powodu, że zostało wydane z udziałem sędziego, co do którego istniały poważne wątpliwości co do jego bezstronności. Pan sędzia TK Andrzej Rzepliński powinien zostać wyłączony od udziału w postępowaniu przed Trybunałem w sprawie o sygn. K 39/16. Przemawiają za tym następujące okoliczności: sędzia TK od momentu pojawienia się na stronach

sejmowych projektu ustawy o TK, na podstawie której uchwalono ustawę o TK z 2016 r., w środkach społecznego przekazu wypowiadał się na jej temat oceniając ją jednoznacznie jako niekonstytucyjną, mimo że nie znał ostatecznej wersji aktu (zob. np. *Nie będę sędzią Beaty Szydło*: wywiad z A. Rzeplińskim w „Tygodniku Powszechnym” nr 26/2016; wystąpienie w programie „Kropka nad i” 23 czerwca 2016 r., tvn24).

Ponadto pan sędzia TK Andrzej Rzepliński podczas wystąpienia na posiedzeniu Sejmu w dniu 5 lipca 2016 r. stwierdził, między innymi że: „Projekt ustawy jest oparty na ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. Nie jest on jednak jej prostym powtórzeniem. Projekt zawiera wiele elementów nowych i to one przede wszystkim będą niekonstytucyjne” (zob. s. 2 wystąpienia opublikowanego na http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/Przemowienie_Prezesa_TK_w_sprawie_projektu_uTK_-_5.07.2016_20160705.pdf).

Negatywny stosunek Pana sędziego Andrzeja Rzeplińskiego do projektu ustawy o TK, na podstawie której uchwalono ustawę z 22 lipca 2016 r., wyrażany publicznie przed wydaniem orzeczenia przez TK, budzi wątpliwości co do możliwości obiektywnej oceny tego aktu normatywnego przez sędziego i podważa jego niezawisłość w sprawie o sygn. K 39/16.

Udział sędziego w wydawaniu orzeczenia naruszył przepisy ustawy o TK i podważył niezależność Trybunału.

6. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej wady proceduralne, należy stwierdzić, że Trybunał, podejmując rozstrzygnięcia w dniach 3 i 11 sierpnia 2016 r., naruszył przepisy trybu postępowania, działał bez podstawy prawnej, a więc wbrew zasadzie legalizmu (art. 7 Konstytucji).



Zdanie odrębne
sędziego TK Julii Przyłębskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 39/16.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Podstawa prawna procedowania przez TK.

Przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. K 39/16 była ustawa z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2016 r. pod poz. 1157 (dalej: ustawa z 22 lipca 2016 r.). Wejdzie ona w życie 16 sierpnia 2016 r. TK dokonał jej kontroli w okresie *vacatio legis*, a zatem podstawą procedowania były nadal przepisy ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). W tym zakresie podtrzymuję swoje dotychczasowe stanowisko wyrażone wielokrotnie w zdaniach odrębnych, zgodnie z którym orzeczenie TK z dnia 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 – w związku z brakiem jego publikacji w Dzienniku Ustaw – nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

W konsekwencji wyrok w sprawie o sygn. K 39/16, wydany z pominięciem uchwalonej przez parlament i podpisanej przez Prezydenta ustawy o zmianie ustawy o TK, jest orzeczeniem wydanym niezgodnie z obowiązującym prawem. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w organie urzędowym, w którym akt normatywny będący przedmiotem kontroli był ogłoszony, i dopiero wówczas wywołuje skutki prawne w nim przewidziane. Domniemanie konstytucyjności obala zatem dopiero ważne orzeczenie Trybunału, a nie opinie poszczególnych sędziów.

Podsumowując, Trybunał, nie stosując przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy obowiązujących przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, naruszył – po raz kolejny – art. 197 Konstytucji, zgodnie z którym tryb postępowania przed TK określa ustawa i art. 7 Konstytucji, który obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Warunkiem ważności każdego orzeczenia, także Trybunału, jest wydanie go we właściwym składzie, zgodnie ze swoją kompetencją i na podstawie ustawowych reguł procedowania. W przeciwnym razie jest to orzeczenie nieważne z mocy prawa (*ipso iure*), wydane w niewłaściwym składzie i bez podstawy prawnej (*sententia nulla*), a tym samym niewiele różniące się od tzw. niewyroku (*sententia non existens*).

Podstawową cechą każdego orzeczenia jest jego zgodność z ustawowymi regułami procedowania. Pochodną tej podstawowej zasady ustrojowej są przepisy polskich kodeksów, które przyjmują, że warunkiem ważności wyroku jest wydanie go we właściwym składzie, zgodnie ze swoją kompetencją, stosując właściwą procedurę. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie o tym przypominał w swoich orzeczeniach. To jest stały element europejskiej kultury prawnej i państwa prawa.

W tym świetle nie wydaje się, aby orzeczenie w sprawie o sygn. K 39/16, wydane bez podstawy prawnej i w niewłaściwym składzie, mogło być honorowane przez inne organy państwa, i to w państwie, które stosownie do art. 2 Konstytucji ma być państwem prawnym.

2. Skład orzekający.

Art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK stanowi, że orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału. Wobec tego wydanie orzeczenia w składzie mniejszym niż 13-osobowy jest naruszeniem prawa. Skład 12-osobowy orzekający w sprawie o sygn. K 39/16 tego warunku nie spełnił. W związku z tym Trybunał orzekł w rozpatrzonej sprawie w niewłaściwym składzie.

3. Termin przedstawienia stanowisk przez uczestników postępowania.

Art. 82 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK:

Art. 82. 1. Prezes Trybunału zawiadamia uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, doręczając

im odpisy wniosku, pytania prawnego lub skargi.

2. Uczestnik postępowania, w terminie 2 miesięcy od doręczenia zawiadomienia, przedstawia pisemne stanowisko w sprawie.

3. Przepis ust. 1 stosuje się do Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyjątkiem wniosków w sprawach, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. a. Rzecznik Praw Obywatelskich, w terminie 30 dni od doręczenia zawiadomienia, może zgłosić udział w postępowaniu, a w razie zgłoszenia udziału – w terminie 30 dni przedstawia pisemne stanowisko w sprawie.

4. Do Rzecznika Praw Dziecka, w postępowaniu wszczętym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w postępowaniu w sprawie skargi, dotyczących praw dziecka, przepisy ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio.

5. (uchylony)

6. Trybunał może zwracać się do innych organów lub podmiotów o zajęcie stanowiska w sprawie, w wyznaczonym terminie.

Art. 82 ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawą o zmianie ustawy o TK:

Art. 82. 1. Prezes Trybunału zawiadamia uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, doręczając im odpisy wniosku, pytania prawnego lub skargi.

2. Uczestnik postępowania, w terminie 2 miesięcy od doręczenia zawiadomienia, przedstawia pisemne stanowisko w sprawie.

3. Przepis ust. 1 stosuje się do Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyjątkiem wniosków w sprawach, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. a. Rzecznik Praw Obywatelskich, w terminie 30 dni od doręczenia zawiadomienia, może zgłosić udział w postępowaniu, a w razie zgłoszenia udziału – w terminie 30 dni przedstawia pisemne stanowisko w sprawie.

4. Do Rzecznika Praw Dziecka, w postępowaniu wszczętym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w postępowaniu w sprawie skargi, dotyczących praw dziecka, przepisy ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio.

5. W uzasadnionych przypadkach Prezes Trybunału może wyznaczyć inny termin przedstawienia stanowiska.

6. Trybunał może zwracać się do innych organów lub podmiotów o zajęcie stanowiska w sprawie, w wyznaczonym terminie.

Obowiązujący art. 82 ust. 2 ustawy o TK stanowi, że uczestnik postępowania, w terminie 2 miesięcy od doręczenia zawiadomienia, przedstawia pisemne stanowisko w sprawie. Nie ma możliwości skrócenia tego terminu, inaczej niż w stanie prawnym sprzed nowelizacji ustawą o zmianie ustawy o TK. Na podstawie ówczesnego art. 82 ust. 5 ustawy o TK Prezes TK mógł wyznaczyć inny (także krótszy) termin na przedstawienie stanowiska. Ustawa o zmianie ustawy o TK uchyliła ten przepis.

W sprawie o sygn. K 39/16 Prezes TK wyznaczył uczestnikom postępowania termin na przedstawienie stanowisk do 8 sierpnia 2016 r., a zatem skrócił termin wynikający z art. 82 ust. 2 ustawy o TK nie mając ku temu podstawy prawnej.

Konsekwencją powyższego było pozbawienie uczestników postępowania możliwości zajęcia stanowiska w sprawie w określonym i odpowiednim czasie. Naruszyło to podstawowe zasady państwa prawnego i prawo do rzetelnej procedury przed TK, w szczególności procesowe gwarancje uczestników postępowania do wysłuchania. Wobec tego, że zakwestionowany został nowy akt normatywny i to w całości, brak stanowisk nie sprzyja wszechstronnemu zbadaniu sprawy przez Trybunał.

Zwracam uwagę, że TK po raz kolejny pozbawił uczestników postępowania możliwości zajęcia stanowiska w sprawie. Podobna sytuacja miała miejsce w sprawie o sygn. K 47/15, w której TK nie uwzględnił ponadto wniosku Prokuratora Generalnego o odroczenie rozprawy w celu umożliwienia mu zajęcia stanowiska.

4. Możliwość rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Art. 93 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK:

Art. 93. 1. Z zastrzeżeniem art. 81 ust. 2, Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne lub skargę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli:

- 1) pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia lub*
- 2) sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału.*

2. O rozpoznaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi na posiedzeniu niejawnym rozstrzyga skład orzekający.

3. Przewodniczący składu orzekającego zawiadamia uczestników postępowania, że rozpoznanie sprawy nastąpi na posiedzeniu niejawnym.

Art. 93 ustawy o TK w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawą o zmianie ustawy o TK:

Art. 93.1. Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne lub skargę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli:

- 1) pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia lub*
- 2) sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału.*

2. O rozpoznaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi na posiedzeniu niejawnym rozstrzyga skład orzekający.

3. Przewodniczący składu orzekającego zawiadamia uczestników postępowania, że rozpoznanie sprawy nastąpi na posiedzeniu niejawnym.

Niezależnie od tego, którą wersję przepisu się przyjmie, przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym są takie same:

- 1) pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia*

W sprawie o sygn. K 39/16, oprócz wniosków uprawnionych podmiotów, nie wpłynęły stanowiska pozostałych uczestników postępowania. Nie było zatem wystarczającej podstawy do wydania orzeczenia na posiedzeniu niejawnym, bo nie jest wiadome, czy stanowiska uczestników postępowania byłyby wystarczającą podstawą do orzekania.

- 2) sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału*

Sprawa o sygn. K 39/16 (dotycząca połączonych wniosków dwóch grup posłów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich) dotyczyła następujących zagadnień prawnych:

- trybu wydania ustawy, w tym kwestii przeprowadzenia 4 czytań;
- relacji między ślubowaniem a podjęciem obowiązków sędziego TK;
- kwestii przedstawiania kandydatów na prezesa i wiceprezesa TK przez Zgromadzenie Ogólne;

- możliwości przenoszenia spraw na pełny skład przez sędziów TK spoza składu orzekającego;
- rozpatrywania ustawy o TK w pełnym składzie;
- liczebności pełnego składu;
- kolejności wyznaczania składów orzekających;
- wymogów formalnych wniosków do TK składanych przez KRS;
- kolejności wyznaczania rozpraw w wypadku wniosków i wyjątków od tej zasady;
- terminu przeprowadzenia rozprawy i wyjątków od tej reguły;
- możliwości zgłaszania sprzeciwu przez 4 sędziów podczas narady;
- konstrukcji orzeczenia Trybunału;
- ogłaszania orzeczeń TK;
- przepisów przejściowych dotyczących reżimu prawnego prowadzenia postępowań (wg której ustawy orzekać);
- kwestii zakończenia spraw w toku (rozstrzygnięcia skarg i pytań prawnych);
- zawieszenia postępowań w sprawach wniosków, w celu dostosowania ich do wymogów formalnych wynikających z nowej ustawy;
- ogłoszenia rozstrzygnięć wydanych przez TK pod rządem ustawy z 2015 r. a nieogłoszonych;
- kwestii włączenia do składu sędziów, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta i przydzielenia im spraw;
- *vacatio legis* ustawy z 22 lipca 2016 r.

By spełniona została przesłanka z art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, Trybunał musiałby wykazać, że każde z powyższych zagadnień było dostatecznie wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach TK. Okoliczność, że pewne kwestie były poruszone w sprawach o sygn. K 34/15, K 35/15 i K 47/15 nie jest przesłanką uznania, że sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału. Jednostkowe wypowiedzi TK dotyczące pewnych kwestii nie przesądzają bowiem o tym, że zagadnienie prawne jest wystarczająco wyjaśnione. Jedno orzeczenie dotyczące danego zagadnienia nie tworzy linii orzecniczej, a gdy to zagadnienie pojawia się po raz kolejny przed TK, to tym bardziej konieczne jest przeprowadzenie rozprawy, by rzetelnie i wszechstronnie wyjaśnić wszystkie okoliczności sprawy, do czego zobligowany jest TK.

Ponadto decydując się na przekazanie sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym trzeba uwzględnić cały kontekst normatywny. W sprawie o sygn. K 39/16 Trybunał orzekał o nowej ustawie, a nie o nowelizacji, co obligowało sąd konstytucyjny do rozważenia danych zagadnień prawnych także i z tej perspektywy.

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na zarzut dotyczący naruszenia trybu ustawodawczego. Wydaje się, że tryb legislacyjny zawsze trzeba rozpatrywać indywidualnie; ocena czynności prawodawczej jest tak naprawdę oceną faktów, a nie norm prawnych. Każdy przypadek jest inny i nie można powiedzieć, że jest wystarczająco wyjaśniony w orzecznictwie TK. Dodatkowo należy zauważyć, że Trybunał w różnych sprawach przyjmuje różne kierunki rozstrzygnięcia przy podobnie sformułowanych zarzutach, a zatem w tak kontrowersyjnych kwestiach nie można orzekać bez rozprawy. Nie sprzyja to budowie autorytetu Trybunału.

Trzeba też stwierdzić, że niektóre z wyżej wymienionych zagadnień prawnych podniesionych we wnioskach nie były przedmiotem wypowiedzi TK (np. kwestia sprzeciwu sędziów podczas narady pełnego składu; wymogi formalne wniosku do TK, czy konstrukcja orzeczenia TK), a to przesądza o tym, że nie zachodziła przesłanka z art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Podsumowując, sprawa o sygn. K 39/16 powinna, moim zdaniem, zostać skierowana do rozpoznania na rozprawie, gdyż nie zachodzą przesłanki do rozpoznania jej na posiedzeniu niejawnym.

Należy bowiem podkreślić, że instytucja rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym jest *novum* w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego, w którym zasadą było rozpoznawanie wniosków na rozprawie, a możliwość rozpoznania na posiedzeniu niejawnym przewidziana była tylko dla rozpoznania skargi konstytucyjnej, „jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego jest niezgodny z Konstytucją” (art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Już w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o TK z 2015 r. wskazywano, że instytucja rozdziału 6 oraz treść powołanego wyżej przepisu określającego przesłanki rozpoznania wniosku, pytania prawnego lub skargi na posiedzeniu niejawnym „może wskazywać, że rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest traktowane – podobnie, jak ma to miejsce *de lege lata* – jako wyjątek od ogólnej reguły”. Podkreślano przy tym,

ze „przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym są dość precyzyjnie limitowane [...] a zatem zastosowanie tej formy powinno stanowić zdecydowanie wyjątkową sytuację, także z uwagi na potrzebę kształtowania prokonstytucyjnej kultury prawnej uczestników postępowania i opinii publicznej”. Wypowiedzi te jednoznacznie świadczą, że zasadą pozostało rozpoznawanie wniosków na rozprawie.

Znaczenie rozprawy dla kultury prawnej społeczeństwa podkreślił zdecydowanie Prezes TK, krytykując w zdaniu odrębnym do postanowienia TK z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 1) wydanie przez Trybunał na posiedzeniu niejawnym postanowienia w sprawie zbadania pięciu uchwał Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. i pięciu uchwał Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. Prezes TK trafnie sformułował argumenty przemawiające przeciwko rozpatrywaniu na posiedzeniu niejawnym spraw budzących zainteresowanie społeczne. Pomimo iż w tamtej sprawie TK umorzył postępowanie, co zasadniczo odbywa się na posiedzeniu niejawnym, to pogląd wyrażony przez Prezesa TK ma znaczenie szersze, a przytoczone argumenty dotyczące znaczenia rozprawy w społeczeństwie obywatelskim, zachowują swoją aktualność także w niniejszej sprawie. Warto więc zacytować je chociażby w części:

„1. Moim zdaniem Trybunał Konstytucyjny zamiast orzekać w sprawie U 8/15 na rozprawie, błędnie, odstępując od postanowienia z 16 grudnia 2015 r. o skierowaniu sprawy wniosku grupy posłów z 4 grudnia 2015 r. na rozprawę (ponieważ przemawiał za tym ważny interes publiczny [art. 81 ust. 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U.1064; dalej: ustawa o TK]) w czasie narady 7 stycznia 2016 r. zdecydował o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym i o umorzeniu postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

2. Wskazane wyżej okoliczności istnieją niezmiennie. Obywatele RP, pierwszy raz na taką skalę, żywo interesują się obecnie Trybunałem, jego statusem, losem, ale w równej mierze orzekaniem.

3. Transmisja na żywo rozprawy przed Trybunałem ma bezsprzecznie wielki walor edukacyjny. Pokazuje na żywo obywatelom jak może być prowadzony spór konstytucyjny, jak argumentują za swoimi racjami podmioty inicjujące postępowanie, co jest przedmiotem polemik, o co, i jak, pytają sędziowie.

4. Wszystkie sprawy rozpatrywane w pełnym składzie Trybunału toczą się w sali, której architektura podkreśla majestat prawa, demokracji, sprawiedliwości, wolności, państwa, praw i wolności każdego obywatela oraz transparentności władz

Rzeczypospolitej. Wartości wspólnych dla wszystkich europejskich państw demokracji konstytucyjnej.

5. Rozprawy te toczą się w duchu troski o utrzymanie ładu konstytucyjnego w państwie.

6. W każdej sprawie zawisłej przez Trybunałem, także w sytuacji ostatnich kilku miesięcy -to w Trybunale strony sporu konstytucyjnego mają pełną swobodę, w ramach wyrażonej w preambule zasady współdziałania władz i z szacunkiem dla podstawowych wartości konstytucyjnych - przedstawienia swoich argumentów i racji oraz ich konfrontacji z treścią naszej ustawy zasadniczej.

7. Od czterech lat wszystkie rozprawy transmitowane są na żywo przez internet.

8. Wziąwszy to pod uwagę, sprawa U 8/15 powinna być rozstrzygnięta na rozprawie. W bliskiej mi kulturze prawnej państw anglosaskich mówi się, że «sprawiedliwości nie wystarczy wymierzyć; ludzie muszą to jeszcze zobaczyć na własne oczy».

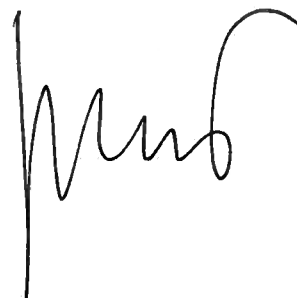
Chciałabym także zwrócić uwagę, że postanowienie TK z 3 sierpnia 2016 r. o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym – niezależnie, że zostało wydane w niewłaściwym składzie (zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu ustalonym ustawą o zmianie ustawy o TK orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów) – zostało wydane przez 10 sędziów, z których jeden zgłosił zdanie odrębne. Do rozpoznania przedmiotowej sprawy został zaś wyznaczony skład 12 sędziów. Mając na uwadze treść przepisu art. 93 ust. 2 ustawy o TK, zgodnie z którym o rozpoznaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi na posiedzeniu niejawnym rozstrzyga skład orzekający, postanowienie w tym przedmiocie powinno być wydane przez osoby wyznaczone do składu orzekającego w sprawie. W omawianym przypadku tak się nie stało. Dlatego trudno mówić o ważności i skuteczności prawnej postanowienia o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym.

5. Charakter pisma z 2 sierpnia 2016 r. „Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich”.

Dodatkowo chciałabym zwrócić uwagę, że pismo z 2 sierpnia 2016 r. zatytułowane Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest wnioskiem podmiotu uprawnionego, gdyż zostało podpisane nie przez Rzecznika, a przez jego zastępcę (Stanisława Trociuka). W mojej ocenie, kompetencja do inicjowania postępowania przed TK nie może zostać

przekazana innemu organowi przez organ upoważniony do jej realizacji. Z tego względu pismu z 2 sierpnia 2016 r. nie powinno nadać się biegu.

Z powyższych względów zdanie odrębne uważam za konieczne i uzasadnione.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping loops and a long vertical stroke on the left side.

Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 11 sierpnia 2016 r. w sprawie o sygn. K 39/16

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 293), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r. w sprawie o sygn. K 39/16.

Złożenie zdania odrębnego uzasadniam w sposób następujący:

I. Skład Trybunału Konstytucyjnego wydający wyrok w sprawie K 39/16 był sprzeczny z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa.

Wyrok zapadł w składzie dwunastu sędziów Trybunału, w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). Wyrok powinien zapaść w składzie co najmniej trzynastu sędziów Trybunału.

Podstawą decyzji Trybunału o możliwości wydania wyroku w sprawie wniosków połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygn. K 39/16 w składzie dwunastu sędziów Trybunału było założenie, że wyrok TK z 9 marca 2016 r. wydany w sprawie o sygn. K 47/15 rozstrzygnął o niekonstytucyjności w całości ustawy o zmianie ustawy o TK, a skutkiem ogłoszenia tego wyroku przez Trybunał na sali rozpraw jest możliwość stosowania ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w jej pierwotnej wersji, nieuwzględniającej zmian wprowadzonych ustawą z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Powyższego założenia nie podzielam, i temu stanowisku dawałem już wielokrotnie wyraz we wcześniejszych zdaniach odrębnych. Swoje stanowisko podtrzymuję również w niniejszej sprawie. Uważam, że wobec niezastnienia konstytucyjnych warunków, mianowicie: a) nieopublikowania wyroku TK w sprawie o sygn. K 47/15 stosownie

do treści art. 190 ust. 2 Konstytucji, b) niewejścia w życie tego wyroku w rozumieniu art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, przepisy ustawy o zmianie ustawy o TK nie utraciły mocy obowiązującej, a w konsekwencji – powinny być one nadal stosowane przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w brzmieniu ustalonym przez ustawę o zmianie ustawy o TK, Trybunał orzeka w pełnym składzie, chyba że chodzi o sprawy wymienione w art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 (co nie ma miejsca w przypadku sprawy o sygn. K 39/16). Z kolei w myśl art. 44 ust. 3 ustawy o TK orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału.

Uważam, że powyższe normy – jako nadal obowiązujące – wyznaczały zasady obsady składu orzekającego „właściwego” w rozumieniu art. 80 ust. 1 *in fine* ustawy o TK do wydania wyroku w niniejszej sprawie.

II. Wyznaczenie uczestnikom postępowania terminów do przedstawienia stanowisk w sprawie zostało określone w sposób sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa.

Prezes TK wyznaczył uczestnikom postępowania tygodniowy termin na przedstawienie stanowisk w niniejszej sprawie. Wyznaczenie uczestnikom takiego terminu było sprzeczne z treścią ustawy o TK z dnia 25 czerwca 2015 r w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK. Zgodnie bowiem z art. 82 ust. 1 ustawy o TK Prezes Trybunału zawiadamia uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, doręczając im odpisy wniosku, pytania prawnego lub skargi. Ustęp 2 tego przepisu przewiduje, że uczestnik postępowania, w terminie dwóch miesięcy od doręczenia zawiadomienia, przedstawia pisemne stanowisko w sprawie. Ustawa o zmianie ustawy o TK uchyliła ustęp 5 w art. 82 ustawy o TK, który przewidywał z kolei możliwość skrócenia tego terminu przez prezesa TK w uzasadnionych przypadkach. Wobec niewejścia w życie wyroku w sprawie o sygn. K 47/15, skrócenie dwumiesięcznego terminu na zajęcie przez uczestników postępowania w niniejszej sprawie dokonano z naruszeniem obowiązującego prawa.

III. Nie istniały ustawowe przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzenie niejawnym.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o TK skierowanie sprawy na posiedzenie niejawne jest możliwe wyłącznie w dwóch sytuacjach. Po pierwsze w sytuacji, kiedy pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Po drugie w sytuacji, kiedy sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału.

Moim zdaniem, analiza treści powyższego przepisu oraz okoliczności faktycznych w sprawie K 39/16 nie pozwalała uznać, że choćby jedna z przesłanek wymienionych w sposób wyczerpujący w art. 93 ustawy o TK została spełniona w niniejszej sprawie.

Po pierwsze, Prezes TK wyznaczył uczestnikom postępowania w sprawie K 39/16 termin na zajęcie stanowisk do 8 sierpnia 2016 r. Z art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wynika jasno, że postanowienie w przewidzianym w tym przepisie trybie może zapaść dopiero po zapoznaniu się przez sędziów Trybunału z pisemnymi stanowiskami uczestników postępowania. Treść ich stanowisk w sposób oczywisty mogła wpłynąć na decyzję Trybunału, czy można było rozpoznać tak ważną sprawę na posiedzeniu niejawnym (bez rozprawy). Wobec tego, że nie upłynął termin wyznaczony uczestnikom postępowania na przedstawienie stanowisk pisemnych, ani nie zostało przedstawione żadne stanowisko w tej sprawie, nie można uznać, że w dacie rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym oraz wydawania wyroku, do którego składam niniejsze zdanie odrębne, spełnione zostały warunki określone w art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Po drugie, nie podzielam także stanowiska Trybunału, że sprawa niniejsza dotyczy zagadnień, które zostały już wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach TK. Takie założenie miało uzasadniać skierowanie sprawy na posiedzenie niejawne na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Założenie to jest całkowicie niesłuszne, wcześniejsze orzeczenia TK nie dają bowiem – moim zdaniem – wszystkich koniecznych odpowiedzi, które pozwalałyby na rozpoznanie wniosków dotyczących konstytucyjności ustawy o TK z 22 lipca 2016 r. w sposób „wszechstronny” (co było obowiązkiem Trybunału wynikającym z art. 51 ustawy o TK), bez oczekiwania na stanowiska uczestników niniejszego postępowania.

Przed wszystkim, wnioskodawcy zakwestionowali tryb uchwalenia ustawy o TK z 22 lipca 2016 r., co miałyby przesądzać o niekonstytucyjności ustawy w całości. Tymczasem trudno założyć, że tryb procedowania konkretnej ustawy stanowi zagadnienie prawne „wystarczająco wyjaśnione” we wcześniejszych orzeczeniach TK. W orzecznictwie Trybunału brak bowiem jednolitych i spójnych kryteriów, według których TK mógłby ocenić, czy tryb uchwalania ustaw przez parlament jest zgodny z Konstytucją. Zarzuty takie należy oceniać *a casu ad casum*, co zresztą podkreśla w swoim orzecznictwie sam Trybunał Konstytucyjny.

Ponadto, wnioskodawcy zaskarżyli szereg przepisów wprowadzających rozwiązania nigdy wcześniej niestosowane w ustawach regulujących pracę Trybunału Konstytucyjnego. Takimi przepisami są z pewnością: art. 26 ust. 1 lit g) ustawy o TK z dnia 22 lipca 2016 r., wprowadzający regułę orzekania w pełnym składzie Trybunału na wniosek trzech sędziów Trybunału; art. 68 ust. 5 ustawy o TK z 22 lipca 2016 r., przewidujący prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec proponowanego rozstrzygnięcia przez co najmniej czterech sędziów TK, czy art. 72 ust 1 pkt 6 ustawy o TK z 22 lipca 2016 r., wprowadzający jako niezbędny element orzeczenia TK podanie wyniku głosowania. W swoich dotychczasowych orzeczeniach, również tych, które zapadły na tle kolejnych ustaw regulujących organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał nie rozstrzygał o podobnych konstrukcjach prawnych. Nie można zatem uznać, że wszystkie zagadnienia, których dotyczą wnioski rozpoznawane w niniejszej sprawie, zostały „wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału” w rozumieniu art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Zwracam szczególną uwagę na to, że Trybunał Konstytucyjny nietrafnie założył, iż orzeczenie w sprawie o sygn. K 34/15, miałyby „wystarczająco” wyjaśniać zagadnienia prawne występujące w niniejszej sprawie. Dotyczy to kwestii konstytucyjności przepisów art. 6 ust. 7 ustawy o TK z 22 lipca 2016 r. i art. 90 ustawy o TK z dnia 22 lipca 2016 r., obligujących Prezesa TK do włączenia do orzekania sędziów TK, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta RP. Z treści sentencji wyroku w sprawie K 34/15 wynika jedynie, że art. 137 ustawy o TK, na podstawie którego Sejm VII Kadencji dokonał w dniu 8 października 2015 r. zgłoszenia kandydatur pięciu osób na stanowiska sędziów Trybunału „w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”, a „w zakresie, w jakim

dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji”. Należy zauważyć, że oceniony wyrokiem w sprawie o sygn. K 34/15 przepis art. 137 ustawy o TK nie stanowił podstawy prawnej do powołań na stanowiska sędziów TK. Był jedynie podstawą prawną do zgłaszania Marszałkowi Sejmu kandydatów na stanowiska sędziów TK. Podstawę prawną do powołania sędziów stanowiły art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 2 ustawy o TK. Postanowieniem z 7 stycznia 2016 r. w sprawie o sygn. U 8/15 Trybunał umorzył zaś postępowanie dotyczące m.in. zgodności z Konstytucją uchwał Sejmu z 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W żadnym razie przedmiotem rozważań Trybunału w dotychczasowym orzecznictwie nigdy nie było zagadnienie prawne dotyczące kompetencji prezesa TK do „dopuszczania” albo „niedopuszczenia” do orzekania sędziów wybranych przez Sejm, od których Prezydent RP odebrał ślubowanie. Zarzuty niekonstytucyjności art. 6 ust. 7 ustawy o TK z 22 lipca 2016 r. i art. 90 ustawy o TK z dnia 22 lipca 2016 r., przedstawione przez wnioskodawców w sprawie K 39/16, nie powinny zatem, zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 2 *a contrario* ustawy o TK, być rozstrzygane na posiedzeniu niejawnym bez przeprowadzenia rozprawy.

Trybunał Konstytucyjny nietrafnie uzasadnił swoją decyzję o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, powołując się na orzeczenie w sprawie o sygn. K 35/15 jako jedno z wcześniejszych orzeczeń mających – zdaniem Trybunału – „wystarczająco wyjaśniać” zagadnienia prawne wynikające z treści wniosków złożonych w niniejszej sprawie. W niniejszej sprawie wnioskodawcy zaskarżyli m.in. przepis art. 16 ust. 1 ustawy o TK z 22 lipca 2016 r., stanowiący, że prezesa i wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród trzech kandydatów przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału. Tymczasem w przytoczonej przez Trybunał sprawie o sygn. K 35/15, mającej stanowić przykład „wcześniejszego wyjaśnienia” zagadnień prawnych, jakich dotyczyć ma niniejsze postępowanie, nie rozstrzygano (wobec braku zaskarżenia) problemu liczby kandydatów na stanowisko Prezesa TK, lecz jedynie kwestię kadencyjności tego stanowiska. Tylko bowiem wokół tego zagadnienia koncentrowały się zarzuty wnioskodawcy. Faktycznie pkt 2 sentencji wyroku w sprawie K 35/15 dotyczy niezgodności z Konstytucją wyłącznie zdania drugiego w art. 12 ust. 1 ustawy o TK, które przewidywało, że „na stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym dwukrotnie”.

Nadto, wobec nieważności w życie wyroku w sprawie o sygn. K 47/15, uważam za nieuzasadnione przywoływanie tego wyroku jako orzeczenia „wystarczająco wyjaśniającego” część zagadnień prawnych w sprawie o sygn. K 39/16.

Wymaga podkreślenia, że dla oceny naruszenia przepisów ustawy o TK w niniejszej sprawie nie ma znaczenia fakt umorzenia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w zakresie części zarzutów dotyczących rozwiązań, które nigdy wcześniej nie były przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału. Umorzenie postępowania to także „rozpoznanie sprawy” w rozumieniu art. 93 ustawy o TK, i w braku przesłanek z art. 93 ust. 1 i 2 mogło zostać dokonane wyłącznie na rozprawie.

IV. Konieczność orzekania przed upływem *vacatio legis* jako uzasadnienie do odstąpienia od poszanowania przepisów o postępowaniu przed TK.

W sprawie o sygn. K 39/16 Trybunał oparł swoją decyzję co do sposobu procedowania na argumencie, moim zdaniem fałszywym, dotyczącym konieczności wydania orzeczenia przed dniem wejścia w życie ustawy, uzasadniając ją zbyt krótkim okresem *vacatio legis* ustawy, jaki przewidział ustawodawca, oraz niezbędnością uniknięcia „paradoksu”, polegającego na tym, że przedmiot kontroli trybunalskiej stanowi jednocześnie proceduralne podstawy wyrokowania (zob. K 47/15).

Ustawa o TK z 22 lipca 2016 r. przewiduje czternastodniowe *vacatio legis*. Prezydent RP nie widział potrzeby skierowania sprawy do kontroli prewencyjnej w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji. Wnioski podmiotów uprawnionych do kontroli konstytucyjnej wpłynęły w niniejszej sprawie natychmiast po podpisaniu ustawy przez Prezydenta oraz jej publikacji w „Dzienniku Ustaw”. Trybunał Konstytucyjny wydał w ciągu trzech dni od publikacji ustawy postanowienie o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne, od razu określając termin publicznego ogłoszenia wyroku, do którego składam niniejsze zdanie odrębne. Ustalając 3 sierpnia 2016 r. datę ogłoszenia wyroku na 11 sierpnia 2016 r., nie zakładano ani konieczności dłuższej pracy nad niniejszą sprawą, ani dodatkowych jej okoliczności, które mogły wynikać ze stanowisk wnioskodawców i uczestników postępowania.

W nauce prawa odroczenie wejścia w życie obowiązywania przepisów prawa ma określać czas niezbędny dla stworzenia obywatelom możliwości poznania i zrozumienia nowych przepisów, a aparatowi państwa dostosowania się do ich wymogów. Jednak w praktyce Trybunału Konstytucyjnego wprowadzanie przez ustawodawcę *vacatio legis* i jego termin zaczynają być oceniane pod kątem konieczności zapewnienia Trybunałowi Konstytucyjnemu czasu na ewentualną ocenę konstytucyjności ustawy lub jej przepisów. Rozumowanie takie jest nieuprawnione. Podkreślić należy, że Konstytucja nie precyzje wprost żadnego wymogu co do długości terminu *vacatio legis*. Warunkiem wejścia w życie ustaw jest ich ogłoszenie, zaś ustawodawca ma określić w ustawie jedynie zasady i tryb ogłaszania aktów normatywny (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji). Konstytucja przewiduje za to w art. 122 ust. 3 niezbędny i wyłączny, w założeniu ustrojodawcy, mechanizm zabezpieczający możliwość dokonania kontroli konstytucyjności ustaw przed ich wejściem w życie. Na podstawie tego postanowienia konstytucyjnego Prezydent RP posiada możliwość skierowania sprawy do Trybunału Konstytucyjnego przed podpisaniem ustawy. Jeśli z tej kompetencji nie skorzysta, to to wcale nie oznacza, że porządek konstytucyjny wymaga pospiesznego dokonania tzw. następczej kontroli konstytucyjności ustawy w drodze natychmiastowego rozpoznania wniosków podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 Konstytucji. Przeciwnie. Oznacza to jedynie tyle, że przyjmując Konstytucję, dano prymat bezpośredniej skuteczności decyzji ustawodawczej parlamentu, która dla wywołania skutków prawnych (wejścia w życie) nie wymaga każdorazowej i obligatoryjnej weryfikacji jej zgodności przez Trybunał w tzw. trybie prewencyjnym. Z wyłączeniem przypadków, w których prezydent RP decyduje się na skierowanie wniosku do Trybunału przed podpisaniem ustawy, ustawa staje się elementem systemu prawnego z chwilą jej publikacji oraz wchodzi w życie z dniem upływu ewentualnej *vacatio legis*, nie wymaga uprzedniego potwierdzenia jej konstytucyjności przez Trybunał, korzysta – jak wynika z orzecznictwa TK – z tzw. domniemania konstytucyjności, i dopiero „następczo” może być podważana przed Trybunałem z uwagi na niezgodność z Konstytucją, zaś wzruszenie skutków, które wywołała od chwili wejścia w życie, określa art. 190 ust. 4 Konstytucji.

V. Podsumowanie

Sprawa o sygn. K 39/16 dotyczyła ważnych zagadnień ustrojowych, wobec czego powinna zostać rozpoznana na rozprawie z udziałem uczestników postępowania.

Wyznaczenie rozprawy umożliwiłoby ponadto jej rozpoznanie łącznie z wnioskiem złożonym w sprawie K 43/16 przez I Prezesa Sądu Najwyższego. Stwarzałoby także uczestnikom postępowania warunki do przedstawienia stanowisk w terminie nie tylko zgodnym z ustawą, lecz również pozwalającym w sposób realny na ich przygotowanie, zważywszy na zawily charakter niniejszej sprawy i znaczną obszerność rozpatrywanych zagadnień. Pozwoliłoby w reszcie samemu Trybunałowi orzekać na każdym etapie postępowania z udziałem wszystkich sędziów Trybunału, czego w niniejszej sprawie nie zapewniono. Postanowienie z 3 sierpnia 2016 r. w przedmiocie rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zapadło bowiem w składzie jedynie dziesięciu sędziów Trybunału. Na rozprawie sprawa zostałaby przez Trybunał właściwie zbadana i wyjaśniona, publicznie, przy udziale uczestników postępowania.

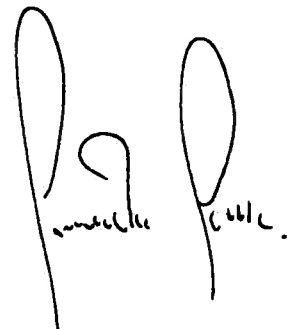
Jedynym realnym powodem orzekania przez Trybunał w tak ważnej i obszernej sprawie w olbrzymim pośpiechu, z naruszeniem procedury przewidzianej ustawą o TK, był zamiar wydania orzeczenia jeszcze przed dniem 16 sierpnia 2016 r. oznaczonym jako dzień wejścia w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r. Istotne jest, że Trybunał Konstytucyjny podjął te działania w sprawie ustawy, której rozwiązania miały określać właśnie funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. Jest to kolejne orzeczenie Trybunału ograniczające zawarte w art. 197 Konstytucji upoważnienie ustawodawcy do ukształtowania organizacji Trybunału i sposobu postępowania przed Trybunałem. Trybunał Konstytucyjny prezentuje po raz kolejny pogląd, że art. 173 Konstytucji, stanowiący o odrębności władzy sądowniczej, uzasadnia ograniczenia konstytucyjnych kompetencji ustawodawcy wynikających wprost z art. 197 Konstytucji, który gwarantuje prawo parlamentu do regulowania sposobu funkcjonowania TK. Sytuacja taka może prowadzić do zarzutu, iż każde uregulowanie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego - odmienne od rekomendowanego przez sędziów Trybunału w procesie prawotwórczym ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. - zostanie uznane za niezgodne z Konstytucją. Naraża też Trybunał na zarzut zastępowania, a nawet eliminowania udziału ustawodawcy w realizacji jego konstytucyjnego prawa i obowiązku, jakim jest określenie sposobu działania sądu konstytucyjnego w Polsce.

Takie stanowisko jest mi całkowicie obce. Uważam je nie tylko za nieuprawnione, ale za wysoce niebezpieczne zarówno dla zachowania równowagi władz w Polsce, jak i dla sądownictwa konstytucyjnego. Aby stać na straży porządku konstytucyjnego, sąd

konstytucyjny musi przestrzegać obowiązującego prawa. Stąd mój sprzeciw zarówno wobec rozpoznania niniejszej sprawy na posiedzeniu niejawnym, jak i ograniczenia w toku jej rozpoznania praw uczestników postępowania poprzez skrócenie im terminu do prezentacji stanowisk.

Za niedopuszczalne uważam zarówno przyjmowanie i upublicznianie przez Trybunał Konstytucyjny od innych sądów deklaracji o niestosowaniu wciąż obowiązujących w systemie prawa przepisów, co ma miejsce od 9 marca 2016 r., jak i niestosowanie przez Trybunał Konstytucyjny przepisów wciąż obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK z dnia 22 grudnia 2015 r. Podkreślenia wymaga, że moc obowiązująca tych przepisów wynika wprost z konstytucyjnej normy art. 190 ust. 3. Trybunał Konstytucyjny powołuje się tymczasem na możliwość ich niestosowania w oparciu o nieposiadające definicji legalnej, bardzo nieostre i zdefiniowane w sposób przydatny dla takiego rozumowania wyłącznie w kilku uzasadnieniach wcześniejszych orzeczeń TK, pojęcie „obalenia domniemania konstytucyjności”.

Wobec wyrażonego przeze mnie w punktach I, II, III i IV zdania odrębnego stanowiska co do naruszenia przepisów regulujących sposób postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie, byłoby błędem i niekonsekwencją merytoryczne analizowanie treści wniosków rozpoznawanych pod sygn. K 39/16. Konsekwencją zgłaszania wskazanych wyżej uchybień proceduralnych przy wydawaniu niniejszego wyroku powinno być stanowisko negujące możliwość dokonania przez Trybunał w tym składzie i tym trybie oceny zgodności z Konstytucją zarówno ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r. w całości, jak i poszczególnych jej przepisów.

A handwritten signature in black ink, consisting of two distinct, stylized parts. The first part is a large, looped shape, and the second part is a smaller, more intricate flourish. The signature is written on a white background.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt Kms/16

dot: VI. 511.23.2016.M4

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2016 -08- 17

notatka osobista

ZAL. NR

PILNE

**DO RĘCZYĆ
NATYCHMIAST**

**Pan
Adam BODNAR
Rzecznik Praw Obywatelskich**