



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 27 czerwca 2016 r.

BSA III-021-199/16

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 28.06.2016

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 maja 2016 r., GMS-WP-173-123/16 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**.

Z poważaniem

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf



Warszawa, dnia 27 czerwca 2016 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III-021-199/16

Uwagi Sądu Najwyższego
do poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
(druk nr 558)

I. Konsekwencje powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń Trybunału
Konstytucyjnego a opiniowany projekt ustawy.

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558) odzwierciedla przyjęte przez projektodawców założenie, zgodnie z którym „w zawisłej przed Trybunałem sprawie K 47/15 Trybunał, procedując w składzie nieznanym konstytucji i ustawie dokonał rozstrzygnięcia, które nie spełnia standardów orzeczenia TK”; w konsekwencji przedmiotowe rozstrzygnięcie – powodujące derogację ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217, dalej: ustawa grudniowa) - nie jest powszechnie obowiązujące, nie podlega wykonaniu i nie wiąże projektodawców. Założenie to pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego przedstawionym w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 47/15, a także z poglądami prawnymi Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa i Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrażonymi w skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego wnioskach dotyczących stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP ustawy grudniowej, jak również z opinią Komisji Weneckiej w odniesieniu do podstaw prawnych orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie ustawy grudniowej.

Należy stwierdzić, że wskazane przez projektodawców w uzasadnieniu ich propozycji założenie, w myśl którego ignorują wyrok Trybunału Konstytucyjnego w

sprawie K 47/15, jest niezgodne z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Sejm RP, ani tym bardziej grupa posłów, nie jest – w obecnym stanie konstytucyjnym – uprawniona do stwierdzania, czy wyroki Trybunału Konstytucyjnego są wiążące, skoro zostaną ogłoszone. W uchwale Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2016 roku wskazano, że „zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu opublikowaniu. Nieopublikowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzający niezgodność z Konstytucją określonego przepisu uchyla domniemanie jego zgodności z Konstytucją z chwilą ogłoszenia wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania”. Wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny rodzi obowiązek jego wykonania.

Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem ustawodawcy w świetle postanowień ustawy zasadniczej, a w szczególności jej art. 190 ust. 1. W doktrynie nie budzi wątpliwości, że „obowiązek podporządkowania się orzeczeniu oznacza – przede wszystkim – zakaz podejmowania przez kogokolwiek aktów i działań sprzecznych z treścią orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”¹, a ponadto „nakaz lojalnej akceptacji orzeczeń Trybunału przez wszystkie organy władzy publicznej”², w szczególności zaś „obowiązek parlamentu do przyjęcia nowych, odpowiadających wymaganiom konstytucyjnym, uregulowań ustawodawczych”³. Ustawodawca jest związany ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w sentencji wyroku; natomiast uzasadnienie wyroku – co do zasady – ma znaczenie wyjaśniające stanowisko Trybunału. Sentencja wyroku ogranicza względną swobodę władzy ustawodawczej w stanowieniu prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, w ramach której wprowadzane przez prawodawcę rozwiązania nie mogą prowadzić do naruszenia istoty praw konstytucyjnych, a wybór określonych rozwiązań w rozstrzygnięciu kolizji wartości konstytucyjnych musi uwzględniać podstawowe wartości określone w poszczególnych normach Konstytucji⁴. Uzasadnienie ma w tym zakresie znaczenie wskazań ograniczających ustawodawcę o tyle, o ile są one nierozzerwalnie związane z sentencją wyroku. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „nie można zaprzeczyć, iż

¹ Tak L. Garlicki: uwagi do art. 190, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t. V, Warszawa 2007, s. 7.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach wyroków w sprawach o sygn. K 21/01, K 6/02, K 54/02, K 5/03,

pewne fragmenty uzasadnienia, stanowiąc *ratio decidendi*, są w szczególnie silny sposób związane z sentencją i stanowiąc mogą w pewnym sensie jej „uzupełnienie”. Wskazać można sytuacje, gdy już samo uzasadnienie stanowi w istocie wykładnię sentencji, wyraża bowiem pewne elementy, które z przyczyn proceduralnych, z uwagi na przyjęte reguły formułowania sentencji, nie mogły się tam znaleźć”⁵. Tego rodzaju sytuacja ma miejsce właśnie w przypadku wyroku w sprawie K 47/15, którego wykonanie jest konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy.

W postępowaniu ustawodawczym, mającym na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca podlega postanowieniom Konstytucji RP w takim samym zakresie, jak w każdym postępowaniu ustawodawczym, a ustawa uchwalona w rezultacie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego podlega kontroli konstytucyjności. Wykonywanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie uchyla ciążącego na ustawodawcy obowiązku stanowienia prawa zgodnego z Konstytucją w największym możliwym do osiągnięcia stopniu i sprawowania parlamentarnej kontroli zgodności uchwalanych ustaw z ustawą zasadniczą w procesie ich stanowienia⁶.

Trybunał wielokrotnie przypominał, że jego zadaniem nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Do kompetencji ustawodawcy należy bowiem stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Dopiero wówczas, gdy ustawodawca wyjdzie poza te ramy swobody działania i naruszy określoną zasadę lub wartość konstytucyjną, dopuszczalna jest ingerencja Trybunału⁷. W orzecznictwie wskazano, że ustawodawca „może nowelizować prawo także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z Konstytucją”⁸, a więc np. ze względu na potrzebę ochrony równowagi budżetowej. Wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych pozostaje „w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za którą ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem”⁹. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „sprawowanie władzy ustawodawczej należy do Sejmu i Senatu. Ustawodawca posiada całkowitą swobodę w

⁵ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. K 4/99 i o sygn. SK 2/01.

⁶ Por. R. Piotrowski: *Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów prawnych*, w: E. Zwierchowski, red.: *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, Warszawa 1997, s. 108 i nast.

⁷ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. K 39/00, K 30/01, P 10/01.

⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 7/95.

⁹ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 11/06.

kształtowaniu treści porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji. Ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie kontrola zaskarżonych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy oraz domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Badając zgodność zaskarżonych przepisów z wymaganiami o tak ogólnym charakterze jak demokratyczne państwo prawne, Trybunał Konstytucyjny interweniuje w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swojej swobody działania w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne¹⁰.

Jednakże projektodawcy opiniowanej ustawy zakładają – wbrew art. 190 ust. 1 Konstytucji – że mają prawo odmowy wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czego wyrazem jest ich projekt. Przedłożenie projektu opartego na takim założeniu naraża właściwe organy władzy publicznej na podjęcie działań niezgodnych z art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Konstytucja RP wymaga od ustawodawcy wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie zaś ignorowania go w projekcie ustawy. Z tego względu projekt ustawy oparty na niezgodnych z Konstytucją RP założeniach dotyczących ignorowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie może być przedmiotem postępowania ustawodawczego z uwagi na immanentne ryzyko niezgodnego z prawem działania, które jest „zaprzeczeniem zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej”¹¹. Skoro projektodawcy stwierdzają w uzasadnieniu, że odrzucają to, co wynika z przepisu art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, to projekt – w tym właśnie zakresie – spowoduje, po przekształceniu go w obowiązującą ustawę konieczność stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją RP.

W myśl stanowiska Trybunału Konstytucyjnego ostateczność i powszechna moc obowiązująca wyroku, którego ignorowanie zakładają projektodawcy, oznacza „że w świetle Konstytucji nie może on zostać skutecznie zakwestionowany przez inne organy państwa. Organy te są natomiast zobowiązane do jego wykonania

¹⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/94.

¹¹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 18/00.

i respektowania”¹². Zarazem też wspomniany wyrok „nie zamyka możliwości dokonywania przez ustawodawcę zmian ustawowych w zakresie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem. Modyfikacje te muszą się jednak mieścić w ramach wyznaczonych przez Konstytucję”¹³. Przedmiotem niniejszej opinii jest – niezależnie od wskazania na niezgodność z Konstytucją przyjętego przez projektodawców założenia o przysługującym im prawie odmowy wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego - przedstawienie tych rozwiązań projektu, które wykraczają poza konstytucyjne granice przysługującej ustawodawcy swobody regulacyjnej.

II. Uzależnienie Trybunału Konstytucyjnego od władzy wykonawczej

1. Zastrzeżenia natury konstytucyjnej budzi sposób ukształtowania w projekcie uprawnień Prezydenta RP wobec Trybunału Konstytucyjnego. Projekt wyznacza Prezydentowi RP rolę *sui generis* zwierzchnika Trybunału Konstytucyjnego, uprawnionego do bieżącego ingerowania w jego funkcjonowanie.

Konstytucja RP zalicza Prezydenta RP do organów władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2) i powierza mu prawo powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału) oraz prawo kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków (w trybie kontroli uprzedniej oraz w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji). Konstytucja stanowi, że Trybunały „są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173), a sędziowie Trybunału Konstytucyjnego „w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji” (art. 195 ust. 1).

2. W świetle tych postanowień trudno zaakceptować uzależnienie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przez Zgromadzenie Ogólne, na skutek prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, od zgody Prezydenta RP (art. 11 ust. 2 projektu). Projekt nie wskazuje terminu, w którym zgoda powinna zostać udzielona i w ten sposób przyznaje Prezydentowi dyskrecyjną władzę pozbawiania skuteczności orzeczeń dyscyplinarnych Trybunału. Prezydent wyraża zgodę w drodze postanowienia, wymagającego jednak – w świetle art. 144 ust. 3 Konstytucji RP – kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, który ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Przyznanie Prezydentowi tego rodzaju uprawnienia stwarza potencjalne

¹² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

¹³ Ibidem.

zagrożenie dla niezawisłości sędziów Trybunału dopuszczając ich uzależnienie od władzy wykonawczej, co jest niezgodne z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.

Ponadto należy podkreślić, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pozbawienie Zgromadzenia Ogólnego i Prezesa Trybunału kompetencji do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego i przyznanie tej kompetencji Sejmowi jest niezgodne z art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP¹⁴.

3. Wątpliwości budzi przepis art. 15 ust. 1 projektu, w myśl którego Prezes i Wiceprezes Trybunału powołuje Prezydent RP spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych na każde stanowisko przez Zgromadzenie Ogólne. Rozwiązanie to może prowadzić do naruszenia art. 194 ust. 2 w związku z art. 173 Konstytucji wskutek nadmiernego wzmocnienia roli Prezydenta RP w powoływaniu Prezesa i Wiceprezesa w sytuacji, kiedy Zgromadzenie Ogólne zgłosi więcej niż trzech kandydatów i w ten sposób przekształci uprawnienie Prezydenta RP do powołania w swego rodzaju prawo wyboru.

4. Niezgodny z art. 10 ust. 2 w związku z art. 173 Konstytucji RP jest także przepis art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f projektu, w myśl którego Trybunał orzeka w pełnym składzie „gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się Prezydent Rzeczypospolitej”, przy czym Prezydent RP może zwrócić się z tym wnioskiem w terminie 60 dni od otrzymania informacji o wpłynięciu wniosku albo pytania prawnego. W ten sposób Prezydent RP zostaje zobowiązany do bieżącego analizowania wniosków oraz pytań prawnych wpływających do Trybunału. Projektowane rozwiązanie narusza niezależność Trybunału i niezawisłość jego sędziów i przyznaje Prezydentowi jako uczestnikowi postępowania prawo kształtowania składu orzekającego w rozpoznawanej sprawie.

5. Niezgodny z art. 10 ust. 2 w związku z art. 173 Konstytucji RP jest ponadto przepis art. 37 ust. 4 projektu, stosownie do którego Prezes Trybunału na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej wyznacza termin rozprawy z pominięciem wymogu respektowania kolejności wpływu spraw. W ten sposób Prezydent RP decyduje o organizacji pracy Trybunału, co jest typowym uprawnieniem prezesa sądu konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny uznał narzucanie kolejności rozpoznawania spraw za „niedopuszczalne z punktu widzenia zasad niezależności władzy

¹⁴ Ibidem.

sądowniczej i jej odrębności (...). Ustalanie tempa rozpatrywania poszczególnych spraw (...) ściśle bowiem wiąże się z istotą orzekania przez Trybunał¹⁵.

6. Ponadto projekt nie określa terminu, w jakim osoba wybrana na stanowisko sędziego składa ślubowanie wobec Prezydenta RP, co może umożliwić Prezydentowi RP blokowanie podjęcia obowiązków sędziego przez tę osobę. Pominięcie uregulowania tej kwestii w projekcie stwarza Prezydentowi RP nieprzewidzianą w Konstytucji możliwość swoistego weryfikowania uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziów Trybunału.

7. Uzależnienie Trybunału od władzy wykonawczej - niezgodne z art. 10 ust. 2 w związku z art. 173 Konstytucji RP – wprowadzają przepisy projektu kształtujące szczególną rolę Prokuratora Generalnego w odniesieniu do działalności Trybunału. W myśl art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f i ust. 4 projektu Prokurator Generalny może – w terminie 60 dni od otrzymania informacji o wpłynięciu wniosku albo pytania prawnego - zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą, co powoduje orzekanie w pełnym składzie.

Ponadto w myśl art. 60 ust. 6 nieobecność Prokuratora Generalnego na rozprawie wstrzymuje rozpoznanie sprawy, jeżeli z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie, co w szczególności ma miejsce w przypadku rozprawy o stwierdzenie zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją (art. 41 ust. 2 projektu). Ponadto stosownie do art. 29 ust. 5 projektu w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie „uczestniczy Prokurator Generalny”, który może – zgodnie z art. 25 ust. 1 projektu spowodować orzekanie w pełnym składzie. W ten sposób Prokurator Generalny może zablokować orzekanie w konkretnej sprawie, najpierw powodując konieczność jej rozpoznawania w pełnym składzie, a następnie nie stawiając się na rozprawie. W tym przypadku zatem możliwość działania Trybunału zależy od Prokuratora Generalnego, co jest niezgodne z art. 10 i 173 oraz z art. 188 Konstytucji.

8. Szczególny rodzaj uzależnienia Trybunału Konstytucyjnego od władzy wykonawczej wynika z art. 79 ust. 4 projektu, w świetle którego Prezes Trybunału kieruje wniosek o ogłoszenie wyroków i postanowień do Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to, że – w przeciwieństwie do obowiązującego obecnie stanu prawnego – Prezes Rady Ministrów mógłby w odpowiedzi na wniosek rozstrzygać o publikacji.

¹⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

Projektowany przepis art. 79 ust. 4 jest niezgodny z art. 190 ust. 1 i 2 oraz art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP. Według Trybunału Konstytucyjnego w świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji RP niedopuszczalna jest ocena orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, która mogłaby prowadzić do odmowy ich publikacji¹⁶. Ponadto, w myśl art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu niezależnie od stanowiska organu ogłaszającego w przedmiocie tych orzeczeń. A zatem projektowany przepis art. 79 ust. 4 jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP.

III. Dysfunkcjonalne ograniczenie sprawności funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego

Projekt zawiera dysfunkcjonalne rozwiązania ograniczające sprawność funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym jest niezgodny z wyrażoną we wstępie do Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania władz publicznych.

1. Większość spraw rozpoznawanych przez Trybunał wymaga orzekania w pełnym składzie (a więc – według art. 25 ust. 2 projektu – co najmniej jedenastu sędziów), co wynika z art. 68 ust. 2. Przepis ten przewiduje, że w pełnym składzie zapadają nie tylko orzeczenia stwierdzające niezgodność z Konstytucją ustawy, ale także te orzeczenia, które „wśród wzorców kontroli zawierają Preambułę Konstytucji albo jeden lub kilka z następujących przepisów: art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 15, art. 16, art. 30, art. 31, art. 32 Konstytucji”, a zatem przepisy szczególnie często powoływane przez wnioskodawców i w pytaniach prawnych. Inicjatorzy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zyskują w ten sposób możliwość wpływania na sposób orzekania, co budzi zastrzeżenia z punktu widzenia niezależności Trybunału.

2. Art. 37 ust. 2 projektu wprowadza zasadę wyznaczania rozpraw według kolejności wpływu wniosków, co – w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego sformułowanego w odniesieniu do analogicznego rozwiązania w ustawie grudniowej – jest niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą oraz art. 10 i 45 ust. 1

¹⁶ Ibidem.

Konstytucji RP, ponieważ uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu rzetelne i sprawne działanie narusza zasady państwa prawnego¹⁷.

3. Art. 32 ust. 3 projektu określa reguły dotyczące treści uzasadnienia wniosku, zgodnie z którymi powinno ono „przywołać” wykładnię kwestionowanego przepisu, wykładnię wzorców kontroli, a także wskazać argumenty lub dowody „na to, że wniosek dotyczy istotnego zagadnienia prawnego wymagającego rozstrzygnięcia Trybunału”. Jeżeli wniosek pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 2 – 5 Konstytucji nie odpowiada warunkom formalnym i braki nie zostaną usunięte, sędzia Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu, na które przysługuje zażalenie. Jednak sposób sformułowania stawianych uzasadnieniu wymagań może prowadzić do utrudniania wnoszenia wniosków w zależności od dyskrecyjnych ocen sędziów dotyczących uznania, czy wnioskodawca przywołał wykładnię wzorca, jeśli jest nim na przykład postanowienie preambuły lub art. 2 Konstytucji. Ponadto należy podkreślić, że Konstytucja nie uzależnia prawa podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 – 5 do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego od wykazania przez nie, że wniosek dotyczy „istotnego zagadnienia prawnego”. W myśl art. 37 ust. 1 projektu wnioski, co do których nie zachodzą przeszkody formalne prezes Trybunału kieruje do rozpoznania. Jednak uznanie, że wniosek, który nie dotyczy istotnego zagadnienia prawnego tym samym nie spełnia warunków formalnych, pozwalałoby prezesowi Trybunału na powstrzymanie się od skierowania tego wniosku do rozpoznania. Oznaczałoby to przyznanie prezesowi Trybunału dyskrecyjnego w swej istocie prawa selekcjonowania wniosków według niejednoznacznego kryterium, co byłoby niezgodne z Konstytucją nie tylko ze względu na naruszenie art. 191 ust. 1 – 5, ale także ze względu na brak wymaganej przez art. 2 Konstytucji RP określoności projektowanego przepisu wprowadzającego warunek wykazania, że wniosek dotyczy „istotnego zagadnienia prawnego wymagającego rozstrzygnięcia Trybunału”. Projektowana ustawa powinna uniemożliwiać tego rodzaju interpretację.

4. Stosownie do art. 37 ust. 1 wnioski i pytania prawne, co do których nie zachodzą przeszkody formalne, prezes Trybunału kieruje do rozpoznania na rozprawie. Wprowadzenie zasady rozpoznawania spraw na rozprawie może znacznie ograniczyć sprawność działania Trybunału.

¹⁷ Ibidem.

W myśl art. 60 ust. 1 projektu rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 60 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie. Tego rodzaju rozwiązania nie sposób pogodzić zarówno z zasadą racjonalności ustawodawcy, wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji RP, jak i z zasadą rzetelności i sprawności działania władz publicznych, wyrażoną w preambule Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał przepis przewidujący 3 miesiące wyczekiwania na rozprawę (w sprawach rozpoznawanych w pełnym składzie 6 miesięcy) za niezgodny z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Według Trybunału przepis ten uniemożliwiający organowi konstytucyjnemu rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz narusza zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁸.

5. Art. 68 ust. 2 projektu, który przewiduje, że większością 2/3 głosów zapadają orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie, jest niezgodny z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP, w myśl którego orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „art. 190 ust. 5 Konstytucji jednoznacznie określa większość głosów, jaką wydawane są orzeczenia Trybunału”, co „wynika nie tylko z jego treści, ale również z systematyki Konstytucji i sposobu sformułowania w jej innych przepisach wymogu podejmowania decyzji przez różne organy kolegialne większością głosów. Zastrzeżenie, że dana decyzja podejmowana jest przez organ większością głosów, oznacza zawsze większość zwykłą, chyba że przepis konstytucyjny wyraźnie wskazuje inną większość”¹⁹.

6. Art. 82 ust. 1 projektu przewiduje stosowanie przepisów projektowanej ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Oznacza to pozbawione racjonalnego uzasadnienia przedłużenie postępowań związane z koniecznością ponownego ustalania składów w sprawach już rozpoznawanych, w tym pełnego składu, także na skutek ewentualnej interwencji Prezydenta i Prokuratora Generalnego. Należy podkreślić, że analogiczne rozwiązanie w ustawie grudniowej - przewidujące stosowanie przepisów tej ustawy do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie – Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z art. 2 Konstytucji. W myśl stanowiska Trybunału ingerencja władzy ustawodawczej w proces orzekania narusza niezależność Trybunału i jego odrębność od innych władz,

¹⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

¹⁹ Ibidem.

a ponadto jest sprzeczna z art. 45 ust. 1 Konstytucji w sprawach, w których sądy wystąpiły do Trybunału z pytaniami prawnymi²⁰.

7. W myśl art. 82 ust. 2 projektu Trybunał jest zobowiązany do rozstrzygnięcia spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w ciągu roku, przy czym nie obejmuje to spraw określonych w art. 84 projektu, który dotyczy utraty mocy obowiązującej ustawy z 25 czerwca 2015 r. ; nie jest w tym przypadku zrozumiała intencja projektodawcy. Projektowany przepis art. 82 ust. 2 ustawy nakłada na Trybunał niewykonalne zobowiązanie i spowoduje, że nie będzie możliwe orzekanie w sprawach, które mogą tego wymagać ze względu na doniosłość rozstrzygnięć dla praw i wolności jednostki. Nie jest też jasne, jakie będą skutki uchybienia wskazanemu w projekcie terminowi. Projektowany przepis narusza niezależność Trybunału (art. 173 Konstytucji) i niezawisłość jego sędziów (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

8. Art. 83 ust. 1 projektu przewiduje, że w odniesieniu do spraw wszczętych wnioskiem, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy, prezes Trybunału zawiesza postępowanie na 6 miesięcy i wzywa do uzupełnienia wniosków według zasad określonych w art. 32 ust. 2 – 5 ustawy, a więc w szczególności do sformułowania uzasadnienia według tych zasad. Jeżeli wniosek nie zostanie uzupełniony „postępowanie umarza się”. Przepis ten spowoduje nieuzasadnioną przerwę w prowadzeniu postępowań i stworzy możliwość ich umarzania ze względów formalnych, co jest niezgodne z wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania władz publicznych, skoro przewidziane w przepisie rozwiązanie może znaleźć zastosowanie w odniesieniu do spraw przygotowywanych do rozstrzygnięcia. Projektowany przepis narusza niezależność Trybunału (art. 173 Konstytucji) i niezawisłość jego sędziów (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Ponadto projektowany przepis przewiduje stosowanie nowych wymagań w stosunku do wniosków prawidłowo wniesionych. Reguły, do których wnioskodawcy mają się dostosować, nie były znane w momencie wnoszenia wniosku. Oznacza to w istocie retroaktywne stosowanie prawa, które nie znajduje oparcia w wartościach konstytucyjnych i jest niezgodne z zasadą proporcjonalności, a przez to narusza art. 2 Konstytucji RP.

²⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

9. W myśl projektu ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Pozbawia to Trybunał Konstytucyjny możliwości dokonania oceny tej ustawy według przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r., w brzmieniu wynikającym z dotyczących jej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności wynikającym z wyroku w sprawie o sygn. K 47/15. W ten sposób Trybunał nie będzie mógł orzekać o ustawie, w którą zostanie przekształcony projekt, zanim zacznie ona być stosowana. Proponując tego rodzaju rozwiązanie projektodawca nie uwzględni dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 47/15, polegającego na odmowie akceptacji konstytucyjności pozbawienia Trybunału możliwości kontroli ustawy regulującej jego ustrój i funkcjonowanie. Proponowane rozwiązanie dotyczące *vacatio legis* spowoduje, że – w przypadku zakwestionowania zgodności z Konstytucją ustawy uchwalonej na podstawie projektu – Trybunał znajdzie się w sytuacji wymagającej dokonania wyboru pomiędzy orzekaniem na podstawie przepisów ustawy z 25 czerwca 2015 r., a orzekaniem na podstawie nowej ustawy, co wykluczyłoby możliwość oceny konstytucyjności wprowadzanych zmian przed ich wejściem w życie.

10. Art. 84 projektu stanowi, że traci moc ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293). Przepis ten uchyla tekst jednolity sporządzony z uwzględnieniem nowelizacji (ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 22 grudnia 2015 r.), uznanej za niezgodną z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 47/15, a więc zawierający przepisy niezgodne z Konstytucją i derogowane wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

11. Art. 42 projektu ogranicza kognicję Trybunału Konstytucyjnego do badania treści aktu oraz trybu jego wydania określonego w Konstytucji. Dotychczasowe przepisy stanowiły, że Trybunał bada treść danego aktu, jak też „kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu”. Projektowana ustawa pozostawia więc poza zakresem kognicji Trybunału przypadki naruszania kompetencji do wydania aktu oraz trybu jego wydania określonego w innych przepisach aniżeli Konstytucja, w szczególności w ustawie lub regulaminach Sejmu oraz Senatu. Respektowanie reguł tworzenia prawa zawartych w tych aktach normatywnych stałoby się obojętne z punktu widzenia możliwości ich dochodzenia w procedurze kontroli konstytucyjności, co oznaczałoby ustawowe przyzwolenie na naruszanie tych reguł, w szczególności zawartych w ustawie o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wykluczenie możliwości kwestionowania zgodności z ustawą zasadniczą sposobu postępowania przy uchwalaniu ustaw – skoro tryb stanowienia ustaw Konstytucja określa jedynie w ogólnych zarysach – pozwoli większości parlamentarnej na ignorowanie postanowień regulaminowych w procesie ustawodawczym. Poza zakresem właściwości Trybunału Konstytucyjnego znajdują się przypadki odstępowania od ustawowych reguł dotyczących postępowania przy zawieraniu umów międzynarodowych oraz wydawaniu rozporządzeń i innych aktów prawa podustawowego, wydawanych na podstawie upoważnień ustawowych istotnych dla wymagań odnoszących się do trybu ich stanowienia. Trudno to pogodzić z zasadami przyzwoitej legislacji w demokratycznym państwie prawnym. Ponadto w warunkach obowiązywania art. 7 Konstytucji RP nie sposób zaakceptować konsekwencji projektowanego ograniczenia zdolności orzekania Trybunału dla skuteczności zasady, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Prawem tym jest nie tylko Konstytucja, ale także w szczególności ustawy i regulaminy Izby parlamentu.

Konstytucja nie precyzuje pojęcia „orzeka” zastosowanego w jej art. 188 określającym zakres kognicji Trybunału, a w szczególności nie określa, co Trybunał bierze pod uwagę orzekając. Można zatem uznać, że pojęcie „orzeka” jest pojęciem zastanym, a więc takim, którego rozumienie „od dawna uformowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa”²¹, a także znajduje wyraz w ustawodawstwie. Taki właśnie charakter ma pojęcie „orzeka”. Art. 42 projektu narusza zatem art. 188 Konstytucji w zakresie, w jakim jest niezgodny z zastanym pojęciem orzekania, w toku którego Trybunał bada zarówno treść aktu albo umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy.

IV. Projekt a zasada racjonalności ustawodawcy

Suma projektowanych rozwiązań utrudniających funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego spowoduje zasadnicze ograniczenie jego zdolności do działania, co trudno pogodzić z zasadą racjonalności ustawodawcy zawartą w art. 2 Konstytucji RP. Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych

²¹ Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 131.

jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy²², a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”²³.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”²⁴. To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, „pozwała wymagać od wszystkich obywateli” respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzućcie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”²⁵, nieodzownej dla zagwarantowania zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zawarte w projekcie ustawy rozwiązania ograniczające zdolność Trybunału Konstytucyjnego do orzekania nie znajdują umocowania w zasadzie racjonalności ustawodawcy, co oznacza, że w tym zakresie projekt nie odpowiada wymaganiom przyzwoitej legislacji.

²² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

²³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

²⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

²⁵ Ibidem.