

KOMUNIKAT PO

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym

K 39/16

11 sierpnia 2016 r. o godz. 11:00 Trybunał Konstytucyjny publicznie ogłosił wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym dotyczący połączonych wniosków Grup posłów na Sejm RP oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W wyroku z 11 sierpnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1) art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym **jest niezgodny** z art. 197, art. 195 ust. 1 konstytucji 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 Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Zdania odrębne do wyroku zgłosili: sędzia TK Zbigniew Jędrzejewski, sędzia TK Julia Przyłębska i sędzia TK Piotr Pszczółkowski.

Podstawą orzekania Trybunału w niniejszej sprawie była ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), w brzmieniu nadanym przez wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. [K 47/15 \(/s/k-4715\)](#) (OTK ZU nr A/2016, poz. 2).

Trybunał zastosował przepisy dotyczące trybu kontroli konstytucyjności prawa obowiązujące w dniu wyrokowania. Na tej samej podstawie w 2016 r. zostały wydane 22 inne wyroki Trybunału (zob. <http://trybunal.gov.pl/wyroki-oczekujace-na-ogloszenie/> ([/wyroki-oczekujace-na-ogloszenie/](#))).

1. Trybunał Konstytucyjny skontrolował zgodność 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. **Ustawy podlegają kognicji Trybunału już od dnia opublikowania ich tekstu w Dzienniku Ustaw.** Jednym z celów „spoczywania ustawy” (*vacatio legis*) jest umożliwienie Trybunałowi kontroli ustawy, zanim zacznie ona wywoływać skutki prawne. Podobnie, *vacatio legis* służy ustawodawcy, który w tym okresie może skorygować dostrzeżone niedoskonałości ustawy, dokonując stosownej nowelizacji.

Po ogłoszeniu ustawy w Dzienniku Ustaw staje się ona częścią systemu polskiego prawa, a tym samym może być poddana kontroli, której celem jest usunięcie z systemu prawa regulacji niespełniającej standardów konstytucyjnych. Trybunał nie działa z własnej inicjatywy (z urzędu), a moment zainicjowania kontroli każdorazowo określa wnioskodawca (pytający sąd, skarżący).

Wszystkie trzy wnioski inicjujące postępowania w niniejszej sprawie wpłynęły tuż po ogłoszeniu ustawy o TK z 2016 r. w Dzienniku Ustaw, a wnioskodawcy zażądali, by Trybunał zbadał ustawę w okresie 14-dniowej *vacatio legis*, wskazując, że po jej wejściu w życie wywoła ona nieodwracalne skutki prawne.

2. Rozprawa lub posiedzenie niejawnie są równorzędnymi sposobami rozpoznawania wniosków, pytań prawnych oraz skarg konstytucyjnych. Żaden z wnioskodawców nie wystąpił – w sposób określony ustawą o TK z 2015 r. – o rozpoznanie sprawy na rozprawie, jak również nie postanowił o tym skład orzekający.

Obowiązująca ustawa o TK z 2015 r. uprawnia do orzekania na posiedzeniu niejawnym w dwóch sytuacjach: gdy pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę wydania orzeczenia oraz gdy sprawa dotyczy zagadnienia prawnego wystarczająco wyjaśnionego we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału. Trybunał uznał, że zaszła druga z tych przesłanek, bo główne problemy konstytucyjne dotyczą naruszenia zasady trójpodziału władzy i niezależności władzy sądowniczej oraz uniemożliwiania Trybunałowi rzetelnego i sprawnego działania, a w tych kwestiach **Trybunał wypowiadał się już wielokrotnie, m.in. w wyrokach w sprawach K 34/15 (/s/k-3415), K 35/15 (/s/k-3515) i 47/15.** Trybunał uznał, że wszystkie zagadnienia prawne pojawiające się w niniejszej sprawie zostały dostatecznie wyjaśnione, a tym samym jest możliwe rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Możliwość rozpatrywania sprawy przez Trybunał, w tym także na posiedzeniu niejawnym, **nie jest uzależniona od przesłania pisemnych stanowisk uczestników postępowania.** Trybunał wystąpił o takie stanowiska, określając zgodny z ustawą o TK z 2015 r. termin ich przesłania, adekwatny do wyznaczonego przez Trybunał terminu merytorycznego rozpoznania sprawy.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pierwszoplanowy charakter mają zarzuty dotyczące treści ustawy o TK z 2016 r.

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 (/s/k-4715)), 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. Z tego względu możliwe było rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu niejawnym, w relatywnie krótkim czasie od dnia wpłynięcia wniosków.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że osnową wszystkich zarzutów sformułowanych przez wnioskodawców jest **nadmierna ingerencja ustawodawcy w zasadę podziału i równoważenia władzy oraz naruszenie odrębności i niezależności władzy sądowniczej.**

Konstytucja w szczególności 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. Na straży tej zasady stoi zaś Trybunał Konstytucyjny.

Drugą główną zasadą konstytucyjną, która legła u podstaw wyroku, była wynikająca z preambuły do konstytucji **zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych**. Trybunał przypomniał, że zasada ta ogranicza ustawodawcę regulującego organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem (wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. [K 34/15 \(/s/k-3415\)](#)). Innymi słowy, uchwalając ustawę, o której mowa w art. 197 konstytucji, ustawodawca musi zagwarantować sprawność, rzetelność i efektywność działania Trybunału.

5. Art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o TK z 2016 r. wprowadzał nakaz orzekania w pełnym składzie, jeśli trzech sędziów Trybunału wystąpi o to w terminie 14 dni od otrzymania odpisów skarg konstytucyjnych, wniosków lub pytań prawnych. Trybunał stwierdził, że przepis ten jest niezgodny art. 197 konstytucji oraz z zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wywodzoną z preambuły konstytucji.

Po pierwsze, ustawodawca naruszył tu wymóg sprawności działania instytucji publicznej. Wniosek trzech sędziów, nawet niewyznaczonych do składu orzekającego, 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 TK lub składu orzekającego, który został już wyznaczony do rozpoznania sprawy.

Po drugie, ustawodawca naruszył wymóg rzetelności działania instytucji publicznej. Skoro rozpoznanie w pełnym składzie zostało uzależnione wyłącznie od oświadczenia mniejszości sędziów, stosowanie zakwestionowanego przepisu mogłoby doprowadzić do odstąpienia od ogólnej zasady, że tylko najistotniejsze i najdonioślejsze konstytucyjnie sprawy rozpoznawane są w pełnym składzie Trybunału. Ustawodawca dopuścił uczynienie wyjątku, jakim jest rozpoznanie sprawy w pełnym składzie, zasadą ogólną.

Po trzecie, ustawodawca naruszył wymóg efektywności działania instytucji publicznej. Stosowanie zakwestionowanego przepisu w związku z przepisem nakazującym rozpoznawanie wniosków według kolejności wpływu oraz przepisem zwiększającym liczbę sędziów niezbędnych do rozpoznania sprawy w pełnym składzie prowadzić może do przekazywania wszystkich spraw do rozpoznania w pełnym składzie, uniemożliwiając tym samym Trybunałowi sprawne działanie.

6. Art. 38 ust. 3–6 ustawy o TK z 2016 r. reguluje wyznaczanie terminów rozpraw oraz wyznaczenie rozprawy poza kolejnością wpływu wniosku. Przepis ten dotyczy rozpraw, na których mają być rozpatrywane wnioski, „według kolejności wpływu spraw do Trybunału” i nie dotyczy terminów orzekania w sprawach pytań prawnych i skarg konstytucyjnych. Trybunał 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. różnicuje kontrolę wniosków z jednej oraz pytań prawnych i skarg konstytucyjnych z drugiej strony, co 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. 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. Kompetencja do złożenia wniosku w sprawach, o których mowa w art. 188 konstytucji, ma charakter konstytucyjny oraz spełnia doniosłe publicznoprawne funkcje. Obok pytań prawnych i skarg konstytucyjnych wnioski o abstrakcyjną kontrolę norm są podstawowym narzędziem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a wnioski grup posłów lub senatorów stanowią dodatkowo proceduralną gwarancję realizacji zasady pluralizmu politycznego.

Na ocenę konstytucyjności zakwestionowanego przepisu nie wpływa umożliwienie Prezesowi TK wyznaczenia terminu rozprawy z pominięciem kolejności wpływu spraw. Przepis ten ma charakter wyjątku i nie powinien być interpretowany rozszerzająco.

7. Art. 61 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r. upoważnia Prezesa TK do skrócenia do 15 dni terminu, po upływie którego może odbyć się rozprawa w sprawach pytań prawnych, skarg konstytucyjnych i sporów kompetencyjnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten, 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. Za niekonstytucyjnością tego przepisu przemawiają argumenty przedstawione w pkt 6 komunikatu. Konstytucyjny charakter kompetencji do złożenia wniosku o abstrakcyjną kontrolę, jej systemowa doniosłość dla ochrony praw i wolności oraz zasad ustroju, a także równowaga procesowa wniosków i skarg konstytucyjnych i pytań prawnych, stoją na przeszkodzie regulacji, która przyznaje bezwzględne i automatyczne pierwszeństwo rozpoznaniu skarg, pytań prawnych oraz wniosków w sprawie sporów kompetencyjnych, przed ogółem innych wniosków.

8. 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 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.

W razie nieobecności Prokuratora Generalnego Trybunał mógłby jedynie odroczyć rozprawę i wyznaczyć jej nowy termin. Uzależnienie zdolności Trybunału do kontroli konstytucyjności prawa od czynności faktycznych Prokuratora Generalnego mogłoby więc całkowicie uniemożliwić wydanie orzeczenia w sprawie rozpoznawanej w pełnym składzie. Ustawodawca nie ograniczył czasowo skutku wywoływanego niestawiennictwem prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela, zatem rozpoznanie sprawy mogłoby zostać wstrzymane bezterminowo. Tymczasem zarówno konstytucja, jak i ustawa o TK nakazują rozpoznawanie spraw bez zbędnej zwłoki i wydawanie orzeczeń, gdy sprawy zostaną dostatecznie wyjaśnione.

Negatywnej oceny konstytucyjnej art. 61 ust. 6 ustawy o TK z 2016 r. nie podważa jego zbieżność z 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.), ponieważ przepisy ustawy o TK z 2016 r. w sposób odmienny i rozbudowany kształtują pozycję Prokuratora Generalnego, wprowadzając dodatkowe mechanizmy umożliwiające wstrzymanie wydania orzeczenia, co oznacza zasadniczą zmianę kontekstu normatywnego analizowanej instytucji prawnej.

9. Art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r. regulują sprzeciw grupy sędziów wobec zaproponowanego kierunku rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej w pełnym składzie. Skutkiem sprzeciwu miałyby być odroczenie narady o trzy miesiące, a w razie ponownego sprzeciwu – o kolejne trzy miesiące. Trybunał stwierdził, że przepisy te są niezgodne z art. 188 konstytucji i zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule konstytucji.

Po pierwsze, ustawodawca naruszył wymóg sprawności działania instytucji publicznej. Umożliwiając grupie sędziów zgłoszenie sprzeciwu, ustawodawca nie określił podmiotowych, przedmiotowych i czasowych ograniczeń sprzeciwu. Może go bowiem zgłosić grupa czterech sędziów, ale ustawodawca nie wykluczył możliwości ponownego zgłaszania kolejnych sprzeciwów przez tę samą lub tylko nieznacznie zmienioną grupę sędziów. Art. 68 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r. w zakresie, w jakim stanowi, że „przeprowadza się kolejną naradę i głosowanie”, nie wyklucza dopuszczalności zgłoszenia ponownego sprzeciwu przez inną grupę czterech sędziów lub nowego sprzeciwu w tej samej sprawie przez grupę sędziów, która już raz sprzeciw zgłosiła. Teoretycznie możliwe jest więc uformowanie 1365 zróżnicowanych personalnie grup czterech sędziów, które mogłyby zgłosić sprzeciw w trakcie narady w pełnym składzie. Sprzeciw każdej z grup automatycznie skutkowałby

odroczeniem narady w pierwszej kolejności o trzy miesiące, a w dalszej – o kolejne trzy miesiące. Zasadność sprzeciwu nie podlega zaś ocenie składu sędziowskiego, a skutek w postaci odroczenia narady następuje automatycznie.

Po drugie, ustawodawca naruszył wymóg rzetelności działania instytucji publicznych. Stosowanie zakwestionowanego przepisu uzależniałoby dalsze rozpoznanie sprawy, w której zgłoszono sprzeciw, od uznaniowości grupy czterech sędziów. Sprzeciw nie wymaga bowiem uzasadnienia. Przesłanka doniosłości ustrojowej sprawy lub ochrony porządku publicznego adresowana jest wyłącznie do sędziego zgłaszającego sprzeciw i nie podlega weryfikacji pełnego składu Trybunału. Odroczenie narad zostało zatem uzależnione *de facto* wyłącznie od oświadczenia woli mniejszości sędziów, które nie tylko nie wymagałoby uzasadnienia, ale też nie mogłoby zostać skonfrontowane ze stanowiskiem większości składu orzekającego. Arbitralność i automatyzm przepisów mogłyby zatem wpłynąć na rzetelne wykonywanie kompetencji konstytucyjnej Trybunału.

Po trzecie, ustawodawca naruszył wymóg efektywności działania instytucji publicznej. Stosowanie zakwestionowanego przepisu uniemożliwiałoby bezzwłoczne wydanie orzeczenia w sprawach, w których sprzeciwu nie zgłoszono. W związku z przepisami o kolejności wyznaczania rozpraw oraz o rozpoznaniu spraw w pełnym składzie, powodowałoby nieuzasadnioną konstytucyjnie przewlekłość postępowań inicjowanych wnioskami. Terminy rozpraw w tego rodzaju sprawach wyznaczone są według kolejności wpływu wszystkich spraw do Trybunału, a skorzystanie przez grupę czterech sędziów z ustawowego uprawnienia skutkowałoby nie tylko odroczeniem narady w sprawie, w której zgłoszono sprzeciw, ale stałoby na przeszkodzie rozpoznaniu na rozprawie wszystkich inicjowanych wnioskami spraw, które wpłynęły do Trybunału po sprawie, w której zgłoszono sprzeciw.

10. Trybunał stwierdził, że **art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g oraz art. 68 ust. 5–7 ustawy o TK z 2016 r., dotyczące niezawisłości sędziego względem innych sędziów TK** (tzw. wewnętrzny aspekt niezawisłości), są niezgodne z art. 195 ust. 1 konstytucji. 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 jednak procesu rozpoznania sprawy i dokonywania czynności orzeczniczych. Zaskarżone przepisy umożliwiałyby arbitralną ingerencję w niezawisłość sędziów wyznaczonych do rozpoznania sprawy i ich kompetencję do oceny szczególnej zawikości sprawy. Wniosek trzech sędziów mógłby zostać złożony bez uzasadnienia i wywołać skutek procesowy, jeszcze przed podjęciem przez skład wyznaczony do rozpoznania sprawy decyzji, 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 niewymagający żadnego uzasadnienia pozamerytoryczny wpływ na sędziego sprawozdawcę przez grupę czterech sędziów TK, w skrajnych wypadkach uniemożliwiając mu przedstawienie argumentów za zaproponowanym przez niego rozstrzygnięciem problemu konstytucyjnego i dalszą dyskusję na forum pełnego składu Trybunału.

Zdaniem Trybunału próba instytucjonalizacji „mniejszości sędziowskiej”, na wzór gwarancji proceduralnych znanych prawu parlamentarnemu, nie odpowiada funkcji Trybunału jako organu władzy sądowniczej oraz indywidualnemu statusowi niezawisłych sędziów Trybunału.

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

Bezpośrednie zastosowanie nowych przepisów zapewnia wprawdzie szybkie i stosunkowo proste legislacyjnie zastąpienie dawnego prawa prawem nowym, bywa jednak nielojalne wobec zainteresowanych i osłabia poczucie bezpieczeństwa prawnego. Może także wywoływać następstwa zbliżone do retroaktywności 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.

Rozstrzygnięcie intertemporalne zawarte w art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. samo przez się nie narusza standardów konstytucyjnych, ale tylko pod warunkiem rozumienia go w ten sposób, że nie podważa skuteczności czynności Trybunału dokonanych w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r.

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 po pierwsze z: dużej liczby spraw, które Trybunał miałby rozpoznać w ciągu roku, po wtóre – z dotychczasowego średniego czasu rozpoznania spraw, który wynosił 21 miesięcy, po trzecie – z 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), po czwarte zaś – z przepisów przejściowych, wymagających rozpatrzenia wszystkich spraw od nowa w zmienionym składzie Trybunału.

Krótki termin uniemożliwiłby rzetelne rozpatrzenie sprawy, jak tego wymaga konstytucja. Ustawodawca z jednej strony sformułował bowiem nakaz rozpoznania wszystkich spraw w ciągu roku, z drugiej strony jednak wprowadził rozwiązania uniemożliwiające Trybunałowi wydanie orzeczenia w terminie roku z przyczyn od niego niezależnych. Określanie maksymalnego terminu rozpoznania spraw przez Trybunał możliwe jest w przepisach konstytucyjnych, a jedynym – jak dotąd – 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 formą ingerencji władzy ustawodawczej w istotę działania władzy sądowniczej.

Odnosząc się do art. 84–87 ustawy o TK z 2016 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy te miały na celu podważenie czynności procesowych dokonanych w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r. Ustawodawca nakazywał bowiem Trybunałowi ponowne dokonanie formalnej oceny wniosków, wyznaczenie składów orzekających i terminów rozpraw, a także przeprowadzenie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych, którym nie nadano biegu przed wejściem w życie ocenianej ustawy. Art. 84–87 ustawy o TK z 2016 r. prowadziłyby tym samym do niekonstytucyjnego doprecyzowania zasady działania prawa nowego przyjętej w art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r.

Zakwestionowane przepisy przejściowe, jeżeli uwzględnić skalę zmian oraz krótką *vacatio legis*, zostały ukształtowane w sposób niepozostawiający Trybunałowi możliwości przystosowania się do prawa nowego. Prowadziłyby one do niekorzystnej zmiany sytuacji procesowej wnioskodawców, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1–5 konstytucji, a w konsekwencji do podważenia instytucji wniosku jako środka abstrakcyjnej kontroli norm. Wnioskodawcy, niezależnie od tego kiedy złożyli swój wniosek oraz bez względu na to, czy zostali wezwani do uzupełnienia jego braków formalnych, zostali zobowiązani do dostosowania ich wniosków do nowych wymagań procesowych. Wywiązanie się z tego obowiązku pozostawałoby jednak bez znaczenia dla biegu sprawy, gdyż termin podjęcia postępowania był niezależny od terminu uzupełnienia wniosków. Objęcie wszystkich nierozpoznanych dotąd wniosków w pierwszej kolejności zawieszeniem, a następnie wymogiem rozpoznania ich według kolejności wpływu, prowadziłoby do przewlekłości, a tym samym stałoby na przeszkodzie rozstrzygnięciu niejednokrotnie doniosłych – z perspektywy ustroju oraz ochrony wolności i praw człowieka – problemów konstytucyjnych. Podobny skutek wywołałyby zakwestionowane przepisy przejściowe w sprawach inicjowanych skargami konstytucyjnymi, bo w zależności od etapu

rozpoznania konieczna byłaby 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.

12. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jego **orzeczenia dotyczące hierarchicznej zgodności norm prawnych są ostateczne bezwarunkowo**. W obowiązującym porządku konstytucyjnym nie ma możliwości kreowania procedur weryfikacji rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego lub ich warunków formalnych.

Ostateczność i powszechnie obowiązująca moc orzeczeń powstają już w momencie ich wydania, co następuje z chwilą ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas potwierdzone lub wzruszone zostaje domniemanie konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co wpływa 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, co właściwy organ jest zobowiązany uczynić „niezwłocznie” (por. art. 190 ust. 2 konstytucji).

Trybunał stwierdził, że „niezwłoczność ogłoszenia” wyroku Trybunału w dzienniku urzędowym nie może być determinowana praktyką funkcjonowania wydawcy Dziennika Ustaw. Ustrojodawca przewidział „niezwłoczność” publikacji tylko w wypadku orzeczeń Trybunału, nie opatrując tego obowiązku żadnymi zastrzeżeniami lub warunkami. **Wyrok Trybunału musi być zatem ogłoszony w najkrótszym możliwym w danych okolicznościach faktycznych terminie, niezależnie od innych prac i obowiązków publikacyjnych spoczywających na organie promulgacyjnym.**

Organ ogłaszający wyroki Trybunału nie ponosi odpowiedzialności za treść publikowanego rozstrzygnięcia i nie ma żadnych kompetencji do ustalenia jego statusu prawnego. Odgrywa tylko rolę techniczną, co w dobie cyfrowego obiegu dokumentów *de facto* sprowadza się do uruchomienia odpowiedniego programu komputerowego. Dlatego Trybunał orzekł, że art. 80 ust. 4 oraz art. 89 ustawy o TK z 2016 r. budzą poważne zastrzeżenia konstytucyjne.

Rozwiązanie zawarte w art. 80 ust. 4 ustawy o TK, przewidujące, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału jest uzależnione od „wniosku” Prezesa TK do Prezesa Rady Ministrów, sugeruje, że samo przekazanie orzeczenia TK wydawcy dziennika urzędowego (bez wymaganego „wniosku”) nie przesądza jego publikacji. Ogłaszanie orzeczeń TK na „wniosek” zakłada także, że pismo Prezesa TK 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 pod rządami ustawy o TK z 1997 r. 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 zaś swobodę organu administracji rządowej i nie przewiduje dla wydawcy dziennika urzędowego zadań innych niż techniczne.**

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 przyznał sobie zatem prawo 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 dopuszczalności selekcji orzeczeń Trybunału przez Sejm, ile podstaw 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 o czym przesądza art. 190 ust. 2 konstytucji.

Na gruncie art. 89 ustawy o TK z 2016 r. należało również odnotować **stygmatyzujące stwierdzenie o rozstrzygnięciach Trybunału wydanych „z naruszeniem przepisów ustawy” o TK z 2015 r. Wyrażone zostało ono nie tylko poza granicami ustrojowych kompetencji władzy ustawodawczej, ale także sformułowane bez jakichkolwiek podstaw faktycznych i merytorycznych, a przy tym wsparte na gołosłownych przesłankach i niezasługujących na ochronę pobudkach.** Wkroczenie władzy ustawodawczej w sferę władzy sądowniczej, będące przejawem swoistego wymiaru sprawiedliwości wobec sędziów konstytucyjnych wydających wyroki w imieniu Rzeczypospolitej nie daje się pogodzić ze standardami państwa prawnego i – do tej pory – obce było kręgowi kultury prawnej, do którego należy Rzeczpospolita Polska. Ustawodawca zrecenzował konkretne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, podjęte przez konkretnych sędziów TK w odniesieniu do konkretnych spraw i 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. 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 narusza zasadę podziału i równowagi 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.**

13. 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 sędziowskich, z dniem jej wejścia w życie prezes Trybunału włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy”.

Przepis ten ma charakter dostosowujący, którego zakres zastosowania został ograniczony do sytuacji faktycznej istniejącej w dniu ogłoszenia ustawy. Zamysłem 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.

Trybunał stwierdził, że – po pierwsze – **czynności prawne zmierzające do wyboru sędziowskiego przez Sejm oraz złożenia przez sędziowskiego 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 TK, z drugiej zaś – rozstrzygając, które akty wyboru sędziowskiego 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** (zob. wyroki w sprawach [K 34/15 \(/s/k-3415\)](#), [K 35/15 \(/s/k-3515\)](#) i [K 47/15 \(/s/k-4715\)](#) oraz postanowienie w sprawie [U 8/15 \(/s/u-815\)](#)). W wyroku w sprawie [K 34/15 \(/s/k-3415\)](#), Trybunał uznał, że podstawa prawna wyboru trzech 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 – zob. M. P. poz. 1131, 1132, 1133, 1134, 1135) nie odnosiły się do procesu wyboru sędziowskiego TK i miały cechy częściowo oświadczenia, częściowo zaś niewiążącej prawnie rezolucji. W tej sytuacji wybór nowych sędziów TK przez Sejm VIII kadencji został dokonany częściowo na miejsca, które nie wakowały. W tych warunkach wykonanie przez Prezesa TK dyrektyw zawartych w art. 90 ustawy o TK z 2016 r. byłoby zatem sprzeczne z wyrokami Trybunału, które mają moc powszechnie obowiązującą i wiążą wszystkie organy państwa, w tym sąd konstytucyjny oraz jęgo Prezesa.

14. Trybunał Konstytucyjny orzekł 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.

Przewodniczącym składu orzekającego był prezes TK Andrzej Rzepliński, I sędzią-sprawozdawcą był sędzia TK Andrzej Wróbel, II sędzią-sprawozdawcą był sędzia TK Piotr Tuleja.

<http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2039/16>

Dokumenty w sprawie (IPO) <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2039/16>

Krótki link do tej sygnatury: <http://trybunal.gov.pl/s/k-3916/> ([/s/k-3916/](http://trybunal.gov.pl/s/k-3916/))