



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
BSA III-4111-1/15**

Warszawa, dnia 30 listopada 2015 r.

**Trybunał Konstytucyjny
Rzeczypospolitej Polskiej
Al. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 i pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z art. 11 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 112, art. 119 ust. 1 w związku z preambułą i art. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia;
- 2) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP;
- 3) art. 21 ust. 1 a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) dodany przez art. 1 pkt 4 b ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, a także z 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.);

- 4) art. 137 a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, a także z 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.) ;
- 5) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, a także z 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.).

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym upoważniam radcę prawnego prof. dr hab. Małgorzatę Wrzołek-Romańczuk.

Uzasadnienie

1. Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) - dalej powoływana jako ustawa o zmianie ustawy o TK – została uchwalona w sposób naruszający ustalone w demokratycznym państwie prawnym standardy legislacji, niezgodny z nałożonym na Sejm RP w art. 119 ust. 1 obowiązkiem rozpatrzenia ustaw w trzech czytaniach.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o TK wpłynął do Marszałka Sejmu 13 listopada 2015 r., a w dniu 17 listopada 2015 r. został skierowany do pierwszego czytania, które miało miejsce w dniu 18 listopada 2015 r.. Dnia 19 listopada odbyło się drugie czytanie na posiedzeniu Sejmu, podjęto decyzję o niezwłocznym przystąpieniu do trzeciego czytania, przeprowadzono je, uchwalono ustawę i przekazano ją Marszałkowi Senatu, który skierował tę ustawę do rozpatrzenia przez połączone Komisje Ustawodawczą oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Senat przyjął tę ustawę bez poprawek 20 listopada 2015 r. Tego dnia Prezydent RP podpisał ustawę i zarządził jej ogłoszenie, które nastąpiło w Dzienniku Ustaw RP z dnia 20 listopada 2015 r.

W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że przepisy konstytucyjne „nie ustalają dla Sejmu żadnych terminów, w których muszą zostać przeprowadzone poszczególne etapy postępowania legislacyjnego, chyba że chodzi o postępowanie szczególne (ustawa budżetowa – art. 225; ustawa o zmianie konstytucji – art. 235 ust. 3)”¹. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że „szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy. Istnieje wprawdzie prawdopodobieństwo, że ustawa pośpiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy, ale nie może to przesądzać oceny zgodności ustawy z Konstytucją.”². W przypadku zaskarżonej ustawy pośpiech przyczynił się do ustanowienia przepisów w ocenie wnioskodawcy niezgodnych z Konstytucją RP, w zakresie wskazanym w niniejszym wniosku. Konstytucja dopuszcza w art. 123 stosowanie trybu pilnego w postępowaniu ustawodawczym, wykluczając jednak zastosowanie tego trybu w odniesieniu do ustaw regulujących ustrój władz publicznych, a więc do przedmiotowej ustawy. Tymczasem ustawa ta była uchwalana z nadzwyczajną pilnością, co należy uznać za przejaw obejścia reguł konstytucyjnych, niedopuszczalnego w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP).

Ustanowiony w art. 119 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek rozpatrzenia ustawy w trzech czytaniach obliguje do przeprowadzenia w Sejmie postępowania ustawodawczego, o którym mowa w art. 119 ust. 4 Konstytucji, odpowiadającego standardom demokratycznego państwa prawnego. Proces tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza w odniesieniu do prawa powszechnie obowiązującego, powinien stwarzać możliwość urzeczywistnienia wartości i zasad konstytucyjnych określających kształt prawotwórstwa. Postanowienia ustawy zasadniczej pozwalają na wyróżnienie czterech filarów, na których wspiera się tworzenie prawa. Należą do nich: dobro wspólne, dialog,

¹ Tak L. Garlicki: uwagi do art. 119, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t. II, s. 12.

² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/06.

godność człowieka jako fundament demokratycznego państwa prawnego, racjonalność działania podmiotów tworzących prawo w systemie podziału i równowagi władz publicznych³. W myśl art. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, co nadaje prawu wartość dobra wspólnego, ale zarazem wyznacza konieczność takiej organizacji procesu legislacyjnego, by rezultat tego procesu odpowiadał założeniom ustrojowym.

Preambuła do Konstytucji wymaga, by prawa były oparte „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Tworzenie prawa powinno zatem umożliwiać realizację tej koncepcji państwa, w której prawo nie jest zespołem reguł narzuconych adresatom przez prawodawcę, ale stanowi wynik dialogu potwierdzającego podmiotowość jego uczestników i zorganizowanego w sposób współlistotny poszanowaniu wolności i sprawiedliwych zasad.

Dokonywanie zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym w niezwykle pośpiechu, bez konsultacji z organizacjami pozarządowymi, bez zasięgnięcia opinii ekspertów jest niezgodne z zasadami tworzenia prawa, które powinny być stosowane w demokratycznym państwie prawnym. Sposób postępowania przy uchwalaniu tej ustawy godzi w konstytucyjne podstawy demokratycznego państwa prawnego, do których preambuła Konstytucji zalicza rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych oraz współdziałanie władz i dialog społeczny. Prawo w demokratycznym państwie prawnym nie może być postrzegane przez ustawodawcę jedynie jako narzędzie przydatne do osiągnięcia celów ideologicznych i politycznych; ma ono przecież własną podmiotowość, współlistotną przyrodzoną i niezbywalną godności człowieka, w której – w myśl art. 30 Konstytucji – ma swoje źródło⁴. W świetle stanowiska doktryny organizacja prawotwórstwa powinna uwzględniać potrzebę nadania temu procesowi charakteru działania złożonego, wieloetapowego i sekwencyjnego, należycie sformalizowanego i określonego prawnie, jawnego i demokratycznego, a więc opartego na dialogu i współdziałaniu oraz odrzuceniu arbitralizmu przy określaniu celów prawodawcy i formułowaniu przepisów, kontradiktoryjnego czyli umożliwiającego prezentowanie przeciwstawnych stanowisk

³ Por. A. Malinowski, red.: Zarys metodyki pracy legislatora, Warszawa 2009, s. 46 i nast.

⁴ Ibidem.

dla osiągnięcia kompromisu, a także zorientowanego na stanowienie przepisów zgodnych z Konstytucją i prawem europejskim⁵.

Rozpatrzenie przedmiotowej ustawy przez Sejm zaprzecza tym regułom. Przedłożony posłom projekt nie został uzasadniony zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie Sejmu i z tego powodu nie powinien być skierowany do pierwszego czytania przez Marszałka Sejmu. W myśl art. 34 regulaminu Sejmu sporządzeniu projektu ustawy powinno towarzyszyć określenie celu wydania ustawy i wyjaśnienie, czy rzeczywiście jest ona potrzebna. Należy także ustalić rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana i przedstawić różnicę między stanem istniejącym a projektowanym. Prace nad projektem powinny być tak zorganizowane, by zapewnić dokonanie oceny skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych oraz wskazać źródła finansowania ewentualnych wydatków związanych z wykonywaniem ustawy po jej uchwaleniu. Uzasadnienie projektu zawiera jedynie bardzo lakoniczne informacje o stanowisku wnioskodawcy w kwestiach, które powinny być w tym uzasadnieniu przedstawione. Nieodzwonne jest również takie zorganizowanie prac nad projektem, by można było ocenić jego zgodność z prawem Unii Europejskiej, albo stwierdzić, że projekt dotyczy przedmiotu, którego regulacja nie jest objęta prawem Unii Europejskiej. Do projektu dołączono stwierdzenie, że materia, której on dotyczy „pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej”⁶, które jest niezgodne ze stanem prawa europejskiego. Projekt dotyczy bowiem zasadniczych kwestii ustrojowych odnoszących się do funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Kontrola konstytucyjności prawa należy zaś do tych „tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim”, które – w myśl art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej – „stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”.

Według art. 34 regulaminu Sejmu pracom nad projektem ustawy powinny towarzyszyć konsultacje. Wyniki tych konsultacji powinny zostać przedstawione w uzasadnieniu, które powinno informować o przedstawionych wariantach projektu i opiniach, jakie ich dotyczą. Uzasadnienie projektu⁷ nie zawiera tych informacji.

Projekt – mimo jego doniosłego znaczenia ustrojowego – skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji sejmowej naruszając w ten sposób wymagania określone w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym pierwsze

⁵ Ibidem.

⁶ Por. Sejm VIII kadencji, druk nr 12.

⁷ Ibidem.

czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych.

Postępując przy uchwalaniu ustawy wbrew regulaminowi sejmowemu w zakresie w niniejszym wniosku wskazanym naruszono tym samym określony w nim porządek prac Sejmu, a zatem także art. 112 Konstytucji RP, zgodnie z którym porządek prac Sejmu i tryb działania jego organów jest w tym regulaminie określony. Naruszenia te pociągają za sobą naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Nie jest rozpatrzeniem przez Sejm projektu ustawy o tak istotnym znaczeniu ustrojowym jej uchwalenie bez zasięgnięcia opinii ekspertów, w szczególności opinii Biura Analiz Sejmowych. Tempo prac nad projektem uniemożliwiło zajęcie stanowiska przez Krajową Radę Sądownictwa, która – podobnie jak Sąd Najwyższy – otrzymała projekt do zaopiniowania 17 listopada 2015 r., to jest na dwa dni przed jego uchwaleniem. W ten sposób naruszono ustawowe prawo Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów (art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) oraz ustawowe prawo Sądu Najwyższego do opiniowania projektów ustaw (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego istnieje konstytucyjny nakaz, „by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska”⁸. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury stanowienia ustawy, jakie miało miejsce w odniesieniu do aktu, który jest przedmiotem zaskarżenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że „zasada rozpatrywania projektu w trzech czytaniach nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny (jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy), bo jej celem jest możliwie najdokładniejsze i najwnikliwsze rozpatrzenie projektu, a przez to wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych rozwiązań. Zasada trzech czytań oznacza więc konieczność trzykrotnego

⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 45/05.

rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, nie zaś tylko technicznym”⁹.

W przekonaniu wnioskodawcy naruszone w toku uchwalania zaskarżonej ustawy elementy trybu prawodawczego mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności ustawy z art. 2 Konstytucji ze względu na tryb jej uchwalenia. Stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego wymaga – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – „niepoddanie tekstu obowiązkiwym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom”¹⁰, co miało miejsce w przypadku zaskarżonej ustawy i polegało – właśnie ze względu na pośpiech w jej uchwalaniu – na pozbawieniu Krajowej Rady Sądownictwa możliwości zajęcia stanowiska wskutek zwrócenia się do Rady o opinię 17 listopada 2015 roku, podczas gdy projekt uchwalono 19 listopada 2015 roku. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w związku z tym, że źródłem umocowania kompetencji opiniodawczej KRS w zakresie ustaw dotyczących „niezależności sądów i niezawisłości sędziów” jest Konstytucja, „zaniechanie zapytania KRS o opinię w tej sprawie przedstawia się (jeśli chodzi o organ, który dopuścił się zaniechania) jako zlekceważenie powinności konstytucyjnej. To zaś jakościowo jest cięższym uchybieniem w procedurze legislacyjnej niż zaniechanie zebrania opinii będących realizacją kompetencji mającej swe źródło w ustawodawstwie zwykłym (tak np. w wypadku Sądu Najwyższego czy w większości kwestii wymagających opinii związków zawodowych lub społeczności lokalnych). Krajowa Rada Sądownictwa jest bowiem organem konstytucyjnym, którego konstytucyjną funkcją jest „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1). Wykonywanie tej konstytucyjnej funkcji nie byłoby realne i pełne bez konsultacyjnych kompetencji w zakresie procesu legislacyjnego. Jeżeli zatem projekt legislacyjny dotyczy kwestii, o której mowa w art. 186 Konstytucji, to koniecznym elementem procedury legislacyjnej, i to koniecznym z uwagi na ujęcie Konstytucji, jest przedstawienie projektu Krajowej Radzie Sądownictwa”¹¹. Z tego względu zasadne jest stwierdzenie niezgodności zaskarżonej ustawy z Konstytucją. Na tym właśnie w szczególności polega związek między szybkim tempem uchwalania ustawy a jej niezgodnością z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, że w demokratycznym państwie prawnym parlament działa na podstawie i w granicach prawa, w tym

⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 37/03.

¹⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 39/07.

¹¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 39/97.

Konstytucji, określającego reguły postępowania ustawodawczego i rolę Krajowej Rady Sądownictwa w tym postępowaniu. Reguł tych nie można ignorować bez konsekwencji wynikających z ich naruszenia. Sejm w demokratycznym państwie prawnym – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – „może dużo”, ale nie może „wszystkiego”¹². Dotyczy to właśnie przekroczenia granic działania ustawodawcy w procesie stanowienia zaskarżonej ustawy, polegającego na uniemożliwieniu przedstawienia stanowiska przez KRS.

Należy podkreślić, iż w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego aktu i że „w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych”¹³. Trybunał przyjmował także, że stwierdzenie niekonstytucyjności ze względu na tryb „nie wyłącza dopuszczalności badania zarzutów materialnych”¹⁴. Wskazane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie. Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej¹⁵. Z tego więc względu zaskarżenie obejmuje także zarzuty nie odnoszące się do procedury stanowienia przedmiotowej ustawy.

2. W art. 12 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o TK ustawodawca wprowadził rozwiązanie polegające na tym, że prezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent RP na trzyletnią, jednokrotnie powtarzalną kadencję, spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne. Rozwiązanie to uzależnia prezesa Trybunału mającego zamiar powtarzania kadencji od Prezydenta RP oraz od sędziów Trybunału. Tego rodzaju uzależnienie może wywołać dysfunkcyjne skutki w działalności Trybunału i z tego względu jest ono niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ narusza wymaganą przez ten przepis równowagę między Trybunałem a Prezydentem. Przepis jest także niezgodny z art. 173 Konstytucji przez to, że narusza niezależność Trybunału i jego odrębność od władzy Prezydenta RP. Uzupełniającą argumentację na rzecz tezy o niezgodności z art. 10 i art. 173

¹² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 4/06.

¹³ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. K 3/98, K 25/98, K 11/02.

¹⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 25/97.

¹⁵ Tak zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 39/97.

Konstytucji RP rozwiązań uzależniających Trybunał od Prezydenta RP zawiera kolejny punkt uzasadnienia.

3. W art. 21 ust. 1 a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dodanym przez art. 1 pkt 4 b ustawy o zmianie ustawy o TK ustawodawca wprowadził regulację, zgodnie z którą złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału. Przepis ten, w konsekwencji przyjęcia w ustawie o zmianie ustawy o TK, że osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta RP ślubowanie w terminie 30 dni od dnia wyboru, uzależnia wybór dokonany przez Sejm od akceptacji udzielanej przez Prezydenta RP.

Kwestionowany w niniejszym wniosku przepis zawiera rozwiązanie niezgodne z wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP zasadą podziału władz, w myśl której ustroj państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zachwianie tej równowagi przez to, że Prezydent RP może zablokować wybór sędziego TK dokonany przez Sejm, a tym samym zyskuje podstawę do pozakonstytucyjnego oddziaływania na proces wyboru, godzi w podstawy ustroju podziału władz ustanowione w art. 10 Konstytucji RP. Zarazem też art. 21 ust. 1 a ingeruje w sferę jądra kompetencyjnego władzy Sejmu, znajdującej wyraz w jego uprawnieniach kreacyjnych w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego.

Konstytucyjna zasada podziału władz zakłada istnienie równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Warunkiem zachowania tej równowagi jest m.in. zawarty w normach ustrojowych mechanizm wzajemnego hamowania władz, które nie działają w oderwaniu i autonomii od pozostałych.

W doktrynie znajduje wyraz pogląd, zgodnie z którym z zasady podziału władz wynikają domniemania kompetencyjne przyporządkowujące poszczególnym władzom właściwe im kompetencje. Domniemania te nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych¹⁶. Jednakże kwestionowany przepis ustawy zwykłej tego rodzaju domniemanie przełamuje uzależniając kreacyjną kompetencję Sejmu od akceptacji Prezydenta RP, aczkolwiek nie przewiduje tego Konstytucja RP.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władzy zakłada, że „system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy

¹⁶ Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 72.

państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., 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 władzy¹⁷. Jednakże kwestionowany przepis narusza istotny zakres kreacyjnej władzy Sejmu polegającej na dokonywaniu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, który jest jednym z gwarantów prawa do sądu wysłownego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jako prawo każdego do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Trybunał Konstytucyjny złożony z sędziów podlegających pozakonstytucyjnej zależności od Prezydenta RP traci te właściwości, a tym samym kwestionowany we wniosku przepis jest niezgodny z art. 173 Konstytucji RP, w myśl którego sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, że odrębność, o której mowa w art. 173 Konstytucji RP, należy „rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest wyodrębnioną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, i jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej”¹⁸.

Tylko o Sądach i Trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). „Odrębny” to „zupełnie inny, różny od innych, odmienny, swoisty”, a także „będący samodzielną całością, oddzielny, osobny”. „Niezależny” zaś to „nie będący zależnym od nikogo i niczego, podporządkowany nikomu i niczemu; sam o sobie decydujący; samodzielny, niezawisły”, oraz „nie podlegający czyjemuś wpływowi”¹⁹.

Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10

¹⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 16/04.

¹⁸ Tak J. Trzcziński: uwagi do art. 173, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 1999, t. I, s. 11.

¹⁹ Por. B. Dunaj: Słownik języka polskiego, Warszawa 1996, s. 616 i 664.

Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana.

Argument, w myśl którego wzgląd na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą wymaga analizy w kontekście konstytucyjnej zasady zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy Sądów i Trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy²⁰.

Z art. 173 Konstytucji RP wynika, że w odniesieniu do władzy sądowniczej podział władz oznacza separację tej władzy od innych. A zatem w stosunkach pomiędzy władzą sądowniczą a ustawodawczą i wykonawczą element równowagi „sprowadza się jedynie do obowiązku „działania na podstawie i w granicach prawa” (art. 7) oraz podległości „konstytucji oraz ustawom” (art. 178 ust. Konstytucji)”²¹ w przypadku sędziów i podległości „tylko Konstytucji” w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

Przytoczone argumenty uzasadniają także zarzut niezgodności przepisu art. 12 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez ustawę o zmianie ustawy o TK z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest przekonanie, że zasada podziału władzy zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. 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”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i

²⁰ Por. R. Piotrowski: Władza sądownicza w Konstytucji RP, „Krajowa Rada Sądownictwa”, nr 1/2010, s. 20.

²¹ Tak J. Trzciński: op. cit., s. 10.

niezawisłość sędziów²². Według Trybunału „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 powstrzymać, hamować działania pozostałych (...). Zasada ta, wyrażana także znaną formułą *checks and balance*, 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”²³. Jednakże kwestionowany przepis zasadniczo narusza równowagę władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej kreując pozakonstytucyjną podstawę kompetencyjną, dającą Prezydentowi RP możliwość zniweczenia dokonanego przez Sejm wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

W orzecznictwie konstytucyjnym, a także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, podkreślono „znaczenie odrębności wymiaru sprawiedliwości wobec innych władz” i potrzebę chronienia „piastunów wymiaru sprawiedliwości przed prowokacją i retorsją, a także przed naciskami (choćby pośrednimi) ze strony innych władz czy – co współcześnie stanowi największe zagrożenie dla odrębności trzeciej władzy – przed wpływem ośrodków politycznych, zainteresowanych obsadą wymiaru sprawiedliwości, oraz niewłaściwie ukierunkowanym naciskiem medialnym”²⁴. Chodzi w istocie o „stabilizację orzecznictwa wobec możliwości wywierania na nie wpływu przez czynniki spoza wymiaru sprawiedliwości”²⁵. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego o możliwości realizowania przez sądy „równoważenia”, zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji, „nie może być mowy bez istnienia efektywnych gwarancji w tym zakresie. Sądy zależne (od egzekutywy) i pozbawieni niezawisłości (choćby tylko wewnętrznej) sędziowie – nie mogą tworzyć skutecznie działającego mechanizmu, o którym mowa w art. 10 Konstytucji. Zależne sądy nie dysponują własnym marginesem oceny i legitymizują

²² Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/99.

²³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 12/03.

²⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 39/07.

²⁵ Ibidem.

decyzje w rzeczywistości podejmowane gdzie indziej, a dyspozycyjni (albo tylko pozbawieni odwagi cywilnej sędziowie) powodują, że mechanizm, któremu ma służyć zasada podziału władzy, staje się fasadowy²⁶. Spostrzeżenia te mają szczególne znaczenie w niniejszej sprawie.

Kwestionowany przepis jest także niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w myśl których sędziowie są nieusuwalni (ust. 1), a usunięcie sędziego z urzędu wbrew jego woli może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie (ust. 2). Jednakże art. 21 ust. 1 a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dodany przez art. 1 pkt 4b ustawy o zmianie ustawy o TK, stanowiąc, że złożenie ślubowania wobec Prezydenta RP rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, czyni sędziego Trybunału Konstytucyjnego usuwalnym i pozwala na usunięcie sędziego z urzędu w przypadku wynikającym z pozostawionej Prezydentowi RP możliwości zaniechania przyjęcia ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm w terminie 30 dni od dnia wyboru. Ustawa nie precyzuje żadnych przesłanek powstrzymania się przez Prezydenta RP od przyjęcia ślubowania, a tym samym pozostawia określenie tych przesłanek jego dyskrejonalnemu uznaniu. Nie są to więc przesłanki określone w ustawie, aczkolwiek kwestionowany przepis otwiera drogę do ich zastosowania.

Kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego sędzia Trybunału Konstytucyjnego jest wybierany przez Sejm. Tymczasem art. 21 ust. 1 a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dodany przez art. 1 pkt 4b ustawy o zmianie ustawy o TK, uzależniając wynik dokonanego przez Sejm wyboru od dodatkowej przesłanki, jaką jest złożenie ślubowania wobec Prezydenta RP w ustawowym terminie, wyłącza ustawą przepis Konstytucji RP. Konstytucja zakłada pełną skuteczność wyboru dokonanego przez Sejm, tymczasem ustawa tę skuteczność niweluje.

4. Art. 1 pkt 6 ustawy z mianie ustawy o TK dodaje do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przepis art. 137a, w brzmieniu „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu”. Przepis ten zakłada, że nie dokonano wyboru sędziów, których kadencja upływa w roku 2015. Jest to założenie kontryfakcyjne. Wyboru dokonano zgodnie z obowiązującą ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. Skoro – jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny – prawda

²⁶ Ibidem.

jest normatywną podstawą ustroju państwa²⁷, racjonalny ustawodawca nie może stanowić prawa opartego na nieracjonalnym założeniu, że nie wydarzyło się to, co w istocie miało miejsce i jest faktem powszechnie znanym, wywołującym sprzeczne oceny i liczne kontrowersje.

Z tego właśnie względu kwestionowany przepis jest sprzeczny z wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą racjonalności ustawodawcy. Przywiązanie ustawodawcy do respektowania zasad racjonalności w tworzeniu prawa stanowi podstawę systemu prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”²⁸, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”²⁹, które nakazuje przyjąć, 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 racjonalizmem³⁰. To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, „pozwala wymagać od wszystkich obywateli” respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzuć 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”³¹. Tym samym ustawa arbitralnie zmieniająca przeszłość przez eliminację faktów jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) przez to, że nie odpowiada standardom przyzwoitej legislacji i podważa zaufanie do państwa oraz stanowionego przez nie prawa.

Zmieniając rzeczywistość minioną kwestionowany przepis ingeruje w zdarzenia przeszłe w ten sposób, że zastępuje termin zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału, który wynosił 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nowym terminem, wynoszącym 7 dni od „dnia wejścia w życie

²⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 13/05.

²⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

²⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

³⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

³¹ Ibidem.

niniejszego przepisu”. Tym samym przepis ten funkcjonalnie unieważnia wybór sędziów dokonany przez Sejm poprzedniej kadencji naruszając tym samym zakaz nadawania prawu wstecznej mocy obowiązującej. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny moc wsteczna może być nadana przepisowi prawnemu „w zupełnie wyjątkowych sytuacjach”³². W uzasadnieniu projektu ustawy nie wspomniano jednak o wartościach konstytucyjnych, które mogłyby wskazywać na potrzebę zastosowania tego rodzaju rozwiązania. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono przekonanie o „kardynalnym charakterze zakazu retroakcji”³³, która „stanowi kanon podstawowych dyrektyw państwa prawnego”³⁴. Naruszenie tej zasady jest zarazem naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, a przepis funkcjonalnie retroaktywny jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Zarazem jednak, unieważniając w istocie kwestionowanym w niniejszym wniosku przepisem wybór sędziów Trybunału dokonany przez Sejm poprzedniej kadencji, ustawodawca narusza zasadę podziału władz w zakresie wskazanym w pkt 2 wniosku. Przepis art. 137 a dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o TK jest także niezgodny z art. 45 ust. 1 i z art. 173 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny złożony z sędziów, których wybór Sejm unieważnia ustawą, nie jest władzą odrębną i niezależną od Sejmu, a tym samym „odrębną i niezależną od innych władz”, jak tego wymaga art. 173 Konstytucji. Nie jest także sądem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym. Sędziowie Trybunału nie są też nieusuwalni, skoro ustawa może usunąć z urzędu sędziego na ten urząd wybranego przez Sejm. Kwestionowany przepis jest zatem niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten narusza również art. 180 ust. 2 Konstytucji, ponieważ usuwa sędziów z urzędu ze względu na przesłanki, których nie określa, a które znane są ustawodawcy. Ustawa nie wskazując przesłanek, a zezwalając na usunięcie sędziów Trybunału z urzędu, na który zostali wybrani, nadaje tym przesłankom arbitralny i dyskrecyjny charakter. Kwestionowany przepis jest także niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego „na 9 lat”. Konstytucja nie przewiduje żadnej formy odwołania przez Sejm sędziego, który został wybrany. Stworzenie tego rodzaju możliwości przez kwestionowany przepis jest zatem z Konstytucją niezgodne.

³² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/98.

³³ Tak w uchwale SN z 22 grudnia 1997 r., III CZP 61/97.

³⁴ Tak w wyroku SN z 15 maja 2000 r., II CKN 293/00.

5. Art. 2 ustawy o zmianie ustawy o TK stanowi, że kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Stosownie do art. 194 ust. 2 Konstytucji RP Prezes i Wiceprezes Trybunału powołuje Prezydent RP. Konstytucja nie przewiduje możliwości odwołania. Ustawodawca zatem, przyznając sobie kompetencję do zakończenia kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału przed zakończeniem urzędowania przez tych sędziów, związanego z upływem ich indywidualnej 9-letniej kadencji, narusza art. 194 ust. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis jest także niezgodny z art. 10 Konstytucji RP ponieważ narusza równowagę między władzą ustawodawczą a sędziowską przyznając ustawodawcy prawo usunięcia z ich urzędów Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że stanowiąc podstawę prawną dla usunięcia z urzędu Prezesa i Wiceprezesa Trybunału sprowadza immanentne ryzyko dla bezstronności, niezależności i niezawisłości Trybunału jako sądu, a zarazem organu spełniającego znaczącą rolę wobec innych sądów ze względu na orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych oraz udzielanie odpowiedzi na pytania prawne. Kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 173 Konstytucji RP, ponieważ godzi w zapewnioną tym przepisem odrębność Trybunału i jego niezależność od innych władz. Trybunał, którego Prezes i Wiceprezes mogą zostać usunięci ze swych urzędów dyskrecyjnym i arbitralnym aktem władzy ustawodawczej nie zachowuje konstytucyjnie wymaganej niezależności i odrębności od ustawodawcy.

6. Art. 21 ust. 1 a oraz art. 137 a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), dodane przez art. 1 pkt 4 b oraz przez art. 1 pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o TK, są niezgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Powołany przepis Konwencji ustanawia prawo każdego do niezawisłego i bezstronnego sądu. W świetle utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ocena niezawisłości organu wobec parlamentu i władzy ustawodawczej wymaga rozważenia sposobu powoływania jego członków, czasu sprawowania przez nich urzędu sędziego, istnienia gwarancji przed naciskami zewnętrznymi, a także ustalenia, czy organ jest

postrzegany jako posiadający niezawisłość³⁵. Kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji, ponieważ uzależniają sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a przez to także Trybunał, od władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie wskazanym w pkt 2 – 4 niniejszego uzasadnienia. Należy podkreślić, że w standardach niezależności sądów i niezawisłości sędziów ukształtowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka kładzie się nacisk na brak nie tylko rzeczywistego, lecz także choćby pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa³⁶. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono, iż na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji „niezawisłość w aspekcie obiektywnym ocenia się, badając, czy – niezależnie od postawy sędziego – poddające się weryfikacji fakty mogą rodzić wątpliwości co do zachowania tej niezawisłości. W tym zakresie nawet wrażenie może mieć znaczenie. Chodzi tutaj o zaufanie, jakie sądy muszą wzbudzać w opinii publicznej, a przede wszystkim w oczach stron postępowania”³⁷. Standardy demokracji konstytucyjnej w Europie czynią niezawisłość sędziów i niezależność sądów – także konstytucyjnych – podstawą państwa prawnego i gwarancją skutecznej ochrony praw i wolności. Kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji, ponieważ naruszają te standardy w zakresie wyżej wskazanym.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie.

Prof. dr hab. Małgorzata GERSDORF

³⁵ Por. na ten temat L. Garlicki, red.: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18, Warszawa 2010, s. 314 i nast.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 39/07.