

**Uwagi o głównych problemach prawnych
wynikających z projektu ustawy
o Trybunale Konstytucyjnym
(sprawozdanie Podkomisji Nadzwyczajnej do
rozpatrzenia projektów ustaw o Trybunale
Konstytucyjnym z 24 czerwca 2016 r.)**

Warszawa, 29 czerwca 2016 r.

Spis treści

Uwagi wprowadzające.....	3
1. Art. 10 ust. 1 pkt 2 – skład orzekający TK w drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych.....	4
2. Art. 12 ust. 2 – zgoda Prezydenta na stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego TK	4
3. Art. 16 ust. 1 i 7 – wybór kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa TK	6
4. Art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f i g – katalog spraw, o których TK orzeka w pełnym składzie.....	6
5. Art. 38 ust. 2 – wyznaczanie terminów rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, według kolejności wpływu spraw do TK	7
6. Art. 43 – ograniczenie zakresu kontroli Trybunału.....	8
7. Art. 68 ust. 3–5 – sprzeciw sędziów wobec proponowanego rozstrzygnięcia	9
8. Art. 69 ust. 2 – większość 2/3 głosów wymagana do wydania orzeczenia o niekonstytucyjności w razie sprzeciwu sędziów wobec proponowanego rozstrzygnięcia	10
9. Art. 80 ust. 4 – zasady publikacji orzeczeń	11
10. Art. 84 ust. 1 – nakaz stosowania ustawy nowej do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie	12
11. Art. 84 ust. 2 – określenie terminu na rozstrzygnięcie spraw będących w toku.....	12
12. Art. 85 ust. 1 – obowiązek zawieszenia postępowań	13
13. Art. 91 – publikacja wyroków Trybunału wydanych w okresie od 10 marca 2016 r. do 30 czerwca 2016 r.	14
14. Art. 92 w zw. z art. 6 ust. 7 – skutki złożenia ślubowania przez sędziego	15
15. Art. 94 – <i>vacatio legis</i>	16

Sporządzili:

Marek Domagała, Jakub Karczewski, Michał Piechota

Uwagi wprowadzające

Niniejsza notatka dotyczy sprawozdania Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o Trybunale Konstytucyjnym (druki sejmowe nr: 558, 550, 569 i 129/VIII kadencja) z 24 czerwca 2016 r. Notatka obejmuje analizę głównych problemów prawnych wynikających z zaproponowanego przez podkomisję projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Analizę treści przepisów projektu ustawy przeprowadzono przede wszystkim z punktu widzenia dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym w szczególności wyroków z: 3 grudnia 2015 r., K 34/15, 9 grudnia 2015, r. K 35/15, z 9 marca 2016 r., K 47/15. Uwzględniono także zalecenia wynikające z opinii Komisji Weneckiej nr 833/2015 z 11 marca 2016 r.

Ze względu na ograniczone ramy czasowe na przygotowanie notatki nie sygnalizuje ona wszystkich możliwych problemów, jakie mogą wynikać z przyjęcia zaproponowanych rozwiązań. Przegląd treści w niej zawarty został uporządkowany według numeracji przepisów wynikającej z projektu.

W tym miejscu należy również podkreślić, że uchylenie ustawy z 25 czerwca 2015 r. i powrót do przepisów ustawy z 1 sierpnia 1997 r. (z modyfikacjami) oznacza rezygnację z wielu rozwiązań, które przyczyniły się do poprawy sprawności funkcjonowania Trybunału (np. uproszczenie trybu wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków, rozszerzenie możliwości wydawania wyroków na posiedzeniach niejawnych, zwiększenie uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem, regulacja postępowania w sprawach zainicjowanych wnioskami grup posłów lub grup senatorów po zakończeniu kadencji Sejmu i Senatu).

1. Art. 10 ust. 1 pkt 2 – skład orzekający TK w drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych

Przyjęte przez projektodawcę rozwiązania prowadzą do tego, że rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych w II instancji przez pełny skład Trybunału staje się niemożliwe. Należy zwrócić uwagę, że w tego typu sprawach wyłączonych z orzekania byłoby co najmniej 7 sędziów (5 orzekających w I instancji, rzecznik dyscyplinarny oraz sędzia, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne). Wobec tego w II instancji mogłoby orzekać maksymalnie 8 sędziów, tymczasem projekt ustawy definiuje pełny skład jako złożony co najmniej z 11 sędziów (art. 26 ust. 2).

2. Art. 12 ust. 2 – zgoda Prezydenta na stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego TK

Rozwiązanie przewidziane w art. 12 ust. 2 projektowanej ustawy budzi dwie istotne wątpliwości konstytucyjne. Po pierwsze, zakłada ingerencję organu władzy wykonawczej (Prezydenta) w procedurę wykonania prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego. Ingerencja ta prowadzi do pozbawienia go skutków prawnych przez niewyrażenie zgody na jego wykonanie, tj. wygaszenie mandatu sędziego TK dyscyplinarnie usuniętego ze stanowiska. Po drugie, uzależnienie wykonania prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez TK od zgody Prezydenta stanowi niedopuszczalną ingerencję władzy wykonawczej w niezależność władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji), a tym samym w zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), oraz w zasadę niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Jedną z gwarancji niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziów jest własne sądownictwo dyscyplinarne (zob. np. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 6.1.7 uzasadnienia).

Zasadność powyższej oceny rozwiązań przyjętych w art. 12 ust. 2 projektu ustawy potwierdza analiza wyroku TK z 9 marca 2016 r., K 47/15 (zob. cz. III, pkt 6.2.8 uzasadnienia). Trybunał orzekł wówczas, że przyznanie Sejmowi kompetencji w zakresie złożenia sędziego TK z urzędu w ramach szczególnej procedury, która może być zainicjowana m.in. na wniosek

Prezydenta lub Ministra Sprawiedliwości, narusza zasadę niezależności Trybunału (art. 173 Konstytucji), zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Procedura ta *de facto* miała zastąpić postępowanie dyscyplinarne, w ramach którego TK orzekał karę dyscyplinarną złożenia sędziego TK z urzędu. W uzasadnieniu wyroku TK wskazał, że „Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, może oddziaływać na organy władzy sądowniczej, w tym Trybunał Konstytucyjny, jedynie w granicach nienaruszających odrębności władzy sądowniczej, przede wszystkim w sytuacjach określonych w Konstytucji (...). Rola Sejmu została ustrojowo ograniczona do wyboru sędziów Trybunału. Po dokonaniu wyboru sędziego Sejm definitywnie traci wpływ na status sędziego TK” (cz. III, pkt 6.2.8 uzasadnienia).

Skoro zatem TK w wyroku K 47/15 uznał, że po wyborze sędziego TK Sejm „definitywnie traci wpływ na status sędziego TK”, to w wypadku Prezydenta należałoby stwierdzić, że ani przed wyborem, ani po wyborze takiego wpływu na status sędziego TK nie powinien mieć. Konstytucja takiego wpływu Prezydenta w ogóle nie przewiduje. Uzależnianie usunięcia sędziego TK ze stanowiska od zgody Prezydenta może naruszać zasadę niezależności Trybunału (art. 173 Konstytucji), a tym samym zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), oraz zasadę niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

Również Komisja Wenecka podkreśliła, że uzależnienie ostatecznej decyzji o usunięciu sędziego z urzędu od woli Sejmu wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej, bez której rozwiązanie takie nie może być wprowadzone (pkt 94 opinii). Z tego samego względu ustawą nie można przyznać analogicznej kompetencji Prezydentowi.

Dodatkową okolicznością budzącą wątpliwości z punktu widzenia zasady niezależności Trybunału i jego odrębności od innych władz (art. 173 Konstytucji), zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji) oraz zasadę niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji) jest to, że rozwiązanie proponowane w art. 12 ust. 2 projektu prowadzi do uzyskania przez Prezesa Rady Ministrów wpływu na status sędziów TK. Wymagałoby ono bowiem współpracy Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów – akt urzędowy Prezydenta wyrażający zgodę na usunięcie sędziego TK ze stanowiska musiałby być opatrzony kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. Skoro nie jest on wymieniony w katalogu prerogatyw ujętym w art. 144 ust. 3 Konstytucji, to wymagałby „dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed

Sejmem” (art. 144 ust. 2 Konstytucji). W ten sposób także Prezes Rady Ministrów, któremu Konstytucja nie przyznaje żadnych kompetencji związanych z kształtowaniem składu personalnego TK, uzyskałaby wpływ na wykonalność prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych skazujących sędziego TK na usunięcie ze stanowiska.

3. Art. 16 ust. 1 i 7 – wybór kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa TK

Istotne wątpliwości konstytucyjne budzi zaproponowany mechanizm wyboru nieokreślonej liczby kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Projekt ustawy przewiduje, że musi ich być „co najmniej trzech”, wybranych „spośród sędziów Trybunału, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów” (art. 16 ust. 1 i 2). Jednocześnie ogranicza liczbę głosów, którymi dysponuje sędzia, do jednego (art. 16 ust. 7). Zaproponowana procedura nie wyklucza zatem zgłoszenia jako kandydata na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału sędziego, który uzyskał tylko jeden głos (np. głosując sam na siebie)¹. Tymczasem takiej osoby nie można uznać za kandydata Zgromadzenia Ogólnego w rozumieniu art. 194 ust. 2 Konstytucji. Ten przepis Konstytucji wymaga, by kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa przedstawiało Zgromadzenie Ogólne. Zaproponowany w projekcie mechanizm wyboru może prowadzić do ustawowego „wydrążenia” z treści konstytucyjnej kompetencji Zgromadzenia Ogólnego do przedstawiania kandydatów na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału.

4. Art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f i g – katalog spraw, o których TK orzeka w pełnym składzie

W projekcie ustawy przewiduje się, że Trybunał orzeka w pełnym składzie m.in. w sprawach o szczególnej zawichości (art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f). Wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą może wystąpić m.in. Prezydent, Prokurator Generalny oraz trzech sędziów, przy czym nie muszą być to sędziowie wyznaczeni do składu orzekającego w danej sprawie. W tym kontekście należy podkreślić, że ustawodawca przyznaje kompetencję do wystąpienia z takim wnioskiem grupie sędziów stanowiącej jedynie 1/5 składu Trybunału.

¹ Możliwa jest np. sytuacja, w której dwaj sędziowie otrzymają po 7 głosów, a trzeci – tylko 1. Zgromadzenie Ogólne będzie musiało przedstawić wszystkich trzech sędziów jako kandydatów na Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału. Prezydent będzie mógł wybrać także tego sędziego, który uzyskał tylko 1 głos.

Ponadto należy zauważyć, że niezależnie od tego, na jakim etapie będzie praca składu orzekającego nad projektem rozstrzygnięcia, trzech dowolni sędziowie TK, w dowolnym momencie, będą mogli zdecydować o rozpoznaniu sprawy w pełnym składzie przez złożenie wniosku o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą. Tym samym prace, które odbyły się w dotychczasowym mniejszym składzie, będą musiały zostać powtórzone. Rozwiązanie to (art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f) może skutkować zatem znacznym ograniczeniem sprawności działania Trybunału, budzącym zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Ponadto art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f ani art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g projektu ustawy nie przewidują, by wniosek Prezydenta, Prokuratora Generalnego lub trzech sędziów (musiał być uzasadniony wystąpieniem jakichkolwiek przesłanek przedmiotowych, ani tego, by Trybunał mógł rozstrzygnąć, czy wniosek skierowany przez któryś z tych podmiotów jest zasadny. Rozwiązania te nie gwarantują Trybunałowi sprawności działania, gdyż dopuszczają rozpoznawanie zdecydowanej większości spraw w pełnym składzie. Spowolniłoby to działanie Trybunału i tym samym wykonywanie jego konstytucyjnych zadań i kompetencji (np. ochrona przez niego zasad państwa prawa oraz konstytucyjnych praw i wolności obywateli), co budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (wstęp do Konstytucji).

Wątpliwości konstytucyjne – z uwagi na zasadę niezależności Trybunału i jego odrębność od innych władz (art. 173 Konstytucji) oraz zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji) – budzi kompetencja Prezydenta i Prokuratora Generalnego do składania wiążącego dla Prezesa Trybunału wniosku o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą. Projektodawca *de facto* przyznaje organom władzy wykonawczej kompetencję do decydowania o tym, w jakim składzie Trybunał rozpatrzy określoną sprawę. Jest to ingerencja w sferę orzekania Trybunału, a więc w sferę materialnie zastrzeżoną przez Konstytucję dla władzy sadowniczej. Władza wykonawcza nie może wkraczać tak daleko w działalność władzy sadowniczej, żeby wyznaczać składy orzekające, w jakich mają być rozpoznawane sprawy.

5. Art. 38 ust. 2 – wyznaczanie terminów rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, według kolejności wpływu spraw do TK

Zgodnie z art. 38 ust. 2 terminy rozpraw, na których rozpoznaje się wnioski, wyznacza się według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Analogiczny przepis (art. 1 pkt 10 nowelizacji grudniowej ustawy o TK z 2015 r.) Trybunał uznał już za niezgodny m.in. z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji przez to, że ingeruje w niezależność i odrębność władzy sądowniczej od innych władz. Jak zauważył Trybunał, „ustalanie tempa rozpatrywania poszczególnych spraw, w tym wyznaczanie terminów rozpraw i posiedzeń niejawnych, ściśle (...) wiąże się z istotą orzekania przez Trybunał. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków, a nie ingerowanie w proces orzekania przez określanie momentu, w którym Trybunał może się zająć daną sprawą. (...) Niezależność Trybunału wymaga bowiem zagwarantowania mu swobody orzekania nie tylko przez wykluczenie wpływu innych organów na treść jego orzeczeń, ale również na przebieg procedury ich wydawania” (wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.7.5 uzasadnienia).

Również Komisja Wenecka w opinii z 11 marca 2016 r. zwróciła uwagę, że obowiązek orzekania – w ściśle określonym porządku chronologicznym – byłby niezgodny z europejskimi standardami. Trybunał Konstytucyjny musi mieć możliwość decydowania o rozpatrywaniu pewnych spraw wcześniej niż innych (pkt 65 opinii).

6. Art. 43 – ograniczenie zakresu kontroli Trybunału

Art. 43 projektu ustawy budzi istotne wątpliwości konstytucyjne, ponieważ nie odzwierciedla wynikającego z art. 188 pkt 1–3, art. 79 ust. 1 i art. 193 Konstytucji zakresu kontroli konstytucyjności prawa. Po pierwsze, nie uwzględnia możliwości kontroli przez TK kompetencji do wydania aktu normatywnego – wprost określa jedynie możliwość kontroli treści i trybu wydania tego aktu. Tymczasem art. 188 pkt 1–3, art. 79 ust. 1 i art. 193 Konstytucji takiego ograniczenia nie zawierają. Na ich podstawie należy sformułować wniosek, że kontroli TK podlegają wszelkie aspekty zgodności aktu normatywnego z aktem wyższym, czyli również kompetencja do jego wydania. Inne rozumienie wskazanych przepisów Konstytucji skutkowałoby osłabieniem zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1), która zależy także od tego, jaki jest zakres kompetencji rzeczowej Trybunału.

Po drugie, art. 43 projektu ustawy nie uwzględnia możliwości kontroli trybu wydania aktu normatywnego innych niż elementy trybu określone w Konstytucji. Nie przewiduje on wprost możliwości weryfikacji przez Trybunał dochowania tych elementów trybu wydania

aktu normatywnego, które są określone w ustawie lub regulaminie izby. Również takiego ograniczenia nie przewidują art. 188 pkt 1–3, art. 79 ust. 1 i art. 193 Konstytucji.

Wobec tego, że uprawnienie Trybunału do badania kompetencji do wydania aktu normatywnego i dochowania elementów procedury stanowienia aktu normatywnego innych niż konstytucyjne jest ugruntowana wprost w art. 79 ust. 1, art. 188 pkt 1–3 i art. 193 Konstytucji, należałoby oczekiwać, że art. 43 projektowanej ustawy odzwierciedli treść regulacji konstytucyjnych. W innym razie Trybunał będzie musiał zastosować powszechnie przyjętą w europejskiej kulturze prawnej regułę kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori*, tzn. zastosuje wprost regulacje konstytucyjne, a pominie regulacje ustawowe.

7. Art. 68 ust. 3–5 – sprzeciw sędziów wobec proponowanego rozstrzygnięcia

Art. 68 ust. 3–5 projektowanej ustawy określają procedurę zgłoszenia przez co najmniej 4 sędziów sprzeciwu wobec proponowanego rozstrzygnięcia. Wątpliwości budzą skutki skorzystania z tej instytucji – odroczenie narady w sprawie o co najmniej trzy miesiące (art. 68 ust. 6), a w niektórych wypadkach – o sześć miesięcy (art. 68 ust. 7).

Istotne zastrzeżenia konstytucyjne budzi automatyczne powiązanie odroczenia narad z wyrażeniem sprzeciwu przez co najmniej 4 sędziów. Należy podkreślić, że ustawodawca przyznaje tę kompetencję relatywnie małej grupie sędziów – tj. stanowiącej mniej niż 1/3 składu Trybunału. Co więcej, terminy odroczenia narad są sztywne i nie zależą od tego, kiedy sędziowie zgłaszający sprzeciw wypracują propozycję rozstrzygnięcia sprawy (np. mimo że wypracują już w ciągu miesiąca od zgłoszenia sprzeciwu, narada może odbyć się i tak dopiero po upływie trzymiesięcznego terminu odroczenia).

Mechanizm przewidziany w art. 68 ust. 5–7 może prowadzić do znaczącego spowolnienia prac TK. Spowolnienie prac dotyczy zarówno sprawy, w której sędziowie zgłosili sprzeciw, jak i – w wypadku gdy chodzi o postępowanie zainicjowane wnioskiem – także o inne sprawy. Ze względu na obowiązek wyznaczania terminów rozpraw, na których rozpoznaje się wnioski, według kolejności ich wpływu do TK (art. 38 ust. 2 projektowanej ustawy) opóźnieniu uległoby także rozpoznanie innych wniosków niż ten, w rozpoznawaniu którego sędziowie złożyli sprzeciw. Trybunał musiałby bowiem najpierw rozstrzygnąć sprawę, w której sędziowie zgłosili sprzeciw, a dopiero potem mógłby przejść do rozstrzygnięcia kolejnych spraw zainicjowanych wnioskami.

Rozwiązania przewidziane w art. 68 ust. 5–7 budzą wątpliwości ze względu na zasadę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, wynikającą ze wstępu do Konstytucji i mającą zastosowanie także do TK. Jak podkreślał Trybunał, „w kontekście pozycji ustrojowej Trybunału i specyfiki jego kompetencji, szczególnie uzasadnione jest to, aby postępowanie przed Trybunałem było efektywne oraz doprowadziło – w rozsądnym terminie – do wydania ostatecznego orzeczenia, w szczególności w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada sprawności działania instytucji publicznych wynikająca ze wstępu do Konstytucji. (...) W konsekwencji ustawowy model postępowania przed sądem konstytucyjnym musi, z jednej strony, uwzględniać specyfikę ustrojowej funkcji Trybunału, z drugiej zaś – zagwarantować efektywność wykonywania przyznanых mu kompetencji” (wyrok z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, cz. III, pkt 10.3 uzasadnienia; wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.3.2 uzasadnienia). Co więcej, „ustawodawca nie może obniżać dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej” (wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.3.3 uzasadnienia).

8. Art. 69 ust. 2 – większość 2/3 głosów wymagana do wydania orzeczenia o niekonstytucyjności w razie sprzeciwu sędziów wobec proponowanego rozstrzygnięcia

Art. 69 ust. 2 przewiduje, że orzeczenia wydane w wyniku zastosowania procedury sprzeciwu co najmniej 4 sędziów (art. 68 ust. 5–7) stwierdzające niezgodność ustawy z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie zapadają większością 2/3 głosów, a w razie nieuzyskania tej większości postępowanie się umarza.

To rozwiązanie budzi poważne zastrzeżenia konstytucyjne. Wymaganie większości 2/3 głosów do wydania orzeczenia o niezgodności badanych regulacji jest literalnie niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji, który przewiduje, że orzeczenia TK zapadają większością głosów. W wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/15, TK uznał przepis przewidujący wydawanie przez TK orzeczeń większością 2/3 głosów za niezgodny z art. 190 ust. 5 Konstytucji (art. 1 pkt 14 nowelizacji grudniowej, zmieniający art. 99 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.). W uzasadnieniu tego wyroku TK wskazał m.in., że art. 190 ust. 5 Konstytucji „nie

daje podstaw (...) do wprowadzania innej większości głosów aniżeli wskazana w tym przepisie. Niedopuszczalna jest przy tym taka wykładnia art. 190 ust. 5 Konstytucji, która zakłada, że przepis ten zawiera normę pustą, bo mówi o «jakiegokolwiek większości», zaś to ustawodawca ma obowiązek przesądzenia, o jaką większość w tym przepisie chodzi. To oznaczałoby bowiem, że treść przepisu konstytucyjnego jest determinowana przez ustawodawcę, co w demokratycznym państwie prawnym nie może mieć miejsca” (wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.9.5 uzasadnienia).

Również Komisja Wenecka w opinii z 11 marca 2016 r. zwróciła uwagę, że w państwach europejskich zasadą jest wydawanie przez sądy konstytucyjne orzeczeń po uzyskaniu zwykłej większości głosów za danym rozstrzygnięciem (m.in. pkt 74, 78, 79 opinii). Komisja uznała ponadto, że zmiana utrwalonego w polskiej praktyce konstytucyjnej rozumienia art. 190 ust. 5 Konstytucji jako przewidującego zwykłą większość głosów wymagałaby zmiany Konstytucji (pkt 81 i 82 opinii).

9. Art. 80 ust. 4 – zasady publikacji orzeczeń

W art. 80 ust. 4 przewiduje się rozwiązanie, zgodnie z którym Prezes Trybunału kieruje wniosek o ogłoszenie wyroków i postanowień, a samo ogłoszenie tych aktów odbywa się na zasadach i w trybie wskazanych w Konstytucji i ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Proponowane rozwiązanie odstępuje od dotychczasowego modelu, w którym to Prezes Trybunału zarządza ogłoszenie orzeczeń. Użycie słowa „wniosek” może mylnie sugerować, że Prezes Rady Ministrów ma kompetencję do oceny (w nieokreślonym terminie) wniosku Prezesa Trybunału i podjęcia decyzji o ogłoszeniu lub nieogłoszeniu orzeczenia Trybunału. Tego typu praktyka jest nie do pogodzenia z konstytucyjnym obowiązkiem publikowania orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 2), od którego nie ma wyjątków, oraz niezgodna z zaleceniami Komisji Weneckiej. W swojej opinii przypominała ona, że wszystkie organy państwa są wezwane do pełnego poszanowania i wykonywania orzeczeń Trybunału (pkt 136 opinii).

10. Art. 84 ust. 1 – nakaz stosowania ustawy nowej do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie

Art. 84 ust. 1 projektowanej ustawy ustanawia obowiązek stosowania nowych przepisów do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Wiąże się to m.in. z obowiązkiem rozpatrywania wszystkich spraw zainicjowanych wnioskami według kolejności ich wpływu (art. 38 ust. 2), niezależnie od tego, na jakim etapie znajdują się prace nad rozstrzygnięciem sprawy. Zmiana reguł postępowania może skutkować spowolnieniem rozpoznawania spraw.

Nakaz stosowania projektowanej ustawy do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych, związany m.in. z ingerencją w kolejność rozpoznawania spraw zainicjowanych wnioskami, budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych (wstęp do Konstytucji), zasady niezależności Trybunału i jego odrębności od pozostałych władz (art. 173 Konstytucji) oraz zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji). W wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/15, TK orzekł bowiem o niekonstytucyjności podobnej regulacji międzyczasowej (art. 2 nowelizacji grudniowej ustawy o TK z 2015 r.) z przywołanymi powyżej postanowieniami Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.10.5 uzasadnienia).

11. Art. 84 ust. 2 – określenie terminu na rozstrzygnięcie spraw będących w toku

Art. 84 ust. 2 projektowanej ustawy nakłada na Trybunał obowiązek rozstrzygnięcia spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy w ciągu roku od dnia jej wejścia w życie. Wskazany obowiązek dotyczy wszystkich spraw z wyjątkiem tych, które zostały zainicjowane wnioskiem (art. 84 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 85), a więc spraw zainicjowanych pytaniami prawnymi i skargami konstytucyjnymi.

Takie rozwiązanie stanowi ingerencję w proces orzekania przez Trybunał. Tymczasem, jak już wskazywano, w ocenie Trybunału „zadaniem ustawodawcy jest stworzenie optymalnych warunków, a nie ingerowanie w proces orzekania przez określanie momentu, w którym Trybunał może się zająć daną sprawą. (...) [U]stawodawca tylko wyjątkowo i w uzasadnionych wypadkach może określać maksymalny termin rozpoznania sprawy przez

Trybunał (...). Niezależność Trybunału wymaga bowiem zagwarantowania mu swobody orzekania nie tylko przez wykluczenie wpływu innych organów na treść jego orzeczeń, ale również na przebieg procedury ich wydawania” (wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.7.5 uzasadnienia). Konstytucja tylko w art. 224 ust. 2 wyznacza Trybunałowi termin na wydanie orzeczenia (prewencyjna kontrola ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym).

Na dodatek trzeba zauważyć, że rozwiązanie przewidziane w art. 84 ust. 2 może na pewien czas uniemożliwić Trybunałowi orzekanie w sprawach, które wpłyną do niego po dniu wejścia projektowanej ustawy w życie. W pierwszym rzędzie Trybunał będzie musiał bowiem rozstrzygnąć skargi konstytucyjne i pytania prawne wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia projektowanej ustawy w życie, aby dochować terminu określonego w art. 84 ust. 2.

Obowiązek nałożony na Trybunał przez art. 84 ust. 2 projektowanej ustawy budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych (wstęp do Konstytucji), zasady niezależności Trybunału i jego odrębności od pozostałych władz (art. 173 Konstytucji) oraz zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji). W wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/15, TK orzekł bowiem o niekonstytucyjności podobnej regulacji (art. 2 ust. 2 nowelizacji grudniowej) z przywołanymi powyżej postanowieniami Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.10.5 uzasadnienia).

12. Art. 85 ust. 1 – obowiązek zawieszenia postępowań

Art. 85 ust. 1 projektowanej ustawy przewiduje zawieszenie na 6 miesięcy wszystkich postępowań będących w toku zainicjowanych wnioskami w celu uzupełnienia wniosków zgodnie z wymaganiami określonymi w projektowanej ustawie. Termin podjęcia zawieszono postępowania jest niezależny od tego, kiedy wnioski zostaną uzupełnione. Taka regulacja międzyczasowa będzie nieuchronnie skutkowałą opóźnieniem wydania orzeczeń w sprawach zainicjowanych wnioskami, co budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, wynikającej ze wstępu do Konstytucji i mającej zastosowanie także do TK. Jak już wskazywano powyżej, Trybunał podkreślał, że „w kontekście pozycji ustrojowej Trybunału i

specyfiki jego kompetencji, szczególnie uzasadnione jest to, aby postępowanie przed Trybunałem było efektywne oraz doprowadziło – w rozsądnym terminie – do wydania ostatecznego orzeczenia, w szczególności w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada sprawności działania instytucji publicznych wynikająca ze wstępu do Konstytucji. (...) W konsekwencji ustawowy model postępowania przed sądem konstytucyjnym musi, z jednej strony, uwzględniać specyfikę ustrojowej funkcji Trybunału, z drugiej zaś – zagwarantować efektywność wykonywania przyznanych mu kompetencji” (wyrok z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, cz. III, pkt 10.3 uzasadnienia; wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.3.2 uzasadnienia). Co więcej, „ustawodawca nie może obniżyć dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej” (wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.3.3 uzasadnienia).

13. Art. 91 – publikacja wyroków Trybunału wydanych w okresie od 10 marca 2016 r. do 30 czerwca 2016 r.

W projekcie przewidziano rozwiązanie, zgodnie z którym rozstrzygnięcia Trybunału „wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym” w okresie od 10 marca 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. podlegają ogłoszeniu w odpowiednim dzienniku urzędowym w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Powyższe rozwiązanie może budzić wątpliwości konstytucyjne.

Po pierwsze, zgodnie z art. 190 ust. 2 zd. 1 orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Dlatego wątpliwości konstytucyjne może budzić określenie w ustawie jakiegokolwiek terminu, który mógłby zniekształcać rozumienie obowiązku niezwłoczności publikacji wynikającego wprost z Konstytucji. Określenie 30-dniowego terminu publikacji orzeczeń może mylnie sugerować, że jego dochowanie wystarcza do spełnienia konstytucyjnego obowiązku niezwłocznej publikacji orzeczeń Trybunału. Tymczasem w wypadku każdego orzeczenia niezwłoczność terminu publikacji należy określać indywidualnie. Jak przy tym zauważał Trybunał, niezwłoczność ogłoszenia orzeczenia TK w odpowiednim dzienniku urzędowym wymaga działania natychmiastowego, bez zbędnej

zwłoki (wyrok z 9 grudnia 2015 r., K 35/15, cz. III, pkt 10 uzasadnienia) w danych okolicznościach.

Po drugie, nie jest jasne, dlaczego art. 91 pomija kwestię publikacji wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/15, tym bardziej że Komisja Wenecka uznała odmowę publikacji tego wyroku za sprzeczną z zasadą rządów prawa. W ocenie Komisji taka odmowa stanowiłaby bezprecedensowy krok do dalszego pogłębienia kryzysu konstytucyjnego. Publikacja wyroku z 9 marca 2016 r., K 47/15, jest warunkiem wstępnym rozwiązania kryzysu konstytucyjnego (pkt 143 opinii).

Po trzecie, sformułowanie „wydane z naruszeniem przepisów ustawy dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym” budzi poważne wątpliwości ze względu na zasadę niezależności Trybunału (art. 173 Konstytucji) oraz zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji). Konstytucja nie przewiduje kompetencji dla jakiegokolwiek organu władzy publicznej do oceny prawidłowości stosowania przez Trybunał przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w procesie orzekania.

14. Art. 92 w zw. z art. 6 ust. 7 – skutki złożenia ślubowania przez sędziego

Zgodnie z wyrokiem z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, art. 137 ustawy o TK z 2015 r. jest zgodny z Konstytucją w zakresie wyboru trzech sędziów Trybunału przez Sejm poprzedniej kadencji. Wyrok usunął wątpliwości co do konstytucyjności kontrowersyjnego elementu procedury wyboru tych sędziów. Dlatego też ich wybór musi być uznany za ważny, a Prezydent jest konstytucyjnie obowiązany do odebrania od nich ślubowania (chodzi o sędziów wybranych na kadencje rozpoczynające się 7 listopada 2015 r.). Trybunał potwierdził to stanowisko w postanowieniu z 7 stycznia 2016 r., U 8/15 (cz. II, pkt 5 uzasadnienia). Na marginesie warto dodać, że konieczność wykonania wyroku z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, przez Prezydenta i inne organy władzy publicznej podkreśliła również Komisja Wenecka (pkt 108–109 opinii).

Zastosowanie art. 92 projektowanej ustawy mogłoby teoretycznie doprowadzić do podjęcia obowiązków sędziowskich nie przez tych trzech sędziów ważnie wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji na podstawie konstytucyjnych przepisów, ale przez trzy osoby wybrane przez Sejm bieżącej kadencji 2 grudnia 2015 r., od których Prezydent odebrał ślubowanie 3 grudnia 2015 r., a które nie podjęły dotychczas obowiązków sędziowskich.

Wyrok z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Wiąże on zatem także sam Trybunał Konstytucyjny i jego Prezesa. Dlatego zastosowanie art. 92 projektowanej ustawy nie może doprowadzić do zniweczenia skutków wyroku z 3 grudnia 2015 r., K 34/15.

15. Art. 94 – *vacatio legis*

Zgodnie z art. 94 projektowanej ustawy wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Dla tak istotnej zmiany prawa jak wprowadzenie nowej ustawy regulującej funkcjonowanie jednego z najważniejszych centralnych konstytucyjnych organów państwa ustawodawca przewidział zatem okres *vacatio legis* zasadniczo wymagany dla przepisów prawa powszechnie obowiązującego przez Ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 4 ust. 1; Dz. U. z 2016 r., poz. 296). Można mieć bardzo poważne wątpliwości co do tego, czy 14-dniowa *vacatio legis* przewidziana w art. 94 projektowanej ustawy spełnia konstytucyjne kryterium odpowiedniości, wynikające z art. 2 Konstytucji (zasada poprawnej legislacji).

Jak Trybunał wielokrotnie wskazywał, art. 2 Konstytucji wymaga, by *vacatio legis* była odpowiednia. Jej odpowiedniość należy oceniać z uwzględnieniem zakresu i złożoności wprowadzanych zmian oraz możliwości dostosowania sytuacji prawnej adresatów do nowych rozwiązań ustawowych (zob. np. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 4.6.1 uzasadnienia).

W odniesieniu do ustaw regulujących organizację TK i tryb postępowania przed nim Trybunał wprost wskazał, że określając *vacatio legis*, należy brać pod uwagę w szczególności „konieczność zapewnienia odpowiedniego czasu na organizacyjne dostosowanie się Trybunału i podmiotów będących uczestnikami postępowania przed Trybunałem do nowych uregulowań oraz rozstrzygnięcie ewentualnych zastrzeżeń co do konstytucyjności wprowadzanych zmian (zwłaszcza gdy były podnoszone już na etapie postępowania legislacyjnego i nie zostały wówczas rozważone, a sama ustawa nie była przedmiotem kontroli prewencyjnej)” (wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 4.6.10 uzasadnienia).

14-dniowa *vacatio legis* w rzeczywistości uniemożliwi kontrolę projektowanej ustawy przez TK przed jej wejściem w życie, jeżeli Prezydent nie skorzysta z kompetencji do złożenia wniosku o prewencyjną kontrolę ustawy (art. 122 ust. 3 Konstytucji). W konsekwencji

Trybunał po raz kolejny stanąłby w obliczu sytuacji, w której „jego przyszłe orzeczenie dotyczy przepisów ustawy o TK, które mają być jednocześnie podstawą prawną czynności orzeczniczych Trybunału, w tym istotnych czynności procesowych, służących wydaniu tego orzeczenia” (wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 1.3 uzasadnienia). Tymczasem „nie można zaakceptować sytuacji, w której przedmiot sporu prawnego przed Trybunałem jest zarazem ustrojową i proceduralną podstawą rozstrzygnięcia tego sporu. Ewentualne orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów prowadziłoby wówczas do podważenia samego procesu orzekania (i w konsekwencji jego rezultatu – wyroku) jako przeprowadzonego na niekonstytucyjnej podstawie” (tamże). Taką sytuację TK określił mianem „paradoksu” (tamże) i uznał ją za mającą na celu obejście art. 188 pkt 1 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 4.8.3 i 4.8.4 uzasadnienia).

W opinii z 11 marca 2016 r. Komisja Wenecka podkreśliła, że Trybunał Konstytucyjny musi mieć możliwość kontroli ustawy zwykłej, która reguluje jego funkcjonowanie, zanim wejdzie ona w życie. Wymaga tego zasada nadrzędności Konstytucji. W innym razie mogłoby dojść do zniesienia ustawą zwykłą systemu kontroli konstytucyjności prawa (pkt 41 opinii).

Dodatkowo należy wziąć pod uwagę to, że projektowana ustawa nie jest nowelizacją, lecz regulacją całościową, istotnie odmienną od obecnie obowiązującej ustawy o TK z 2015 r. Mimo że projektodawca w znacznej mierze powraca do rozwiązań z ustawy o TK z 1997 r., to trzeba uwzględnić fakt, że ustawa o TK z 2015 r. w sposób istotny zmieniła organizację i zasady postępowania przed Trybunałem, wobec czego zatem powrót do poprzednio obowiązujących rozwiązań wymaga odpowiedniego czasu na dostosowanie się do nich.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, należy stwierdzić, że określenie *vacatio legis* projektowanej ustawy, wprowadzającej istotne zmiany w funkcjonowaniu TK, tylko na 14 dni, jest powieleniem błędów, które doprowadziły do orzeczenia w wyroku o sygn. K 47/15 o niezgodności art. 5 nowelizacji grudniowej (ten przepis w ogóle nie przewidywał *vacatio legis*), z art. 2 Konstytucji (zasada poprawnej legislacji) i z art. 188 pkt 1 Konstytucji.