



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2016 r.

BSA III-4111-1/16

Trybunał Konstytucyjny
Rzeczypospolitej Polskiej

00-918 Warszawa,
Al. J. Ch. Szucha 12 a

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z art. 13 § 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) art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g, art. 38 ust. 3 i 5, art. 68 ust. 5 – 7, art. 83 ust. 1 i 2, art. 84 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) są niezgodne:

- z art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP w związku z preambułą, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiający jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy;
- z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim naruszają niezawisłość sędziów Trybunału Konstytucyjnego;

2) art. 61 ust. 6 w związku z art. 30 ust. 5 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP;

3) art. 80 ust. 4, art. 89 ustawy wymienionej w pkt 1 są niezgodne z art. 190 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP;

4) art. 38 ust. 3, art. 89 i art. 90 ustawy wymienionej w pkt 1 są niezgodne z art. 7 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że wprowadzają do tej ustawy rozwiązania uznane za niezgodne z Konstytucją RP w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego.

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

UZASADNIENIE

I. Dysfunkcyjny charakter niektórych przepisów ustawy i naruszenie niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez te przepisy.

1. Trybunał Konstytucyjny spełnia kluczową rolę w demokratycznym państwie prawnym. W tym państwie władza większości parlamentarnej, mającej demokratyczną legitymację wyborczą, jest ograniczona przez Konstytucję gwarantującą prawa jednostki, których źródłem jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka.

Istnienie sądownictwa konstytucyjnego prowadzi do odrzucenia w koncepcji demokracji założenia o nieograniczonym zakresie woli suwerena, jako podmiotu władztwa państwowego, a także do uznania za wyznacznik demokracji tych tylko przejawów woli większości, które mają legitymację konstytucyjną, a zatem zgodne są z wersją kultury praw człowieka zapisaną w ustawie zasadniczej i w czasie orzekania znajdującą akceptację sędziów konstytucyjnych.

W myśl art. 197 Konstytucji RP organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Ma ona zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania funkcjonowania demokracji konstytucyjnej i nadrzędności Konstytucji, która jest najwyższym prawem w państwie wtedy, kiedy Trybunał Konstytucyjny jest niezależny od innych władz, a jego sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji.

Stosunkowo częste ostatnio zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dokonywane są w warunkach konfliktu politycznego między większością a opozycją, w pośpiechu, który niestety sprzyja tworzeniu przepisów wymagających pilnej oceny ich zgodności z Konstytucją, pozwalającej uniknąć błędów, wynikających z przewagi kalkulacji politycznych nad analizą skutków prawnych przyjmowanych rozwiązań.

Prace nad ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 11 57) – dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – nie przebiegały w warunkach odpowiadających konstytucyjnym i regulaminowym standardom postępowania ustawodawczego, a zwłaszcza postanowieniom preambuły do Konstytucji, w świetle których prawa powinny być oparte „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Tworzenie prawa powinno zatem – jak podkreślono już we wniosku I Prezesa Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – 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 współistotny poszanowaniu wolności i sprawiedliwych zasad.

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, kontradyktoryjnego, czyli umożliwiającego prezentowanie przeciwstawnych stanowisk dla osiągnięcia kompromisu, a także zorientowanego na stanowienie przepisów zgodnych z Konstytucją i prawem europejskim¹.

2. Wbrew oświadczeniom projektodawców ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie usprawnia funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Przeciwnie, wprowadzone w niej rozwiązania prawne są niezgodne z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz zasadą racjonalności ustawodawcy (art. 2 Konstytucji), a przez to ograniczają konstytucyjne prawo do sądu, zwłaszcza znajdujące urzeczywistnienie w postaci skargi konstytucyjnej oraz za pośrednictwem instytucji pytań prawnych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”².

3. Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”³, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”⁴.

¹ Por. A. Malinowski, red.: Zarys metodyki pracy legislatora, Warszawa 2009, s. 46 i nast.

² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”⁵.

To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, „pozwała wymagać od wszystkich obywateli” respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzućcenie 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”⁶, nieodzownej dla zagwarantowania zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawierają rozwiązania nieracjonalne ze względu na standardy Konstytucji RP. Trudno uznać za racjonalne działania ustawodawcy, który w celu kolejnego usprawnienia pracy Trybunału Konstytucyjnego wprowadza rozwiązania prawne mogące w istocie znacznie osłabić sprawność tej instytucji, a tym samym ograniczyć znaczenie Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej.

4. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada podziału władz 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 władz są niezależność sądów i niezawisłość sędziów⁷.

Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny „tylko (...) wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie” oznacza zarazem „separację”, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany był on wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw jednostki (...)”⁸. Na tym tle należy rozważyć pogląd

⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

⁶ Ibidem.

⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/99.

⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/94.

Trybunału, w myśl którego wprowadzić rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa i każda z nich powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych, to jednak „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”⁹.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwala zatem uznać, że wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, może być dokonywane wyjątkowo i powinno znajdować uzasadnienie w określonej wartości konstytucyjnej.

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”¹⁰.

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 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 konstytucyjnego wymogu 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, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych¹¹. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy Sądów i Trybunałów wzmocnione przez

⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 12/03.

¹⁰ Tak B. Dunaj, red.: Słownik współczesnego języka polskiego, Warszawa 1996, s. 616 i 664.

¹¹ Tak L. Garlicki: Prawo konstytucyjne, Warszawa 2015, s. 76.

art. 173 Konstytucji. Nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy ani też w drodze wykładni Konstytucji¹².

5. W myśl art. 195 ust. 1 Konstytucji sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Ustawodawca zatem nie może zbyt szczegółowo regulować sprawowania urzędu, na które składa się nie tylko orzekanie, lecz także organizacja procesu dochodzenia do rozstrzygnięcia. Narusza niezawisłość sędziów Trybunału regulacja przekraczająca konstytucyjnie dopuszczalne minimum, wyznaczone nie tylko przez art. 195 ust. 1, lecz także przez art. 197 Konstytucji, w myśl którego organizację Trybunału oraz tryb postępowania określa ustawa. Jednakże ustawodawca – określając organizację i tryb – przekreślać owej niezawisłości, a z tym właśnie mamy do czynienia w przypadku kwestionowanych przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W świetle stanowiska doktryny niezawisłość sędziego konstytucyjnego, stanowiącą konieczną przesłankę należytego wykonywania przez Trybunał jego zadań konstytucyjnych „trzeba pojmować na tle podstawowych, konstytucyjnych zasad ustroju państwa”¹³, a więc zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady podziału władz i zasady niezawisłości władzy sądowniczej. Ponadto „specyfika zakresu zadań Trybunału Konstytucyjnego powoduje też szczególnie silny związek niezawisłości sędziów konstytucyjnych z zasadą nadrzędności konstytucji jako ustawy zasadniczej (art. 8 ust. 1)”¹⁴. Ustawodawca powinien zatem tak ukształtować sytuację prawną sędziego Trybunału, by „w wykonywaniu swoich czynności mógł on podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych”¹⁵, z czym wiąże się „zakaz poddawania sędziego wszelakiego rodzaju naciskom zewnętrznym”¹⁶.

6. Sprawności działania Trybunału Konstytucyjnego nie sprzyja art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W myśl tego przepisu Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach, w których trzech sędziów Trybunału, w terminie 14 dni od otrzymania przez nich odpisów skarg konstytucyjnych, a także odpisów wniosków i pytań prawnych, złoży wniosek w tej sprawie. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym pozwala składowi orzekającemu wyznaczonemu do rozpoznania danej sprawy zwrócić się do

¹² Por. R. Piotrowski: Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych, w: R. Piotrowski, red.: *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 166 i nast.

¹³ Tak L. Garlicki: uwagi do art. 195, w: L. Garlicki, red.: *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2005. t. IV, s. 2 i nast.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

Trybunału o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą, co jest rozwiązaniem racjonalnym, ponieważ skład orzekający dysponuje wystarczającą znajomością danej sprawy. Jednakże przeczy zasadzie racjonalności uznanie, że trzech sędziów Trybunału – w ciągu 14 dni – dojdzie do przekonania o zawiłości sprawy i na tej podstawie spowoduje orzekanie w pełnym składzie. Tego rodzaju rozwiązanie jest dysfunkcjonalne, ponieważ może prowadzić do utrudnienia orzekania i zagrozić skuteczności działania Trybunału, co zwłaszcza w odniesieniu do skarg konstytucyjnych i pytań prawnych będzie miało negatywny wpływ na korzystanie z prawa do sądu.

Rozwiązanie wprowadzone w przepisie art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest przejawem, charakterystycznego także dla innych przepisów tej ustawy, dążenia ustawodawcy do drobiazgowego ingerowania w funkcjonowanie Trybunału. Dążenie to z jednej strony spowoduje dysfunkcjonalne rezultaty, z drugiej zaś jest niezgodne z zasadą podziału władz oraz zasadą odrębności i niezależności Trybunału od innych władz, w tym władzy ustawodawczej. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie może w swoich postanowieniach zacierać granicy między ustawodawcą a Trybunałem, co ma miejsce w szczególności w przypadku art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Żadna wartość konstytucyjna nie uzasadnia tak szczegółowej ingerencji ustawodawcy w funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, naruszającej niezawisłość sędziów Trybunału, jak ta, której przejawem jest przepis art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g wspomnianej ustawy.

Dotyczy to także art. 38 ust. 3 i 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepisy te stanowią, że terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczone są według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Prezes Trybunału może wyznaczyć termin rozprawy z pominięciem tego wymogu (jeżeli jest to uzasadnione ochroną wolności lub praw obywatela, bezpieczeństwa państwa lub porządku konstytucyjnego), ale na wniosek pięciu sędziów może ponownie rozważyć decyzję o wyznaczeniu terminu rozprawy. Ustawodawca stworzył bardzo szczegółową regulację dotyczącą wyjątków od zasady, która – podobnie, jak wyjątki – odzwierciedla konstytucyjnie niedopuszczalną ingerencję w funkcjonowanie Trybunału i postępowanie jego Prezesa prowadząc ryzyko chaosu organizacyjnego i konfliktów pomiędzy sędziami Trybunału. Nie jest jasne, ile razy Prezes może ponownie rozważać decyzję o wyznaczeniu terminu rozprawy.

Sprawność działania Trybunału dodatkowo ogranicza art. 38 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w myśl którego terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczone są według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Jest to przepis dysfunkcjonalny, który – mimo przewidywanych wyjątków – może pozbawić Trybunał zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych, w których wydanie orzeczenia poza kolejnością wpływu spraw może okazać się nieodzowne.

Niezgodne z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wyrażoną we wstępie do Konstytucji, z zasadą podziału władz oraz odrębności i niezależności Trybunału Konstytucyjnego od innych władz, są przepisy art. 68 ust. 5 – 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepisy te, tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy.

Art. 68 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że w trakcie narady w pełnym składzie co najmniej czterech sędziów może zgłosić sprzeciw wobec proponowanego rozstrzygnięcia, jeśli uzna, że zagadnienie ma szczególnie doniosły charakter ze względów ustrojowych lub ze względu na porządek publiczny i nie zgadzają się oni z kierunkiem rozstrzygnięcia. W takim przypadku narada ulega odroczeniu o 3 miesiące, a sędziowie, którzy złożyli sprzeciw, na kolejnej naradzie zwołanej po upływie tego terminu prezentują wspólną propozycję rozstrzygnięcia (art. 68 ust. 6). Jeżeli w trakcie ponownej narady ponownie co najmniej czterech sędziów zgłosi sprzeciw, narada ulega odroczeniu o kolejne 3 miesiące. Po upływie tego terminu przeprowadza się kolejną naradę i głosowanie (art. 68 ust. 7). Ustawodawca tworzy w ten sposób dysfunkcyjny mechanizm, który nie tylko może wydłużać postępowanie przed Trybunałem, zwłaszcza że trzech sędziów może spowodować orzekanie w pełnym składzie, ale dodatkowo może stać się potencjalnym źródłem konfliktów między sędziami Trybunału pozbawiając go zdolności do działania. Żadna wartość konstytucyjna nie przemawia za tak szczegółową, naruszającą niezawisłość sędziów, ingerencją ustawodawcy w sposób orzekania Trybunału Konstytucyjnego, w dodatku mogącą znacznie utrudnić pracę tej instytucji publicznej i skonfliktować ją wewnętrznie.

Przepisy art. 83 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowią, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się jej przepisy, a Trybunał jest zobowiązany do rozstrzygnięcia tych spraw (z wyjątkiem wniosków) w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy. Przepisy te nakładają na Trybunał niewykonalne zobowiązanie i spowodują, że nie będzie możliwe orzekanie w sprawach, które mogą tego wymagać ze względu na doniosłość rozstrzygnięć dla praw i wolności jednostki. Nie jest też jasne, jakie będą skutki uchybienia wskazanemu w projekcie terminowi i czy będzie możliwe ponowne wystąpienie z pytaniem prawnym. Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie szczególnie drastycznie narusza prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) w przypadku pytań prawnych. Przepisy te naruszają ponadto niezależność Trybunału (art. 173 Konstytucji) i niezawisłość jego sędziów (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

W myśl art. 84 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w odniesieniu do spraw wszczętych wnioskiem, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy, Trybunał – w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy - zawiesza postępowanie na 6

miesiący i wzywa do uzupełnienia wniosków według wymogów w niej określonych, a więc w szczególności do sformułowania uzasadnienia według tych zasad. Jeżeli wniosek nie zostanie uzupełniony po upływie wskazanego terminu „postępowanie umarza się”. Przepis ten spowoduje nieuzasadnioną przerwę w prowadzeniu postępowań i stworzy możliwość ich umarzania ze względów formalnych, co jest niezgodne z wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działania władz publicznych, skoro przewidziane w przepisie rozwiązanie może znaleźć zastosowanie w odniesieniu do spraw przygotowywanych do rozstrzygnięcia. Projektowany przepis narusza niezależność Trybunału (art. 173 Konstytucji) i niezawisłość jego sędziów (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Ponadto projektowany przepis przewiduje stosowanie nowych wymagań w stosunku do wniosków prawidłowo wniesionych. Reguły, do których wnioskodawcy mają się dostosować, nie były znane w momencie wnoszenia wniosku. Oznacza to w istocie retroaktywne stosowanie prawa, które nie znajduje oparcia w wartościach konstytucyjnych i z tego powodu jest niezgodne z zasadą proporcjonalności, a przez to narusza art. 2 Konstytucji RP.

Art. 84 ustawy i Trybunał Konstytucyjny uniemożliwi jego sprawne działanie, a przez to narusza zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy.

II. Uzależnienie Trybunału Konstytucyjnego od władzy wykonawczej.

1. Stosownie do art. 61 ust. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nieobecność Prokuratora Generalnego na rozprawie wstrzymuje rozpoznanie sprawy, jeżeli z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie, co w szczególności ma miejsce w przypadku rozprawy o stwierdzenie zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją (art. 42 ust. 2 ustawy). Ponadto stosownie do art. 30 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie „uczestniczy Prokurator Generalny”. Nieobecność Prokuratora Generalnego może zablokować orzekanie w konkretnej sprawie, zwłaszcza zawilej i doniosłej. Ustawa nie wprowadza mechanizmu pozwalającego na przełamanie blokady działania Trybunału przez władzę wykonawczą, której członkiem jest Prokurator Generalny. Oznacza to, że bez akceptacji rządu Trybunał Konstytucyjny – w sprawach szczególnie istotnych – może zostać pozbawiony zdolności funkcjonowania, jeżeli tak zdecyduje Prokurator Generalny. W przypadku spraw o szczególnej doniosłości – a także uznanych za takie przez trzech sędziów – Trybunał Konstytucyjny zależy od Prokuratora Generalnego, co jest niezgodne z art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji. Regulacja ta dotyczy także orzekania w sprawie pytań prawnych, a tym samym uzależnia – w zakresie przedstawionych pytań prawnych – każdy sąd od Prokuratora Generalnego, co Konstytucja demokratycznego państwa prawnego wyklucza.

2. W myśl art. 80 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Prezes Trybunału Konstytucyjnego kieruje wniosek o ogłoszenie wyroków i postanowień do Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to, że – w przeciwieństwie do obowiązującego obecnie stanu prawnego – Prezes Rady Ministrów mógłby w odpowiedzi na wniosek rozstrzygać o publikacji. Kwestionowany przepis art. 80 ust. 4 jest niezgodny z art. 190 ust. 1 i 2 w związku z art. 10 i 173 Konstytucji RP. Według Trybunału Konstytucyjnego w świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji RP niedopuszczalna jest ocena orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, która mogłaby prowadzić do odmowy ich publikacji¹⁷. Ponadto, w myśl art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu, niezależnie od stanowiska organu ogłaszającego w przedmiocie tych orzeczeń. A zatem projektowany przepis art. 80 ust. 4 jest niezgodny z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP.

Prezes Rady Ministrów jest konstytucyjnym organem władzy wykonawczej i – ze względu na omówioną w pkt I. 3 niniejszego wniosku konstytucyjną specyfikę relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą – nie dysponuje kompetencjami pozwalającymi na odmowę publikacji wyroków i postanowień Trybunału Konstytucyjnego, co – jak można sądzić w świetle praktyki – może implikować sformułowanie art. 80 ust. 4 ustawy. Przepis ten sprowadza immanentne ryzyko ustalania tego rodzaju kompetencji w drodze domniemania, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Byłoby to przecież równoznaczne z ustalaniem kompetencji konstytucyjnych w drodze domniemania, niezgodnym z art. 7 Konstytucji RP, który – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – „wyklucza domniemanie kompetencji organów konstytucyjnych”¹⁸. Na dorobek orzeczniczy Trybunału składa się także przekonanie, że żadnej kompetencji „organu wyposażonego we władzę publiczną, w państwie prawnym nie można domniemywać, lecz w każdym wypadku znajdować musi wyraźną podstawę konstytucyjną, a przynajmniej ustawową. Odmienny pogląd pozostawałby w kolizji z konstytucyjną zasadą legalizmu, nakazującą wszystkim organom władzy i administracji państwowej działanie na podstawie przepisów prawa”¹⁹. Pogląd ten znajduje pełne odniesienie do Prezesa Rady Ministrów, odnajdującego w Konstytucji podstawę kompetencyjną do odmowy publikacji wyroków i postanowień Trybunału Konstytucyjnego.

Skoro, w świetle aktualnej praktyki, nie można wykluczyć, że art. 80 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym mógłby być rozumiany zarówno w sposób zgodny z

¹⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

¹⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 11/02.

¹⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/95.

Konstytucją (a więc wniosek byłby interpretowany jako swego rodzaju wiążące zalecenie), jak i w sposób niezgodny z Konstytucją (a więc wniosek jako niewiążące przedłożenie), to przedmiotowy przepis jest niezgodny z zasadą określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP). W przypadku tego przepisu nie jest bowiem możliwe wykluczenie sprzecznych interpretacji, a – według Trybunału Konstytucyjnego – uchwalenie ustawy zawierającej takie przepisy należy uznać za niekonstytucyjne²⁰. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, w myśl którego niedopuszczalne jest „niejasne sformułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków”²¹, z czym mamy do czynienia w przypadku kwestionowanego przepisu.

Zaprzeczeniem podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest też uznanie, że organ władzy wykonawczej może występować w jakiegokolwiek roli władczej wobec wyroków i postanowień Trybunału Konstytucyjnego, a więc może być swego rodzaju sędzią sędziów tego Trybunału.

3. Stosownie do art. 89 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy „ogłasza się rozstrzygnięcia Trybunału wydane przed dniem 20 lipca 2016 r. z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z wyjątkiem rozstrzygnięć, które utraciły moc obowiązującą”. Przepis ten jest niezgodny z art. 190 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP.

Przepis wprowadza ustawowe uznanie, że istnieje nieznaną Konstytucji kategoria „rozstrzygnięć Trybunału”, które nie są orzeczeniami, ale też nie są rozstrzygnięciami sporów kompetencyjnych, o których mowa w art. 189 Konstytucji. Projekt zalicza do tej kategorii orzeczenia (nazywane rozstrzygnięciami) „wydane przed dniem 20 lipca 2016 r. z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym”. Mają być one ogłoszone, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, podczas gdy Konstytucja wymaga niezwłocznego ogłoszenia (art. 190 ust. 2). W świetle art. 188 Konstytucji Trybunał „rozstrzyga” spory kompetencyjne, a zatem można przyjąć, że rozstrzygnięcia wydaje w sprawie sporów kompetencyjnych i do tego odnosi się sformułowanie „rozstrzygnięcia”, chociaż w sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych Trybunał wydaje postanowienia. Skoro we wskazanym okresie Trybunał nie rozstrzygał sporów kompetencyjnych, to i nie wydawał rozstrzygnięć. Z tego punktu widzenia art. 89 byłby normą „pustą”, pozbawionym odniesienia do rzeczywistości przejawem niekonstytucyjnego braku racjonalności ustawodawcy.

²⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 11/00.

²¹ Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2015, s. 68.

W istocie jednak przepis ten zawiera ustawową rejestrację nowego określenia, którym posługiwano się w odniesieniu do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego pozbawionych akceptacji władzy wykonawczej, a w szczególności Prezesa Rady Ministrów. Określenia stosowane w ustawie powinny być tożsame z tymi, którymi posługuje się Konstytucja. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest wskutek tego – jak wskazano – mylące i z tego względu niezgodne z zasadą określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

Kwestionowany przepis implikuje kompetencję ogłaszającego do decydowania o tym, jakie orzeczenia Trybunału są ogłaszane i przypisuje tę kompetencję – w sposób dorozumiany – Prezesowi Rady Ministrów. Przepis ten jest zatem niezgodny – ze względów, o których była już mowa – z art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP. Należy przy tym ponownie podkreślić, że organ władzy wykonawczej nie może występować w jakiegokolwiek roli władczej wobec wyroków i postanowień Trybunału Konstytucyjnego, a więc nie może być swego rodzaju sędzią sędziów tego Trybunału. Trudno o bardziej rażącą niezgodność z Konstytucją aniżeli rozwiązanie zawarte w kwestionowanym przepisie art. 89.

Dotyczy to także wynikającego z tego przepisu przyznania sobie przez ustawodawcę prawa do uznania, że Trybunał Konstytucyjny wydawał „rozstrzygnięcia (...) z naruszeniem przepisów ustawy”. Ustawodawca nie ma kompetencji do stwierdzania istnienia tego typu „rozstrzygnięć”. Podlegają one jedynie jego wykonaniu. Także ustawodawca nie jest – w świetle art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji RP – umocowany do osądzania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 89 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ponieważ stanowi, że nie „ogłasza się (...) rozstrzygnięć dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”. Konstytucja nie przewiduje tego rodzaju wyjątku, a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym dopuszcza w art. 40 ust. 3 orzekanie o akcie normatywnym, który utraci moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

III. Konsekwencje powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego a przepisy ustawy.

1. Przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, odzwierciedlają przyjęte przez projektodawców, a w konsekwencji uchwalenia ustawy, przez ustawodawcę, założenie, zgodnie z którym „w zawisłej przed Trybunałem sprawie K 47/15 Trybunał, procedując w składzie nieznanym konstytucji i ustawie dokonał rozstrzygnięcia, które nie spełnia

standardów orzeczenia TK²²; w konsekwencji przedmiotowe orzeczenie – powodujące derogację ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217, dalej: ustawa grudniowa) – nie jest powszechnie obowiązujące, nie podlega wykonaniu i nie wiąże ustawodawcy. Założenie to pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego przedstawionym w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 47/15, a także z poglądami prawnymi Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa i Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrażonymi w skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego wnioskach dotyczących stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP ustawy grudniowej, jak również z opinią Komisji Weneckiej w odniesieniu do podstaw prawnych orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie ustawy grudniowej²³ i zaleceniem Komisji Europejskiej z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce.

Przede wszystkim jednak założenie to jest niezgodne z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca nie jest – w obecnym stanie konstytucyjnym – uprawniony do stwierdzania, czy wyroki Trybunału Konstytucyjnego są wiążące, skoro zostaną ogłoszone przez Trybunał. W uchwale Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2016 roku wskazano, że „zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu opublikowaniu. Nieopublikowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzający niezgodność z Konstytucją określonego przepisu uchyla domniemanie jego zgodności z Konstytucją z chwilą ogłoszenia wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania”. Wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny rodzi obowiązek jego wykonania.

Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem ustawodawcy w świetle postanowień ustawy zasadniczej, a w szczególności jej art. 190 ust. 1. W doktrynie nie budzi wątpliwości, że „obowiązek podporządkowania się orzeczeniu oznacza – przede wszystkim – zakaz podejmowania przez kogokolwiek aktów i działań sprzecznych z treścią orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”²⁴, a ponadto „nakaz lojalnej akceptacji orzeczeń Trybunału przez wszystkie organy władzy publicznej”²⁵, w szczególności zaś „obowiązek parlamentu do przyjęcia nowych, odpowiadających wymaganiom konstytucyjnym, uregulowań ustawodawczych”²⁶. Ustawodawca jest

²² Tak w uzasadnieniu projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 558.

²³ Por. Uwagi Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, do druku nr 558.

²⁴ Tak L. Garlicki: uwagi do art. 190, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t. V, Warszawa 2007, s. 7.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

związany ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w sentencji wyroku; natomiast uzasadnienie wyroku – co do zasady – ma znaczenie wyjaśniające stanowisko Trybunału. Sentencja wyroku ogranicza względną swobodę władzy ustawodawczej w stanowieniu prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, w ramach której wprowadzane przez prawodawcę rozwiązania nie mogą prowadzić do naruszenia istoty praw konstytucyjnych, a wybór określonych rozwiązań w rozstrzygnięciu kolizji wartości konstytucyjnych musi uwzględniać podstawowe wartości określone w poszczególnych normach Konstytucji²⁷. Uzasadnienie ma w tym zakresie znaczenie wskazań ograniczających ustawodawcę o tyle, o ile są one nierozzerwalnie związane z sentencją wyroku. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „nie można zaprzeczyć, iż pewne fragmenty uzasadnienia, stanowiąc *ratio decidendi*, są w szczególnie silny sposób związane z sentencją i stanowią w pewnym sensie jej „uzupełnienie”. Wskazać można sytuacje, gdy już samo uzasadnienie stanowi w istocie wykładnię sentencji, wyraża bowiem pewne elementy, które z przyczyn proceduralnych, z uwagi na przyjęte reguły formułowania sentencji, nie mogły się tam znaleźć”²⁸. Tego rodzaju sytuacja ma miejsce właśnie w przypadku wyroku w sprawie K 47/15, którego wykonanie jest konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy.

Ustawa zakłada w art. 89, że możliwe jest ocenianie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zarówno przez władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą oraz kwestionowanie mocy prawnej tych orzeczeń. Przepis ten przyznaje bowiem niektórym orzeczeniom status wydanych z naruszeniem ustawy i ustala, jakie orzeczenia nie podlegają ogłoszeniu. Tego rodzaju rozwiązanie – wbrew art. 190 ust. 1 Konstytucji – zakłada, że władze publiczne mają prawo odmowy wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czego wyrazem jest art. 89 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W ten sposób ustawa naraża właściwe organy władzy publicznej na podjęcie działań niezgodnych z art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy te działają na podstawie i w granicach prawa. Konstytucja RP wymaga od ustawodawcy wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie zaś ignorowania go w ustawie.

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

²⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach wyroków w sprawach o sygn. K 21/01, K 6/02, K 54/02, K 5/03,

²⁸ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. K 4/99 i o sygn. SK 2/01.

jego wykonania i respektowania²⁹. Zarazem też konstytucyjny status wyroku Trybunału „nie zamyka możliwości dokonywania przez ustawodawcę zmian ustawowych w zakresie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem. Modyfikacje te muszą się jednak mieścić w ramach wyznaczonych przez Konstytucję³⁰.

2. W szczególności art. 38 ust. 3 ustawy wprowadza zasadę wyznaczania rozpraw według kolejności wpływu wniosków, co – w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego sformułowanego w odniesieniu do analogicznego rozwiązania w ustawie grudniowej – jest niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą oraz art. 10 i 45 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu rzetelne i sprawne działanie narusza zasady państwa prawnego³¹. Niezgodność z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego oznacza zarazem naruszenie art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa kształtowanego przez mające moc powszechnie obowiązującą, a zarazem ostateczne, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP).

Art. 90 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nakłada na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego obowiązek działania - wbrew wyrokom tego Trybunału - polegającego na włączeniu do składów orzekających i przydzieleniu spraw sędziom, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta a nie podjęli obowiązków sędziego. Przepis ten jest niezgodny z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego (w sprawach K 34/15 i K 35/15) uznającymi za wybranych prawidłowo trzech sędziów, których wybrał Sejm VII kadencji, a tym samym niezgodny z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie

Załączniki: 7 odpisów wniosku

²⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.