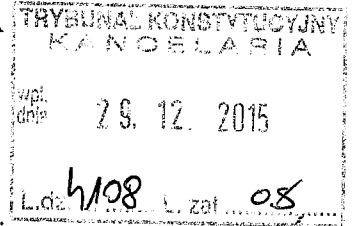


Warszawa, dnia 29 grudnia 2015 r.

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

**Aleja Jana Christiana-Szucha 12 A  
00-918 Warszawa**



**Wnioskodawca:**

Grupa Posłów na Sejm VIII Kadencji  
według załączonej listy  
reprezentowana przez  
posła Borysa Budkę

**Uczestnicy:**

1. Sejm RP- organ, który  
uchwalił zaskarżoną ustawę
2. Prokurator Generalny
3. Rada Ministrów

**WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM**

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia  
22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym  
(Dz. U. z 2015 r. poz. 2217)**

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja”), my niżej podpisani posłowie na Sejm VIII kadencji, wnosimy o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, działający bezpośrednio na podstawie najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej – Konstytucji (art. 8 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji), że:

- **ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 2217, dalej „Ustawa nowelizująca”) jest w całości niezgodna z art. 2, art. 7, art. 118 i art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji, a nadto z art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.**

Nadto, wnosimy o wskazanie przez Trybunał Konstytucyjny minimalnej *vacatio legis* dotyczącej zmian regulacji ustrojowych odnoszących się do Trybunału.

W ocenie Wnioskodawcy, *minimum minimorum vacatio legis* w tym zakresie powinna wynosić 2 miesiące.

**Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw Wnioskodawcy upoważniają posła Borysa Budkę.**

Wnioskodawcy, mając na względzie brzmienie art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064 ze zm., dalej „Ustawa o TK”), wnosi o rozpoznanie niniejszego wniosku w pełnym składzie, w oparciu o dotychczasową procedurę określoną przepisami Ustawy o TK w dotychczasowym brzmieniu z uwagi na oczywisty brak możliwości domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów Ustawy nowelizującej. Z mocy art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Oznacza to, że obalenie domniemania konstytucyjności powinno prowadzić do odmowy stosowania niekonstytucyjnego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał jest jedynym organem właściwym do orzekania w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją i w związku z tym może badać każdą ustawę uchwaloną przez Sejm. Sejm nie jest władny ustawą ograniczyć kognicji Trybunału.

Ponadto, Wnioskodawca wnosi o niezwłoczne rozpoznanie niniejszego wniosku przez Trybunał, z uwagi na konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz rozwiązania politycznego sporu wokół Trybunału, którego konsekwencje zagrażają podstawom demokracji. Zaskarżone przepisy ingerują w ustrój Trybunału, jego niezależność i niezawisłość sędziów konstytucyjnych.

## UZASADNIENIE

### • **Projekt Ustawy nowelizującej i przebieg procedury legislacyjnej**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym został przygotowany przez Prawo i Sprawiedliwość. Projekt (druk nr 122) wpłynął do Sejmu 15 grudnia 2015 r. (wtorek), zaś następnego dnia został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. I czytanie

odbyło się na 5. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji dnia 17 grudnia 2015 r. (czwartek). W głosowaniu nad odrzuceniem projektu w I czytaniu 163 posłów (Kluby PO, Nowoczesna oraz PSL) było za, zaś 234 posłów (Kluby PiS i Kukiz'15) było przeciw, 35 posłów z Klubu Kukiz'15 wstrzymało się.

Po rozpatrzeniu projektu ustawy w dniu 21 grudnia 2015 r. (poniedziałek), Komisja Ustawodawcza przekazała dnia 22 grudnia 2015 r. (wtorek) Sejmowi sprawozdanie wraz z proponowanymi poprawkami (druk nr 144), w którym wniosła o uchwalenie projektu ustawy oraz przedstawiła wnioski mniejszości.

W II czytaniu na 6. posiedzeniu Sejmu dnia 22 grudnia 2015 r. ponownie skierowano Ustawę do Komisji Ustawodawczej. Po kilku godzinach prac Komisja przedstawiła sprawozdanie z wnioskiem o przyjęcie poprawek (druk nr 144-A). Ustawa została uchwalona w III czytaniu na 6. posiedzeniu Sejmu dnia 22 grudnia 2015 r. Za głosowało 235 posłów (Kluby PiS oraz 2 posłów Kukiz'15), przeciwko 181 (Kluby PO, Nowoczesna, PSL oraz 34 posłów Kukiz'15), zaś 4 posłów wstrzymało się od głosu.

Następnie w dniu, tj. 23 i 24 grudnia 2015r. (nocą). Senat przyjął ustawę bez poprawek. W dniu 28 grudnia 2015r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę i zarządził jej ogłoszenie. Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym została opublikowana w Dzienniku Ustaw RP i weszła w życie z dniem ogłoszenia (art. 4 Ustawy nowelizującej).

Na podkreślenie zasługuje, iż projekt został uchwalony przez Sejm w ciągu 3 dni (17 grudnia 2015 r. – I czytanie na posiedzeniu Sejmu, 21 grudnia 2015 r. – prace w Komisji, 22 grudnia – II i III czytanie oraz prace w Komisji), zaś prace objęte II i III czytaniem zajęły jedynie kilkanaście godzin.

W toku procesu legislacyjnego, do projektu Ustawy nowelizującej (druk nr 122) opinie przedstawili: Krajowa Rada Sądownictwa, Naczelna Rada Adwokacka, Prokurator Generalny oraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Wszystkie opinie są negatywne.

Projekt jest kontynuacją działań podejmowanych przez większość sejmową przeciwko obowiązującym przed rozpoczęciem VIII kadencji Sejmu przepisom odnoszącym się do

regulacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz działań wymierzonych przeciwko obecnemu składowi, organizacji i trybowi funkcjonowania TK.

W dniu 20 listopada 2015 r., po upływie 48 godzin od I czytania projektu, została uchwalona ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W tym samym dniu Senat przyjął ustawę bez poprawek. Ustawa została niezwłocznie, tego samego dnia, podpisana przez Prezydenta RP i opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2015 r., pod poz. 1928. W ustawie tej wprowadzono zasadę, że złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 1 pkt 4 lit. b), uchylono art. 136 i 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym przewidując nowy termin na złożenie wniosków o dokonanie wyboru sędziów Trybunału, których kadencja mija w roku 2015 r., (art. 1 pkt 6 ustawy) oraz sprecyzowano na nowo zasady powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 1 pkt 1), jednocześnie stanowiąc, że kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa wygasa po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 2 ustawy). Ustawa nowelizująca Ustawę o TK w swoich założeniach miała stanowić podstawę do wyboru przez Sejm VIII kadencji pięciu sędziów Trybunału na stanowiska sędziów TK, których kadencja upływa w 2015 r., a w konsekwencji zakwestionowania dokonanego w październiku 2015 r. na podstawie Ustawy o TK, w brzmieniu sprzed nowelizacji, wyboru pięciu sędziów Trybunału.

Biorąc pod uwagę powyższe, uchwałami z dnia 25 listopada 2015 r. Sejm VIII kadencji przyjął, że uchwały Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, opublikowane w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r., pod poz. 1038-1042 są pozbawione mocy prawnej oraz zwrócił się do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powstrzymanie się od odbioru ślubowania od osób wskazanych w przedmiotowych uchwałach. Uchwały zostały opublikowane w Monitorze Polskim z 2015 r., pod poz. 1131-1135.

Następnie, na mocy pięciu uchwał z dnia 2 grudnia 2015 r. Sejm VIII kadencji dokonał wyboru pięciu innych sędziów Trybunału, tj. Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego, Mariusza Romana Muszyńskiego, Julii Anny Przyłębskiej oraz Piotra Leszka Pszczółkowskiego. Osoby te zostały wybrane w miejsce pięciu sędziów TK, których kadencja upływa w 2015 r., tj. sędziego Wojciecha Hermelińskiego, sędzi Marii Gintowt-Jankowicz, sędzi Teresy Liszcz, sędziego Zbigniewa Cieślaka oraz sędziego Marka Kotlinowskiego. Jako podstawę podjęcia uchwał wskazano art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 2 Ustawy o TK.

W dniu 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek grupy posłów na Sejm VIII kadencji o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów Ustawy o TK, w tym m.in. art. 137 Ustawy o TK, w którym ustalono tryb wyboru sędziów Trybunału, których kadencja kończy się w 2015 r. Wyrokiem z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 Trybunał w pięcioosobowym składzie orzekł, iż przepisy Ustawy o TK są zgodne z ustawą zasadniczą, poza art. 137 w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r. Przepis art. 137 Ustawy o TK we wskazanym zakresie jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził również, iż art. 21 ust. 1 Ustawy o TK, rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta RP niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Wyrok został opublikowany w Dzienniku Ustaw dnia 16 grudnia 2015 r.

Przed rozpatrzeniem sprawy K 34/15 Trybunał, postanowieniem z dnia 30 listopada 2015 r. na podstawie art. 755 § 1 i art. 730<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.) w związku z art. 74 Ustawy o TK zabezpieczył wniosek grupy posłów przez wezwanie Sejmu do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 34/15. Wezwanie, jak wiadomo, pozostało bezskuteczne.

W dniu 9 grudnia 2015 r. Trybunał rozpoznał połączone wnioski: grupy posłów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1928) oraz przepisów Ustawy o TK w brzmieniu nadanym ww. ustawą. Wyrokiem z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, Trybunał stwierdził, iż ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest zgodna z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz, że:

- art. 12 ust. 1 zd. drugie Ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodny z art. 173 w zw. z art. 10 Konstytucji;
- art. 21 ust. 1 Ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w części obejmującej słowa „w terminie 30 dni od dnia wyboru” jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji;

- art. 21 ust. 1a Ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w zw. z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 137a Ustawy o TK, dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego, którego kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w zw. z art. 7 Konstytucji;
- art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 w zw. z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 25 lit. c w zw. z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r. został opublikowany w Dzienniku Ustaw dnia 18 grudnia 2015r.

Na rozpoznanie przez Trybunał oczekuje kolejny wniosek grupy posłów o stwierdzenie niekonstytucyjności pięciu uchwał Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. (M.P. z 2015 r., poz. 1038-1042) oraz pięciu uchwał Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M.P. z 2015 r., poz. 1182-1186).

Kontynuując ww. działania, 22 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił przedmiotową Ustawę nowelizującą, której regulacji mają uniemożliwić Trybunałowi orzekanie zarówno w ww. sprawie, jak też w przedmiocie samej nowelizacji.

## **(II.) Uzasadnienie merytoryczne wniosku**

Zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Niezawisłość sędziego konstytucyjnego oznacza stworzenie sędziemu takiej sytuacji, 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 (L. Garlicki, *Komentarz do art. 195 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005, str. 2). Działania podejmowane w ostatnim czasie przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość

godzą w niezawisłość sędziów Trybunału oraz niezależność tej instytucji, stwarzając różnego rodzaju naciski zarówno na tryb pracy Trybunału, jak też treść merytoryczną orzeczeń. Przedmiotowa Ustawa nowelizująca stanowi kolejną emanację tych nacisków. Wejście w życie tej Ustawy spowoduje paraliż funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.

Nie ma żadnych wątpliwości, że Ustawa nowelizująca narusza standardy konstytucyjne. Zatem, jeżeli zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie konstytucyjni podlegają tylko Konstytucji, to nie mogą jednocześnie traktować *per non est* wyraźnej niekonstytucyjności aktu, nawet jeśli jeszcze formalnie nie usunięto go z obrotu (zob. K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, Państwo i Prawo z. 1/2003, s. 14), a nawet wówczas, gdy jeszcze formalnie nie orzeczono o jego niekonstytucyjności. Należy w tym zakresie mieć również na względzie gwarancję wynikającą z art. 8 ust. 2 Konstytucji. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji może i powinno w przedmiotowej sytuacji przybrać formę stosowania samoistnego. Konstytucja powinna być samoistną podstawą orzekania przez Trybunał.

Z uwagi na powyższe, nie powinno ulegać wątpliwości, że Trybunał w niniejszej sprawie powinien orzekać na podstawie norm konstytucyjnych, zaś sprzeczne z ustawą zasadniczą przepisy Ustawy nowelizującej nie wiążą Trybunału. Należy podkreślić, że TK ma kompetencję do orzekania w sprawie zgodności z Konstytucją każdej ustawy, zaś Sejm nie może tej kompetencji ograniczać ustawą zwykłą.

Według art. 10 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Zasada trójpodziału jest fundamentem demokratycznego państwa prawa i jest punktem wyjścia dla konstruowania dalszych jej elementów.

Trybunał Konstytucyjny jest sądem konstytucyjnym niezależnym od innych organów władzy publicznej. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Jak podkreślił Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15: „Oddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz ma zapewniać sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie

określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji. (...) Tak jak do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę, tak i inne władze nie mogą ingerować w powierzone Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do ostatecznego rozstrzygania spraw leżących w jego kompetencji.” (wyr. TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, Dz.U.2015, poz. 2129).

- **Przedmiot zaskarżenia – Ustawa nowelizująca**

Dnia 22 grudnia 2015 roku Sejm dokonał nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1064, z późn. zm.). Wprowadzono następujące zmiany:

Zmieniono brzmienie art. 1 Ustawy o TK. W obecnym brzmieniu, Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej powołanym w celu wykonywania kompetencji określonych w Konstytucji. W Ustawie o TK art. 1 stanowił, że TK wykonuje kompetencje określone w Konstytucji i ustawach.

Ustawą nowelizującą zastrzeżono, że Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału, chyba że ustawa stanowi inaczej. Dotychczas, co do zasady Zgromadzenie podejmowało uchwały zwykłą większością, w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, w tym Prezesa lub Wiceprezesa.

Dokonano zmian w art. 12 Ustawy o TK odnoszącym się do wyborów na sędziego TK.



Nowelizacja umożliwiła wszczęcie wobec sędziego konstytucyjnego postępowania dyscyplinarnego również na wniosek Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości (art. 28a Ustawy o TK).

Złożenie sędziego z urzędu nie jest już karą dyscyplinarną (art. 31 pkt 3 Ustawy o TK został uchylony). Do Ustawy o TK dodano zaś art. 31a przewidujący zmianę w zakresie kompetencji do decydowania o złożeniu z urzędu sędziego Trybunału – odtąd decyzja będzie należała do Sejmu, a nie do Zgromadzenia Ogólnego. Zgromadzenie Ogólne będzie uprawnione do wnioskowania do Sejmu o złożenie sędziego z urzędu. Złożenie sędziego konstytucyjnego z urzędu będzie możliwe w szczególnie rażących przypadkach.

W art. 36 pkt 4 Ustawy o TK w nowym brzmieniu zmieniono treść przesłanki wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji z powodu złożenia sędziego z urzędu, zaś w ust. 2 art. 36 postanowiono, że w każdym przypadku o wygaśnięciu mandatu sędziego Trybunału będzie decydował Sejm, a nie Zgromadzenie Ogólne lub Prezes Trybunału.

W art. 44 Ustawy o TK na nowo określono skład, w którym orzeka Trybunał. Przyjęto ogólną zasadę orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie z art. 44 ust. 3 Ustawy o TK w nowym brzmieniu, orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału. Ponadto, zadecydowano, że w składzie siedmiu sędziów Trybunał orzekać będzie w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym oraz w sprawach zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Nowelizacja wprowadziła również zasadę, że terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane będą w kolejności wpływu spraw do Trybunału (art. 80 ust. 2 Ustawy o TK).

Na podstawie art. 81 Ustawy o TK Trybunał będzie zobowiązany do rozpoznania wniosku, pytania prawnego lub skargi na rozprawie, gdy wniosek o rozpoznanie na rozprawie zostanie zawarty odpowiednio w ww. piśmie wszczynającym postępowanie.

Z kolei, w art. 87 Ustawy o TK postanowiono, że rozprawy nie będą mogły odbywać się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doreczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, zaś dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6

miesiący (art. 87 ust. 2 Ustawy o TK), a ponadto, że Prezes TK będzie mógł odpowiednio skrócić o połowę te terminy w niektórych przypadkach (art. 87 ust. 2a Ustawy o TK).

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 99 ust. 1 Ustawy o TK, orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadać będą większością 2/3 głosów.

Ustawą nowelizującą uchylono cały rozdział 10 Ustawy o TK: Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo uchylono art. 16, art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 2 zdanie drugie, art. 19, art. 20, art. 28 ust. 2, art. 30, art. 45 ust. 2, art. 70 ust. 2, art. 82 ust. 5, art. 112 ust. 2, art. 125 ust. 2–4 i art. 137 Ustawy o TK.

Ustawa nowelizująca zawiera również przepisy przejściowe. W sprawach, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, Prezes Trybunału nie zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający postępowanie prowadzi się na zasadach określonych w niniejszej ustawie. Jednakże w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy (art. 2 ust. 1 Ustawy nowelizującej). Zgodnie zaś z art. 2 ust. 2 Ustawy nowelizującej, w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której orzeka w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy; jednakże w obydwu przypadkach nie później niż 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 3 Ustawy nowelizującej dotyczy uprawnienia pracowników Biura Trybunału zatrudnionych na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału do przystąpienia do egzaminu sędziowskiego.

Zgodnie z art. 5 Ustawy nowelizującej, ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

- **Uzasadnienie naruszenia art. 2 Konstytucji**

**(2.1.) Pilny tryb uchwalenia ustawy**

Przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyrażona w tym przepisie zasada praworządności, na którą składają się: zasada legalizmu oraz nakaz przestrzegania prawa, jest urzeczywistnieniem państwa prawnego. Zgodnie z doktryną i orzecznictwem zasada legalizmu wskazuje, iż kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym (zob. uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt W 7/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 23, s. 204 i n.; orzeczenie TK z dnia 20 października 1986 r., sygn. akt P 2/86, OTK z 1986 r., poz. 6).

Jednym z aspektów zasady legalizmu jest obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwowe w toku procesu prawotwórczego. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że dochowanie trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w procesie legislacyjnym są ściśle wyznaczone, zaś działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Naruszenie wymagań proceduralnych może być rozpatrywane jako naruszenie art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

W art. 118-123 Konstytucji ustrojodawca określił normy wyznaczające kształt postępowania ustawodawczego. Art. 119 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę trzech czytań projektu ustawy. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że zasada trzech czytań ustawy nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego odczytywania tak samo oznaczonego projektu, że celem któremu służy zasada trzech czytań jest możliwość najbardziej dokładnego i wnikliwego rozpatrzenia projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka wszystkich wad legislacyjnych oraz, że tak naprawdę zasada trzech czytań legitymizuje Sejm do uchwalenia ustawy (zob. wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt K 31/12 OTK ZU Nr 8/A/2013, poz. 121, wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt. K 35/15, Dz.U. z 2015 r., poz. 2147).

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wpłynął do Sejmu 15 grudnia 2015 r. (druk nr 122), zaś następnego dnia został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. I czytanie odbyło się na 5. posiedzeniu Sejmu VIII kadencji dnia 17 grudnia 2015 r. Po rozpatrzeniu projektu ustawy w dniu 21 grudnia 2015 r., Komisja Ustawodawcza przekazała dnia 22 grudnia 2015 r. Sejmowi sprawozdanie (druk 144), w którym wniosła o

uchwalenie projektu ustawy wraz z poprawkami. II i III czytanie odbyło się w dniu 22 grudnia 2015 r. Tego samego dnia ustawa została uchwalona przez Sejm i następnie przekazana do Senatu.

W niniejszej sprawie pomiędzy II a III czytaniem upłynęło kilka godzin, nie skierowano projektu do podkomisji, jak również nie analizowano go na kilku posiedzeniach komisji. Odbyły się tylko dwa posiedzenia Komisji Ustawodawczej, po I i II czytaniu. W zasadzie sekwencja zdarzeń, tzn. II czytanie i III czytanie następowała jedna po drugim. W zasadzie trudno mówić, że odbyła się szersza debata nad wskazanym projektem.

Proces legislacyjny jest złożony i powinien przebiegać w sposób dający możliwość refleksji nad wprowadzanymi zmianami. Już sam fakt rozbudowania procesu ustawodawczego i nadania mu charakteru sekwencyjnego służy zabezpieczeniu racjonalnej decyzji i uchwaleniu dobrego prawa. Podejmowane przez poszczególne podmioty kolejne czynności legislacyjne są rozłożone w czasie, co przyczynia się do przemyślenia proponowanych rozwiązań (M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 33). Analizując przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego projektu, należy wskazać, że przewidziany w Konstytucji (art. 119 ust. 1) proces złożony z trzech czytań został naruszony. Projekt został uchwalony w czasie kilkunastu godzin, przy czym nie odbyła się żadna konstruktywna debata publiczna dotycząca brzmienia poszczególnych przepisów projektu.

Głosowanie nad poszczególnymi poprawkami do projektu zostało przeprowadzone przez Marszałka Sejmu w sposób uniemożliwiający posłom opozycji zadanie pytania do przepisów projektu. W myśl art. 110 ust. 2 Konstytucji „Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz”. Ze sformułowania „strzeże praw Sejmu” wywodzi się w szczególności kompetencję Marszałka w zakresie czuwania nad prawidłowym – zgodnym z wartościami demokratycznego państwa prawnego – wykonywaniem funkcji przez Sejm, zwłaszcza funkcji związanych ze stanowieniem prawa. Jednocześnie art. 10 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu stanowi, iż Marszałek „stoi na straży praw i godności Sejmu”, a także „czuwa nad tokiem i prawidłowością prac Sejmu i jego organów” (pkt 5). (E. Gierach, *Parlamentarna kontrola konstytucyjności projektów uchwał Sejmu* [w:] *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XXXI, Gdańsk 2014, s. 555). Posłowie opozycji nie mieli możliwości ustosunkowania się do proponowanych poprawek do projektu, ani nie mieli możliwości zadania pytań projektodawcom, ponieważ czas na wypowiedź, podczas głosowania nad poprawkami,

został rażąco skrócony. Natomiast, na pytania, które w tak krótkim czasie zostały zadane, projektodawcy nie odpowiedzieli. Nie można zatem mówić o jakiegokolwiek debacie.

W tym miejscu należy wskazać, że jedyną sytuacją, w której można odstąpić od sekwencyjnego trybu trzech czytań (tj. od art. 119 ust. 1) jest nadanie projektowi klauzuli „trybu pilnego”. Zastosowanie trybu pilnego uzależnione jest wyłącznie od inicjatywy rządu. Podmiotem decydującym o nadaniu swojemu projektowi ustawy klauzuli pilności jest Rada Ministrów (art. 123 ust. 1 Konstytucji). Przedmiotem rozpatrzenia w trybie pilnym może być jedynie projekt ustawy przyjęty przez Radę Ministrów. Ustrojodawca dopuszcza taki stan tylko wówczas i o tyle, o ile jest to uzasadnione pilną potrzebą regulacji ustawodawczej przedłożonej Sejmowi przez Radę Ministrów. Określenie projektu ustawy jako pilnego musi być merytoryczne uzasadnione, np. wypełnieniem „luki prawnej” powstałej na skutek utraty mocy obowiązującej przepisu w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, bądź innych ważnych okoliczności. Przyspieszenie i uproszczenie procedury ustawodawczej, przewidziane w Konstytucji, jest dopuszczalne tylko co do materii, co do której Rada Ministrów, po rozważeniu w swoim gronie proponowanej regulacji i uznaniu jej za pilną, zwraca się do Sejmu z umotywowanym wnioskiem o rozpatrzenie jej w pilnym trybie ustawodawczym. Senat ma tylko 7 dni na rozpatrzenie ustawy. Natomiast, Prezydent w 7-dniowym terminie musi podpisać ustawę i zarządzić jej ogłoszenia albo odmówić jej podpisania, bądź wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją. (*Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału, Warszawa 2014, str. 213-214). W niniejszym stanie faktycznym nie zaistniała żadna z okoliczności pozwalająca władzy ustawodawczej na rezygnację ze stosowania art. 119 ust. 1 Konstytucji. Projekt został przygotowany przez grupę posłów, a tylko Radzie Ministrów przysługuje prawo do przygotowania projektu z klauzulą pilności. Ponadto, przedmiot projektowanej regulacji nie uzasadnia konieczności przeprowadzenia przyspieszonego procesu legislacyjnego, wprost przeciwnie – uzasadnia przeprowadzenie wnikliwych prac i dogłębnej jego analizy oraz debaty. W obrocie prawnym istnieje ustawa regulująca zasady postępowania przed TK, funkcjonowania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, zgłaszania kandydatów na Prezesa TK; obowiązku złożenia ślubowania przez sędziego TK (Ustawa o TK). Zatem, nie było konieczności stosowania przyspieszonego trybu w stosunku do projektu.

W demokratycznym państwie prawnym stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych

propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tego wymagają dyrektywy: demokratyzmu stanowienia prawa, który nie wyczerpuje się w samym przegłosowaniu projektu ustawy większością głosów oraz racjonalności stanowienia prawa. Urzeczywistnieniu tych dyrektyw pełniej służy zwykły tryb ustawodawczy niż tryb pilny, który w stanowieniu prawa powinien być traktowany jako rozwiązanie, do którego sięga się z umiarem i tylko w przypadkach uzasadnionych (*Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału, Warszawa 2014, str. 214).

Cały proces legislacyjny w Sejmie dotyczący Ustawy nowelizującej, od momentu skierowania do I czytania, do jego uchwalenia przez Sejm trwał 7 dni. Senat natomiast procedował kilkanaście godzin. Zatem, procedowanie organów państwa nad uchwaleniem projektu trwało krócej, niż terminy przewidziane dla trybu pilnego. Zniwelające tempo działania Sejmu uniemożliwiło uczestnikom procesu ustawodawczego rozważenie proponowanych zmian. W tym miejscu należy wskazać, że proces ustawodawczy rozpoczął się w połowie grudnia 2015 r. Znaczące etapy prawotwórcze, tj. II, III czytanie oraz uchwalenie projektu przez Sejm miały miejsce w dniu 22 grudnia 2015 r. W polskiej tradycji koniec miesiąca grudnia jest określany jako okres świąteczny. Święta Bożego Narodzenia, rozpoczynające się w wieczór 24 grudnia, są najdłuższymi świętami w roku. Obywatele zazwyczaj wcześniej planują sobie urlopy, tak aby przygotować się do celebrowania uroczystego okresu. Wybór czasu przeprowadzenia procesu legislacyjnego dotyczącego zmian organizacji działalności TK należy uznać za umyślny i celowy. Projektodawcy przewidzieli, że w drugiej połowie grudnia uwaga obywateli będzie zwrócona w kierunku przygotowań świątecznych. Tym samym, projektodawcy, poprzez gwałtowną nowelizację ustawy uniemożliwili jednostkom oraz instytucjom państwowym wzięcie udziału w debacie publicznej nad nowelizowanymi przepisami. Wobec powyższego nie ma wątpliwości co do tego, że postępowanie ustawodawcze przebiegało z naruszeniem normy konstytucyjnej określonej w art. 119 ust. 1.

Kolejnym naruszeniem w zakresie procedury legislacyjnej dotyczącej Ustawy nowelizującej jest brak wyrażenia opinii w odniesieniu do projektu przez różne organy i instytucje, w szczególności swojej opinii nie zdążyła wyrazić Krajowa Rada Sądownictwa (dalej jako KRS). Opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących niezależności i niezawisłości sędziów, jak i inicjowanie kontroli konstytucyjności, stanowią formę realizacji zadań Krajowej Rady Sądownictwa, na które wskazuje art. 186 ust. 1 Konstytucji, mówiący że Krajowa Rada

Sądownictwa strzeże niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Można powiedzieć, że łącznie obie kompetencje, które są wskazane w art. 186, umożliwiają Krajowej Radzie Sądownictwa reagowanie na zagrożenia dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zarówno prewencyjnie na etapie projektowania prawa, jak i represyjnie na etapie jego obowiązywania. Trybunał podkreślał wielokrotnie, że opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądów, wywodzone z art. 186 ust. 1 Konstytucji, jest konstytucyjnym uprawnieniem Krajowej Rady Sądownictwa i brak takiej opinii, z reguły świadczy o naruszeniu trybu ustawodawczego, który oznacza naruszenie Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt K 31/12 OTK ZU Nr 8/A/2013, poz. 121).

Uprawnienie do opiniowania przez KRS projektów aktów normatywnych ma szczególne znaczenie w postępowaniu ustawodawczym, bowiem ustawa jest jedyną dopuszczalną formą ingerencji organów stanowiących prawo w sprawy dotyczące władzy sędziowskiej. Krajowa Rada Sądownictwa opinią z 18 grudnia 2015 r. wyraziła swoje stanowisko dotyczące projektu w zakresie druku sejmowego nr 122. Natomiast, brzmienie projektu – druk 122 zostało diametralnie zmienione w kolejnych etapach procesu legislacyjnego, już po sporządzeniu opinii przez KRS. Podczas prac Komisji Ustawodawczej, po I czytaniu, zmieniono zakres regulacji i treść przepisów, co skutkowało nadaniem drukowi projektu numeru 144, o czym szerzej w pkt I wniosku. Zatem, KRS nie wyraził swojego stanowiska do projektu w brzmieniu uchwalonym przez Sejm w dniu 22 grudnia 2015 r.

Z uprawnieniem Krajowej Rady Sądownictwa koresponduje obowiązek innych podmiotów uczestniczących w procesie legislacyjnym do wyrażenia stanowiska o projekcie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej, co może stanowić podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją. Taki charakter miało np. niepoddanie projektu obowiązkowym konsultacjom (zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Żadna z instytucji państwowych nie wyraziła swojego stanowiska do projektu w brzmieniu uchwalonym przez Sejm. Wszystkie złożone opinie dotyczyły druku sejmowego nr 122, a nie druku nr 144. W początkowej fazie procesu legislacyjnego opinie do projektu (druk 122) złożyli Krajowa Rada Sądownictwa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Naczelna Rada Adwokacka i Prokurator Generalny. Żadna z opinii nie wyrażała pozytywnego stanowiska o projekcie. Nawet gdyby pominąć obowiązek projektodawcy do zasięgnięcia konsultacji społecznych w zakresie dotyczącym nowelizacji i potraktować złożone opinie jako wiążące, należy wskazać, że sugerowane przez opiniujących zmiany nie zostały w żaden sposób uwzględnione w następnych

etapach procedury prawodawczej. Projektodawcy zbagatelizowali sugestie opiniujących, będących przedstawicielami znaczących instytucji państwowych. Konstytucyjny obowiązek zasięgnięcia konsultacji nie ma charakteru czysto formalnego. Jego spełnienie nie polega na samej czynności zwrócenia się projektodawcy o wydanie opinii o nowelizowanych przepisach. Koniecznym jest rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Biorąc pod uwagę szybkość działania Sejmu podczas procesu legislacyjnego i ostateczną formę uchwalonej ustawy, należy wskazać, że ustawodawca nie zrealizował konstytucyjnego obowiązku polegającego na poddaniu projektu obowiązkowym konsultacjom. Przeprowadzenie procesu legislacyjnego odbyło się z rażącym naruszeniem art. 2 oraz art. 7 Konstytucji, tj. zasady legalizmu, stosownie do której organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Ustawa nowelizująca narusza również art. 186 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na brak zaopiniowania regulacji objętych Ustawą przez Krajową Radę Sądownictwa.

## **(2.2.) Brak odpowiedniej *vacatio legis***

Tryb uchwalenia Ustawy zdecydował również o pilnym jej wejściu w życie, zaś ustawodawca zrezygnował z jakiegokolwiek *vacatio legis*. Zgodnie z art. 5 Ustawy nowelizującej, wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia. Art. 5 Ustawy nowelizującej narusza podstawowy standard konstytucyjny w zakresie odpowiedniej *vacatio legis*.

Pierwotnie, projektodawca założył, że Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Określonym założeniem wyjściowym jest minimum 14 dni *vacatio legis* (zob. orz. TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95; wyr. TK z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01; wyr. TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99 oraz z 28 października 2009 r., sygn. K 32/08). Taki też okres spoczywania ustawy został przyjęty w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1484). W art. 4 ust. 2 ww. ustawy przewidziano możliwość wejścia w życie ustawy w terminie krótszym niż czternaście dni, niemniej jedynie wówczas, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wówczas dniem wejścia w życie ustawy może być dzień jej ogłoszenia.

Regulacja art. 5 Ustawy nowelizującej nie spełnia tych przesłanek. Wejście w życie ustawy dotyczącej ustroju konstytucyjnego organu państwa – z dniem jej ogłoszenia – jest



niedopuszczalne w świetle demokratycznych standardów państwa prawa. Ustawodawca nie wskazał, jaki ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie Ustawy nowelizującej. Niemniej należy podkreślić, iż w przypadku ustawy dotyczącej funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego żaden interes nie może być na tyle ważny by jego znaczenie miało pierwszeństwo przed koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Trybunału. Rezygnacja z *vacatio legis* w Ustawie nowelizującej jest niedopuszczalna.

Instytucja *vacatio legis* jest elementem zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09, Monitor Polski rok 2010, Nr 4, poz. 46, str. 202). Wymóg ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis* oraz należytego formułowania przepisów przejściowych wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK Seria A rok 2002, Nr 4, poz. 42). Reguła odpowiedniej *vacatio legis* ma przede wszystkim na celu wskazanie przesłanek ustalenia właściwego okresu, który winien upłynąć od czasu ogłoszenia przepisów do dnia ich wejścia w życie, tak by adresaci nowych norm prawnych mogli zapoznać się z ich treścią i odpowiednio przygotować do ich stosowania. Należy podkreślić, że brak odpowiedniego okresu spoczywania ustawy oznacza wprost naruszenie Konstytucji (zob. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6, s. 20, 41; wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165; wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29).

Niezwykle istotny jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego według którego *vacatio legis* podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji. Ocena, czy w danym wypadku *vacatio legis* jest odpowiednia, zależy od całokształtu okoliczności, w szczególności od przedmiotu i treści nowo uchwalonych norm, a także charakteru wprowadzanych zmian i poziomu ich ingerencji w obowiązujące prawo. W odniesieniu do materii prawa podatkowego Trybunał Konstytucyjny jednolicie przyjmuje, że zmiany w tym zakresie powinny wchodzić w życie nie później niż na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego (orzeczenia TK z: 29 marca 1994 r., sygn. K 13/93, 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, 18 października 1994 r., K 2/94, 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94 i 11 września 1995 r., sygn. P 1/95 oraz wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01). Z kolei, w odniesieniu do prawa wyborczego, Trybunał przyjmuje, że minimalnym okresem czasu, jaki powinien upłynąć od momentu uchwalenia istotnych zmian w prawie wyborczym a kolejnymi wyborami (rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, lecz także jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym) jest okres sześciu miesięcy. „Ewentualne wyjątki od tak sformułowanego wymiaru niedokonywania zmian w

prawie wyborczym mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym." (wyr. TK z 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK-A 2011/6/61).

Niewątpliwie Ustawa nowelizująca ingeruje w regulacje dotyczące funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, które są jedną z najważniejszych materii ustrojowych, istotnych dla całego państwa. Stąd, okres spoczywania ustawy w tym zakresie powinien być istotnie wydłużony. W ocenie Wnioskodawcy *vacatio legis* dla przedmiotowej ustawy powinna wynosić co najmniej 2 miesiące. Regulacje odnoszące się do Trybunału Konstytucyjnego są regulacjami niezwykle istotnymi, zaś każda ich zmiana wymaga przygotowania do jej wdrożenia oraz zastosowania regulacji przejściowych. W okresie pomiędzy uchwaleniem regulacji, a jej wejściem w życie powinien być również czas na ewentualne zbadanie ustawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Twórca aktu normatywnego powinien także wybrać taki moment jego wejścia w życie, tak by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie obywateli do prawa, a więc przede wszystkim by nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwaną regulacją. W tym wypadku Ustawa nowelizująca została uchwalona w ciągu kilkunastu godzin (jej ostateczne brzmienie zostało nadane w toku II i III czytania na posiedzeniu Sejmu w tym samym dniu, tj. 22 grudnia 2015 r.) oraz weszła w życie ciągu kilkunastu kolejnych godzin – w okresie przedświątecznym (23 grudnia 2015 r.), w którym większość Polaków koncentruje się na przygotowaniu do celebracji Świąt Bożego Narodzenia. W tym kontekście, można uznać, iż Ustawa nowelizująca jest regulacją nieoczekiwaną, wprowadzoną w życie nagle, z zaskoczeniem dla obywateli oraz organów państwa, w tym dla samego Trybunału Konstytucyjnego. Dnia 23 grudnia 2015 r. obywatele RP nagle dowiedzieli się, m.in. iż rozprawy w postępowaniach wszczętych, lecz niezakończonych przed wejściem w życie Ustawy nowelizującej odbędą się w późniejszym terminie, w innym niż pierwotnie ustalono składzie (pełnym lub w składzie 7 sędziów). Ponadto, dowiedzieli się, że sędzia konstytucyjny nie jest już niezawisły, zaś sam Trybunał przestał być niezależny, skoro postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego można wszcząć także na wniosek Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości, zaś o wygaśnięciu mandatu sędziego decyduje Sejm. Ponadto, na dzień przed Wigilią, obywatele RP dowiedzieli się, że Trybunał w zasadzie dozna paraliżu w obradowaniu, bowiem Ustawa nowelizująca wymaga zasadniczo pełnego składu do orzekania przez Trybunał oraz rozpatrywania spraw w kolejności wpływu (tym samym nie będzie nawet możliwości połączenia spraw do wspólnego rozpoznania), a nadto wprowadza minimalny okres „spoczywania” wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (3-6 miesięcy).

Podsumowując warto wskazać, że *vacatio legis* służy też i samemu ustawodawcy, który ma możliwość eliminacji ewentualnych błędów w ustawie czy sprzeczności w systemie prawa (wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, Dz.U. 2004, Nr 34, poz. 304, str. 1830). Odpowiednia *vacatio legis* to okres, w którym prawodawca ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, czy też rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa, bądź zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia w życie uchwalonych, a jeszcze nie obowiązujących regulacji. W przedmiotowym przypadku, Klub Parlamentarny PiS, zgłaszając poprawkę dot. rezygnacji z *vacatio legis* uznał, że Ustawa nowelizująca jest perfekcyjnie przygotowana, zgodna z Konstytucją i nie wymaga czasu na ewentualne skorygowanie błędów. W świetle powyższego, wnioski o wskazanie przez Trybunał Konstytucyjny *minimum minimorum vacatio legis* dotyczącej zmian regulacji ustrojowych odnoszących się do Trybunału jest zasadny.

### **(2.3.) Naruszenie zasady uchwalenia ustawy w trzech czytaniach**

Uchwalona Ustawa nowelizująca istotnie różni się od przedłożonego jej projektu (druk nr 122). W toku prac ustawodawczych, przedstawiono i przegłosowano kilkanaście poprawek do ustawy. W efekcie, uchwalona Ustawa nowelizująca otrzymała inny kształt niż pierwotnie zakładano. Obowiązujący kształt Ustawy został nadany w toku prac ustawodawczych, w szczególności po I czytaniu, podczas prac w Komisji Ustawodawczej. W stosunku do projektu Ustawy uchwalona Ustawa nowelizująca różni się tym, że do Ustawy o TK dodano kilka nowych, nieprzewidzianych przez projektodawcę przepisów, uchylono kilkadziesiąt przepisów Ustawy o TK w tym cały jej rozdział 10 oraz zrezygnowano z jakiegokolwiek *vacatio legis*.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż w kontekście ochrony konstytucyjności przedmiotu prac Sejmu wśród organów izby szczególną pozycję zajmuje Komisja Ustawodawcza (szerzej: E. Gierach, *Parlamentarna kontrola konstytucyjności projektów uchwał Sejmu*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XXXI, Gdańsk 2014, s. 556). Jest ona jedną ze stałych komisji sejmowych. Zakres jej działania określa pkt 24 załącznika do Regulaminu Sejmu: Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych, zgodnie z którym do zakresu działania Komisji Ustawodawczej należą sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej, sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające

z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także współudział w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań”. Niewątpliwie, Komisja Ustawodawcza nie zdołała stanąć na wysokości swojego zadania.

W ostatecznym brzmieniu Ustawy nowelizującej, do Ustawy o TK dodano art. 28a umożliwiający wszczęcie wobec sędziego konstytucyjnego postępowania dyscyplinarnego również na wniosek Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości; dodano art. 31a przewidujący zmianę w zakresie kompetencji do decydowania o złożeniu z urzędu sędziego Trybunału – odtąd decyzja będzie należała do Sejmu, a nie do Zgromadzenia Ogólnego; w art. 36 pkt 4 zmieniono brzmienie przesłanki wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji z powodu złożenia sędziego z urzędu, zaś w ust. 2 art. 36 postanowiono, że w każdym przypadku o wygaśnięciu mandatu sędziego Trybunału będzie decydował Sejm, a nie Zgromadzenie Ogólne lub Prezes Trybunału. Projekt ustawy w pierwotnym brzmieniu nie obejmował wskazanych regulacji. Ponadto, zdecydowano, że w składzie siedmiu sędziów Trybunał orzekać będzie również w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną albo pytaniem prawnym – w projekcie Ustawy zakładano zaś, że w sprawach tych Trybunał będzie orzekał w pełnym składzie. W toku prac ustawodawczych na etapie II czytania zdecydowano również, że terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczone będą w kolejności wpływu spraw do Trybunału (art. 80 ust. 2 Ustawy o TK), pomimo iż projekt takich założeń nie przewidywał. Ingerując w treść projektu na etapie procesu ustawodawczego, postanowiono, że rozprawy nie będą mogły odbywać się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, zaś dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy (art. 87 ust. 2 Ustawy o TK), a ponadto, że Prezes TK będzie mógł odpowiednio skrócić o połowę te terminy w niektórych przypadkach (art. 87 ust. 2a Ustawy o TK). Ustawą nowelizującą uchylono cały rozdział 10 Ustawy o TK: Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (projekt nie przewidywał takiej zmiany). Dodatkowo – ponad założenia projektu – zdecydowano o uchyleniu art. 16, art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 2 zdanie drugie, art. 19, art. 20, art. 28 ust. 2, art. 30, art. 45 ust. 2, art. 70 ust. 2, art. 82 ust. 5, art. 112 ust. 2, art. 125 ust. 2–4 i art. 137 Ustawy o TK. Po I czytaniu projektu zdecydowano również o wprowadzeniu przepisu przejściowego do Ustawy nowelizującej, zgodnie z którym w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której orzeka w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy; jednakże w obydwu przypadkach nie później niż 2

lata od dnia wejścia w życie ustawy. W stosunku do projektu – dodano nowy art. 3 Ustawy nowelizującej dotyczący uprawnienia pracowników Biura Trybunału zatrudnionych na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału do przystąpienia do egzaminu sędziowskiego. Na etapie procesu legislacyjnego po I czytaniu, zrezygnowano z *vacatio legis* Ustawy, pomimo iż projekt przewidywał, iż ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Tak istotna ingerencja w treść projektu ustawy na etapie procesu ustawodawczej narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji) oraz zasadę uchwalenia ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji). Stanowiąca element demokratycznego państwa prawa zasada przyzwoitej legislacji wymaga od prawodawcy podporządkowania się normom regulującym tok procesu legislacyjnego. Wprowadzenie do Ustawy nowelizującej całkowicie nowych, nieprzewidzianych przez projektodawcę, niemieszczących się w zakresie treściowym projektu regulacji, dopiero po odbyciu I lub II czytania projektu w Sejmie, bez przeprowadzenia jakichkolwiek konsultacji społecznych i międzyresortowych, a także bez dokonania oceny skutków tych regulacji, stanowi o rażącej wadliwości procesu ustawodawczego.

Konstytucja wprowadza dwie podstawowe dla prawidłowego trybu legislacyjnego zasady: zasadę inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji) oraz zasadę uchwalenia ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji). W przedmiotowym przypadku rażąco naruszono obie te zasady. Uchwalenie przez Sejm poprawek, tak istotnie odbiegającej od zakresu treściowego projektu wniesionego w ramach inicjatywy ustawodawczej, po ich rozpatrzeniu w dwóch czytaniach, a w niektórych przypadkach (np. co do art. 3 Ustawy nowelizującej) w jednym – trzecim – czytaniu, przeczy zarówno zasadzie wskazanej w art. 118 Konstytucji, jak i zasadzie z art. 119 Konstytucji.

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji, inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów. Projekt Ustawy nowelizującej został złożony do łaski marszałkowskiej w wykonaniu prawa inicjatywy ustawodawczej przysługującej posłom.

Przepis art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji zastrzega, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach, zaś prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów. W toku procesu

legislacyjnego skorzystano z prawa wnoszenia poprawek i wprowadzono kilkanaście poprawek. Ustawa w brzmieniu zmienionym poprawkami została uchwalona przez Sejm po ich rozpatrzeniu podczas II lub III czytania projektu. Wprowadzone poprawki zadecydowały o treściowej zmianie projektu. Niewątpliwie, treściowy zakres uchwalonej Ustawy nowelizującej znacznie odbiega od projektowanej regulacji. Przede wszystkim dotyczy to dodania – na etapie II i III czytania – regulacji wprowadzających zmiany w zakresie kompetencji do decydowania o wygaśnięciu mandatu sędziego Trybunału oraz decydowania o złożeniu sędziego z urzędu, wnioskowania o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego konstytucyjnego, drastycznego wydłużenia czasu procedowania Trybunału, na skutek zadecydowania o rozpoznawaniu przez Trybunał spraw w kolejności wpływu i nie wcześniej niż po upływie 3 do 6 miesięcy, a ponadto uchylecia kilkudziesięciu przepisów Ustawy o TK, w tym całego rozdziału 10.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, poprawka powinna mieć postać „propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi” (wyrok TK z 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK A 2009 Nr 4, poz. 49; por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK A 2004 Nr 3, poz. 21). Poprawka zawsze powinna mieć związek z treścią pierwotnego przepisu projektu, przy czym zdaniem Trybunału, „więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu.” W analizowanym przypadku, oczywistym jest, że wprowadzone na etapie II i III czytania poprawki mają jedynie formalny związek z projektowaną regulacją, nie mają przy tym żadnego związku merytorycznego. Dokonane zmiany projektu Ustawy nowelizującej pozostają w pośrednim związku merytorycznym z założeniami nowelizacji w takim tylko zakresie, w jakim odnoszą się generalnie do organizacji i trybu działania Trybunału.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 kwietnia 2009 r. (sygn. P 11/08, OTK A 2009 Nr 4, poz. 49), „Art. 119 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie w trzech czytaniach. (...) Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości rozwiązań przyjmowanych w toku prac ustawodawczych (por. wyrok TK o sygn. K 37/03).” W przedmiotowym przypadku

cel trzech czytań Ustawy nie został zrealizowany, skoro poprawki do niej zostały wprowadzone zupełnie mechanicznie, tj. bez dokonania analizy jej rzeczywistych skutków, oraz uchwalone przez Sejm w ciągu kilku godzin (II i III czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu tego samego dnia, tj. 22 grudnia 2015 r.).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pojęciom użytym przez ustrojodawcę w Konstytucji nie wolno automatycznie przypisywać takiego znaczenia, jakie mają one w aktach normatywnych niższej rangi (np. w regulaminie Sejmu). Zasada autonomii regulaminowej Sejmu wynikająca z art. 112 Konstytucji nie oznacza, że organ ten posiada prawo do legalnej wykładni użytych w Konstytucji pojęć z zakresu prawa parlamentarnego. Obowiązuje ona tylko poza zakresem regulowanym bezpośrednio przez Konstytucję, zaś to do Trybunału Konstytucyjnego należy ostateczna i wiążąca interpretacja przepisów konstytucyjnych, która dokonywana jest w ramach procesu kontroli konstytucyjności prawa (*Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału, Warszawa 2014, s. 239).

Interpretując zasadę trzech czytań, Trybunał podkreślił, że poprawki zgłoszone do ustawy, zawsze muszą mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Jeżeli zaś tak nie jest, to poprawki wykraczające poza ramy dopuszczalnej poprawki powinny przebyć wszystkie trzy etapy procesu legislacyjnego. Należy podkreślić, iż warunki dopuszczalności wnoszenia poprawek mają w pełni zastosowanie do trybu uchwalenia ustawy nowelizującej inną ustawę – zakres dopuszczalnych poprawek wyznacza wówczas projekt nowelizacji, a nie ramy przedmiotowe ustawy nowelizowanej (*Proces prawotwórczy...*, s. 238).

„Wyjście poza określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu” (wyrok TK z 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK A 2009 Nr 4, poz. 49; por. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124). Omawiane rozwiązanie, zagwarantowane w art. 119 ust. 1 Konstytucji – ma eliminować niedopracowanie

i „przypadkowość” wprowadzonych regulacji, a co za tym idzie służyć szeroko pojętej zasadzie demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

Zdecydowanie uznać należy, że w toku prac nad Ustawą nowelizującą niedochowano podstawowych zasad procesu legislacyjnego. Brak staranności ustawodawcy, instrumentalne działania, brak poszanowania gwarancji konstytucyjnych, w toku procesu legislacyjnego dotyczącego uchwalenia Ustawy, narusza art. 2, art. 118 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji. Ustawa nowelizująca została uchwalona w dwóch czytaniach. Konstytucja wymaga zaś przeprowadzenia trzech czytań.

#### • **Podsumowanie**

**Podsumowując, liczba naruszeń regulacji dotyczących trybu legislacyjnego w toku prac nad Ustawą nowelizującą decyduje o niekonstytucyjności Ustawy w całości. Ustawa nowelizująca z powodu tych naruszeń jest niezgodna z art. 2, art. 7, art. 118 i art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wejście w życie Ustawy w dniu 23 grudnia 2015 r., po kilkudziesięciu godzinach prac ustawodawczych nad jej kształtem, jest zaskoczeniem dla obywateli oraz ma stanowić swego rodzaju pułapkę dla samego Trybunału Konstytucyjnego. Niewątpliwym celem działania Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość jest obezwładnienie Trybunału, który nie będzie zdolny orzec nawet o konstytucyjności przedmiotowej Ustawy. Klub posiadając większość parlamentarną stracił jednak z pola widzenia, że sędziowie konstytucyjni podlegają tylko Konstytucji (art. 195 ust. 1 Konstytucji).**

#### Załączniki:

- lista grupy posłów będących Wnioskodawcą,
- 5 odpisów niniejszego wniosku wraz z załącznikami