

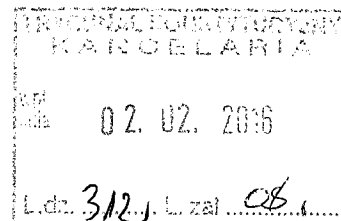


NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, 2 lutego 2016 roku

NRA.52-2.1.2016



Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Od:
Naczelnej Rady Adwokackiej
w Warszawie
ul. Świętojerska 16
00-202 Warszawa

sygn. akt: K 47/15

Opinia *amicus curiae*

Naczelnej Rady Adwokackiej

**w sprawie wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego z dnia 29 grudnia 2015 r.,
wniosku Grupy posłów na Sejm RP z dnia 29 grudnia 2015 r.,
wniosku Grupy posłów na Sejm RP z dnia 31 grudnia 2015 r.,
wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 stycznia 2016 r. oraz
wniosku Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 stycznia 2016 r.**

**o zbadanie zgodności ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale
Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) z Konstytucją RP**

1. W dniu 29 grudnia 2016 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego (dalej: „**I Prezes SN**”) skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 1, art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 80 ust. 2, art. 87 ust. 2, art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: „**ustawa o TK**”) w brzmieniu nadanym

przez art. 1 pkt 3, 9, 10, 12, 14, ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: „**ustawa nowelizująca**”) oraz art. 2 tej ustawy 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 uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy, 2) art. 28 a, art. 31 a, art. 36 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5, 7, 8 ustawy nowelizującej z art. 10 ust. 1, 173 i 195 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP; 3) art. 8 pkt 4, art. 28 a, art. 31 a, art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2, 5, 7, 8, ustawy nowelizującej z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP; oraz art. 5 ustawy o nowelizującej z art. 2 w związku z art. 8 i z art. 188 Konstytucji RP. Wniosek I Prezes Sądu Najwyższego został zarejestrowany pod sygn. akt K 47/15.

2. Wnioskiem z dnia 29 grudnia 2015 r. skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Grupa posłów na Sejm RP VIII kadencji wniosła o stwierdzenie, że ustawa nowelizująca jest w całości niezgodna z art. 2, art. 7, art. 118, art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, a nadto z art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: „**Konwencja**”). Wniosek Grupy posłów na Sejm RP VIII kadencji został zarejestrowany pod sygn. akt K 48/15.
3. W dniu 31 grudnia 2015 r. kolejna Grupa posłów na Sejm RP VIII kadencji zwróciła się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że ustawa nowelizująca jest w całości niezgodna ze standardami demokratycznego państwa prawnego wynikającymi z art. 2 w związku z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1, oraz z art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP – zarówno ze względu na wadliwy tryb jej przyjęcia, jak i ze względu na wprowadzane zasady funkcjonowania konstytucyjnego organu władzy publicznej prowadzące do jego dysfunkcjonalności i braku możliwości rzetelnego wykonywania kompetencji określonych w Konstytucji RP. Alternatywnie, ww. Grupa posłów na Sejm RP VIII kadencji wniosła o stwierdzenie, że: 1) art. 8 pkt 4 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej oraz art. 36 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej są niezgodne z art. 2 i z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP; 2) art. 10 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 195 ust. 1 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych; 3) art. 28a ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10, a także z art. 195 ust. 1

Konstytucji RP; 4) art. 31a ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej, art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej oraz art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej – są niezgodne z art. 2, art. 180 ust. 1 i 2, art. 173 w związku z art. 10, z art. 195 ust. 1, z art. 197 w związku z art. 112, a także z art. 78 Konstytucji RP; 5) przepis art. 44 ust. 1 i 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych; 6) art. 80 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP; 7) art. 87 ust. 2 i 2a ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej są niezgodne z art. 2, art. 45, z art. 173 w związku z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a w zakresie, w jakim obejmuje wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – także z art. 224 ust. 2 Konstytucji RP; 8) art. 99 ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, z art. 190 ust. 5, z art. 173 w związku z art. 10 oraz z wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadą sprawności działania instytucji publicznych; 9) art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim: a) uchyla art. 19 i art. 20 ustawy o TK jest niezgodny z art. 197 w związku z art. 112 Konstytucji RP oraz z art. 173 w związku z art. 10; b) uchyla art. 28 ust. 2 ustawy o TK jest niezgodny z art. 195 ust. 1 oraz z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP; 10) art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 173 w związku z 10, a także z art. 45 Konstytucji RP; 11) art. 3 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP; zaś 13) art. 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP i wywodzoną z niego zasadą odpowiedniej vacatio legis. Wniosek drugiej Grupy posłów na Sejm RP VIII kadencji został zarejestrowany pod sygn. akt K 1/16.

4. Wnioskiem z dnia 8 stycznia 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: „**RPO**”) wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że 1) ustawa nowelizująca jest niezgodna z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, 2) art. 1 pkt 2, pkt 7 i 8 ustawy nowelizującej są niezgodne z art. 173 w związku z art. 10, z art. 180 ust. 2 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, 3) art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą

z art. 2 Konstytucji RP, 4) art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny art. 173 w związku z art. 10 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, 5) art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1, art. 122 ust. 3 zdanie 1 i art. 188 Konstytucji RP, a także z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: „KPP”), 6) art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 KPP, 7) art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 KPP, 8) art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 122 ust. 3, art. 133 ust. 2, art. 189 i art. 190 ust. 5 Konstytucji RP, 9) art. 1 pkt 16 nowelizującej w zakresie, w jakim uchyla art. 19 i art. 20 ustawy o TK jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji RP, 10) art. 2 ustawy nowelizującej jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 47 KPP, 11) art. 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z zasadą pewności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, z art. 88 ust. 1 i art. 188 Konstytucji RP. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich został zarejestrowany pod sygn. akt K 2/16.

5. W dniu 15 stycznia 2016 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego zwróciła się także Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: „KRS”), wnosząc o stwierdzenie, że ustawa nowelizująca jest w całości niezgodna z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 118, art. 119 ust. 1 oraz art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, z uwagi na to, że: a) wprowadzone przez tę ustawę rozwiązania prawne uniemożliwiają Trybunałowi Konstytucyjnemu funkcjonowanie w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz stanowią przeszkodę do dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny sprawnej i rzetelnej kontroli aktów normatywnych w zakresie ich zgodności z Konstytucją, doprowadzając do paraliżu Trybunału Konstytucyjnego, b) proces uchwalania ustawy był wadliwy, ponieważ Sejm - pomimo, że ustawa ma charakter ustrojowy - przyjął z własnej inicjatywy pilny tryb procedowania nad ustawą, a ponadto naruszona została konstytucyjna zasada rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach z uwagi na to, że podczas drugiego czytania Sejm na wniosek Komisji Ustawodawczej przyjął poprawki, które diametralnie zmieniły treść projektu w porównaniu z projektem procedowanym podczas pierwszego czytania, zaś poprawki w zakresie w jakim dotyczyły postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz zasad usuwania ich z urzędu, nie były w ogóle związane z projektem procedowanym podczas pierwszego czytania w Sejmie, 2) art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 131 ust. 1 oraz art. 197 Konstytucji RP, przez to, że uchylił rozdział 10 ustawy o TK normujący postępowanie w

sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przy jednoczesnym braku innych przepisów rangi ustawowej regulujących przedmiotową materię, pomimo że Konstytucja w art. 197 wprowadza wymóg ustawowego uregulowania organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem, 3) art. 5 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 Konwencji oraz art. 188 Konstytucji RP, przez to, że ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, bez wyznaczenia odpowiedniego okresu *vacatio legis*, co skutkuje tym, że: a) uczestnicy postępowań wszczętych przed Trybunałem Konstytucyjnym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej zostali pozbawieni możliwości zapoznania się z wprowadzonymi zmianami, pomimo że zmiany dotyczą bezpośrednio ich interesów prawnych (m.in. konieczność zmiany wyznaczonych terminów rozpraw oraz składów orzekających), podważając tym samym zaufanie obywateli do państwa i jego organów, b) Trybunał Konstytucyjny został pozbawiony możliwości przygotowania się od strony organizacyjnej do standardów i wymogów wprowadzonych ustawą nowelizacyjną, w szczególności nie było możliwe ułożenie z wyprzedzeniem nowego kalendarza rozpraw i posiedzeń przewidującego rozpoznawanie spraw w kolejności wpływu oraz zawiadomienie uczestników postępowania o odwołanych terminach rozpraw, a także wyznaczenie na nowo składów orzeczniczych zgodnych z wprowadzonymi regulacjami prawnymi, co może skutkować paraliżem Trybunału, przerwą w wykonywaniu przez Trybunał zadań określonych w Konstytucji oraz może doprowadzić do przewlekłości postępowań, c) Trybunał Konstytucyjny został pozbawiony możliwości zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy nowelizacyjnej przed ich wejściem w życie, 4) art. 8 pkt 4 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 4, art. 36 ust. 2 oraz art. 31a ust. 1, 2 i 3 o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2, 7 i 8 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim pozbawiają Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz przekazują Sejmowi (organowi władzy ustawodawczej) uprawnienie do złożenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z urzędu, skutkujące wygaśnięciem mandatu, zaś Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem w sprawie złożenia sędziego z urzędu są niezgodne art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173, art. 194 ust. 1, art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez to, że naruszają zasadę trójpodziału władz oraz wprowadzają możliwość przenikania władzy ustawodawczej we władzę sądowniczą, co skutkuje naruszeniem niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłości jego sędziów, 5) art. 28a ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim przewiduje możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału Konstytucyjnego na

wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministra Sprawiedliwości jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 173, art. 195 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ponieważ narusza zasadę trójpodziału władz oraz wprowadza możliwość przenikania władzy wykonawczej we władzę sądowniczą, co skutkuje naruszeniem niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłości jego sędziów, 6) art. 44 ust. 3 w związku z art. 99 ust. 1 o TK w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 i 14 ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 6 Konwencji, art. 190 ust. 5 oraz art. 197 Konstytucji RP, przez to, że wprowadzają kwalifikowaną większość 2/3 głosów przy udziale co najmniej 13 sędziów wymaganą do wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, pomimo że Konstytucja w art. 190 ust. 5 stanowi, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają „zwykłą” a nie „kwalifikowaną” większością głosów. Wniosek KRS został zarejestrowany pod sygn. akt K 4/16.

6. Zarządzeniami z dnia 29 grudnia 2015 r., 7 stycznia 2016 r., 8 stycznia 2016 r. oraz 15 stycznia 2016 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego połączył sprawy z wniosku I Prezes SN, dwóch wniosków Grup posłów na Sejm RP VIII kadencji, wniosku RPO i wniosku KRS do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt K 47/15. Postanowieniem z dnia 14 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny postanowił rozpoznać ww. wnioski na rozprawie.
7. Pismem z 14 stycznia 2016 r. Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wyrażenie zgody na przedstawienie przez Naczelną Radę Adwokacką (dalej: „NRA”) opinii *amicus curiae* w sprawie wniosków połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt K 47/15 wskazując, że będąca przedmiotem wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego problematyka rodzi uzasadnione wątpliwości konstytucyjne, a wskazane we wnioskach wzorce kontroli konstytucyjnej, odnoszące się także do zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady trójpodziału i równowagi władz, odrębności i niezależności władzy sądowniczej oraz niezawisłości sędziów konstytucyjnych oraz prawa do sądu z oczywistych względów dotyczą obszarów, pozostających w nieustannym zainteresowaniu Naczelnej Rady Adwokackiej. Pismami z dnia 20 i 28 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził zgodę na złożenie przez NRA opinii *amicus curiae* w niniejszej sprawie.
8. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. 2015, poz. 615) Adwokatura, którą stanowi ogół adwokatów i aplikantów adwokackich, powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. Realizując ustawowe uprawnienia i zadania Adwokatury, NRA podejmuje działania na rzecz ochrony praw i wolności

człowieka, identyfikując naruszenia praw człowieka we współczesnym życiu społecznym, a także wskazując środki usunięcia tych naruszeń oraz ich zapobiegania na przyszłość.

9. Mając na uwadze ustawowe zadania i uprawnienia Adwokatury, NRA pragnie przedstawić swoje stanowisko w niniejszej sprawie z perspektywy konieczności zagwarantowania ochrony praw i wolności obywatela, do której to ochrony jest powołana. Uwagi zaprezentowane w niniejszej opinii nie mają na celu powtarzania obszernej argumentacji przedstawionej przez Wnioskodawców Trybunałowi Konstytucyjnemu, lecz przedstawienie stanowiska Adwokatury koncentrującego się wokół zasadniczych kwestii będących przedmiotem analizy w niniejszej sprawie.
10. W ocenie NRA, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, w istocie odnosić się będzie do kwestii ochrony gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (a nadto gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji, art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: „**MPPOiP**”) oraz art. 47 KPP) prawa do sądu, a w konsekwencji ochrony wszystkich konstytucyjnych praw i wolności jednostki, której służą skargi konstytucyjne oraz pytania prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy powszechne, sądy administracyjne i Sąd Najwyższy, rozpatrujące sprawy obywateli.
11. Zdaniem NRA, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest konieczne w celu usunięcia wątpliwości dotyczących ustawy normującej postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, co jest niezbędne w celu zapewnienia Skarżącym i innym uczestnikom postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym pewności co do zasad postępowania obowiązujących w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz zgodności rozwiązań legislacyjnych przyjętych przez ustawodawcę z Konstytucją RP, a mających wpływ na realizację prawa do sądu w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, także w aspekcie prawa do rozstrzygnięcia sprawy i rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.
12. Dodatkowo, NRA pragnie zaprezentować swoje stanowisko także odnośnie do formalnoprawnych podstaw, w oparciu o które Trybunał Konstytucyjny winien procedować rozpoznając wnioski złożone w niniejszym postępowaniu, a nadto możliwości pominięcia, przy rozpoznawaniu wniosków I Prezes SN, wniosków Grup posłów na Sejm RP VIII, wniosku RPO i wniosku KRS przepisów ustawy nowelizującej.

Stanowisko NRA w przedmiocie dopuszczalności pominięcia przepisów ustawy nowelizującej przy badaniu jej konstytucyjności

13. W pierwszej kolejności, NRA pragnie ustosunkować się do zasadniczego problemu w kontekście niniejszej sprawy, to jest dopuszczalności pominięcia przepisów ustawy nowelizującej przy badaniu jej konstytucyjności. W trakcie trzydziestu lat swojego istnienia Trybunał Konstytucyjny nie zetknął się ani razu z podobnym problemem. W ocenie NRA, rozstrzygając te kwestię należy mieć na uwadze pięć czynników odnoszących się do stanu prawnego ukształtowanego przez ustawę nowelizującą oraz poprzednie działania władzy ustawodawczej i wykonawczej, mające wpływ na działanie Trybunału Konstytucyjnego.
14. Po pierwsze, obecnie Trybunał Konstytucyjny liczy dwunastu sędziów uprawnionych do orzekania. Jest to konsekwencją zaniechania Prezydenta RP, który z naruszeniem przepisów ustawy o TK nie odebrał do dnia złożenia niniejszej opinii *amicus curiae* ślubowania od trzech prawidłowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm RP VII kadencji. W wyroku z 3 grudnia 2015 r. wydanym w sprawie pod sygn. akt K 34/15 Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przesądził, że „*art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, 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*”. Po drugie, ustawa nowelizująca wprowadziła, jako zasadę, orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, przy czym przez pełny skład należy rozumieć co najmniej trzynastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego (*vide* art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą). Po trzecie, zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego, a art. 87 ust. 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą przewiduje, że rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie - po upływie 6 miesięcy. Przepisy przejściowe przewidziane w art. 2 ustawy nowelizującej stanowią, że opisane wyżej zasady mają zastosowanie także w postępowaniach wszczętych, lecz niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Po czwarte, w sprawach, w których Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie, wymagana jest większość kwalifikowana dwóch trzecich głosów, mimo że Konstytucja RP w art. 190 ust. 2 wyraźnie określa, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

zapadają większością głosów, bez wskazania, że może chodzić tu o większość inną niż zwykła. Po piąte, art. 5 ustawy nowelizującej spowodował, że ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, bez zachowania wymaganego przez art. 2 Konstytucji RP odpowiedniego okresu *vacatio legis*.

15. Łączny skutek opisanych wyżej czynników jest taki, że Trybunał Konstytucyjny nie tylko nie może zbadać w trybie przewidzianym przez ustawę nowelizującą jej postanowień, ale ponadto w ogóle nie jest w stanie wykonywać większości swoich konstytucyjnych obowiązków. Taka sytuacja nie może być zaakceptowana w świetle konstytucyjnych zasad praworządności, podziału władzy, niezależności sądownictwa, demokratycznego państwa prawnego oraz prawa do sądu.
16. Wszyscy Wnioskodawcy dostrzegli problem związany ze stanem prawnym ukształtowanym na podstawie ustawy nowelizującej, która rozpoczęła swoje obowiązywanie w dniu jej opublikowania w Dzienniku Ustaw RP. I Prezes SN wniosła o to, aby Trybunał Konstytucyjny, działając na podstawie art. 8 ust. 2 i 188 Konstytucji RP, wydał orzeczenie w przedmiocie wniosku na podstawie przepisów ustawy o TK w brzmieniu ustawy o TK sprzed nowelizacji dokonanej zaskarżoną ustawą nowelizującą. W uzasadnieniu wniosku I Prezes SN stwierdziła, że *„skoro ustawodawca pozbawia Trybunał Konstytucyjny zdolności orzekania o konkretnej ustawie, a mianowicie o ustawie zmieniającej zasadniczo sposób funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, to tego rodzaju działanie nie może korzystać z ochrony w demokratycznym państwie prawnym, ponieważ jest obejściem art. 188 Konstytucji. Ustawa nowelizująca nie może zatem korzystać z domniemania zgodności z Konstytucją od momentu jej ogłoszenia w organie publikacyjnym, gdyż inaczej obejście Konstytucji byłoby akceptowane w porządku prawnym. W tej sytuacji, skoro przepisy Konstytucji zgodnie z jej art. 8 ust. 2, stosuje się bezpośrednio, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 188 Konstytucji może ustalić własną kompetencję do orzekania w przedmiocie ustawy nowelizującej nie na podstawie przepisów tej ustawy, lecz na podstawie przepisów dotychczasowych, niezależnie od tego, że stosowanie przepisów dotychczasowych ustawa nowelizująca wyłącza. Środkiem pozwalającym zapobiec rażącemu naruszeniu art. 8 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP jest rozpoznanie niniejszego wniosku na podstawie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym według stanu sprzed zmiany przewidzianej w ustawie nowelizującej. Należy uznać za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego dostosowanie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego do reguł przewidzianych w ustawie, której zgodności z Konstytucją RP Trybunał nie może ocenić zanim ustawa ta wejdzie w życie”*.

17. Grupa posłów na Sejm RP VIII kadencji – Wnioskodawca w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt K 48/15 – zwróciła się 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”. Dodatkowo wskazano, że „skoro zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie konstytucyjni podlegają tylko Konstytucji, to nie mogą jednocześnie traktować *per non est* wyrażnej 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”.
18. Podobne stanowisko zajęła także Grupa posłów na Sejm RP VIII kadencji – Wnioskodawca w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt K 1/16 – wskazując: „Wnioskodawca wnosi ponadto, aby Trybunał Konstytucyjny - działając na podstawie art. 188 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP- rozpoznał niniejszy wniosek w oparciu o bezpośrednio stosowane przepisy Konstytucji RP oraz ustawę o TK w brzmieniu sprzed wejścia w życie Nowelizacji. Tym samym, by Trybunał Konstytucyjny przy orzekaniu nie stosował przepisów Nowelizacji. Niniejszy wniosek Wnioskodawca uzasadnia tym, że przepisy Nowelizacji są przedmiotem kontroli konstytucyjności, więc ich uwzględnienie przy wyrokowaniu, a następnie stwierdzenie niekonstytucyjności, prowadziłoby do wydania orzeczenia na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. Istnieje ponadto wysokie ryzyko, że Trybunał Konstytucyjny działający na podstawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym Nowelizacją utraci możliwość rzetelnego realizowania jego kompetencji określonych w art. 79, art. 188 pkt 1 - 4 oraz art. 193 Konstytucji RP”.

19. Tożsamej treści żądanie odnośnie do zbadania ustawy nowelizującej z pominięciem jej przepisów złożyła w swoim wniosku KRS, będąca Wnioskodawcą w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt K 4/16. Z kolei RPO, we wniosku zarejestrowanym pod sygn. akt K 2/16 zauważył, że „*wejście w życie bez wymaganego okresu dostosowawczego - jak wykazano powyżej - niekonstytucyjnej ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powoduje, że Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać na jej podstawie. Każde orzeczenie wydane na podstawie znowelizowanych przepisów prowadziłoby bowiem do naruszenia Konstytucji*”. RPO uważa, że „*ustawa korzysta z domniemania konstytucyjności, jednak w momencie jej zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, to domniemanie w zakresie sprawowania urzędu przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie ma zastosowania do sędziów Trybunału. Sędziowie ci w zakresie orzekania podlegają bowiem z mocy art. 195 ust. 1 Konstytucji RP "tylko Konstytucji". Oznacza to, że sędzia Trybunału Konstytucyjnego kontrolując zgodność ustawy z Konstytucją zobowiązany jest stosować Konstytucję bezpośrednio (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). W przypadku ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wcale nie oznacza to potrzeby odmowy zastosowania całej ustawy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wystarczy w tej sprawie odmowa zastosowania art. 5 tej ustawy, który stanowi, że ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Przepis ten, (...), już na pierwszy "rzut oka", bez potrzeby dogłębnej analizy prawnej, jest przepisem niekonstytucyjnym. Został on ponadto wprowadzony do obrotu prawnego w celu uniemożliwienia Trybunałowi Konstytucyjnemu zbadania zgodności z Konstytucją poszczególnych rozwiązań zawartych w ustawie nowelizującej. Odmowa na podstawie art. 195 ust. 1 Konstytucji RP zastosowania art. 5 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym otwiera zaś drogę do zbadania zgodności całej tej ustawy z Konstytucją na podstawie dotychczasowych przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*”.

20. NRA w pełni podziela stanowisko Wnioskodawców o konieczności zbadania konstytucyjności ustawy nowelizującej z pominięciem jej przepisów, a zwłaszcza – jak trafnie wskazuje RPO – z pominięciem jej art. 5, który przez niekonstytucyjną regulację chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej, miał za zadanie spowodować jeden tylko skutek prawny: pozbawić Trybunał Konstytucyjny możliwości zbadania nowelizacji dokonanej mocą ustawy z 22 grudnia 2015 r. Ze względu na to, że proponowane rozwiązanie uniemożliwia pełnienie funkcji przez konstytucyjny organ władzy sądowniczej, NRA podziela argumentację Wnioskodawców odnośnie do wykładni art. 8 ust. 2 w zw. z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP. **Norma wyprowadzona z tych przepisów uprawnia Trybunał Konstytucyjny do orzekania wprost na podstawie przepisów Konstytucji RP, z pominięciem przepisów ustawy nowelizującej.**

21. Niezależnie od powyższego, NRA pragnie wskazać także na inny, konstytucyjnie uwarunkowany powód do pominięcia przez Trybunał Konstytucyjny przepisów ustawy nowelizującej przy rozpoznaniu sprawy K 47/15 zastrzegając jednocześnie, że powód ten nie jest sprzeczny z argumentacją opartą o treść art. 8 oraz art. 195 Konstytucji RP.
22. Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji RP stanowi natomiast, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (dalej: „**umowa międzynarodowa**”) ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Określona w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP konstrukcja „pierwszeństwa” umowy międzynarodowej przed ustawą ma doniosłe konsekwencje praktyczne, które można ująć w następujący sposób.
23. Po pierwsze, skutek „pierwszeństwa” umowy międzynarodowej przed ustawą jest konstrukcyjnie odmienny od regulacji zawartej w art. 188 pkt 2 Konstytucji RP. Ten ostatni przepis przewiduje kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności ustawy z ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Tryb przewidziany w art. 188 pkt 2 Konstytucji RP ma jednak zastosowanie wtedy, gdy wnioskodawca lub sąd występujący z pytaniem prawnym zakwestionuje zgodność prawa wewnętrznego z umową międzynarodową, wskazując przepis lub przepisy tej ostatniej jako wzorzec kontroli. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny bada zgodność ustawy z umową międzynarodową w taki sam sposób, w jaki bada zgodność ustawy z Konstytucją RP.
24. Po drugie, wynikający z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP skutek „pierwszeństwa” umowy międzynarodowej pozwala natomiast – bez formalnego eliminowania sprzecznej z umową międzynarodową ustawy z porządku prawnego – na pominięcie normy ustawowej w procesie stosowania prawa. Inaczej rzecz ujmując, „pierwszeństwo” umowy międzynarodowej oznacza, że każdy organ władzy publicznej (a zatem także Trybunał Konstytucyjny), ma prawo i obowiązek odmowy zastosowania przepisu ustawy w toku rozpoznawanej sprawy, jeżeli porównanie przepisu ustawy z przepisem umowy międzynarodowej ujawni nieusuwalną sprzeczność (por. przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 września 2011 roku, sygn. akt I SA/Gl 760/11). Pominięcie to może mieć miejsce zarówno w orzeczeniu kończącym postępowanie, to jest gdy organ lub sąd wydaje merytoryczne rozstrzygnięcie na podstawie normy traktatowej, z pominięciem prawa krajowego, jak i w toku postępowania i przed

wyrokowaniem, gdy stwierdzona sprzeczność między ustawą a umową międzynarodową stoi na przeszkodzie procedowaniu.

25. Po trzecie, z dobrodziejstwa „pierwszeństwa” mogą skorzystać jedynie normy traktatowe (pominąć należy w tym miejscu regulację wynikającą z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP). Konstytucja RP nie przewiduje natomiast analogicznego skutku „pierwszeństwa” przepisów Konstytucji RP w przypadku kolizji normy ustawowej z ustawą zasadniczą.
26. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W postanowieniu pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r. (sygn. akt P 37/05, OTK-A 2006/11/177), Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP wpisany został podstawowy mechanizm usuwania ewentualnych kolizji z normami prawa wewnętrznego. Sytuując umowy międzynarodowe w pozycji hierarchicznej nadrzędności w stosunku do ustaw, ustrojodawca stworzył wprawdzie również pole do kontroli legalności przepisów ustaw z punktu widzenia ich zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji RP), ale zasadniczo należy przyznać preferencję usuwaniu kolizji norm krajowych i międzynarodowych na poziomie stosowania prawa, który to mechanizm jest bardziej operatywny i elastyczniejszy niż formalna kontrola legalności sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny.
27. Zastosowanie w niniejszej sprawie opisanej koncepcji odwołującej się do konstrukcji „pierwszeństwa” umowy międzynarodowej przed ustawą wymaga dwóch uwag uzupełniających. Po pierwsze, bezprzedmiotowa staje się argumentacja wychodząca z założenia, że nie jest możliwa odmowa zastosowania przepisów ustawy przed formalnym przełamaniem domniemania ich konstytucyjności. Po drugie, wykorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny koncepcji „pierwszeństwa” na etapie rozpoznawania sprawy, a przed wyrokowaniem, nie oznacza orzeczenia ponad zakres zaskarżenia określony we wnioskach, zgodnie z zasadą skargowości. NRA, mając na celu przedstawienie własnego stanowiska w sprawie, służąc Trybunałowi Konstytucyjnemu pomocą przy wszechstronnym zbadaniu sprawy, poddaje pod rozagę także możliwość wykorzystania norm dotyczących umów międzynarodowych wyłącznie jako narzędzia prawnego, dzięki któremu Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność ustawy nowelizującej z Konstytucją RP, uprawniony będzie do pominięcia w toku procedowania tych przepisów ustawy nowelizującej, które uniemożliwiają mu: wyznaczenie składu orzekającego złożonego z dwunastu sędziów, podjęcia decyzji o skierowaniu sprawy na rozprawę z pominięciem trybu określonego w art.

80 ust. 2 ustawy o TK oraz warunku kwalifikowanej większości głosów do wydania wyroku, przewidzianego w art. 99 ust. 1 ustawy o TK.

Stanowisko NRA w przedmiocie zgodności przepisów ustawy nowelizującej z Konstytucją RP

28. Odnosząc się podniesionych przez Wnioskodawców zarzutów dotyczących niezgodności ustawy nowelizującej z przepisami Konstytucji RP, NRA pragnie w pierwszej kolejności wskazać, w ślad za wnioskiem I Prezes SN, wnioskami Grup posłów na Sejm RP VIII kadencji oraz wnioskami RPO i KRS, że ustawa nowelizująca, już ze względu na tryb jej uchwalenia, jest w całości niezgodna co najmniej z zasadą demokratycznego państwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, zasadą trójpodziału władzy wynikającą z art. 10 Konstytucji RP oraz zasadą rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach, wynikającą z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.
29. Prace nad ustawą nowelizacyjną były prowadzone w niezwykle pośpieszny sposób, opisany szczegółowo przez Wnioskodawców w niniejszej sprawie. Zarówno tempo procedowania nad projektem ustawy, jak i pory, w których toczyły się prace legislacyjne nad projektem, jak i sposób prowadzenia debaty parlamentarnej nad projektem (zarówno w Komisjach – ze szczególnym uwzględnieniem reasumpcji głosowania w przedmiocie przerwy w posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, jak i na posiedzeniach plenarnych) budzą bardzo poważne wątpliwości pod względem poszanowania podstawowych standardów demokratycznych, właściwych nowoczesnym, europejskim państwom. Jeszcze na etapie prac parlamentarnych, w piśmie z dnia 22 grudnia 2015 r., NRA wezwała Marszałka Sejmu RP do wstrzymania procedowania projektu ustawy w II i III czytaniach oraz przeprowadzenia głosowania nad projektem ustawy nowelizującej, w celu zagwarantowania uprawnionym do tego podmiotom – KRS i Sądowi Najwyższemu, a także przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego, przedstawienia stanowiska do projektu ustawy i przyjętych dzień wcześniej (tj. 21 grudnia 2015 r.) poprawek, które w znaczący sposób wykroczyły poza zakres pierwotnego uregulowania projektu i rodziły, ze względu na swą treść, bardzo poważne wątpliwości konstytucyjne¹. Dalszy przebieg prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą ujawnił, że uprawnione podmioty w istocie pozbawione zostały możliwości przedstawienia merytorycznego stanowiska w sprawie ze względu na zgłoszone poprawki do projektu, zaś

¹ Opinia NRA z dnia 22 grudnia 2015 r. jest dostępna pod adresem: <http://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/opinia-nra-nt-poprawek-do-nowelizacji-ustawy-o-tk/>

parlamentarzyści pozbawieni zostali możliwości przeprowadzenia efektywnej i merytorycznej debaty nad projektem ustawy.

30. Biorąc pod uwagę zakres zmian wprowadzonych 19 poprawkami zgłoszonymi do projektu ustawy w dniu 21 grudnia 2015 r., a w szczególności przez poprawki nr 2, 5, 6 i 7, odnoszące się do art. 1 pkt 2, pkt 5, pkt 7 i 8 ustawy nowelizującej, oraz porównując uchwalony tekst ustawy z drukiem sejmowym nr 122, NRA zauważa, że zakres tych poprawek był na tyle szeroki, że nie mieścił się w pojęciu „poprawka”, a co za tym idzie nie był poddany trzem czytaniom, wymaganym przez art. 119 ust. 1 Konstytucji RP. Zakres nowości legislacyjnej w zgłoszonych i przyjętych na posiedzeniu sejmowej Komisji Ustawodawczej z dnia 22 grudnia 2015 r. poprawkach do projektu ustawy nowelizującej był tak obszerny, że kwestie nimi objęte powinny stanowić przedmiot odrębnego postępowania i nie powinny zostać były włączone do prac Komisji Ustawodawczej w sposób, jaki miało to miejsce przy procedowaniu ustawy nowelizującej.
31. Ostatecznie, w ocenie NRA nie sposób stwierdzić, by projekt ustawy nowelizującej, procedowany pierwotnie pod numerem druku 122, a następnie pod numerem 144, w ogóle spełniał wymóg poddania projektu ustawy trzem czytaniom w takim rozumieniu, jakie nadał tej normie Trybunał Konstytucyjny. W ocenie NRA przesądza to o niezgodności ustawy nowelizującej z Konstytucją RP ze względu wadliwy tryb jej uchwalenia i niedochowanie standardów stawianych procesowi legislacyjnemu przez przepisy Konstytucji RP. Na marginesie, w ślad za argumentami przedstawionymi przez Wnioskodawców w niniejszej sprawie NRA podkreśla, że projekt ustawy nowelizującej nie został zaopatrzony w odpowiednie, rzetelne uzasadnienie.
32. NRA przypomina, że w myśl dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wysłowiona w art. 119 ust. 1 Konstytucji RP zasada trzech czytań *„nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z ratio legis tego przepisu, którą bez wątpienia było dążenie do dalej idącego sformalizowania procesu ustawodawczego i wyeliminowanie możliwości wprowadzenia w drodze regulaminowej znanego w polskim prawie parlamentarnym mniej skomplikowanego systemu dwóch czytań. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy, że zasada trzech czytań oznacza*

konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od „projektu wyjściowego”, że jest to w istocie inny projekt ustawy.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004, sygn. akt K 37/03).

33. Niezależnie od powyższego, w ślad za argumentacją przedstawioną przez Wnioskodawców w niniejszej sprawie, NRA zwraca także uwagę, że przepisy ustawy nowelizującej, to jest art. 1 pkt 9, zmieniający art. 44 ust. 3 ustawy o TK, art. 1 pkt 10 zmieniający art. 80 ust. 2 ustawy o TK, art. 1 pkt 12 zmieniający art. 87 ust. 2 ustawy o TK, art. 1 pkt 14 zmieniający art. 99 ust. 1 ustawy o TK oraz art. 5 ustawy nowelizującej są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, zasadą trójpodziału władzy wynikającą z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej wynikającej z art. 173 Konstytucji RP, a nade wszystko **zagrożają efektywnej realizacji prawa do sądu**, gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP oraz art. 47 KPP.
34. Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z kolei art. 6 ust. 1 Konwencji przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Tożsamej treści regulację zawiera art. 14 ust. 1 MPPOiP. Szerszą formułę, ponieważ nie ograniczoną jedynie do spraw cywilnych i karnych, zawiera art. 47 KPP, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.
35. W ocenie NRA, przepisy ustawy nowelizującej, to jest art. 1 pkt 9 zmieniający art. 44 ust. 3 ustawy o TK, art. 1 pkt 10 zmieniający art. 80 ust. 2 ustawy o TK, art. 1 pkt 12 zmieniający art. 87 ust. 2 ustawy o TK, art. 1 pkt 14 zmieniający art. 99 ust. 1 ustawy o TK oraz art. 5 ustawy nowelizującej zawierają rozwiązania sprzeczne nie tylko z przepisami Konstytucji

RP, ale również ze wskazanymi wyżej regulacjami międzynarodowymi określającymi komponenty prawa do sądu. W regulacjach międzynarodowych prawo do sądu jest rozumiane podobnie jak ma to miejsce na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, tj. jako prawo dostępu do sądu, jako sprawiedliwość proceduralna i prawo do wykonania wyroku (w sprawach cywilnych), względnie jako prawo dostępu do sądu, jako gwarancje organizacyjne (niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą) oraz gwarancje rzetelnego postępowania w szerszym znaczeniu². Oczywistym elementem prawa do sądu jest prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz prawo do rozpatrzenia sprawy w sensie merytorycznym przez odpowiedni sąd.

36. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: „ETPCz”) wynika, że art. 6 Konwencji znajduje zastosowanie także do sądownictwa konstytucyjnego, jeżeli wynik sprawy może mieć wpływ na prawa cywilne lub zasadność oskarżenia w sprawie karnej (*Ruiz Mateos v. Hiszpania*, wyrok ETPCz z 23 czerwca 1993 roku, skarga nr 12952/87, § 59 wyroku, *Mianowicz v. RFN*, wyrok ETPCz z 18 października 2010 roku, skarga nr 42505/98, § 45 wyroku)³. Co więcej, z uwagi na to, że Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do zadania pytania prejudycjalnego Trybunałowi Sprawiedliwości UE na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustawa nowelizująca spełnia warunek określony w art. 51 KPP, zgodnie z którym *„postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”*⁴. Z powyższego wynika zatem, że art. 47 KPP także może stanowić wzorzec kontroli przy ocenie ustawy nowelizującej, przy czym prawa i wolności gwarantowane przez KPP powinny być rozumiane tak samo jak w przypadku odpowiadających im regulacji Konwencji.

37. **Zdaniem NRA, ustawa nowelizująca narusza prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji, art. 14 ust. 1 MPPOiP oraz art. 47 KPP, ponieważ paraliżując pracę Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwia lub co najmniej w niemożliwym do zaakceptowania stopniu utrudnia obywatelom skorzystanie z ochrony prawnej przed sądem konstytucyjnym.**

² Por. Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 2010, s. 248-249

³ „*La Cour rappelle que d'après sa jurisprudence constante, une procédure relève de l'article 6 § 1 de la Convention, même si elle se déroule devant une juridiction constitutionnelle, si son issue est déterminante pour des droits ou obligations de caractère civil*”.

⁴ Trybunał Konstytucyjny w 2015 roku skorzystał z możliwości przewidzianej przez art. 267 TFUE, kierując do Trybunału Sprawiedliwości UE pytanie prejudycjalne o legalność wtórnego prawa UE (postanowienie TK z 7 lipca 2015 roku w sprawie K 61/13, Z.U. 2015/7A/103).

38. Ustawa nowelizująca, z mocy art. 1 pkt 10, dodała do obowiązującej ustawy o TK art. 80 ust. 2, zgodnie z którym „*terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpatrywane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału*”. Wprowadzony z mocy art. 80 ust. 2 ustawy o TK obowiązek wyznaczania rozpraw w kolejności wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego może uniemożliwić wydanie orzeczenia w sprawie zasługującej na szczególnie pilne rozstrzygnięcie, ze względu na wagę dla interesów obywatela zainteresowanego zbadaniem konstytucyjności zastosowanego względem niego prawa. W uzasadnieniu wniosku z dnia 8 stycznia 2015 r. RPO zwrócił słusznie uwagę, że ww. przepis nie obejmuje swoim zakresem spraw dotyczących skarg konstytucyjnych i pytań prawnych, które mogą zostać z pozoru rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny z pominięciem kolejności wpływu. Jednak, jak zauważa RPO, ustawodawca powiązał termin rozpraw (posiedzeń niejawnych), na których rozpoznawane są wnioski nie z kolejnością wpływu tych wniosków, lecz z kolejnością wpływu wszystkich spraw, a więc również skarg konstytucyjnych i pytań prawnych, co powoduje, że art. 80 ust. 2 ustawy o TK zawiera wewnętrzną sprzeczność. Tak sformułowany przepis sprawia, że *lege non distinguente* wnioski kierowane przez wszystkie uprawnione podmioty będą rozpoznawane według kolejności wpływu spraw do Trybunału Konstytucyjnego.
39. Odnośnie do art. 1 pkt 10, dodającego art. 80 ust. 2 do obowiązującej ustawy o TK, NRA podkreśla, że nakazanie Trybunałowi Konstytucyjnemu rozpatrywania kierowanych doń spraw wedle kolejności wpływu jest rozwiązaniem zagrażającym nie tylko realizacji prawa do sądu i rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, w rozumieniu fundamentalnego prawa jednostki, ale także rozwiązaniem pozbawionym racjonalności, a nawet niezapewniającym państwu bezpieczeństwa w sytuacji, gdy konieczne stanie się wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia spoza katalogu wymienionego w art. 188 pkt 1-3 i 5 Konstytucji RP, dotyczącego stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, orzeczenia o zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych czy rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.
40. NRA zwraca uwagę, że ustawodawca, postępując w myśl zasady trójpodziału władz, a nadto szanując niezależność i odrębność władzy sądowniczej nie jest uprawniony do ingerowania w sposób działania sądu konstytucyjnego, nakazując mu procedowanie wpływających do niego spraw zgodnie w kolejności określonej z góry przez ustawodawcę. Rozwiązanie takie, także od strony praktycznej, uniemożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu racjonalne zarządzanie wpływającymi sprawami oraz uniemożliwia wydanie przez Trybunał

Konstytucyjny orzeczenia w sytuacjach pilnych, bądź nawet kryzysowych z punktu widzenia ochrony interesów państwa.

41. Poza hierarchiczną kontrolą norm przepisów prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie art. 188 pkt 4 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, zgodnie z art. 189 Konstytucji RP rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, a nadto w myśl art. 131 ust. 1 Konstytucji RP stwierdza przeszkodę w sprawowaniu urzędu Prezydenta RP. Wymienione postępowania inicjowane są poprzez złożenie odpowiedniego wniosku przez uprawnione do tego podmioty. Nałożenie na Trybunał Konstytucyjny obowiązku rozpatrywania spraw (wniosków) wedle kolejności wpływu pozbawi Trybunał Konstytucyjny możliwości wydania orzeczenia poza kolejnością wpływu nawet w sytuacji, gdy konieczne będzie niezwłoczne wydanie orzeczenia w celu zachowania ciągłości władzy państwowej. Ponadto, także w sprawach inicjowanych wnioskami uprawnionych podmiotów konieczne może być niezwłoczne wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w celu natychmiastowego wyeliminowania z obrotu prawnego niekonstytucyjnej normy, naruszającej prawa i wolności jednostki. Przepisy ustawy o TK przyjęte decyzją ustawodawcy nie powinny uniemożliwiać Trybunałowi Konstytucyjnemu wydanie orzeczenia w przedmiocie wniosku Prezydenta RP skierowanego w trybie kontroli prewencyjnej, ponieważ może to w praktyce uniemożliwić wejście w życie ustawy uchwalonej przez Sejm RP, z uwagi na konieczność wcześniejszego rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny innych spraw, które wpłynęły wcześniej. Na tle wniosków kierowanych przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej niewykluczone jest również wystąpienie sytuacji, w której ze względu na to, że Trybunał Konstytucyjny pozbawiony będzie możliwości niezwłocznego rozpoznania wniosku Prezydenta RP o zbadanie ustawy wykonującej wyrok Trybunału Konstytucyjnego, derogującego przepisy prawa po upływie kilku bądź kilkunastu miesięcy, dojdzie do powstania luki prawnej. Z powyższych względów ustawa nowelizująca pozbawia Trybunał Konstytucyjny możliwości wydania orzeczenia w sprawie rozpoznawanej poza kolejnością wpływu, co może prowadzić może do znacznego utrudnienia, o ile nie uniemożliwienia, wykonywania jego konstytucyjnych kompetencji.

42. Ustawa nowelizująca w art. 1 pkt 9 zmieniła dotychczasowy art. 44 ustawy o TK wprowadzając w art. 44 ust. 3 ustawy o TK wymóg, by sprawy rozpoznawane przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie były rozstrzygane przez co najmniej 13 sędziów Trybunału Konstytucyjnego. NRA zwraca uwagę, że wprowadzony warunek większości kwalifikowanej może w praktyce całkowicie uniemożliwić Trybunałowi Konstytucyjnemu

wydanie wyroku w sprawie, a co za tym idzie – wydanie orzeczenia mającego znaczenie dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Podkreślić przy tym trzeba, że nałożenie na Trybunał Konstytucyjny obowiązku rozpoznawania spraw w pełnym składzie liczącym co najmniej 13 sędziów, nie zostało uzupełnione przez wprowadzenie jakichkolwiek uregulowań, mających zastosowanie w sytuacji, w której zbudowanie pełnego, 13-osobowego składu orzekającego okaże się niemożliwe, także z przyczyn obiektywnych i niezależnych od sądu konstytucyjnego i jego sędziów. Niemożność wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie może, podobnie jak obowiązek rozpatrywania spraw wedle kolejności wpływu, stanąć na przeszkodzie wydaniu wyroku w sprawie istotnej z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich. Sytuacja taka może zagrażać realizacji i efektywnej ochronie wszystkich praw i wolności jednostki, gwarantowanych przepisami Konstytucji RP.

43. NRA krytycznie ocenia także zmiany wprowadzone z mocy art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, zmieniające art. 87 ust. 2 ustawy o TK. Zgodnie ze znowelizowanym art. 87 ust. 2 ustawy o TK, *„rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a dla spraw orzekanych w pełnym składzie – po upływie 6 miesięcy”*. Zdaniem NRA, rozwiązanie takie godzi w prawo do sądu w aspekcie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, ponieważ nakazuje Trybunałowi Konstytucyjnemu wstrzymanie się z wydaniem orzeczenia na rozprawie przez okres do najmniej 3 bądź nawet 6 miesięcy, co w sposób znaczny, a zarazem nieuzasadniony, wydłuża postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.
44. W ocenie NRA, opartej na praktycznych doświadczeniach adwokatów występujących w roli pełnomocników Skarżących w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewidziany w poprzednio obowiązującym art. 87 ust. 2 ustawy o TK termin 14-dniowy był racjonalny i odpowiedni, umożliwiał przy tym należyte przygotowanie się do rozprawy. Zdaniem NRA, decyzja o wyznaczeniu rozprawy i jej terminie powinna każdorazowo należeć do składu orzekającego w konkretnej sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny, zaś ustawodawca zwykły nie powinien w sposób nieuzasadniony, a co za tym idzie nieproporcjonalny, ograniczać Trybunału Konstytucyjnego w efektywnej i sprawnej realizacji swoich zadań, narzucając Trybunałowi Konstytucyjnemu odległe terminy przeprowadzenia rozpraw. Regulacja ta nie znajduje racjonalnego uzasadnienia i pozbawia Trybunał Konstytucyjny możliwości skierowania na rozprawę i wydania orzeczenia na rozprawie w sprawach niecierpiących zwłoki, a więc ważnych zarówno dla ochrony interesów Państwa, jak i dla ochrony praw i wolności jednostki. Zdaniem NRA, art. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej narusza także prawo do sądu i gwarantowane nim prawo do

rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, którego realizacja powinna być gwarantowana także w postępowaniach przed sądem konstytucyjnym. Dodatkowo, NRA zwraca uwagę, że związane z koniecznością upływu 3 bądź nawet 6 miesięcy pomiędzy zawiadomieniem a rozprawą, wydłużenie czasu trwania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym może w konsekwencji stać na przeszkodzie możliwości skierowania sprawy Skarżących do innych sądów i trybunałów międzynarodowych, w celu ochrony praw i wolności jednostki przed tymi instytucjami, a wymagających wyczerpania drogi krajowej przed instytucjami krajowymi.

45. Z mocy art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej ustawodawca dokonał zmiany dotychczasowego art. 99 ust. 1 ustawy o TK i wprowadził zasadę, że orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów. **Zdaniem NRA, wprowadzenie wymogu wydawania orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny większością 2/3 głosów – jest rażąco sprzeczne z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP, a nadto narusza prawo do sądu gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji, art. 14 ust. 1 MPPOiP oraz art. 47 KPP, ponieważ wprowadza nieprzewidziany w Konstytucji wymóg wydania orzeczeń większością kwalifikowaną, a nadto może skutkować uniemożliwieniem wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na nieosiągnięcie wymaganej większości głosów.**
46. Już na etapie prac legislacyjnych, NRA wskazywała, że zwrot „większość głosów” znajdujący się w art. 190 ust. 5 Konstytucji RP nie może w żadnym przypadku być doprecyzowany w drodze ustawy zwykłej: ustawodawcy innemu niż konstytucyjny nie wolno „uzupełniać” normy konstytucyjnej w drodze ustawy zwykłej. NRA zwracała uwagę, że projektodawcy nie wyjaśnili w żaden sposób zastosowania wymogu kwalifikowanej większości głosów jedynie w przypadku orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, nie stosując go do orzeczeń wydawanych w składzie 3, bądź 7 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co przesądza o niezgodności tego unormowania z art. 2 w zw. z art. 190 ust. 5 Konstytucji RP.
47. NRA ponownie podkreśla, że niezyskanie odpowiedniej większości głosów prowadzić będzie do niewydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w ogóle, a tym samym do całkowitego pozbawienia Skarżących prawa do sądu, chociażby w sytuacji, gdy skargą konstytucyjną – rozpoznawaną na wniosek składu orzekającego w pełnym składzie – będą oni kwestionować przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji RP. Co istotne, ustawa nowelizująca nie wprowadziła wymogu, aby większością 2/3 głosów wydawane były orzeczenia

stwierdzające niezgodność zakwestionowanego aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu, a znowelizowany art. 99 ust. 1 ustawy o TK stanowi, że wymóg większości 2/3 głosów dotyczy wszystkich orzeczeń, a więc także stwierdzających zgodność zakwestionowanego aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu, stwierdzających, że zakwestionowane normy nie są niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli, czy też orzeczeń o umorzeniu postępowania. Wymóg ten dotyczy również orzekania w przedmiocie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, jak również orzekania w przedmiocie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

48. Zdaniem NRA, znowelizowany z mocy art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej przepis art. 99 ust. 1 ustawy o TK narusza nie tylko zasadę orzekania przez Trybunał Konstytucyjny większością głosów, jak wprost i jednoznacznie stanowi art. 190 ust. 5 Konstytucji RP, a także prawo do sądu gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji, art. 14 ust. 1 MPPOiP oraz art. 47 KPP oraz prawo do skargi konstytucyjnej gwarantowane przez art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, ale również art. 188 i art. 189 Konstytucji RP. Naruszenie art. 188 i art. 189 Konstytucji RP polega bowiem na tym, że wprowadzenie obowiązku wydania orzeczenia większością 2/3 głosów może uniemożliwić Trybunałowi Konstytucyjnemu wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności aktu normatywnego z aktami normatywnymi wyższej rangi, zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych oraz rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, a więc wykonywania swoich konstytucyjnych kompetencji i obowiązków. Unormowania przyjęte w ustawie nowelizującej mogą doprowadzić **do wyjątkowej i niespotykanej w systemie organów władzy sądowniczej funkcjonujących w państwach demokratycznych sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny nie będzie mógł wydać merytorycznego orzeczenia w rozpoznawanej sprawie**. W takiej sytuacji dojdzie do naruszenia prawa do sądu w aspekcie prawa do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd to tego powołany.
49. NRA pragnie wskazać, że warunek zwykłej większości głosów przy orzekaniu jest przewidziany we wszystkich polskich procedurach regulujących postępowania przez sądami, tj. art. 324 ust. 2 Kodeksu postępowania cywilnego, którego przepisy stosuje się w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie nieuregulowanym w ustawie o TK, a także w art. 111 ust. 1 Kodeksu postępowania karnego oraz art. 137 ust. 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

50. Wymóg większości głosów jest rozwiązaniem często spotykanym w przepisach regulujących ustroj sądów konstytucyjnych i międzynarodowych. Zasadę zwykłej większości głosów przewiduje np. Konwencja w odniesieniu do ETPCz, a także Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wedle takich samych reguł funkcjonuje Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości oraz Międzynarodowy Trybunał Karny. Także amerykański Sąd Najwyższy wydaje wiele (także niezwykle kontrowersyjnych) orzeczeń zwykłą większością głosów (np. *Obergefell v. Hodges*, 576 US __ (2015)). W przypadku niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego jest podobnie, z tym, że skład każdego z dwóch Senatów FTK jest parzysty i dlatego do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy wymagane jest pięć głosów spośród ośmiu sędziów wchodzących w skład każdego z Senatów.
51. Zdaniem NRA, art. 5 ustawy nowelizującej przewidujący wejście w życie ustawy z dniem ogłoszenia jest niezgodny nie tylko z zasadą odpowiedniego okresu *vacatio legis* wynikającą z zasady demokratycznego państwa określonej w art. 2 Konstytucji RP, ale także narusza prawo do sądu.
52. W ocenie NRA, sposób procedowania prac nad ustawą nowelizującą oraz brak *vacatio legis* ustawy nowelizującej należy oceniać przez pryzmat art. 6 ust. 1 Konwencji. W ocenie NRA uprawnione jest stanowisko sugerujące, że ustawodawca zdecydował się na przyjęcie regulacji zakładającej wejście w życie ustawy nowelizującej z dniem ogłoszenia tak, aby uniemożliwić Trybunałowi Konstytucyjnemu kontrolę konstytucyjności tej ustawy.
53. NRA pragnie zauważyć, że w swoim dotychczasowym orzecznictwie na gruncie art. 6 Konwencji, ETPCz odniósł się także do problematyki związanej z granicami interwencji ustawodawcy w toczące się postępowanie sądowe. Należy mieć na uwadze, że stanowisko ETPCz odnosiło się do sytuacji, w której zmiana stanu prawnego naruszała interes konkretnego uczestnika sporu przez sądem.
54. ETPCz w wyroku z 9 grudnia 1994 roku wydanym w sprawie *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis przeciwko Grecji* (skarga nr 13427/87), oceniając interwencję władzy ustawodawczej w toczące się przed sądem greckim postępowanie, w którym państwo greckie było stroną (parlament grecki przyjął w ekspresowym trybie ustawę zapewniającą greckiemu Skarbowi Państwa wygraną w sporze), wyraził pogląd, który w drodze analogii ma zastosowanie w niniejszej sprawie. Zdaniem ETPCz, zasada rządów prawa oraz koncepcja rzetelnego procesu sądowego określona w art. 6 Konwencji, wyklucza jakąkolwiek ingerencję władzy ustawodawczej w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w sposób obliczony na wywarcie wpływu na końcowy wynik sporu. Zdaniem trybunału

strasburskiego państwo, będące stroną Konwencji, narusza standard konwencyjny, jeżeli interweniuje ustawodawczo w toczące się postępowanie w sposób obliczony na jeden tylko skutek: zapewnienie korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia (§§ 49 i 50 wyroku). W ocenie NRA, w zbliżony sposób z punktu widzenia ochrony zasady praworządności i prawa do sądu należy ocenić obecną sytuację, w której Parlament uchwalając ustawę głęboko ingerującą w funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadził rozwiązania prawne uniemożliwiające Trybunałowi ocenę zgodności tej ustawy z Konstytucją RP. Nakazanie przez ustawodawcę orzekania przez Trybunał Konstytucyjny według kolejności wpływu spraw może skutkować naruszeniem realizacji prawa do sądu, gwarantowanego przez art. 6 Konwencji, chociażby poprzez wydłużenie czasu rozstrzygnięcia sprawy.

55. W ocenie NRA, także przepisy ustawy nowelizującej wprowadzające bądź modyfikujące zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów konstytucyjnych i wygaśnięcia ich mandatów są rażąco sprzeczne z zasadą trójpodziału władz wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, zasadą odrębności i niezależności sądów i trybunałów wynikającą z art. 173 Konstytucji RP, zasadą nieusuwalności sędziów wynikającą z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz zasadą podległości sędziów Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie przepisom Konstytucji RP, wynikającą z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowo, NRA zauważa także niezgodność tych przepisów z prawem do sądu, gwarantowanym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, prawem do skutecznego środka odwoławczego gwarantowanym przez art. 78 oraz prawem do obrony, gwarantowanym przez art. 42 Konstytucji RP i art. 6 ust. 3 Konwencji..
56. Ustawa nowelizująca, z mocy art. 1 pkt 16, doprowadziła do uchylenia dotychczasowego art. 28 ust. 2 ustawy o TK, który przewidywał odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów Trybunału Konstytucyjnego także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybili oni obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazali się niegodni urzędu sędziego Trybunału. Ustawa nowelizująca uchyliła także punkt 3 art. 31 ustawy o TK, który przewidywał karę dyscyplinarną złożenia sędziego z urzędu, wprowadzając w to miejsce specjalną procedurę opisaną w nowym art. 31a oraz art. 36 ustawy o TK, skutkującą złożeniem z urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm RP na wniosek Zgromadzenia Ogólnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: **„Zgromadzenie Ogólne”**). NRA zwraca uwagę, że z mocy ustawy nowelizującej doszło w istocie do powstania dwóch trybów odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów konstytucyjnych: pierwszego – to jest trybu postępowania wyłącznie przed Zgromadzeniem Ogólnym, ograniczonego do dyscyplinarnej kary nagany lub upomnienia, oraz drugiego – to jest trybu postępowania

przez Zgromadzeniem Ogólnym i przed Sejmem RP, które może zakończyć się złożeniem sędziego z urzędu.

57. Procedura wprowadzona z mocy ustawy nowelizującej przewiduje, że organem uprawnionym do złożenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z urzędu jest Sejm RP, który działa na wniosek Zgromadzenia Ogólnego, które z kolei podejmuje uchwałę co do wystąpienia do Sejmu z własnej inicjatywy, albo też na wniosek Prezydenta RP lub Ministra Sprawiedliwości, a zatem przedstawicieli władzy wykonawczej. NRA stanowczo podkreśla, że sama możliwość występowania z żądaniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego konstytucyjnego przez przedstawicieli władzy wykonawczej może być odbierana jako wywieranie wpływu na niezawisłość sędziów Trybunału Konstytucyjnego, naruszając art. 10, art. 173 i art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.
58. NRA zwraca uwagę, że zmiana przepisów regulujących postępowania dyscyplinarne wobec sędziów Trybunału Konstytucyjnego całkowicie zmienia istotę tego postępowania, ponieważ przewiduje włączenie Sejmu RP w proces zastrzeżony do tej pory wyłącznie dla samego Trybunału Konstytucyjnego. W bliżej niesprecyzowanych w ustawie o TK „szczególnie rażących przypadkach” Zgromadzenie Ogólne staje się wyłącznie inicjatorem postępowania, a wykonawcą staje się Sejm RP. Co istotne, nie można przy tym wykluczyć sytuacji, w której mimo jednoznacznej woli Zgromadzenia Ogólnego, Sejm RP, wybrawszy wcześniej kandydata na sędziego konstytucyjnego większością głosów uzna jednak, że wskazana we wniosku osoba powinna nadal pełnić urząd sędziego, mimo negatywnej oceny Zgromadzenia Ogólnego. Wówczas Zgromadzenie Ogólne, będące organem wewnętrznym Trybunału Konstytucyjnego pozbawione zostanie możliwości złożenia sędziego z urzędu, zaś sędzia taki będzie w dalszym ciągu pełnił swój urząd.
59. NRA zwraca także uwagę, że wprowadzenia środka prawnego nie będącego nominalnie karą dyscyplinarną, należy postrzegać jako przyznanie władzy ustawodawczej prawa do ingerowania w trwający tok kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, co jest sprzeczne z zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej, wyrażoną w art. 173 Konstytucji RP, zasadą nieusuwalności sędziów oraz zasadą, że złożenie sędziego (w tym także sędziego Trybunału Konstytucyjnego) z urzędu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu, o której mowa w art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W ślad za opinią przedstawioną w toku prac nad projektem ustawy nowelizującej NRA zwraca uwagę, że o ile w innych państwach takie rozwiązania są stosowane (np. w Stanach Zjednoczonych procedurę *impeachment* można

wszczać także wobec sędziego Sądu Najwyższego⁵), to jest to rozwiązanie całkiem obce polskiej tradycji konstytucyjnej. Niezależnie od trybu, złożenie sędziego konstytucyjnego z urzędu należy traktować jako karę dyscyplinarną ze wszystkimi tego konsekwencjami.

60. Dodatkowo, NRA zwraca uwagę, że zgodnie z art. 29 ustawy o TK w postępowaniach dyscyplinarnych obecnie Trybunał Konstytucyjny orzeka w dwóch instancjach. W przypadku wystąpienia przez Zgromadzenie Ogólne „w szczególnie rażących przypadkach” z wnioskiem do Sejmu RP o złożenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z urzędu, żaden środek odwoławczy nie będzie sędziemu przysługiwał – ani od uchwały Zgromadzenia Ogólnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ani od uchwały Sejmu RP. Przepis art. 36 ust. 1 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej stanowi naruszenie art. 78 Konstytucji RP (*„Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”*) oraz art. 2 VII Protokołu do Konwencji (*„Każdy, kto został uznany przez sąd za winnego popełnienia przestępstwa, ma prawo do rozpatrzenia przez sąd wyższej instancji jego sprawy, tak w przedmiocie orzeczenia o winie, jak i co do kary. Korzystanie z tego prawa, a także jego podstawy, reguluje ustawa”*).
61. Zdaniem NRA, wprowadzona z mocy art. 1 pkt 5, 6, 7 i 8 ustawy nowelizującej zmiana koncepcji dotyczącej wymierzania kary dyscyplinarnej złożenia z urzędu jest jednoznacznie sprzeczna z art. 180 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten wyraźnie stwierdza, że złożenie sędziego z urzędu wbrew jego woli może nastąpić **jedynie na mocy orzeczenia sądu** i tylko w wypadkach określonych w ustawie. Wypełniając zasadę trójpodziału władzy wyśłowioną w art. 10., Konstytucja RP wyklucza tym samym możliwość złożenia z urzędu sędziego przez organ władzy ustawodawczej, jakim jest Sejm RP.
62. NRA zwraca także uwagę, że wprowadzone z mocy ustawy nowelizującej przepisy określające procedurę złożenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z urzędu przez Sejm RP budzą wątpliwości w zakresie poprawności legislacyjnej, związanej z wymogiem określoności przepisów prawa, szczególności prawa represyjnego, a nadto mogą mieć wpływ także na realizację prawa do sądu w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym.
63. Jak słusznie zauważa Grupa posłów na Sejm RP VIII kadencji, będąca Wnioskodawcą w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt K 1/16, powołując się w tym zakresie na

⁵ Art. II sekcja 4 Konstytucji USA: Prezydent, wiceprezydent i każdy funkcjonariusz cywilny Stanów Zjednoczonych zostaje usunięty z urzędu w razie postawienia przez Izbę Reprezentantów w stan oskarżenia i skazania za zdradę, przekupstwo lub inne ciężkie przestępstwa albo przewinienia.

orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przepisy prawa ustalające zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej, a więc odpowiedzialności o charakterze represyjnym, powinny respektować gwarancje ustanowione w Rozdziale II Konstytucji RP. NRA podkreśla, że podstawową gwarancją postępowań o charakterze represyjnym, do których z całą pewnością należy zaliczyć postępowanie w sprawie złożenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z urzędu, jest prawo do obrony, zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym, gwarantowane przez art. 42 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji.

64. Unormowania zawarte w art. 31a oraz 36 ustawy o TK, w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą budzą wątpliwości pod kątem zgodności z prawem do obrony, ponieważ wprowadzając odrębny tryb postępowań w stosunku do sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie określają przynależnych tym sędziom gwarancji procesowych oraz nie przyznają – o czym była mowa wcześniej – prawa do skutecznego środka odwoławczego, gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji i art. 2 VII Protokołu do Konwencji. Dodatkowo, wskazać również trzeba, że możliwość złożenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z urzędu została przewidziana „w szczególnie rażących przypadkach”, bez wskazania wyczerpująco, o jakie to „szczególne” przypadki chodzi. Zważywszy na represyjny charakter normy przewidującej możliwość złożenia sędziego z urzędu, postanowienia art. 31 a ust. 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą należy oceniać jako rażąco sprzeczne z zasadą prawidłowej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, zasadą trójpodziału władz wynikającą z art. 10 Konstytucji RP oraz zasadą odrębności i niezależności władzy sądowniczej, mającej swoje źródło w art. 173 Konstytucji RP.

65. Końcowo, NRA zwraca także uwagę, że znowelizowane przepisy ustawy o TK odnoszące się do procedury stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie precyzują terminu, w jakim Sejm RP powinien podjąć rozstrzygnięcie w przedmiocie złożenia sędziego z urzędu, co należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze, brak określenia terminu, w jakim Sejm RP obowiązany jest podjąć rozstrzygnięcie w przedmiocie złożenia sędziego z urzędu powoduje, że sędzia objęty takim wnioskiem pozostaje w stanie zawieszenia co do swojej sytuacji prawnej i zawodowej. Skierowanie wniosku o złożenie sędziego z urzędu przez Sejm także może rodzić wrażenie, że sędzia staje się niejako „zakładnikiem” woli większości parlamentarnej; staje się urzędującym sędzią, którego status i możliwość dalszego orzekania jest zależy on woli organu pozasądowego i *stricte* politycznego, a nadto organu, który jest ustawowym uczestnikiem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Sytuacja taka może godzić w niezawisłość sędziowską, podrywając zaufanie do legitymacji sędziego do zajmowania stanowiska, a konsekwencji godzić w wizerunek całego sądownictwa konstytucyjnego. Ze względu na brak terminu na

podjęcie rozstrzygnięcia przez Sejm RP, stan taki może utrzymywać się przez bliżej nieokreślony czas.

66. Skierowanie przez Zgromadzenie Ogólne wniosku do Sejmu w trybie art. 36 ustawy o TK można również rozpatrywać w kontekście potrzeby spowodowania wyłączenia sędziego, objętego wnioskiem o złożenie z urzędu, od udziału w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny. Nie można wykluczyć potrzeby, by do czasu zakończenia procedury przez Sejmem RP, sędzia objęty wnioskiem wyłączył się od orzekania ze względu na brak bezstronności, wynikającej z konieczności oczekiwania na rozstrzygnięcie Sejmu RP, będącego ustawowym uczestnikiem każdego z postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. NRA zwraca uwagę, że taka sytuacja, rozpatrywana także w kontekście braku wskazania terminu na podjęcie rozstrzygnięcia przez Sejm RP, może w konsekwencji prowadzić do znacznego opóźnienia rozpoznania spraw Skarżących, a co za tym idzie, naruszenia prawa do sądu w aspekcie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Na tym tle pojawia się także obawa, że w przypadku, gdyby wyłączenie sędziego z opisanych wyżej powodów nastąpiło równoległe z wyłączeniem kolejnych dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego z innych, chociażby niezależnych od nich przyczyn, niemożliwe stanie się rozpoznanie sprawy w obligatoryjnym, pełnym składzie liczącym 13 sędziów. Także i taka sytuacja, ze względu na wprowadzenie wymogu orzekania w pełnym składzie 13 sędziów, stanowić będzie przeszkodę dla wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, naruszając tym samym prawo do merytorycznego rozpoznania sprawy przez właściwy sąd.

W imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej,



adw. Mikołaj Pietrzak

Przewodniczący

Komisji Praw Człowieka

przy Naczelnej Radzie Adwokackiej