



Andrzej Szmyt*

Uniwersytet Gdański

W SPRAWIE POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY Z DNIA 29 KWIEŃNIA 2016 R. O ZMIANIE USTAWY O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

W dniu 29 kwietnia 2016 r. grupa posłów (Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego) wniosła do Sejmu projekt nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹; do reprezentowania wnioskodawców upoważniono posła Władysława Kosiniaka-Kamysza². Projekt został podpisany przez 16 posłów, co oznacza dopełnienie wymogu z art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu³. W tym samym dniu projekt skierowano do opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu i opinii Biura Analiz Sejmowych w zakresie zgodności z prawem unijnym. W dniu 10 maja 2016 r. projekt skierowano do konsultacji oraz do opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych. Pismem z dnia 11 maja 2016 r.⁴ Szef Kancelarii Sejmu – zgodnie z decyzją Prezydium Sejmu – wystąpił do Biura Analiz Sejmowych o sporządzenie opinii konstytucyjnej w sprawie tegoż projektu (na tym etapie postępowania – projekt jeszcze bez nadanego numeru druku sejmowego)⁵.

Wniesiony projekt ustawy nowelizacyjnej obejmował 3 artykuły. W art. 1 projektu zawarto 5 punktów zmian do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w art. 2 projektu zawarto propozycję nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶ – w zakresie związanym merytorycznie z propozycją nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 1 pkt 5 projektu), w art. 3 projektu określono datę wejścia w życie ustawy.

* aszmyt50@wp.pl

¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 293, ze zm.

² W sekretariacie Marszałka Sejmu wpływ pod Nr MK-020-192/16.

³ Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. (tekst jedn. M.P. z 2012, poz. 32, ze zm.).

⁴ Sygn. GMS-WP-112-117/16.

⁵ Na późniejszym etapie projekt uzyskał oznaczenie jako druk sejmowy nr 569; zlecenie opinii w Biurze Analiz Sejmowych, BAS-WAUiP-999/16.

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 296, ze zm.

W Uzasadnieniu projektu wnioskodawcy wskazali najpierw ogólne przesłanki proponowanej nowelizacji, następnie przedstawili ocenę poszczególnych rozwiązań. Deklarowany cel projektu to stworzenie trwałych podstaw sprawnego funkcjonowania państwa poprzez kompromis polityczny kładący kres kryzysowi wokół Trybunału Konstytucyjnego. Intencją wnioskodawców było założenie takich zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, by miały one – jak wskazują w Uzasadnieniu projektu – „charakter konsensualny”, a więc kompromisowy wobec stanowisk rządzącej większości i parlamentarnej opozycji. Posłowie wnioskodawcy podkreślają też, że „propozycje nie mają charakteru inwazyjnego w tym sensie, że ich wdrożenie nie wymaga zmiany przepisów Konstytucji RP”. Choć stanowisko posłów wnioskodawców eksponuje rolę kompromisu politycznego, to znaczenie prawne w sprawie ma jedynie wymóg, by projekt ustawy był zgodny z Konstytucją⁷. Takie założenie nie zostało jednak wyrażone, być może z uwagi na jego prawniczą rudymetarność, a przywołane wcześniej nawiązanie przez posłów do Konstytucji RP akcentuje inny aspekt relacji.

Zgodnie z pierwszą propozycją zmian (art. 1 pkt 1 projektu) przepis art. 17 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym miałby otrzymać następujące brzmienie: „Sędziów Trybunału wybiera indywidualnie, na dziewięcioletnie kadencje, Sejm większością co najmniej 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Nowością normatywną byłaby tu zmiana wymaganej „większości” głosów – proponowana większość 2/3 głosów zamiast dotychczasowej większości „bezwzględnej”. Na marginesie dodajmy, że proponowane nowe brzmienie pomija też zd. 2 w tymże ustępie („Ponowny wybór do Trybunału jest niedopuszczalny”), choć zdanie to jest powtórzeniem obowiązującego przepisu Konstytucji (art. 194 ust. 1 *in fine*). Zdaniem posłów wnioskodawców – jak wynika z Uzasadnienia projektu – zmiana wymaganej „większości” „umożliwić” ma współdziałanie różnych opcji politycznych, dając skład Trybunału Konstytucyjnego, który „nie będzie upolityczniony”. Stanowisko to zapewne należy rozumieć jako mające ograniczyć dotychczasową „swobodę” sejmowej większości rządzącej, niejako „wymuszając” konieczność wysunięcia kandydata „ponad podziałami” politycznymi. Propozycja ta oczywiście nie eliminuje ryzyka braku kompromisu, co *de facto* mogłoby prowadzić do paraliżu organu, jak i nie zawiera w sobie jakiegoś mechanizmu „zabezpieczającego” na wypadek braku potrzebnego kompromisu. Propozycja rygoryzuje jednak prawnie pewien zakres działań natury politycznej, co w warunkach polskiej praktyki ustrojowej należałoby ocenić pozytywnie. Rozumiana racjonalnie pozostaje w zgodzie z wymogami konstytucyjnymi, zwłaszcza z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z drugą propozycją zmian (art. 1 pkt 2 projektu), w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym dodaje się art. 43¹ o następującym brzmieniu:

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

„1. W stan spoczynku przechodzą sędziowie Trybunału wybrani przez Sejm w dniu 8 października 2015 r., w stosunku do których Trybunał orzekł o ważności wyboru, oraz sędziowie Trybunału wybrani przez Sejm w dniu 2 grudnia 2015 r.

2. Sędziowie, o których mowa w ust. 1, zamiast przejścia w stan spoczynku mogą zrzec się sprawowania urzędu sędziego Trybunału. Decyzję w tym zakresie są zobowiązani podjąć w terminie dwóch tygodni od dnia wejścia w życie ustawy”.

W uwagach do powyższej propozycji legislacyjnej należy zastrzec, iż pomijamy tu zrodzone w praktyce ustrojowej spory co do „sędziowskiego” statusu osób wybranych do Trybunału Konstytucyjnego w dniach 8 października i 2 grudnia 2015 r., choć z proponowanego przepisu nowelizacji „przebija” stanowisko wnioskodawców w tej mierze. Dla celów niniejszej opinii nie wnikamy też w precyzyjność określenia proponowanego przepisu *in medio* („w stosunku do których Trybunał orzekł o ważności wyboru”), ponieważ uwagi w tym zakresie byłyby bezprzedmiotowe wobec dalszych, poniższych uwag. Ostatnia uwaga wstępna dotyczyć może celowości wprowadzania ust. 2 proponowanego przepisu, jako że – przyjmując sędziowski status osób, o których mowa – zawsze osoby te mogą zrzec się swego urzędu, co skutkowałoby wygaśnięciem ich mandatu sędziego Trybunału (art. 36 ust. 1 pkt 2 obowiązującej ustawy), nawet gdy pozostają w stanie spoczynku (art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Istota jednak proponowanej w tymże przepisie zmiany zawiera się w koncepcji „ustawowego” przeniesienia w stan spoczynku wszystkich sędziów, o których mowa w ust. 1 nowego przepisu. Propozycja ta budzi zastrzeżenia co do jej zgodności z Konstytucją. Wstępnie jednak przypomnijmy, że utrwalony dotychczas ustawowo kształt instytucji „stanu spoczynku” ma zupełnie inny sens, niż w propozycji nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Regułą jest przejście sędziego Trybunału w stan spoczynku po zakończeniu kadencji (art. 37 ustawy). W trakcie kadencji sędzia może zostać przeniesiony w stan spoczynku – w zasadzie – jedynie na swój wniosek, a i to tylko z powodu wąsko zakreślonych przesłanek, tj. jeżeli z powodu choroby, ułomności lub utraty sił zostanie uznany orzeczeniem lekarskim za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału. W szczególnie uzasadnionym przypadku z takim wnioskiem – w oparciu o takie same przesłanki – wystąpić może Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału i tylko ono może podjąć uchwałę o przeniesieniu w stan spoczynku sędziego Trybunału trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego (art. 38 ustawy).

Istota instytucji – ukształtowanej ustawowo – tkwi więc w jej „zindywidualizowanym” (jednostkowym) wymiarze, w przesłance zdrowotnej niezdolności konkretnego sędziego do pełnienia swych obowiązków i w zastrzeżeniu decyzji na rzecz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Powyższy „wzorzec” nie został ukształtowany dowolnie, bowiem musi on „odpowiadać” potrzebom zagwarantowania konstytucyjnych zasad. Zgodnie z Konstytucją RP,

sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173), a sędziom Trybunału gwarantuje się niezawisłość (art. 195 ust. 1). W świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego można przyjąć, że z konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego wynika, że złożenie sędziego z urzędu może nastąpić jedynie w drodze decyzji samego Trybunału. Wąsko zakreślone granice konstytucyjne w żadnej mierze nie pozwalają przyjąć, by proponowana zmiana ustawy mieściła się w ich ramach. Konkluzja ta jest tak oczywista, że nie ma potrzeby rozbudowywać wywodów z przytoczeniem utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do statusu sądów i sędziów, gwarantowanych w Konstytucji RP.

Zgodnie z trzecią propozycją zmian (art. 1 pkt 3 projektu), w art. 45 ustawy byłby dodany ust. 2 o następującym brzmieniu: „Sędziowie do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczący składu i sędzia sprawozdawca, wybierani są spośród wszystkich sędziów Trybunału, według kolejności alfabetycznej, uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływów spraw do Trybunału”. Zgodnie z Uzasadnieniem projektu, ma to oznaczać, iż co do zasady odgórnie zostanie przyjęta „reguła” przyznawania spraw, nie zaś jak dotychczas – w drodze „decyzji” Prezesa Trybunału, co wykluczyć ma możliwość manipulacji. Posłowie wnioskodawcy w Uzasadnieniu podkreślają też, że jednak biorąc pod uwagę potrzeby pewnej specjalizacji sędziów, jako odstępstwo od zasady projekt uwzględni rodzaj wpływów spraw.

Celowość powyższej propozycji zmiany w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym rysuje się niejasno (wątpliwie). Obowiązująca ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. w art. 45 ust. 1 stanowiła przed „nowelizacją grudniową”, że „sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes Trybunału zgodnie z alfabetyczną listą sędziów, uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału”. Dopiero art. 45 ust. 2 tejże ustawy przewidywał, że „Prezes Trybunału w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy lub możliwość dochowania terminu pierwszej narady (...) może wyznaczyć sędziego sprawozdawcę, odstępując od kryteriów wymienionych w ust. 1”. Przepis art. 45 ust. 2 ustawy został uchylony nowelizacją z dnia 22 grudnia 2015 r.⁸

Propozycja, dotycząca dodania ust. 2 w art. 45 – o zaproponowanym brzmieniu – stanowi jedynie co do istoty powtórzenie treści ust. 1 z art. 45, nie zaś nowość normatywną. Dodajmy na marginesie, że już art. 45 ust. 1 ustawy odpowiada intencjom posłów wnioskodawców, bowiem Prezes Trybunału jest związany ustalonymi w tym przepisie „regułami”, w tym uwzględniania rodzajów spraw. Treść art. 45 ust. 1 ustawy nie była kwestionowana co do jej zgodności z Konstytucją i taka sama ocena dotyczyłaby zgłoszonej propozycji nowelizacji. Tyle tylko,

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 2217.

że – jak wskazywaliśmy – proponowana zmiana co do istoty jest bezprzedmiotowym powtórzeniem, bez nowości normatywnej.

Zgodnie z czwartą propozycją zmian (art. 1 pkt 4 projektu) art. 95 ust. 2 ustawy miałby otrzymać nowe brzmienie: „Wyroki Trybunału są ostateczne. Jeżeli przedmiotem wyroku była sprawa, o której mowa w art. 3 ust. 1–3, Sejm większością 2/3 może wnioskować do Trybunału o ponowne rozpoznanie sprawy. Warunkiem ponownego rozpoznania sprawy przez Trybunał jest wyjście na jaw nowych okoliczności, nieznanych Trybunałowi w momencie orzekania”. Jak podkreślają wnioskodawcy projektu w jego Uzasadnieniu, proponowane rozwiązanie byłoby „quasi-odwołaniem”, obejmując zakresem przedmiotowym tylko ustawy.

Wobec powyższej propozycji wstępnie należy poczynić uściślenia. Przepis art. 95 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie ma podziału na ustępy, wobec czego zapewne wnioskodawcom projektu chodziło nie tyle o modyfikację brzmienia ust. 2, ale o dodanie nowego ust. 2 o wskazanym brzmieniu. Ponadto wskazać należy na rozbieżność między brzmieniem zaproponowanego przepisu, a intencjami wnioskodawców, które wyłożono w Uzasadnieniu projektu. Przywołany przez wnioskodawców art. 3 ust. 1–3 obejmuje bowiem nie tylko ustawy, o czym – w świetle Uzasadnienia projektu – są oni przekonani, ale także inne przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe.

Propozycja nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w powyższym zakresie jawi się jako ewidentnie sprzeczna z art. 190 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP. Przepis Konstytucji jednoznacznie przesądza, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są „ostateczne”. Jak syntetycznie wskazano w „Komentarzu” do Konstytucji – „ostateczność orzeczeń polega na tym, iż nie podlegają one dalszemu zaskarżeniu do jakiegokolwiek organu władzy publicznej, w tym do Trybunału Konstytucyjnego. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zatem jednoinstancyjne (w stosunku do sądów por. art. 176 ust. 1). Wydanie orzeczenia przez Trybunał stwarza wobec przepisu (przepisów) będącego przedmiotem postępowania stan określony jako *res iudicata* («powaga rzeczy osadzonej»). Nie można zatem wnioskować (skarżyć) o ponowne ich zbadanie przez Trybunał”⁹.

Zasada taka nie obowiązywała w pełni w latach 1985–1999, ale działało się to z mocy samej Konstytucji, ustanawiającej wyraźnie wyjątek w odniesieniu do orzeczeń dotyczących ustaw i przewidującej w pewnym zakresie uprawnienie Sejmu do „odrzućenia” w odpowiednim trybie orzeczenia Trybunału¹⁰. Na gruncie obowiązującej Konstytucji bezspornie podkreśla się w doktrynie, że ustawodawca nie może wprowadzić rozwiązań przewidujących wyjątki od zasady ostateczności orzeczeń Trybunału, gdyż Konstytucja takiej sytuacji nie przewiduje.

⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 370.

¹⁰ Przepisy art. 33a Konstytucji PRL z 1952 r. po nowelizacji z dnia 26 marca 1982 r. (Dz. U. Nr 11, poz. 83). Rozwiązanie to na okres 2 lat od swego wejścia w życie utrzymała Konstytucja RP z 1997 r. (art. 239 – przepisy przejściowe).

Zasada ostateczności orzeczeń nie zamyka jednak podmiotom uprawnionym do inicjowania postępowania przed Trybunałem możliwości zakwestionowania przepisu, w którego przypadku Trybunał już raz stwierdził, że jest on zgodny z Konstytucją, jak też Trybunał w przyszłości może odstąpić od swego wcześniejszego stanowiska¹¹.

Podkreśla się w doktrynie¹², że ostateczny charakter orzeczenia oznacza prawomocność formalną (niezaskarżalność) i prawomocność materialną (niewzruszalność). Niezaskarżalność oznacza konstytucyjną niedopuszczalność tworzenia procedur pozwalających na zakwestionowanie orzeczenia Trybunału i poddanie badaniu jego prawidłowości „nawet gdyby miało się to dokonywać w łonie samego Trybunału”. Innymi słowy – postępowanie w Trybunale ma być „jednoinstancyjne”. Niewzruszalność zaś oznacza konstytucyjną niedopuszczalność powierzenia jakiegokolwiek organowi, zwłaszcza zewnętrznemu, kompetencji do anulowania lub zmiany orzeczenia Trybunału. Niewzruszalność ma jednak także aspekt wewnętrzny, wykluczający anulowanie czy zmianę raz wydanego orzeczenia także przez sam Trybunał¹³. Znaczenie zasady ostateczności orzeczeń podkreślił w swym orzecznictwie także i sam Trybunał Konstytucyjny (przywołanie orzecznictwa – L. Garlicki), akcentując kategoryczność brzmienia przepisu Konstytucji, wyłożenie zasady *expressis verbis*, brak dopuszczalności wyjątków, związanie nią także i samego Trybunału, prowadzące do wykluczenia dopuszczalności wznowienia postępowania przed Trybunałem.

Warto na marginesie zauważyć, że nieprzypadkowo przecież w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym art. 106 przewiduje jedynie możliwość sprostowania niedokładności, błędów pisarskich lub rachunkowych albo innych oczywistych omyłek w orzeczeniu (ust. 1), jak też (art. 107) – na wniosek uczestnika postępowania – rozstrzygnięcia, w drodze postanowienia, wątpliwości co do treści orzeczenia.

Powyższe uwagi w pełni prowadzą do konkluzji, że propozycja nowelizacji w zakresie art. 95 ustawy jest ewidentnie sprzeczna z Konstytucją (art. 190 ust. 1). Bez znaczenia jest tu, że wnioskodawcy swą propozycję ukształtowali w sposób nieco „ograniczony”. Na marginesie można też podkreślić, że konstrukcja ustrojowa z lat 1985–1999, o której wyżej była mowa, wiązała się z konstytucyjną zasadą jednolitości władzy i nadrzędną pozycją Sejmu. Z tą konstrukcją Konstytucja z 1997 r. zerwała, wprowadzając w to miejsce zasadę podziału i równowagi władz. Działania *in favorem* na rzecz Sejmu – jak w przedłożonej propozycji – nie mają ustrojowego uzasadnienia.

Zgodnie z piątą propozycją zmian (art. 1 pkt 5 projektu) nowe brzmienie miałyby otrzymać art. 105 ustawy. Dotychczas przepisy tu stanowią, że (ust. 1) „orze-

¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 950–951.

¹² L. Garlicki, teza 4 do art. 190 Konstytucji RP (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007.

¹³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 130.

czenia Trybunału ogłasza się na zasadach i w trybie określonych w Konstytucji oraz ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 i 1890)” oraz że (ust. 2) „ogłoszenie orzeczeń Trybunału zarządza Prezes Trybunału”. Nowa propozycja nadawałaby przepisom art. 105 następujące brzmienie:

1. Orzeczenia Trybunału ogłaszane są przez Prezesa Trybunału, z zachowaniem zasad określonych w Konstytucji oraz ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 i 1890).
2. W zakresie ogłaszania orzeczeń Trybunału Prezes Trybunału uzyskuje kompetencje organu prowadzącego dziennik urzędowy.
3. Nieogłoszone dotychczas orzeczenia Trybunału zostaną ogłoszone w trybie dotychczasowym w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Dodajmy na marginesie, że z tą zmianą ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest związany – niejako równolegle – art. 2 przedłożonego projektu, w stosownym zakresie analogicznie nowelizujący przywoływaną ustawę z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (...), dodający w niej art. 14¹ o treści odpowiadającej ust. 1 i 2 z proponowanego brzmienia art. 105 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Samoistnie nie oznacza on więc osobnej nowości normatywnej.

Proponowane brzmienie art. 105 ustawy ma dwie warstwy. Jedną tworzy łącznie ust. 1 i 2, osobną zaś proponowany ust. 3. Warstwa pierwsza (ust. 1 i 2) to powierzenie Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego ogłaszania orzeczeń Trybunału i związanego z tym statusu organu prowadzącego dziennik urzędowy. Posłowie wnioskodawcy w Uzasadnieniu projektu wskazują przesłankę takiej propozycji, mianowicie fakt, iż dotychczasowe rozwiązanie prawne (kompetencja Prezesa Rady Ministrów jako organu wydającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski) „nie sprawdza się” w praktyce ustrojowej, umożliwiając nieuprawniony wpływ organów pozasądowych na funkcjonowanie władzy sądowniczej. Jak się wydaje, nie ma przeszkód natury konstytucyjnej dla proponowanych – co do istoty – rozwiązań, choć osobnej zapewne analizy wymagałoby określenie szczegółowego kształtu propozycji aplikacyjnej.

Wspomniana warstwa druga propozycji nowelizacji art. 105 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – w zakresie proponowanego ust. 3 – ma swą genezę, co wynika z Uzasadnienia projektu, w dążeniu do znalezienia rozwiązania niezbędnego do osiągnięcia „kompromisu” w trwającym sporze ustrojowym. Deklarując potrzebę „zachowania konstytucyjnych reguł poszanowania prawa”, posłowie wnioskodawcy w Uzasadnieniu projektu stwierdzają, że „elementem niezbędnym do wyjścia z impasu wokół TK jest publikacja orzeczenia tego organu z marca 2016 r.” Wyjściem miałyby być proponowany przepis ust. 3 w podanym brzmieniu. Propozycja ta ma *de facto* jedynie polityczny wymiar, prawnie zaś jest zupełnie zbędna. Istnieją bowiem obowiązujące przepisy jako podstawa prawna publikacji orzecznictwa Trybunału, z drugiej zaś strony zaproponowany przepis nie jest też żadną ochroną przed jego złamaniem. Treść zaproponowanego prze-

pisu nie jest – prawnie biorąc – żadnym „kompromisem” w toczącym się sporze ustrojowym. W kategoriach prawnych nie ma argumentów za zasadnością tej propozycji zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁴.

Przepis art. 3 przedłożonego projektu przewiduje, że ustawa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia. Zaproponowane *vacatio legis* można ocenić jako bardzo krótki okres, teoretycznie wytłumaczalny dążeniem do jak najszybszego „rozwiązania kryzysu ustrojowego”. Dążenie to praktyka ustrojowa wyrażnie jednak relatywizuje, jeśli wziąć pod uwagę długotrwałość toczących się sporów wokół Trybunału Konstytucyjnego¹⁵.

Przedłożony przez posłów PSL projekt nowelizacji ustawy był jednym z kilku, wokół których toczyły się spory polityczno-prawne o Trybunał Konstytucyjny w pierwszym półroczu 2016 r. W tym samym bowiem dniu (29.04.2016 r.) posłowie „Prawa i Sprawiedliwości” złożyli w Sejmie całościowy projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁶, oba zaś projekty poprzedził projekt poselski („Nowoczesna”) z dnia 10 lutego 2016 r.¹⁷ Wszystkie one były zaś poprzedzone projektem poselskim („Kukiz 15”) z dnia 3 grudnia 2015 r.¹⁸, tyle że będącym propozycją nadzwyczaj wąskiej incydentalnej nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; jego pierwsze czytanie miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 17 grudnia 2015 r. Po wskazanej grupie projektów wpłynął jeszcze do Sejmu w dniu 12 maja 2016 r. „obywatelski” projekt całościowo nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym¹⁹. Dwa projekty poselskie (grup posłów PiS i PSL) oraz projekt obywatelski zostały poddane pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 8 czerwca 2016 r., po czym skierowano je do dalszych prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka²⁰.

W pierwszym czytaniu projektów dotyczących ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Sejm wysłuchał – w łącznej dyskusji – jedynie 10-minutowych oświadczeń w imieniu klubów i 5-minutowych oświadczeń w imieniu koła. Projekt grupy

¹⁴ Funkcjonujące w sferze polityczno-medialnej propozycje „kompromisu” ignorują rozróżnienie między płaszczyzną prawną i płaszczyzną polityczną rzeczywistości, stwarzając złudzenie, jakoby dopuszczalny był kompromis „polityczny” w odniesieniu do stosowania (przestrzegania) obowiązującej prawnie Konstytucji.

¹⁵ W powyższym zakresie tekst bazuje na ekspertyzie mego autorstwa – z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie BAS-WAUiP-999/16.

¹⁶ Druk sejmowy nr 558.

¹⁷ Druk sejmowy nr 568, o nazwie wskazującej nie tylko nowelizację, ale będący całościowym projektem nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

¹⁸ Druk sejmowy nr 529.

¹⁹ Druk sejmowy nr 550.

²⁰ Poselski projekt z dnia 10 lutego 2016 r. został przez wnioskodawców wycofany przed pierwszym czytaniem z argumentacją, że nie chcą oni uczestniczyć w politycznej zonglerce (grze pozorów), której rezultatem i tak będzie „ustawa PiS-u ze wszystkimi jej niekonstytucyjnymi zapisami” – Spr. sten. z 20 posiedz. Sejmu, s. 4. W głosowaniach w dniu 10 czerwca 2016 r. do teje Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka „przekierowano” też projekt z dnia 3 grudnia 2015 r., wcześniej skierowany przez Sejm do Komisji Ustawodawczej – Spr. sten..., s. 432.

posłów PSL przedstawił poseł W. Kosiniak-Kamysz²¹. W imieniu wnioskodawców zaakcentował potrzebę znalezienia kompromisu w sporze o Trybunał Konstytucyjny, podkreślił wolę wyrażenia w projekcie argumentów różnych stron sporu, w kilku punktach scharakteryzował istotę propozycji zawartych w projekcie. Zadeklarował gotowość współpracy nad projektami i oczekiwanie na „realną” współpracę ze strony ugrupowania rządzącego w odniesieniu do projektu PSL i projektu obywatelskiego. Kolejno przedstawicielka klubu „Nowoczesna” (poseł K. Gasiuk-Pihowicz) w jego imieniu zapowiedziała głosowanie nie tylko za odrzuceniem projektu PiS-u, ale i za odrzuceniem projektu PSL-u (zwłaszcza z uwagi na zdecydowaną niekonstytucyjność propozycji orzekania przez Trybunał Konstytucyjny większością 2/3 głosów i przewidziane przeniesienie sędziów Trybunału w stan spoczynku)²². W imieniu Klubu PSL poseł K. Paszyk zadeklarował opowiedzenie się klubu za skierowaniem wszystkich trzech projektów do dalszych prac sejmowych²³. Poseł M. Stasiński („Nowoczesna”) podkreślił nadto niekonstytucyjność propozycji zawartej w projekcie PSL, w zakresie wniosku Sejmu – do Trybunału Konstytucyjnego – o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁴. Poseł W. Kosiniak-Kamysz zauważył, że o zgodności z Konstytucją może orzekać tylko Trybunał Konstytucyjny, a zaprezentowane na posiedzeniu stanowiska kwestionujące propozycje z projektu PSL są jedynie opiniami; dodał także, że posłowie wnioskodawcy zasięgaliby opinii konstytucjonalistów (tu bez podanie autorów opinii) i uzyskali pozytywną odpowiedź w sprawie konstytucyjności swego projektu; rozwiązania z projektu ustawy są – jak podkreślił – innowacyjne, ponadstandardowe i kompromisowe²⁵. Za odrzuceniem projektu w pierwszym czytaniu zagłosowało 32 posłów, przeciw było 276 posłów, wstrzymało się 118 posłów – co oznaczało, że Sejm kieruje projekt z druku nr 569 w celu rozpatrzenia do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka²⁶.

W ramach procesu konsultacyjnego projektu ustawy wpłynęło do Sejmu stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa²⁷, bardzo krytyczne wobec opiniowanego projektu. Negatywnie zaopiniowano proponowane przez wnioskodawców przeniesienie w stan spoczynku sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wybranych w dniu 8 października 2015 r., w stosunku do których Trybunał orzekł o ważności wyboru, oraz sędziów Trybunału wybranych przez Sejm w dniu 2 grudnia 2015 r.

²¹ Spr. sten. z 20 poz. Sejmu w dniu 9 czerwca 2016 r., s. 261–263.

²² Tamże, s. 268–269.

²³ Tamże, s. 270–272.

²⁴ Tamże, s. 277.

²⁵ Tamże, s. 431–432.

²⁶ Tamże, s. 432.

²⁷ Pismo Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa Nr WO-02064/16 (–65/16, – 67/16, – 20/16) z dnia 9 czerwca 2016 r. do Marszałka Sejmu RP, załączające odpisy stanowisk Prezydium Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 czerwca 2016 r. w przedmiocie projektów dotyczących Trybunału Konstytucyjnego (w tym do druku sejmowego nr 569 – w odpowiedzi na pismo Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu nr GMS-WP-173-120/16 z dnia 9 maja 2016 r.).

Przeniesienie takie uznano za jednoznaczne ze skróceniem kadencji sędziów Trybunału i tym samym niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika wprost, iż sędziowie Trybunału wybierani są przez Sejm na 9-letnią kadencję.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa jest również niedopuszczalne ponowne rozpoznawanie spraw przez Trybunał Konstytucyjny, bowiem zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Negatywnie więc ocenić należy zatem – stwierdza się w opinii – nadanie Sejmowi kompetencji do wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego, większością 2/3, o ponowne rozpoznanie niektórych spraw nawet z zastrzeżeniem, że ponowne rozpoznanie sprawy jest możliwe jedynie w razie wyjścia na jaw nowych okoliczności sprawy, nieznanych Trybunałowi w momencie orzekania.

Jako „nieoptymalne” oceniono w opinii rozwiązanie zakładające również wybór sędziów Trybunału do składu orzekającego w danej sprawie zgodnie z kolejnością alfabetyczną i z uwzględnieniem rodzaju, liczby oraz kolejności wpływu spraw do Trybunału. Za zasadne uznano przyjęcie szczególnych kwalifikacji, wynikających z ugruntowanej specjalizacji, jako kryterium wyboru sędziów Trybunału do składu orzekającego w danej sprawie.

Również w dniu 10 czerwca 2016 r. wpłynęło do Sejmu stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej²⁸ wobec opiniowanego przez nią projektu ustawy. W opinii dostrzeżono dążenie posłów wnioskodawców do poszukiwania drogi rozwiązania kryzysu konstytucyjnego, ale negatywnie oceniono propozycje, jeśli oceniono je jako sprzeczne z Konstytucją. Zasadniczą wątpliwość zgłoszono wobec proponowanego trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm większością kwalifikowaną 2/3 w sytuacji, gdy Konstytucja (art. 120 w zw. z art. 194 ust. 1) nie wprowadza żadnej szczególnej większości przy tym wyborze; zmiana trybu wyboru sędziów wymagałaby – co podkreślono w opinii – najpierw zmiany Konstytucji.

Proponowane w projekcie ustawy przeniesienie wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stan spoczynku oceniono w opinii jako niedopuszczalne w świetle zasady nieusuwalności sędziów, wyrażonej w art. 180 ust. 1 Konstytucji. Podkreślono, że art. 180 ust. 1 Konstytucji przewiduje zamknięty katalog sytuacji, w których sędzia może być usunięty ze stanowiska i w katalogu tym nie mieści się sytuacja „ingerencji ustawodawczej”. Jak zauważono, raz przyjęta praktyka usuwania sędziów w drodze odpowiednio skonstruowanej ustawy otworzyłaby nieograniczone możliwości ingerowania władzy ustawodawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej, burząc zasadę podziału władzy.

²⁸ Pismo Wiceprezesa Naczelnej Rady Adwokackiej do Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu (sygn. NRA.12-SM-1.109.2016, – 110.2016, – 111.2016) załączające opinię NRA, przygotowaną przez przewodniczącą Komisji ds. Konstytucyjnych NRA (pkt 3 opinii w zakresie dotyczącym „projektu nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgłoszonym przez grupę posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego”).

Jako niezgodną z art. 190 ust. 1 Konstytucji oceniono w opinii propozycję ograniczenia zasady ostateczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego (art. 3 ust. 1–3 projektu ustawy, nadający nowe brzmienie przepisom art. 95 ust. 2 ustawy), z podkreśleniem, że taka możliwość musiałaby najpierw być przewidziana w Konstytucji, a dopiero następnie w ustawie regulującej postępowanie przed Trybunałem.

W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej pozytywnie natomiast odniesiono się do – przewidzianych w projekcie ustawy – rozwiązań w zakresie przekazania kompetencji do ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego bezpośrednio Prezesowi tegoż Trybunału i opublikowania orzeczeń Trybunału, dotychczas nieogłoszonych.

Po wspomnianym wcześniej pierwszym czytaniu wniesionych projektów Sejm skierował je w dniu 10 czerwca 2016 r. do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja ta zdecydowała – na podstawie art. 40 ust. 4 regulaminu Sejmu²⁹ – o „wspólnym” rozpatrzeniu skierowanych do niej projektów, jako „bazowy” przyjmując projekt wniesiony przez grupę posłów „Prawa i Sprawiedliwości”³⁰. W toku posiedzenia Komisji w dniu 29 czerwca 2016 r. nie przyjęto żadnego z wniosków zgłoszonych przez posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego³¹. W przyjętym przez Komisję „Sprawozdaniu”³² zamieszczono – na żądanie wnioskodawców – m.in. trzy wnioski mniejszości, zgłoszone przez posła K. Paszyka (PSL), dotyczące nieostateczności wyroków Trybunału i kompetencji Prezesa Trybunału w zakresie ogłaszania orzeczeń Trybunału³³. W toku drugiego czytania padły w Sejmie ostre zarzuty pod adresem większości rządzącej o braku woli kompromisu i *de facto* pominięciu pozostałych projektów, a przedstawiciel wnioskodawców wycofał – zgodnie z art. 119 ust. 4 Konstytucji – projekt obywatelski. W konsekwencji trzy pozostałe projekty – w tym posłów PSL – musiały wrócić do Komisji w celu rozpoznania od nowa. Tym razem jednak Komisja na posiedzeniu w dniu 5 lipca 2016 r. zdecydowała o uczynieniu przedmiotem swych prac jedynie projekt wniesiony przez posłów „Prawa i Sprawiedliwości”, nie zajmując się pozostałymi dwoma projektami; na posiedzeniu Komisji odrzucono też wszystkie poprawki zgłaszane przez posłów opozycji. Przedstawione przez Komisję „Sprawozdanie”³⁴ z dnia 6 lipca 2016 r. zostało przedstawione w drugim czytaniu na posiedzeniu Sejmu tego samego dnia. Po burzliwej debacie i odrzuceniu wszystkich kilkudziesięciu poprawek, zgłoszonych przez posłów opozycji,

²⁹ Przepis stanowi: „W przypadku skierowanych do komisji projektów połączonych tematycznie i rozpatrywanych w tym samym postępowaniu komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu; komisja sporządza wspólne sprawozdanie o tych projektach.

³⁰ Projekty z druków nr 129,550,558,569; projekt bazowy – druk nr 558.

³¹ „Zapis przebiegu posiedzenia komisji 29-06-2016 – Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 25)” – www.sejm.gov.pl.

³² Druk sejmowy nr 667.

³³ Wnioski mniejszości nr 32,33 i 36.

³⁴ Druk sejmowy nr 693.

Sejm w dniu 7 lipca 2016 r. uchwalił nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym³⁵, a Marszałek Sejmu przesłał ją do Senatu RP. Wśród odrzuconych poprawek były dwie poprawki zgłoszone w imieniu posłów PSL³⁶.

W debacie z dnia 5 lipca 2016 r. poseł przemawiający w imieniu Klubu „Prawo i Sprawiedliwość” zauważył jednak, że niektóre z propozycji mogłyby prowadzić do rozwiązania części kontrowersji dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. Jako przykład wskazał propozycje posłów PSL, dotyczące przeniesienia sędziów Trybunału, co do wyboru których istnieje spór, w stan spoczynku oraz dotyczące wyboru sędziów przez Sejm większością 2/3 głosów, konkludując jednak, że „niestety realizacje tego uniemożliwiają poważne i powszechnie zgłaszane zastrzeżenia dotyczące konstytucyjności tej propozycji”³⁷. Poseł W. Kosiniak-Kamysz (PSL) mocno jednak podkreślał brak woli po stronie PiS do zawarcia kompromisu³⁸. Poseł przemawiający w imieniu wnioskodawców i poseł sprawozdawca zwrócili jednak uwagę, że przyjęta „modyfikacja” przepisu o przydzielaniu spraw przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego koresponduje z istotą propozycji zgłoszonej w projekcie grupy posłów PSL³⁹.

W debacie z dnia 6 lipca 2016 r. nad sprawozdaniem z prac Komisji nad jednym już tylko projektem (grupy posłów PiS), m.in. poseł K. Paszyk (PSL) domagał się odpowiedzi na pytanie o powód „pominięcia” projektu posłów PSL w pracach Komisji⁴⁰, uzyskując wyjaśnienie Marszałka Sejmu, że decyzja taka mieści się w kompetencjach komisji (art. 40 ust. 4 regulaminu Sejmu)⁴¹. Poseł sprawozdawca w swym wystąpieniu powtórzył prezentowaną wcześniej ocenę propozycji posłów PSL⁴². Przekonanie do swych propozycji podtrzymali posłowie PSL (W. Kosiniak-Kamysz, K. Paszyk), zapowiadając ponowne ich zgłoszenie jako poprawek⁴³; jak wcześniej sygnalizowaliśmy, zostały one przez Sejm odrzucone w dniu 7 lipca 2016 r. w ramach trzeciego czytania projektu. Poseł W. Kosiniak-Kamysz stwierdził na koniec, że posłowie PSL nie mogą głosować za ustawą w kształcie przyjmowanym przez większość rządzącą⁴⁴.

³⁵ Spr. sten. z 20 posiedz. Sejmu, s. 352–395.

³⁶ Do odrzuconych przez Sejm poprawek, zgłoszonych m.in. w imieniu Klubu Parlamentarnego PSL przez posła W. Kosiniaka-Kamysza, należały poprawki nr 40 (do art. 91) – dotycząca ogłoszenia orzeczeń Trybunału dotychczas niegłoszonych i nr 42 (do art. 92) – dotycząca stanu spoczynku wybranych sędziów Trybunału; zob. druk uzupełniający „Do druków nr 558 i 693”, Warszawa, dnia 7 lipca 2016 r., zawierający zestawienie – sporządzone przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu – poprawek zgłoszonych w czasie drugiego czytania w dniu 6 lipca 2016 r. do poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druki nr 558 i 693).

³⁷ Spr. sten. z 22 posiedz. Sejmu w dniu 5 lipca 2016 r., s. 29; nawiązał do tego również poseł sprawozdawca – tamże, s. 58.

³⁸ Tamże, s. 32–33.

³⁹ Tamże, s. 51 i 58.

⁴⁰ Spr. sten. z 22 posiedz. Sejmu w dniu 6 lipca 2016 r., s. 279–280.

⁴¹ Tamże, s. 281.

⁴² Tamże, s. 308.

⁴³ Tamże, s. 311–312.

⁴⁴ Tamże, s. 394.