

Komunikat Biura Trybunału Konstytucyjnego
w sprawie uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny art. 197 Konstytucji
w wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr 2/A/2016), dotyczącego
tzw. ustawy naprawczej

1. W licznych wypowiedziach i opiniach w ostatnim czasie, formułowany jest zarzut, że **Trybunał Konstytucyjny – rozpoznając sprawę K 47/15 – zignorował art. 197 Konstytucji**. Zarzut ten wynika z niezapoznania się lub niedokładnego zapoznania się z obszernym uzasadnieniem tego wyroku.

W tej sytuacji, gdy minęły już ponad dwa miesiące od wydania wyroku, a wspomniane zarzuty są w dalszym ciągu powtarzane, Biuro TK zostało upoważnione do przypomnienia podstaw prawnych orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie, które szczegółowo zostały objaśnione przez Trybunał we właściwych fragmentach uzasadnienia tego wyroku.

Stosownie do art. 197 Konstytucji: *„Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”*.

2. W uzasadnieniu wyroku K 47/15 Trybunał sformułował w sposób wyraźny swoje stanowisko co do roli i znaczenia art. 197 Konstytucji.

Przede wszystkim Trybunał wskazał, że *„nakaz regulacji ustawowej przewidziany w art. 197 Konstytucji oznacza, że wydanie stosownej ustawy jest konstytucyjnym obowiązkiem organów uczestniczących w procesie legislacyjnym.”* (cz. III, pkt 8.6.1. uzasadnienia). W ocenie Trybunału: *„W formie ustawy powinny zostać unormowane wszystkie istotne kwestie dotyczące trybu postępowania przed Trybunałem.”* (cz. III, pkt 8.6.1. uzasadnienia). Trybunał wskazał, że wydanie ustawy jest niezbędne, ponieważ nie może: *„uregulować w akcie o charakterze wewnętrznym całego trybu postępowania przewidzianego w uchylonym rozdziale 10 ustawy o TK, gdyż materia ta powinna zgodnie z wolą ustrojodawcy wyrażoną w art. 197 Konstytucji, znaleźć odzwierciedlenie w akcie rangi ustawy.”* (cz. III, pkt 8.6.4. uzasadnienia).

Trybunał kilkakrotnie podkreślił w uzasadnieniu wyroku, że ustawodawca nie ma pełnej swobody co do kształtowania treści ustawy regulującej organizację TK oraz tryb postępowania przed TK. W ocenie Trybunału z art. 197 Konstytucji wynika, że: *„ustawodawca ma prawo, a zarazem obowiązek, ukształtowania organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem na poziomie ustawowym w taki sposób, aby Trybunał mógł*

efektywnie wykonywać kompetencje określone w art. 188 i art. 131 ust. 1 Konstytucji.” (cz. III, pkt 7.6.7. uzasadnienia). Trybunał podkreślił, że **art. 197 Konstytucji** wyraża „normę zobowiązującą ustawodawcę do uregulowania wskazanych w niej materii. Zarazem omawiany przepis ogranicza zakres regulacyjnej swobody ustawodawcy. Ustawa, o której mowa w art. 197 Konstytucji, musi mianowicie tak określać organizację Trybunału i tryb postępowania przed nim, aby Trybunał był zdolny sprawnie realizować wszystkie wyznaczone mu Konstytucją zadania. Nie może przy tym wykraczać poza ten zakres regulacji, zwłaszcza w taki sposób, aby wyłączać lub ograniczać zdolności orzecznicze Trybunału.” (cz. III, pkt 7.6.7. uzasadnienia). Zdaniem Trybunału, „Są to zarazem kwestie, które w ten sposób powinny zostać przez ustrojodawcę uregulowane, by działaniu tej instytucji publicznej – jak stanowi preambuła Konstytucji – «zapewnić rzetelność i sprawność»” (cz. III, pkt 5.4.3. uzasadnienia). Przy tym – w ocenie Trybunału – ustawa, o której mowa w art. 197 Konstytucji ma zapewniać efektywne i sprawne wykonywanie kompetencji Trybunału oraz skuteczność procedury: „ustawodawca jest zobowiązany do takiego ukształtowania procedury przed sądem konstytucyjnym, by umożliwić Trybunałowi prawidłowe wykonywanie wszystkich kompetencji określonych w Konstytucji. Art. 197 Konstytucji stanowi zatem wzorzec oceny nie tylko z punktu widzenia realizacji obowiązku określenia trybu postępowania przed sądem konstytucyjnym, ale również tego, czy procedura ta jest efektywna.” (cz. III, pkt 8.6.1. uzasadnienia).

3. Nie odpowiada prawdzie powtarzane w debatach publicznych twierdzenie, że w sprawie K 47/15 Trybunał orzekł na podstawie samej Konstytucji ignorując ustawę o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (czyli ustawę nowelizującą). Trybunał wyraźnie podkreślił w uzasadnieniu, że „Konstytucja nie zawiera w tym zakresie wyczerpujących regulacji, ale przeciwnie, pozostawia «tryb postępowania przed Trybunałem» do uregulowania w ustawie (por. art. 197 Konstytucji). **Skoro Konstytucja nie może być wyłączną podstawą orzekania przez Trybunał, konieczne jest uwzględnienie w tym zakresie także niezbędnych przepisów ustawowych.**” (cz. III, pkt 1.7 uzasadnienia). Trybunał wskazał wyraźnie, że: „Dyspozycję wspomnianego art. 197 Konstytucji realizuje w obecnym stanie prawnym analizowana ustawa o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą.” (cz. III, pkt 5.4.3. uzasadnienia)

4. Rozpoznając sprawę K 47/15 Trybunał podkreślił, że „za podstawę niniejszego orzeczenia przyjmuje bezpośrednio stosowalne **przepisy Konstytucji oraz ustawę o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą**” (cz. III, pkt 1.8 uzasadnienia).

Trybunał zaznaczył jednak równocześnie, że pominięte zostały niektóre „zaskarżone regulacje, która dotyczą trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i mogłyby mieć potencjalnie zastosowanie w niniejszej sprawie” (cz. III, pkt 1.8 uzasadnienia). Przystępując do rozpoznania sprawy K 47/15 Trybunał, „**wyłączył stosowanie określonych przepisów ustawy o TK po nowelizacji, które uniemożliwiały wydanie orzeczenia bez zwłoki.** Dotyczyło to:

- udziału co najmniej 13 sędziów TK w pełnym składzie Trybunału (por. art. 44 ust. 3),
- wyznaczania terminów rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, według kolejności wpływu spraw do Trybunału (por. art. 80 ust. 2),
- wyznaczania terminów rozpraw w sprawach orzekanych w pełnym składzie nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie (por. art. 87 ust. 2),
- wydawania orzeczeń w pełnym składzie większością 2/3 głosów (por. art. 99 ust. 1).” (cz. III, pkt. 10.2 uzasadnienia).

Równocześnie Trybunał stwierdził, że: „pozostałe unormowania ustawy o TK, nieobjęte nowelizacją i niezaskarżone, stwarzają wystarczające podstawy do procedowania i rozstrzygnięcia niniejszej sprawy”. (cz. III, pkt. 1.14 uzasadnienia).

Z uzasadnienia wyroku o sygn. K 47/15 wyraźnie wynika dlaczego Trybunał pominął jako podstawy orzekania niektóre przepisy ustawy o TK. Pominięcie przepisów zostało uznane przez Trybunał za środek nadzwyczajny i ostateczny, stosowany wobec braku innej możliwości zapewnienia zgodności z Konstytucją wydawanego wyroku. Trybunał podkreślił, że „**nie może działać (w tym zwłaszcza orzekać) na podstawie przepisów, które zostały zaskarżone i budzą istotne wątpliwości pod względem zgodności z Konstytucją.** Tworzyłoby to zagrożenie orzekania w sprawach zawisłych przed Trybunałem, naruszałoby prawa i wolności obywateli oczekujących na rozpoznanie skargi konstytucyjnej czy pytania prawnego, a także wpływałoby na stabilność i przewidywalność systemu prawa”. Ponadto, z uwagi na: „**nieodwracalność wad proceduralnych wyroków Trybunału, jest więc nader istotne, aby wszelkie ewentualne wątpliwości konstytucyjne co do podstaw jego orzekania były wyjaśnione, zanim przepisy te będą stosowane.** W tym sensie niniejsze orzeczenie jest wydawane w sytuacji nadzwyczajnej. Jest ono niezbędne dla przełamania wątpliwości

dotyczących ustawy o TK i stanowi warunek sine qua non zgodnego z Konstytucją orzekania przez Trybunał w kolejnych sprawach.” (cz. III, pkt. 1.4 uzasadnienia).

5. Z uwagi na wejście w życie ustawy nowelizującej bez jakiegokolwiek *vacatio legis* i brak wniosku Prezydenta o kontrolę prewencyjną tej ustawy (zob. cz. III, pkt 1.5 uzasadnienia) **Trybunał był „zmuszony sięgnąć po możliwość, znajdującą podstawę w art. 195 ust. 1 in fine Konstytucji.** Zgodnie z tym przepisem, sędziowie Trybunału „w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji”, a więc mogą – w pewnych okolicznościach – odmówić zastosowania obowiązującej ustawy. Dotyczy to także – *lege non distinguente* – ustawy o TK.” (cz. III, pkt 1.6 uzasadnienia). Trybunał podkreślił, że art. 5 ustawy nowelizującej przewidujący wejście w życie tej ustawy w dniu ogłoszenia „realizował cel, jakim było utrudnienie czy wręcz uniemożliwienie dokonania kontroli konstytucyjności tej ustawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wskazane działanie ustawodawcy zmierzało do obejścia art. 188 pkt 1 Konstytucji.” (cz. III, pkt 4.8.4. uzasadnienia)

Trybunał podkreślił, że „w świetle art. 195 ust. 1 in fine Konstytucji **sędziowie Trybunału są bezwzględnie zobowiązani do orzekania według zasad proceduralnych przewidzianych w Konstytucji.**” Przy rozpoznaniu sprawy K 47/15 **zastosowanie znalazły zatem art. 195 ust. 1 Konstytucji jak również inne bezpośrednio stosowalne przepisy Konstytucji dotyczące postępowania przed Trybunałem**, a mianowicie: **art. 190 ust. 5**, przewidujący wydawanie orzeczeń zwykłą większością głosów (zob. cz. III, pkt. 1.11 uzasadnienia), **art. 190 ust. 1 i art. 194 ust. 1**, które w połączeniu z wyrokiem z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, pozwoliły na ustalenie zgodnego z prawem składu orzekającego (zob. cz. III, pkt. 1.10 uzasadnienia). Jak wskazano wyżej, Trybunał zastosował również **art. 197 Konstytucji** wskazując, że przy określaniu podstawy orzekania przez Trybunał konieczne jest uwzględnienie niezbędnych uregulowań ustawowych (zob. powyżej pkt 4 niniejszego komunikatu).

6. Do ustawowych podstaw orzekania nawiązał także Trybunał, odnosząc się do skutków wyroku K 47/15. Trybunał w uzasadnieniu tego wyroku przypomniał, że przystępując do rozpoznawania sprawy, wyłączył stosowanie kilku wskazanych konkretnie przepisów ustawy o TK po nowelizacji, które uniemożliwiały niezwłoczne wydanie orzeczenia. Pomijając w procesie stosowania prawa wskazane przepisy, Trybunał nie przesądzał wszakże na początku postępowania kwestii ich mocy obowiązującej czy zgodności z Konstytucją (zob. cz. III, pkt 10.2 uzasadnienia). Jednocześnie Trybunał wyraźnie podkreślił, że „zastosowanie

przez Trybunał art. 195 ust. 1 in fine Konstytucji i pominięcie na jego podstawie tych obowiązujących przepisów ustawy o TK, które są jednocześnie przedmiotem zaskarżenia w sprawie zawisłej przed Trybunałem, samo w sobie nie wzrusza domniemania konstytucyjności kwestionowanych regulacji” (cz. III, pkt 1.6 uzasadnienia).

7. Dopiero rozpoznanie sprawy „wykazało, że wszystkie wymienione przepisy są niezgodne z Konstytucją, niezależnie od niekonstytucyjności całej ustawy nowelizującej. Oznacza to, że ich **ominięcie podczas ustalania właściwych podstaw orzekania w niniejszej sprawie nie wpłynęło na prawidłowość wydanego wyroku.**” (cz. III, pkt 10.2 uzasadnienia).

8. Ponadto, należy zauważyć, że **art. 197 Konstytucji stanowił jeden ze wzorców kontroli w sprawie K 47/15.** Trybunał orzekł, że art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej przewidujący usunięcie z ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym rozdziału dotyczącego postępowania w sprawie stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, jest niezgodny z art. 197 Konstytucji.

9. Należy dodatkowo zauważyć, że konieczność pominięcia niektórych przepisów ustawy nowelizującej, które weszły w życie w dniu jej ogłoszenia, czyli bez jakiegokolwiek okresu spoczywania ustawy, dostrzegła również Komisja Wenecka w Opinii z 11 maja 2016 r. dotyczącej nowelizacji ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Komisja Wenecka wskazała, że: „**Zwykła ustawa grożąca paraliżem kontroli konstytucyjnej musi sama zostać oceniona pod kątem zgodności z Konstytucją, zanim będzie mogła zostać zastosowana przez Trybunał. Inaczej zwykła ustawa, stanowiąca, iż «nie jest objęta konstytucyjną kontrolą - niniejsza ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia», mogłaby oznaczać kres kontroli konstytucyjności.**” (zob. punkt 41 Opinii).