



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WP.420.20.2024

Warszawa, 2024-07- 02

Dot. SPS-WP.020.87.4.2024

SEKRETARIAT Z-CY SZEFĄ KS

L.dz. DS: 1801, 601, 2024

Data wpływu 05.07.2024

Pan Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 marca 2024 r. uprzejmie przedstawiam
w załączeniu opinię Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie poselskiego projektu ustawy
– Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

2 powołanie
Dagmara

sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.87.17.2024

Data wpływu 05.07.2024

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 27 czerwca 2024 r.

w sprawie poselskiego projektu ustawy
– Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, przekazanym do zaopiniowania przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 13 marca 2024 r. (znak: SPS-WP.020.87.4.2024), opiniuje projekt negatywnie jako sprzeczny z konstytucyjnymi zasadami polskiego porządku prawnego i zgłasza poniższe uwagi.

Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że zgodnie z art. 190 ust.1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Tymczasem, art. 7 projektowanej ustawy przewiduje, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które spełniają określone w tym przepisie kryterium są nieważne i nie wywołują skutków określonych w art.190 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP. Kryterium eliminującym wyrok Trybunału Konstytucyjnego miałoby być jego wydanie w składzie orzekającym, w którym zasiadała osoba powołana na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15 (Dz. U. poz. 2129) i z 9 grudnia 2015 r. o sygn. K 35/15 (Dz. U. poz. 2147), a także osoba powołana na jej miejsce.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że art. 7 ustawy narusza fundamentalne zasady Konstytucji o charakterze gwarancyjnym w zakresie podstawowych zasad funkcjonowania organów państwa polskiego i obowiązywania prawa powszechnie obowiązującego. Godzi zatem w zasadę zaufania obywatela do Państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Konstytucja RP nie przewiduje możliwości podważania wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Ewentualne zastosowanie procedury umożliwiającej eliminację z porządku prawnego orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wymagałoby stosownych zapisów w Konstytucji ze wskazaniem trybu postępowania w tym przedmiocie. Zwrócić należy uwagę projektodawcom, że Konstytucja RP nie przewiduje uregulowań na wzór rozwiązań dotyczących okresu przejściowego po dacie wejścia w życie Konstytucji RP, a zawartych w jej art. 239.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, konstrukcja prawna zawarta w art. 7 projektu ustawy opiera się na nieznaidującym uzasadnienia w obowiązującym porządku prawnych założeniu, że skład osobowy Trybunału Konstytucyjnego jest niezgodny ze standardami praworządności, których źródło stanowią przytoczone w uzasadnieniu projektu orzeczenia ETPC, wyroki TK w sprawie o sygn. K 34/15 i K 35/15 oraz orzeczenia Sądu Najwyższego.

Odwolując się do przytoczonego przez projektodawców wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 34/15, Krajowa Rada Sądowictwa podnosi, że nie można „bez wyraźnego («pozytywnego») upoważnienia konstytucyjnego, a takie nie zostało w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyrażone – wyłączyć całkowicie, wyłączyć w pewnym zakresie, czy też samoistnie ograniczyć konstytucyjną zasadę (atrybut) ostateczności orzeczeń (wyroków) Trybunału Konstytucyjnego bądź niektórych jej konsekwencji prawnych wynikających ze sformułowania art. 190 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienie pełnego składu TK z 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 72). Rozwiązanie to należy widzieć jako potwierdzenie i zabezpieczenie nadrzędności Konstytucji RP nad innym aktami prawa.

Rada jako wadliwą ocenia przyjętą w projekcie kategorię sędziego Trybunału konstytucyjnego w postaci: „osoby nieuprawnionej do orzekania”. Przedmiotowa konstrukcja prawna jest wadliwa, gdyż nie przewiduje żadnego trybu umożliwiającego prawomocne lub ostateczne stwierdzenie zindywidualizowanego, z zachowaniem prawa do sądu, naruszenia ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym przy powołaniu na stanowisko sędziego Trybunału, a co za tym idzie stwierdzenia, których sędziów Trybunału dotyczy ustawa wprowadzająca. W obowiązujących przepisach nie jest przewidziana żadna procedura unieważnienia lub wznowienia postępowania w sprawie wyboru sędziego Trybunału. Czynności podejmowane w procedurze wyboru sędziego Trybunału w postaci podjęcia przez Sejm uchwały o wyborze na stanowisko sędziego Trybunału, złożenia ślubowania wobec Prezydenta, traktowane są jako czynności konwencjonalne. Nie wykluczając w świetle teorii prawa nieważności jakiegokolwiek czynności konwencjonalnej, w szczególności czynności konwencjonalnej prawa publicznego, to mimo wszystko żaden przepis obowiązującego prawa nie upoważnia jakiegokolwiek organu władzy publicznej do stwierdzenia nieważności wyboru sędziego trybunału oraz nie wskazuje procedury, w jakiej miałoby do tego dojść (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r. o sygn. akt U 8/15).

Uprzednie podjęcie przez Sejm RP uchwały z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału

Konstytucyjnego ma wyłącznie postulatywny charakter, pozbawiony mocy prawotwórczej, jedynie uzewnętrzniający pogląd ciała ustawodawczego, wskazując na domniemaną przez obecną większość parlamentarną bezprawność powołania niektórych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest to wystarczające do wywarcia daleko idących skutków prawnych, a zmierzających do pozbawienia sędziów Trybunału urzędu i stanowi próbę bezpośredniego wzruszenia aktów wyboru dokonanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także swoiste naruszenie immunitetu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z art. 196 Konstytucji.

Odwołania zawarte w uzasadnieniu projektu do orzecznictwa trybunałów międzynarodowych są również nieadekwatne w powyższych względach, gdyż orzeczenia te nie stanowią powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Ich wykonanie powierzone jest władzy ustawodawczej w drodze ustaw bądź wykonawczej w drodze rozporządzeń. Każdorazowo musi jednak zostać to wykonane w ramach procedury krajowej. Wykonanie tych orzeczeń, o których wspomina projektodawca może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy konstytucyjnej. Nie czyni zadość temu jedynie odwołanie się w ustawie przez projektodawcę do nieostrego terminu „naruszenia ustawy”. Wprowadzenie do systemu prawnego tego rodzaju rozwiązania powiększy jedynie istniejący chaos prawny, który został zainicjowany poprzez kwestionowanie mandatu obecnie urzędującego składu Trybunału Konstytucyjnego i doprowadzi do kolejnych sporów politycznych oraz dzielenia społeczeństwa polskiego.

Projektowana ustawa zatem nie tylko wzrusza ostateczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ale również – wbrew Konstytucji – wprowadza niejasny status części jego składu. Zgodnie z projektowanym art. 7 ust. 5 ustawy wprowadzającej Trybunał sporządza i podaje do wiadomości publicznej listę wyroków i postanowień nieważnych. Ustawa nie precyzuje jednak trybu w jakim czynność ta jest dokonywana oraz nie wskazuje jaki status mają posiadać sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, którzy zostaną uznani za „osoby nieuprawnione do orzekania” na skutek czego orzeczenia, w których wydaniu brali udział stracą walor mocy powszechnie obowiązującej. Stanowi to w swojej istocie próbę arbitralnego wyrugowania niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, również ze względów ideologicznych (por. uzasadnienie ustawy w zakresie w jakim dotyczy orzecznictwa Trybunału w sprawach aborcyjnych), jak i odsunięcia od orzekania sędziów Trybunału *per facta concludentia*, bez ustawowej, ani konstytucyjnej podstawy do skrócenia ich kadencji. Powyższe stoi nie tylko w sprzeczności z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, ale również z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP) poprzez unieważnienie ostatecznych wyroków sądu konstytucyjnego o charakterze powszechnie

obowiązującym i kształtującym prawa i obowiązki obywateli RP, ogłaszanych w publikatorze urzędowym – Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz stanowi ewidentną presję na sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie projektodawca wydaje się przeczyć dokonanej przez niego ocenie aktualnego stanu prawnego i faktycznego. W odniesieniu do postępowań prowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (o czym stanowi art. 36 obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Należy w tym względzie przytoczyć, że według ogólnych zasad postępowania cywilnego wynikających z art. 379 pkt 4 k.p.c., sprzeczność składu orzekającego z prawem skutkuje nieważnością postępowania. Jeżeli zatem projektodawca przyjmuje założenie, że w postępowaniach prowadzonych przed Trybunałem zachodzi tzw. bezwzględna przesłanka odwoławcza skutkująca bezwzględnym obowiązkiem uchylenia wyroku (źle obsadzony skład orzekający) to powinien dążyć do uchylenia kwestionowanych wyroków. Tymczasem projektodawca wprowadza zasady utrzymania wyroków Trybunału w mocy (projektowany art. 7 ust. 2–4 oraz art. 8 ustawy wprowadzającej). Uznaje tym samym, że zasługują one na dalsze obowiązywanie pomimo kwestionowania przez niego składu, który je wydał. Wskazuje to jednoznacznie na polityczny, a nie prawny charakter motywów działania projektodawcy w zakresie ważności mandatów sędziów Trybunału i jego wysoki stopień uznaniowości w tym względzie.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r., o sygn. K 34/15 zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału. Stosownie do art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania na działalność orzecniczą Trybunału zarówno ze strony innych organów władzy publicznej jak i ze strony innych podmiotów. W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzecniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa. Zatem próba wprowadzenia w drodze ustawy uznaniowości co do podmiotowej oceny poprawności lub braku poprawności powołania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego godzi w zasadę niezawisłości sędziowskiej i stanowi próbę ingerencji w konstytucyjną zasadę kadencyjności z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Wybór sędziego Trybunału Konstytucyjnego na indywidualną dziewięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów (wyrok z 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15).

Kadencja to okres, na jaki dany organ został wybrany i w którym może sprawować swoje funkcje. Jej istotą jest zapewnienie stabilności składu osobowego danego organu. W tym kontekście skrócenie kadencji sędziów Trybunału stanowiłoby ewidentne naruszenie art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, który wprowadza zasadę kadencyjności 15 sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm RP na poziomie ustawy konstytucyjnej i nie przewiduje możliwości jej skrócenia.

Kadencyjność, jako zasada ograniczająca czas sprawowania funkcji przez dany organ, ma swoje korzenie w potrzebie zapobieżenia nadużyciom władzy. W przeszłości, władza dziedziczna i absolutna, nieograniczona podmiotowo, przedmiotowo i czasowo, była charakterystyczna dla despotycznych reżimów. Już w dziewiętnastowiecznych podręcznikach prawa konstytucyjnego podkreślano, że ograniczenie czasowe pełnomocnictw organu stanowi jedyną prawdziwą gwarancję dla obywateli. Współczesna nauka prawa konstytucyjnego nadal podtrzymuje tę zasadę, definiując kadencję jako okres obowiązywania pełnomocnictw danego organu.

Trybunał Konstytucyjny, jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r., ściśle wiązał zasadę kadencyjności z ogólną zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wskazywał, że kadencyjność polega na określeniu z góry ram czasowych pełnomocnictw danego organu. W wyroku z 15 kwietnia 2021 r. Trybunał podkreślił, że prawidłowo realizowana zasada bezpieczeństwa prawnego powinna przekonać obywateli, że państwo nie zaskoczy ich ogólną konstrukcją systemu prawnego, ani nie pogorszy ich sytuacji poprzez poszczególne przepisy. Złamanie zasady kadencyjności może być legitymowane tylko w nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okolicznościach. Ustawodawca musi działać w sposób proporcjonalny i nie może bez należytej podstawy konstytucyjnej ograniczać działalności organów publicznych.

Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi art. 12 ust. 2 projektowanej ustawy wprowadzającej, statuującej możliwość przejścia w stan spoczynku w oparciu o przesłanki naruszające zasadę kadencyjności sędziów Trybunału.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na intencję projektodawcy, który nie zmierza do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją RP, ale siłowego wpływu na skład Trybunału Konstytucyjnego w sposób niezgodny z Ustawą Zasadniczą, tj. poprzez próbę przerwania konstytucyjnych kadencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje projekt ustawy również w zakresie rozwiązań polegających na likwidacji Biura Służby Prawnej, podnosząc następujące argumenty. Przede wszystkim projektodawca nie przedstawił racjonalnych argumentów przemawiających za przedmiotowym rozwiązaniem. Należy też zwrócić uwagę na potrzebę zapewnienia ochrony praw pracowniczych osób zatrudnionych w Biurze SP, co do których rozwiązania zawarte w art. 14 projektowanej ustawy przewidują „wygaśnięcie” stosunków pracy, jeśli nie zostaną zaproponowane im nowe warunki pracy i płacy. Zatem projekt ustawy nie gwarantuje pracownikom omawianej jednostki organizacyjnej Trybunału kontynuacji zatrudnienia w ramach zreorganizowanej, ujednoliconej struktury, co nasuwa wątpliwości odnośnie rzeczywistych intencji i motywów proponowanych zmian. Projektowane „wygaśnięcie” stosunków pracy wskazuje tym samym na chęć zawłaszczenia Biura, dokonania czystek personalnych, w zakresie doboru pracowników wyłącza bowiem kontrolę sądu pracy. Należy także zwrócić uwagę na konsekwencje w postaci zaprzepaszczenia dorobku wypracowanego przez Biuro Służby Prawnej Trybunału.

Reasumując, Krajowej Rada Sądownictwa podkreśla, że zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału przed upływem kadencji jest niedopuszczalny z uwagi na jego niekonstytucyjny charakter.

Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa
[Podpis]
sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka

