



**KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH**

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz.553/OBSiL/2016

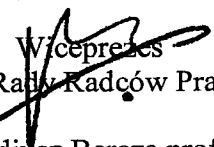
Warszawa, dnia 6 czerwca 2016 r.

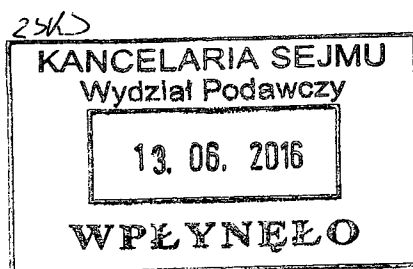
Pan Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

Realizując ustawowy obowiązek, określony w art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 233), polegający na opiniowaniu projektów aktów prawnych oraz przedstawianiu wniosków dotyczących unormowań prawnych, przedstawiam opracowaną w Ośrodku Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych opinię do przesłanego przy piśmie GMS-WP-173-120/16 z 9 maja 2016 r. poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 569).

Z poważaniem


Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych
dr hab. Arkadiusz Bereza prof. nadzw.



SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. 13. 06. 2016

Data wpływu

Warszawa, dnia 6 czerwca 2016 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym złożonym przez grupę posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego

I. Uwagi ogólne

Grupa posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego złożyła w Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 569). Przedmiotowy projekt zawiera przede wszystkim propozycję wprowadzenia regulacji mającej na celu zmianę sposobu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego co najmniej kwalifikowaną większością 2/3 głosów. Ponadto projektodawcy proponują ustawowe rozwiązanie spornej sytuacji powstałej w 2015 roku, związanej z obsadzeniem stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Dodatkowo projekt zawiera propozycje uregulowania kolejności rozpoznawania spraw, a także trybu wyznaczania przewodniczącego składu, sędziego sprawozdawcy oraz składu orzekającego. Zaproponowane rozwiązania odnoszą się także do kwestii ustanowienia wyjątku od zasady ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a także zmiany trybu ogłaszania przyszłych orzeczeń oraz orzeczeń, które nie zostały dotychczas ogłoszone.

II. Uwagi szczegółowe

1. Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Art. 17 ust. 2 projektu

Projektodawcy proponują zmianę brzmienia art. 17 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, poprzez wprowadzenie w miejsce dotychczasowego wyboru sędziów

Trybunału przez Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, wyboru dokonywanego przez ten organ co najmniej kwalifikowaną większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W ocenie projektodawców w związku z zaproponowaną zmianą „skład TK nie będzie upolityczniony”.

Powyższa propozycja stanowi nowe doprecyzowanie art. 194 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „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 jest niedopuszczalny”. Wykładnia językowa tego przepisu ustawy zasadniczej prowadzi do wniosku, że nie określa on charakteru większości potrzebnej do wyboru sędziów Trybunału, pozostawiając określenie tej większości ustawodawcy zwykłemu. Ewentualne wprowadzenie większości kwalifikowanej w tym zakresie nie jest zatem zasadniczo sprzeczne z językową interpretacją normy konstytucyjnej. Powstaje jednak zasadnicze pytanie, czy proponowana kwalifikowana większość co najmniej 2/3 głosów potrzebna do wyboru sędziego Trybunału jest rozwiązaniem racjonalnym i funkcjonalnym i tym samym zgodnym z wytycznymi prawidłowej legislacji, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Ewentualne wprowadzenie kwalifikowanej większości głosów potrzebnej do wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego w znaczny sposób utrudni niewątpliwie efektywną procedurę wyboru. W skrajnym, choć realnym przypadku, wybór ten może nie zostać dokonany w sytuacji zakończenia kadencji poprzedniego sędziego Trybunału, co spowodować może z kolei zmniejszenie się liczby sędziów poniżej konstytucyjnie określony skład 15 sędziów. Ewentualność taka nakazuje sceptycznie oceniać analizowaną propozycję jako potencjalnie dysfunkcyjną. Ponadto u jej podstaw tkwi błędne założenie o obecnym „upolitycznieniu” sędziów Trybunału w związku z ich wyborem przez mniejszą niż kwalifikowana większość sejmową. Normy konstytucyjne zakładają bowiem jednoznacznie, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego muszą respektować w zakresie sprawowanego urzędu wymogi apartyjności i apolityczności (art. 195 Konstytucji), a naruszenie tych wymogów jest podstawą ich odpowiedzialności dyscyplinarnej.

2. Ustawowe rozwiązanie spornej sytuacji powstałej w 2015 roku, związanej z obsadzeniem stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Art. 43¹ ust. 1 i 2 projektu

Proponowana regulacja zakłada, że sędziowie wybrani w dniu 8 października 2015 r. w stosunku do których Trybunał Konstytucyjny orzekł o ważności wyboru oraz sędziowie Trybunału wybrani w dniu 2 grudnia 2015 r. przechodzą w stan spoczynku. Osoby te mogą alternatywnie zrzec się urzędu w terminie 2 tygodni od dnia wejścia w życie nowelizacji.

Proponowane rozwiązanie budzi poważne zastrzeżenia w kontekście konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów Trybunału (art. 195 ust. 1 Konstytucji) i wynikającej z niej zasady ich nieusuwalności (art. 195 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 180 ust. 1 Konstytucji). Wynikająca z art. 180 ust. 1 Konstytucji zasada nieusuwalności sędziów odnosi się niewątpliwie również do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co oznacza, że powody utraty stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego muszą znajdować podstawę w normach ustawy zasadniczej, w tym w szczególności w art. 180 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „złożenie sędziego z urzędu (...) może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie”. Ustawodawca konstytucyjny pozostawia zatem ustawodawcy zwykłemu jedynie częściową swobodę w zakresie kształtowania przesłanek utraty stanowiska sędziego Trybunału, wiążąc je każdorazowo i w sposób bezwzględny z orzeczeniem sądowym, co jest wyrazem zapewnienia niezależności i odrębności władzy sądowniczej, określonych w art. 10 i 173 Konstytucji.

Analizowana regulacja projektu nie spełnia powyższego wymogu konstytucyjnego, stanowiąc jednocześnie ewidentne naruszenie zasady podziału i równowagi władzy. Przyjęcie dopuszczalności ustawowego pozbawiania stanowisk sędziowskich sędziów Trybunału, prowadziłoby bowiem do niekonstytucyjnego przyznania władzy ustawodawczej kompetencji do wpływania na odrębną i niezależną władzę sądowniczą, w sposób dalece wypaczający tę odrębność i niezależność. Ustawodawca ma co prawda konstytucyjne prawo do określenia przesłanek utraty stanowiska sędziego Trybunału, jednakże musi to uczynić z poszanowaniem norm konstytucyjnych oraz z pozostawieniem prawa do podjęcia konkretnej decyzji

właściwemu sądowi. Analizowana regulacja nie spełnia tych wymogów i tym samym jest sprzeczna ze wskazanymi normami ustawy zasadniczej.

Dodatkowo należy również zauważyć, że spór dotyczący wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 2015 roku został już w istocie w warstwie normatywnej rozstrzygnięty przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 34/15. W obecnej chwili spór ten dotyczy płaszczyzny stosowania prawa, która z natury rzeczy nie może być przedmiotem regulacji ustawowej, czego zdają się nie dostrzegać projektodawcy.

3. Propozycja dotycząca kształtowania składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego w poszczególnych sprawach

Art. 45 ust. 2 projektu

Wnioskodawcy projektu zaproponowali również, ażeby skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego w konkretnej sprawie wyłaniany był według kolejności alfabetycznej. Zasada ta ma również dotyczyć przewodniczącego składu oraz sędziego sprawozdawcy. Ponadto uwzględniane mają być przy tym rodzaj, liczba oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału.

Powyższa propozycja nie narusza żadnych norm konstytucyjnych i może być oceniona w sposób pozytywny, z pewnymi jednak zastrzeżeniami. Wyznaczanie składu orzekającego według kolejności alfabetycznej jest bowiem z powodzeniem stosowane choćby w sądach powszechnych, czy w sądach administracyjnych. Należy zgodzić się przy tym z wnioskodawcami, że takie rozwiązanie przyczynia się do równomiernego obciążenia orzeczniczego poszczególnych sędziów. Nie mniej jednak wydaje się, iż konieczne jest uzupełnienie przedmiotowej regulacji o rozwiązania umożliwiające odstępianie od przedmiotowej zasady w szczególnie uzasadnionych przypadkach, takich choćby jak długotrwała choroba sędziego lub inne zdarzenia losowe, które uniemożliwiają mu wykonywanie obowiązków orzecznich.

4. Propozycja w zakresie ustanowienia wyjątku od zasady ostateczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego

Art. 95 ust. 2 projektu.

Proponowana regulacja zakłada, że w niektórych kategoriach spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sejm mógłby większością 2/3 wnioskować do Trybunału o ponowne rozpatrzenie sprawy, pod warunkiem, że wyszły na jaw nowe okoliczności, nieznane Trybunałowi w momencie orzekania. Proponowana regulacja zdaje się częściowo nawiązywać do przepisów przejściowych i końcowych obowiązującej Konstytucji, która w przepisie art. 239 ust. 1 wprowadzała w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji możliwość zakwestionowania przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, poprzez jego odrzucenie większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Proponowane rozwiązanie, jako przewidujące w istocie wyjątek od zasady ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – jest oczywiście niezgodne z przepisem art. 190 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Zgodnie z wyraźną i jednoznaczną dyspozycją tego przepisu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne. Od tej zasady przepisy Konstytucji RP nie przewidują żadnych wyjątków, tak więc jakiegokolwiek ustawowe rozwiązania przewidujące wyjątki od zasady ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego są niewątpliwie niezgodne z Konstytucją.

5. Regulacja dotycząca zmiany trybu ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Art. 105 ust. 1 - 3 projektu

Projektowana regulacja zmierza do przekazania Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego kompetencji w zakresie ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto przewiduje się w niej, iż nieogłoszone dotychczas orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zostaną ogłoszone w trybie dotychczasowym w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Stosownie do treści art. 190 ust. 2 Konstytucji „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (...) podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski"". Normy konstytucyjne nie precyzują zatem organu, który miałby być odpowiedzialny za ogłoszenie orzeczeń Trybunału we właściwym dzienniku promulgacyjnym. Koncepcja przekazania obowiązku ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego jest zatem konstytucyjnie dopuszczalna. Nie mniej jednak stanowi ona istotne odstępstwo od zasady, iż to Prezes Rady Ministrów wydaje Dziennik Ustaw i Monitor Polski przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), co faktycznie wiąże się z ogłaszaniem między innymi orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Ustanowienie kompetencji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wymagałoby zatem bardziej szczegółowego i precyzyjnego uregulowania przedmiotowej kwestii. Rozstrzygnięcia wymaga przede wszystkim tryb w jakim Prezes Trybunału Konstytucyjnego ogłasza orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, skoro to Prezes Rady Ministrów wydaje Dziennik Urzędowy i Monitor Polski przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji. Proponowana regulacja jest w tej części zbyt ogólnikowa i w istocie nie zapewnia Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego skutecznego narzędzia do ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Również proponowana w art. 2 projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym regulacja wydaje się być logiczną konsekwencją propozycji dotyczących ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Również ona wymaga analogicznego do zawartego we wcześniejszych rozważaniach uzupełnienia oraz doprecyzowania.

Rozważając z kolei propozycję zawartą w art. 3 projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dotyczącą 7 - dniowego okresu *vacatio legis* wydaje się, iż jest on zbyt krótki. Warta rozważenia jest więc możliwość wprowadzenia dłuższego okresu spoczywania ustawy przed jej wejściem w życie, co najmniej 30-dniowego.

Przechodząc do konkluzji powyższych rozważań, Krajowa Rada Radców Prawnych **negatywnie** ocenia regulacje proponowane w art. 17 ust. 2, art. 43¹ ust. 1 – 2 oraz w art. 95 ust. 2 projektu. **Pozytywnie** należy z kolei ocenić regulacje proponowane

w art. 45 ust. 2 oraz art. 105 ust. 1 – 3 projektu, a także w art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wymagają one jednak uzupełnienia oraz doprecyzowania, o czym była mowa w treści niniejszej opinii.