



Warszawa, dnia 17 grudnia 2015 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/388/15

Dot. GMS-WP-173-282/15

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 21.12.2015 r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Shanwaning Panu Ministre

W związku z przekazaniem do wyrażenia opinii poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 15 grudnia br. (druk nr 122), przedstawiam następujące stanowisko.

Przekazany projekt, zmierzający do zmiany, lub uchylenia niektórych przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064 i poz. 1928), zawiera rozwiązania w radykalny sposób zmieniające zasady i tryb funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.

I. Zmiany proponowane w ustawie obejmują:

- 1) ustanowienie zasady podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału kwalifikowaną większością 2/3 głosów (art. 10 ust 1 ustawy zmienianej);
- 2) przyjęcie minimalnej liczby sędziów z dotychczasowej 9 na 13, tworzących Zgromadzenie Ogólne (art. 10 ust. 1 ustawy zmienianej);

- 3) przyjęcie jako zasady orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, dopuszczeniem nielicznych wyjątków orzekania w składzie 7 sędziów oraz w składzie 3 sędziów (art. 44 ust. 1 ustawy zmienianej);
- 4) ustalenie minimalnej liczby sędziów wymaganej dla pełnego składu z dotychczasowej 9 na 13 (art. 44 ust. 3 ustawy zmienianej);
- 5) wprowadzenie większości kwalifikowanej 2/3 głosów w sprawach rozpoznawanych w pełnym składzie (art. 99 ust. 1 ustawy zmienianej);
- 6) wprowadzenie uprawnienia uczestnika postępowania do wiążącego wniosku o rozpoznanie sprawy na rozprawie (art. 81 ust. 2 ustawy zmienianej);
- 7) wyłączenie dopuszczalności rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, gdy uczestnik złożył wniosek o rozpoznanie sprawy na rozprawie (art. 93 ust. 1 ustawy zmienianej);
- 8) przekazanie kompetencji odebrania ślubowania od wybranego sędziego Marszałkowi Sejmu (art. 21 ust. 1 ustawy zmienianej);
- 9) wprowadzenie wyłącznego uprawnienia co najmniej 3 członkom Zgromadzenia Ogólnego do zgłaszania Zgromadzeniu kandydata na stanowisko Prezesa Trybunału i Wiceprezesa Trybunału (art. 12 ust. 2a ustawy zmienianej) oraz sposobu wyboru kandydatów na te stanowiska (art. 12 ust. 2b ustawy zmienianej).

Projekt w art. 4 zawiera propozycje uchylenia szeregu przepisów ustawy zmienianej, a to:

- 1) art. 2 określającego siedzibę Trybunału;
- 2) art. 16 dotyczącego zasady niezawisłości sędziów Trybunału;
- 3) art. 17 ust. 2 poprzez usunięcie liczby sędziów stanowiących skład Trybunału oraz usunięcie zakazu powtórnego wyboru do Trybunału;
- 4) art. 19 i 20 określających tryb postępowania przed Sejmem przy zgłaszaniu kandydatów na sędziów Trybunału;
- 5) art. 23 ust. 1 określającego zakaz przynależności sędziego do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;

- 6) art. 23 ust. 3 i 4 wprowadzającego zakazy działalności zarobkowej lub innych zajęć przez sędziego, a także trybu zawiadamiania o takim zamiarze oraz kompetencji Prezesa Trybunału w tym zakresie;
- 7) art. 28 ust. 2 obejmującego odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziego Trybunału za zachowania przed objęciem stanowiska;
- 8) art. 30 regulującego wyłączenie skargi kasacyjnej od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w drugiej instancji;
- 9) art. 45 ust. 2 regulującego dopuszczalny wyjątek od zasady kolejności przydzielania sędziemu spraw w Trybunale;
- 10) art. 70 ust. 2 ograniczającego zasadę dyskontynuacji postępowania przed Trybunałem w razie zakończenia kadencji Sejmu i Senatu;
- 11) art. 82 ust. 5 zezwalającego Prezesowi Trybunału na skrócenie lub przedłużenie uczestnikowi postępowania ustawowego terminu do zajęcia stanowiska;
- 12) art. 112 ust. 2 dopuszczającego uznawania jako reprezentanta partii osoby faktycznie kierującej partią, w sprawach o których mowa w art. 188 pkt 4 Konstytucji;
- 13) art. 125 ust. 2-4 dopuszczającego pracowników służby prawnej Trybunału do przystępowania do egzaminu sędziowskiego po 5 latach pracy w Trybunale;
- 14) art. 137a regulującego incydentalny tryb dotyczący wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto projekt zawiera przepisy przejściowe.

I. Przedstawiony zakres materii regulowanej projektem ma zróżnicowaną doniosłość i rangę.

1. Do fundamentalnych należą proponowane zmiany dotyczące zasad orzekania przez Trybunał. Wprowadzenie jako reguły orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, chociaż niebudzące wątpliwości natury konstytucyjnej, wymaga refleksji co do jej następstw.

Już chociażby ze względu na zakres przedmiotowy rozpoznawanie spraw dotyczących zgodności aktów podustawowych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą nie wydaje się mieć charakteru powagi wymagającej pełnego składu Trybunału. Nie dotyczy wszak wertykalnej kontroli ustaw, a więc nie jest elementem sądowej kontroli legislacyjnej działalności Sejmu i Senatu oraz Prezydenta. Zrównanie w zakresie składu orzekającego Trybunału spraw odnoszących się do ustaw i umów międzynarodowych ze sprawami dotyczącymi aktów podustawowych obniży a nie podniesie rangi rozstrzygnięć Trybunału w odniesieniu do kontroli konstytucyjności ustaw.

Jako nowość proponuje się wprowadzenie składu 7 sędziów Trybunału w sprawach zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Zwraca uwagę likwidacja obowiązującego art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. a i b ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który umożliwia rozpoznawanie przez Trybunał w składzie trzech sędziów spraw dotyczących zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami oraz zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami.

Przeciwko tak sformułowanej zasadzie orzekania przez Trybunał przemawiają również względy pragmatyczne. Nawet przy znacznym zwiększeniu wysiłku sędziów, Trybunał nie będzie w stanie w rozsądnym terminie rozpoznać wpływających do niego spraw.

2. Przyjęcie jako zasady niepodlegającej wyjątkom, minimalnej liczby 13 sędziów dla pełnego składu Trybunału może spowodować zasadniczą trudność w funkcjonowaniu Trybunału, w sytuacji gdy nie będzie zachodziła możliwość skompletowania takiego składu, np. z powodu długotrwałej choroby sędziów czy wyłączenia większej liczby niż dwóch sędziów, co może zachodzić chociażby w przypadku, gdy niektórzy z sędziów

uczestniczyli w wydawaniu aktu normatywnego (jako posłowie, senatorowie lub w innych okolicznościach wymienionych w art. 46 ustawy zmienianej). Wydaje się, że optymalne byłoby albo zachowanie obecnej liczby 9 sędziów albo jej podwyższenie do równie racjonalnej liczby 11 sędziów.

Dodać należy, że integralnie związane z omawianą zmianą jest rozwiązanie intertemporalne zawarte w art. 2 projektowanej ustawy, które pogłębia jeszcze możliwe rozmiary potencjalnego paraliżu funkcjonowania Trybunału w następstwie wprowadzenia reguły orzekania przez pełny skład i określenia owego pełnego składu na poziomie minimum 13 sędziów TK.

3. Wymóg kwalifikowanej większości sędziów przy orzekaniu przez Trybunał w pełnym składzie budzi istotne wątpliwości natury konstytucyjnej. Przepis art. 190 ust. 5 ustawy zasadniczej przewiduje bowiem, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów, bez dookreślenia o jaka większość chodzi. Przez większość głosów na ogół rozumie się zwykłą przewagę liczebną głosów oddanych za proponowaną decyzją (zwykła większość). Wprowadzenie w drodze ustawy odmiennej zasady wydaje się być niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji, a także przekraczać zakres ustawy przewidzianej w art. 197 Konstytucji. Gdyby bowiem zamiarem ustrojodawcy było wprowadzenie dla orzeczeń Trybunału większości kwalifikowanej, należy zakładać że uczyniłby to w ustawie zasadniczej. Normy Konstytucji posługują się pojęciem większości głosów z rozmaitym dookreśleniem. W art. 98 ust. 3 jest to „większość co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów”, w art. 120 jest to „większość zwykła” albo „inna większość jeżeli Konstytucja taka większość przewiduje”, w art. 121 ust.3 „większość bezwzględna”, w art. 122 ust. 5 „większość 3/5”, w art. 125 ust. 2 „bezwzględna większość”, w art. 145 „większość co najmniej 2/3 ustawowej liczby członków”, zaś w art. 158 ust. 1 „większość ustawowej liczby posłów”. Należy zakładać, że w przypadku art. 190 ust. 5 Konstytucji, gdy określono sposób podejmowania orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny „większością głosów”, nawiązano do rozwiązań funkcjonujących

1201002

w sądownictwie, gdzie nie jest dopuszczalne wstrzymanie się od głosu przez członka składu orzekającego, a więc z natury większość głosów oznacza większość bezwzględną. Określenie w ustawach zwykłych większości kwalifikowanej z reguły odnosi się do działalności organów wieloosobowych, których kompetencje nie są regulowane na poziomie konstytucyjnym.

4. Wątpliwości, chociaż nie natury konstytucyjnej, nasuwa zmiana treści art. 10 ust 1 ustawy zmienianej. Wprowadzenie wymogu podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego większością 2/3 głosów (zamiast, jak do tej pory - zwykłą większością głosów), w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału (zamiast, jak do tej pory - w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału), w tym Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału (chyba że ustawa stanowi inaczej), może doprowadzić do paraliżu decyzyjnego tego gremium. Wystarczy bowiem nieobecność trzech sędziów Trybunału z powodu przemijającej niedyspozycji wywołanej choćby chorobą, a Zgromadzenie Ogólne pozbawione zostanie możliwości podejmowania uchwał.
5. Niezrozumiałe jest sformułowanie projektowanego przepisu art. 12 ust. 2a. W zdaniu pierwszym tego przepisu zdolność postulacyjną (zgłoszenia kandydata) przyznaje się grupie 3 członków Zgromadzenia. W zdaniu drugim ogranicza się prawo zgłoszenia kandydata do jednego, dla każdego z członków Zgromadzenia. Wydaje się, że zamiarem projektodawcy było, aby członkowie Zgromadzenia nie mieli uprawnienia do uczestniczenia więcej niż w jednej trzyosobowej grupie zgłaszającej kandydata, czego jednak proponowany przepis nie gwarantuje, bowiem według tej propozycji członek Zgromadzenia nie posiada samodzielnego uprawnienia do zgłoszenia kandydata.

Dalsze wątpliwości powstają przy analizie projektowanej zmiany w powiązaniu z brzmieniem art. 12 ust. 1 ustawy zmienianej, nadanym

ustawą o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 19 listopada 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1928). Skoro zgłoszenie kandydata będzie mogło być dokonane przez co najmniej 3 członków Zgromadzenia, zaś członek Zgromadzenia może zgłosić tylko jednego kandydata a następnie głosować tylko na jednego kandydata, to jest prawdopodobne (choć nie musi tak być w praktyce), że członek Zgromadzenia będzie głosował tylko na tego kandydata, którego sam zgłosił. W rezultacie od 3 do 5 kandydatów na Prezesa Trybunału może uzyskać taką samą liczbę głosów. Powstaje pytanie, czy Zgromadzenie ma w takim razie przedstawić Prezydentowi wszystkich kandydatów, którzy zostaną poddani głosowaniu i uzyskali jakąkolwiek liczbę głosów, czy może ograniczyć ich liczbę do trzech, a jeżeli tak, to jakimi kryteriami miałyby się kierować przy równej liczbie głosów oddanych na więcej niż trzech kandydatów lub na kandydata trzeciego i kolejnego (lub kolejnych).

6. Usunięcie z treści ustawy zmienianej art. 16, 17 ust. 2 i art. 23 ust. 1, mimo że nie ma charakteru zmiany niezbędnej, nie spowoduje jakiejkolwiek modyfikacji w obowiązującym stanie prawnym. Przepisy te stanowią bowiem powtórzenie postanowień art. 195 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej.

7. Propozycja uchylenia art. 2 ustawy zmienianej jest uzasadniana zamiarem deglomeracji scentralizowanych zadań publicznych. Nie kwestionując dopuszczalności wprowadzania takiej praktyki, nie można jednak nie zauważyć, że brak określenia siedziby Trybunału Konstytucyjnego w ustawie spowoduje niezwłocznie istotne trudności. Po ewentualnym wejściu w życie ustawy nie będzie rozstrzygnięte jego usytuowanie. Wreszcie należy z wielką uwagą rozważyć znaczenie normy zawartej w art. 29 Konstytucji, określającej Warszawę jako stolicę Rzeczypospolitej Polskiej, co z pewnością ma skutek oddziałujący na usytuowanie siedziby organów konstytucyjnych państwa. Ustawa zasadnicza nie określa siedziby centralnych i naczelných organów konstytucyjnych państwa takich jak Prezydent, Sejm, Senat. Jednak

nie wydaje się dopuszczalne usytuowanie ich poza stolicą Rzeczypospolitej Polskiej.

Wskazane w uzasadnieniu projektu przypadki usytuowania sądów konstytucyjnych poza stolicą państwa są o tyle mało przekonujące, że dotyczą albo siedzib tradycyjnych, albo są związane z federacyjnym charakterem tych państw (Federacja Rosyjska, Niemcy) lub przeszłością historyczną, gdy państwo mimo unitarnego charakteru zachowało podział na kraje (Republika Czeska), względnie wreszcie stosunkowo krótkim okresem odrębności państwowej (od 1 stycznia 1993 r. - Republika Słowacka). W szeregu państwa europejskich sądy konstytucyjne mają swą siedzibę w stolicy państwa (np. Hiszpania, Portugalia). Nie bez znaczenia jest – co nie wymaga pogłębionej argumentacji – dogodne, centralne położenie Warszawy i jej skomunikowanie z całym obszarem kraju, które wydatnie podnosi możliwości udziału w posiedzeniach Trybunału przez obywateli. Warto przy tym zauważyć, że z usytuowaniem siedziby Trybunału w Warszawie wiąże się pozostawiony bez proponowanych zmian przepis art. 34 ustawy zmienianej.

8. Uchylenie art. 30 ustawy zmienianej, w połączeniu z treścią art. 31 tej ustawy, prowadzi wprost do uzyskania przez Sąd Najwyższy wpływu na obsadę personalną Trybunału, co może budzić wątpliwości, tym bardziej że w odniesieniu do sędziów SN nie budzi zastrzeżeń, iż to wyłącznie ten Sąd orzeka w ich sprawach dyscyplinarnych.
9. Proponowane w projekcie uchylenie art. 82 ust. 5 ustawy zmienianej może uniemożliwić Trybunałowi orzekania w sprawach pilnych, choćby w związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej czy przyjmowaniem zobowiązań międzynarodowych, a także w pilnych sprawach wewnętrznych, np. w kwestii konstytucyjności regulacji budżetowych czy innych przepisów powodujących wydatki ze środków publicznych, a także orzekanie przez Trybunał zanim niektóre kwestionowane regulacje wejdą

w życie, co ma nader istotne znaczenie choćby w sferze praw i wolności obywatelskich. Uniemożliwienie Trybunałowi, który przecież i tak nie działa z urzędu, szybkiego rozpoznania spraw szczególnie doniosłych i pilnych może doprowadzić do naruszeń Konstytucji o poważnych, czasem trudnych do odwrócenia skutkach.

10. Nie da się wykluczyć sytuacji, gdy dla zachowania porządku konstytucyjnego konieczne stanie się zastosowanie – przewidzianego do uchylecia – ust. 2 w art. 112 ustawy o TK. Warto przypomnieć, że przewidziany w tym przepisie tryb ustalania osoby reprezentującej partię polityczną dotyczy wyłącznie orzekania w sprawach dotyczących celów i działalności partii politycznych.

11. Proste uchylene art. 137a, dodanego ustawą o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 19 listopada 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1928), regulującego jednorazowo sposób i tryb procedowania przez Sejm przy wyborze sędziów Trybunału, w miejsce sędziów których kadencja upłynęła w 2015 r., może rodzić wątpliwości interpretacyjne co do skutków obowiązywania tego przepisu.

z powiadem
A. Seremet

Andrzej Seremet