



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 4 lipca 2016 r.

Adam Bodnar

VII.511.23.2016.AJK

Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu RP

W dniu 29 kwietnia 2016 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 558; dalej: projekt ustawy), który uznany został za „projekt bazowy” w toku prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: komisji) obradującej w dniach 22-24 czerwca 2016 roku. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka po rozpatrzeniu tego projektu (oraz pozostałych projektów zawartych w drukach sejmowych: 550, 569 oraz 129) na posiedzeniach w dniach 21 i 29 czerwca 2016 r. sporządziła sprawozdanie przedstawione Sejmowi RP.

Analiza projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, załączonego do sprawozdania Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP (druk sejmowy nr 667), **prowadzi do wniosku, że treść proponowanych przepisów w wielu miejscach jest zbieżna z regulacjami uznanymi już przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, przede wszystkim w wyroku z 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15).**

W związku z powyższym, pozwalam sobie przedłożyć pod rozagę Pana Marszałka uwagi dotyczące przepisów zawartych w projekcie ustawy, które budzą w mojej ocenie największe wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją z punktu widzenia ochrony prawa obywateli do sądu oraz niezawisłości sędziowskiej.

Po pierwsze, wątpliwości natury konstytucyjnej wywołuje przyjęcie przez komisję w art. 38 ust. 3 projektu ustawy (pierwotny art. 37 ust. 2) zasady, zgodnie z którą Trybunał Konstytucyjny ma wyznaczać terminy rozpraw na których **rozpoznawane są wnioski według kolejności wpływu sprawy do Trybunału**. Należy zwrócić uwagę, że analogiczne rozwiązanie wyrażone w art. 1 pkt 10 ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) uznane zostało za niezgodne przez Trybunał w wyroku z dnia z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15) z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego. **Zdaniem Rzecznika, priorytetem w rozpoznawaniu przez Trybunał wpływających do niego spraw powinny być sprawy dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela, a Trybunał Konstytucyjny powinien posiadać możliwość swobodnego decydowania o tym, która ze spraw ma taki charakter.**

Po drugie, zaniepokojenie Rzecznika budzi rozwiązanie zaproponowane w art. 69 ust. 2 projektu ustawy (pierwotny art. 68 ust. 2), z którego wynika, że dla wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w zdecydowanej większości spraw, w tym przede wszystkim w sprawach dotyczących praw i wolności jednostki, wymagane jest orzekanie przez Trybunał większością kwalifikowaną 2/3 głosów. W przypadku, gdy nie dojdzie do uzyskania tej większości, sprawa będzie musiała zostać przez Trybunał umorzona. **Przyjęte przez Komisję rozwiązanie uznać należy za niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji, który przewiduje, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów, co zostało wprost wyrażone w wyroku Trybunału z dnia 9 marca 2016 r. o sygn. akt K 47/15. W ocenie Rzecznika, na skutek przyjęcia takiego rozwiązania obywatele zostaną pozbawieni prawa do wydania wyroku, które stanowi jeden z elementów prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz – w sprawach leżących w zakresie**

zastosowania prawa Unii Europejskiej – z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Istotne zastrzeżenia konstytucyjne wywołują również konsekwencje rozwiązania przyjętego w art. 68 ust. 5-7 projektu ustawy (pierwotny art. 67) polegające na tym, że jeżeli czterech sędziów sprzeciwi się wydaniu wyroku, to sprawę odracza się na trzy miesiące (art. 68 ust.6), a w niektórych sytuacjach nawet na kolejne trzy miesiące (art. 68 ust. 7). Tego typu mechanizm prawny może doprowadzić do pozbawienia obywateli prawa do sądu w niezwykle ważnych dla nich sprawach, które mają zostać rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny.

Z punktu widzenia Rzecznika Praw Obywatelskich negatywnie ocenić należy art. 28 projektowanej ustawy (pierwotny art. 27), który określa uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Porównanie tego katalogu z treścią obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wskazuje, iż proponowana regulacja **ogranicza kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jedynie do występowania w sprawach zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej** (projektowany art. 28 pkt 9). Tymczasem obecnie obowiązująca ustawa, w art. 56 pkt 10, pozwala Rzecznikowi Praw Obywatelskich na zgłoszenie swojego udziału w każdym postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem Konstytucyjnym, z wyjątkiem spraw wszczętych w trybie prewencyjnym przez Prezydenta RP. Obecne rozwiązanie przyczynia się do zwiększonego uwzględniania w toku postępowania przed Trybunałem argumentów istotnych z punktu widzenia praw i wolności jednostki. Warto zwrócić bowiem uwagę na to, że wiele spośród problemów konstytucyjnych, które stają się przedmiotem orzekania w Trybunale Konstytucyjnym trafia wcześniej do Rzecznika Praw Obywatelskich, który prowadzi takie sprawy, wyjaśnia je i podejmuje często działania o charakterze systemowym (np. poprzez kierowanie wystąpień generalnych, w szczególności o podjęcie odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej). Z tego punktu widzenia wiedza i doświadczenie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich jest bardzo często niezwykle przydatna dla Trybunału Konstytucyjnego we wszechstronnym wyjaśnieniu rozpatrywanej sprawy.

Natomiast **na skutek przyjęcia wskazanej regulacji Rzecznik Praw Obywatelskich pozbawiony zostanie możliwości przystępowania do postępowań przed Trybunałem zainicjowanych, w szczególności pytaniami prawnymi sądów, co może obniżyć standard ochrony praw i swobód jednostki w naszym kraju.** Warto tutaj zwrócić uwagę na szereg istotnych z punktu widzenia praw i wolności jednostki spraw toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, do których przystąpił Rzecznik, a które zainicjowało pytanie prawne sądu. W sprawie o sygn. akt P 124/15 dotyczącej stosowania wobec tej samej osoby fizycznej za ten sam czyn odpowiedzialności za przestępstwo oraz sankcji administracyjno-prawnej poprzez jednoczesne zastosowanie odpowiedzialności karnej określonej w art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.) oraz nałożenie kary pieniężnej przewidzianej w art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.), Rzecznik wskazał na naruszenie zasady *ne bis in idem*. Rzecznik przyłączył się także do sprawy o sygn. P 2/16, której przedmiotem jest ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.), która możliwość korzystniejszego przeliczania okresów składkowych przyznaje jedynie osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 roku. Rzecznik wskazał w niniejszej sprawie na wątpliwości dotyczące zgodności takiego rozwiązania z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. W ostatnim czasie Rzecznik przystąpił do sprawy o sygn. akt P 8/2016. W swym stanowisku Rzecznik wskazał, iż w jego ocenie przepis art. 264 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje jedynie siedmiodniowy termin do wniesienia przez pracownika odwołania od doręczenia oświadczenia pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. **Sprawy te pokazują, że pytania prawne kierowane przez sądy do Trybunału Konstytucyjnego, często w bezpośredni sposób dotyczą konstytucyjnych praw i wolności jednostki, co uzasadnia udział w toczących się w tych sprawach postępowaniach konstytucyjnego organu stojącego na straży praw i wolności, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich.**

Ponadto, bardzo poważne wątpliwości natury konstytucyjnej wywołuje art. 85 projektu ustawy (pierwotny art. 83), który zawiera przepis przejściowy przewidujący zawieszenie na 6 miesięcy wszystkich spraw w toku, w tym wszczętych wnioskiem

Rzecznika Praw Obywatelskich oraz innych uprawnionych podmiotów: Prezydenta, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Krajową Radę Sądownictwa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowe organy związków zawodowych, ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, oraz kościoły i inne związki wyznaniowe. W ocenie Rzecznika, jeżeli przepis ten uchwalony zostanie w obecnym kształcie, to **doprowadzi on do zawieszenia postępowań we wszystkich sprawach wszczętych wnioskiem, często o znacznej doniosłości dla obywateli.** Zawieszenie postępowania obejmie wszystkie sprawy inicjowane wnioskiem, bez względu na to, czy w ogóle zachodzi w nich potrzeba uzupełnienia wniosku. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu projektu ustawy nie odniesiono się do tego, jakie względy miałyby przemawiać za przyjęciem takiego rozwiązania. **Trzeba przy tym podkreślić, że w Trybunale Konstytucyjnym rozpatrywanych jest około stu spraw toczących się pod sygn. akt K, a więc wszczętych abstrakcyjnym wnioskiem o kontrolę konstytucyjności przepisów, które będą objęte dyspozycją powołanego wyżej przepisu art. 85 ustawy. Konieczne jest także podkreślenie, że wnioski składane na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji przygotowywane są przez podmioty kwalifikowane, a zatem przepis ustawy, które zobowiązuje je do uzupełnienia braków formalnych ma charakter błahy, a także pozorny – służąc w istocie jedynie przedłużeniu postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, co stanowić będzie naruszenie prawa do sądu w rozsądnym okresie czasu, gwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.**

Sygnalizacji wymaga również przewidziany na gruncie proponowanych rozwiązań legislacyjnych zakres ingerencji władzy wykonawczej w sprawy dotyczące organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.

Po pierwsze, negatywnie ocenić trzeba uprawnienie Prokuratora Generalnego i Prezydenta, którzy na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f (pierwotny art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f) otrzymują kompetencję do decydowania o tym, w jakich przypadkach Trybunał Konstytucyjny będzie **rozpoznawał sprawy w pełnym składzie wynikające z prawa do decydowania o szczególnej zawiloci sprawy.** W ocenie Rzecznika **rozwiązanie to może**

w praktyce prowadzić do paraliżu prac Trybunału Konstytucyjnego (o czym była już mowa powyżej), a ponadto zbyt daleko ingeruje w kwestię niezależności Trybunału prowadząc tym samym do naruszenia art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji, które przewidują wyraźny podział władzy wykonawczej i sądowniczej.

Należy również podnieść zastrzeżenia odnośnie do konstrukcji zawartej w art. 61 ust. 6 projektu, zgodnie z którym nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela miałyby wstrzymywać możliwość rozpoznania sprawy we wszystkich przypadkach, gdy z przepisów wynika jego obowiązek uczestnictwa w rozprawie. **Stanowi to zbyt daleko posuniętą ingerencję organów władzy wykonawczej w sferę funkcjonowania Trybunału, jest niezgodne z konstytucyjnymi zasadami, tj. zasadą podziału władz, równowagi władz, niezależności Trybunału, jak również zasadą praworządności.**

Rzecznik podziela również obawy odnośnie do treści art. 12 ust. 2 projektu dotyczącego kompetencji Prezydenta RP do ingerowania w procedurę wykonania prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego. Ingerencja ta prowadzi do pozbawienia go skutków prawnych przez niewyrażenie zgody na jego wykonanie, tj. wygaszenie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego dyscyplinarnie usuniętego ze stanowiska. Ponadto, uzależnienie wykonania prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez Trybunał od zgody Prezydenta stanowi niedopuszczalną ingerencję władzy wykonawczej w niezależność władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji), a tym samym w zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), oraz w zasadę niezawisłości sędziów Trybunału (art. 195 ust. 1 Konstytucji).

Wskazać również należy, że na gruncie obecnego stanu prawnego, stosownie do art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Podobny wniosek płynie z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296), zgodnie z którym w Dzienniku Ustaw ogłasza się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw. Z art. 2 ust. 1 tej ustawy wynika natomiast, że ogłoszenie

aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Na organie wydającym dziennik urzędowy spoczywa więc prawny obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego, w tym także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi, że Dziennik Ustaw wydaje Prezes Rady Ministrów przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji. Z kolei z brzmienia art. 105 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) wynika, że orzeczenia Trybunału ogłasza się na zasadach i w trybie określonych w Konstytucji oraz ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych. W omawianym kontekście istotne znaczenie ma treść art. 105 ust. 2 ustawy o Trybunale, który przewiduje, że ogłoszenie orzeczeń Trybunału zarządza Prezes Trybunału. Z powyższego w sposób niebudzący wątpliwości wynika, że ustawodawca nie pozostawił decyzji o publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego swobodnemu uznaniu Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, ani ocenie Prezesa Rady Ministrów.

Trzeba natomiast podkreślić, że rozwiązanie przyjęte przez komisję w art. 80 ust. 4 w swej istocie zmierza do przyznania Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do oceny wniosku Prezesa o ogłoszenie wyroku lub postanowienia Trybunału Konstytucyjnego oraz podjęcia decyzji o ogłoszeniu lub nieogłoszeniu tego orzeczenia. Tego typu rozwiązanie jest nie do pogodzenia z konstytucyjnym obowiązkiem publikowania orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 2).

Rzecznik pragnie także zwrócić uwagę, że rozwiązanie zawarte w art. 92 ustawy, stanowiące, że sędziów Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie podjęli obowiązków sędziowskich, z dniem jej wejścia w życie prezes Trybunału włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy, jest w sposób jednoznaczny niezgodne z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 34/15. Przyjmowanie zaś rozwiązań prawnych, które zostały wcześniej zdyskwalifikowane konstytucyjnie przez Trybunał stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa. **Podkreślić także należy, że przepis ten będzie rodzić także uzasadnione wątpliwości co do prawidłowej obsady składów orzekających TK.**

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), przedstawiam powyższe uwagi Panu Marszałkowi, prosząc uprzejmie o ich uwzględnienie w toku procesu legislacyjnego.

[Adam Bodnar]