



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

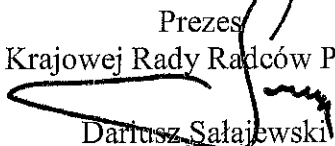
L.dz. 547 /OBSiL/2016

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-173-123/16 z 9 maja 2016 r. poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 2016 r.

Prezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

Dariusz Sałajewski

Warszawa, dnia 3 czerwca 2016 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o poselskim projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 29 kwietnia 2016 r.

I. Uwagi ogólne

29 kwietnia 2016 r. grupa posłów złożyła w Sejmie projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 558). W przeciwieństwie do większości dotychczasowych inicjatyw legislacyjnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, wykonanych w bieżącej kadencji Sejmu i mających wyłącznie charakter nowelizacji, projekt ów stanowi propozycję uchwalenia nowej ustawy, która w postaci formalnie całkowitej miałaby regulować organizację i tryb jego funkcjonowania, zgodnie z dyspozycją art. 197 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Przedmiotowy projekt stanowi swoisty konglomerat rozwiązań normatywnych przyjętych w poprzednich ustawach, obowiązujących pod rządami Konstytucji z 1997 r., mianowicie w ustawie z 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) oraz w ustawie z 25 czerwca 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1064 ze zm.), jak również w nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 2217) uznanej w całości za niekonstytucyjną wyrokiem Trybunału z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15). Oprócz konstrukcji zaczerpniętych wprost z wyżej wymienionych aktów prawnych, projekt ustawy zawiera również propozycje nowych rozwiązań prawnych, które – odwołując się do intencji wnioskodawców wyrażonej w uzasadnieniu projektu – zmierzają mają zarówno do usprawnienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jak również do, cyt. „podniesienia rangi i legitymizacji orzeczeń TK” (s. 1).

Z powyższych względów, niniejsza opinia dotyczy jedynie tych elementów projektowanej regulacji, które - w zakresie merytorycznym bądź w odniesieniu do ich poprawności legislacyjnej - budzą największe wątpliwości, zarówno pod względem

zgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją, jak również czynią wątpliwym możliwość zrealizowania założonego celu regulacji.

Wątpliwości te ogniskują się wokół dwóch podstawowych zagadnień, związanych z organizacją i funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego, to jest rozwiązań proponowanych w odniesieniu do statusu sędziów Trybunału oraz procedury rozpatrywania spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

II. Uwagi szczegółowe

1. Status sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Art. 11 ust. 2 projektu

Art. 11 projektowanej ustawy reguluje kwestie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W ust. 1 tego artykułu wnioskodawcy proponują, aby Zgromadzenie Ogólne Trybunału stwierdzało wygaśnięcie mandatu sędziego na skutek:

- 1) zrzeczenia się stanowiska sędziego Trybunału;
- 2) stwierdzenia orzeczeniem komisji lekarskiej trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału z powodu choroby, ułomności lub upadku sił;
- 3) skazania prawomocnym wyrokiem sądu;
- 4) prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału.

Katalog wymienionych wyżej przesłanek ma charakter standardowy i w tym charakterze nie odbiega od poprzednich regulacji. Istotne *novum* stanowi natomiast propozycja ujęta w ust. 2 projektowanego artykułu, zgodnie z którą stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego w przypadku skazania go prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym na karę usunięcia ze stanowiska miałyby być uzależnione od uprzedniej zgody Prezydenta Rzeczypospolitej, wyrażonej w formie postanowienia, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego, skierowany do Prezydenta RP w postaci uchwały.

Proponowana konstrukcja nawiązuje do koncepcji wyposażenia Głowy Państwa w kompetencje umożliwiające jej ingerowanie w przebieg i skutki postępowania dyscyplinarnego, wyrażonej uprzednio w nowelizacji ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym z grudnia 2015 r., a zakwestionowanej w wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15). W porównaniu do rozwiązań uznanych za niekonstytucyjne, umożliwiających Prezydentowi RP (i Ministrowi Sprawiedliwości) inicjowanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału, obecna propozycja wyposaża Głowę Państwa w jeszcze mocniejszy instrument ingerencji w sferę funkcjonowania Trybunału w tym zakresie. Przyznaje bowiem Prezydentowi nieznaną współczesnym demokratycznym systemom rolę swoistego „superarbitra” w sądowym postępowaniu dyscyplinarnym, który względem sędziego skazanego przez Trybunał na karę usunięcia z urzędu zastosować może *sui generis* akt łaski. Jest on w projekcie pojmowany w sposób szczególnie, albowiem okoliczności jego potencjalnego zastosowania nie miałyby wynikać z inicjatywy własnej Głowy Państwa lecz niejako kreowane są *ex lege*, z tytułu przypisanej Głowie Państwa kompetencji do wyrażania zgody na ukaranie sędziego Trybunału karą usunięcia w każdym przypadku, gdy została ona przez Trybunał orzeczona. Tym samym, niezgodnie z zasadą podziału i równowagi władz, zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów, proponowane rozwiązanie czyni organ władzy wykonawczej trwałym elementem postępowania dyscyplinarnego w obrębie władzy sądowniczej, decydującym o skutkach tego postępowania. Tymczasem, w świetle demokratycznych standardów postępowanie to z natury powinno mieć charakter wewnętrzny, co stanowi wyraz autonomii organizacyjnej władzy sądowniczej. Proponowana formuła godzi również w zasadę sądowego rozpatrywania spraw, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji, którego znaczenie – obok niekwestionowanego wymiaru gwarancyjnego w zakresie ochrony wolności i praw jednostki – rozpatrywać należy również w kontekście instytucjonalnym. W świetle niekwestionowanych zasad ustroju demokratycznego, funkcja sądenia przypisana jest sądom, wyposażonym w przymioty właściwości, niezależności, bezstronności i niezawisłości, których Konstytucja nie przypisała żadnym innym organom władzy publicznej, nie wyłączając Prezydenta RP. Dodatkową – obok wymienionych wyżej atrybutów - gwarancją rzetelnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez Trybunał w procedurze dyscyplinarnej jest dwuinstancyjność tego postępowania, przewidziana również w art. 9 ust. 1 projektu. Przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej „prawo ostatniego głosu” w sprawie ukarania sędziego po przeprowadzonym postępowaniu dyscyplinarnym, rozwiązanie proponowane w art. 11 ust. 2 projektu kwestionuje zasadę sądowego rozpatrywania spraw oraz podważa domniemanie kompetencji sądu (w tym

wypadku dyscyplinarnego) w zakresie możliwości obiektywnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

W świetle powyższych ustaleń, **proponowana konstrukcja jest niezgodna zarówno z zasadą podziału i równowagi władz, wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji, a także z zasadą odrębności i niezależności sądów i trybunałów (art. 173 Konstytucji), jak również z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 Konstytucji). Podważa również wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji zasadę sądowego rozpatrywania spraw.**

2. Rozpatrywanie spraw przez Trybunał Konstytucyjny

a) **art. 25 ust. 1 pkt 1. lit. e i foraz ust. 2-4 a także art. 37 ust. 2 i 4 projektu**

W świetle wymogu ustawowej regulacji trybu postępowania Trybunału Konstytucyjnego, art. 25 projektu jawi się jako jeden z najważniejszych. Niestety, zawiera też relatywnie najwięcej rozwiązań budzących poważne zastrzeżenia i wątpliwości pod kątem zgodności z Konstytucją. Wynikają one poniekąd z faktu, iż niektóre propozycje zawarte w tym przepisie stanowią reminiscencje niekonstytucyjnych konstrukcji, zawartych w nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z grudnia 2015 r.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 zd. 1 projektu, pełny skład Trybunału Konstytucyjnego liczyć ma 11 sędziów. W stosunku do dysfunkcjonalnej koncepcji 13 – osobowego składu pełnego, przyjętej w nowelizacji z grudnia 2015 r., wnioskodawcy proponują zatem zmniejszenie liczby sędziów pełnego składu o dwóch. Niemniej jednak nadal postulują odejście od przyjmowanej dotąd we wszystkich ustawach o Trybunale formuły kształtowania pełnego składu na poziomie nie przekraczającym 2/3 ogólnej liczby sędziów. W proponowanej wersji, ów pełny skład stanowić ma ponad 2/3 składu Trybunału. Jest to o tyle niezrozumiałe, że zgodnie z deklaracją wnioskodawców, wyrażoną *implicite* w uzasadnieniu projektu, projektowana ustawa stanowić ma powrót do rozwiązań ustawy z 1 sierpnia 1997 r., które, cyt. „zapewniały temu organowi sprawne funkcjonowanie i właściwie wypełnianie jego kompetencji” (s. 1 uzasadnienia). Tymczasem art. 25 ust. 2 ustawy z 1997 r. kształtował pełny skład Trybunału na poziomie dziewięciu sędziów, które to rozwiązanie powtórzyła następnie obecnie obowiązująca ustawa z czerwca 2015 r.

Analogicznie do argumentacji, jaką posługiwali się projektodawcy ustawy nowelizującej z grudnia 2015 r., uzasadniając potrzebę podniesienia liczby pełnego składu Trybunału do 13 sędziów, w uzasadnieniu obecnego projektu wnioskodawcy również nawiązują – choć tym razem już nie wprost – do związku pomiędzy liczbą sędziów a jakością orzeczeń. Wskazują bowiem, że kworum określone na poziomie jedenastu sędziów wpływać ma na kształtowanie autorytetu wydanego orzeczenia oraz samego organu (s. 8 uzasadnienia). Po raz kolejny dowodzi to całkowitego braku zrozumienia istoty funkcjonowania władzy sądowniczej i profesjonalnego charakteru Trybunału. Sędziowie wybrani przez Sejm legitymują się bowiem najwyższymi kwalifikacjami w zakresie orzekania, o czym stanowi art. 18 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1928), zgodnie z którym sędzią trybunału może być osoba, która posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Niezależnie zatem od konfiguracji liczbowej, każdy skład Trybunału Konstytucyjnego posiada właściwe kompetencje do wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów ustrojowych, gdyż w naturalny sposób wynika to z ich wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz przebytej drogi kariery prawniczej.

Wątpliwości podobnej natury wywołuje również konstrukcja art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e projektu, zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny miałby orzekać w pełnym składzie w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podczas gdy w przypadku orzekania o zgodności wszystkich innych ustaw z Konstytucją jako zasadę projekt przyjmuje orzekanie przez Trybunał w składzie siedmiu sędziów (art. 25 ust. 1 pkt lit. a). Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie różni się od innych ustaw pod względem miejsca w hierarchii źródeł prawa. W przeciwieństwie do rozwiązań np. francuskich, w polskim porządku prawnym nie występuje kategoria ustaw organicznych, sytuowanych we wspomnianej hierarchii wyżej niż ustawy zwykłe. Z formalnego punktu widzenia wyłączenie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z katalogu ustaw pozostałych i przekazanie jej do rozpatrywania przez pełny skład Trybunału nie znajduje zatem uzasadnienia. Jeśli zaś cechą relewantną miałyby stanowić w tym wypadku materia ustawy, to projektodawcy powinni poszerzyć katalog spraw rozpatrywanych w pełnym składzie Trybunału o wszystkie przypadki ustaw, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych. W obecnym kształcie,

przedmiotowa propozycja zakłóca spójność i stabilność systemu kontroli norm - sprawia wrażenie regulacji doraźnej, motywowanej wyłącznie bieżącym kryzysem prawnym wokół Trybunału Konstytucyjnego, rozwiązaniem „na tu i na teraz” i jako taka nie wpisuje się również w formułę racjonalnego tworzenia prawa.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, iż **propozycja zawarta w art. 25 ust. 2 zd 1 oraz w art. 25 ust. 1 pkt 1 lit e projektu budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, w szczególności zaś zasady racjonalnego tworzenia prawa.**

Art. 25 ust. 1 pkt 1 lit f projektu poszerza katalog przypadków, które obligowałyby Trybunał do orzekania w pełnym, 11-osobowym składzie o bliżej niesprecyzowaną kategorię spraw „o szczególnej zawikłości”. Abstrahując od tego, iż nałożenie na Trybunał obowiązku orzekania w określonym składzie za pomocą sformułowań o charakterze klauzuli generalnej kłóci się z zasadami poprawnej legislacji, na szczególną krytykę zasługuje konstrukcja, zgodnie z którą o uznaniu sprawy za szczególnie zawiłą rozstrzygałby między innymi Prezydent Rzeczypospolitej oraz Prokurator Generalny, przy czym zgodnie z art. 25 ust. 4 projektu o rozpoznaniu tego typu sprawy w pełnym składzie wskazane podmioty mogłyby się zwrócić w ciągu 60 dni od przekazania przez prezesa Trybunału informacji o wpłynięciu wniosku. Charakterystyczne - aczkolwiek nieprawidłowe z punktu widzenia techniki prawodawczej - jest określenie kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej i Prokuratora Generalnego do inicjowania postępowania Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie mianem „wniosku”. Jak wynika z treści uzasadnienia projektu, inicjatywa obydwu organów egzekutywy miałaby mieć charakter wiążący dla Trybunału, stanowi więc - jak wskazują sami wnioskodawcy - „żądanie oceny konstytucyjności problemu w pełnym, a więc bardziej legitymizowanym i reprezentatywnym składzie” (s. 7 uzasadnienia).

Proponowane rozwiązanie stanowi przejaw głębokiej ingerencji organów władzy wykonawczej w sferę funkcjonowania władzy sądowniczej, daleko wykraczającą poza standardy demokratyczne, wynikające z zasad podziału władzy, równowagi władz, a także odrębności i niezależności sądów i trybunałów względem innych władz. Za chybną uznać należy argumentację, przedstawioną w uzasadnieniu projektu, wywodzącą prawo Prezydenta do decydowania o rozstrzyganiu przez Trybunał spraw w pełnym składzie, na podstawie tak niedookreślonej przesłanki, z jego ustrojowej

funkcji „strażnika konstytucji”, określonej w art. 126 ust. 2 Konstytucji, natomiast w przypadku Prokuratora Generalnego – z jego ustawowych obowiązków w zakresie ochrony praworządności i interesu publicznego (s. 7 uzasadnienia). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej precyzyjnie określa obszar sprawczych uprawnień organów władzy wykonawczej w stosunku do Trybunału Konstytucyjnego. Oprócz kompetencji związanych z powoływaniem prezesa i wiceprezesa Trybunału, w odniesieniu do Prezydenta obejmują one prawo do inicjowania kontroli prewencyjnej oraz abstrakcyjnej, jak również inicjowania postępowań mających na celu rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych. W przypadku Prokuratora Generalnego, zakres dopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji w działalność Trybunału ogranicza się wyłącznie do inicjowania postępowań w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania zdecydowanie wykraczają poza ów zakres, pozwalają bowiem nie tylko inicjować postępowanie, ale decydować również o sposobie rozpatrywania spraw, co nie ma nic wspólnego z ochroną porządku konstytucyjnego, a tym bardziej ze stanem na straży praworządności. Należy również zwrócić uwagę na dysfunkcyjność - z punktu widzenia efektywności funkcjonowania Trybunału – charakter konstrukcji, ujętej w art. 25 ust. 4 projektu. Przyjęcie proponowanego w nim rozwiązania oznaczałoby, że rozpatrywanie każdej ze spraw zawieszonych przed Trybunałem mogłoby rozpocząć się dopiero po upływie wskazanych w przepisie 60 dni, wywołując w oczywisty sposób opóźnienia w pracy Trybunału i godząc tym samym w zasadę rozpoznawania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki.

Art. 25 ust. 3 projektu powtarza wprost niekonstytucyjne rozwiązanie z ustawy nowelizującej z grudnia 2015 r. Wnioskodawcy sformułowali w nim obowiązek rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny spraw z uwzględnieniem kolejności ich wpływu. Konstrukcja ta - w odniesieniu do samych tylko wniosków przywołana jest również w art. 37 ust. 2 projektu, w odniesieniu do wyznaczania terminów rozpraw. Ignorując stanowisko Trybunału, wyrażone w wyroku z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15), projektodawcy ponownie proponują formułę arbitralnego ustalania przez ustawodawcę kolejności rozpatrywania spraw przez Trybunał, bez uwzględniania skali różnicowania i stopnia skomplikowania spraw. W odniesieniu do kwestii wyznaczania terminów rozpraw według kolejności wpływu spraw do Trybunału, projekt również wyposaża Głowę Państwa w prawo do władczego ingerowania w tok pracy Trybunału, przewidując w art. 37 ust. 4, iż na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej, prezes

Trybunału wyznacza termin rozprawy z pominięciem kolejności wpływu spraw. Podobnie jak uprawnienie dotyczące obligowania Trybunału do rozpatrywania spraw w pełnym składzie, umocowanie Prezydenta do wskazywania Trybunałowi które sprawy wymagają szybszego rozpatrzenia, a które mają być rozpoznane w rygorze narzuconym przez ustawodawcę, stanowi próbę ograniczenia niezależności i odrębności Trybunału Konstytucyjnego względem władzy wykonawczej, prowadzącą wręcz do podporządkowania trybu pracy Trybunału woli Prezydenta, co absolutnie nie mieści się w standardach relacji pomiędzy egzekutywą i judykaturą, wyznaczonych przez zasadę podziału władzy.

Powyższe uwagi prowadzą do jednoznacznej konkluzji, **iż przepisy art. 25 projektu, poddane analizie w niniejszej opinii, naruszają rudymenty zasad podziału i równowagi władz oraz zasady odrębności i niezależności sądów, jak również podważają zasady poprawnej legislacji, wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego.**

b) art. 60 ust. 1 oraz art. 60 ust. 6 in fine w zw. z art. 29 ust. 5 projektu

W nawiązaniu do przepisów ustawy z 1 sierpnia 1997 r. obecny projekt powraca do zasady rozpoznawania na rozprawie wszystkich spraw, z wyjątkiem skarg konstytucyjnych, które mogą być rozpatrywane na posiedzeniu niejawnym, jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, będący przedmiotem skargi, jest niezgodny z Konstytucją (art. 59 projektu).

W świetle przywołanej propozycji zwrócić należy uwagę na te rozwiązania projektu, które mogą w istotny sposób oddziaływać na efektywność prowadzenia rozpraw przed Trybunałem.

W art. 60 ust. 1 projektu wnioskodawcy proponują, aby rozprawa nie mogła odbywać się wcześniej niż po upływie 60 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie. Zestawienie tego przepisu z omówioną już uprzednio propozycją, ujętą w art. 25 ust. 4 projektu, przewidującą dla Prezydenta Rzeczypospolitej i Prokuratora Generalnego również 60-dniowy termin na zakwalifikowanie sprawy jako „szczególnie zawiłej” i zwrócenie się do Trybunału z „wnioskiem” o rozpoznanie jej w pełnym składzie, wskazuje jednoznacznie, iż Trybunał może wyznaczyć rozprawę nie wcześniej, niż po upływie terminu określonego w art. 25 ust. 4. W efekcie, rozprawa będzie mogła

się odbyć nie wcześniej niż po upływie 120 dni od daty zawiadomienia Prezydenta Rzeczypospolitej i Prokuratora Generalnego o wpłynięciu wniosku. Tak określona sekwencja terminów związanych z przygotowaniem rozprawy prowadzić może do nieuzasadnionej zwłoki w rozpatrywaniu sprawy przez Trybunał, dysfunkcjonalnie wpływając na realizowane przezeń zadania ustrojowe.

Równie negatywnie na funkcjonowanie Trybunału oddziaływać może konstrukcja przyjęta w art. 60 ust. 6 *in fine* projektu. W przepisie tym wnioskodawcy proponują, aby nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie wstrzymywała możliwość rozpoznania sprawy we wszystkich przypadkach, gdy z przepisów wynika jego obowiązek uczestnictwa w rozprawie. W świetle art. 29 ust. 5 projektu dotyczy to wszystkich spraw rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie.

Proponowane rozwiązanie należy ocenić zdecydowanie negatywnie co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, stanowi kolejny w omawianym projekcie przejaw zbyt daleko posuniętej ingerencji organów władzy wykonawczej w sferę funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, ujęty przy tym w irracjonalną formułę. Trudno bowiem jest rozsądnie zakładać, że Prokurator Generalny, prawidłowo zawiadomiony o rozprawie - zgodnie z projektem 60 dni przed jej terminem - mający świadomość niemożności osobistego na nią stawiennictwa, nie będzie w stanie oddelegować do udziału w postępowaniu przed Trybunałem żadnego przedstawiciela kierowanej przez siebie instytucji. Wydaje się to szczególnie nieprawdopodobne zwłaszcza w odniesieniu do tych przypadków, w których Prokurator Generalny, w ciągu 60 dni od daty zawiadomienia go o wpłynięciu wniosku, uznałby sprawę za szczególnie zawiłą, sam wywołując w ten sposób konieczność rozpoznania jej w pełnym składzie Trybunału. W świetle powyższych uwag nie może budzić wątpliwości konkluzja, że przepis ten po wejściu w życie mógłby być wykorzystywany przede wszystkim jako narzędzie obstrukcji prac Trybunału, co jest niezgodne zarówno z zasadą podziału władzy, równowagi władz, niezależności Trybunału, jak również z zasadą praworządności, na straży przestrzegania której stoi właśnie Prokurator Generalny. Po drugie, rozwiązanie to należy również ocenić jako dysfunkcjonalne z punktu widzenia trybu postępowania przed Trybunałem, niezgodne zatem z intencją ustrojodawcy, wyrażoną w art. 197 Konstytucji. Z powyższego względu rozwiązania

takiego nie przewidywała zarówno ustawa z 1 sierpnia 1997 r., jak również nie zawiera jej obecnie obowiązująca ustawa z 25 czerwca 2015 r.

c) art. 68 ust. 2 projektu

Jest to kolejny, kluczowy z punktu widzenia funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego przepis, dotyczy bowiem reguły zapadania orzeczeń Trybunału. Niezależnie od tego, iż ust. 1 art. 68 stanowi, że orzeczenia zapadają zwykłą większością głosów, co sugerowałoby przyjęcie tej formuły jako zasady, to jednak ust. 2 nie pozostawia wątpliwości, że projektodawcy powielają w art. 68 – tyle, że w bardziej zawoalowanej formie – rozwiązania zastosowane w ustawie nowelizującej z grudnia 2015 r., przyjmujące niezgodnie z art. 190 ust. 5 Konstytucji zasadę orzekania przez Trybunał w pełnym składzie kwalifikowaną większością 2/3 głosów. W świetle proponowanych rozwiązań „wyjątki” od rzekomej zasady orzekania większością zwykłą obejmować mają trzy spośród pięciu kategorii spraw, określonych w art. 70 ust. 1 projektu, w tym sprawy dotyczące zgodności ustaw i umów z Konstytucją oraz zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (formalnie jedynie ustaw i umów kierowanych do Trybunału w trybie kontroli prewencyjnej, ale przy zastosowaniu formuły „sprawy o szczególnej zawłości” – praktycznie wszystkich). Dodatkowo, zakres spraw, w których Trybunał miałby orzekać kwalifikowaną większością głosów znacząco poszerza konstrukcja proponowana w art. 68 ust. pkt 5 projektu, zgodnie z którą orzeczenia Trybunału większością 2/3 głosów miałyby zapadać również w sprawach, które wśród wzorców kontroli zawierają między innymi często powoływane przez wnioskodawców artykuły Konstytucji: 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego); 7 (zasada legalizmu); 10 (zasada podziału władzy i równoważenia władz); 16 (zasada szerokiego samorządu terytorialnego); 30 (zasada godności człowieka); 31 (zasada prawnej ochrony wolności człowieka, a zwłaszcza jej ust. 3 – zasada proporcjonalności); 32 (zasada równości). W tym kontekście, argumentację zawartą w uzasadnieniu projektu, że przypadki orzekania przez Trybunał większością 2/3 głosów w oparciu o proponowane przepisy, cyt. „w praktyce będą mogły się zdarzyć rzadko” (s. 19 uzasadnienia) można jedynie interpretować albo jako przejaw złej woli wnioskodawców albo kompletnego braku wiedzy dotyczącej charakteru spraw rozpatrywanych w dotychczasowej, blisko 20-letniej praktyce funkcjonowania Trybunału.

Abstrahując jednak od katalogu wyłączeń od zasady orzekania zwykłą większością głosów należy jednoznacznie stwierdzić, że przyjęcie formuły orzekania przez Trybunał w oparciu o jakąkolwiek większość inną niż określona w art. 190 ust. 5 Konstytucji i art. 68 ust. 1 projektu stanowi naruszenie Konstytucji, niezależnie od prób argumentowania innego poglądu w uzasadnieniu projektu ustawy (s. 18 uzasadnienia). Nie może budzić i nie budzi już – zwłaszcza w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15) - wątpliwości, że ustawodawca konstytucyjny w przywołanym przepisie zastosował formułę tzw. zwykłej większości głosów, jednoznacznie interpretowaną jako sumaryczną przewagę głosów „za” wobec głosów „przeciw”, a nie większość kwalifikowaną. Zgodnie z zasadą racjonalnego prawodawcy, ilekroć ustawodawca konstytucyjny chce zastosować inną niż zwykłą większość dla podejmowania decyzji, *expressis verbis* artykułuje to w przepisie Konstytucji, zarówno gdy chodzi o większość bezwzględną (np. art. 154 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji: „Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”) jak i tzw. większość kwalifikowaną (np. art. 145 ust. Konstytucji: „Postawienie Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjęta większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego(...”). Przywołane w uzasadnieniu projektu przykłady zróżnicowania terminologicznego (art. 120 – „zwykła większość”; art. 190 ust. 5 – większość głosów”) trudno potraktować jako koronny argument za dokonywaniem ich dyferencjacji znaczeniowej. Oba sformułowania, tj. „zwykła większość” i „większość głosów” w terminologii prawniczej stanowią synonimy. Pogląd przeciwny upoważniałby do absurdalnej systemowo konstatacji, że skoro w trzecim trybie tworzenia rządu (art. 155 ust. 1) ustrojodawca posłużył się określeniem „większość głosów”, to być może chodziło mu o to, aby po dwóch nieudanych próbach stworzenia rządu w oparciu o większość bezwzględną, w trzeciej i ostatniej próbie postawić Sejm przed koniecznością udzielenia Radzie Ministrów poparcia większością kwalifikowaną, np. 2/3 lub 3/4, pod rygorem skrócenia kadencji Sejmu w razie niepowodzenia tego przedsięwzięcia.

Należy również zwrócić uwagę, iż proponowane rozwiązanie kłóci się z zastaną w tradycji władzy sądowniczej formułą rozstrzygania spraw większością głosów składu orzekającego. Co prawda Trybunał Konstytucyjny nie jest *par excellence* organem

wymiaru sprawiedliwości, jednakże metodyka jego pracy w procesie rozpatrywania spraw nie odbiega od specyfiki funkcjonowania sądów powszechnych, szczególnych, czy też Sądu Najwyższego.

Reasumując, **Krajowa Rada Radców Prawnych negatywnie opiniuje przepis art. 68 ust. 2 projektu z uwagi na jego oczywistą niezgodność z Konstytucją.**

d) art. 82, 83 ust. 1 oraz 85 projektu

Obydwa wymienione przepisy zawierają normy intertemporalne, odnoszące się do spraw wszczętych i niezakończonych przed Trybunałem do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

W pierwszym z nich proponuje się, aby do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy zastosowanie miały nowe regulacje prawne (ust.1). Jednocześnie, w ustępie 2 wnioskodawcy proponują zobowiązanie Trybunału do ich rozstrzygnięcia w ciągu roku od wejścia w życie ustawy. Projektowana konstrukcja budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Po pierwsze dlatego, że narusza zasadę nieretroakcyjności prawa i związaną z nią ściśle zasadę ochrony interesów w toku. Po drugie zaś wydaje się być niespójna i nielogiczna, zatem niezgodna z zasadą racjonalnego prawotwórstwa i zasadą poprawnej legislacji. Trudno bowiem racjonalnie uzasadnić zobowiązanie Trybunału do zakończenia wszystkich dotychczasowych postępowań w terminie roku od wejścia w życie nowej ustawy, w sytuacji, w której i tak miałyby być one prowadzone w oparciu o nowe przepisy. Zobowiązanie takie miałyby sens wyłącznie wówczas, gdyby przewidziany w art. 82 ust. 2 roczny okres miałby rzeczywiście charakter przejściowy, przewidziany na dokończenie postępowań w oparciu o dotychczasowe regulacje.

Z kolei w art. 83 ust. 1 proponuje się, aby w przypadku wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, prezes Trybunału w terminie 14 dni od daty jej wejścia w życie obligatoryjnie zawieszał toczące się postępowania na 6 miesięcy, wzywając do uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 32 ust. 2-5 obecnego projektu. Rozwiązanie to jest niespójne z poprzednio przywołaną regulacją, a tym samym dysfunkcjonalne. Skoro bowiem Trybunał ma w ciągu roku zakończyć wszystkie dotychczasowe postępowania, to wprowadzenie obowiązku zawieszenia postępowania na okres 6 miesięcy

praktycznie redukuje ów czas jedynie do pół roku, abstrahując od tego, że aż 6-cio miesięczny termin na uzupełnienie elementów formalnych pism procesowych – biorąc pod uwagę profesjonalny charakter uczestników postępowań przed Trybunałem - jest bezzasadnie długi. W efekcie, rozwiązanie to może prowadzić do zablokowania prac Trybunału Konstytucyjnego w momencie odwieszenia postępowań ze względu na konieczność rozpatrzenia dużej liczby spraw w bardzo krótkim, zaledwie półrocznym okresie.

Należy przy tym zauważyć, że choć w przeciwieństwie do nowelizacji z grudnia 2015r., omawiany projekt ustawy przewiduje *vacatio legis*, to wzięwszy pod uwagę zakres proponowanych zmian w organizacji i funkcjonowaniu Trybunału, zwłaszcza zaś w obszarze prowadzonych przezeń postępowań, przewidywane w art. 85 projektu standardowe 14 dni od daty ogłoszenia do dnia wejścia w życie nowej ustawy uznać należy za absolutnie nieodpowiednie. Powinno ono wynosić minimum 6 miesięcy, co pozwoliłoby również uniknąć bądź przynajmniej zniwelować mankamenty regulacji w zakresie omówionych wyżej przepisów intertemporalnych.

Konkludując powyższe rozważania, **Krajowa Rada Radców Prawnych negatywnie ocenia regulację proponowaną w art. 82, 83 ust. 1 i 85 projektu, jako co najmniej wątpliwą z punktu widzenia wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego zasad poprawnej legislacji oraz odpowiedniego *vacatio legis*.**

Radca prawny

(-)

dr hab. prof. nadzw. Sławomir Patyra