

STANOWISKO
PREZYDIUM KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 18 lipca 2016 r.

w przedmiocie uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 7 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 558)

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z uchwaloną przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy 558), po raz kolejny wyraża pogląd, że Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej mającym kompetencje do ostatecznego i wiążącego wszystkie podmioty rozstrzygania o zgodności prawa z Konstytucją. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest kontrola zgodności ustaw i innych aktów prawnych z Konstytucją (art. 79 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193 Konstytucji). Konstytucja zaś jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Zagadnieniem o charakterze nadrzędnym jest zatem stworzenie warunków funkcjonowania Trybunału, odpowiednich do rangi jego zadań.

Pozycja ustrojowa Trybunału, w świetle zadań nałożonych w Konstytucji, stanowi fundament państwa prawnego, a niezakłócone jego funkcjonowanie służy ochronie wolności i praw obywatelskich, w związku z tym ustrój Trybunału powinien umożliwiać sprawne i rzetelne wykonywanie zadań nałożonych w Konstytucji. Dotyczy to także zasad postępowania przed Trybunałem.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża obawę, że niektóre z uchwalonych przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2016 r. uniemożliwią Trybunałowi wywiązywanie się z tej niezwykle istotnej roli, a przez to zmienią ustaloną od wielu lat pozycję ustrojową Sądu Konstytucyjnego, obniżając jego rangę i znaczenie społeczne.

Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowiska i opinie dotyczące projektów ustaw normujących ustrój i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, w tym także wnioski związane z pracami legislacyjnymi dotyczącymi projektów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawarte w stanowisku Rady z 22 czerwca 2016 r.

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi.

1. Uchwalony art. 12 ust. 2, przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uprawnienie do wyrażenia zgody na stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego na skutek prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, narusza zasadę podziału i równoważenia się władz. Przepis ten ingeruje w niezależność i odrębność Trybunału

Konstytucyjnego od władzy wykonawczej oraz wkracza w sferę niezawisłości jego sędziów. W państwie opartym na zasadach prawa nie jest dopuszczalna sytuacja, w której organ władzy wykonawczej decyduje o usunięciu sędziego Trybunału ze stanowiska. Niewyrażenie przez Prezydenta zgody na usunięcie sędziego ze stanowiska, mimo orzeczenia wobec sędziego takiej kary dyscyplinarnej, podważyłoby zaufanie obywateli do sądów oraz orzeczeń Sądu Konstytucyjnego stanowiących fundament systemu prawnego państwa. Ponadto zgoda Prezydenta na usunięcie ze stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego, stosownie do art. 144 ust. 2 Konstytucji, wymagałaby kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Przyjęty przepis budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, w szczególności, gdy uwzględni się motywy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. w sprawie o sygn. K 47/15, w którym Trybunał stwierdził, że pozbawienie Zgromadzenia Ogólnego i Prezesa Trybunału kompetencji do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego i przyznanie tej kompetencji Sejmowi jest niezgodne z art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

2. Ustawa powinna jednoznacznie określać liczbę kandydatów, z których Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z uchwalonym art. 16 ustawy Prezydent powołuje prezesa i wiceprezesa Trybunału spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne. Takie brzmienie tego przepisu jest nieprecyzyjne, sugeruje bowiem, że przedstawieni Prezydentowi jako kandydaci na prezesa lub wiceprezesa mogą zostać wszyscy sędziowie Trybunału.

3. Określenie składu, w jakim orzeka Trybunał Konstytucyjny, należy do zasad ustrojowych, które powinny być uregulowane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Z uchwalonego art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy wynika natomiast, że Trybunał orzeka w pełnym składzie między innymi, gdy z takim wnioskiem wystąpi trzech sędziów Trybunału, także spoza wyznaczonego składu orzekającego. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa o przekazaniu sprawy do rozpoznania przez pełny skład Trybunału powinien każdorazowo decydować wyznaczony skład orzekający, na podstawie zgromadzonych w sprawie materiałów, o ile uzna to za konieczne. Redakcja uchwalonego przepisu wskazuje na to, że wniosek trzech sędziów będzie wiążący dla Trybunału, także wówczas, gdy w ocenie składu orzekającego rozpoznającego sprawę brak jest merytorycznych podstaw do rozpoznania sprawy w pełnym składzie. Rozwiązanie takie może prowadzić do przewlekłości postępowań, także przed sądami powszechnymi, administracyjnymi i wojskowymi, mimo że art. 45 ust. 1 Konstytucji (podobnie jak art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) gwarantuje każdemu prawo do niezwłocznego rozpoznania jego sprawy przez niezawisły sąd.

4. Odnosząc się do art. 61 ust. 1 ustawy stwierdzić należy, że wyrokiem z 9 marca 2016 r.

w sprawie o sygn. K 47/15 Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi, że art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 2217), zgodnie z którym „w postępowaniu wszczętym, lecz niezakończonym przed wejściem w życie ustawy rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 45 dni od dnia doręczenia uczestnikom postępowania zawiadomienia o jej terminie, a w sprawie, w której orzeka w pełnym składzie – po upływie 3 miesięcy; jednakże w obydwu przypadkach nie później niż 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy”, jest niezgodny z art. 2 i art. 173 w zw. 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, narusza zasady państwa prawnego. W świetle przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego uchwalony art. 61 ust. 1, zgodnie z którym „rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 30 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie” również można ocenić jako niezgodny z Konstytucją. Wprawdzie okres oczekiwania na rozprawę został skrócony o 15 dni, w porównaniu z przepisem uznanym przez Trybunał za niekonstytucyjny, to jednak w dalszym ciągu uchwalony przepis ogranicza Sądowi Konstytucyjnemu możliwość sprawnego wykonywania zadań przewidzianych w Konstytucji. Rozwiązanie przewidziane w art. 61 ust. 1 ustawy w sposób niedopuszczalny ingeruje w wewnętrzną organizację Trybunału w zakresie prowadzonych postępowań, ponieważ to w gestii składu orzekającego Trybunału, który ma pełną wiedzę o rozpoznawanej sprawie, powinna pozostawać swobodna decyzja o terminie, w jakim ma być przeprowadzona rozprawa.

5. Uchwalony art. 68 pkt 5-7 ustawy stanowi novum w polskim systemie prawnym, nieznanе dotychczas żadnej z obowiązujących procedur sądowych. Przepis ten ma charakter dysfunkcyjny. Uniemożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu rzetelne i sprawne wykonywanie funkcji orzeczniczych, do których organ ten powołany w Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem złożenie podczas narady przez czterech sędziów Trybunału sprzeciwu wobec proponowanego rozstrzygnięcia pozbawi Trybunał Konstytucyjny możliwości wydania orzeczenia. Procedura ta może być powielana wielokrotnie, co w praktyce może pozbawić Trybunał możliwości rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, instrumentem w pełni gwarantującym sędziom Trybunału możliwość wyrażenia własnego stanowiska w rozpoznawanej sprawie jest prawo zgłoszenia przed ogłoszeniem orzeczenia zdania odrębnego oraz sporządzenie jego pisemnego uzasadnienia, co zostało przewidziane w art. 69 ust. 3 ustawy. Brak jest racjonalnych argumentów uzasadniających wprowadzenie opisanego wyżej rozwiązania, prowadzić ono będzie do wydłużenia prac Trybunału lub nawet ich całkowitego paraliżu, a tym samym uniemożliwi wykonywanie jego kompetencji wynikających z przepisów Konstytucji.

W ocenie Rady przepis ten, w zakresie w jakim umożliwia blokowanie wydania orzeczenia w sprawie rozpoznawanej w pełnym składzie Trybunału, jest niezgodny z art. 45 oraz art. 190 ust. 5 Konstytucji, a także art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

6. Rada pozytywnie ocenia zamiar doprowadzenia do publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jednakże zwraca uwagę, że obowiązek publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika wprost z Konstytucji i decyzja o publikacji orzeczeń nie powinna być przedmiotem regulacji ustawowej. Ponadto przyjęty art. 91 ustawy ma ograniczony zakres, albowiem obejmuje tylko orzeczenia wydane przez Trybunał w okresie od 10 marca 2016 r. do 30 czerwca 2016 r. Oznacza to, że nie zostanie ogłoszony wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. w sprawie o sygn. K 47/15, mimo że ma on istotne znaczenie dla ustroju i funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego. Wyrok ten, na co Rada wielokrotnie zwracała uwagę, powinien stanowić punkt wyjścia w pracach nad ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. Ponadto przyjęcie jako daty końcowej 30 czerwca 2016 r. doprowadzi do sytuacji, w której nie zostaną ogłoszone orzeczenia Trybunału wydane między tym dniem a dniem wejścia w życie uchwalonej ustawy.

7. Ustawodawca nadal nie uregulował statusu trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji, których wybór Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. K 34/15 uznał za skuteczny i zgodny z prawem. Uchwalony art. 92 ustawy, zgodnie z którym Prezes Trybunału dopuszcza z dniem wejścia w życie ustawy do orzekania sędziów Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta, a dotychczas nie podjęli obowiązków sędziowskich, jest niezgodny z art. 2 i art. 194 ust. 1 Konstytucji, bowiem rozszerzy skład Trybunału do 18 sędziów. Sędziowie, o których mowa w art. 92 ustawy, zostali wybrani na już uprzednio obsadzone miejsca sędziów Trybunału. Podjęcie przez nich czynności sędziowskich Trybunału wymaga więc uprzedniego uregulowania statusu tych sędziów Trybunału, od których Prezydent nie odebrał ślubowania. Niepożądaną jest sytuacja, w której status osób prawidłowo wybranych na sędziów Trybunału Konstytucyjnego pozostaje niekreślony i nie mogą one podjąć swoich obowiązków.

8. Zgodnie z uchwalonymi przez Sejm art. 86-88 ustawy, przepisy ustawy znajdują zastosowanie do wszystkich spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Będzie to się wiązało z koniecznością wyznaczenia na nowo składów orzekających w sprawach, które zostały wniesione pod rządami dotychczasowych przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, także w sprawach, które są gotowe do rozpoznania na rozprawie oraz wyznaczony został termin publikacji orzeczenia. W uzasadnieniu wyroku z 9 marca 2016 r. w sprawie o sygn. K 47/15 Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, że „(...) *wymóg ponownego*

ustalenia składu orzekającego w sprawach już rozpoznawanych przez Trybunał, a tym samym wymóg rozpoczęcia rozpatrywania sprawy od początku, oznacza ingerencję władzy ustawodawczej w proces orzekania. Regulacja ta narusza zatem niezależność Trybunału i jego odrębność od innych władz. W sprawach, w których sądy wystąpiły do Trybunału z pytaniami prawnymi, jest ona także sprzeczna z wymogiem rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji”. W świetle zadań nałożonych na Trybunał Konstytucyjny w Ustawie Zasadniczej Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że rozwiązanie przyjęte w art. 86-88 ustawy uniemożliwia niezakłóconą realizację zadań Trybunału, w szczególności co do wniosków i skarg, które już zostały skutecznie wniesione do Trybunału, a w konsekwencji prowadzi do przewlekłości toczących się przed nim postępowań i paraliżu jego działań. Powyższe rozwiązanie jest niezgodne z polskimi procedurami sądowymi i może być sprzeczne z zasadą niedziałania prawa wstecz.

9. Rada zwraca jednocześnie uwagę na brak jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia dla proponowanego ograniczenia kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich zawartych w art.16 ust.2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. (Dz.U. z 2014r. poz.1648 ze zm.) o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Zgodnie z dyspozycją art. 191 w zw. z art. 188 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich może wystąpić z wnioskiem w każdej sprawie wynikającej z tych przepisów. Skoro więc Rzecznik Praw Obywatelskich może zainicjować każde postępowanie przez Trybunałem, to tym samym powinien mieć możliwość udziału w takim postępowaniu. W dotychczasowym stanie prawnym cel ten został osiągnięty w art.16 ust. 2 pkt 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Dotychczasowa praktyka wskazuje na aktywną, a przez to istotną rolę Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie dotyczącym ochrony praw i wolności konstytucyjnych. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa proponowane w art. 82 ustawy ograniczenie kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich nie tylko nie zostało uzasadnione przez ustawodawcę, lecz także - co należy podkreślić - jest sprzeczne z normami konstytucyjnymi.

10. Waga ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dla sprawnego działania tego organu oraz jej skutki dla obywateli przemawiają za wprowadzeniem odpowiednio długiego okresu *vacatio legis*. Wyznaczenie zaledwie czternastodniowego okresu *vacatio legis* nie zasługuje na aprobatę, ponieważ jest to termin zbyt krótki, uniemożliwiający kontrolę konstytucyjności tej ustawy przed jej wejściem w życie, jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie odda ustawy kontroli prewencyjnej.

11. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że niektóre przepisy ustawy nie spełniają standardów należytej legislacji (art. 2 Konstytucji). Rolą ustawodawcy jest w szczególności zapewnienie spójności poszczególnych przepisów w ramach danego aktu prawnego, ich

określoności, poprawnej relacji przez wykluczenie nakładania się zakresów przedmiotowych, prawidłowej redakcji oraz wyeliminowanie powtórzeń.

Przykładowo niejasno został uregulowany status sędziego Trybunału, którego mandat wygasa po stwierdzeniu orzeczeniem komisji lekarskiej trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału z powodu choroby, ułomności lub upadku sił (art. 12 ust. 1 pkt 2). Nie wiadomo, czy w takim przypadku sędzia przechodzi w stan spoczynku (art. 7 ust. 6), czy też wygaśnięcie mandatu oznacza ustanie statusu sędziego bez uprawnienia do stanu spoczynku. Odesłanie w art. 7 ust. 8 do przepisów dotyczących statusu sędziego Sądu Najwyższego sugeruje możliwość przejścia w stan spoczynku.