



PRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Nr WO-020-205/15

Dot. GMS-WP-173-282/15

**Do druku nr 122**

Warszawa, 18 grudnia 2015 r.

Pan Adam PODGÓRSKI  
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu .....18.12.2015.....

*Szanowny Panie Ministrze*

W załączeniu, uprzejmie przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 18 grudnia 2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 122).

*z poważaniem*

SSN Dariusz Zawistowski

## OPINIA

## KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 18 grudnia 2015 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy – o zmianie

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

(druk sejmowy nr 122)

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 122), ocenia ten projekt zdecydowanie negatywnie.

Przede wszystkim należy wskazać, że proponowane zmiany w żadnym razie nie przyczynią się do zażegnania zaistniałego wokół Trybunału Konstytucyjnego kryzysu, lecz w istocie go pogłębią, znacząco utrudniając wykonywanie zadań nałożonych na Trybunał w art. 188 i 189 Konstytucji RP. Proponowane rozwiązania dotyczące wprowadzenia jako zasady wymogu rozpoznawania spraw w pełnym składzie i określenie pełnego składu jako 13 sędziów TK może spowodować przewlekłość w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, co godziłoby między innymi w prawo obywateli do sądu.

Projekt zmian ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, regulującej zasadnicze kwestie ustrojowe istotne z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego, nie powinien być procedowany w błyskawicznym trybie. Projekt zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym powinien być efektem wcześniejszej debaty – dyskusji uwzględniającej różne stanowiska i poglądy. Nie ma merytorycznych podstaw do procedowania z pominięciem rządowego projektu, z czym łączy się brak opinii i konsultacji, jak też stanowiska rządu. Zmiana ustroju, kompetencji, organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego – jako organu stojącego na straży Konstytucji – wymaga szerszej debaty w środowiskach prawniczych, politycznych i parlamentarnych z uwagi na to, że do jego kompetencji należą kwestie fundamentalne z punktu widzenia każdego obywatela.

Zgodnie bowiem z art. 79 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Użycie w projekcie ustawy niejasnych sformułowań i zwrotów wywołuje poważne wątpliwości interpretacyjne, nie odpowiadając standardom prawidłowej legislacji.

Jeśli chodzi o szczegółowe rozwiązania proponowane w projekcie, Rada zgłasza następujące uwagi.

1. Propozycja wprowadzenia w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1064 ze zm.) regulacji, zgodnie z którą uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego mają być podejmowane kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 13 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest rozwiązaniem nieracjonalnym, mogącym w praktyce stanowić przeszkodę uniemożliwiającą podejmowanie uchwał niezbędnych dla funkcjonowania Trybunału, w szczególności gdy uwzględni się przewidziane w ustawie kompetencje Zgromadzenia Ogólnego oraz okoliczność, że Trybunał składa się z 15 sędziów. Zgodnie z art. 8 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej zwanej „ustawą o TK”) do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należą między innymi: zatwierdzanie informacji przedkładanej przez Prezesa Trybunału Sejmowi i Senatowi o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, wybór kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, wyrażanie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz pozbawienie wolności sędziego Trybunału, stwierdzanie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału, stwierdzanie utraty statusu sędziego Trybunału w stanie spoczynku, uchwalanie regulaminu Trybunału oraz uchwalanie projektu dochodów i wydatków Trybunału. Brak możliwości podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne w tak istotnych dla jego funkcjonowania sprawach zwykłą większością głosów (tak jak dotychczas), może doprowadzić do destabilizacji i dezorganizacji Trybunału Konstytucyjnego, wpływając negatywnie na możliwość wykonywania podstawowych czynności orzeczniczych. Projektowane rozwiązanie stanowi ponadto zagrożenie dla zagwarantowanej w Konstytucji niezależności Trybunału Konstytucyjnego, albowiem wprowadzenie – nieznanego innemu gremium – wymagania uzyskiwania blisko 90% głosów jego członków dla podjęcia uchwały w każdej sprawie, przekracza organizacyjne i techniczne możliwości obradowania i podejmowania uchwał. Niestawienie się na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego choćby trojga sędziów spowoduje, że organ ten nie będzie władny podjąć skutecznej uchwały w żadnej sprawie. Może to rodzić istotne konsekwencje prawne, ponieważ niepodjęcie uchwały np. w przedmiocie projektu dochodów i wydatków Trybunału w odpowiednim terminie może uniemożliwić Trybunałowi wykonywanie funkcji orzeczniczych, do których został powołany. Projektowane rozwiązanie uniemożliwia rozpoznawanie przez Trybunał spraw dyscyplinarnych.

2. W projektowanym art. 12 ust. 2a zdanie pierwsze wyklucza się ze zdaniem drugim. Ze zdania pierwszego wynika bowiem, że kandydata na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego może

zgłosić co najmniej trzech członków Zgromadzenia Ogólnego, natomiast w zdaniu drugim jest mowa o tym, że członek zgromadzenia może zgłosić tylko jednego kandydata. W praktyce powstanie zatem problem interpretacyjny, ponieważ z przepisu nie wynika wprost czy kandydata może zgłosić każdy członek Zgromadzenia Ogólnego jednoosobowo, czy też wymaga się w tym zakresie wspólnego wniosku trzech członków Zgromadzenia Ogólnego. Projektowana regulacja nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia.

3. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 grudnia 2015 r., wydanym w sprawie o sygnaturze K 35/15, potwierdził, że osoba wybrana przez Sejm na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego – z chwilą dokonania wyboru – niezależnie od tego czy złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uzyskuje status sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Rada postuluje więc modyfikację projektowanego art. 21 ust. 1 ustawy o TK przez zastąpienie słów „osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału” stwierdzeniem „wybrany sędzia Trybunału”.

4. Określenie składu w jakim orzeka Trybunał Konstytucyjny należy do zasad ustrojowych, które powinny być uregulowane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Z proponowanej natomiast treści art. 44 ust. 1 pkt 1 wynika natomiast, że Trybunał orzeka w pełnym składzie, chyba że ustawa stanowi inaczej. Takie rozwiązanie narusza wspomnianą zasadę przez to że powierza określenie składu Trybunału Konstytucyjnego innym ustawom szczególnym.

Projektowana zmiana art. 44 ust. 1-3 ustawy o TK wprowadza jako zasadę orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, przewidując jednocześnie, że orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej trzynastu sędziów Trybunału. Wprowadzenie projektowanej zmiany doprowadzi do całkowitej niewydolności Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ już obecnie, gdy większość skarg Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje w składach pięcio lub trzyosobowych, na rozpoznanie sprawy oczekuje się ponad rok, w niektórych przypadkach nawet dwa lata. W sytuacji, gdy Trybunał będzie, co do zasady, zobowiązany orzekać w pełnym składzie, wydłużeniu ulegnie nie tylko czas procedowania Trybunału, lecz także czas trwania postępowań sądowych, w tych sprawach, w których sąd wystąpi z pytaniem prawnym do Trybunału. W ocenie Rady orzekanie przez Trybunał w pełnym składzie powinno być w dalszym ciągu zastrzeżone wyłącznie do spraw najważniejszych dla porządku prawnego państwa, tak jak to ma miejsce w obecnym stanie prawnym (art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Zupełnie nieuzasadnione jest badanie zgodności rozporządzeń z aktami wyższej rangi w pełnym składzie Trybunału. Zaznaczyć należy, że ustawodawca nie przewidział dotychczas w odniesieniu do żadnego sądu, jako zasady, wymagania orzekania w pełnym składzie. Dla porównania można odwołać się do ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.), zgodnie z którą gdy w orzecznictwie sądów pojawią się

rozbieżności związane z wykładnią prawa lub gdy w sprawie rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy pojawią się zagadnienia wymagające wyjaśnienia lub rozbieżności wymagające rozstrzygnięcia, Sąd Najwyższy podejmuje, co do zasady, uchwałę w składzie siedmiu sędziów. Ponadto skład siedmiu sędziów może nadać podjętej uchwale moc zasady prawnej, co sprawia, że uchwała jest wiążąca dla wszystkich składów orzekających Sądu Najwyższego. Odstąpienie zaś od zasady prawnej wymaga rozstrzygnięcia pełnego składu izby Sądu Najwyższego, co dodatkowo wzmacnia orzeczenie wydane w niepełnym (7 osobowym) składzie Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawca wyjaśnia, że wprowadzenie zasady, zgodnie z którą Trybunał orzekał będzie w pełnym składzie (rozumianym jako skład trzynastoosobowy), wynika z konieczności wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów „konstytucjonalnych”, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego. Projektodawca nie przedstawia żadnych badań czy analiz, które mogłyby stanowić potwierdzenie tezy, że Trybunał Konstytucyjny orzekając w powiększonym składzie w sposób bardziej wnikliwy lub wszechstronny rozważy poddane pod osąd zagadnienia konstytucyjne. Przeciwno takiej argumentacji przemawia chociażby to, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (niezależnie od tego w jakim składzie zostały wydane) cieszą się ogromnym zaufaniem społecznym, co potwierdza między innymi wzrastająca wciąż liczba spraw kierowanych do Trybunału. Ponadto analiza uzasadnień orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które cechuje z jednej strony niezwykle wysoki poziom merytoryczny, a z drugiej wszechstronna analiza zagadnień konstytucyjnych, zaprzecza twierdzeniom, że orzeczenia Trybunału wydawane w niepełnym składzie nie zostały poprzedzone odpowiednią i wszechstronną analizą zagadnień konstytucyjnych przedstawionych przez sąd występujący z pytaniem prawnym, skarżącego lub wnioskodawcę. Nie liczba sędziów ale staranny i wnikliwy ich dobór uwzględniający przede wszystkim ich wysokie kompetencje merytoryczne będzie gwarancją najwyższego poziomu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Skład Trybunału Konstytucyjnego jako sądu dyscyplinarnego rozpoznającego sprawy dyscyplinarne powinien być odrębnie uregulowany od składu Trybunału Konstytucyjnego rozpoznającego wnioski, skargi i pytania prawne kierowane do Trybunału. Pełny skład Trybunału, gdyby został przyjęty przez ustawodawcę do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych, uniemożliwiłby całkowicie ich rozpoznanie.

5. Projektowany art. 81 ust. 2 przyznaje uczestnikom postępowania wyłączne uprawnienie do decydowania o trybie, w jakim będzie procedował Trybunał Konstytucyjny, ponieważ złożenie wniosku przez uczestnika postępowania w przedmiocie rozpoznania sprawy na rozprawie będzie bezwzględnie wiążące dla Trybunału. W obecnym stanie prawnym decyduje o

tym każdorazowo skład orzekający Trybunału. Funkcjonujące rozwiązanie nie narusza w żaden sposób interesów uczestników postępowania, ponieważ skład orzekający, decydując o trybie w jakim zostanie rozpoznana sprawa, kieruje się przesłankami obiektywnymi i merytorycznymi, po wnikliwym zapoznaniu się ze sprawą. W praktyce na rozprawę kierowane są sprawy, w których występuje istotny problem konstytucyjny, sprawa wymaga dodatkowych wyjaśnień uczestników postępowania lub za rozpoznaniem sprawy na rozprawie przemawia ważny interes publiczny. Oznacza to, że decyzja dotycząca trybu rozpoznania sprawy jest każdorazowo związana ściśle z jej przedmiotem i występującym w sprawie zagadnieniem konstytucyjnym, zaś decyzja w tym zakresie podejmowana jest przez członków składu orzekającego, którym Konstytucja gwarantuje niezawisłość, co dodatkowo przemawia za utrzymaniem w mocy obowiązującego dotychczas stanu prawnego.

Ponadto, w świetle projektowanych zmian, Prezes Trybunału będzie posiadał większe uprawnienia w zakresie dotyczącym rozpoznania sprawy na rozprawie niż skład orzekający, ponieważ zgodnie z art. 81 ust. 3 ustawy o TK Prezes Trybunału będzie mógł zwrócić się do składu orzekającego o rozpoznanie sprawy na rozprawie, natomiast skład orzekający nie będzie miał możliwości podjęcia takiej decyzji z własnej inicjatywy. Jawność rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia praw obywatela określonych w art. 61 Konstytucji.

Projektodawca w uzasadnieniu projektu jednym zdaniem wskazał, że projektowane rozwiązanie ma na celu wzmocnić zasadę jawności postępowania przed Trybunałem. W ocenie Rady nie jest to przekonujący argument przemawiający za pozbawieniem składu orzekającego dyskrecjonalnej kompetencji do decydowania o trybie rozpoznania sprawy, w szczególności, że proponowana nowelizacja ustawy w istocie może doprowadzić do instytucjonalnego paraliżu i destabilizacji funkcjonowania Trybunału na poziomie fundamentalnym, co z kolei będzie miało negatywne skutki społeczne. Projektodawca nie uwzględnił skutków jakie dla obywateli mają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności tego, że wyroki stwierdzające niezgodność powszechnie obowiązującego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, stanowią, zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, podstawę do wznowienia postępowania sądowego (patrz. także m.in. art. 401<sup>1</sup> k.p.c. oraz art. 540 § 2 k.p.k.). Przepis ten ma niezwykle istotne znaczenie dla ochrony interesów prawnych jednostki, w związku z tym procedura przed Trybunałem powinna zostać uregulowana w sposób gwarantujący jednostce rozpoznanie sprawy bez zbędnej zwłoki. W ocenie Rady projektowane rozwiązania uniemożliwią spełnienie tego postulatu.

6. Projektowany art. 99 ust. 1 wprowadza w rzeczywistości podwójnie kwalifikowaną większość w zakresie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny. Z jednej strony wprowadza

zasadę orzekania przez Trybunał w pełnym i powiększonym do trzynastu sędziów składzie, z drugiej zaś wprowadza kwalifikowaną większość 2/3 głosów członków składu orzekającego do wydania orzeczenia.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa wprowadzenie kwalifikowanej większości głosów wymaganej do wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia budzi poważną wątpliwość co do zgodności z art. 190 ust. 5 Konstytucji. W tych przypadkach, w których założeniem było wprowadzenie wymagania kwalifikowanej większości głosów, ustrojodawca dał temu wyraz wprost w przepisach Konstytucji (m.in. art. 90 ust. 2, art. 98 ust. 3, art. 113, art. 121 ust. 3, art. 122 ust. 5 oraz art. 125 ust. 2 Konstytucji). Porównując treść art. 190 ust. 5 Konstytucji z art. 324 § 2 zd. 3 k.p.c., art. 111 § 1 k.p.k. oraz art. 137 § 2 p.p.s.a podkreślenia wymaga, że w każdym z tych przepisów jest mowa o tym, że orzeczenia sądu zapadają większością głosów. Nie ulega wątpliwości, że wyroki sądów powszechnych w sprawach cywilnych i karnych zapadają zwykłą większością głosów. Zasada ta obowiązuje także w sądach administracyjnych oraz w Sądzie Najwyższym. Wprowadzenie wymagania wydawania orzeczeń przez Trybunał podwójnie kwalifikowaną większością głosów nie tylko będzie czymś wyjątkowym w systemie prawa (w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, oraz podejmowania przez sądy najwyższe uchwał abstrakcyjnych), lecz także może doprowadzić do niejednolitej wykładni przepisów prawa regulujących tę samą materię ustawową, godząc w spójność systemu prawnego.

7. Przepis art. 2 projektu opiniowanej ustawy, przewidując obowiązek ponownego wszczęcia i prowadzenia wszystkich spraw zawisłych i niezakończonych do dnia wejścia projektowanej ustawy w życie, które zostały skierowane do rozpoznania w innym składzie niż wynikający z projektowanego art. 44 ust. 1-3 ustawy o TK, jest nie tylko nieracjonalny, ale przede wszystkim doprowadzi do niewydolności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Rada nie znajduje żadnych argumentów o charakterze prawnym, które mogłyby uzasadniać wprowadzenie tego rodzaju przepisu przejściowego. Skutek tej regulacji będzie godził w interes obywateli, wpływając negatywnie na sprawność toczących się postępowań.

8. Przepis art. 3 projektu opiniowanej ustawy, w zakresie w jakim przewiduje po stronie Trybunału Konstytucyjnego bezwzględny obowiązek ponownego rozpoznawania spraw zakończonych orzeczeniem wydanym na posiedzeniu niejawnym, w przypadku złożenia wniosku przez uczestnika postępowania w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodny z art. 190 Konstytucji, stanowiącym że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Projektowany przepis wprowadza nadzwyczajny tryb wznawiania postępowań zakończonych ostatecznymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego tylko dlatego, że sprawa

została rozpoznana - zgodnie z obowiązującą ustawą - na posiedzeniu niejawnym. Rozwiązanie takie godzi w powagę rzeczy osądzonej oraz konstytucyjne standardy demokratycznego państwa prawnego, do których należą zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasada ochrony praw nabytych. Powyższe zasady, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 czerwca 2002 r., w sprawie o sygnaturze K 45/01, chronią zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając im decydowanie o własnym postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych poszczególnych zachowań i zdarzeń. Ponadto wskazana przesłanka wznowienia postępowania odbiega od ogólnych zasad wznowiania postępowań sądowych przyjętych w polskim systemie prawnym. Dla porównania można odwołać się do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, przewidujących możliwość wznowienia postępowania tylko wyjątkowo, gdy np. w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzekł sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się wyroku nie mogła domagać się wyłączenia; jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej albo nie była należycie reprezentowana bądź jeżeli skutek naruszenia przepisów prawa była pozbawiona możliwości działania; jeśli wyrok został oparty na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym, bądź też wyrok został uzyskany za pomocą przestępstwa oraz w razie późniejszego wykrycia prawomocnego wyroku, dotyczącego tego samego stosunku prawnego, albo wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu. Określoną w projekcie podstawę wznowienia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym uznać należy za niczym nieuzasadnioną, destabilizującą porządek prawny, podważającą prawomocność i powszechną skuteczność wydanych wcześniej orzeczeń, może także godzić w interes skarżącego. Podstawa ta, jako niepozostająca w żadnym związku z merytorycznymi aspektami sprawy, jest nie do przyjęcia w świetle przepisów Ustawy Zasadniczej.

9. Odnośnie do art. 4 projektu opiniowanej ustawy, uchylającego szereg przepisów obowiązującej obecnie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi.

Uchylenie art. 2 ustawy o TK ustanawiającego siedzibę Trybunału w Warszawie jest niezrozumiałe, zwłaszcza że projektodawca nie wskazuje miejscowości, w której będzie się mieściła nowa siedziba Trybunału. Oznacza to w istocie pozbawienie Trybunału siedziby, a tym samym zachwianie pewności jego funkcjonowania. Dalekosiężną konsekwencją pozbawienia Trybunału Konstytucyjnego dotychczasowej siedziby, bez wskazania nowej, może *de facto* stanowić jego paraliż z uwagi na niemożność zachowania ciągłości pracy w wielu



płaszczyznach. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa powyższe rozwiązanie narusza art. 195 Konstytucji, który gwarantuje sędziom Trybunału Konstytucyjnego warunki pracy odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Istotne w tym aspekcie znaczenie ma także miejsce służbowe sędziów Trybunału. Każda osoba mianowana na urząd sędziego w jakimkolwiek sądzie, w obecnie obowiązującym porządku prawnym, ma przypisane miejsce służbowe. Stanowi to element niezależności i gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Pozbawienie tego atrybutu sędziego Trybunału Konstytucyjnego - sądu o szczególnej randze - godzi w stabilność urzędu. Wykreślenie z ustawy o TK miejsca jego siedziby jest ponadto jednoznaczne z obejściem zasady nieprzenoszalności sędziego, w tym przypadku sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa za lokalizacją siedziby Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie przemawia przede wszystkim ranga tej instytucji, która obok takich organów jak Prezydent RP, Sejm, Senat, Rada Ministrów czy Rzecznik Praw Obywatelskich należy do najważniejszych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Za powyższym przemawia także charakter kompetencji Trybunału, który orzeka o zgodności powszechnie obowiązujących aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Ponadto szczególne miejsce w zakresie kompetencji Trybunału zajmuje także uprawnienie do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Za dotychczasowym rozwiązaniem ustawowym przemawia też tradycja sądownictwa konstytucyjnego, ponieważ Trybunał Konstytucyjny ma siedzibę w Warszawie od początku istnienia, tj. od 1985 r., oraz względy racjonalne związane z organizacją pracy Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny to wszakże nie tylko piętnastu sędziów wchodzących w jego skład, ale także zaplecze organizacyjne, akta postępowań, dokumentacja spraw pozostających w toku, jak również archiwalna. Z obsługą administracyjną tego Sądu wiąże się ponadto konieczność bieżącej i płynnej współpracy z innymi centralnymi organami państw. W rozprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym biorą udział przedstawiciele Prokuratora Generalnego, Sejmu, Rady Ministrów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Sądownictwa, innych organów państwa. Przeniesienie siedziby Trybunału do odległej od Warszawy miejscowości utrudni udział tych podmiotów w postępowaniach. Decentralizacji siedzib organów państwa nie należy rozpoczynać od Trybunału Konstytucyjnego.

Uchylenie art. 16, art. 17 ust. 1 i ust. 2 zdanie 2 oraz art. 23 ust. 1 ustawy o TK może być co prawda argumentowane tym, że regulacje te stanowią powtórzenie zasad wskazanych w art. 194 ust. 1 zdanie 2 i art. 195 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tym niemniej ich ranga jest tak wysoka i szczególna, że pozostawienie ich również w ustawie kompleksowo normującej działanie Trybunału Konstytucyjnego jest zasadne, zwłaszcza że ustawodawca do

innych aktów normatywnych także wprowadza przepisy odpowiadające swą treścią normom konstytucyjnym.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że uchylenie ustępów 3 i 4 artykułu 23 ustawy o TK, precyzujących ograniczenia w zakresie podejmowania dodatkowej działalności zarobkowej przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego, także nie zasługuje na aprobatę, gdyż aktualne rozwiązania zawarte w ustawie są właściwe.

Uchylenie art. 19 ustawy o TK spowoduje, że tryb zgłaszania kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie będzie regulowany aktem rangi ustawowej, lecz jedynie uchwałą Sejmu, tj. jego regulaminem. Powyższe rozwiązanie pozbawi proces wyboru sędziów Trybunału niezbędnych gwarancji jego stabilności i transparentności, a także może prowadzić do wyłączenia tej kwestii z zakresu kontroli jej zgodności z Ustawą Zasadniczą. Tryb wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinien być w sposób szczegółowy uregulowany ustawą.

Zdaniem Rady nie jest zasadne również uchylenie art. 28 ust. 2 ustawy o TK, przewidującego odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego Trybunału za jego postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału. Projektodawca argumentuje, że aktualnie obowiązujące rozwiązanie stanowi ingerencję w uprawnienia Sejmu zapewnione w art. 194 Konstytucji. Nie sposób zgodzić ze stanowiskiem projektodawcy, ponieważ uchylany artykuł gwarantuje Trybunałowi jedynie możliwość zapewnienia odpowiednich standardów etycznych jego sędziów, co ma szczególne znaczenie w sytuacji gdy wydawane przez Trybunał orzeczenia są ostateczne. Nawet jeśli ewentualne postępowanie dyscyplinarne prowadzone wobec sędziego Trybunału w zakresie wskazanym w art. 28 ust. 2 ustawy o TK kończy się wydaniem orzeczenia skazującego na karę złożenia z urzędu, to należy mieć na uwadze, że zabezpiecza to przede wszystkim powagę tego Sądu przez wyeliminowanie możliwości orzekania na poziomie norm prawa konstytucyjnego przez osoby, co do których nieskazitelnosci powstaje wątpliwość. Złożenie sędziego z urzędu, zdaniem Rady, nie stanowi wkroczenia w konstytucyjne kompetencje Sejmu, ponieważ powstały w ten sposób wakat podlega ponownemu obsadzeniu w drodze decyzji niższej izby parlamentu, która jako jedyny podmiot ma uprawnienie do dokonywania takiego wyboru. Niezależnie od powyższego nie jest zasadne zniesienie tego przepisu, ponieważ Sejm w momencie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego może nie dysponować wyczerpującą wiedzą o zachowaniach kandydatów na wskazany wyżej urząd co do przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej. Proponowane rozwiązanie wykluczałoby podjęcie jakichkolwiek działań wobec osób spełniających normę aktualnie obowiązującego art. 28 ust. 2 ustawy o TK.

Uchylenie art. 45 ust. 2, podobnie jak nowe brzmienie art. 81 ust. 2 ustawy o TK ogranicza kompetencje Prezesa Trybunału w zakresie elastycznego kształtowania pracy Trybunału oraz zapewnienia jego sprawnego funkcjonowania. Możliwość wyznaczenia sędziego sprawozdawcy z pominięciem reguły określonej w ust. 1 artykułu 45 ustawy o TK przy uwzględnieniu skali wpływu nowych spraw do Trybunału oraz postulowanych przez projektodawcę wymogów co do składu orzekającego, stanowi jedyne racjonalne rozwiązanie, które stworzy chociaż minimalne warunki należytego procedowania. Zapewnienie Prezesowi Trybunału dysponowania instrumentami niezbędnymi do racjonalizowania pracy, elastycznego reagowania na zaistniałe problemy w zakresie funkcjonowania Trybunału, jest niezbędne. Za pozostawieniem tego przepisu w obowiązującym brzmieniu przemawia również to, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym praktyczne stosowanie tego przepisu nie stanowiło źródła kontrowersji. Uprawnienie to nie było również nadużywane.

Tożsama argumentacja odnosi się do propozycji uchylenia art. 82 ust. 5 ustawy o TK przewidującego, że w uzasadnionych przypadkach Prezes Trybunału może wyznaczyć inny termin przedstawienia stanowiska przez uczestnika postępowania, toczącego się przed Trybunałem.

Krajowa Rada Sądownictwa stoi na stanowisku, że niezgodne z Konstytucją RP jest uchylenie art. 70 ust. 2. Usunięcie tego przepisu z porządku prawnego pozbawia bowiem posłów i senatorów, którzy złożyli do Trybunału Konstytucyjnego wnioski, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, prawa do rozpatrzenia ich wniosku. Proponowana zmiana będzie powodowała sześciomiesięczne zawieszenie postępowań w tych sprawach oraz w szczególności fakultatywną decyzję posłów lub senatorów popierających wnioski. W ocenie Rady nie ma żadnych racjonalnych powodów aby pozbawiać wnioskodawców wskazanego powyżej prawa do rozpoznania ich wniosku w sytuacji przewidzianej aktualnie w art. 70 ust. 2 ustawy o TK, zwłaszcza, że wynikiem toczącego się w takiej sytuacji postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym może być w ostateczności stwierdzenie niezgodności danego przepisu z Konstytucją i usunięcie go z porządku prawnego, co powinno być celem przyświecającym wszystkim organom Państwa. Wobec powyższego ograniczenie będące wynikiem uchylenia art. 70 ust. 2 ustawy o TK nie zasługuje na akceptację także z tego względu.

Niezależnie od wskazanych wyżej uwag Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że lakoniczność uzasadnienia projektu ustawy utrudnia jego rzetelną, wnikliwą i wyczerpującą analizę pod kątem pełni skutków proponowanych w projekcie rozwiązań, podczas gdy z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992r. wg stanu prawnego po zmianie z 26 listopada 2015r.; M.P. 2015 poz.1136) wynika, że uzasadnienie

projekt ustawy powinno wyjaśniać potrzebę i cel jej wydania, przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Arbitralne stwierdzenie w konkluzji uzasadnienia projektu, że „wywołuje on pozytywne skutki społeczne i gospodarcze” bez jakiegokolwiek wyjaśnienia, nie spełnia, w ocenie Rady, powyższych wymagań sformułowanych w Regulaminie.

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa  
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

PRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA



SSN Bariusz Zawistowski

ZASTĘPCA DYREKTORA  
Wydziału Organizacyjnego  
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

*M. K. Kołosew*  
M. K. Kołosew

