Do druku nr 963

PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr WO-**020-162/16**

Warszawa, 2016-11-15

Dot. GMS-WP-173-277/16

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS
L. dz. .....
Data wpływu 16. 11. 2016

Pan Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze

W załączeniu przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 listopada 2016 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (druk sejmowy 963).

z poważaniem

SSN Dariusz Zawistowski

ODPIS

OPINIA

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 15 listopada 2016 r.

w przedmiocie poselskiego projektu
ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym
(druk sejmowy nr 963)

Krajowa Rada Sądownictwa, realizując konstytucyjne zadanie czuwania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów monitoruje prace prawodawcze związane z funkcjonowaniem organów władzy sądowniczej. W ciągu minionych 12 miesięcy wielokrotnie przedstawiała opinie i stanowiska związane z pracami legislacyjnymi nad kolejnymi ustawami regulującymi ustrój i postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym – organem, którego konstytucyjny status ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania całego wymiaru sprawiedliwości. Formułując opinie, Krajowa Rada Sądownictwa konsekwentnie zabiega i troszczy się o zachowanie zagwarantowanej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej niezależności i odrębności sądów i trybunałów od innych władz (art. 173 Konstytucji), a przez to o umożliwienie tym organom skutecznego i rzetelnego wykonywania kompetencji przyznanych im w Ustawie Zasadniczej i w ustawach. Ma to istotne znaczenie dla zagwarantowania rządów prawa i zabezpieczenia skutecznej ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

Na wstępie należy zatem zauważyć, że w ciągu roku, który upłynął od inauguracji VIII kadencji Sejmu, uchwalono już cztery ustawy dotyczące organizacji i postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obecnie opiniowany projekt (druk sejmowy nr 963) – wraz z uchwaloną w dniu 4 listopada 2016 r. ustawą o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego – ma stanowić już drugą w 2016 r. całościową regulację podstaw funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest przy tym wiadome, czy projekt ten jest „docelowym" w zakresie sposobu regulacji organizacji i postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – nie tylko z uwagi na znikomą trwałość regulacji przyjmowanych w tym zakresie w ostatnim roku, ale również ze względu na sposób sformułowania projektowanych przepisów. W odniesieniu do opiniowanego projektu pozostają zatem aktualne poglądy Rady, wyrażone w stanowisku z dnia 15 listopada 2016 r. w przedmiocie ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Przed przystąpieniem do oceny poszczególnych regulacji zaproponowanych przez projektodawcę należy zauważyć, że w pracach legislacyjnych dotyczących tego projektu trzeba mieć na uwadze fakt, że w ciągu ostatniego roku Trybunał Konstytucyjny sformułował ostatecznie szereg standardów związanych z organizacją i postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym, np. w wyrokach z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) i z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15), ogłoszonych w Dzienniku Ustaw RP (poz. 2129 i 2147). Nie bez znaczenia dla prac parlamentarnych powinny być również wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego, formułowane zarówno na etapie prac nad ustawą o Trybunale Konstytucyjnym w poprzedniej kadencji Sejmu, jak i publikowane w obecnej kadencji Sejmu (także te, których nie przygotowywano na zlecenie Kancelarii Sejmu, a są rezultatem bieżącej pracy naukowej). Lektura uzasadnienia wyroku wskazuje, że projektodawcy opierają się przede wszystkim na raporcie „Zespołu ekspertów do spraw problematyki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2016 r." (opublikowanym w Przeglądzie Sejmowym, nr 4/2016, s. 169-238), wykonującego zlecenie Marszałka Sejmu. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa istotne jest, aby przed uchwaleniem opiniowanej ustawy, posłowie zapoznali się również z innymi opracowaniami dotyczącymi problematyki Trybunału Konstytucyjnego.

Przystępując do oceny niektórych przyjętych przez projektodawcę rozwiązań, Rada w pierwszej kolejności odniosła się do przepisów regulujących obsadę stanowisk kierowniczych Trybunału Konstytucyjnego. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że projektodawca zdecydował o wprowadzeniu kadencyjności stanowisk prezesa i wiceprezesa Trybunału. Rozwiązanie takie co do zasady nie budzi wątpliwości konstytucyjnych, w szczególności ze względu na towarzyszący mu zakaz reelekcji (zob. wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15). Projektodawca proponuje wprowadzenie sześcioletniej kadencji, tj. o długości równej 2/3 pełnej kadencji sędziego Trybunału, co jest rozwiązaniem możliwym do zaakceptowania. Jednocześnie wskazano, jakie okoliczności uzasadniają wcześniejszą zmianę na stanowisku prezesa lub wiceprezesa. Zaliczono do nich m.in. „wygaśnięcie kadencji" z uwagi na śmierć piastuna (art. 10 ust. 4 pkt 1), co wydaje się niedokładnością legislacyjną, albowiem śmierć prezesa lub wiceprezesa Trybunału jest jednoznaczna z wygaśnięciem mandatu sędziego Trybunału pełniącego tę funkcję i mieści się w dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 2 projektu (w związku z art. 18 pkt 1 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego). Ponadto wątpliwości interpretacyjne budzi treść art. 10 ust. 4 pkt 2 projektu. Wynika z niego bowiem, że kadencja prezesa lub

wiceprezesa wygaśnie, gdy sędzia zajmujący to stanowisko złoży zaświadczenie o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału ze względu na stan zdrowia na 6 miesięcy przed ukończeniem przez niego 70. roku życia, zgodnie z procedurą określoną w odrębnych przepisach. Nie wynika z tego czy kadencja wygaśnie również w razie niedopełnienia przez sędziego obowiązku złożenia takiego zaświadczenia. Nie jest również jasne, czy w takim wypadku kadencja prezesa lub wiceprezesa wygasa już z chwilą złożenia takiego zaświadczenia, czy też dopiero z chwilą ukończenia przez prezesa lub wiceprezesa 70. roku życia. Przede wszystkim jednak nie wiadomo, zgodnie z jaką procedurą prezes lub wiceprezes mieliby składać takie oświadczenie – w szczególności procedury tej nie uregulowano w ustawie o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zasadne jest zatem skreślenie art. 10 ust. 4 projektu, także z uwagi na wątpliwości związane z zakazem dyskryminacji w dostępie do służby publicznej ze względu na wiek. Jednocześnie zdaniem Rady zasadne wydaje się wprowadzenie w tym miejscu przepisu umożliwiającego sędziemu Trybunału zajmującemu stanowisko prezesa lub wiceprezesa, rezygnacji z tego stanowiska, bez konieczności zrzeczenia się urzędu sędziego, czego nie uwzględniono w projekcie.

W art. 11 projektu określono procedurę selekcji przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK kandydatów na stanowisko prezesa i wiceprezesa TK. W ust. 1 wskazano, że selekcja kandydatów na te stanowiska będzie się zawsze odbywać w okresie wakatu, nawet w sytuacji, w której poprzedni prezes kończy urzędowanie po upływie sześcioletniej kadencji lub w związku z zakończeniem dziewięcioletniej kadencji sędziego TK, tj. w sytuacjach, w których selekcja mogłaby nastąpić w okresie *sede plena*, tak, aby zapewnić ciągłość prawidłowego funkcjonowania Trybunału. W tym zakresie projektodawca z nieznanych przyczyn odchodzi od sprawdzonych i powszechnie akceptowanych zasad, obowiązujących w dotychczasowym stanie prawnym.

Koncepcja selekcji kandydatów w okresie wakatu skłoniła projektodawcę do wskazania osoby, która w okresie wakatu „kieruje pracami Trybunału" (art. 11 ust. 1 projektu). Już w tym miejscu wypada wskazać, że nie jest jasne, czy osoba taka będzie mogła wykonywać wszystkie kompetencje Prezesa TK, skoro zgodnie z art. 12 ust. 1 projektu, Prezes TK – poza kierowaniem pracami Trybunału – reprezentuje go na zewnątrz oraz wykonuje inne czynności określone w ustawach i regulaminie (czy zatem osoba taka będzie przewodniczyć rozprawom lub wykonywać czynności procesowe prezesa TK). Przede wszystkim jednak budzi zdziwienie przyjęcie przez projektodawcę kryteriów wskazania osoby zastępującej prezesa TK w okresie wakatu. Miałaby to być bowiem osoba

o najdłuższym stażu pracy jako sędzia TK, jako aplikant, asesor i sędzia w sądzie powszechnym oraz „w administracji państwowej szczebla centralnego". Dotychczas, przepisy wskazywały jako naturalnego zastępcę Prezesa TK, wiceprezesa TK – w razie wakatu lub nieobecności prezesa TK – a w dalszej kolejności wyznaczonego sędziego TK lub w razie jego braku – najstarszego wiekiem sędziego TK. Nie wynika z uzasadnienia projektu, jakie przesłanki stanęły u podstaw regulacji zawartej w projekcie i z jakich przyczyn tym razem projektodawca zdecydował się na tak oryginalne rozwiązanie. Nieznane są motywy, jakie wykluczały zaliczenie do stażu pracy okresu zatrudnienia na stanowiskach sędziego Sądu Najwyższego, asesorów i sędziów w sądach administracyjnych i wojskowych. Nie jest również jasne, czy przez „administrację państwową szczebla centralnego" projektodawca rozumie wyłącznie urzędy obsługujące organy administracji rządowej, czy też samorządowej, albo czy w skład tak rozumianej administracji wchodzą wszystkie urzędy obsługujące organy centralne (np. Biuro Trybunału Konstytucyjnego). Nie wiadomo również, kto miałby wykonywać kompetencje prezesa TK, gdyby co najmniej 2 osoby miały identyczny co do długości , łączny staż pracy na ww. stanowiskach. Mając na uwadze treść art. 11 ust. 15 projektu nie jest również wiadome, czy w razie wakatu na stanowisku wiceprezesa TK, jego obowiązki miałaby wykonywać osoba wskazana w art. 11 ust. 2, nawet gdyby w tym samym czasie zajmowała stanowisko prezesa TK. Należy jednocześnie zauważyć, że w Konstytucji przewidziano wprost stanowisko wiceprezesa Trybunału i choć Konstytucja nie wylicza dokładnie kompetencji wiceprezesa TK, to jednak już wykładnia językowa nazwy tego stanowiska może sugerować, że to wiceprezes TK jest konstytucyjnie preferowanym podmiotem wykonującym kompetencje prezesa TK w razie wakatu na tym stanowisku, skoro jest powoływany przez Prezydenta RP oraz musi uzyskać najpierw poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK (te uwagi pozostają aktualne również w odniesieniu do art. 12 ust. 3 projektu, w wyniku którego prezes TK mógłby *de facto* pozbawić wiceprezesa TK jakichkolwiek funkcji, a przez to naruszyć prezydencką prerogatywę do powoływania wiceprezesa). Na temat silnej pozycji ustrojowej wiceprezesa Trybunału (silniejszej nawet niż Prezesów SN czy wiceprezesów NSA) wypowiadają się również przedstawiciele doktryny (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, uwagi do art. 194 [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016, nb. 99). Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że w razie uchwalenia art. 11 ust. 2 w obecnym kształcie, regulacja ta mogłaby się spotkać z zarzutem nieracjonalności i arbitralności. Podobnie należałoby ocenić obecną treść art. 11 ust. 4 projektu, zgodnie z którym posiedzeniu wyborczemu Zgromadzenia Ogólnego ma przewodniczyć najmłodszy stażem sędzia TK. Autor

uzasadnienia projektu nie przedstawił żadnego przekonującego argumentu za tym rozwiązaniem, a jest to istotne tym bardziej, że stanowi odejście od tradycji wskazywania jako przewodniczącego najstarszego wiekiem sędziego (zob. dotychczasowe przepisy o Trybunale Konstytucyjnym, również art. 44 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Tak skonstruowane przepisy budzą wątpliwości co do ich rzeczywistej ogólności i abstrakcyjności, przez co mogą być uważane za bezpośrednie – choć nie „z imienia i nazwiska" – wskazanie osób, którym ustawodawca przekazuje wykonywanie kompetencji kierowniczych w Trybunale.

Odnosząc się do samej procedury selekcji kandydatów, wątpliwości budzi treść art. 11 ust. 10, z którego wynika, że kandydatem na stanowisko kierownicze w TK będzie osoba, która zdobędzie poparcie co najmniej 5 sędziów TK (1/3 ogółu sędziów wchodzących w skład Zgromadzenia). Autor uzasadnienia projektu nie rozwiewa przy tym nasuwających się wątpliwości, czy w uchwale wskazującej kandydatów (art. 11 ust. 14), Zgromadzenie Ogólne ponownie głosuje nad całą listą kandydatów, czy też uchwała taka jest przyjmowana z mocy samego prawa w sytuacji, w której selekcja doprowadziła do wskazania co najmniej 2 osób w trybie przewidzianym w ust. 7-13. Regulacja, w myśl której kandydatem do pełnienia funkcji prezesa lub wiceprezesa TK byłaby osoba, co do której nie wypowie się przynajmniej zwykła większość członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, może z kolei budzić wątpliwości co do jej zgodności z art. 194 ust. 2 Konstytucji. Z mocy tego przepisu, to Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK, a nie inna grupa sędziów TK, przedstawia kandydatów na stanowisko prezesa i wiceprezesa TK. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa pożądane jest jednoznaczne ustalenie w ustawie liczby kandydatów na stanowiska kierownicze przedstawianych Prezydentowi w trybie art. 194 ust. 2 Konstytucji. Jako wskazówka dla prawodawcy może służyć okoliczność, zgodnie z którą Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego przedstawia Prezydentowi dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN spośród 96 sędziów SN w służbie czynnej, a Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawia Prezydentowi dwóch kandydatów na stanowisko Prezesa NSA spośród 115 sędziów NSA w służbie czynnej. Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że procedura selekcji kandydatów przedstawianych następnie Prezydentowi musi zagwarantować równą siłę głosu każdego sędziego Trybunału. W ocenie Rady, jak najszerszą reprezentatywność kandydatur gwarantują następujące rozwiązania: głosowanie, w którym każdemu sędziemu Trybunału przysługuje tyle głosów, ilu jest kandydatów, albo oddzielne głosowanie nad każdą z kandydatur, w którym każdemu

sędziemu przysługuje jeden głos. Dopiero kandydaci wyłonieni w taki sposób mogą zostać przedstawieni Prezydentowi przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK.

W dalszej kolejności, Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że projektodawca zdecydował się obszernie uregulować sprawy związane z zapleczem organizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego. Dotychczas rozwiązania w tym zakresie sprowadzały się w zasadzie do jednego przepisu ustawy (rozwijanego w aktach wewnętrznych wydawanych przez organy Trybunału, w tym statutu Biura Trybunału Konstytucyjnego). Tymczasem projektodawca, jak wskazuje w uzasadnieniu, ma na celu modyfikację struktury administracyjnej Trybunału i przekształcenie Biura Trybunału w dwie wyodrębnione „jednostki organizacyjne działające w Trybunale" – Kancelarię Trybunału i Biuro Służby Prawnej Trybunału. Zdaniem autora uzasadnienia, nowa struktura nawiązuje do zaplecza Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Takie twierdzenie wydaje się jednak polegać na nieporozumieniu. Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny są sądami najwyższymi we właściwych sobie pionach wymiaru sprawiedliwości, sprawują nad nimi nadzór judykacyjny w trosce o jednolitość i odpowiedni poziom orzecznictwa, a częściowo (NSA) również nadzór administracyjny. Zadania i kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w żaden sposób nie przystają do istoty funkcjonowania sądów najwyższych, wobec czego szukanie w tym miejscu analogii jest niezrozumiałe i nieskuteczne. Należy także zauważyć, że rozdział 3 projektu, w którym zawarto opiniowane przepisy, ma charakter nadmiernie szczegółowy. Z nieznanych przyczyn, projektodawca chce w sposób sztywny uregulować już na poziomie ustawy strukturę organu, którego podstawową domeną jest niezależność i odrębność od innych władz, w tym od władzy ustawodawczej. Szczegółowość regulacji ustawowej w tym zakresie jest niespotykana nie tylko w odniesieniu do podawanych za przykład jednostek Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale również w odniesieniu do urzędów obsługujących organy władzy ustawodawczej, wykonawczej czy samorządu terytorialnego. Uchwalenie tych przepisów w obecnym kształcie blokuje możliwość dostosowania zaplecza organizacyjnego Trybunału do zmieniającej się rzeczywistości bez każdorazowej interwencji ustawodawcy. Uzależnia się tym samym prawidłowość codziennego funkcjonowania Trybunału od woli większości politycznej. Przepisy komentowanego rozdziału 3 projektu zasługują również na krytykę ze względu na zastosowaną technikę legislacyjną, choćby z uwagi na liczne powtórzenia. Zastanawiający jest również dobór nazw jednostek wewnętrznych tworzonych organizmów, np. „Wydział Weryfikacyjny", w skład którego w istocie mają wchodzić osoby przygotowujące do rozpoznania sprawy w ramach wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków

podmiotów legitymowanych szczególnie. Nie jest również wiadome, dlaczego projektodawca przewiduje zatrudnienie w trybie konkursowym wyłącznie asystentów sędziów TK, a już z wymogu tego rezygnuje w odniesieniu do wszystkich innych pracowników nowych jednostek organizacyjnych Trybunału. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa należy ponadto rozważyć, czy warunek posiadania obywatelstwa polskiego przez wszystkich pracowników Biura Służby Prawnej Trybunału jest zgodny z unijną swobodą przepływu pracowników (art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu UE), w szczególności z uwagi na fakt, że takiego wymagania nie przewiduje ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratur (Dz. U. z 2015 r. poz. 1241 ze zm.). Istotne wątpliwości z perspektywy zasady odrębności i niezależności sądów i trybunałów budzi również zamiar powierzenia Dyrektorowi Kancelarii Trybunału kompetencji gospodarowania majątkiem pozostającym w zarządzie Trybunału, jak również regulowanie wysokości wynagrodzenia Dyrektora Kancelarii oraz Dyrektora Biura Służby Prawnej w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, wydawanego na podstawie przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Wypada tylko przypomnieć, że jakikolwiek organizacyjny lub administracyjny wpływ organu władzy wykonawczej na funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego jest niedopuszczalny, a Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem powszechnym, nad którym Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny.

W dziale II projektu uregulowano tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Całościowa analiza tej części opiniowanego projektu wskazuje, że został on skonstruowany na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Co do zasady, odwołanie się przez projektodawcę do rozwiązań normatywnych sprawdzonych w wieloletniej praktyce funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jest przez Radę akceptowane. Nie zwalnia to jednak Krajowej Rady Sądownictwa od dokonania rzetelnej analizy również i tych przepisów.

Rada zauważa, że zasady ustalania składów orzekających przyjęto według wzoru obowiązującego pod rządami ustawy z 1997 r., a z kolei przesłanki wyłączenia sędziego powtarzają rozwiązania z 2015 r. W katalogu uczestników postępowania wskazano, że Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa może stać się uczestnikiem postępowania w miejsce Rady Ministrów lub ministra – organu, który wydał zaskarżony akt normatywny. Bez głębszej analizy wydaje się zasadne dopisanie do katalogu organów zastępowanych przez Prokuratorię również Prezesa Rady Ministrów, który co do zasady nie jest ministrem (art. 147

ust. 1 Konstytucji). Wydaje się, że należy w tym miejscu doprecyzować, czy Prokuratoria Generalna ma działać na podstawie generalnego upoważnienia Rządu czy też w każdej konkretnej sprawie Rada Ministrów ma decydować czy sama będzie uczestnikiem postepowania, czy też ma być zastępowana przez Prokuratorię. Należy również przemyśleć samą konstrukcję tego rozwiązania – czy Prokuratoria rzeczywiście powinna stawać się uczestnikiem postępowania zamiast jednego z ww. organów czy też wyłącznie zapewniać obsługę procesową Rady Ministrów lub (Prezesa Rady Ministrów i) ministrów, tak jak od 2015 r. czyni to Rządowe Centrum Legislacji.

W dalszej kolejności należy wskazać, że projektodawca dość szczegółowo określił wymagania odnoszące się do poszczególnych typów pism wszczynających postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Choć takie rozwiązanie należy co do zasady ocenić jako trafne, trzeba jednak zwrócić uwagę na związane z nim problemy terminologiczne. W art. 48 ust. 2 pkt 1 i 2 projektu wskazano bowiem, że w uzasadnieniu wniosku należy przywołać treść przepisów (wzorca i przedmiotu kontroli) „wraz z ich wykładnią". Nie jest przy tym jasne, czy projektodawcy chodzi o sposób rozumienia tego przepisu przez autora wniosku czy też ma na uwadze wyniki jego interpretacji spotykane w orzecznictwie Trybunału, orzecznictwie sądów i innych organów stosujących prawo, czy też w wypowiedziach przedstawicieli doktryny prawa. Zagadnienie to wymaga precyzyjnego uregulowania z uwagi na to, że dotyczy formalnych wymagań dotyczących pisma procesowego, służącego realizacji konstytucyjnych kompetencji wnioskodawców.

Na negatywną ocenę Krajowej Rady Sądownictwa zasługuje nowa przesłanka umorzenia postępowania w sprawie kontroli norm z wniosku grupy posłów lub grupy senatorów, w przypadku zakończenia kadencji Sejmu. Już w stanowisku z dnia 22 czerwca 2016 r. o przedstawieniu wniosków związanych z pracami legislacyjnymi dotyczącymi projektów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz w opinii z dnia 18 grudnia 2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 122), Krajowa Rada Sądownictwa wskazywała, że zasada dyskontynuacji prac parlamentu nie powinna mieć niweczącego wpływu na sprawy wszczęte na skutek wniosków posłów i senatorów. Jako optymalne i konstytucyjnie dopuszczalne należy zatem ocenić rozwiązania, jakie w tym zakresie przyjęto w ustawie z 2015 r., polegające na umorzeniu tych postepowań wyłącznie w sytuacji, w której w nowej kadencji parlamentu nie zgłosi się grupa – odpowiednio – co najmniej 50 posłów lub co najmniej 30 senatorów popierających wniosek. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa tylko takie rozwiązanie zagwarantuje skuteczność konstytucyjnego uprawnienia posłów

i senatorów do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa oraz jednocześnie nie będzie prowadziło do nierozważnego gospodarowania czasem pracy sędziów Trybunału, którzy przygotowują do rozpoznania sprawy inicjowane przez posłów i senatorów.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w projekcie znalazły się również nowe rozwiązania związane z łączeniem spraw do wspólnego rozpoznania. Praktyka funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego dowiodła, że wielokrotnie różne podmioty inicjują sprawy hierarchicznej kontroli tych samych norm. Łączne rozpoznanie takich spraw niewątpliwie sprzyja nie tylko skróceniu okresu oczekiwania na rozstrzygnięcie Trybunału, ale wpływa również na większą jednolitość orzecznictwa Trybunału. Autor projektu wprowadził jednak, niespotykane dotychczas ograniczenie możliwości łączenia spraw do wspólnego rozpoznania – w art. 64 ust. 3 projektu wskazano bowiem, że „łączne rozpoznanie nie może dotyczyć spraw zainicjowanych w różnych trybach kontroli". Nie jest jasne czy projektodawca tym sformułowaniem obejmuje tryby kontroli norm, a zatem sprawy zainicjowane: wnioskiem represyjnym, wnioskiem prewencyjnym Prezydenta, skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że analiza przedmiotów spraw wpływających do Trybunału w różnych trybach kontroli hierarchicznej zgodności norm prowadzi do wniosku, że często się one pokrywają. Nie można zatem wykluczyć, że zarówno skarga konstytucyjna jak i pytanie prawne czy wniosek, będą dotyczyć tego samego zagadnienia. Z kolei różnice w zakresie rozpoznania ww. kategorii spraw w postępowaniu merytorycznym z pewnością nie stoją na przeszkodzie ich wspólnemu rozpatrzeniu (różnice dotyczą bowiem przede wszystkim przesłanek wniesienia poszczególnych pism wszczynających sprawy, nie zaś zasad wydawania wyroku).

W projekcie zawarto ponadto przepis ograniczający możliwość skorzystania przez jednostkę z konstytucyjnego prawa podmiotowego do wniesienia skargi konstytucyjnej. Projektodawca, korzystając z poprzednio obowiązujących regulacji, zdecydował się ograniczyć możliwość skorzystania z ww. prawa podmiotowego trzymiesięcznym terminem na wniesienie skargi od dnia doręczenia skarżącemu ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Autor uzasadnienia nie przedstawił jednak wyjaśnienia, jak należy rozumieć ten termin, a w szczególności czy jest to termin procesowy podlegający przywróceniu na zasadach ogólnych czy też np. termin prawa materialnego, którego upływ oznaczać miałby wygaśnięcie prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej. Przedstawienie uzasadnienia w tym zakresie jest w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa niezbędne nie tylko z powodu ewentualnych problemów interpretacyjnych, ale również

z uwagi na konieczność wykazania, że projektowana regulacja spełnia test z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z akceptacją natomiast Krajowa Rada Sądownictwa odnotowuje powrót do szczegółowego uregulowania trybu postępowania Trybunału w zakresie postępowania w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. Brak szczegółowej regulacji w tym zakresie groził istotnymi konsekwencjami dla funkcjonowania państwa, które mogły się ujawnić w sytuacji przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. Analizując treść omawianej regulacji należy zwrócić uwagę, że z brzmienia art. 103 ust. 2 pkt 2 i 3 projektu wynika, że w sprawach dotyczących przejściowej niezdolności do pełnienia urzędu przez Prezydenta, Trybunał miałby wydawać dwa orzeczenia: pierwsze, w którym stwierdzałby przeszkodę w sprawowaniu urzędu i drugie, w którym powierzałby Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta. Tymczasem logika art. 131 ust. 1 Konstytucji sugeruje, że powierzenie Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta jest obligatoryjnym następstwem stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. Jest zatem konstytucyjnie niedopuszczalne, by Trybunał wydawał tylko jedno z tych rozstrzygnięć. Dlatego też w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa należy w tekście ustawy podkreślić, że w jednym i tym samym orzeczeniu Trybunał powinien zawrzeć oba wymienione wyżej rozstrzygnięcia. Ponadto należy zauważyć, że z art. 90 ust. 1 wynika, że Marszałek Sejmu może ponownie zwrócić się do Trybunału z wnioskiem, o którym mowa w art. 131 ust. 1 Konstytucji dopiero „po upływie terminu, na jaki Trybunał powierzył Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta". Oznacza to, że w razie trwania przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu ponad czas wskazany w pierwotnym orzeczeniu Trybunału, dojdzie do co najmniej chwilowego (a maksymalnie dwudniowego – zob. art. art. 90 ust. 2 w związku z art. 87 ust. 1 i art. 88 ust. 2 projektu) braku podmiotu, który mógłby wykonywać kompetencje Prezydenta RP. Jest również istotne, aby rozstrzygnąć już na etapie prac legislacyjnych, czy w razie przeszkody również po stronie Marszałka Sejmu (np. nieobsadzenia tego stanowiska), wniosek o którym mowa w art. 131 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, może złożyć Marszałek Senatu (przede wszystkim z uwagi na treść art. 131 ust. 3 Konstytucji).

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w opiniowanym projekcie powrócono do koncepcji rozprawy z ustawy z 1997 r. Rozprawa była wtedy organizowana dopiero wtedy, gdy skład orzekający Trybunału był w zasadzie gotowy do rozstrzygnięcia sprawy i tylko wyjątkowo rozprawa nie kończyła się ogłoszeniem orzeczenia. W toku prac

nad ustawą z 2015 r. zgłaszano postulat racjonalizacji trybu postępowania rozpoznawczego w Trybunale, czego efektem była zasada, zgodnie z którą, gdy sprawę rozpoznawano na rozprawie, orzeczenie z uzasadnieniem wydawano w terminie 3 miesięcy od zamknięcia rozprawy. Taki stan prawny pozwalał na przeprowadzenie rozprawy wtedy, kiedy jest to konieczne dla rozpoznania sprawy, a nie wymuszał rozprawy jako formalnego wymogu dla wydania wyroku.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w projekcie zdecydowano o zachowaniu możliwości rozpoznawania spraw nie tylko na rozprawie, ale również na posiedzeniu niejawnym. Konstrukcja art. 92 projektu budzi jednak wątpliwości interpretacyjne. Przede wszystkim z brzmienia art. 92 ust. 1 projektu nie wynika, czy w sprawach skarg konstytucyjnych posiedzenie niejawne może zastąpić rozprawę tylko w przypadku określonym w art. 92 ust. 1 pkt 3 (przepis ten bezspornie dotyczy wyłącznie spraw ze skarg konstytucyjnych), czy też również w sytuacjach opisanych w art. 92 ust. 1 i 2 projektu. Z kolei z art. 92 ust. 2 zdanie drugie projektu wynika, że do rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym konieczne są stanowiska wszystkich uczestników postępowania. Należy jednak zauważyć, że z art. 63 ust. 1, art. 66 ust. 2 ani innych przepisów ustawy nie wynika, by nieprzedstawienie stanowiska przez uczestnika postępowania uniemożliwiało rozpoznanie sprawy. To zaś oznacza, że każdy uczestnik postępowania przed TK miałby dysponować kompetencją blokującą możliwość rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym. Jednocześnie, wbrew intencjom projektodawcy, przeprowadzenie rozprawy także nie gwarantuje Trybunałowi poznania stanowiska uczestnika postępowania (zob. art. 95 ust. 5 projektu). Mając zatem na uwadze, że postępowanie przed Trybunałem ma mieć co do zasady charakter pisemny (art. 58 ust. 1 projektu), należy uznać, że ograniczenie przewidziane w art. 92 ust. 2 zdanie drugie projektu jest zbyt daleko idące.

Krajowa Rada Sądownictwa z aprobatą przyjmuje treść art. 115 ust. 2 projektowanej ustawy, z którego wynika, że ogłoszenie orzeczeń Trybunału w odpowiednim dzienniku urzędowym ma następować w wykonaniu zarządzenia Prezesa TK. Należy jednocześnie zauważyć, że pod rządami tak sformułowanego przepisu, podmiot wydający Dziennik Ustaw RP oraz Dziennik Urzędowy RP „Monitor Polski" uznawał się niekiedy za organ kompetentny do wydawania ostatecznej decyzji w przedmiocie ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, do czego w świetle zasady odrębności władzy sądowniczej nie miał kompetencji. Wypada zatem podkreślić, że zarządzenie Prezesa TK o ogłoszeniu orzeczenia TK determinuje konieczność publikacji orzeczenia w taki sam sposób, jak zarządzenie Prezydenta RP o ogłoszeniu ustawy (art. 122 ust. 2 Konstytucji RP)

determinuje publikację podpisanej przez niego ustawy. Wobec treści art. 190 ust. 2 Konstytucji, kluczowe znaczenie ma takie skonstruowanie opiniowanego przepisu, które wykluczy jego odmienną interpretację i zagwarantuje pewność obrotu prawnego.

Wreszcie, Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że wobec brzmienia art. 117 projektowanej ustawy, nie sposób ocenić obecnie racjonalności i legalności wielu istotnych zagadnień związanych z organizacją i trybem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwagi na brak w opiniowanym projekcie przepisów przejściowych, dotyczących stosowania opiniowanych przepisów do spraw w toku, a w szczególności do spraw toczących się obecnie przed Trybunałem, procedury obsady stanowisk kierowniczych w Trybunale oraz zasad przekształcania Biura Trybunału Konstytucyjnego w służby, o których mowa w dziale I projektu. W tym miejscu Krajowa Rada Sądownictwa może wyrazić jedynie nadzieje, że treść oczekiwanego projektu *ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego* będzie w pełny sposób realizowała standardy demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności ochrony spraw w toku, poszanowania praw słusznie nabytych i odpowiedniego *vacatio legis*.

Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

Dariusz Zawistowski
Sędzia Sądu Najwyższego

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa
Za zgodność z oryginałem

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa
Marek Golcew