



Warszawa, 30 listopada 2016 r.

**Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek do ustawy
o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym**

(druk nr 344)

1. Pierwszą uwagą, jaką trzeba zgłosić w odniesieniu do przedłożonej ustawy z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej, jest uwaga podyktowana brzmieniem § 60 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej. Przepis ten stanowi bowiem w zdaniu pierwszym, że artykuły grupuje się w rozdziały, rozdziały grupuje się w działy, a działy łączy się w tytuły. Z kolei zdanie drugie powołanego przepisu przesądza, że w ustawie można wprowadzić d o d a t k o w o oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział. Wobec powyższego nie sposób uznać, by w ustawie, która przyjmuje oddziały jako najniższe jednostki (mimo iż jej działy nie zostały pogrupowane w tytuły) zachowano prawidłowy podział systematyzacyjny. Wydaje się jednak, że nie jest to problem, którego rozwiązanie wymagałoby wprowadzenia przez Senat poprawki. Ingerencja w rozpatrywany tekst jest natomiast w pełni zasadna, jeżeli chodzi o dalsze uchybienia postanowieniom Zasad techniki prawodawczej, w tym zwłaszcza związane z podziałem materii, która dotychczas regulowana była w jednej ustawie, na dwa akty normatywne.

W myśl § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. Zarzut naruszenia tej reguły jest z pewnością adekwatny w przypadku art. 3, który – z zastosowaniem nieco innej redakcji – powtarza uregulowanie z art. 2 ust. 1 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie której Senat podjął uchwałę na 30. posiedzeniu w dniu 17 listopada 2016 r. Wobec tego należałoby rozważyć skreślenie art. 3.

Analogiczną poprawkę wypada zaproponować odnośnie do art. 4. Wbrew § 22 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, przepis ten nie odsyła do ustawy, która zawiera regulacje

uzupełniające lub odmienne w stosunku do „spraw normowanych ustawą”, czyli kwestii ustrojowych oraz związanych z procedurą stosowaną przez Trybunał Konstytucyjny. Zostały tu natomiast wymienione zagadnienia, które – zgodnie z rekomendacjami sformułowanymi w Raporcie Zespołu Ekspertów do spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2016 r. – wydzielono jako odrębne od spraw, o których mowa w art. 197 Konstytucji. W konsekwencji art. 4 ma walor czysto informacyjny (w szczególności nie odsyła do ustawy, która rozszerzałaby czy też zawężała prawa lub obowiązki adresatów ustawy) i tym samym narusza dyspozycję § 11 Zasad techniki prawodawczej.

Propozycje poprawek:

– skreśla się art. 3;

– skreśla się art. 4;

2. Nowa formuła, za pomocą której w art. 6 ust. 1 ustawy określono skład Zgromadzenia Ogólnego nie znajduje odzwierciedlenia w pozostałych przepisach, a także w przepisach ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które nie dzielą sędziów na „urzędujących” i pozostałych. Wprawdzie, odrębną grupę stanowią sędziowie Trybunału w stanie spoczynku, ale jak do tej pory nie budziło i wciąż raczej nie budzi wątpliwości, że nie uczestniczą oni w posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego (wyjątkiem może być tylko publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy), a tym bardziej nie mogą być włączeni w proces realizowania przez ten organ przypisanych mu prawem kompetencji.

W świetle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego traktujących o skutkach złożenia przez sędziego Trybunału ślubowania wobec Prezydenta RP (wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, oraz wyrok z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15), nie ma też podstaw, aby podważać to, że sędzia Trybunału wybrany przez Sejm zgodnie z art. 194 ust. 1 ustawy zasadniczej, dopiero po zaprzysiężeniu może podjąć wykonywanie obowiązków sędziego, i tak tych związanych bezpośrednio z orzekaniem, jak i pozostałych, a do takich zaliczyć naturalnie trzeba udział w posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego.

Propozycja poprawki:

– w art. 6 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zgromadzenie Ogólne tworzą sędziowie Trybunału.”;

3. W art. 6 w ust. 2 oraz w art. 10 w ust. 3 posłużono się ogólnymi odesłaniami do „odrębnych przepisów”. Z pewnością odesłania te nie czynią zadość dyrektywom płynącym z § 156 Zasad techniki prawodawczej, nade wszystko zaś nie uzasadniają ich ani dążenie do

osiągnięcia skrótowości tekstu, ani nawet chęć zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych. Jednocześnie warto zaznaczyć, że wskazane przepisy będzie stosować Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego, a więc organ kolegialny, w skład którego wchodzi osoby wyróżniające się wiedzą prawniczą (art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym; zob. także art. 3 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego). Instruowanie zatem tego organu, iż ma stosować zasady „określone w odrębnych przepisach” trzeba w istocie uznać za zbyteczne.

Propozycja poprawki:

– w art. 6 w ust. 2 w pkt 3–6 oraz w art. 10 w ust. 3 w pkt 2 skreśla się wyrazy „, na zasadach określonych w odrębnych przepisach”;

4. W opinii Biura Legislacyjnego z dnia 15 listopada 2016 r. na temat ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego została zaprezentowana uwaga natury ogólnej co do tego, że rozdzielenie prac nad ustawami pozostającymi ze sobą w ścisłym związku merytorycznym niesie poważne ryzyko uchwalenia przepisów, które nie będą koherentne bądź też w innym zakresie będą uchybiać poprawności legislacyjnej (uwaga z cz. III pkt 2). Dla zobrazowania problemu przywołany został art. 23 ust. 1 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten precyzuje większość wymaganą do podjęcia uchwały o uchyleniu immunitetu sędziego TK (jest to większość bezwzględna) oraz termin określony na decyzję Zgromadzenia Ogólnego w tym przedmiocie (miesiąc od dnia złożenia wniosku). Zestawienie jego treści z art. 8 ust. 1 ustawy prowadzi do wniosku, że w istocie wartość normatywną ma wyłącznie ten drugi element, ponieważ na gruncie obu porównywanych przepisów konieczne jest osiągnięcie takiej samej większości. Idąc dalej trzeba by podnieść, iż dodanie na końcu art. 8 ust. 1 formuły „chyba że ustawa stanowi inaczej” może wprowadzać w błąd, gdyż w przedłożonej ustawie oraz ustawie o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie ma regulacji odmiennych, a zwłaszcza nie da się tak zakwalifikować wspomnianego art. 23 ust. 1. Owszem, art. 23 ust. 1 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie definiuje kworum, ale nie oznacza to jeszcze, że „stanowi inaczej”.

Opisywane naruszenie zasad redagowania tekstów normatywnych (por. § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej) może zostać naprawione przy najbliższej nowelizacji ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, niemniej wypadaloby również skreślić końcowy fragment w art. 8 ust. 1 ustawy.

Propozycja poprawki:

– w art. 8 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, chyba że ustawa stanowi inaczej”;

5. Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy, podjęcie uchwały przez Zgromadzenie Ogólne wymaga obecności Prezesa Trybunału. Cytowany przepis przewiduje tylko jeden wyjątek, mianowicie: uchwała w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału ma zapadać bez udziału Prezesa. Konstrukcja ta zdaje się nie uwzględniać chociażby tego, że wedle art. 32 ust. 3 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego do Zgromadzenia Ogólnego należy podjęcie uchwały o przeniesieniu w stan spoczynku sędziego Trybunału trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego TK. Przyczyną owej trwałej niezdolności mogą być z kolei choroba, ułomność lub utrata sił, potwierdzone orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS (art. 32 ust. 1). Wynika stąd, że ustawodawca *a priori* zakłada, iż okoliczności te nigdy nie będą dotyczyły sędziego Trybunału pełniącego funkcję Prezesa. Co więcej: także w tych przypadkach, w których ustawa o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego wymaga podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału (art. 18 ust. 1 pkt 2–4 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego), Zgromadzenie Ogólne nie będzie w stanie wywiązać się z tego zadania, jeżeli na posiedzeniu nie będzie obecny Prezes Trybunału. Szczególnie rażące skutki mogłoby to mieć wówczas, gdyby dana podstawa wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału miała zastosowanie do samego Prezesa. *Notabene* taki właśnie scenariusz dopuszcza art. 10 ust. 3 pkt 2 ustawy, który przewiduje wygaśnięcie kadencji Prezesa Trybunału wraz z wygaśnięciem mandatu sędziego Trybunału powołanego na to stanowisko. Dlatego też niezbędne staje się wprowadzenie w omawianym zakresie odpowiedniej poprawki.

Propozycja poprawki:

– w art. 6 w ust. 2 po wyrazie „Prezesa” dodaje się wyrazy „lub Wiceprezesa”;

6. Jak wynika z art. 11 ustawy, wybór i przedstawienie Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału ma się dokonywać już po powstaniu wakatów na tym stanowisku, niezależnie od przyczyny zwolnienia się stanowiska Prezesa Trybunału. Odpowiednio stosuje się to także do Wiceprezesa Trybunału. Tymczasem w dwóch przypadkach można z pewnym wyprzedzeniem określić datę wyznaczającą koniec urzędowania danej osoby na wymienionych stanowiskach kierowniczych. Chodzi oczywiście o upływ kadencji Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału (art. 10 ust. 2) oraz zakończenie kadencji sędziego Trybunału powołanego na jedno z tych stanowisk (art. 10 ust. 3 pkt 1). Ta konstatacja jest o tyle istotna, że zarówno Prezes,

jak i Wiceprezes Trybunału, są organami mającymi umocowanie konstytucyjne, w związku z czym przepisy ustawy zwykłej powinny zapewniać ciągłość ich działania. Kwestia ta została poruszona m.in. w stanowisku Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa nadesłanym do druku sejmowego nr 963 (projekt ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Prezentując swe wątpliwości, Prokuratoria odwołała się do wyroku z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt K 4/06), w którego uzasadnieniu Trybunał stwierdził co następuje: *„Zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa stanowi jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny (...) Polski system konstytucyjny, ukształtowany przez Konstytucję z 1997 r., przyjmuje zasadę ciągłości działania organów konstytucyjnych ze szczególną konsekwencją. Wyeliminowane zostały znane w innych systemach konstytucyjnych przerwy w działaniu organów konstytucyjnych państwa, jak parlamentarne przerwy międzysesyjne czy przerwy międzykadencyjne, przerwy między dymisją poprzedniego a powołaniem nowego rządu, zastępowanie ministra przez osobę niemającą statusu członka Rady Ministrów”*. Ostatecznie więc Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa postawiła hipotezę, że przerwa między kadencjami Prezesa Trybunału i jego następcy winna mieć bezpośrednią podstawę w przepisach konstytucyjnych. Uwagi identycznej natury przedstawiły ponadto Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Krajowa Rada Sądownictwa.

Mając na uwadze zgłoszone zastrzeżenie można zastanowić się nad przemodelowaniem procedury wyłaniania kandydatów przez Zgromadzenie Ogólne, aby w wyżej wskazanych sytuacjach typowych procedura, której zwieńczenie stanowi podjęcie przez Zgromadzenie Ogólne uchwały w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Prezesa (odpowiednio Wiceprezesa) Trybunału, rozpoczynała się jeszcze w okresie urzędowania dotychczasowego Prezesa (Wiceprezesa) Trybunału. W takim przypadku zwołanie posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego mieściłoby się w kompetencji Prezesa Trybunału (art. 7 ust. 2 ustawy). Przepisy ustawy musiałyby być przy tym sformułowane w taki sposób, by Prezydent RP miał pewien czas (np. kilkanaście dni) na podjęcie decyzji w sprawie wyboru i samo powołanie Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału.

Na marginesie pozostaje zauważyć, że jeżeli zaistnieje taka potrzeba, kwestia obsadzenia stanowiska Prezesa Trybunału w bieżącym roku powinna być raczej przedmiotem regulacji zapowiedzianej ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast przepisy rozpatrywanej obecnie ustawy „głównej” muszą abstrahować od aktualnej

sytuacji, albowiem ich rolą nie jest regulowanie spraw w toku (zob. § 48 pkt 4 Zasad techniki prawodawczej).

Propozycje poprawek:

– w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego zwołuje Prezes Trybunału, który ustala porządek posiedzenia i przewodniczy obradom, z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w art. 11 ust. 4.”;

– w art. 11 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zgromadzenie Ogólne przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału nie później niż miesiąc przed dniem upływu kadencji Prezesa Trybunału lub dniem jej wygaśnięcia zgodnie z art. 10 ust. 3 pkt 1, a w pozostałych przypadkach wygaśnięcia kadencji Prezesa Trybunału – w terminie miesiąca od dnia, w którym powstał wakat.”

albo

– w art. 11 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zgromadzenie Ogólne w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa zwołuje się między 30 a 15 dniem przed dniem upływu kadencji Prezesa Trybunału lub dniem jej wygaśnięcia zgodnie z art. 10 ust. 3 pkt 1. W pozostałych przypadkach wygaśnięcia kadencji Prezesa Trybunału wyboru kandydatów dokonuje się w terminie 30 dni od dnia, w którym powstał wakat.”;

7. Jak już podkreślono, w Konstytucji znalazło się literalne odniesienie nie tylko do organu, jakim jest Prezes Trybunału, lecz również do Wiceprezesa Trybunału (art. 194 ust. 2). Z tego powodu można mieć wątpliwości, czy ustanawianie zastępstwa w rodzaju tego, o którym mowa w art. 11 ust. 2 (przy zastrzeżeniu rzecz jasna, że w danym momencie nie ma obiektywnych przeszkód do pełnienia przez Wiceprezesa Trybunału powierzonych mu funkcji), ma dostateczne oparcie w aksjologii konstytucyjnej. Poza tym – jak to zostało podkreślone w opinii Krajowej Rady Sądownictwa – sposób określenia kwalifikacji sędziego Trybunału, który ma zastępować Prezesa Trybunału w okresie wakatu na tym stanowisku, nie wykazuje łączności z przesłankami, których spełnienie było jak dotąd i – za sprawą regulacji z art. 3 ustawy o statusie sędziego Trybunału Konstytucyjnego w zw. z art. 22 § 1 pkt 6 i § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o sędzi Najwyższym – będzie nadal warunkiem kandydowania na

stanowisko sędziego Trybunału, dodatkowo zaś może wywoływać wątpliwości interpretacyjne („staż pracy ... w administracji państwowej szczebla centralnego”).

Propozycje poprawek:

– w art. 11:

a) skreśla się ust. 2 i 3,

b) w ust. 4 wyrazy „o którym mowa w ust. 3,” zastępuje się wyrazami „w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału”,

c) w ust. 7 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Zgłoszenia dokonuje się od dnia ogłoszenia terminu posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, o którym mowa w ust. 4, do momentu rozpoczęcia tego posiedzenia.”;

– w art. 12 w ust. 4 wyrazy „, o którym mowa w art. 11 ust. 2” zastępuje się wyrazami „najstarszy wiekiem”;

8. Problemem na gruncie art. 4 może okazać się to, że kadencje niektórych sędziów TK rozpoczęły się i zapewne w przyszłości będą rozpoczynać się równocześnie. Gdyby w takim układzie, tzn. gdy jest kilku sędziów „najmłodszych stażem”, konieczne było przeprowadzenie procedury wyłonienia kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, to zachodziłaby wątpliwość, który z owych sędziów Trybunału ma przewodniczyć obradom zwołanego w tym celu Zgromadzenia Ogólnego. Rozwiązaniem może być wprowadzenie zasady, że takie zadanie powierza się sędziemu najmłodszemu wiekiem albo – jak to było pod rządami przepisów dotychczasowych (art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym) – najstarszemu wiekiem.

Przy okazji warto nadmienić, że analogiczny problem może powstać w przypadku, o którym mowa w art. 108 ust. 4 (oznaczenie przyczyny braku podpisu przewodniczącego składu orzekającego na dokumencie obejmującym uzasadnienie orzeczenia).

Propozycje poprawek:

– w art. 11 w ust. 4 wyraz „stażem” zastępuje się wyrazem „wiekiem”

albo

– w art. 11 w ust. 4 wyrazy „najmłodszy stażem” zastępuje się wyrazami „najstarszy wiekiem”;

– w art. 108 w ust. 4 w zdaniu drugim wyraz „stażem” zastępuje się wyrazem „wiekiem”;

9. Za całkowicie zbędny należy uznać przepis art. 11 ust. 5 ustawy, jako że powtarza on unormowanie z art. 6 ust. 1.

Propozycja poprawki:

– w art. 11:

a) skreśla się ust. 5,

b) w ust. 7 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w ust. 5,”;

10. Podobnie trzeba się wypowiedzieć o zastrzeżeniu dodanym na końcu art. 11 ust. 6, w szczególności że zamieszczone tu odesłanie odnosi się do jednostek redakcyjnych, które mieszczą się w tym samym artykule i to zaraz po wymienionym przepisie.

Propozycja poprawki:

– w art. 11 w ust. 6 skreśla się wyrazy „, według zasad określonych w ust. 7–14”;

11. Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Krajowa Rada Sądownictwa zgłosiły również zastrzeżenia natury konstytucyjnej do art. 11 ust. 11 i 12 ustawy. Istotą zarzutu stawianego przez te podmioty jest to, że rozwiązania zawarte w tych jednostkach redakcyjnych nie gwarantują, że kandydaci przedstawiani Prezydentowi RP zawsze będą mogli legitymować się poparciem Zgromadzenia Ogólnego. *De facto* nie została wykluczona wprost sytuacja, w której – oprócz sędziego Trybunału, który uzyskał co najmniej 5 głosów – w uchwale podjętej na podstawie ust. 14 zostałby wskazany sędzia lub sędziowie Trybunału, którzy uzyskali zaledwie dwa czy wręcz tylko jeden głos. Taki rezultat nie odpowiadałby wszakże art. 194 ust. 2 Konstytucji.

Zapobieżenie takiemu niebezpieczeństwu, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, mogłoby polegać na przyjęciu jednego z dwóch wariantów regulacji i odpowiedniej zmianie brzmienia wskazanych przepisów (ewentualnie także art. 11 ust. 8 jako tego, który przesądza, że każdy z sędziów Trybunału może głosować tylko na jedną ze zgłoszonych kandydatur).

12. Ze względu na rolę Prezesa Trybunału można postawić pytanie, czy odesłanie w art. 11 ust. 15 ustawy nie jest zbyt szerokie. Skoro bowiem – co do zasady – to Prezes przewodniczy obradom Zgromadzenia Ogólnego (art. 7 ust. 2), trudno znaleźć przekonujące argumenty, które nakazywałyby zastąpienie go w tym zakresie, w przypadku gdy Zgromadzenie Ogólne zostało zwołane w celu wyłonienia kandydatów na stanowisko Wiceprezesa Trybunału. Tym bardziej niezasadne wydaje się być odsyłanie w analizowanym przepisie do art. 11 ust. 2 i 3, których dyspozycje związane są jedynie z wakatem na stanowisku Prezesa Trybunału.

Propozycja poprawki:

– w art. 11 w ust. 15 wyrazy „ust. 1–14” zastępuje się wyrazami „ust. 1 i 6–14”;

13. Art. 15 odchodzi od dotychczasowego syntetycznego sposobu redagowania przepisu określającego zakres spraw pozostawionych do uregulowania w Regulaminie Trybunału (tak w szczególności art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym). Podjętej próby doprecyzowania zagadnień, które znajdują się w tym akcie prawa wewnętrznego, nie można jednak uznać za w pełni udaną i to zarówno z racji usterek związanych z naruszeniem zasad logiki i w efekcie swoistą nadregulacją („zasady w e w n ę t r z n e j organizacji pracy Prezesa Trybunału”, „w e w n ę t r z n e zasady przeprowadzenia narady”), jak i z tego powodu, że postanowienie art. 15 ust. 1 pkt 10 sprawia, że omawiane wyliczenie i tak ma charakter katalogu otwartego. Poza tym należy zauważyć, że zakresy regulacyjne art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 75 ustawy w istniej części na siebie zachodzą.

Drugą kwestią jest to, że w art. 15 w ust. 2 ustawy po raz pierwszy przewidziano, że ogłoszenie regulaminu Trybunału następuje w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na mocy zarządzenia Prezesa. Tyle że w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w art. 10 w ust. 4 mowa jest o tym, że w Monitorze Polskim ogłasza się akty prawne, jeżeli „odrębne ustawy tak stanowią”. Bliższa temu ostatniemu postanowieniu wydaje się być formuła, którą obecnie posługuje się art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, a wcześniej art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Propozycje poprawek:

– w art. 14 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wewnętrzną organizację pracy Trybunału i jego organów, w tym wynikające z niej powinności sędziów Trybunału, wymogi dotyczące stroju urzędowego sędziego Trybunału oraz pieczęci Trybunału, a także inne sprawy wskazane w ustawie określa regulamin Trybunału.”;

– w art. 14 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Regulamin Trybunału podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.”;

14. W rozdziale 3 zatytułowanym „Kancelaria Trybunału oraz Biuro Służby Prawnej Trybunału” w art. 18 ust. 3 i art. 24 ust. 3 przesądzono, że szczegółowy zakres zadań i strukturę

obu jednostek organizacyjnych „działających w Trybunale” określają – odpowiednio – statut Kancelarii Trybunału oraz statut Biura Służby Prawnej Trybunału. Wbrew założeniom przyjętym w uzasadnieniu projektu ustawy (s. 10) można mieć jednak wątpliwości, czy dość szczegółowe uregulowanie struktury tych jednostek na poziomie samej ustawy (por. art. 18 ust. 2 i art. 24 ust. 2) pozostawia jeszcze jakiegokolwiek pole do regulacji dla Zgromadzenia Ogólnego, które na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 8 ma uchwalić wspomniane statuty. Niezależnie od tego należy stwierdzić, że wynikający z art. 27 ust. 2 oraz art. 29 ust. 2 ustawy nakaz dookreślenia w statucie Biura Służby Prawnej Trybunału szczegółowego zakresu zadań i struktury Wydziału Weryfikacyjnego oraz Wydziału Studiów, a więc jednostek wchodzących w skład Biura Służby Prawnej Trybunału, w istocie stanowi powtórzenie dyspozycji art. 24 ust. 3. Opisywaną usterkę legislacyjną, którą można usunąć przez skreślenie powołanych przepisów art. 27 ust. 2 i art. 29 ust. 2.

Propozycje poprawek:

– w art. 27 skreśla się ust. 2;

– w art. 29 skreśla się ust. 2;

15. W art. 30 w ust. 1 w pkt 3 ustawy posłużono się określeniem „doktor prawa”. Jest to swoisty skrót myślowy, który nie odpowiada terminologii stosowanej w różnych ustawach (patrz chociażby art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, gdzie jest mowa o „doktorze nauk prawnych”; zob. też art. 44 ust. 1 ustawy), co z kolei wiąże się z regulacją zawartą w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. W myśl tego przepisu, stopniami naukowymi są stopnie doktora i doktora habilitowanego określonej dziedziny nauki w zakresie danej dyscypliny naukowej.

Propozycja poprawki:

– w art. 30 w ust. 1 w pkt 3 wyraz „prawa” zastępuje się wyrazami „nauk prawnych”;

16. Lektura postanowienia art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy każe postawić pytanie, czy wskazana tu przesłanka rozpoznania sprawy w pełnym składzie została sformułowana poprawnie, a przede wszystkim – czy zakresy znaczeniowe pojęć użytych w tym przepisie rzeczywiście pozostają w takich relacjach, jak to wynika z użycia wyrazów „wiąże się z”, „w szczególności” (czy aby nie jest możliwa sytuacja, w której sprawa nie jest wcale wyjątkowo skomplikowana, czyli – innymi słowy – zawiała, a orzeczenie Trybunału stwierdzające niezgodność normy np. z Konstytucją będzie rodzić poważne konsekwencje dla finansów publicznych? I czy możliwość

odstąpienia od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie musi być powiązana ze znamieniem „szczególnej zawilości”?). Zasadność wprowadzenia stosownej korekty warunkowana jest sposobem odpowiedzi na zarysowane wątpliwości.

Propozycja poprawki:

– w art. 37:

a) w ust. 1 w pkt 1:

– lit. e otrzymuje brzmienie:

„e) o szczególnej zawilości lub doniosłości,”

– dodaje się lit. f w brzmieniu:

„f) w których skład orzekający Trybunału zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie;

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. O uznaniu sprawy za szczególnie zawilą albo o szczególnej doniosłości rozstrzyga Prezes Trybunału z własnej inicjatywy lub na wniosek składu orzekającego, przy czym do spraw o szczególnej doniosłości należą zwłaszcza takie, w których rozstrzygnięcie może wiązać się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej.”;

17. Ingerencja w treść art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy jest wskazana nie tylko z uwagi na to, że redakcja tego przepisu utrudnia jego odczytanie, ale także z tego powodu, że sformułowanie „w sprawie odmowy nadania biegu” nie dotyczy już samego nadania dalszego biegu (por. art. 61 ust. 2). Wobec tego – aby zapewnić zupełność uregulowań zawartych w ustawie, w tym szczególnie postanowień determinujących składy, w jakich Trybunał wydaje swoje orzeczenia – należy dokonać poniższej modyfikacji brzmienia przepisu.

Propozycja poprawki:

– w art. 37 w ust. 1 w pkt 4 wyrazy „w sprawie odmowy” zastępuje się wyrazami „w przedmiocie”;

18. Na tle regulacji objętej art. 42 pkt 3 ustawy rysują się co najmniej dwa problemy. Pierwszy związany jest z kalendarzem prac legislacyjnych, gdyż równoległe z pracami nad opiniowaną ustawą toczą się prace nad rządowym projektem ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1055). Zmiana nazwy Prokuraturii Generalnej nie jest przy tym jedyną zmianą w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym. Zgodnie bowiem z projektowanym art. 4 ust. 2, organem, któremu ma zostać powierzona kompetencja do wyznaczenia Prokuraturii Generalnej do zastępowania Rady Ministrów lub konkretnego

ministra w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, jest Prezes Rady Ministrów, gdy tymczasem analizowany art. 42 pkt 3 przyznaje taką możliwość Radzie Ministrów (tak też art. 4 ust. 3 obowiązującej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa). Nowa ustawa określająca organizację oraz zakres zadań poruczonych Prokuraturii Generalnej, według art. 135 projektu, ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., natomiast data wejścia w życie przedłożonej ustawy nie jest znana, ponieważ art. 1 projektowanej ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druk sejmowy nr 1059) przyjmuje – co do zasady – standardowy, czyli 14-dniowy okres *vacatio legis*, który rozpocznie swój bieg w dniu ogłoszenia tej ustawy. Tym samym zachodzi obawa, że nie uda się skoordynować prac legislacyjnych nad wyżej wymienionymi aktami normatywnymi, jak również ich podpisania i ogłoszenia w takiej kolejności, która pozwalałaby na uchwalenie przepisów we właściwym brzmieniu lub ewentualnie dodanie w którejś z nich niezbędnego przepisu zmieniającego.

Drugie zagadnienie ma wymiar bardziej doktrynalny. Chodzi o to, czy w świetle statusu i ustrojowego usytuowania Prokuraturii Generalnej instytucja ta powinna uzyskiwać – wraz z udzieleniem jej wymaganego upoważnienia – przymiot uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Gdyby odpowiedź na powyższą wątpliwość miała być jednak negatywna, to w art. 42 w pkt 3 należałoby poprzestać na wskazaniu, że uczestnikiem postępowania jest organ, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem, pytaniem prawnym albo skargą konstytucyjną.

Propozycja poprawki:

– w art. 42 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) organ, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem, pytaniem prawnym albo skargą konstytucyjną;”;

19. W treści art. 59 ust. 2 ustawy można znaleźć odesłanie do ust. 1 pkt 1–5. Pomijając już nawet samą wadliwość tak skonstruowanego odesłania (ust. 1 dzieli się na pięć punktów, a zatem wystarczające byłoby odesłanie do ust. 1 bez dalszego doprecyzowania), zasadniczą wątpliwość wywołuje to, czy okoliczność, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 5, nie powinna być kwalifikowana jako jedna z przyczyn objętych przesłanką niedopuszczalności (art. 59 ust. 1 pkt 2). Tak w istocie rozważany problem widziano pod rządami ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (art. 39 ust. 1 pkt 1), która także wiązała ustanie legitymacji

posłów oraz senatorów z zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych. Identyczne skądinąd założenie kryje się za dyspozycją art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Propozycja poprawki:

– w art. 59:

- a) w ust. 1 skreśla się pkt 5,
- b) w ust. 2 skreśla się wyrazy „ust. 1–5”

albo

– w art. 59 w ust. 2 skreśla się wyrazy „ust. 1–5”;

20. Porównanie regulacji zawartych w art. 60 i art. 61 ustawy nie pozostawia wątpliwości, co do tego, że w tym drugim przypadku normowana jest kwestia tzw. wstępnej kontroli wyłącznie w odniesieniu do wniosków składanych przez podmioty o ograniczonej legitymacji skargowej, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji oraz skarg konstytucyjnych. Stąd też zupełnie niepotrzebne z punktu widzenia § 156 Zasad techniki prawodawczej jest odsyłanie w art. 61 ust. 2–4 i 8 do ust. 1 („wniosek, o którym mowa w ust. 1”) i to nawet dwu albo trzykrotnie.

Propozycja poprawki:

– w art. 61 w ust. 2–4 i 8 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w ust. 1,”;

21. Postanowienie art. 64 ustawy może wywoływać zastrzeżenia ze względu na zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w Preambule Konstytucji. Abstrahując od tego, że w świetle regulacji zawartej ust. 1 i powtórzonej w ust. 2, a znajdującej swój wyraz w spójniku oznaczającym alternatywę rozłączną „albo”, ust. 3 jest zwyczajnie zbędny i powinien zostać skreślony, warto się zastanowić, czy ekonomia procesowa (patrz s. 19 uzasadnienia projektu ustawy objętego drukiem sejmowym nr 963), a ponadto także konieczność zapewnienia w niektórych sytuacjach ochrony podmiotowi wnoszącemu skargę (dotyczy to zwłaszcza stosowania przez Trybunał tzw. przywileju korzyści) nie przemawiałaby jednak za utrzymaniem dotychczasowej możliwości łącznego rozpoznawania spraw inicjowanych wnioskami, pytaniami prawnymi lub skargami konstytucyjnymi.

Propozycje poprawek:

– art. 64 otrzymuje brzmienie:

„Art. 64. 1. Jeżeli w co najmniej dwóch wnioskach, pytaniach prawnych lub skargach konstytucyjnych jednakowo określono przedmiot kontroli, Prezes Trybunału może zarządzić łączne rozpoznanie tych wniosków, pytań prawnych lub skarg.

2. O łącznym rozpoznaniu wniosków, pytań prawnych lub skarg konstytucyjnych rozstrzyga Prezes Trybunału, wyznaczając skład orzekający. Prezes Trybunału może zarządzić łączne rozpoznanie również na wniosek składu orzekającego.”;

albo

– w art. 64 skreśla się ust. 3;

22. Art. 77 ust. 2 ustawy stanowi, że skargę konstytucyjną Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Sugeruje to, że dla powyższych spraw istnieje jakaś wyodrębniona procedura, tyle że po dokonaniu przeglądu przepisów proceduralnych zawartych w ustawie, zwłaszcza w jej rozdziale 7 i 9, można dojść do wniosku, że tam, gdzie precyzuje się, w jakim trybie została wszczęta hierarchiczna kontrola norm prawnych, wymienione są zarówno wnioski, pytania prawne, jak i skargi konstytucyjne. Art. 77 ust. 2 ustawy nie ma zatem wartości normatywnej.

Propozycja poprawki:

– w art. 77 skreśla się ust. 2;

23. Pewna wątpliwość może powstać w kontekście posłużenia się w art. 79 w ust. 2 ustawy określeniem „organ egzekucyjny”. Mianowicie: z uwagi na to, że ta swoista instytucja zabezpieczenia, którą reguluje art. 79, ma minimalizować groźbę powstania nieodwracalnych, a przy tym bardzo poważnych skutków dla skarżącego, którego wolności bądź też prawa konstytucyjne zostały naruszone, wskazane byłoby wprowadzanie w tym zakresie możliwe elastycznych regulacji. Z tego punktu widzenia bezpieczniejsze byłoby ograniczenie się do wskazania, że postanowienie tymczasowe doręcza się „skarżącemu oraz właściwemu organowi” (tak art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca o Trybunale Konstytucyjnym), względnie „skarżącemu oraz właściwemu sadowi lub innemu organowi”, a nie doprecyzowywanie, że ma to być właściwy organ powołany do prowadzenia egzekucji. Nade wszystko trzeba pamiętać, że w prawie administracyjnym pojęciu „organ egzekucyjny” ustawodawca nadał specyficzne znaczenie (art. 1a pkt 7 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji definiuje organ egzekucyjny jako „organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu

do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczenia wykonania tych obowiązków”). Można w tym miejscu dodać jeszcze, że uzasadnienie projektu ustawy nie odnosi się do potrzeby uszczegółowienia, że adresatem doręczenia, poza samym skarżącym, ma być właściwy sąd lub właśnie organ egzekucyjny.

Propozycja poprawki:

– w art. 79 w ust. 2 wyrazy „organowi egzekucyjnemu” zastępuje się wyrazami „innemu organowi”;

24. W art. 92 w ust. 1 w pkt 1 i 3 zostało zaakcentowane, że niezbędne są stanowiska „wszystkich uczestników postępowania”, po czym takie samo zastrzeżenie zamieszczono w art. 92 w ust. 2 w zdaniu drugim.

Propozycja poprawki:

– w art. 92 w ust. 2 skreśla się zdanie drugie.

25. Ponieważ, co do zasady, Trybunał ma rozpatrywać sprawy poddane jego kognicji jawnie, tj. przy zachowaniu zarówno jawności wewnętrznej (odnoszonej do uczestników danego postępowania), jak i tej zewnętrznej (jawność w stosunku do podmiotów, które nie korzystają ze statusu określonego w art. 42 ustawy), zawężenie w art. 112 w ust. 1 w zdaniu pierwszym kręgu osób, które mogą być obecne podczas ogłoszenia orzeczenia, tylko do uczestników postępowania nie znajduje uzasadnienia ani w pozostałych rozwiązaniach ustawy, ani też w intencji przedstawionej w uzasadnieniu jej projektu (s. 20).

Propozycja poprawki:

– w art. 112 w ust. 1:

- a) w zdaniu pierwszym wyrazy „uczestnikom postępowania” zastępuje się wyrazem „publicznie”,
- b) w zdaniu drugim skreśla się wyraz „publicznego”;

26. Ponadto można rozważyć dokonanie następujących korekt o charakterze redakcyjnym:

- w art. 11 w ust. 8 w zdaniu drugim wyrazy „znak „x” lub „+” (dwie przecinające się linie) zastępuje się wyrazami „dwie przecinające się linie”;
- w art. 11 w ust. 14 wyraz „przyjmuje” zastępuje się wyrazem „podejmuje”;
- w art. 12 w ust. 3 wyraz „sytuacjach” zastępuje się wyrazem „przypadkach”;

- w art. 37 w ust. 1 w pkt 1 w lit. b wyrazy „o stwierdzenie” zastępuje się wyrazem „stwierdzenia” oraz wyraz „powierzenie” zastępuje się wyrazem „powierzenia”;
- w art. 42 w pkt 12 wyrazy „o stwierdzenie” zastępuje się wyrazem „stwierdzenia” oraz wyraz „powierzenie” zastępuje się wyrazem „powierzenia”;
- w art. 45 w ust. 1 wyrazy „uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez” zastępuje się wyrazami „stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków”;
- w art. 61 ust. 7 otrzymuje brzmienie:
 - „7. Po stwierdzeniu, że zażalenie zostało wniesione w terminie, Prezes Trybunału kieruje je do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym i wyznacza jego termin.”;
- w art. 69 w ust. 1 wyrazy „powinien zbadać” zastępuje się wyrazem „bada”;
- w art. 103 w ust. 2 w pkt 1 skreśla się wyraz „rozstrzygania”;
- w art. 103 w ust. 2 w pkt 2 wyrazy „rozstrzygania o stwierdzeniu” zastępuje się wyrazem „stwierdzenia”;

Ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko