



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 14 grudnia 2016 r.

**Opinia do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania
przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów
Trybunału Konstytucyjnego**

(druk nr 374)

1. Podstawowym celem przedłożonej Senatowi ustawy jest określenie terminów wejścia w życie dwóch ustaw „głównych”, które zostały już rozpatrzone przez obie izby parlamentu. Nie sposób jednak uznać, że sposób sformułowania przepisów art. 1–3 oraz art. 23 czyni zadość wszystkim regułom, które powinny być zachowane w tym zakresie. Pomijając samą długość okresów *vacatio legis*, które w przypadku tego typu aktów normatywnych, tj. ustaw o charakterze ustrojowym, powinny być raczej dłuższe niż okres standardowy przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a już na pewno nie krótsze (por. art. 1 pkt 1 i końcowy fragment art. 2), zasadniczym problemem jest to, że terminy, w których przepisy regulujące określone zagadnienia mają wejść do systemu prawnego, nie pokrywają się z terminem utraty mocy odpowiadających im merytorycznie przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Oznacza to w szczególności, że w okresie 14 dni od dnia następującego po dniu ogłoszenia analizowanej ustawy wprowadzającej – wbrew art. 197 ustawy zasadniczej – nie będą obowiązywały przepisy normujące tryb postępowania przed Trybunałem. Trudno uzasadnić takie rozwiązanie. Nade wszystko zaś, wobec jasnej dyspozycji powołanego wzorca konstytucyjnego, wątpliwa jest trafność argumentów podniesionych w części motywacyjnej projektu ustawy (druk sejmowy nr 1059), gdzie wskazano, że *„14-dniowy okres, w którym nie będzie kompletnej regulacji dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego (będą obowiązywały tylko niektóre przepisy ustawy z 2016 r., ustawy o statusie sędziów TK, ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK oraz ustawy wprowadzającej) ma umożliwić dostosowanie się do nowego stanu prawnego bez konieczności podejmowania działań w oparciu o akt, który zaraz*

utraci moc obowiązującą. Ma to też zapobiec kolizji między dawną ustawą, a przepisami wprowadzającymi”.

Co więcej – w sytuacji, gdy we wskazanym okresie nie będą obowiązywały normy ustawowe uściślające pewne aspekty związane ze statusem sędziego Trybunału, jedynymi miarodajnymi regulacjami pozostaną przepisy konstytucyjne, które z natury rzeczy są dość ogólne. Przykładem może tu być art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który stanowi, że do czasu podjęcia przez Trybunał uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie sędziego Trybunału do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie go wolności, wolno podejmować w stosunku do niego tylko czynności niecierpiące zwłoki. Przepis ten utraci moc obowiązującą z dniem następującym pod dniem ogłoszenia ustawy wprowadzającej (art. 23 pkt 1 w zw. z art. 3), a jego odpowiednikiem jest art. 20 ust. 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, który ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy wprowadzającej (art. 2 w zw. z art. 23 pkt 1). Tymczasem art. 196 Konstytucji nie wyraża wprost takiej dyspozycji. Podobnie przedstawia się sprawa zrzeczenia się urzędu przez sędziego Trybunału (odpowiednio art. 12 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 1 pkt 2 wyżej wymienionych ustaw). Stawia to pod znakiem zapytania założenie projektodawców, że we wspomnianym okresie braku regulacji na poziomie ustawowym „*uprawnienia sędziów TK (...) nie zostaną naruszone*”.

Naprawienie tego błędu legislacyjnego możliwe byłoby np. przez określenie na nowo terminów wejścia w życie ustaw „głównych” i ustawy wprowadzającej, które stosownie do § 49 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej powinny być zbieżne, oraz skoordynowanie z nimi terminu uchylenia ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Propozycje poprawek:

– art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz...) wchodzi w życie z dniem ..., z wyjątkiem art. 16–32, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.”;

– art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. ...) wchodzi w życie z dniem ...”;

– art. 23 otrzymuje brzmienie:

„Art. 23. Ustawa wchodzi w życie z dniem ..., z wyjątkiem art. 4, art. 5 i art. 8, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.”;

2. Niezależnie od powyższej uwagi wypada podnieść, że treść art. 3 odzwierciedla dyrektywę § 41 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 marca 2016 r. Aktualnie przepis ten – w przypadku konieczności zachowania mocy obowiązującej niektórych przepisów uchylanej ustawy – nakazuje umieszczenie w ustawie przepisu zmieniającego, w którym wyczerpująco wymienione zostaną uchylane przepisy. Rekomendowany w tym zakresie zwrot ma następującą postać: „W ustawie ... (tytuł ustawy) uchyla się...”. Jednocześnie warto zauważyć, że § 48 Zasad techniki prawodawczej określa kolejność, według której zamieszcza się przepisy ustawy wprowadzającej (przepis o wejściu w życie ustawy „głównej”, przepisy zmieniające, przepisy uchylające, przepisy epizodyczne, przejściowe oraz dostosowujące i wreszcie – przepis o wejściu w życie samej ustawy wprowadzającej).

Realizacji tych wytycznych mogłoby służyć wprowadzenie następujących poprawek.

Propozycje poprawek:

– skreśla się art. 3,

– po art. 8 dodaje się art. 8a i art. 8b w brzmieniu:

„Art. 8a. W ustawie z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) uchyla się rozdział 1, z wyjątkiem art. 18 ust. 1 ,4 i 5 oraz rozdziały 2–4.

Art. 8b. Traci moc ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157).”;

Co oczywiste, przyjęcie sugerowanych poprawek musi być powiązane z odpowiednią modyfikacją postanowienia art. 23 (art. 8b powinien wejść w życie w takim samym terminie, jak przepisy regulujące strukturę nowych jednostek organizacyjnych powołanych do obsługi Trybunału Konstytucyjnego – patrz propozycja poprawki do art. 1). Niemniej na ostateczną redakcję niezbędnej poprawki w tym zakresie wpływ będzie miał sposób rozstrzygnięcia zastrzeżeń zgłoszonych w pkt 1 niniejszej opinii.

3. We wcześniejszych opracowaniach przygotowanych przez Biuro Legislacyjne odnośnie do ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym sygnalizowane było ryzyko, jakie wiąże się z rozdzieleniem prac legislacyjnych nad wymienionymi ustawami „głównymi” oraz ustawą wprowadzającą, która właśnie została skierowana do Senatu. Aczkolwiek na tle regulacji zawartych w art. 8 tej ostatniej można mówić już nie tyle o niebezpieczeństwie uchwalenia niespójnych czy niekompletnych rozwiązań prawnych, co o swoistym paradoksie związanym z tym, że nowelizacja ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury polega w istocie na rozszerzeniu jej zakresu podmiotowego, co powinno znaleźć wyraz także w jej tytule. Jednakże dokonanie takiej korekty automatycznie uczyni błędnym odesłanie zamieszczone w art. 32 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Możliwym wyjściem z tej sytuacji byłoby skreślenie art. 8 opiniowanej ustawy oraz uruchomienie odrębnej ścieżki legislacyjnej, chociażby na podstawie art. 69 ust. 1 Regulaminu Senatu, w celu zmiany brzmienia art. 32 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wydaje się bowiem, że przywołany przed chwilą art. 32 mógłby przesądzać, iż konkretne przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tzn. te, które zostały wskazane w art. 8) stosuje się odpowiednio do pracowników Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego. *Notabene* analogiczną techniką legislacyjną ustawodawca posłużył się już na gruncie art. 19 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, nakazując odpowiednie stosowanie art. 43–45 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym.

W tym miejscu trzeba by też zaznaczyć, że proponowana ingerencja w treść ustawy wprowadzającej nie będzie skutkowałą powstaniem luki prawnej, jako że wejście w życie omawianych przepisów zaplanowano na dzień 1 stycznia 2018 r. (zob. art. 1 pkt 2 oraz art. 23 pkt 2). Poprawki sformułowane w niniejszej opinii również uwzględniają ten termin, przy czym poprawka do art. 23 musiałaby zostać zmodyfikowana ze względu na to, że art. 8 jest objęty treścią tego przepisu.

Propozycja poprawki:

– skreśla się art. 8;

4. W art. 10 w ust. 2 przyjęto, że stwierdzenie faktu przejścia sędziego Trybunału w stan spoczynku wobec złożenia przez tego sędziego oświadczenia, o którym mowa w art. 10 ust. 1,

należy do Prezesa Trybunału. Rozwiązanie to znacząco odbiega od podziału kompetencji dokonanego w przepisach ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (m.in. w art. 32 ust. 3 tej ustawy; por. też jej art. 18 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2). Kwestia zasadności uczynienia tego wyjątku nie została w ogóle wyjaśniona w uzasadnieniu projektu ustawy (patrz pkt 6.1. uzasadnienia w druku nr 1059), w związku z czym kwestia ta *de facto* wymyka się ocenie z punktu widzenia wewnętrznej koherencji, a także racjonalności wprowadzanych rozwiązań.

Propozycja poprawki:

– w art. 10 w ust. 2 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Fakt przejścia sędziego Trybunału w stan spoczynku stwierdza Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału, zwane dalej „Zgromadzeniem Ogólnym”.”;

5. Niektóre z jednostek redakcyjnych ustawy przedłożonej Senatowi, jak również ich części, można zaklasyfikować jako *superflua*. Charakter taki ma z pewnością przepis art. 11 ust. 2, który w kontekście postanowienia art. 3 (czy też – odpowiednio – art. 8a proponowanego w pkt 2 niniejszej opinii) nie wnosi żadnej nowości normatywnej.

Propozycja poprawki:

– w art. 11 skreśla się ust. 2;

6. Identycznie należy wypowiedzieć się o art. 13 ust. 1, gdyż wystarczającą regulację w zakresie statusu (praw i obowiązków) oraz dalszych perspektyw zatrudnienia pracowników likwidowanego Biura Trybunału zawierają akty kreujące ich zatrudnienie oraz art. 13 ust. 2 (wyjątkiem jest tu jedynie Szef Biura Trybunału, którego stanowisko zostanie zlikwidowane z dniem następującym pod dniem wejścia w życie ustawy – art. 12 ust. 1 w zw. z art. 23 pkt 1). Skądinąd wskazany ust. 2 wymaga korekty, albowiem mówi o nowych warunkach pracy i płacy „na dalszy okres w związku z likwidacją Biura Trybunału”. Przepis ten pozostawia więc niejako w domyśle, że chodzi w tym przypadku o swego rodzaju kontynuację zatrudnienia w tworzonych jednostkach organizacyjnych, które od dnia 1 stycznia 2018 r. mają działać w Trybunale. Dodatkowo za zbędny, jeśli nie wręcz rodzący szereg wątpliwości w świetle uregulowań ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, a zwłaszcza jej art. 32 § 1 („K a ż d a z e s t r o n może rozwiązać umowę o pracę za wypowiedzeniem”) oraz art. 52–54 (rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia), należy uznać przepis art. 13 ust. 4. Wskazane ust. 1 i 4 powinny wobec tego zostać skreślone, natomiast brzmienie ust. 2–5 równocześnie musiałyby zostać poprawione. W szczególności ust. 5 warto byłoby sformułować

tak, żeby zasady wynikające z ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników znajdowały zastosowanie także w razie rozwiązania stosunku pracy na zasadzie porozumienia stron. W związku z tym wypada rozważyć nadanie nowego brzmienia całemu art. 13.

Propozycja poprawki:

– art. 13 otrzymuje brzmienie:

„Art. 13. 1. Stosunki pracy z pracownikami Biura Trybunału wygasają z dniem 31 grudnia 2017 r., jeżeli:

- 1) do dnia 30 września 2017 r. nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy, odpowiednio w Kancelarii Trybunału albo Biurze Służby Prawnej Trybunału, albo
- 2) przed dniem 15 grudnia 2017 r. odmówią przyjęcia nowych warunków pracy i płacy zaproponowanych im, odpowiednio w Kancelarii Trybunału albo Biurze Służby Prawnej Trybunału.

2. Pracodawca, nie później niż do dnia 30 września 2017 r. powiadamia na piśmie pracowników, o których mowa w ust. 1, o terminie wygaśnięcia stosunku pracy albo o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy, odpowiednio w Kancelarii Trybunału albo Biurze Służby Prawnej Trybunału.

3. Przepis ust. 1 nie wyłącza rozwiązania stosunku pracy w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.).

4. W przypadku wygaśnięcia stosunków pracy, o których mowa w ust. 1, albo ich rozwiązania z przyczyn niedotyczących pracowników, pracownikom, o których mowa w ust. 1 przysługuje odprawa pieniężna ustalana na zasadach określonych w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2016 r. poz. 1474).”;

7. W art. 15 w ust. 1 w pkt 2 znalazło się odesłanie, które nie pełni żadnej z funkcji przewidzianych w § 156 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (por. też odmienną redakcję art. 15 ust. 1 pkt 1 i 3).

Propozycja poprawki:

– art. 15 w ust. 1 w pkt 2 skreśla się wyrazy „, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 8 ustawy wskazanej w art. 1”;

8. Z kolei przepis art. 15 ust. 3 uchybia poprawności legislacyjnej z tego powodu, że determinuje (i to w sposób, który wywołuje zastrzeżenia redakcyjne) termin wejścia w życie aktów podustawowych (statutów, zarządzeń), podczas gdy to właśnie te akty powinny zawierać takie przepisy końcowe – § 38 ust 1 pkt 3 w zw. z § 141 Zasad techniki prawodawczej.

Propozycja poprawki:

– art. 15 skreśla się ust. 3;

9. Przyjmując, że wartością normatywną art. 15 ust. 4 jest określenie terminu, przed upływem którego Zgromadzenie Ogólne będzie obowiązane uchwalić projekt dochodów i wydatków Trybunału (z uwzględnieniem nowej struktury organizacyjnej), pozostaje zadać pytanie: czy termin ten jest dostosowany do kalendarza prac nad projektem ustawy budżetowej? Trzeba bowiem pamiętać, że art. 141 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego dany rok budżetowy.

10. Postanowienia art. 16 wywołują zastrzeżenia natury zarówno merytorycznej, jak i czysto legislacyjnej. Do najpoważniejszych wątpliwości, jakie powstają na gruncie regulacji z ust. 1, jest problem jej zgodności z art. 2, art. 10 i art. 173, jak również art. 194 ust. 2 Konstytucji. Odrębnym zagadnieniem, choć już w istocie wtórnym, jest kwestia prawidłowego określenia przesłanek składających się na hipotezę normy prawnej zakodowanej w ust. 1. Można bowiem zaryzykować stwierdzenie, że wbrew posłużeniu się funktorem alternatywy rozłącznej („albo”) okoliczności przewidziane w pkt 2–5 analizowanego przepisu nie mają charakteru rozłącznego. Zarazem wydarzenia, które miały miejsce przed uchwaleniem ustawy przez Sejm i które są powszechnie znane, czynią całkowicie bezprzedmiotowym pkt 1. Art. 16 ust. 2 obarczony jest natomiast usterką redakcyjną, sprowadzającą się do przywołania w treści odesłania wszystkich punktów ust. 1, a zatem także wskazany właśnie pkt 1, który to – w kontekście pozbawienia mocy czynności oraz aktów dokonanych w ramach procedury przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału – jest po prostu nieadekwatny.

Osobną kwestią pozostaje zaś to, czy wobec zamierzonego szybkiego wprowadzenia do porządku prawnego ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym jej art. 11, tak sam art. 16, jak i następujące po nim art. 17 i art. 18 oraz art. 20–22 są rzeczywiście niezbędne.

Przy okazji wypadła podnieść, że w odniesieniu do art. 17 ust. 1 i 2, art. 18, art. 20 i art. 21 ust. 1 aktualne są uwagi przedstawione w opinii Biura Legislacyjnego z dnia 30 listopada 2016 r. pod adresem analogicznych przepisów ustawy o organizacji i trybie pracy przed Trybunałem Konstytucyjnym (uwaga nr 7 do art. 11 ust. 2 i 3, poruszająca problematykę ustrojowej pozycji Wiceprezesa TK, a ponadto niewłaściwego doboru i niejednoznaczności kryterium stażu pracy w administracji państwowej szczebla centralnego). Podobnie ma się rzecz z regulacjami zawartymi w art. 21 ust. 2 i 4 (patrz uwagi nr 2 i 5 odpowiednio do art. 6 ust. 1 i art. 11 ust. 5). Z kolei postanowienia art. 21 ust. 7–9 jako paralelne do regulacji zawartych w art. 11 ust. 10–12 wywołują te same zastrzeżenia, które zostały zgłoszone we wspomnianej opinii jako uwaga nr 11 (brak wystarczających gwarancji, iż Prezydentowi RP przedstawieni zostaną kandydaci legitymujący się faktycznym poparciem Zgromadzenia Ogólnego).

Poza tym w przypadku art. 21 ust. 10 i 12 w zw. z art. 22 powstaje poważna wątpliwość, jaką większością i w obecności ilu członków Zgromadzenie Ogólne miałoby podjąć uchwałę „przedstawiającą osoby sędziów Trybunału wyłonionych jako kandydatów Zgromadzenia Ogólnego na stanowisko Prezesa Trybunału”, skoro art. 8 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie znajduje tu zastosowania.

Już zupełnie na marginesie pozostaje nadmienić, że dyspozycje art. 20 i art. 21 ust. 1 nie są do końca spójne, skoro w tym pierwszym mowa jest o terminie miesiąca, a drugi obliuguje sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału do niezwłocznego działania.

Wydaje się więc, że rozwiązania zawarte w omawianych przepisach powinny zostać zmodyfikowane w kierunku gwarantującym pełne respektowanie standardów konstytucyjnych oraz poprawnej legislacji.

11. Co się tyczy natomiast art. 19, to przepis ten obejmuje niemal identyczną regulację co art. 89 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym i w konsekwencji mogą mu zostać postawione dokładnie takie same zarzuty, jakie pojawiły się w sprawie o sygn. akt K 39/16, mianowicie: naruszenia zasad płynących z art. 190 ust. 1 i 2 Konstytucji. Istotne jest tu jednak również to, że przepisy art. 114 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stoją na gruncie pełnego respektowania zasad powszechnie wiążącej mocy i ostateczności orzeczeń Trybunału oraz niezwłocznego ich ogłaszania we właściwym dzienniku urzędowym, a co się z tym wiąże – potwierdzają czysto techniczny charakter czynności ogłoszenia. Można zresztą postawić tezę, że autorzy projektu ustawy wprowadzającej sami popadli w sprzeczność, motywując potrzebę uchwalenia art. 19 tym, że

Prezes Trybunału zarządził ogłoszenie orzeczeń wydanych pod rządami dotychczasowych przepisów zamiast występować do właściwego organu z wnioskami w tym przedmiocie (s. 9 uzasadnienia z druku nr 1059), i jednocześnie nadając sędziemu pełniącemu obowiązki Prezesa Trybunału kompetencję do zarządzenia ogłoszenia.

W świetle powyższego wyróżnienie przez ustawodawcę wyroków Trybunału i odrębnej kategorii rozstrzygnięć podjętych „z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (...) albo ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym”, które to mają zostać ogłoszone i odpowiednio takich, które nie zostaną ogłoszone (zwrot „chyba że”) nie może zostać utrzymane.

Propozycja poprawki:

– skreśla się art. 19

12. Oprócz zaproponowanych już wyżej poprawek zasadne byłoby także wprowadzenie do tekstu opiniowanej ustawy poprawek mających na celu zapewnienie ustawie poprawności terminologicznej (np. w art. 12 w ust. 2 został użyty wyraz „wydanym” zamiast wyrazu „uchwalonym”; w art. 11 w ust. 1 mowa jest o zniesieniu Biura Trybunału, a w art. 13 w ust. 1–3 i w art. 14 o jego likwidacji) oraz dalszych poprawek redakcyjnych (w art. 15 w poszczególnych ust. przed wskazanymi tam datami brakuje wyrazu „dnia” lub wyrazów „z dniem”).

Ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko