HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska
Jerzy Ciemniewski
Janusz Grzelak
Michał Nawrocki
Marek Antoni Nowicki
Teresa Romer
Mirosław Wyrzykowski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 15 czerwca 2016 r.

1207/2016/MPL

Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu

Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druki sejmowy nr 558), obywatelskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 550) oraz poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 569).

I. Uwagi o charakterze ogólnym

Pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego (dalej Trybunał), zakres jego kognicji, a także tryb wydawania przez niego orzeczeń bezpośrednio wpływa na prawa i obowiązki obywateli. Tym ważniejsze jest zatem, by proces legislacyjny dotyczący Trybunału poprzedzony został odpowiednimi konsultacjami społecznymi, opiniami ekspertów, a także gruntowną debatą nad przedłożonymi rozwiązaniami.

Z tych względów Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zabrać głos w dyskusji nad trzema projektami ustaw bezpośrednio dotykającymi tematyki Trybunału Konstytucyjnego. Dwa z nich – projekt autorstwa klubu Prawo i Sprawiedliwość (druk sejmowy nr 558) oraz projekt obywatelski (druk sejmowy nr 550) stanowią propozycje nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Projekt autorstwa klubu Polskie Stronnictwo Ludowe (druk sejmowy nr 569) modyfikuje zaś kilka przepisów w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

00-018 Warszawa, ul. Zgoda 11; tel.: (48 22) 556-44-40, fax: (48 22) 556-44-50; e-mail: hfhr@hfhr.org.pl, www.hfhr.pl
NIP: 525-12-61-255, konto: PKO BP SA I O/Centrum 58 1020 1013 0000 0502 0002 9165, swift: BPKOPLPW

Przedłożone projekty wprowadzające nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym zdecydowanie różnią się od siebie. Podczas gdy projekt autorstwa klubu PiS stanowi dość istotną modyfikację ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., to projekt obywatelski bazuje na ustawie obecnie obowiązującej.

Trudno również na wszystkie trzy projekty nie spojrzeć z punktu widzenia obecnego kryzysu konstytucyjnego. Zwłaszcza, że stanowią one czwartą już próbę modyfikacji pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego w ostatnim okresie. Próby te, siłą rzeczy, muszą być oceniane z perspektywy aktów prawnych regulujących pozycję Trybunału, a w szczególności wyrosłego na ich gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie wszystkie one powinny stanowić odpowiedź na zalecenia wydane przez Komisję Wenecką.

Lektura wspomnianych projektów pozwala zaobserwować, że tylko jeden z nich - projekt obywatelski - ma w sobie potencjał pozwalający na poczynienie kroku naprzód na drodze do rozwiązania obecnego kryzysu konstytucyjnego. W istotny sposób próbuje on bowiem ograniczyć wpływ władzy wykonawczej na pozycje ustrojową Trybunału Konstytucyjnego.

Zupełnie inna jest sytuacja w przypadku dwóch pozostałych projektów. Ten - autorstwa Polskiego Stronnictwa Ludowego - zawiera w sobie w większości rozwiązania w jawny sposób niekonstytucyjne.

Projekt autorstwa klubu PiS wprowadza zaś wiele rozwiązań podporządkowujących Trybunał Konstytucyjny władzy wykonawczej. Niestety nie sposób zgodzić się z opiniami jego twórców, wskazującymi, iż stanowi on kolejną odsłonę legislacyjnego rozwiązania problemów narosłych w ostatnim okresie wokół pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego. Trudno także uznać, że stanowi on wykonanie zaleceń organizacji międzynarodowych w zakresie rozwiązania sporu o Trybunał Konstytucyjny.

II. Poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druki sejmowy nr 558)

Procedura wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Proponowany projekt nie czyni niestety zadość pojawiającym się od lat głosom wskazującym na potrzebę reformy procesu zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego[1]. Podobnie, jak obowiązujące obecnie regulacje, wskazuje on bowiem na to, iż kandydata na sędziego Trybunału przedstawia co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu (art. 5 ust. 4 przedmiotowego projektu).

Tym samym, przedmiotowy projekt, jest kolejnym, który nie uwzględnia włączenia w proces wyboru sędziów do Trybunału Konstytucyjnego czynników innych niż związane z władzą

[1] Szerzej na ten temat: B. Grabowska, M. Szwast, Reforma Trybunału Konstytucyjnego – szanse i zagrożenia, Kwartalnik Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, numer 1 (9) styczeń – marzec 2014, str. 29 -33

ustawodawczą. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego o takie podmioty, jak rady wydziałów prawa, ogólnokrajowe organy samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych, notariuszy, Krajowa Rada Sądownictwa, Zgromadzenie Ogólne sędziów Sądu Najwyższego oraz Zgromadzenie Ogólne sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydaje się, że tego rodzaju uregulowanie mogłoby pozytywnie wpłynąć na jakość zgłaszanych kandydatów, dając nadzieję, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego będą wybierani spośród najwybitniejszych prawników. Dobry krok w tym kierunku stanowi natomiast treść projektu obywatelskiego, o czym będzie mowa w późniejszej części niniejszego stanowiska.

Innym z kontrowersyjnych rozwiązań, jest art. 5 ust. 7 projektowanej ustawy, który stanowi, że *„Sędzia po złożeniu ślubowania stawia się w Trybunale w celu podjęcia obowiązków, a prezes Trybunału przydziela mu sprawy i stwarza warunki umożliwiające wypełnianie obowiązków sędziego."* Jak wskazują projektodawcy, regulacja ta ma sprzyjać realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej. *„Jedynym podmiotem uprawnionym do ograniczenia wykonywania przez sędziego jego obowiązków jest sąd dyscyplinarny"*[2].

Niemniej, przepis ten musi być uznany za próbę zmuszenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do przydzielenia spraw trzem osobom wybranym w grudniu ubiegłego roku na stanowisko sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm VIII kadencji. Uregulowanie to stanowi więc próbę rozwiązania problemu dotyczącego statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Pomija ono jednak zupełnie treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., w którym Trybunał jasno wypowiedział się na temat uchwał Sejmu VIII kadencji wskazujących na brak mocy prawnej uchwał o wyborze sędziów Trybunału wybranych przez Sejm VII kadencji. *„Sejm (tej samej lub kolejnych kadencji) nie może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości (<<braku mocy prawnej>>) bądź post factum go <<konwalidować>>"*[3]. Trybunał tym samym przesądził, którym z osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowisko sędziego w rzeczywistości przysługuje ten status. Z tych względów należałoby uznać, że przepis art. 5 ust. 7 projektowanej ustawy w istocie rozwiązuje problem, który nie istnieje. Poddaje to w wątpliwość sens uwzględniania w przedmiotowym projekcie rzeczonej regulacji.

Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału

Projektowana ustawa w art. 11 przewiduje tryb wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z jej treścią do takiej sytuacji dochodzi w wypadkach zrzeczenia

---

[2] Uzasadnienie projektu autorstwa klubu PiS, str. 4

[3] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, str. 53, OTK ZU 11A/2015, poz. 185

się przez sędziego stanowiska; stwierdzenia, powodowanej chorobą, ułomnością lub upadkiem sił, trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków; skazania prawomocnym wyrokiem sądu; a także prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym na karę usunięcia sędziego ze stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Co jednak istotne, projektodawca uznał, iż w przypadku orzeczenia dyscyplinarnego, dla wygaśnięcia mandatu konieczne będzie uzyskanie zgody Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej. W takim wypadku Zgromadzenie Ogólne w drodze uchwały powinno zwrócić się do Prezydenta o wyrażenie zgody, który ewentualnie udziela jej w drodze postanowienia.

Rozwiązanie to wydaje się być zbieżne z tym, które zostało wprowadzone ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217). Zakładała ona udział Sejmu w procedurze wygaszania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W wypadku zaistnienia jednej z przesłanek do wygaśnięcia mandatu, Zgromadzenie Ogólne było zobligowane do wystąpienia z wnioskiem do Sejmu o wygaszenie mandatu danego sędziego. Ustawodawca nie przesądzał wprost przy tym, że to Sejm ma kompetencje do wygaszenia mandatu sędziego TK.

Oceniając tę regulację Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 9 marca 2016 r. (K 47/15) orzekł, iż uregulowanie to naruszało art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 oraz 195 ust. 1 Konstytucji. Wskazał przy tym, że przyznanie takiej kompetencji Sejmowi stanowi niedopuszczalną ingerencję w niezależność Trybunału Konstytucyjnego. Ingeruje przy tym w *„niezawisłość sędziego Trybunału Konstytucyjnego polegającą na niezależności od organów (instytucji) pozasądowych oraz niezależność od czynników politycznych"*[4].

Z podobnych względów za niekonstytucyjne musi być uznane rozwiązanie przyznające Prezydentowi prawo ingerencji w autonomiczną decyzję Zgromadzenia Ogólnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Nie istnieją żadne konstytucyjne racje uzasadniające taką ingerencję władzy wykonawczej w obszar władzy sądowniczej. W szczególności nie sposób uznać, że rozwiązanie to *„koresponduje z art. 126 Konstytucji RP, w którym ustawodawca konstytucyjny powierzył Prezydentowi RP zadanie stania na straży Konstytucji"*[5]. Trudno również przyjąć, że ma ono związek z ustawową pozycją Prezydenta RP jako podmiotu odbierającego ślubowanie od osoby wybranej na stanowisko sędziego Trybunału. Ponownie w tym zakresie należy odnieść się do uzasadnienia wyroku Trybunału z dnia 9 marca 2016 r. Zdaniem Trybunału, art. 173 decyduje, że *„sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Sejm, jako organ władzy ustawodawczej może oddziaływać na Trybunał*

---

[4] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2015 r. w sprawie K 47/15, strona 220, OTK ZU nr A/2016, poz. 2

[5] Uzasadnienie projektu autorstwa klubu PiS, strona 4

Konstytucyjny w granicach nienaruszających odrębności władzy sądowniczej – w sytuacjach określonych w Konstytucji"[6].

Uwaga ta ma analogiczne zastosowanie do pozycji ustrojowej Prezydenta RP i jego kompetencji w zakresie Trybunału Konstytucyjnego. Przypomnieć należy, że kompetencje te, na gruncie Konstytucji sprowadzają się tylko i wyłącznie do wyboru Prezesa Trybunału spośród kandydatów zgłoszonych przez Zgromadzenie Ogólne sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się zaś do samych przesłanek wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego wskazać należy, że ponownego rozważenia wymaga uzależnienie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału od skazania go za popełnienie każdego przestępstwa. Wydaje się, że zasadniejszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie wygaśnięcia mandatu sędziego w przypadku skazania za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Taką przesłankę zawiera zresztą obecnie obowiązująca ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r.

Rozpoznawanie spraw w pełnym składzie

Projektowany art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. f przewiduje sytuacje, w której Trybunał Konstytucyjny zobligowany będzie do rozpoznawania spraw w pełnym składzie. Zaistnieje ona w kilku przypadkach. Po pierwsze zawsze wtedy, gdy z taką inicjatywą wystąpi Prezes Trybunału Konstytucyjnego albo gdy zadecyduje o tym skład orzekający w danej sprawie. Projektodawca przyznaje także kompetencje do wnioskowania o rozpoznanie sprawy w pełnym składzie: trzem sędziom Trybunału, jak również Prezydentowi Rzeczpospolitej Polskiej oraz Prokuratorowi Generalnemu. Co jednak istotne, w przypadku wystąpienia któregokolwiek z wyżej wymienionych podmiotów Trybunał będzie zobligowany do rozpoznania sprawy w pełnym składzie.

Negatywnie w tym zakresie należy ocenić uprawnienie Prokuratora Generalnego i Prezydenta, którzy na podstawie wspomnianej regulacji otrzymują kompetencję do decydowania o tym, w jakich przypadkach Trybunał Konstytucyjny będzie rozpoznawał sprawy w pełnym składzie. Rozwiązanie to, jako stanowiące narzędzie pozwalające na wywieranie politycznej presji na Trybunał Konstytucyjny, zbyt daleko wkracza w kwestię niezależności Trybunału.

Zmianę tę projektodawca próbuje uzasadniać sformułowaniem art. 126 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. W stosunku do Prokuratora Generalnego wskazuje natomiast na to, że organ ten od samego początku jest

[6] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2015 r. w sprawie K 47/15, strona 219, OTK ZU nr A/2016, poz. 2

uczestnikiem postępowań przed Trybunałem. Ma to uzasadniać tezę, że dzięki swemu długoletniemu doświadczeniu organ ten jest *„właściwy do rozpoznania i zdefiniowania sprawy jako 'szczególnie zawiłej', którą należałoby rozpatrzyć w pełnym składzie, by w ten sposób rzetelnie i w sposób pogłębiony cały skład Trybunału mógł ugruntować rządy prawa"*[7].

Rozumowanie to pozbawione jest jednak logiki. Wszakże również Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu lat bierze udział w postępowaniach przed Trybunałem. Mimo to nie został obdarzony kompetencją do decydowania za Trybunał, jaka sprawa winna być rozpoznana w pełnym składzie. Projektodawca personifikuje przy tym urząd Prokuratora Generalnego uznając, że suma doświadczeń osób, które piastowały to stanowisko, wpływa na doświadczenie aktualnego Prokuratora Generalnego. Zapomina jednak, że stanowisko to, jako połączone unią personalną z pozycją Ministra Sprawiedliwości, ma charakter polityczny. Powoduje to, że losy Prokuratora Generalnego są uzależnione od woli większości parlamentarnej, co z kolei przekłada się na częste zmiany osób piastujących to stanowisko.

Dlatego też uregulowania przyznające tak duże kompetencje Prokuratorowi Generalnemu oraz Prezydentowi Rzeczpospolitej muszą zostać uznane za chybione. Po pierwsze wydaje się, że to sam Trybunał najlepiej jest w stanie ocenić, która sprawa jest, w jego ocenie, szczególnie zawiła. Uczestnicy postępowania powinni móc zabrać w tym przedmiocie głos. Niedopuszczalne jest jednak, aby Trybunał był ich stanowiskiem związany.

Trudno się zgodzić, aby funkcja „strażnika Konstytucji", czy też strażnika praworządności, dostatecznie uzasadniała przyznanie takich kompetencji obu wspomnianym organom. Nie da się w żaden sposób połączyć tych funkcji z podejmowaniem decyzji, w jakim składzie Trybunał winien rozpoznać sprawę. Na gruncie postępowania przed Trybunałem przybierają one inną postać i realizowane są przez takie instrumenty prawne, jak prawo do wszczęcia abstrakcyjnej kontroli norm (w przypadku Prokuratora Generalnego) oraz prawo do wszczęcia prewencyjnej i abstrakcyjnej kontroli norm (w przypadku Prezydenta RP).

W końcu należy odwołać się do przepisów Konstytucji, która mocą art. 10 ust. 1 oraz art. 173, wprowadza jasną barierę w zakresie wpływania władzy wykonawczej na władzę sądowniczą. Po raz kolejny przypomnieć należy, iż Konstytucja precyzyjnie określa zakres uprawnień władzy wykonawczej względem władzy sądowniczej.

Uzasadnienie projektu zdaje się sugerować, że przyznanie ww. kompetencji Prokuratorowi Generalnemu oraz Prezydentowi RP stworzy okazję do tego, aby organy te mogły żądać *„oceny konstytucyjności problemu w pełnym, a więc bardziej legitymizowanym i*

---

[7] Uzasadnienie projektu klubu PiS, str. 8.

reprezentatywnym składzie"[8]. Biorąc pod uwagę treść Konstytucji RP oraz ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zarówno w brzmieniu obowiązującym, jak i projektowanym, nie sposób obronić tezy, że niektóre wyroki Trybunału zapadają w składzie bardziej reprezentatywnym i są przez to bardziej legitymizowane. Akty te nie rozróżniają orzeczeń Trybunału na te mniej i bardziej usankcjonowane. Ma to jasny związek z regułami wyboru sędziów Trybunału do składów orzekających. Wszystkie wyroki TK mają taką samą moc prawną, są ostateczne i niepodważalne, niezależnie od tego, w jakim składzie zapadły.

Za problematyczne należy również uznać rozwiązanie przyjęte w art. 25 ust. 3 projektu ustawy, zgodnie z którym zarówno Prokurator Generalny, jak i Prezydent RP otrzymaliby, aż 60 dni na złożenie wniosku o rozpoznanie sprawy w pełnym składzie. Należy zauważyć, że regulacja ta, jako zawierająca zbyt długi termin na złożenie przedmiotowego wniosku, w znacznym stopniu przedłuża czas rozpoznawania sprawy, co w rezultacie może negatywnie odbić się na efektywności postępowań przed Trybunałem.

Uczestnicy postępowania

Art. 27 projektowanej ustawy określa uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Porównanie tego katalogu z treścią obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wskazuje, iż proponowana regulacja sprowadza możliwość występowania Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jedynie do spraw zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej (projektowany art. 27 pkt 8). Tymczasem obecnie obowiązująca ustawa, w art. 56 pkt 10, pozwala Rzecznikowi Praw Obywatelskich na zgłoszenie swojego udziału w każdym postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obecne rozwiązanie niewątpliwie koresponduje z konstytucyjnymi i ustawowymi zadaniami tego organu. Przyczynia się także do mocniejszego uwzględniania w toku postępowania przed Trybunałem argumentów istotnych z punktu widzenia praw i wolności jednostki.

Termin rozpoznania sprawy

Zgodnie z art. 37 ust. 2 projektowanej ustawy „*Terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu sprawy do Trybunału*".

Od zasady tej projektodawca przewidział kilka wyjątków, wśród których wskazał prewencyjną kontrolę ustaw i umów międzynarodowych, abstrakcyjną kontrolę ustawy: budżetowej, o prowizorium budżetowego, o Trybunale Konstytucyjnym, a także wniosków: o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej

[8] Uzasadnienie projektu autorstwa klubu PiS, str.7.

Polskiej oraz w sprawie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami Państwa.

Rozwiązanie to powinno zostać ocenione z punktu widzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. (K 476/15). Trybunał oceniał w nim art. 80 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym „*Terminy rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału*".

Oceniając ten przepis Trybunał Konstytucyjny uznał, iż naruszają one art. 2 oraz 173 Konstytucji w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przyjął, że przepis ten godził w zasadę niezależności Trybunału, która „*wymaga (...) zagwarantowania mu swobody orzekania nie tylko poprzez wykluczenie wpływu innych organów na treść jego orzeczeń, ale również na przebieg procedury ich wydawania*"[9]. Trafnie zauważył przy tym, iż wymóg z art. 45 Konstytucji wskazuje na to, że sprawy inicjowane przez pytanie prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego, winny być rozpoznawane bez nieuzasadnionej zwłoki.

Porównanie projektowanej regulacji oraz przepisów będących przedmiotem kontroli Trybunału, wskazuje, że w dalszym ciągu pozostaje ona, pomimo ujęcia w niej kilku wyjątków, w sprzeczności z treścią zasady niezależności Trybunału, zasadą trójpodziału i równoważenia się władz, a także art. 45 Konstytucji, nakazującymi rozpoznawanie spraw bez nieuzasadnionej zwłoki.

Co więcej, rezultatem tak przyjętego przepisu musi być brak możliwości łącznego rozpoznawania spraw o podobnym charakterze. Regulacja ta zablokuje także możliwość szybszego orzekania w sprawach istotnych z punktu widzenia jednostek lub mających znaczną wagę z punktu widzenia obciążeń budżetowych. Wyłączy także szybsze rozpoznawanie wszystkich tych spraw, które z samej swojej natury nie mają złożonego charakteru.

Z tych względów należy uznać, iż proponowana zmiana ma charakter dysfunkcjonalny, doprowadzi do spadku efektywności rozpoznawania spraw przez Trybunał, uniemożliwiając mu sprawne i rzetelne funkcjonowanie.

Na podobnym stanowisku stoi zresztą Komisja Wenecka (dalej Komisja), która w swoim stanowisku dotyczącym poprzedniej nowelizacji podkreślała, że „*każdy przypadek narzucenia formalistycznie rozumianej zasady chronologicznego rozpoznania spraw może stać*

[9] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2015 r. w sprawie K 47/15, strona 165, OTK ZU nr A/2016, poz. 2

w sprzeczności ze standardami europejskimi"[10]. Komisja uznała, że Trybunał musi mieć kompetencje do tego, aby rozstrzygać pewne kategorie spraw szybciej niż pozostałe.

Kompetencja ta nie może być jednak zbudowana, tak jak czyni się to w przedłożonym projekcie, na woli organów innych niż Trybunał. W tym zakresie, za niedopuszczalne z punktu widzenia omawianej tu już uprzednio zasady niezależności Trybunału należy uznać prawo Prezydenta RP do władczego wpływania na proces procedowania przez Trybunał i przyznanie mu uprawnienia do arbitralnego decydowania, w jakich sprawach Trybunał może procedować z pominięciem kolejności wpływu spraw. Trafnie zauważa dr. hab. Sławomir Patyra, w opinii przygotowanej na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych, iż rozwiązanie to prowadzi do „*podporządkowania trybu pracy Trybunału woli Prezydenta, co absolutnie nie mieści się w standardach relacji pomiędzy egzekutywą i judykatywą, wyznaczonych przez zasadę podziału władzy*"[11]. Po raz kolejny stanowią one przykład naruszenia zasady podziału i równowagi władz oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

Tryb uchwalania ustaw – wzorce kontroli

Proponowana regulacja w art. 42 wskazuje na to, że „*Orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją Trybunał może badać treść aktu normatywnego albo jego części, a także tryb jego wydania określony w Konstytucji*". Rozwiązanie to zdaje się sugerować, iż przedmiotem oceny Trybunału nie będzie zgodność trybu wydania określona w Regulaminie Sejmu lub Regulaminie Senatu.

Potwierdza to z resztą uzasadnienie przedmiotowego projektu wskazując, że motywem tej regulacji, jest wyłączenie z podstaw kontroli całego trybu uchwalania ustaw określonego w Regulaminach Sejmu lub Senatu. Uzasadnieniem tego typu zmiany miałoby być uniknięcie kontrowersji związanych z oceną regulaminowych i ustawowych przepisów o tworzeniu prawa. Zdaniem projektodawcy pozwoli to na zamknięcie dyskusji dotyczącej kontrolowania przez Trybunał aktów o charakterze poziomym, a nawet kontroli zgodności aktu wyższego rzędu z aktem niższego rzędu (ustawy z regulaminem).

Jak wskazuje projektodawca uregulowanie to powodowane jest chęcią stworzenia zabezpieczenia „*przeciwko dotychczasowemu nadużywaniu argumentów związanych z uchybieniami legislacyjnymi w obrębie Regulaminu Sejmu lub Regulaminu Senatu, które nie znajdowały podstaw w szczegółowych przepisach Konstytucji RP o trybie ustawodawczym*"[12].

---

[10] Opinia Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) w sprawie nowelizacji ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczpospolitej Polskiej przyjęta na 106. Sesji Plenarnej w dniach 11-12 marca 2016 r., tłumaczenie Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

[11] Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o poselski projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 29 kwietnia 2016 r. dostępna na stronie http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=654D420B6C6971C1C1257FCC0044BB08

[12] Uzasadnienie projektu autorstwa klubu PiS, str. 13-14.

Wydaje się, że pogląd ten jest niezasadny. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał znaczenie, jakie dla prawidłowego stanowienia prawa ma przestrzeganie Konstytucji i regulaminowych warunków uchwalania ustaw. Zaznaczał jednak, że ocenia stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego lub występuje z takim nasileniem, że uniemożliwia to posłom wyrażenie w toku pracy komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy.[13] Innymi słowami twierdził, że nierespektowanie np. regulaminowego zwołania posiedzenia komisji nie może być automatycznie oceniane jako naruszenie prawa skutkujące uznaniem niekonstytucyjności procedury. Taki charakter mógłby mieć natomiast tego rodzaju sposób zwoływania posiedzenia, który w efekcie prowadziłby do nieuczestniczenia w nim określonej grupy posłów.

Na konieczność brania pod uwagę zapisów Regulaminu Sejmu i Senatu przy ocenie konstytucyjności trybu legislacyjnego wskazuje także W. Sokolewicz. Jego zdaniem *„regulamin w rzeczy samej zawiera przepisy prawa – mimo, że jako źródło prawa został pominięty w przepisach rozdziału III Konstytucji – zatem zgodność z jego unormowaniami stanowi integralną część dochowania przez ustawodawcę wymaganego trybu i jest jednym z warunków uznania ustawy za zgodną z Konstytucją"*[14].

Tym samym nieujęcie w art. 42 projektowanej ustawy Regulaminów Sejmu i Senatu może mieć swoje konsekwencje. Konstytucja RP nakreśla jedynie ramy procesu ustawodawczego, wskazując na tak jego istotne okoliczności, jak: inicjatywa ustawodawcza, zasada trzech czytań, wskazanie niezbędnej większości i kworum, rola Senatu oraz Prezydenta w procedurze uchwalania ustaw. Wszelkie niezbędne detale w tej kwestii zawierają Regulaminy Sejmu i Senatu. Przy czym detale te, mają niekiedy bardzo istotne znaczenie. Dla przykładu wskazać należy chociażby kwestię odstępstw od podstawowego trybu ustawodawczego – tzw. tryb pilny, w całości uregulowany, na podstawie odesłania z art. 123 Konstytucji RP, w Regulaminie Sejmu.

Wydaje się, że zupełne wyłączenie z projektowanego art. 42 Regulaminu Sejmu i Senatu, zagraża prawom opozycji parlamentarnej. Naruszenia tak istotnych przepisów Regulaminu Sejmu, jak kwestie chociażby porządku obrad, może bowiem skutkować tym, iż posłowie opozycji będą zaskakiwani projektami procedowanych ustaw.

Usunięcie gwarancji przestrzegania przez Sejm i Senat regulaminów tych izb może naruszać art. 7 w zw. z art. 2 w zw. z art. 188 Konstytucji RP. Wszakże podstawowym założeniem

---

[13] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU 3A/2006, poz. 32

[14] W. Sokolewicz, Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, Komentarz do art. 112 Konstytucji, Wydawnictwo Sejmowe 1999 r., str. 17

demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego[15]. Brak gwarancji przestrzegania przez organy władzy ustawodawczej postanowień Regulaminu Sejmu spowoduje, iż wynikająca z art. 7 Konstytucji RP reguła legalizmu stanie się w stosunku do nich w istocie pusta.

Krytycznie należy odnieść się także do niewymienienia, w art. 42 projektu, obok postanowień Konstytucji, także samych ustaw. Wszakże powszechną praktyką jest, iż akty prawa podustawowego wydawane są wedle procedury opisanej w ustawie. Ta ostatnia upoważnia np. organy władzy wykonawczej do wydania rozporządzeń w porozumieniu z innym organem administracji. Brak takiego porozumienia obecnie skutkować powinien niekonstytucyjnością aktu prawa podustawowego. Brak odpowiedniego odesłania do ustaw w art. 42 projektowanej ustawy może w przyszłości nie pozwolić Trybunałowi na dokonywanie kontroli trybu wydawania rozporządzeń.

Innym przykładem skutków tak ujętej regulacji może być nieobjęcie nie objęcie nią uchwał normatywnych Sejmu powołujących np. Komisje Śledczą, a także aktów wewnętrznych centralnych konstytucyjnych organów Państwa – np. regulaminu Sądu Najwyższego. Omawiana regulacja sprawia, że Trybunał Konstytucyjny utraci prawo do oceny zgodności z prawem trybu ich wydawania. Jest to niezgodne z art. 188 ust. 3 Konstytucji wskazującym, że Trybunał orzeka w sprawie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. „*Trybunał Konstytucyjny przypomina, że art. 188 pkt 3 Konstytucji dotyczy każdego aktu normatywnego wydanego przez centralny organ państwowy i nie ogranicza się do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji*"[16].

Tryb postępowania w przypadku zaistnienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta

Projektowana regulacja nie zawiera w sobie przepisów szczególnych w zakresie procedury stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP. Kompetencja po stronie Trybunału Konstytucyjnego do powierzenia Marszałkowi Sejmu pełnienia obowiązków głowy państwa z uwagi na przejściową niemożność sprawowania urzędu przez Prezydenta RP wynika z art. 131 ust. 1 Konstytucji.

---

[15] Wyrok Trybunału z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34

[16] Wyrok Trybunału z 4 grudnia 2011 r., sygn.. U 3/11, OTK ZU nr 11A/2012, poz. 131

Konstytucja nie przewiduje przy tym, żadnych przepisów szczególnych wskazujących na szczegółową procedurę podejmowania takiego orzeczenia przez Trybunał. Nie ustanawia terminu jego wydania przez Trybunał, ani uczestników takiego postępowania. Biorąc pod uwagę wagę decyzji, jaką podejmuje Trybunał Konstytucyjny w tym przedmiocie, należałoby wskazać, że tryb taki powinien znaleźć się w projektowanej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym.

Notabene należy zauważyć, że tryb taki znajdował się w pierwotnym tekście ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Został z niego usunięty ustawą z 22 grudnia 2015 r. nowelizującą wspomniany akt prawny. Zmiana ta została uznana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. (K 47/15) za niekonstytucyjną. Trybunał wskazał, że „Z założenia ustrojodawcy, wyrażonego w art. 197 Konstytucji wynika, że na poziomie konstytucyjnym nie ma wszystkich niezbędnych uregulowań odnoszących się do organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem, dlatego też kwestie objęte wskazaną normą powinny znaleźć odzwierciedlenie w akcie rangi ustawowej"[17].

Nieobecność stron – a rozpoznanie sprawy

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić rozwiązanie przyjęte w art. 60 ust. 6 projektowanej ustawy. Zakłada ona, że nieobecność prawidłowo zawiadomionego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, chyba że z przepisów ustawy wynika obowiązek uczestnictwa w rozprawie.

Aby więc poprawnie odczytać tę normę trzeba sięgnąć do wszystkich przypadków, w których ustawa zakłada obligatoryjny udział Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela. Dzieje się tak w sytuacji ujętej w art. 29 ust. 5 projektu ustawy. Stanowi on, że „*w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie uczestniczy Prokurator Generalny (...)*". Uregulowanie to należy jednak oceniać pamiętając o tym, że podmiot ten decyduje także, w jakich wypadkach Trybunał orzeka w pełnym składzie.

Innymi słowy Prokurator Generalny będzie mógł zdecydować, które sprawy należy rozpoznać w pełnym składzie, a następnie nie pojawiać się na nich hamując ich rozpoznawanie. Środek ten należy ocenić więc nie inaczej niż, jako narzędzie służące obstrukcji pracy Trybunału Konstytucyjnego. Dzięki niemu Prokurator Generalny otrzyma instrument pozwalający mu w sposób dowolny, bez konsekwencji paraliżować pracę konstytucyjnego organu państwa. Narzędzie to stanowi więc kolejny przykład podporządkowania Trybunału władzy wykonawczej. Z tych względów musi być ono uznane za niezgodne z treścią art. 10 ust. 1 w zw. z art. 173 Konstytucji RP.

---

[17] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2015 r. K 47/15, uzasadnienie str. 248, OTK ZU nr A/2016, poz. 2

Większość niezbędna do wydania orzeczenia

Art. 68 projektowanej ustawy reguluje kwestię większości, jaką zapadają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Ust. 1 wspomnianej regulacji wskazuje na to, że co do zasady orzeczenia zapadają zwykłą większością głosów.

Kolejny ustęp przewiduje jednak od tej zasady wyjątki. Mają one jednak tak liczny charakter, że pozwalają wątpić w to, co będzie w istocie zasadą, a co wyjątkiem od niej. Projektodawca zakłada bowiem, że większością 2/3 głosów będą zapadały orzeczenia wydawane w pełnym składzie, które:

- stwierdzają niezgodność z Konstytucją ustawy lub umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie,
- stwierdzają niezgodność ustawy z ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- stwierdzają niezgodność z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- stanowią odstąpienie od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie,
- wśród wzorców kontroli zawierają Preambułę Konstytucji albo jeden lub kilka z następujących przepisów: art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 15, art. 16, art. 30, art. 31, art. 32 Konstytucji.

Wydaje się, że tak liczne wyjątki od zasady mogą sprawić, że Trybunał zawsze rozpoznając sprawę w pełnym składzie będzie orzekał większością 2/3 głosów. Wszakże zdecydowana większość orzeczeń Trybunału dotyczy abstrakcyjnej kontroli aktów prawnych o charakterze ustawowym lub opiera się na którymś z wzorców kontroli wyliczonym wśród wyjątków od reguły zwykłej większości. Umieszczenie wśród nich art. 31 oraz 32 oznacza, że praktycznie każda sprawa dotycząca praw i wolności jednostki będzie rozpoznawana z wymogiem uzyskania większości 2/3 głosów. O ile oczywiście zostanie w tej sprawie wyznaczony pełen skład. To nie będzie jednak trudne, jeżeli prawo do takiego działania oprócz składu orzekającego i Prezesa TK będą mieli również 3 sędziowie TK oraz Prezydent RP albo Prokurator Generalny.

Uregulowanie to może mieć doniosłe znaczenie praktyczne, jeżeli zauważy się, że niniejszy projekt zakłada, iż pełny skład Trybunału będzie liczył 11 sędziów. Oznacza to, że do stwierdzenia niezgodności aktu prawnego o charakterze ustawy z Konstytucją potrzebne będą głosy aż 8 sędziów. Innymi słowy 4 sędziów będzie posiadało większość blokującą Trybunał przed stwierdzeniem przez niego niekonstytucyjności aktu prawnego.

Standard większości kwalifikowanej jest w oczywisty sposób niezgodny z treścią art. 190 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. Projektodawca w uzasadnieniu zdaje się wskazywać, że Konstytucja nie precyzuje większości głosów, jakim zapadają orzeczenia Trybunału. Tłumaczy przy tym, iż „*Racjonalne działanie prawodawcy polega na tym, że używa on w obrębie danego aktu tych samych pojęć na określenie tych samych instytucji, a różnych pojęć na określenie różnych instytucji. Z tego można wywnioskować, że przez zapisane w Konstytucji RP pojęcie 'zwykłej większości' ustrojodawca rozumiał coś innego niż pojęcie 'większości głosów'* ". Projektodawca nie sięga jednak w tym zakresie do treści komentarzy, a także samego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić. Ustawodawca zwykły nie ma prawa do uzupełniania treści jednoznacznej normy konstytucyjnej. Nie sposób nie zauważyć, że ilekroć ustrojodawca chce wprowadzić większość kwalifikowaną, to w jasny sposób ją definiuje. Nadto warto zwrócić uwagę także na treść regulacji art. 197 Konstytucji, w oparciu o który konstruowana jest ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Odsyła on do przepisów ustawy jedynie w zakresie organizacji oraz trybu postępowania przed Trybunałem. Ustrojodawca w znaczący sposób zawęża tym samym swobodę ustawodawcy zwykłego w regulowaniu postępowania samego Trybunału do kwestii jedynie organizacyjnych. Wszelkie inne normy wynikają zaś, jego zdaniem, bezpośrednio z Konstytucji.

Kwestię większości kwalifikowanej rozwinął także sam Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 marca 2015 r. W sposób przekonujący wytłumaczył, iż w art. 120 Konstytucji jest mowa o 'zwykłej większości głosów' potrzebnej do uchwalenia ustawy przez Sejm, poza wypadkami, gdy Konstytucja przewiduje inną większość. Zauważył jednak, że w tym wypadku dookreślenie 'zwykła' większość głosów w tym przepisie wynika z tego, że w głosowaniu w Sejmie posłowie mogą nie tylko oddać głos za przyjęciem określonej ustawy oraz przeciwko jej przyjęciu, ale również mogą wstrzymać się od głosu. Dokonując oceny nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uchwalonej w dniu 22 grudnia 2015 r. Trybunał uznał, że zaproponowany w niej obligatoryjny tryb wydawania wyroku większością 2/3 głosów jest niezgodny z art. 190 ust. 5.

Aktualne pozostaje więc stanowisko HFPC wyrażone w opinii z 16 grudnia 2015 r., w której HFPC wskazywała na to, że rozwiązanie wprowadzające kwalifikowaną większość niezbędną do wydania orzeczenia stanowi kopię rozwiązań znanych z prawa parlamentarnego i jako takie nie może być uznane za adekwatne do stosowania w ramach procedur sądowych. „*Projektowane rozwiązania prowadzą zatem do sytuacji, w której parlament ma możliwość uchwalenia ustawy zwykłą większością głosów (art. 120 Konstytucji), podczas gdy Trybunał będzie mógł orzekać o naruszeniu przez te ustawy Konstytucji jedynie większością*

kwalifikowaną. Takie rozwiązanie czyni procedurę kontroli konstytucyjności aktów normatywnych nieproporcjonalnie trudniejszą do przejścia niż samo uchwalenie ustawy przez ustawodawcę, a tym samym niezabezpieczającą praw i wolności obywateli"[18]. Stanowisko to pozostaje w dalszym ciągu aktualne na gruncie przedmiotowego projektu.

Publikowanie orzeczenia

Zgodnie z projektowanym art. 79 Prezes Trybunału kieruje wniosek o ogłoszenie wyroków i postanowień Trybunału do Prezesa Rady Ministrów. Samo ogłoszenie odbywa się na zasadach i w trybie wskazanych w Konstytucji i ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych . Przepis ten budzi wątpliwości z punktu widzenia racjonalności wprowadzania go do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wszakże do 2016 r. wystarczającą podstawą do publikowania orzeczeń Trybunału były przepisy Konstytucji i ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Tym bardziej zastanawia więc, z jakiego powodu projektodawca dąży do tego, aby taki zapis stał się częścią ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wydaje się, że regulacja ta nie tylko nie rozwiązuje obecnego problemu dotyczącego publikowania orzeczeń, lecz wręcz tworzy nowy. Użycie słowa wniosek może bowiem sugerować, że Prezes Rady Ministrów otrzymuje kompetencje do oceny tego, czy wyrok, który przesyła mu Prezes Trybunału Konstytucyjnego wraz z wnioskiem, w istocie jest wyrokiem. Niemniej, na wypadek próby podjęcia takich działań, należy wskazać, że przepis ten powinien być wykładany systemowo, z uwzględnieniem przepisów Konstytucji, a w szczególności jej art. 190 ust. 1 i 2. Tylko taka wykładnia pozwala uznać, że Prezes Rady Ministrów związany będzie wnioskiem Prezesa Trybunału w przedmiocie opublikowania orzeczenia.

W tym zakresie dużo lepszym rozwiązaniem jest to, które zawiera w sobie poselski projekt ustawy zmieniający obecną ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Wyposaża ono Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w kompetencje do zarządzania publikacji wyroków Trybunału. Proces ten zachodzi bez udziału Prezesa Rady Ministrów.

Przepisy intertemporalne

Projektowana ustawa zakłada w art. 82 ust. 1, iż w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie będą miały zastosowanie przepisy nowej ustawy. Jednocześnie zobowiązuje Trybunał w ust. 2 do rozstrzygnięcia spraw, o których mowa w

[18] Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 122), str. 3, dostępne pod adresem: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/12/HFPC_TK_opinia_17122015.pdf

ust. 1, w ciągu roku od dnia wejście w życie ustawy. Wskazuje przy tym, że termin jednego roku nie dotyczy spraw wskazanych w art. 84.

Tak wyrażoną ogólną regułę intertemporalną wprowadzaną przedmiotowym projektem należy poddać w wątpliwość. Stanowi ona odwrócenie podstawowej zasady prawa intertemporalnego, charakterystyczną dla innych procedur, z której wynika, iż do spraw wszczętych przed wejściem w życie znowelizowanej ustawy stosuje się przepisy ustaw dotychczasowych. Tymczasem projektodawca zdecydował się na to, aby wszystkie te sprawy były rozpoznawane wedle nowych przepisów.

Fakt, iż przedmiotowy projekt wprowadza nowe reguły ustalania składów orzekających, nieznane obecnie obowiązującej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, będzie powodował konieczność ponownego rozpoczęcia spraw zawisłych przed Trybunałem. Na efekt ten nałoży się wymóg zakończenia wszystkich spraw w przeciągu roku od dnia wejście w życie przedmiotowej ustawy, co spowoduje, że Trybunał Konstytucyjny zostanie zmuszony do wszczęcia znacznej liczby spraw od początku i zakończenia ich w relatywnie krótkim czasie. Czas ten dodatkowo ulegnie skróceniu z uwagi na fakt przyznania Prezydentowi RP i Prokuratorowi Generalnemu, aż 60 dni na złożenie wniosku o rozpoznanie sprawy w pełnym terminie. Dopiero nieskorzystanie z tego prawa pozwoli Prezesowi Trybunału wyznaczyć skład rozpoznający sprawę. W tym momencie będzie miała jednak zastosowanie reguła z art. 60 wskazująca, iż rozprawa nie może odbyć się wcześniej niż po upływie 60 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie. W rezultacie spośród 12 miesięcy, które Trybunał otrzyma od ustawodawcy na rozpoznanie sprawy, aż 4 (120 dni) będą zablokowane przez kwestie organizacyjne.

Co więcej, biorąc pod uwagę to, że w chwili obecnej w Trybunale jest jedynie 12 sędziów omawiane przepisy intertemporalne będą powodowały znaczne utrudnienia w pracy Trybunału. Już samo to musi zostać uznane za niedopuszczalną ingerencję władzy ustawodawczej w kompetencje władzy sądowniczej i jako takie uznane za niezgodne z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 173 Konstytucji RP.

Za podobną niedopuszczalną ingerencję należy ocenić wymóg zakończenia wszystkich spraw wymienionych w art. 82 w terminie roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Interesujące jest przy tym, co stanie się ze sprawami, których Trybunał Konstytucyjny nie zdoła rozpoznać w ciągu roku. Projektodawca tego nie precyzuje. Taki stan rzeczy jest natomiast prawdopodobny biorąc pod uwagę stopień skomplikowania spraw prowadzonych przez Trybunał. Już tylko to pozwala poddać w wątpliwość racjonalność działania projektodawcy.

Nie jest to jedyny mankament art. 82 projektowanej ustawy. Odesłanie, o którym mowa na końcu rzeczonego przepisu wydaje się być błędne, albowiem art. 84 zawiera jedynie informację o projektowanym *vacato legis*. Wydaje się, że projektodawca miał raczej na myśli art. 83, który wprowadza konieczność zawieszenia spraw, nierozstrzygniętych przed dniem wejście w życie przedmiotowej ustawy na okres 6 miesięcy i wezwania do uzupełnienia wniosków, według wymogów określonych w art. 32 ust. 2 – 5 projektowanej ustawy.

Lektura tych norm wskazuje na dwie drogi postępowania Trybunału. Po pierwsze będzie on zobowiązany do rozstrzygnięcia w ciągu roku wszystkich spraw znajdujących się w Trybunale, w których nie zajdzie potrzeba uzupełnienia braków formalnych. W tych ostatnich sprawach natomiast Trybunał zostanie zobligowany do zawieszenia postępowania na okres 6 miesięcy.

Projektowana regulacja wprowadza przy tym skrajnie długi czas na uzupełnienie wymogów formalnych wniosku o kontrolę konstytucyjności aktu prawnego. Wśród wymogów tych znajdują się m.in. podanie podstawy prawnej działania podmiotu, oznaczenie rodzaju pisma, załączenie uzasadnienia o określonych wymogach, czy wskazanie wzorca kontroli. Pomijając fakt, iż obecnie zdecydowana większość wniosków najprawdopodobniej spełnia kryteria wymienione w art. 32, trudno zrozumieć dlaczego ustawodawca decyduje się na wprowadzenie aż tak długiego terminu na uzupełnienie wniosków. Termin tej długości nie jest przy tym znany ani procedurze cywilnej ani karnej. Jest to tym dziwniejsze, jeżeli zauważy się, że postępowanie przed Trybunałem ma charakter szczególny, wymagający znacznej dozy profesjonalizmu po stronie jego uczestników. Jeszcze bardziej dziwi przy tym fakt, iż uzupełnienie ewentualnych braków formalnych nie powoduje automatycznego odwieszenia się postępowania.

W oczywisty sposób reguła ta prowadzi do znaczącego spadku efektywności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Na koniec wskazać należy, że wątpliwości budzi zaledwie 14 – dniowy okres spoczywania prawa. Sytuacji tej nie poprawia fakt, iż przedmiotowy projekt stanowi modyfikację rozwiązań obowiązujących w latach 1997 – 2015. Wydaje się, że zakres zmian wprowadzonych do pierwotnej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uzasadnia posłużenie się przez projektodawcę dłuższym terminem *vacatio legis*.

III. Obywatelski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 550)

Przedłożony projekt wychodzi naprzeciw postulatom zgłaszanym przez organizacje pozarządowe i modyfikuje procedurę zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zakłada, że kandydatów mogą zgłosić alternatywnie Prezydium Sejmu, grupa 50 posłów, Prezydent Rzeczpospolitej Polskiej, Krajowa Rada Sądownictwa,

Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, jako zapewniającą, co już było wspomniane, szerszy udział czynników pozapolitycznych w procedurze wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie HFPC, taki sposób zgłaszania kandydatów, w istotny sposób przyczyni się do podniesienia poziomu publicznej debaty na temat procesu wyboru sędziów Trybunału i będzie stanowił jedną z gwarancji tego, że sędziami Trybunału Konstytucyjnego zostaną osoby o należytych kwalifikacjach. Zastanowienia wymaga przy tym, jedynie czy katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału nie powinien być poszerzony o prawnicze samorządy zawodowe, a także wydziały prawa.

Art. 17 ust. 2 przedłożonego projektu wskazuje, że sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybiera indywidualnie, na dziewięcioletnie kadencje, Sejm większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Doceniając motywy, jakie stoją za taki rozwiązaniem, a więc próbę zagwarantowania politycznego konsensusu przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wskazać należy, że rozwiązanie to budzi wątpliwości z punktu widzenia jego zgodności z przepisami Konstytucji RP. Trafnie zauważa w swojej opinii Naczelna Rada Adwokacka, że art. 120 ust. 1 Konstytucji wskazuje, iż Sejm podejmuje swoje uchwały większością głosów, chyba, że sama Konstytucja stanowi inaczej. Tymczasem w przepisach regulujących ustrój Trybunału Konstytucyjnego brak jest wskazania, że wybór sędziów Trybunału następuje większością kwalifikowaną. Z tych względów należałoby uznać, że wybór ten powinien być przeprowadzony większością zwykłą. Mając to na uwadze, wszelkie próby zmiany większości, jaką wybiera się sędziów Trybunału Konstytucyjnego, muszą być uznane za niedopuszczalną próbę modyfikacji ustawy konstytucyjnej ustawą zwykłą.

Art. 21 wprowadza zmiany w sposobie ślubowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem projektodawcy ślubowanie to odbywać się ma, nie jak obecnie w obecności Prezydenta RP, lecz Marszałka Sejmu. Kwestia ta wymaga, zdaniem HFPC, dalszego zastanowienia. W szczególności należy wskazać, że Konstytucja RP nie precyzuje, w obecności, którego organu powinno dochodzić do dokonania aktu ślubowania sędziego Trybunału. Powstaje pytanie, czy organem tym nie powinien być Prezes Trybunału lub Zgromadzenie Ogólne sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązanie to pozwoliłoby wyeliminować sytuacje wywierania nacisku na Trybunał Konstytucyjny poprzez odmowę odebrania ślubowania od legalnie wybranych sędziów Trybunału.

IV. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 569)

Przedłożony projekt stanowi nowelizacje obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Podobnie, jak obywatelski projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wprowadza on modyfikacje w trybie wyboru sędziów TK, podnosząc wymóg uzyskania zwykłej większości do wymogu większości kwalifikowanej 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Z przyczyn wskazanych powyżej, rozwiązanie to budzi wątpliwości, pod kątem jego zgodności z przepisami Konstytucji RP.

Nie sposób jednocześnie nie zauważyć, że inaczej niż to było w projekcie obywatelskim, omawiana nowelizacja, nie zawiera w sobie żadnych gwarancji w sytuacji, w której Sejm nie zdoła zbudować koalicji posiadającej odpowiednią większość do wyboru sędziego TK. Tymczasem sytuacja przeciągającego się pata w wyborze nowych sędziów Trybunału, w pewnej perspektywie czasowej doprowadzi do spadku efektywności Trybunału Konstytucyjnego, a nawet jego paraliżu.

Obywatelski projekt ustawy przewidywał w tym zakresie, iż w takiej sytuacji kadencja sędziego Trybunału Konstytucyjnego trwa, do momentu objęcia stanowiska sędziego przez jego następcę. Co warte podkreślenia, w tym wypadku projektodawca dość przekonująco uzasadniał, że regulacja ta pozostaje w zgodzie z treścią art. 194 ust. 1 Konstytucji ustanawiającym 9 letnie kadencje sędziów Trybunału Konstytucyjnego, powołując się m.in. na analogiczny zapis w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Innym z rozwiązań, które przewiduje projekt autorstwa posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego jest projektowany art. 43^1 ust. 1, który powoduje przejście w stan spoczynku sędziów Trybunału wybranych w dniu 8 października 2015 r. oraz sędziów Trybunału wybranych przez Sejm w dniu 2 grudnia 2015 r.

Rozwiązanie to jest wprost niezgodne z zasadą nieusuwalności sędziów Trybunału wyrażoną w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

Równie negatywnie odnieść się należy do treści projektowanego art. 95 ust. 2, który przyznaje Sejmowi kompetencje do wnioskowania, w niektórych kategoriach spraw, o ponowne rozpoznanie sprawy przez Trybunał. W takich wypadkach, warunkiem ponownego rozpoznania sprawy przez Trybunał jest wyjście na jaw nowych okoliczności.

Przepis ten, poprzez dodanie Sejmowi nowej kompetencji i przekreślenie zasady ostateczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego stanowi w istocie próbę zmiany

Konstytucji RP za pomocą ustawy zwykłej. Z tych względów musi być uznany za niedopuszczalny.

Pozytywnie należy się natomiast odnieść do proponowanego w art. 1 pkt 2 omawianej ustawy, przyznania Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do zarządzania publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego zamiast, jak to ma miejsce, w obowiązującym stanie prawnym, pozostawienia tej kompetencji w rękach Prezes Rady Ministrów. Rozwiązanie to stanowi dobry sposób na uniezależnienia Trybunału Konstytucyjnego od wpływów władzy wykonawczej i skutecznie eliminuje jedno z narzędzi politycznego nacisku na Trybunał Konstytucyjny.

Podobnie, jak w przypadku projektu ustawy sporządzonej przez posłów partii Prawo i Sprawiedliwość, za zbyt krótki należy uznać okres vacatio legis wynoszący jedynie 7 dni.

V. Podsumowanie

Spośród trzech przedłożonych projektów jedynie projekt obywatelski daje nadzieję na wprowadzenie zmian skutecznie ograniczających wpływy władzy wykonawczej i ustawodawczej na pozycje ustrojową Trybunału Konstytucyjnego. Szans takich nie dają niestety projekty przedłożone przez kluby PSL i PiS. Ten pierwszy projekt w istocie stanowi próbę modyfikacji przepisów Konstytucji ustawą zwykłą. Drugi, wbrew publicznym deklaracjom jego twórców, nie tylko nie stanowi wykonania zaleceń Komisji Weneckiej, lecz wręcz jest kolejnym narzędziem służącym do podporządkowania Trybunału Konstytucyjnego woli bieżącej większości parlamentarnej.

Z wyrazami szacunku,

Danuta Przywara
Prezes zarządu
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

dr Piotr Kładoczny
Sekretarz zarządu
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSIŃSKA Warszawa ul. Zgoda 11 00-018