



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 16 grudnia 2015 r.

BSA III – 021 – 506/15

OPINIA

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

(druk sejmowy nr 122)

Realizując ustawowy obowiązek opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym; t.j. Dz. U. z 2013, poz. 499 ze zm., cyt. dalej jako u. SN) zgłaszam następujące uwagi o charakterze legislacyjnym do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym:

Przed przystąpieniem do rozważań szczegółowych należy podkreślić, że w ramach podstawowej dla polskiego porządku prawnego zasady trójpodziału władz Trybunał Konstytucyjny jest zaliczony do pionu władzy sądowniczej. Jego funkcje obejmują kontrolę hierarchicznej zgodności norm prawnych, a także niektóre inne sprawy o wyjątkowo doniosłym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, jak – *de lege lata* – m.in.: rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji) oraz kontrola zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 189 pkt 4 Konstytucji). Oczywiste i niezaprzeczalne są związki pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a władzą ustawodawczą. Niezbędne jest zachowanie równowagi między poszczególnymi władzami, gwarantujące, że organy stanowiące prawo nie naruszają –

w swojej daleko idącej swobodzie – zasad i wartości Konstytucyjnych, chroniących wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, a to z tego powodu, że ustrojowa pozycja Trybunału jest jedną z niewielu gwarancji zapobiegających w państwie dyktatowi większości. Z tego też powodu trudno wyobrazić sobie, że państwo, w którym funkcja orzekania o hierarchicznej zgodności prawa nie będzie realizowana, będzie zdolne wypełniać standardy nowoczesnego demokratyzmu.

Spełnianie przez Trybunał tego zadania (orzekania o zgodności prawa z Konstytucją) wymaga jego niezależności, gwarantowanej w ustawie zasadniczej wprost w art. 173. Lektura ocenianego projektu wskazuje jednak na to, że ingeruje on w tę niezależność w tym sensie, iż zmierza do utrudnienia czy wręcz uniemożliwienia Trybunałowi wykonywania jego funkcji.

Stan niezgodności obowiązującej ustawy o TK z Konstytucją w zakresie statusu sędziego zostanie niestety przez projekt pogłębiony. Uchyla się bowiem ustawowo określoną procedurę wyłaniania jego sędziów (derogowanie art. 19 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w art. 4 projektu). Próba przeniesienia zasad wyłaniania sędziów Trybunału do regulaminu Sejmu stanowi zdeprecjonowanie jawnej i demokratycznej procedury określonej w ustawie.

Regulamin Sejmu jest aktem wewnętrznym, regulującym jedynie tryb pracy parlamentu. Nie może on stanowić źródła norm ustrojowych działających na zewnątrz Sejmu jako jednego z organów władzy publicznej i adresowanych do osób trzecich ubiegających się o tak istotne stanowisko w służbie publicznej. Obsada stanowisk sędziowskich stanowi nie kwestionowaną decyzję polityczną, ale ograniczoną wartościami konstytucyjnymi. Projekt zmierza natomiast do zapewnienia niczym nie skrepowanej swobody decyzyjnej parlamentowi, co pozostaje w sprzeczności z Konstytucją. Sędzia nie jest i nie może być osobą zaangażowaną politycznie i od polityki zależną; tę funkcję powinno znamionować całkowite oddanie wartościom takim, jak sprawiedliwość, wolność i prawa jednostki, dobro wspólne i humanizm.

Projekt zakłada przede wszystkim, że w większości spraw Trybunał ma procedować w pełnym składzie, przy czym rozumie się przez to skład 13 sędziów (art. 44 ust. 1 pkt 1 i art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu proponowanym w art. 1 pkt 4 projektu). Orzeczenia mają przy tym zapadać większością 2/3 głosów (art. 99 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu proponowanym przez art. 1 pkt 7 projektu). Z projektem

w tym zakresie niepodobna się zgodzić. Oznacza on potencjalne, ogromne opóźnienia, a faktycznie paraliż funkcjonowania TK. Przy zachowaniu konstytucyjnej liczby 15 sędziów i samego istnienia tego ciała Trybunał nie będzie bowiem w stanie rozpoznać wszystkich wpływających do niego spraw w rozsądnym terminie. Trudno to rozpatrywać w innych kategoriach, niż rażące naruszenie praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do sądu, które faktycznie przestaną być chronione instytucją skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Trybunał nie będzie również zdolny współdziałać z sądami, wyposażonymi w kompetencję kierowania pytań prawnych w trybie art. 193 Konstytucji; pytania takie albo nie będą kierowane w ogóle, albo będą oczekiwały na rozpoznanie z oczywistym skutkiem w postaci braku rozpoznania sprawy według standardu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dotyczy to – w myśl art. 2 projektu – także około 150 spraw zawisłych przed TK.

Projektodawcy nie uwzględniają ewidentnego braku aksjologicznego uzasadnienia dla orzekania w pełnym składzie, szczególnie w sprawach mniejszej wagi, np. zgodności rozporządzeń z ustawami. Przede wszystkim jednak wymóg ferowania rozstrzygnięć większością 2/3 głosów jest ewidentnie niezgodny z art. 190 ust. 5 Konstytucji. Ilekroć bowiem ustawa posługuje się „większość” bez dodatkowego określenia, rozumie się przez to zwykłą większość głosów. Art. 190 ust. 5 Konstytucji wymaga, by większość sędziów w składzie orzekającym opowiedziała się za rozstrzygnięciem. Ustawa nie może określić tej większości w taki sposób, że pozbawi to Trybunał możliwości efektywnego orzekania.

Kwestią dyskusyjną jest skreślenie art. 28 ust. 2 u. TK, który przewiduje możliwość pociągnięcia sędziego TK do odpowiedzialności dyscyplinarnej za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału. Takie rozwiązanie – niezależnie od jego oceny – jest przejawem braku konsekwencji systemowej. Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej za delikty powstałe przed objęciem stanowiska przewidziano bowiem w: art. 52 § 2 u. SN, art. 107 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm., cyt. dalej jako u.s.p.), art. 38 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1198, cyt. dalej jako u.s.w.). Brakuje zatem uzasadnienia dla przyjęcia tak istotnego zróżnicowania statusu sędziów. W szczególności nie przekonuje argument, iż to „Sejm ocenia postawę i zachowanie kandydata przed wyborami i podejmuje

akceptację poprzez akt wyboru”. Nie sposób bowiem wykluczyć, że okoliczności wskazujące na popełnienie deliktu przed objęciem urzędu nie będą znane w momencie dokonywania wyboru przez Sejm i ujawnią się dopiero w czasie sprawowania tego urzędu. Wymóg nieskazitelności charakteru jest tak samo aktualny i ważki w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych lub wojskowych, jak i sędziów Trybunału. Stąd też odpowiedzialność dyscyplinarna powinna obejmować ocenę zachowania sędziego także przed objęciem stanowiska.

Nie znajduje również uzasadnienia skreślenie art. 16 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stanowiącego, iż sędzia Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko Konstytucji. Atrybut niezawisłości sędziego wymaga normatywnego wyeksponowania nawet wówczas, gdy stanowi powtórzenie przepisu konstytucyjnego (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP; art. 195 ust. 1 Konstytucji RP). Zasadę niezawisłości sędziego wyrażono w ustawach ustrojowych (zob. art. 169 § 1 u.s.p., art. 20 u.s.w., art. 4 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – prawo o ustroju sądów administracyjnych t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647). Powinna ona zostać zachowana także w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym.

Zupełnym niezrozumieniem idei sądownictwa konstytucyjnego jest wynikająca z treści uzasadnienia teza, jakoby zmiany proponowane w ustawie służyły „dopasowaniu rozwiązań prawnych do zamierzeń programowych większości parlamentarnej”. Jest to założenie wypaczające sens funkcji ustrojowych Trybunału Konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa.

Prof. dr hab. Małgorzata GERSDORF