

Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa
z dnia 22 czerwca 2016 r.
o przedstawieniu wniosków związanych z pracami legislacyjnymi
dotyczącymi projektów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Krajowa Rada Sądownictwa jest jedynym organem władzy publicznej stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art.186 Konstytucji RP). Konstytucja wyposażyła Radę w kompetencję wypowiedania się w imieniu władzy sądowniczej we wszystkich sprawach dotyczących szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z Konstytucją władzę sądowniczą w Polsce stanowią sądy i trybunały (rozdział VIII Konstytucji). Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z Konstytucją, pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego ma dla władzy sądowniczej kluczowe znaczenie.

Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniając znaczenie Trybunału Konstytucyjnego przedstawia stanowisko dotyczące ukształtowania jego modelu, właściwego współczesnemu europejskiemu państwu prawa. Legitymację do wystąpienia z taką inicjatywą stanowi także troska Krajowej Rady Sądownictwa o zapewnienie stabilnej, silnej ustrojowo pozycji Trybunału Konstytucyjnego, służącej ochronie praw obywateli i stanowiącej jeden z filarów bezpiecznego państwa.

Po przeanalizowaniu europejskich systemów prawnych, wynikających z rozwiązań ustrojowych zawartych w konstytucjach różnych państw, a także rozwiązań szczegółowych w aktach prawnych niższego rzędu, Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia następujące propozycje założeń, które powinny stanowić podstawę ukształtowania Trybunału Konstytucyjnego.

1. Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, mającym kompetencje do ostatecznego i wiążącego wszystkie podmioty rozstrzygnięcia o zgodności prawa z Konstytucją. Funkcją podstawową Trybunału jest kontrola aktów normatywnych pod kątem ich zgodności z ustawą zasadniczą i umowami międzynarodowymi (art. 79 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193 Konstytucji). Zasadniczo podobną rolę ustrojową odgrywają sądy konstytucyjne w innych krajach europejskich. Podstawową ich

funkcją jest także rozstrzygnięcie o zgodności norm obowiązującego prawa z Konstytucją. Zagadnieniem o charakterze nadrzędnym jest zatem stworzenie warunków funkcjonowania Trybunału odpowiednich do rangi zadań. Temu celowi powinny być podporządkowane wszelkie działania władzy ustawodawczej.

Pozycja ustrojowa Trybunału, w świetle zadań określonych w Konstytucji, stanowi fundament państwa prawnego, a niezakłócone jego funkcjonowanie służy ochronie wolności i praw obywatelskich, w związku z tym ustroj Trybunału i zasady postępowania przed Trybunałem, powinny umożliwiać sprawne i rzetelne wykonywanie zadań nałożonych w Konstytucji.

2. Krąg podmiotów wyposażonych w inicjatywę występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, jest określony w Konstytucji (art. 191 ust.1 pkt 1 – 6). Istotne jest zagwarantowanie uprawnionym podmiotom, aby miały pełną możliwość korzystania z inicjatywy przyznanej im w Konstytucji.

Stosownej uwagi wymaga wprowadzenie regulacji zapewniającej rozpoznanie sprawy wywołanej wnioskiem grupy posłów lub senatorów w sytuacji zakończenia kadencji Sejmu i Senatu. Zasada dyskontynuacji nie powinna mieć niweczącego wpływu na wszczęte z inicjatywy tych podmiotów postępowanie przed Trybunałem. W takich okolicznościach analogiczne zastosowanie powinny mieć regulacje dotyczące organów państwa, co do których zmiana personalna stanowiąca ich obsadę, nie ma wpływu na dalszy bieg sprawy.

3. Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą (art. 194 ust. 1). Mając na uwadze ten zapis Konstytucji należy wskazać, że kandydat na sędziego Trybunału Konstytucyjnego powinien posiadać odpowiednio wysokie do rangi tego urzędu kwalifikacje. Procedura dokonywanego przez Sejm wyboru powinna być przejrzysta, rozłożona w czasie, dając możliwość spokojnej refleksji i rzetelnej oceny kompetencji kandydatów, powinna ponadto przewidywać co najmniej opiniodawczy udział takich organów jak Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowa Rada Sądownictwa, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych (alternatywnie: prawo zgłaszania kandydatów, spośród których wyboru dokonywałby Sejm, powinno przysługiwać: Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych). Propozycje kandydatur powinny być (wraz ze stosowną rekomendacją) przedstawiane przez określony krąg podmiotów. Dokonywany przez Sejm wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego (przedstawianie

rekomendacji przez grupę posłów), powinien następować w odniesieniu do tych osób, które zostały wcześniej zgłoszone (rekomendowane) przez uprawnione do tego podmioty, nie powinien mieć charakteru dowolnego. Taka procedura gwarantowałaby uprzednią weryfikację kwalifikacji zawodowych kandydatów i wykluczyłaby sytuację, w której samo formalne spełnienie wymagań stanowić może podstawę wyboru.

4. Procedura postępowania przed Trybunałem powinna być przejrzysta i tak uregulowana, aby możliwe było reagowanie (przez Prezesa Trybunału) na konkretne sytuacje wywołujące konieczność rozpoznania określonej sprawy poza kolejnością wpływu. To na Prezesie Trybunału spoczywa odpowiedzialność za organizację pracy Trybunału i sprawność postępowania. Prezes Trybunału, odpowiedzialny za prawidłowe funkcjonowanie Trybunału, powinien mieć zapewnioną swobodę w ustalaniu kolejności wyznaczania spraw do rozpoznania z uwagi na charakter, rangę, ciężar gatunkowy spraw, wymagających rozpoznania poza zwykłą kolejnością zależną jedynie od daty wpływu do Trybunału. Prezes Trybunału powinien ponadto decydować o składzie Trybunału w konkretnej sprawie, w tym o wyznaczeniu Przewodniczącego, mając na względzie także profil specjalizacji poszczególnych członków Trybunału w kontekście koniecznych do rozważenia zagadnień w rozpoznawanych sprawach.

5. Z Konstytucji wynika, że publikacja orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest obligatoryjna. W świetle art. 190 ust. 2 orzeczenia Trybunału w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Obowiązek publikacji orzeczeń Trybunału wynika również z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016r. poz. 296), a stosownie do art. 2 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, zaś zgodnie z art. 3 publikacji należy dokonać niezwłocznie. Wydawanie Dziennika Ustaw jest wyłączną kompetencją Prezesa Rady Ministrów (art. 21 ustawy). Ogłaszanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem konstytucyjnym i podlega wykonaniu niezwłocznie przez organ do tego zobowiązany, którym w obecnym stanie prawnym jest Prezes Rady Ministrów. Konstytucja nie przewiduje w tym zakresie żadnego wyjątku, a Prezes Rady Ministrów nie może oceniać prawidłowości podlegających publikacji w dziennikach urzędowych aktów prawnych, w tym także orzeczeń Trybunału.

Bezpośrednio z Konstytucji wynika, że organ władzy wykonawczej nie może dokonywać oceny orzeczenia Trybunału pod kątem jego zgodności z prawem i od tej oceny uzależniać jego publikacji. Nie może zatem kwalifikować orzeczenia inaczej niż uczynił to sam Trybunał.

Zarządzenie Prezesa Trybunału o publikacji wyroku powinno być niezwłocznie wykonane. Funkcje organów rządowych w tym zakresie ograniczają się wyłącznie do czynności o charakterze technicznym.

6. Z brzmienia Konstytucji wynika, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów (art. 190 ust. 5 Konstytucji). Zgodnie z wolą ustrojodawcy, jest to zwykła większość. Propozycje, aby w głosowaniu nad orzeczeniem obowiązywała większość kwalifikowana (2/3 składu), należy uznać za niezgodne z Konstytucją, a także dysfunkcyjne i wprowadzające niespójność obowiązującego systemu prawnego. Ustrojodawca wprowadził wymaganie kwalifikowanej większości głosów, czemu dał wyraz wprost w przepisach Konstytucji (m.in. art. 90 ust. 2, art. 98 ust. 3, art. 113, art. 121 ust. 3, art. 122 ust. 5 oraz art. 125 ust. 2 Konstytucji). Z porównania treści art. 190 ust. 5 Konstytucji z art. 324 § 2 zd. 3 k.p.c., art. 111 § 1 k.p.k. oraz art. 137 § 2 p.p.s.a wynika, że w każdym z tych przepisów jest mowa o tym, że orzeczenia sądu zapadają większością głosów. Wyroki sądów powszechnych w sprawach cywilnych i karnych zapadają zwykłą większością głosów. Zasada ta obowiązuje także w sądach administracyjnych oraz w Sądzie Najwyższym.

7. Postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego Trybunału Konstytucyjnego powinno pozostawać postępowaniem wyłącznie wewnętrznym (wewnątrz Trybunału). Podkreślenia wymaga, że nie ma żadnych uzasadnionych podstaw do przyznania organom władzy wykonawczej prawa do inicjowania postępowania dyscyplinarnego, jak również uczestniczenia w nim. Takich uprawnień nie przewiduje także prawo innych krajów europejskich.

Wyboru składu orzekającego wraz z wyznaczeniem Przewodniczącego, tak w pierwszej, jak i w drugiej instancji, powinno dokonywać Zgromadzenie Sędziów. Postępowanie powinno być prowadzone przy odpowiednim zastosowaniu procedury karnej, z zachowaniem uprawnień obwinionego do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Z uwagi na wyjątkowy charakter postępowania dyscyplinarnego, w pierwszej instancji skład powinien liczyć minimum pięciu sędziów Trybunału, natomiast w drugiej instancji Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie, z wyłączeniem sędziego, którego prowadzone postępowanie dotyczy, oraz sędziego przygotowującego sprawę dyscyplinarną.

8. Uregulowania dotyczące statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie czynnym, jak również po zakończeniu kadencji – w stanie spoczynku, są optymalne. Obecne rozwiązania ustawy z 25 czerwca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 293) co do statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego nie budzą zastrzeżeń. Kolejne projekty ustaw,

zgłaszanych przez różne gremia, co do podstawowych zasad nie ingerowały w obowiązujące w tym zakresie regulacje.