

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 13 grudnia 2016 r.
w przedmiocie poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające
ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym
i ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druk nr 1059)

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z treścią poselskiego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druki nr 1059 oraz 1115) podtrzymuje uwagi zgłoszone w stanowisku z 15 listopada 2016 r. w przedmiocie ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz w opinii z 15 listopada 2016 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rada zauważa, że zgłoszone wówczas zasadnicze zastrzeżenia, zwłaszcza odnoszące się do niekonstytucyjności proponowanych rozwiązań, nie zostały uwzględnione w całości w dotychczasowych pracach legislacyjnych, czego dowodzi treść ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w art. 10 projektu przyznano obecnym sędziom Trybunału Konstytucyjnego prawo do przejścia w stan spoczynku w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego – w związku z „wprowadzeniem w trakcie trwania jego kadencji nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału” (np. dotyczących jawności oświadczeń majątkowych). Rada ma świadomość, że wprowadzane zmiany statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego mają charakter istotny, jednak projektowany przepis może doprowadzić do naruszenia zasady dziewięcioletniej i indywidualnej kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, która od 1997 r. gwarantuje pluralizm w składzie Trybunału. Ponadto należy przypomnieć, że ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo

o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w podobny sposób zmieniono status prawny sędziów Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, powszechnych i wojskowych, co jednak nie doprowadziło do przyznania tym sędziom analogicznego prawa do przejścia w stan spoczynku.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że przepisy art. 16-22 projektu pozostają w sprzeczności z art. 173, art. 190 ust. 2, art. 194 Konstytucji RP.

Analizowany projekt ustawy w art. 16 i 22 zakłada przeprowadzenie procedury wyboru kandydatów na stanowisko prezesa Trybunału Konstytucyjnego w inny sposób niż przewidziany w przyjętej przed czterema miesiącami ustawie z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) oraz inaczej niż przewidziano w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W art. 16 projektu wskazano przesłanki „nadzwyczajnego” trybu wyboru kandydatów, szczegółowo uregulowanego w art. 21 projektu. Przyjęto m.in., że tryb z art. 21 projektu znajdzie zastosowanie w sytuacji, w której posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK „zostało zwołane przez Prezesa Trybunału niezgodnie z wymogami ustawy” lub w sytuacji, w której Zgromadzenie Ogólne „dokonało wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału z naruszeniem przepisów ustawy”. Krajowa Rada Sądownictwa przypomina, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, w którym organy władzy państwowej działają na podstawie i w granicach prawa. Podstawą organizacji systemu władzy w Polsce jest trójpodział władzy, w ramach którego tylko organ władzy sądowniczej może w sposób wiążący i prawnie skuteczny ustalać fakt naruszenia normy prawnej. W polskim systemie prawnym, nie ma podstaw do stwierdzenia przez Sejm, grupę posłów lub – jak twierdzi autor projektu uzasadnienia – przez osoby informujące „opinię publiczną o działaniach Trybunału Konstytucyjnego, które nie są zgodne z obowiązującą ustawą o TK” naruszenia prawa. Poglądy tych podmiotów nie są rzecz jasna pozbawione znaczenia, jednak – w omawianym zakresie – nie można im przyznać skutków prawnych.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że zgodnie z art. 17 projektu, Prezydent Rzeczypospolitej ma uzyskać dotychczas nieznaną polskiemu systemowi prawnemu kompetencję do „powierzenia pełnienia obowiązków Prezesa Trybunału”. Rozwiązanie to pozostaje w sprzeczności z art. 173 i art. 194 ust. 2 Konstytucji, a dostrzeżenie tej niezgodności nie wymaga zastosowania zaawansowanych technik wykładni. Konstytucja w sposób jasny określa bowiem kompetencje poszczególnych organów w zakresie

powoływania kierownictwa Trybunału, ustanawiając tryb powołania Prezesa i Wiceprezesa TK przez Prezydenta RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK. Przyznanie Prezydentowi omawianej kompetencji, której realizacja z mocy art. 144 ust. 2 Konstytucji wymaga dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, stanowiłoby nieuprawnioną ingerencję organów władzy wykonawczej w niezależność władzy sądowniczej. Wątpliwości w tym zakresie nie rozwiewa pogląd zawarty w uzasadnieniu projektu ustawy, jakoby osoba, której powierzono pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału nie stawała się Prezesem Trybunału. Skoro bowiem osoba ta ma wykonywać kompetencje odpowiadające kompetencjom Prezesa Trybunału, to do obsady tego stanowiska należałoby stosować wszelkie wymogi związane z obsadą stanowiska Prezesa Trybunału. Nadanie takiemu podmiotowi innej nazwy nie zmienia bowiem jego pozycji prawnej. Należy w tym miejscu podkreślić również, że z chwilą upływu dziewięcioletniej kadencji sędziego zajmującego obecnie stanowisko Prezesa TK nie powstanie sytuacja, która nie byłaby przewidziana w Konstytucji RP ani we wskazanych wyżej ustawach regulujących organizację Trybunału Konstytucyjnego. Trzeba raz jeszcze zwrócić uwagę, że na podstawie art. 194 ust. 2 Konstytucji RP, postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 1131-43-2010 z dnia 30 listopada 2010 r. na stanowisko wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego został powołany sędzia TK Stanisław Biernat, którego kadencja upływa dopiero 26 czerwca 2017 r. Nie ma zatem potrzeby, aby w opiniowanym projekcie tworzono naruszające Konstytucję rozwiązanie, polegające na „powierzeniu pełnienia obowiązków Prezesa Trybunału”, skoro Konstytucja przewiduje stanowisko „wiceprezesa Trybunału”. Już bowiem sam rezultat wykładni językowej tego pojęcia dowodzi, że „wiceprezes” jako „zastępca prezesa” jest konstytucyjnie uprawniony i zobowiązany do zastępowania prezesa, gdy ten nie może sprawować swoich obowiązków, a zatem również w okresie, w którym urząd prezesa pozostaje nieobsadzony. Rada jest zdania, że „powierzenie pełnienia obowiązków Prezesa Trybunału” sędziemu TK w sposób zaproponowany przez projektodawcę może doprowadzić do podważenia skuteczności czynności dokonywanych przez tę osobę.

Rada jeszcze raz podkreśla, że odnośnie do trybu wyboru kandydatów na stanowisko prezesa Trybunału, uregulowanego w art. 20-21 projektu, aktualność zachowują uwagi zgłoszone przez Radę w stanowisku z dnia 15 listopada 2016 r.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa ponadto, że w art. 19 projektu przyznano pełniącemu obowiązki Prezesa Trybunału kompetencję do zarządzenia ogłoszenia

w odpowiednich dziennikach urzędowych wyroków TK wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rada zwraca uwagę, że wyroki te są przekazywane przez Prezesa TK do Rządowego Centrum Legislacji (urzędu obsługującego Prezesa Rady Ministrów w zakresie wydawania dzienników urzędowych) i obecnie oczekują na ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym. Ponadto projekt w wersji zawartej w druku nr 1115 określa, że ogłoszeniu nie podlegają orzeczenia dotyczące aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Rozwiązanie takie pozostaje w sprzeczności z art. 190 ust. 2 Konstytucji, który nakazuje ogłoszenie wszystkich orzeczeń Trybunału wydawanych w trybie kontroli hierarchicznej zgodności norm. Zaniechanie ogłoszenia takich orzeczeń pozbawi obywateli prawa do wznowienia postępowania sądowego lub administracyjnego w sprawach rozstrzyganych na podstawie przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Krajowa Rada Sądownictwa ocenia, że brak jest powodów do unormowania w odrębny sposób spraw dotyczących osób zatrudnionych w Biurze Trybunału Konstytucyjnego. Obecnie obowiązujące przepisy w sposób wystarczający regulują bowiem kwestię trwałości stosunku pracy w przypadku likwidacji lub przekształcenia pracodawcy. Nie jest zatem potrzebne wprowadzenie do systemu prawnego szczególnych przepisów dotyczących pracowników Biura Trybunału Konstytucyjnego. Projektowane przepisy zakładają, że pracownicy Biura Trybunału Konstytucyjnego będą podlegać swoistej weryfikacji przeprowadzanej przez nowe kierownictwo Biura, jednak projektodawca milczy na temat kryteriów tej weryfikacji.

Należy również negatywnie ocenić odwoływanie się w uzasadnieniu projektu ustawy do instytucji stanu wyjątkowego i kompetencji przyznanych organom władzy wykonawczej w tym przypadku. Krajowa Rada Sądownictwa stanowczo podkreśla, że stany nadzwyczajne, uregulowane w przepisach rozdziału XI Konstytucji RP, są instytucjami o ściśle określonej treści normatywnej. Pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji nie wprowadzono stanu wyjątkowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wszelkie regulacje związane ze stanami nadzwyczajnymi mają charakter wyjątkowy i wykorzystywanie ich jako argumentu dla uzasadnienia przepisów regulujących organizację Trybunału Konstytucyjnego budzi stanowczy sprzeciw. W demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe, by prawodawca określał relacje organów władzy ustawodawczej i wykonawczej z organem władzy sądowniczej na zasadach właściwych stanom nadzwyczajnym.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, opiniowany projekt narusza zasadę niezależności i odrębności Trybunału Konstytucyjnego od innych władz, a ponadto wpływa na konstytucyjny status Prezydenta RP, przyznając mu w odniesieniu do władzy sądowniczej kompetencję nieprzewidzianą w art. 194 ust. 2 Konstytucji RP.