

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z 5 maja 2015 r.

w przedmiocie prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
(druk sejmowy nr 1590 – sprawozdanie Podkomisji Nadzwyczajnej
z dnia 9 kwietnia 2015 r.)

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z prezydenckim projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w wersji po zmianach wprowadzonych w pracach sejmowych, ponawia uwagi zawarte w opinii z dnia 13 września 2013 r., dotyczące możliwości podejmowania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku innych zajęć w organach państwowych (art. 42 projektu w brzmieniu przyjętym przez Podkomisję Nadzwyczajną). Rada podtrzymuje także negatywne uwagi dotyczące składu orzekającego Trybunału w sprawach zgodności z Konstytucją ustaw i umów międzynarodowych - art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. b oraz ust. 2 i 3. O uznaniu sprawy za szczególnie zawiłą powinien orzekać Trybunał w składzie właściwym dla rozpoznania sprawy i przekazać ją do rozpoznania pełnemu składowi. Aktualne pozostają wątpliwości dotyczące orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie. Skład dziewięciu sędziów powoduje możliwość wydania orzeczenia większością głosów odpowiadającą składowi wskazanemu w art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy. Rada podtrzymuje także zastrzeżenia dotyczące zawieszania postępowania zainicjowanego przez grupę posłów lub senatorów w związku z zakończeniem kadencji parlamentu - szczególnie przy wprowadzeniu arbitralnego, choć racjonalnego, odstępstwa od przyjętego rozwiązania w art. 70 ust. 2 ustawy. Przyjęte rozwiązanie umożliwi Trybunałowi Konstytucyjnemu uchylanie się od rozstrzygania spraw wniesionych przez parlamentarzystów z przyczyn niemerytorycznych – zakończenie kadencji parlamentu, w tym przedterminowe.

Krajowa Rada Sądownictwa zdecydowanie negatywnie ocenia rezygnację z możliwości zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez wskazane w pierwotnym projekcie podmioty, w tym Krajową Radę Sądownictwa. Rada zwraca uwagę, że w Trybunale Konstytucyjnym, w całej jego historii, nie zasiadały osoby wywodzące się ze środowiska sędziów sądów powszechnych. Rada negatywnie ocenia także usunięcie z projektu pierwotnie pozytywnie ocenianych propozycji dotyczących zakazu kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez osoby sprawujące mandat posła lub senatora oraz posła do Parlamentu Europejskiego przez określony czas po wygaśnięciu mandatu. Eliminacja tego rozwiązania godzi w intencje projektodawcy, a co istotniejsze nie zapewnia apolityczności Trybunału Konstytucyjnego. Zdecydowanie negatywnie Rada ocenia również dokonane, w trakcie postępowania legislacyjnego, zmiany w art. 56 i wprowadzenie

Rady Ministrów jako obligatoryjnego uczestnika postępowania, co powoduje zwiększenie nierównowagi procesowej, w szczególności w sprawach ze skarg obywateli i generuje dodatkowe koszty, gdyż reprezentantem z reguły będzie Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa. W dodatku w określonych rodzajach spraw uczestnikiem będzie także minister właściwy dla spraw zagranicznych. Na tym tle zdziwienie wywołuje regulacja z art. 56 pkt 9 stanowiąca, że Prokurator Generalny będzie uczestnikiem tylko wówczas gdy zgłosi udział w postępowaniu. Prowadzi to do ograniczenia roli organu stojącego na straży praworządności którego zadaniem jest reprezentacja interesu państwa, a nie konkretnego organu. Zmiana w tym zakresie stanowi istotny regres w ustawowym kształtowaniu dbałości o interes wspólny w Państwie.

Krajowa Rada Sądownictwa, negatywnie ocenia nieuwzględnienie propozycji rozszerzenia zakazu kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego osób sprawujących mandat posła, senatora lub posła do Parlamentu Europejskiego, jeżeli w dniu wyboru nie upłynęły co najmniej 4 lata od wygaśnięcia mandatu. Obecnie projekt nie zawiera w tym zakresie żadnych ograniczeń (ustęp 3 w art. 18 w pierwotnym brzmieniu, ustanawiający zasadę czteroletniej karencji, został wykreślony) co stoi w sprzeczności z potrzebą zapewnienia apolityczności kandydatów.

Rada podnosi, że zakres kompetencji przyznany Trybunałowi Konstytucyjnemu w art. 1 może wykraczać poza zakres określony w Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa sygnalizuje poważne wątpliwości co do konstytucyjności rozdziału 10 projektu.

Aktualna treść art. 18 ust. 2 dotycząca osób posiadających stopień naukowy doktora, w ocenie Rady, powinna zostać wyeliminowana jako przesłanka umożliwiająca kandydowanie na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego – doktorem nauk prawnych może zostać osoba, która nie ukończyła wyższych studiów prawnych, a nadto doktorat stał się zakończeniem trzeciego stopnia studiów, co nie gwarantuje, jako odrębna przesłanka, spełnienia wymogu wyróżniania się wiedzą prawniczą.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że pierwotne brzmienie art. 21-23 projektowanej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dawało większą możliwość wyboru na stanowiska sędziów osób o najwyższych kwalifikacjach. W tym zakresie projekt odchodzi od pierwotnie przyjętych rozwiązań. Założeniem prezydenckiego projektu było sprecyzowanie kryteriów kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz określania transparentnej procedury wyłaniania grona osób, spośród których grupy posłów lub Prezydium Sejmu zgłaszać mogłyby kandydatów na to stanowisko. Projekt zakładał szerokie uspołecznienie procesu doboru kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, natomiast w toku prac sejmowych powrócono do modelu w którym całość kompetencji, w tym do zgłaszania osób na kandydatów na urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego skupiona jest po stronie władzy ustawodawczej.

Powyższy kierunek zmian projektu, w zakresie wykluczenia udziału Krajowej Rady Sądownictwa, stanowi o sprzeczności projektowanych regulacji z Rekomendacją nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotyczącą sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności (*vide* pkt 1, 44 i 47 Rekomendacji). W ocenie Rady najbardziej systemowe i zasadnicze założenia projektu zostały w toku prac sejmowych zniweczone w stopniu uzasadniającym wycofanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniesionego przez niego projektu.

Określenie wymogów do kandydowania przez odesłanie do kwalifikacji wymaganych od kandydata na sędziego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego było przejrzyste, a jeśli w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym zawarta ma być odrębna regulacja to na pewno zmiany wymaga art. 18 ust. 1 pkt 5 projektu. Posiadanie tytułu doktora nauk prawnych nie jest właściwą i wystarczającą samodzielną przesłanką kwalifikacji na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia także szczegółowe uwagi do poszczególnych przepisów:

Projektowany art. 33 uTK (pierwotny art. 38)

Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymuje stanowisko w kwestii liczebności składu orzekającego w sprawach dyscyplinarnych. Zdaniem Rady skład orzekający w tych sprawach powinien liczyć minimum pięciu sędziów Trybunału, zaś w drugiej instancji Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie, z wyłączeniem sędziego, którego dotyczy prowadzone postępowanie i ewentualnie sędziego sprawozdawcy przygotowującego sprawę dyscyplinarną.

Projektowany art. 38 ust. 1 uTK (pierwotny art. 43 ust. 1)

Przepis używa sformułowania „upadek sił”, które zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych powinno zostać zastąpione przyjętym w systemie prawnym określenie „utrata sił”.

Projektowany art. 42 ust. 2 uTK (pierwotny art. 45 ust. 2)

Wątpliwości Krajowej Rady Sądownictwa nadal budzi rozwiązanie polegające na możliwości mianowania, powołania lub wyboru sędziego Trybunału w stanie spoczynku na stanowisko w organach państwowych. Takie rozwiązanie może stwarzać zagrożenia dla poziomu gwarancji niezawisłości adekwatnego dla stanowisk sędziowskich. W przeciwieństwie do dopuszczalności działalności w organach organizacji międzynarodowych oraz ponadnarodowych możliwość objęcia stanowiska w organach krajowych nie pozostaje bez wpływu na ogólną ocenę ustrojowej pozycji sędziego Trybunału.

Projektowany art. 44 ust. 1 pkt 1 oraz ust 2 i 3 uTK (pierwotny art. 47 ust. 1 pkt

1 oraz ust. 2 i 3)

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na aktualny problem dotyczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności zaś w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją – skład pięciu sędziów Trybunału nie wydaje się adekwatny do rangi tego rodzaju spraw. Rozważenia wymaga także czy nadal proponowane określenie minimalnego kworum pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego na poziomie dziewięciu sędziów nie jest zbyt niskie.

Projektowany art. 45 uTK

Uzasadnione byłoby dodanie w tym przepisie regulacji w zakresie terminu rozpoznania sprawy przez Trybunał, gdyż obecnie niektóre sprawy, przez znaczny okres czasu, oczekują na rozpoznanie, a sprawy z późniejszego wpływu są rozpoznawane.

Projektowany art. 49 ust. 3 uTK

Projektowane brzmienie przepisu powinno zostać uzupełnione (zob. wyłuszczenie):

„3. W przypadku rozpoznawania sprawy na posiedzeniu niejawnym, cofnięcie wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej może nastąpić najpóźniej w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, **chyba** że ich rozpoznanie przez Trybunał nastąpi na posiedzeniu niejawnym.”

Projektowany art. 57 ust. 2 i art. 88 ust. 1 i 2 uTK

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że wprowadzenie zasady obowiązkowego stawiennictwa przedstawiciela sądu pytającego, zwłaszcza w proponowanej formule, jest nieuzasadnione z racji dominacji zasady pisemności postępowania przed Trybunałem (projektowany art. 54 uTK). Rada podkreśla ponadto, że zgodnie z art. 81 uTK rozpoznanie sprawy może być skierowane na posiedzenie niejawne, a decyzja ta należy do dyskrecjonalnej władzy składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym rygor umorzenia postępowania już z tego powodu jest nietrafny. Ponadto sąd zadający pytanie przedstawia Trybunałowi akta sprawy. Umorzenie postępowania może powodować ponowne zadanie pytania w tej samej sprawie, bądź też przez inny sąd oczekujący na rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał. W istocie przyjęte rozwiązanie może prowadzić do przewlekłości konkretnych postępowań sądowych, a Trybunał nie osiągnie skutku w postaci zmniejszenia liczby spraw – efekt może być wręcz przeciwny. Z tego powodu rozwiązanie aktualnego projektu powinno ulec zmianie przez wyeliminowanie możliwości umorzenia postępowania wobec niestawiennictwa przedstawiciela sądu.

Odrębnym zagadnieniem pozostaje skład sądu orzekającego w sprawie, w której zadano pytanie i brak przepisów regulujących reprezentację składu orzekającego. Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na nieprecyzyjność rozwiązania przyjętego w art. 57 ust. 2 uTK ze względu na zróżnicowane składy sądu. Przyjęcie, że przedstawicielem sądu

pytającego może być tylko sędzia składu orzekającego w sprawie, w której zostało przedstawione pytanie prawne przy jednoczesnym ustanowieniu rygoru umorzenia bądź odroczenia rozprawy będzie prowadzić do sytuacji w której sąd pytający nader często nie będzie mógł być reprezentowany. W przypadku trwałej niemożności wypełnienia tego obowiązku (zmiana składu orzekającego np. na skutek awansu sędziego, rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego) konieczne będzie umorzenie postępowania, co z racji mobilności kadrowej, dotyczącej w największym stopniu sędziów sądów rejonowych, znacznie obniży ilość rozpoznawanych przez Trybunał pytań prawnych przedstawianych przez sądy.

W tej sytuacji w ocenie Rady zaproponowane rozwiązanie przewidujące możliwość umorzenia postępowania z powodu niestawiennictwa przedstawiciela sądu zadającego pytanie pozostaje w niezgodności z podstawową funkcją Trybunału Konstytucyjnego jaką jest badanie legalności prawa. Takie rozwiązanie jest niezgodne z przywoływaną wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału zasadą proporcjonalności.

Projektowany art. 62 ust. 1 uTK

W ust. 1 pkt 1 tego przepisu zawarto słowo „uzasadnić”, które z ogólnego brzmienia tej jednostki redakcyjnej może budzić wątpliwości interpretacyjne odnośnie tego czy wystarczającym byłoby samo powołanie przepisu prawa lub statutu na wykazanie, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Z kolei ust. 1 pkt 2 nie dotyczy podmiotów wskazanych we wstępie do wyliczenia, dlatego cały art. 62 powinien zostać przeredagowany.

Projektowane art. 69-71 uTK (pierwotne art. 70-72)

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa przyjęte w projekcie zasady prowadzenia postępowania w sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów lub senatorów w sytuacji zakończenia kadencji Sejmu i Senatu budzą poważne wątpliwości co do mechanizmu podejmowania tego rodzaju decyzji procesowej. Przyjęcie szerokiego katalogu wyjątków od zasady braku wpływu zakończenia kadencji Sejmu i Senatu na byt sprawy w Trybunale, prowadzi do uzależnienia kwestii rozpoznania zagadnienia prawnego od woli politycznej nowo wybranych przedstawicieli władzy ustawodawczej, co nie będzie sprzyjać sprawnej realizacji powierzonych Trybunałowi Konstytucyjnemu zadań.

Projektowane art. 76-77 uTK

Zasady określone w art. 76 i 77 uTK powinny być jednolite dla wszystkich podmiotów wskazanych w art. 191 Konstytucji tj. jednolicie należy określić przyczyny odmowy nadania dalszego biegu sprawie. Wątpliwości wywołuje zwłaszcza treść art. 77 ust. 3 pkt 3 uTK posługującego się oceną przesłanką „odmowy rozpoznania sprawy”.

Projektowany art. 101 uTK

Treść art. 101 wydaje się wykraczać poza konstytucyjny zakres orzekania przez Trybunał Konstytucyjny i nawiązywać do rozwiązań wyeliminowanych w obecnie obowiązującej ustawie.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca się do Sejmu o wnikliwą analizę zgłoszonych uwag do ustrojowej ustawy regulującej pracę Trybunału Konstytucyjnego.