



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 12468/2015

Warszawa, dnia 23 grudnia 2015 roku

| | |
|---|--------------------|
| KANCELARIA PREZYDENTA RP Kancelaria Główna WPŁYNĘŁO | |
| Dnia | 2015 -12- 23 14 57 |
| Ilość zał. Symbol jednostki | |

Pan
Andrzej Duda
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Wielce Szanowny Panie Prezydencie,

W dniu wczorajszym Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawę rozpatruje aktualnie Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Moje wystąpienie kieruję do Pana Prezydenta przyjmując, że Izba Wyższa naszego parlamentu nie uchwali poprawek i ustawa w brzmieniu uchwalonym przez Sejm w dniu 22 grudnia br., trafi do podpisu Pana Prezydenta.

Zwracam się z prośbą do Pana Prezydenta, aby przed podpisaniem ustawy rozważył możliwość skorzystania z kompetencji określonej w art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.) poprzez wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności niektórych jej przepisów z Konstytucją, w ramach kontroli prewencyjnej.

Realizując ustawowy obowiązek, określony w art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2015r. poz. 507 ze zm.), polegający na opiniowaniu projektów aktów prawnych oraz przedstawianiu wniosków dotyczących unormowań prawnych, z inicjatywy Marszałka Sejmu Krajowa Rada Radców Prawnych przedstawiła już Wysokiej Izbie opinię o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 15 grudnia 2015 r. (druk sejmowy nr 122). Wnikliwa analiza przedłożonego projektu skłoniła Krajową Radę Radców Prawnych do zgłoszenia licznych zastrzeżeń, dotyczących zgodności z Konstytucją opiniowanego projektu, zarówno w

odniesieniu do zasady podziału władzy, określonej w art. 10 Konstytucji, jak również względem zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 ustawy zasadniczej. W trakcie prac legislacyjnych, uwagi zawarte w opinii ekspertów Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych nie spotkały się z uznaniem większości, pomimo precyzyjnego i dość syntetycznego ich ujęcia. Znakomita większość zgłoszonych w niej zastrzeżeń dotyczących niekonstytucyjności proponowanych rozwiązań prawnych zachowało swoją aktualność.

W toku prac sejmowej Komisji Ustawodawczej rozpatrującej ów projekt, po pierwszym czytaniu zgłoszone zostały też liczne autopoprawki i poprawki poselskie, daleko wykraczające poza zakres materii projektu wniesionego do łaski marszałkowskiej. Tempo prac legislacyjnych uniemożliwiło Krajowej Radzie Radców Prawnych wyrażenie kolejnej opinii, stąd też potrzeba skierowania niniejszego wystąpienia do Pana Prezydenta. W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych pogłębiają one wątpliwości co do zgodności projektu i uchwalonej na jego podstawie ustawy z Konstytucją. Najistotniejsze wątpliwości oraz merytoryczne zastrzeżenia w tej materii, pozostające w sferze zainteresowania Głowy Państwa jako strażnika Konstytucji pozwalam sobie skonkretyzować poniżej, licząc, iż staną się one pomocne w toku podejmowania przez Pana Prezydenta decyzji co do dalszych losów trybu ustawodawczego.

Zastrzeżenia wywołują między innymi rozwiązania, dotyczące przesłanek oraz procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, przyjęte w toku prac komisji. Dotyczy to zwłaszcza art. 8 ust. 4 w związku z art. 36 ustawy znowelizowanej, zgodnie z którym kompetencje w zakresie stwierdzania wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przekazane zostają do właściwości Sejmu, z inicjującym jedynie udziałem Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych, formuła ta jednoznacznie godzi w zasadę podziału władzy oraz wynikającą z niej niezależność władzy sądowniczej względem władzy ustawodawczej, a także w zasadę prawa do sądu, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dotyczy to zwłaszcza podjęcia przez Sejm stosownej uchwały na kanwie postępowania dyscyplinarnego. Odpowiedzialność dyscyplinarna z istoty ma charakter wewnętrzny, w związku z tym nie może być egzekwowana przez inny organ, należący do odrębnego segmentu władzy. Ponadto, rozstrzygnięcie kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej

przez organ o *stricte* politycznym charakterze jest w tym konkretnym wypadku sprzeczne z konstytucyjnym prawem do sądu.

W związku z kwestionowaną przez Krajową Radę Radców Prawnych procedurą, poważne wątpliwości natury konstytucyjnej budzi również art. 31a ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w brzmieniu nadanym przez przedmiotową nowelizację, zgodnie z którym „w szczególnie rażących przypadkach Zgromadzenie Ogólne występuje do Sejmu z wnioskiem o złożenie z urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego”. Tak określona przesłanka stanowi klasyczny zwrot niedookreślony, pozostawiając niedopuszczalny margines swobody interpretacyjnej w zakresie oceny czynu sędziego, na kanwie której można wszcząć procedurę pozbawienia go stanowiska. Stoi to w sprzeczności zarówno z zasadą określoności prawa, jak i zasadą nieusuwalności sędziów poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w ustawie. Tego rodzaju ogólnikowe sformułowania pozostają w kolizji z warunkiem jasności i pewności prawa, przez co mogą uniemożliwić właściwe jego przestrzeganie.

Jako wyraz naruszenia konstytucyjnej zasady równowagi władz oraz niezawisłości sędziowskiej ocenić należy brzmienie nadane art. 80 ust. 2 ustawy (dodanego art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej), który wprowadza zasadę wyznaczania rozpraw albo posiedzeń niejawnych, na których rozpoznawane są wnioski, według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Z punktu widzenia owych konstytucyjnych zasad niedopuszczalnym wydaje się narzucenie sądowi konstytucyjnemu przez legislatywę sposobu procedowania nad poszczególnymi sprawami rozpatrywanymi przez Trybunał w tak daleko idącym stopniu, w tym w kwestii kolejności wyznaczania rozpraw, w zupełnym oderwaniu od rangi przedmiotu zaskarżenia, który może dotyczyć kwestii fundamentalnych dla funkcjonowania państwa. Z tych chociażby względów mogą wystąpić przesłanki uzasadniające ich wcześniejsze rozpoznanie. Mając na uwadze dynamikę prowadzenia postępowania przed Trybunałem, będącą refleksem zarówno aktywności uczestników postępowania jak i jego składu orzekającego, wykluczonym jest ukształtowanie zasady sposobu wyznaczania rozpraw w sposób sztywny na poziomie regulacji ustawowej. Przyjęty w znowelizowanej ustawie model godzi w dyskrecjonalność procesową sądu konstytucyjnego.

Konstytucyjne prawo do sądu bez wątpienia narusza również przepis art. 87 ust. 2 ustawy w znowelizowanym brzmieniu. Mimo, iż – jak się *prima facie* wydaje – literalnie odnosi się li tylko do kwestii związanej z zawiadaniem o terminach rozpraw przed Trybunałem, w rzeczywistości jego stosowanie doprowadzi do niemożności wyznaczenia rozprawy przed upływem terminów w nim przewidzianych, a zatem trzech lub sześciu miesięcy w zależności od wielkości składu rozpatrującego sprawę. W konsekwencji doprowadzi to do pozbawienia efektywnego działania mechanizmu realnej ochrony konstytucyjnych praw i wolności w postępowaniach inicjowanych przed Trybunałem.

Wyrazem niekonsekwencji ustawodawcy jest z kolei przyznanie Prezesowi Trybunału, w art. 87 ust. 2a znowelizowanej ustawy, kompetencji do skracania przewidzianych w ust. 2 terminów, którym nadano charakter ustawowy. Wprowadzenie formuły modyfikacji terminów zastrzeżonych w ustawie przez jednoosobowy organ Trybunału, przy jednoczesnym przyjęciu dowolnego wyznacznika „o połowę”, w dość przypadkowo wybranej kategorii spraw (określonych w pkt 1-3, a zwłaszcza pkt 2) uznać należy, za wadliwą formułę legislacyjną.

Zastrzeżenia pod kątem zgodności z Konstytucją wiążą się również z art. 4 ustawy nowelizującej. Stanowi on o wejściu w życie nowej regulacji z dniem ogłoszenia ustawy. Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* jest jednym z immanentnych komponentów zasady poprawnej legislacji, a co za tym idzie zasady demokratycznego państwa prawnego. Wielokrotnie kwestię tę podnosił również Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie, wskazując na konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie odpowiednio długim okresem czasu, w szczególności biorąc pod uwagę przedmiot i treść unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym również i to, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (np. wyrok z 20 grudnia 1999r., sygn. K 4/99). Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* uzależniona jest między innymi od możliwości adaptacyjnych adresata do nowej regulacji, ściśle łączy się również z właściwym dla państwa demokratycznego imperatywem przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwania obywateli nowymi regulacjami prawnymi (tak odpowiednio w wyrokach: z 16 czerwca 1998r., sygn. P 4/98 oraz z 16 września 2003r., sygn. K 55/02). Rozmiar i ciężar gatunkowy zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, wprowadzonych ustawą nowelizującą w pełni uzasadnia zastosowanie co najmniej 14-dniowego okresu *vacatio legis*.

Podkreślenia wymaga również, w kontekście oczekiwanej przez samorząd radców prawnych decyzji Pana Prezydenta, iż ewentualne badanie przez Trybunał nowelizacji ustawy powinno nastąpić z bezpośrednim zastosowaniem art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej, a z pominięciem przepisów znowelizowanej ustawy, która stałaby się przedmiotem wniosku i zaskarżenia. Procedowanie przed Trybunałem z zastosowaniem przyjętych w ustawie nowelizującej rozwiązań, zwłaszcza proceduralnych, które zostałyby zakwestionowane, doprowadzi do kuriozalnej sytuacji, w której badana pod kątem zgodności z Konstytucją ustawa wyznaczałaby jednocześnie podstawy prawne funkcjonowania Trybunału, a wydane w tych okolicznościach orzeczenie można będzie dezawuować powołując się na jej niekonstytucyjne postanowienia.

Oprócz wątpliwości natury merytorycznej poważne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji budzi również sposób procedowania nad projektem, a zwłaszcza jego tempo – zarówno na forum komisji, jak i podczas prac plenarnych Sejmu oraz zakres wprowadzonych doń poprawek wykraczających poza zakres pierwotnego przedłożenia. Rodzi to z kolei poważne wątpliwości co do formalnej zgodności z Konstytucją przyjętej przez legislatywę ustawy.

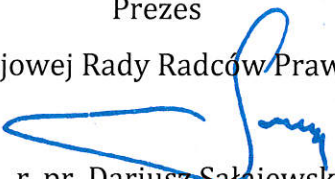
Pośpiech związany z jej uchwaleniem budzi zdumienie tym bardziej, że **ze zrozumieniem i nadzieją na rozwiązanie sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego środowisko radców prawnych przyjęło inicjatywę Pana Prezydenta, wyrażoną w wystąpieniu z dnia 3 grudnia 2015r. w sprawie powołania – w ramach Narodowej Rady Rozwoju – zespołu, którego zadaniem miałyby być wypracowanie zasad wyboru sędziów oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Deklaracja Pana Prezydenta w tej kwestii stwarzała bowiem realną perspektywę rzetelnego, przemyślanego opracowania projektu ustawy z udziałem ekspertów i z należną tak poważnej sprawie refleksją prawodawczą. Inicjatywę ustawodawczą przez grupę posłów w przedmiotowej sprawie odbieramy w tej sytuacji jako niezrozumiałe dyskredytowanie roli Pana Prezydenta, zarówno jako strażnika Konstytucji, jak i moderatora sceny politycznej oraz arbitra rozstrzygającego spory ustrojowe.**

Mając na względzie przepisy Konstytucji, z których jednoznacznie wynika, że tylko Pan Prezydent – poprzez złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnej kontroli ustawy – władny jest zapobiec wejściu do porządku prawnego Rzeczypospolitej ustawy budzącej tak fundamentalne wątpliwości co do jej zgodności z

Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, proszę o rozważenie możliwości skorzystania przez Pana Prezydenta z tej kompetencji w stosunku do ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nadzieję na uwzględnienie mojej prośby opieram również na tym, że jako specjalista w zakresie nauk prawnych, Pan Prezydent podzieli powyższą argumentację merytoryczną w tej sprawie.

Do mojego wystąpienia dołączam wspomnianą wcześniej ekspertyzę sporządzoną w ramach Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych złożoną w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 grudnia br.

Z wyrazami najwyższego szacunku

Prezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

r. pr. Dariusz Sałajewski