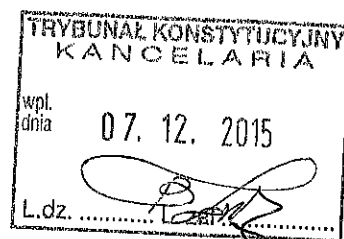




KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

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. 12003/2015

Warszawa, 7 grudnia 2015 roku

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

sygn. akt K 35/15

**Opinia
Krajowej Rady Radców Prawnych
występującej jako *amicus curiae***

Krajowa Rada Radców Prawnych (dalej „KRRP”) występując jako *amicus curiae* w sprawie połączonych wniosków grupy posłów na Sejm, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

I.

1) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 19 listopada 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej „ustawa nowelizująca”), zaś w razie gdyby ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał - art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym - z art. 2, art. 7, art. 10 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;

2) art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej, zaś w razie gdyby ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał - art. 21 ust. 1 i ust. 1a ustawy o TK - z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;

3) art. 2 ustawy nowelizującej - z art. 2, art. 7 oraz art. 10 Konstytucji RP;

II.

1) ustawy z dnia 19 listopada 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP;

2) art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym dodanego przez art. 1 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku;

3) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2, z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 i art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych;

III.

1) ustawy z dnia 19 listopada 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, i art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji RP, przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa,

2) art. 12 ust. 1 i 2, art. 18, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 1a, oraz art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 ustawy z dnia 19 listopada 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, i art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji RP, przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa,

3) art. 1 pkt 5 oraz art. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, i art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji RP, przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa;

IV.

1) ustawa z dnia 19 listopada 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z art. 7 w związku z art. 112, art. 119 ust. 1 w związku z preambułą i art. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia;

2) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP;

3) art. 21 ust. 1 a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym dodany przez art. 1 pkt 4 b ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku;

4) art. 137 a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku;

5) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku,

wskazuje, że w opinii Krajowej Rady Radców Prawnych:

1/ ustawa z dnia 19 listopada 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodna z art. 2, art. 7 w związku z art. 112, art. 119 ust. 1 Konstytucji RP;

2/ art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP;

3/ art. 21 ust. 1a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym dodany przez art. 1 pkt 4 b ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 10, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;

4/ art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;

5/ art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2, art. 10 oraz z art. 173 Konstytucji RP.

Do prezentowania opinii Krajowej Rady Radców Prawnych na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym upoważnieni są Wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych radca prawny dr hab. prof. nadzw. Arkadiusz Bereza oraz radca prawny dr hab. prof. nadzw. Sławomir Patyra.

Opinia przedstawiona jest w związku z pismem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2015 r., L.dz. ST 218/15.

UZASADNIENIE

1. Naruszenie trybu ustawodawczego

Kontrola konstytucyjności ustaw dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny ma charakter kompleksowy. Kwestionowany akt ustawodawczy poddawany jest ocenie w trzech płaszczyznach: proceduralnej, kompetencyjnej i materialnej (treściowej). Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym budzi wątpliwości w aspekcie jej konstytucyjności w dwóch spośród wymienionych płaszczyzn kontroli tj. proceduralnej i treściowej.

Zasadnicze zastrzeżenia odnoszące się do trybu ustawodawczego dotyczą dwóch kwestii:

1) nieprzeprowadzenia wymaganej przez obowiązujące przepisy procedury zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa (naruszenie art. 2, art. 7, art. 186 ust. 1 Konstytucji),

2) sposobu przeprowadzenia pierwszego czytania (naruszenie art. 2, art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 Konstytucji, art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Ad.1) Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji "Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów". Realne wykonywanie konstytucyjnej funkcji przez ten organ wymaga respektowania przez Sejm konsultacyjnych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie procesu legislacyjnego. Artykuł 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa stanowi: "Do kompetencji Rady należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie".

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 listopada 2007 r. sygn. K 39/07 potwierdził, że w przypadku gdy projekt ustawy dotyczy kwestii niezależności sądów i niezawisłości sędziów, koniecznym elementem postępowania ustawodawczego jest przedstawienie projektu Krajowej Radzie Sądownictwa. Nie można jednak przyjąć, iż wymóg przedstawienia projektu aktu normatywnego ma wyłącznie charakter formalny, polegający jedynie na przesłaniu tego projektu do KRS. Takie podejście czyniłoby kompetencje konsultacyjne Krajowej Rady Sądownictwa iluzorycznymi. Podkreślić należy, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem kolegialnym, wyrażającym swoje stanowisko w drodze uchwał podejmowanych na posiedzeniach, które planowane są z pewnym wyprzedzeniem. Organy władzy ustawodawczej powinny tę okoliczność uwzględnić, w przeciwnym razie Krajowa Rada Sądownictwa pozbawiona będzie realnej możliwości zaopiniowania projektu aktu normatywnego. Jak stwierdza Trybunał "Realizacja kompetencji opiniodawczych

w toku prac legislacyjnych w parlamencie polega na zajmowaniu stanowiska przez KRS wobec projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów. Przebieg procesu legislacyjnego powinien być tak zorganizowany, aby KRS miała realną możliwość zajęcia stanowiska w formie swoistej dla organów kolegialnych, tj. przez podejmowanie uchwał". Takie stanowisko zajął Trybunał m. in. w wyroku z dnia 7 listopada 2012 r., sygn.K 31/12 oraz w wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98. W ostatnim z powołanych orzeczeń Trybunał, stwierdzając niekonstytucyjność ustawy, wskazał na następujące przesłanki swojego rozstrzygnięcia: „Po pierwsze, przed zakończeniem sejmowych prac ustawodawczych nie doszło do wyrażenia stanowiska KRS (...), jako że nie doszło do zwołania posiedzenia Rady na ten temat (...). Po drugie, nie było też możliwości wyrażenia takiego stanowiska, jako że pomiędzy zgłoszeniem poprawki (...), a uchwaleniem ustawy w trzecim czytaniu minęły tylko cztery dni, a w tym czasie (...) Rada nie mogła się ustosunkować do tej poprawki."

Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dotyczy m.in. wyboru sędziów. Nie ulega wątpliwości, iż zagadnienie to pozostaje w ścisłym związku z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Z tego względu projekt ustawy podlegał zaopiniowaniu przez Krajową Radę Sądownictwa, jednak Sejm zwrócił się do niej o wyrażenie stanowiska w dniu 17 listopada 2015 r. kierując jednocześnie projekt ustawy do I czytania. Podkreślić należy, że już 19 listopada 2015 r. projekt ten został przez Sejm uchwalony. Ta następująca po sobie w błyskawicznym tempie sekwencja działań ustawodawczych pozbawiła konstytucyjny organ, stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, możliwości zajęcia stanowiska wobec przedstawionego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Źródłem kompetencji konsultacyjnych Krajowej Rady Sądownictwa jest art. 186 ust. 1 Konstytucji. Pozbawienie tego organu możliwości zajęcia stanowiska dotyczącego projektu ustawy, który przedmiotowo dotyczy "niezależności sądów i niezawisłości sędziów" stanowi naruszenie art. 186 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji. Sejm jako organ władzy ustawodawczej zobowiązany jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Ignorowanie proceduralnych reguł postępowania ustawodawczego

winno skutkować określonymi konsekwencjami, w tym przypadku stwierdzeniem niekonstytucyjności ustawy w całości.

Kolejne zastrzeżenie w odniesieniu do proceduralnych aspektów uchwalania ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. dotyczy sposobu przeprowadzenia I czytania projektu tej ustawy.

Ad.2) Konstytucja w art. 119 ust. 1 ustanowiła model procesu ustawodawczego nakazując Sejmowi rozpatrzenie projektu ustawy w procedurze trzech czytań. Zasada ta służy "możliwie najbardziej dokładnemu i wnikliwemu rozpatrzeniu projektu ustawy oraz wyeliminowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Zasada ta oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym czy formalnym" (zob. wyroki z: 7 listopada 2012 r., sygn. akt K 31/12, ZU 2013/8A/121; nr 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27).

Szczegółowe rozwiązania w zakresie przeprowadzenia I czytania projektu ustawy w Sejmie ustanawia Regulamin Sejmu. Zgodnie z art. 37 ust. 2 Regulaminu: "Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów." Uwagę zwraca zbieżność tego wyliczenia z zawartym w art. 123 Konstytucji wyliczeniem ustaw, które nie mogą być uchwalone w trybie pilnym. Wymóg przeprowadzania I czytania enumeratywnie wskazanych projektów najważniejszych – w intencji ustrojodawcy - ustaw, nie może być traktowany jako mający jedynie formalny charakter. Przeciwnie, uznać trzeba, iż należy on do konstytutywnych cech procesu ustawodawczego.

Nie ulega wątpliwości, iż ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym musi zostać zakwalifikowana jako "regulująca ustroj i właściwość władz publicznych". Z tego powodu obowiązkiem Sejmu było jej rozpatrzenie,

zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu, na posiedzeniu plenarnym. Skierowanie projektu przedmiotowej ustawy do pierwszego czytania na posiedzenie Komisji Ustawodawczej bez wątplenia narusza art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Z uwagi na to, iż powołany przepis Regulaminu Sejmu stanowi uszczegółowienie art. 119 ust. 1 Konstytucji tym samym naruszenie przez Sejm regulaminowych wymogów dotyczących czytań stanowi naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji. Ustalenia te implikują dalsze skutki. Za aksjomat uznać należy twierdzenie, że demokratyczne państwo prawne opiera się na zasadzie legalizmu. Zasada ta została wyrażona w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Szczególnie istotnym jej aspektem jest obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwowe w toku procesu prawotwórczego. Sejm odgrywa podstawową rolę w stanowieniu aktów powszechnie obowiązującego prawa. Z tego powodu przestrzeganie zasady praworządności w sposób bezwzględny, zwłaszcza w procedurze legislacyjnej, jest warunkiem *sine qua non* prawidłowego wypełniania przez ten organ wyznaczonej dla niego w systemie politycznym roli ustrojowej. W kontekście art. 7 Konstytucji musi być również interpretowany jej art. 112. Ten ostatni przepis, stanowiący wyraz zasady autonomii Sejmu, przekazuje do unormowania w regulaminie m. in. "porządek prac Sejmu". Jego interpretacja w świetle zasady legalizmu musi prowadzić do wniosku, iż Sejm ustanawiając w regulaminie określone zasady będzie je respektował.

Tryb uchwalenia ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym obarczony jest wadami, które winny skutkować orzeczeniem przez Trybunał, iż jest ona w całości niekonstytucyjna. W toku jej uchwalania w sposób niebudzący wątpliwości doszło do naruszenia art. 7 Konstytucji, a z uwagi na to, iż miało to miejsce podczas procesu ustawodawczego, także do naruszenia art. 2 Konstytucji. Traktowanie bowiem przez Sejm obowiązującego prawa (art. 112 w zw. z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu) jedynie jako niewiążącej dyrektywy postępowania – podważa fundamentalną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Preambuła do Konstytucji wyraźnie stanowi zaś, że zawiera ona „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości,

współdziałaniu władz, dialogu społecznym”, na co słusznie wskazano we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Mając na uwadze pozytywny aspekt nadrzędności konstytucji zmaterializowany treścią art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu za niewątpliwy uznać należy fakt naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji. Tym samym przyjąć należy, iż ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym doszła do skutku niezgodnie z konstytucyjnym trybem stanowienia ustaw.

2. Niezgodność art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, „Prezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne **na okres** trzech lat. Na stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym **dwukrotnie**”. Z kolei stosownie do treści ust. 2 tego przepisu (po nowelizacji) „Kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału wybiera Zgromadzenie Ogólne w ostatnim miesiącu **kadencji Prezesa Trybunału** spośród sędziów Trybunału, którzy w głosowaniu uzyskali kolejno największą liczbę głosów. W razie opróżnienia stanowiska Prezesa Trybunału wyboru kandydatów dokonuje się w terminie 21 dni”. Przepisy te odnosi się również do Wiceprezesa Trybunału (art. 12 ust. 5 ustawy).

Znowelizowana regulacja wprowadza nieznane dotychczas pojęcie prawne „**kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału**”. Dotychczasowe regulacje przewidywały bowiem wyłącznie indywidualne dziewięcioletnie kadencje sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 17 ust. 2 ustawy). W art. 194 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca nie przewidział „kadencji” Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, wskazując jedynie że powołuje ich Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwieństwie do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3 Konstytucji RP) i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185 Konstytucji RP), których Prezydent powołuje na sześcioletnie kadencje, Konstytucja RP przewiduje wyłącznie okres sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Początek tego okresu wyznacza data wskazana w postanowieniu Prezydenta, a koniec jest równoznaczny co do zasady z końcem kadencji sędziów Trybunału sprawujących te funkcje.

Przyjęte przez ustrojodawcę rozwiązanie jest w pełni racjonalne, biorąc pod uwagę to, że przepisy odnoszące się do sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przewidują ich „kadencji”, w przeciwieństwie do sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ustrojodawca przewidział bowiem, że niezasadnym i nieracjonalnym byłoby wprowadzenie „kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału”, z uwagi na to, że eliminowałoby to część sędziów Trybunału z kręgu potencjalnych kandydatów do pełnienia tych funkcji ze względu na możliwy koniec ich kadencji sędziowskich w trakcie sprawowania funkcji Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału. Powodowałoby to destabilizację w funkcjonowaniu Trybunału i utrudniałoby realizację jego konstytucyjnych zadań.

Wprowadzenie w ustawie nowelizującej „kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału” jest tym samym zaprzeczeniem racjonalnej regulacji konstytucyjnej w tej kwestii. Jest to jednocześnie regulacja, która w ocenie KRRP narusza wynikającą z art. 10 Konstytucji RP zasadę równowagi władzy wykonawczej (tu Prezydent) i władzy sądowniczej (tu Trybunał Konstytucyjny) oraz zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej z art. 173 Konstytucji RP, na co słusznie wskazano we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Wprowadzona regulacja prowadzi bowiem w istocie do organizacyjnego i kompetencyjnego „zachwiania” równowagi pomiędzy władzą wykonawczą i władzą sądowniczą oraz do nieuzasadnionego ograniczenia odrębności i niezależności tej ostatniej, poprzez wykluczenie części sędziów Trybunału z kręgu osób, które mogą sprawować funkcje Prezesa i Wiceprezesa Trybunału i zarazem przyznanie Prezydentowi nieznaną Konstytucji RP kompetencję do powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału na trzyletnie „kadencje”. W

konsekwencji przepis ten ogranicza również kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w zakresie swobodnego wskazywania kandydatów na funkcje Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

Z uwagi na wskazane argumenty w opinii KRRP powyższa regulacja jest niezgodna z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP.

3. Niezgodność art. 21 ust. 1a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym dodanego przez art. 1 pkt 4 b ustawy nowelizującej z art. 10, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji RP

Zgodnie z przyjętym w ustawie nowelizującej art. 21 ust. 1a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym „Złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału”. Wskazana regulacja wprowadza nieprzewidziany w normach Konstytucji RP i sprzeczny z dotychczasowym orzecznictwem konstytucyjnym oraz praktyką ustrojową początek kadencji sędziego Trybunału, utożsamiony z chwilą złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP.

Art. 194 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje jedynie, że sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybiera indywidualnie Sejm na 9 lat. Przepis ten nie daje tym samym podstaw do przyjęcia, że o początku kadencji sędziego Trybunału decydować może data złożenia ślubowania wobec Prezydenta. Jedyna racjonalna wykładnia tego przepisu, potwierdzona również przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia br. w sprawie K 34/15, prowadzi do wniosku, że kadencja sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego przez Sejm rozpoczyna się z dniem przypadającym po dniu zakończenia kadencji poprzedniego sędziego Trybunału. Taką wykładnię potwierdza także dotychczasowa praktyka w tej kwestii. W ocenie KRRP analizowana regulacja jest tym samym niezgodna z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Regulacja ta jest jednak również niezgodna z zasadą równowagi władzy wykonawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji RP), z zasadą odrębności i niezależności Trybunału Konstytucyjnego z art. 173 Konstytucji RP oraz z zasadami nieusuwalności sędziów Trybunału z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji. Uzależnienie przez ustawodawcę początku kadencji sędziów Trybunału od złożenia ślubowania wobec

Prezydenta RP i przyznanie w ustawie nowelizującej Prezydentowi RP prawa do trzydziestodniowej zwłoki w odebraniu ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów Trybunału (a nie „osób wybranych”) nie ma bowiem podstaw konstytucyjnych i tym samym stanowi niekonstytucyjną ingerencję w zasady równowagi władz, odrębności i niezależności Trybunału oraz nieusuwalnego charakteru funkcji sędziów Trybunału. Zgodnie z interpretacją wskazaną w przytoczonym już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia br. w sprawie K 34/15, Konstytucja RP nakłada na Prezydenta RP obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziów Trybunału wybranych przez Sejm, których kadencja już się rozpoczęła.

4. Niezgodność art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym dodanego przez art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 10, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji RP

Art. 137a przyjęty w ustawie nowelizującej stanowi, że „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu”. W ocenie KRRP niniejsza regulacja stanowi naruszenie zasady nieretroaktywności prawa z art. 2 Konstytucji RP oraz naruszenie zasady równowagi władz z art. 10 Konstytucji RP i odrębności oraz niezależności władzy sądowniczej z art. 173 Konstytucji RP. Istota zasady nieretroaktywności prawa była wielokrotnie wyjaśniana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Między innymi w wyroku o sygn. K 28/01 Trybunał stwierdził, że „zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych”. W tym względzie, KRRP podziela w pełni pogląd, wyrażony we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, iż „ustawa arbitralnie zmieniająca przeszłość przez eliminację faktów jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”. W chwili wejścia w życie kwestionowanego przepisu art. 137a

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r., stanowiącego o wyborze sędziów Trybunału w miejsce wszystkich sędziów, których kadencja upływa w roku 2015, trzy spośród pięciu stanowisk sędziowskich, których ów przepis dotyczy były już obsadzone zgodnie z Konstytucją, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 34/15. W związku z tym, przepis ten mógłby ewentualnie dotyczyć jedynie dwóch, nieobsadzonych stanowisk. Przyjęcie innego założenia oznaczałoby skutek retroaktywny kwestionowanej regulacji, wyrażający się w obsadzeniu stanowisk już uprzednio obsadzonych.

W ocenie KRRP analizowana regulacja jest ponadto niezgodna z zasadą nieusuwalności sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wynikającą z art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Skutkiem zastosowania tego przepisu w stosunku do sędziów Trybunału wybranych w październiku 2015 roku byłoby bowiem usunięcie ich z urzędu. Tymczasem jedną z fundamentalnych gwarancji niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest ograniczenie możliwości utraty stanowiska sędziego wyłącznie do przypadków enumeratywnie wymienionych w art. 41 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wśród wymienionych w tym przepisie przypadków ustawodawca nie przewidział możliwości retroaktywnego usunięcia sędziego z urzędu zarówno mocą przepisów ustawy, jak też tym bardziej na podstawie uchwały Sejmu „o pozbawieniu mocy prawnej” pierwotnych uchwał Sejmu o wyborze sędziów Trybunału.

5. Niezgodność art. 2 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 10 oraz z art. 173 Konstytucji RP

Art. 2 ustawy nowelizującej stanowi, że „Kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy”. Poza uwagami wskazanymi w punkcie 2. uzasadnienia niniejszej opinii, które uzasadniają również w przypadku tego przepisu jego niekonstytucyjność w kontekście art. 10 i 173 Konstytucji RP, wskazać można również argumenty, które świadczą o jego niekonstytucyjności z uwagi na naruszenie

zasady „niearbitralności” działań ustawodawczych z art. 2 Konstytucji RP wobec treści art. 194 ust 2 Konstytucji RP.

Analizowana regulacja zakłada wygaśnięcie „kadencji” urzędującego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. od dnia 5 grudnia br. W ocenie KRRP przepis ten stanowi nieuzasadnioną i pozbawioną podstaw konstytucyjnych, a więc zupełnie „arbitralną” ingerencję ustawodawczą w istniejący porządek prawny, bez uwzględnienia faktu, że Konstytucja RP nie przewiduje możliwości „odwołania” Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, a do tego w istocie sprowadza się ta norma. Art. 194 ust. 2 Konstytucji, jak też żaden inny jej przepis, nie przewidują możliwości wygaszenia „kadencji” Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, co oznacza, że ustawodawca zwykły nie jest uprawniony do takiego zabiegu legislacyjnego. Godzi to również jak wspomniano w sposób całkowicie pozbawiony podstaw konstytucyjnych w zasadę równowagi władz oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 i 173 Konstytucji).

PREZES
KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH
Dariusz Szałajewski

Załączniki:

- uchwała w sprawie pełnomocników KRRP;
- pełnomocnictwo;
- 7 odpisów opinii.