



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.12362/2015

Warszawa, dnia 21 grudnia 2015 roku




Pan Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Ministrze,

Dziękując za skierowane przez Pana do mnie pismo - datowane na dzień 16 grudnia br. - przy którym przekazany został Krajowej Radzie Radców Prawnych, w ramach konsultacji społecznych, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym /druk sejmowy nr 122/, przy niniejszym przesyłam opinię dotyczącą tego projektu. Opinia została sporządzona w ramach Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

Opinia zostaje też opublikowana na stronie www.kirp.pl

Z poważaniem

Prezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

R.pr. Dariusz Sałajewski

Warszawa, dnia 21 grudnia 2015 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
(druk sejmowy nr 122)

Realizując ustawowy obowiązek, określony w art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982r. o radcach prawnych (Dz. U. 2015, poz. 507 ze zm.), polegający na opiniowaniu projektów aktów prawnych oraz przedstawianiu wniosków dotyczących unormowań prawnych, Krajowa Rada Radców Prawnych przedstawia opinię o poselskim projekcie ustawy z 15 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 122), przy czym odnosi się ona jedynie do części projektowanych regulacji, budzących największe kontrowersje z punktu widzenia ich oceny prawnej oraz poprawności legislacyjnej.

Zainicjowany przez grupę posłów projekt ustawy składa się z trzech części:

pierwsza, ujęta w ramach art. 1 projektu ustawy nowelizującej, wprowadza do nowelizowanej ustawy nowe rozwiązania prawne;

druga, obejmująca art. 2 i 3 projektu ustawy nowelizującej zawiera przepisy dotyczące postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym przed dniem jej wejścia w życie;

trzecia zaś – w postaci art. 4 projektu – deroguje część dotychczas obowiązujących przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015, poz. 1064), nadając jej przy tym charakter regulacji zrębowej.

Szczególną uwagę zwraca swoista, skąpa forma uzasadnienia projektu ustawy oraz jej poszczególnych projektowanych regulacji, która w zasadzie jest pozbawiona argumentacji prawnej, co tym bardziej czyni jej opiniowanie trudnym na tej

płaszczynie. Nawet, mając na uwadze, że projekt pochodzi od grupy posłów, co z reguły przesądza o słabości legislacyjnej tego rodzaju przedłożeń z uwagi na brak konieczności stosowania w tym przypadku procedur odnoszących się do projektów rządowych, nie sposób godzić się na prowadzenie prac legislacyjnych opartych na tak wątej warstwie merytorycznej projektu.

I.

[projektowana zmiana art. 10 ustawy]

W zakresie nowych rozwiązań normatywnych, proponowanych w projekcie mieści się, m. in. modyfikacja dotychczasowej formuły podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Trybunału Konstytucyjnego poprzez przyjęcie w art. 10 ust. 1 ustawy nowelizowanej, iż Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej 13 sędziów, a nie jak dotychczas – większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ogólnej ich liczby, co w liczbach bezwzględnych oznacza 10 sędziów. Proponowane rozwiązanie stanowi daleko idącą zmianę w zakresie organizacji wewnętrznej Trybunału. Zarówno podwyższenie progu większości, wymaganej dla podejmowania uchwał, jak również podwyższenie kworum negatywnie odbije się na efektywności działania tego gremium. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym wyposaża Zgromadzenie Ogólne w szczególnie istotne kompetencje, odnoszące się do funkcjonowania Trybunału, m. in. stwierdzanie wygaśnięcia mandatu sędziego czy uchwalanie regulaminu Trybunału, a nade wszystko – w kompetencję do wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Proponowane rozwiązania mogą więc wywołać dysfunkcjonalne skutki w obszarze wykonywania wskazanych wyżej zadań Zgromadzenia, a w konsekwencji prowadzić do poważnych zaburzeń w funkcjonowaniu całego Trybunału. Nie można przy tym pominąć faktu, iż w lakonicznym uzasadnieniu projektu wnioskodawcy nie przedstawili w istocie żadnej merytorycznej argumentacji, która przemawiałaby za wprowadzeniem tak poważnej zmiany. Za taką trudno bowiem uznać zdawkowe stwierdzenie, że, cyt. „Zgromadzenie (...) powinno funkcjonować i podejmować uchwały w większym niż obecnie składzie i wyższą większością głosów”.

[projektowana zmiana art. 12 ust. 2a i 2b ustawy]

Jako zbędne ocenić należy uczynienie materiały ustawową przepisów o charakterze technicznym, które ewentualnie mogłyby się znaleźć w Regulaminie Zgromadzenia Ogólnego Trybunału Konstytucyjnego, albowiem dotyczą kwestii o znaczeniu drugorzędym dla procedury wyboru Prezesa Trybunału. Ponadto postanowienie art. 12 ust. 2a nowelizowanej ustawy zdaje się być wewnętrznie sprzeczne, bowiem w istocie w jego zdaniu drugim wnioskodawcom najprawdopodobniej chodziło o „poparcie”, a nie o „zgłoszenie” jednego kandydata, skoro w zdaniu pierwszym przesądzono, że zgłoszenia dokonuje jednak, cyt. *„co najmniej 3 członków Zgromadzenia”*.

[projektowana zmiana art. 44 ust. 1 ustawy]

Najdalej idącą zmianę w stosunku do obecnego stanu prawnego zawiera propozycja przyjęcia nowego brzmienia art. 44 ust. 1 ustawy nowelizowanej, wprowadzająca zasadę orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym – zgodnie z projektem 13-osobowym składzie – we wszystkich przypadkach poza wyjątkami wskazanymi w ustawie. Proponowane rozwiązanie stoi w sprzeczności zarówno z zasadą racjonalnego ustawodawcy, jak również elementarnymi regułami, kształtującymi efektywność orzekania, a co za tym idzie godzi również w konstytucyjne prawo do sądu, będące jedną z najważniejszych gwarancji ochrony wolności i praw człowieka w państwie demokratycznym. Wprowadzenie do ustawy propozycji zawartej w projekcie obligować będzie Trybunał do orzekania w pełnym składzie we wszystkich sprawach z zakresu tzw. kontroli norm, z wyjątkiem spraw dotyczących zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, a które - nie wiadomo z jakich przyczyn - zostały potraktowane przez wnioskodawców jako sprawy o mniejszym ciężarze gatunkowym. Oznacza to, iż pełny skład Trybunału orzekać będzie także w trybach kontroli konkretnej, tj. w sprawach skarg konstytucyjnych oraz udzielania odpowiedzi na pytania prawne, które kierowane są w ramach toczących się postępowań sądowych. Naturalną konsekwencją takiej regulacji będzie znaczące wydłużenie postępowań w sprawach, bezpośrednio dotyczących ochrony wolności i praw jednostki. Perspektywa przewlekłości postępowań nie dotyczy li tylko procesu przed Trybunałem, ale przede wszystkim postępowań przed sądami powszechnymi i

szczególnymi, w których czas oczekiwania na odpowiedź Trybunału na skierowane doń pytanie prawne znacząco się wydłuży. W związku z oczekiwaniem na odpowiedź Trybunału wydłuży się również okres zawieszenia prowadzonego przez ów sąd postępowania, z ewidentną szkodą dla jego stron. Opiniowana propozycja jest również nieracjonalna, z uwagi na jej niespójność systemową. Z orzekania w pełnym składzie wyłączone zostały sprawy zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zatem sprawy o zdecydowanie większym – z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa i spójności porządku prawnego – znaczeniu, niż np. badanie zgodności rozporządzeń z Konstytucją, umowami międzynarodowymi i ustawami, które wnioskodawcy proponują w każdym przypadku przekazać do rozpatrywania przez pełny skład Trybunału. W kontekście argumentacji przywołanej w uzasadnieniu projektu, należy również zwrócić uwagę na to, iż propozycja zmiany dotychczasowego trybu rozpatrywania spraw przez Trybunał Konstytucyjny stoi w sprzeczności z aksjologią sądownictwa. Projektując rozpatrywanie spraw w pełnym składzie Trybunału, wnioskodawcy argumentują tę zmianę, cyt. *„koniecznością wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego”*. Uzasadnienie to dowodzi całkowitego braku zrozumienia istoty funkcjonowania władzy sądowniczej i profesjonalnego charakteru Trybunału. Sędziowie wybrani przez Sejm legitymują się bowiem najwyższymi kwalifikacjami w zakresie orzekania, o czym stanowi art. 18 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015r., poz. 1928), zgodnie z którym sędzią Trybunału może być osoba, która posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Niezależnie zatem od konfiguracji liczbowej, każdy skład Trybunału Konstytucyjnego posiada właściwe kompetencje do wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów ustrojowych, gdyż w naturalny sposób wynika to z wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz przebytej drogi kariery prawniczej tworzących go sędziów. Tym, między innymi, różni się ich zawodowa proweniencja od innych funkcjonariuszy publicznych, np. posłów i senatorów, którzy mogą zostać wybrani do pełnienia obowiązków parlamentarzysty niezależnie od posiadanych kwalifikacji merytorycznych, wyłącznie na podstawie politycznego

poparcia, udzielonego przez suwerena w powszechnych i bezpośrednich wyborach. W tym ostatnim wypadku, realne zaangażowanie możliwie największej liczby parlamentarzystów w proces decyzyjny w istotny sposób poprawia jakość podejmowanych decyzji politycznych, jednocześnie czyniąc zadość wymogom, wynikającym z istoty demokracji parlamentarnej i deliberacyjnego modelu kształtowania prawa.

[projektowana zmiana art. 99 w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy]

Na szczególnie negatywną ocenę zasługuje rozwiązanie proponowane w art. 1 pkt 7 projektu, zgodnie z którym art. 99 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym miałyby otrzymać brzmienie: „1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów.” Przede wszystkim, propozycja ta jest niezgodna z art. 190 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), stanowiącym, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. Nie może budzić wątpliwości, że ustawodawca konstytucyjny w przywołanym przepisie zastosował formułę tzw. zwykłej większości głosów, jednoznacznie interpretowaną jako sumaryczną przewagę głosów „za” wobec głosów „przeciw”, a nie większość kwalifikowaną. Zgodnie z zasadą racjonalnego prawodawcy, ilekroć ustawodawca konstytucyjny chce zastosować inną niż zwykła większość dla podejmowania decyzji, *expressis verbis* artykułuje to w przepisie Konstytucji, zarówno gdy chodzi o większość bezwzględną (np. art. 154 ust. zdanie 2 Konstytucji: „Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”) jak i tzw. większość kwalifikowaną (np. art. 145 ust. 2 Konstytucji: „Postawienie Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjęta większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (...”). Należy również zwrócić uwagę, iż proponowane rozwiązanie kłóci się z zastaną w tradycji władzy sądowniczej formułą rozstrzygania spraw większością głosów składu orzekającego. Co prawda Trybunał Konstytucyjny nie jest *par excellence* organem wymiaru sprawiedliwości, jednakże metodyka jego pracy w procesie rozpatrywania spraw nie odbiega od specyfiki funkcjonowania sądów powszechnych, szczególnych, czy też Sądu Najwyższego. Oprócz oczywistej sprzeczności z przywołaną wyżej

normą konstytucyjną, jak również utrwaloną tradycją postępowania organów władzy sądowniczej, art. 99 ust. 1 ustawy nowelizowanej w brzmieniu proponowanym w opiniowanym projekcie może prowadzić do daleko idącego ograniczenia możliwości wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny jego obowiązków w zakresie orzekania. Konsekwencje te rodzić może zwłaszcza powiązanie kwalifikowanej większości z nową formułą „pełnego składu” Trybunału, proponowaną w art. 1 pkt 4 projektu, zgodnie z którą art. 44 ust. 3 ustawy w nowym brzmieniu określałby ów pełny skład Trybunału jako 13 sędziów.

Nie sposób przy tym oprzeć się wrażeniu, że proponowane przepisy (nowy art. 99 w związku z nowym art. 44 ust. 3) godzą również w zasadę ekonomiki procesowej, do minimum ograniczając przypadki, w których Trybunał zdolny będzie do wydania orzeczenia w sprawach rozpatrywanych w pełnym składzie. Wprowadzenie pełnego składu (jako składu zwyczajnego) w liczbie 13 sędziów oznacza, iż w przypadku absencji sędziego/sędziów spowodowanych np. chorobą czy koniecznością wyłączenia się – Trybunał faktycznie pozbawiony zostanie możliwości orzekania. W tym kontekście zasada orzekania w pełnym składzie nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia funkcjonalnego, a w konsekwencji wymóg orzekania w pełnym składzie faktycznie prowadzi będzie do osłabienia praw jednostek zwracających się o udzielenie ochrony sądowej do Trybunału. Tym samym projektowana regulacja, *prima facie* o charakterze proceduralnym, wskutek jej stosowania w istocie doprowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu.

Jednocześnie, projektodawcy nie zaproponowali w projekcie jakichkolwiek rozwiązań, które dotyczyłyby statusu sprawy nie rozstrzygniętej z powodu braku wymaganej większości głosów, zwłaszcza w kontekście zasady powagi rzeczy osądzonej oraz wynikającej z Konstytucji ostateczności orzeczeń Trybunału. Wymóg ferowania wyroków Trybunału większością 2/3 głosów w wielu przypadkach doprowadzi do decyzyjnego pata i faktycznej niemożności ustalenia treści wyroku.

Czyni to zasadnym przypuszczenie, iż wbrew temu, co ujęte zostało w uzasadnieniu projektu, wnioskodawcom nie chodziło w tym wypadku o cyt. „zwiększenie powagi i znaczenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”, a raczej o znaczące ograniczenie efektywności jego działania, a tym samym obniżenie rangi i autorytetu tego organu, co samo w sobie godzi w podstawy demokratycznego państwa prawnego.

II.

Odnosząc się do przepisów, traktujących o statusie spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym przed dniem wejścia w życie projektowanej nowelizacji, w kontekście uwag poczynionych w punkcie I przedmiotowej opinii zdecydowanie krytycznie należy ocenić propozycję, zawartą w art. 2 projektu. Stanowi on, iż jeżeli postępowanie wszczęte przed wejściem w życie ustawy nie jest prowadzone przez skład sędziów określony w ustawie nowelizującej, postępowanie wszczyna się na nowo. Przywołany przepis stanowi przejaw niedopuszczalnej ingerencji władzy ustawodawczej w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, w zakresie dotyczącym trybu procedowania. W tym sensie, narusza on zarówno zasadę podziału władzy, określoną w art. 10 Konstytucji, jak również zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej, zwłaszcza w odniesieniu do wynikających z niej zasad pewności prawa oraz jego nieretroaktywności. Propozycja ta pozbawiona jest ponadto znamion racjonalności, wzięwszy pod uwagę fakt, iż obowiązujący w Polsce blisko trzydzieści lat model sądownictwa konstytucyjnego nie przewiduje możliwości ponownego wszczynania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej samej sprawie. W sytuacji wejścia projektowanej ustawy w życie stanowiłoby to wydarzenie bez precedensu.

Na równie negatywną ocenę zasługuje druga z propozycji, mających charakter ingerencji w sprawy będące w toku rozpatrywania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Art. 3 projektu stanowi o przekazaniu do rozpoznania na rozprawie sprawy, co do której Trybunał orzekł uprzednio o jej rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, o ile uczestnik postępowania złożył w tej sprawie stosowny wniosek w terminie 14 dni od daty wejścia w życie ustawy nowelizującej. *Ratio legis* tej propozycji zostało przedstawione w uzasadnieniu projektu w sposób bardzo nieprecyzyjny. Wnioskodawcy powołali się w nim jedynie na prawo sprzeciwu uczestnika postępowania wobec rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym. Propozycja ta również nie spełnia podstawowych wymogów, wynikających zarówno z zasady poprawnej legislacji, jak i zasady racjonalnego ustawodawcy. Zarówno projekt, jak i jego uzasadnienie nie odnoszą się do tego, w jaki sposób traktować orzeczenie Trybunału wydane na posiedzeniu niejawnym, jeśli już po zakończeniu postępowania, a przed upływem wskazanych w projekcie 14 dni, uczestnik

postępowania wystąpi z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy na rozprawie. Ponadto to nie każdorazowy uczestnik postępowania, a przepisy regulujące jego tryb powinny przesądzać o kwestiach związanych z rodzajem posiedzenia, na których określone kategorie spraw są rozpatrywane.

III.

Art. 4 projektu deroguje szereg przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w jej dotychczasowym brzmieniu. Analiza jego treści nie pozostawia wątpliwości, iż jest skonstruowany niezgodnie z zasadami techniki legislacyjnej, nie spełnia bowiem elementarnych wymogów w zakresie precyzji przepisów rangi ustawowej. Wnioskodawcy proponują bowiem uchylenie jednym przepisem aż szesnastu dotychczasowych przepisów ustawy, odnoszących się do różnych obszarów regulacji. Godzi to nie tylko w klarowność samej ustawy nowelizującej, ale przede wszystkim nadaje wręcz kadłubowy charakter ustawie nowelizowanej. Nie ma zatem – wbrew intencjom zadeklarowanym w uzasadnieniu - charakteru porządkującego, ale uniemożliwia właściwą percepcję, a co za tym idzie stosowanie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Nieprzekonująco brzmi przy tym przedstawiona w uzasadnieniu argumentacja wnioskodawców, dotycząca eliminacji powtórzeń przepisów zawartych w Konstytucji, co odnosi się zasadniczo do uchylenia art. 16, art. 17 ust. 1, art. 23 ust. 1 oraz ust. 3 i 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Wnioskodawcy zrealizowali bowiem ów cel wybiórczo, proponując, np. uchylenie przepisu dotyczącego niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a pozostawiając przepisy art. 3 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, które również stanowią powtórzenie norm Konstytucji, konkretnie zaś art. 188 pkt 1-3, bez wskazania *ratio legis* tego pominięcia. Zgodnie z zasadą poprawnej legislacji, wielokrotnie wyjaśnianą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak również z ideą racjonalizacji procesu ustawodawczego, projekt ustawy powinien być opracowany całościowo, to znaczy zawierać wszelkie merytoryczne rozstrzygnięcia, niezbędne do oceny przez ustawodawcę na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego. Opiniowany projekt nie spełnia tego wymogu, między innymi w zakresie, dotyczącym kwestii tak fundamentalnej, jak wskazanie siedziby Trybunału Konstytucyjnego.

[projektowana derogacja art. 17 ust. 2 ustawy]

Eliminacja regulacji, zgodnie z którą ponowny wybór sędziego do Trybunału jest niedopuszczalny prowadzi do możliwości reelekcji sędziego Trybunału Konstytucyjnego na kolejną kadencję. Oznacza to, iż jeszcze przed zakończeniem bieżącej kadencji urzędujący sędzia, w przypadku chęci ubiegania się o ponowny wybór, będzie poddany jego procedurze wykonując jednocześnie czynności orzecznicze. Mając na uwadze zachowanie zasady wyboru sędziów Trybunału przez Sejm prowadzi to do patologicznej sytuacji możliwości oceny dotychczasowych poczynań sędziego Trybunału, w tym zwłaszcza w aspekcie ferowanych wyroków, poprzez udzielenie poparcia w procedurze wyborczej. Wpływa to na zachwianie równowagi wynikającej z zasady trójpodziału władzy, której istotą jest zachowanie odrębności władzy sądowniczej i ustawodawczej.

Ponadto brak istnienia zakazu reelekcji w ustawie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej, której podstawową instytucjonalną gwarancją w odniesieniu do sędziów Trybunału jest wyeliminowanie możliwości ubiegania się przez nich o ponowny wybór. Stanowi to zabezpieczenie swobody orzeczniczej oraz pełnej dyskrecjonalności podejmowanych przez sędziego Trybunału rozstrzygnięć, poprzez całkowite wyeliminowanie, nawet potencjalnej, możliwości jej oceny przez gremium posłów dokonujących ponownego wyboru sędziego.

[projektowana derogacja art. 19 ustawy]

Nie znajduje również żadnego uzasadnienia prawnego propozycja usunięcia z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przepisów dotyczących procedury wyboru sędziów Trybunału. Nie sposób przy tym pominąć kuriozalnej wręcz argumentacji, przywołanej w tym zakresie przez wnioskodawców. Derogacja odpowiednich rozwiązań ustawowych uzasadniana jest potrzebą usunięcia rozwiązań konkurencyjnych między ustawą a Regulaminem Sejmu, a także koniecznością dopasowania rozwiązań prawnych do zamierzeń programowych większości parlamentarnej (sic!) – *vide* pkt 10 uzasadnienia projektu. W odniesieniu do pierwszej kwestii zauważyć należy, że dotychczasowa procedura wyboru sędziów

Trybunału, ujęta w ustawie nowelizowanej, jest w pełni komplementarna z postanowieniami Regulaminu, zawartymi w jego art. 30 i nast., w brzmieniu nadanym nowelizacją z dnia 26 listopada 2015r. (M. P. 2015, poz. 1136) i wbrew uzasadnieniu wnioskodawców nie stanowi rozwiązania konkurencyjnego. Ponadto, intencja wyrażona *implicite* przez wnioskodawców, dotycząca „dopasowania” ustawy do Regulaminu Sejmu podważa zastaną formułę relacji pomiędzy tymi dwoma źródłami prawa w polskim porządku prawnym, a utrwaloną zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w poglądach doktryny. Regulamin Sejmu nie może normować spraw objętych obowiązkową materią ustawową, a do takich bez wątplenia zalicza się regulacja ustroju i właściwości władz publicznych (por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 18). Nie jest on bowiem w hierarchii źródeł prawa sytuowany wyżej niż ustawa. Zdecydowany sprzeciw budzi również uzasadnienie projektowanych zmian potrzebą dopasowania rozwiązań prawnych do zamierzeń programowych większości parlamentarnej. Argumentacja ta godzi bowiem w fundamenty idei państwa prawnego, które opiera się na założeniu prymatu norm prawnych ponad wszelkimi innymi normami – w szczególności politycznymi. Tak rozumiana zasada państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję gwarancyjną dla obywateli w zakresie ochrony ich wolności i praw przed nieuprawnioną ingerencją ze strony organów władzy publicznej, które chciałyby realizować doraźne cele polityczne i partyjne kosztem obniżenia statusu jednostki w państwie.

Bez wątplenia również pozostawienie kwestii warunków wyboru sędziów Trybunału do regulacji w Regulaminie Sejmu, a nie w ustawie, stwarza znacznie większe możliwości ich modyfikacji bez udziału pozostałych organów uczestniczących w procesie legislacyjnym, co wpływa na niestabilność tego rodzaju uregulowań.

Krajowa Rada Radców Prawnych podziela również stanowisko, wyrażone w opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2015r., dotyczące niezasadności uchylecia art. 28 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych, propozycja ta stanowi ingerencję w sferę wewnętrznego funkcjonowania Trybunału, jak również prowadzi do

bezpodstawnego zróżnicowania statusu sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości oraz sędziów Trybunału.

Budzi także zaniepokojenie pośpiesznie realizowana inicjatywa ustawodawcza posłów, zwłaszcza w kontekście deklaracji Prezydenta Rzeczypospolitej Andrzeja Dudy wyrażonej w orędziu z dnia 3 grudnia 2015 r. o powołaniu w ramach Narodowej Rady Rozwoju zespołu, którego celem ma być wypracowanie zasad wyboru sędziów oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Pozwoliłoby to wypracować dobry projekt zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w gronie ekspertów i na płaszczyźnie dialogu społecznego, o którym stanowi preambuła ustawy zasadniczej.

Uwzględniając wszystkie podniesione wyżej uwagi, Krajowa Rada Radców Prawnych negatywnie opiniuje projekt ustawy przedłożony w druku sejmowym nr 122.

dr hab. prof. nadzw. Sławomir Patyra
radca prawny

dr Przemysław Mijał
radca prawny