



Warszawa, dnia 23 grudnia 2015 r.

Uwagi do ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

(druk nr 58)

Ustawa przedłożona Senatowi zawiera szereg zmian, którym niewątpliwie można przypisać doniosłą wagę zarówno dla pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu sędziów TK, jak i możliwości efektywnego wykonywania przez sąd konstytucyjny zadań wynikających z ustawy zasadniczej. Część z zaproponowanych rozwiązań wywołuje jednak istotne zastrzeżenia konstytucyjne. Ponadto zmiany objęte ustawą w kilku miejscach wprowadzają niespójność tak wewnętrzną przepisów regulujących tryb postępowania przez Trybunałem, jak też niespójność o charakterze systemowym, tj. na tle unormowań zawartych w innych ustawach i odnoszących się do kwestii analogicznych do tych regulowanych nowelizowaną ustawą. Niektóre postanowienia ustawy mogą stać się także źródłem wątpliwości interpretacyjnych.

Niniejsze uwagi nie stanowią kompleksowej ani wyczerpującej oceny zaproponowanych w ustawie rozwiązań prawnych, nie odnoszą się także do oceny prawidłowości postępowania ustawodawczego na etapie prac sejmowych – z punktu widzenia przepisów Konstytucji. Powodem tego zastrzeżenia jest oczywiście zbyt krótki termin na analizę treści uchwalonej wczoraj nowelizacji, wskazana wyżej doniosłość wprowadzanych zmian, a także stosunkowo duża liczba dostrzeżonych usterek ustawy.

I. Zarzuty natury konstytucyjnej

1. Zastrzeżenia tego rodzaju odnoszą się w pełni do grupy przepisów, które dotyczą procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego TK. Chodzi tu o zmiany ujęte w art. 1 pkt 2, 7 i 8.

Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, o czym stanowią art. 10 ust. 2 oraz art. 173 Konstytucji. Ten ostatni poręcza przy tym wprost niezależność sądów i Trybunałów

od innych władz. Co więcej: art. 195 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że sędziowie TK są w sprawowaniu swego urzędu niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Jak podkreśla się w doktrynie, zasada niezawisłości sędziów TK ma znaczenie ustrojowe, bo jej istnienie jest konieczną przesłanką należytego wykonywania przez Trybunał jego zadań konstytucyjnych. „[N]iezawisłość sędziego konstytucyjnego oznacza stworzenie sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł on podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych.” (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, t. IV). Pośród gwarancji niezawisłości wyróżnić można kadencyjność oraz zasadę nieusuwalności sędziego TK, przy czym ta ostatnia nie powinna być rozumiana jako bezwzględny zakaz złożenia sędziego z urzędu. Wręcz przeciwnie, ustawodawca zwykły winien wskazać sytuacje – aczkolwiek mające cechy ekstraordynaryjne – w których może dojść do wcześniejszego (tzn. przed upływem kadencji) opróżnienia stanowiska sędziego konstytucyjnego. Tyle że „ustawowe określenie przesłanek utraty stanowiska, a także procedury podejmowania rozstrzygnięć muszą gwarantować zarówno zachowanie odrębności ustrojowej Trybunału, jak i chronić sędziego przed możliwością wywierania nacisków. W szczególności przyjęć należy, że rozstrzygnięcie o przedterminowej utracie urzędu może być podejmowane tylko przez sam Trybunał lub – wyjątkowo – przez inny organ władzy sądowniczej, a przesłanki tej utraty muszą być ujęte w postać możliwie precyzyjnych hipotez ustawowych” (L. Garlicki, j.w.). W piśmiennictwie dostrzeżono m.in. że „wykluczone – w dzisiejszym stanie prawnym – byłoby przyznanie Sejmowi możliwości odwołania sędziego TK, zwłaszcza w oparciu o tak mglistą przesłankę, jaką było kiedyś «sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu»” (pogląd W. Sokolewicza, cyt. za L. Garlickim, j.w.).

W świetle przedstawionych tez za niedającą się pogodzić z konstytucyjnie usytuowaną zasadą niezawisłości sędziów TK należy uznać nade wszystko regulację zakładającą, iż to Sejm ma ostatecznie decydować o złożeniu z urzędu sędziego Trybunału na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 4 w związku z dodawanym art. 31a ust. 1. Wypada przy tym zaakcentować, że przesłanka „szczególnie rażących przypadków” jest klauzulą generalną, której treść jest co najmniej równie pojemna jak wspomnianej już przesłanki sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu, o której była mowa w art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. W tym kontekście sam fakt powierzenia Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Trybunału kompetencji do przeprowadzenia – jak to ujmuje znowelizowany art. 36

ust. 2 – „stosownego postępowania wyjaśniającego” oraz do wystąpienia z wnioskiem do Sejmu nie stanowi wystarczającej gwarancji. Warto bowiem pamiętać, że w orzecznictwie konstytucyjnym, jak również orzecznictwie strasburskim, ukształtowanym na gruncie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, akcentuje się, że niezawisłość sędziowska ma dwa aspekty – wewnętrzny oraz zewnętrzny. Abstrahując już od subiektywnie odbieranego poczucia niezawisłości, należy zauważyć, że dla społecznego odbioru sądów i Trybunałów jako organów bezstronnych nie bez znaczenia jest ów aspekt zewnętrzny, obiektywny. Trybunał, który nie będzie postrzegany jako niezawisły, nie będzie też cieszył się zaufaniem społecznym i odpowiednim prestiżem, a tym samym wątpliwe jest by był w stanie przyczynić się do rozwoju zasady konstytucjonalizmu oraz demokratycznego państwa prawnego. Pozbawienie sądu konstytucyjnego waloru niezależności (zwłaszcza od władzy ustawodawczej, której efekty pracy stanowią przedmiot kontroli konstytucyjności) oraz niezawisłości musi wreszcie prowadzić do tego, że instrument ochrony praw i wolności konstytucyjnych w postaci skargi z art. 79 ust. 1 Konstytucji będzie postrzegany jako środek iluzoryczny.

Niezależnie od argumentacji nawiązującej bezpośrednio do wymienionych wzorców konstytucyjnych, trzeba podnieść, że rozwiązanie polegające na tym, iż każdorazowo do Sejmu należeć będzie stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego (art. 36), może nawet w tak oczywistych sytuacjach jak chociażby śmierć sędziego TK albo zrzeczenie się urzędu prowadzić do tego, że Trybunał – w krótszym lub dłuższym okresie, w zależności od kalendarza i porządku prac Sejmu – nie będzie prawidłowo obsadzony (art. 194 *in principio* Konstytucji). To zaś, wobec zmian wprowadzanych w ustawie w zakresie składów Trybunału i przyjęcia jako zasady orzekania w pełnym składzie (art. 44 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3), może prowadzić do poważnych opóźnień w wykonywaniu przez TK powierzonych mu funkcji, do których należy przecież nie tylko hierarchiczna kontrola norm prawnych, lecz również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa czy też ocena zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4 i art. 189 Konstytucji).

Przy okazji wypada też nadmienić, iż uczynienie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału inicjatorem omawianej procedury stwierdzenia wygaśnięcia mandatu, w powiązaniu z nowym brzmieniem art. 10 ust. 1, może z kolei okazać się dysfunkcjonalne. Jeżeli z braku wymaganego quorum (13 sędziów), wywołanego np. chorobą tudzież innymi przeszkodami

dotykającymi więcej niż dwóch sędziów, Zgromadzenie Ogólne nie będzie w stanie podjąć uchwały o wystąpieniu z wnioskiem do Sejmu, proces obsady zwolnionego stanowiska sędziego będzie wstrzymany.

2. Pomioty opiniujące projekt ustawy, tj. Sąd Najwyższy, Krajowa Rada Sądownictwa, Prokurator Generalny, Naczelna Rada Adwokacka oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwróciły uwagę na niekonstytucyjność przepisu określającego większość, jaką podejmowane są niektóre rozstrzygnięcia Trybunału. W myśl bowiem art. 99 ust. 1 w nowym brzmieniu orzeczenia TK, jednak jedynie te wydawane w pełnym składzie, zapadają większością 2/3 głosów. Tymczasem art. 190 ust. 5 Konstytucji przesądza, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. W doktrynie panuje przy tym zgodność co do tego, że w tych miejscach, w których ustrojodawca chciał uzależnić podjęcie decyzji od uzyskania kwalifikowanej większości dał temu jednoznaczny wyraz w tekście samej ustawy zasadniczej. Tytułem przykładu można wskazać art. 90 ust. 2, art. 98 ust. 3, art. 113, art. 121 ust. 3, art. 122 ust. 5, art. 125 ust. 2 czy art. 145 ust. 2 Konstytucji. Dlatego też za niedopuszczalne uznać należy dookreślenie przez ustawodawcę zwykłego większości, o której mowa w art. 190 ust. 5.

Jednocześnie dostrzec należy niebezpieczeństwo stojące za takim rozwiązaniem. Przykładowo: orzekając w kwestii sporu kompetencyjnego (art. 189 Konstytucji) Trybunał może nie być zdolny do podjęcia decyzji ze względu na brak większości ustalonej na mocy art. 99 ust. 1. Podobnie może być też w przypadku realizacji zasadniczego zadania TK, jakim jest badanie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Nie można się przy tym zgodzić z opinią, jakoby w tym ostatnim przypadku dyspozycja art. 190 ust. 5 Konstytucji odnosiła się wyłącznie do orzeczeń o charakterze negatywnym, natomiast orzeczenia afirmatywne mogły zapadać jakąkolwiek większością, ponieważ powołany wzorzec konstytucyjny takiego rozróżnienia nie czyni. Nie do utrzymania jest też pogląd, iż niemożność wydania orzeczenia powinna być traktowana jako podtrzymanie domniemania konstytucyjności, gdyż – jak to zostało zasygnalizowane wyżej – Trybunał nie zajmuje się li tylko kontrolą norm prawnych. Poza tym stosowanie w takiej sytuacji art. 355 § 1 *in fine* Kodeksu postępowania cywilnego (instytucja niedopuszczalności wydania wyroku) w związku z art. 74 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie daje się pogodzić np. z brzmieniem art. 224 ust. 2 Konstytucji, który nakazuje TK – na wniosek Prezydenta – orzec w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium, i to w terminie 2 miesięcy od złożenia wniosku.

Nota bene z tym zagadnieniem wiąże się również ściśle sama liczba 13 sędziów, którzy stosownie do art. 44 ust. 3 winni zasiadać w pełnym składzie. Konieczność wyłączenia więcej niż dwóch sędziów lub ich czasowa niedyspozycja uniemożliwi Trybunałowi orzekanie w pełnym składzie.

3. Istotne wątpliwości konstytucyjne wywołuje ponadto uchylene art. 19 i art. 20 ustawy o TK regulującego elementy procedury wyboru sędziów Trybunału (art. 1 pkt 17 ustawy). W tym zakresie najbardziej miarodajne jest stanowisko Trybunału wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. akt K 34/15:

„Procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. Zagadnienie to jest o wiele bardziej złożone. Nie można pominąć, że wybór sędziego Trybunału na indywidualną dziewięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów. Uzupełniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. Wpływa zatem pośrednio na czynności niezależnego względem siebie organu, który z kolei rozstrzyga o sposobie realizacji kompetencji innych konstytucyjnych organów państwa, pozostających w swego rodzaju ustrojowym powiązaniu (...). Regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału mogą zatem oddziaływać na cały system sprawowania władzy publicznej i potencjalnie implikować negatywne skutki dla funkcji państwa w wielu obszarach. W tym kontekście należy także zaznaczyć, że zachowanie ciągłości funkcjonowania Trybunału oraz przestrzeganie zasady kadencyjności urzędu sędziego Trybunału są założeniami ustroju państwowego przyjętego na gruncie Konstytucji (...). W konsekwencji Trybunał stwierdził, że kwestia terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, oprócz aspektów bez wątpienia technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu. Jak już wspomniano, sprawne i terminowe uzupełnianie wakującego stanowiska sędziego Trybunału jest obowiązkiem właściwych organów państwa, które nie mogą tego zaniechać (...). Na ustawodawcy spoczywa natomiast powinność, aby problematykę terminu zgłoszenia kandydatyry sędziego Trybunału unormować w ustawie w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego.”

W tym kontekście można zauważyć, iż uchylając z jednej strony te przepisy, które są niezbędne z punktu widzenia pozycji ustrojowej Trybunału i statusu sędziów TK, z drugiej strony ustawodawca wprowadza dość szczegółowe (w istocie techniczne) regulacje odnośnie do trybu wyłonienia kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa Trybunału (art. 1 pkt 4 lit. b). Jest to działanie niekonsekwentne także z tego powodu, że art. 15 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przekazuje do uregulowania w regulaminie Trybunału m.in. wewnętrzną organizację pracy Trybunału i jego organów. I jakkolwiek wydaje się, iż samo w sobie mogłoby to być przesłanką postawienia zarzutu niekonstytucyjności, to można zastanowić się nad właściwym podziałem materii między ustawę oraz akt wewnętrzny, jakim jest regulamin.

4. Znowelizowany art. 87 ust. 2 znacząco wydłużył czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał, przy czym nie można uznać, by tak znaczące przesunięcie w czasie terminu rozprawy (3 lub 6 miesięcy) mogło być podyktowane jakimikolwiek obiektywnymi względami. Zważywszy na to, że Trybunał rozpoznaje pytania prawne, konsekwencją tej decyzji legislacyjnej będzie wydłużenie postępowań zawisłych przed sądami występującymi do TK w trybie art. 193 Konstytucji. To z kolei rodzi obawy o zachowanie standardu prawa do sądu rozumianego jako prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Respektowanie gwarancji odnośnie do prawa uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie jest ponadto nieodzowne w przypadku skargi kierowanej do sądu konstytucyjnego. Ustawodawca nie powinien w szczególności tworzyć mechanizmów, które podważają bądź całkowicie przekreślają ideę prawa do sądu w przedstawionym ujęciu.

Tę samą uwagę trzeba odnieść do regulacji intertemporalnej z art. 2 ust. 2 ustawy.

5. W orzecznictwie konstytucyjnym wypracowane zostały pewne reguły co do długości *vacatio legis*. Jest to problem, który musi być odnoszony do zasady państwa prawnego sformułowanej w art. 2 Konstytucji. Z punktu widzenia standardów wypracowanych na tym tle istotny jest przede wszystkim przedmiot przedłożonej ustawy. Dokonywane zmiany mają niewątpliwie fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania Trybunału, czyli konstytucyjnego organu państwa, a przez to m.in. również dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych. W związku z tym ustawodawca obowiązany jest określić adekwatny termin wejścia ustawy w życie.

Nie sposób uznać, aby oczekiwania te spełniał art. 5. W piśmiennictwie przyjmuje się, że rozwiązaniem standardowym jest okres 14-dniowy, podczas gdy odstępianie od niego

wymaga szczególnie silnego uzasadnienia. Wyraz temu przekonaniu daje skądinąd także art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wedle którego akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Stosownie do ust. 2 tego artykułu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Ponieważ uzasadnienie projektu ustawy milczy w kwestii *vacatio legis*, które zresztą miało wynosić 30 dni (art. 5 według druku sejmowego nr 122), trudno ocenić argumenty, które miały przemawiać za analizowanym odejściem od powszechnie przyjmowanej zasady. Można wręcz przyjąć, iż w tym przypadku nie mamy do czynienia z nadzwyczajną sytuacją, która wymagałaby nagłej reakcji ustawodawcy. W szczególności – posługując się analogią do art. 4 ust. 3 powołanej ustawy – nie można tu mówić o ryzyku wystąpienia nieodwracalnych szkód bądź poważnym zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia. Przeciwnie – doniosłość wprowadzanych zmian zdaje się bardziej przemawiać za wydłużeniem terminu z art. 5 ponad termin 14 dni.

II. Zarzuty dotyczące naruszenia spójności systemu prawa

1. Nie bez znaczenia dla statusu sędziego TK, jak również budowania autorytetu oraz społecznego zaufania do Trybunału, jest propozycja uchylecia dwóch przepisów. Po pierwsze, w art. 28 uchyla się ust. 2, który stanowi, że sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału, a po drugie – w art. 31 uchyla się pkt 3, który przewiduje karę dyscyplinarną złożenia sędziego Trybunału z urzędu. Pozostawiając na boku zastrzeżenia związane z gwarancją niezawisłości sędziowskiej, trzeba podnieść, iż rozwiązania zawarte w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym będą w tej mierze znacząco różnić się od regulacji zawartych w innych ustawach dotyczących organów władzy sądowniczej. W szczególności identyczne postanowienia można znaleźć chociażby w ustawie o Sądzie Najwyższym (odpowiednio art. 52 § 2 i art. 55 § 1 pkt 4).

Wypada zwrócić uwagę na jeszcze jeden paradoks prawny. W związku z tym, iż Trybunał orzekający w postępowaniu dyscyplinarnym nie będzie mógł orzec kary złożenia sędziego Trybunału z urzędu, tzn. kary, której konsekwencją było dotychczas wygaśnięcie mandatu sędziego, popełnienie przez sędziego np. czynu, który był przedmiotem postępowania karnego zakończonego warunkowym umorzeniem, powoduje, że tylko w opisanym już trybie art. 31a w związku z art. 36 ust. 1 pkt 4 (po podjęciu stosownej uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału, a następnie przez Sejm), możliwe będzie pozbawienie sędziego zajmowanego stanowiska. Innymi słowy, może dojść do tego, że nawet w tak drastycznym przypadku, jakim jest popełnienie przestępstwa, sędzia będzie nadal orzekał, np. o zgodności z Konstytucją ustaw regulujących odpowiedzialność karną.

2. Ustawa zakłada także uchylenie art. 30. Przepis ten wyklucza zaskarżenie orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym w drugiej instancji w drodze skargi kasacyjnej. Wprowadzenie tej zmiany również będzie odróżniało regulacje dotyczące sędziów Trybunału od unormowań odnoszących się do sędziów sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego.

Na marginesie zaznaczyć należy, że samo uchylenie art. 30 nie przesądza jeszcze o dopuszczalności skargi kasacyjnej do SN. Możliwość wywiedzenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia powinna wynikać jasno z przepisów normujących daną procedurę, a takiej konkluzji na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym postawić się nie da.

Projektodawcy uzasadnili rozważaną zmianę tym, iż art. 30 „w sposób nieuzasadniony ogranicza prawo obywatelskie sędziów do sądu oraz narusza zasadę równości w prawie”. Gdyby jednak przyjąć, że wprowadzana procedura stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego ze względu na okoliczność mieszczącą się w pojęciu „szczególnie rażącego przypadku” stanowić ma swego rodzaju substytut skazania na karę dyscyplinarną złożenia sędziego z urzędu (aczkolwiek wzajemny stosunek tego trybu oraz postępowania dyscyplinarnego, w tym sposób przejścia z tego drugiego na pierwszy, nie jest wcale oczywisty), to pozycja sędziego TK będzie w praktyce znacznie gorsza niż sędziów innych sądów, albowiem zasadą postępowania dyscyplinarnego jest dwuinstancyjność oraz stosowanie gwarancji typowych postępowaniu karnemu. Tymczasem ocena postawy sędziego w proponowanej procedurze nie łączy się ani z możliwością zaskarżenia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału, ani tym bardziej podważenia uchwały Sejmu podjętej na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 4 w nowym

brzmieniu. Taki stan prawny może, nawiasem mówiąc, budzić wątpliwości z punktu widzenia prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

3. Brak spójności systemowej będzie także pochodną uchylenia ust. 3 i 4 w art. 23. Przywołane przepisy wyrażają normy, które można zrekonstruować także na gruncie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 86 § 2, 4 i 5) oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (art. 37 § 2 i 4). To rozwiązanie jest dodatkowo o tyle wątpliwe, że nie prowadzi do celu wyartykułowanego w uzasadnieniu projektu. Otóż, zniesienie obowiązku informowania Prezesa Trybunału o zamiarze podjęcia przez sędziego Trybunału dodatkowego zatrudnienia lub innego zajęcia, ewentualnie o zamiarze ich kontynuowania w przypadku gdy sędzia dopiero obejmujące stanowisko w Trybunale, w istocie uniemożliwia weryfikację tego, czy rzeczywiście sędzia przestrzega zakazu sformułowanego w art. 195 ust. 3 *in fine* Konstytucji. Pożądany przez projektodawców efekt w postaci „skupienia się [przez sędziów] na orzekaniu” można też uznać za zagrożony, jeżeli uwzględni się, że w myśl art. 23 ust. 4 to właśnie Prezes jest władny ocenić, czy inne zajęcie nie utrudni sędziemu pełnienia obowiązków. Poza tym trzeba rozróżnić „zatrudnienie” od „innego zajęcia o charakterze zarobkowym”. To z kolei prowadzi do wniosku, iż z żadnego przepisu (dotyczy to tak powołanego art. 195 ust. 3 Konstytucji, jak art. 23 ust. 2 ustawy o Trybunale) nie wynika zakaz podejmowania przez sędziów TK dodatkowych zajęć zarobkowych, o ile tylko dadzą się one pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz nie będą uchybiać godności sprawowanego urzędu.

III. Spójność wewnętrzna ustawy. Zastrzeżenia legislacyjne

Opiniowana ustawa nie uwzględnia wszystkich konsekwencji dokonywanych zmian, zawiera regulacje wewnętrznie niespójne, a także rozwiązania uchybiające Zasadom Techniki Prawodawczej:

- regulacja wprowadzana w art. 1 pkt 3 nie przewiduje żadnych odstępstw, wobec czego wskazać należy, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału – jak to już zresztą wspomniano powyżej – może nie być zdolne do podejmowania uchwał w tych sprawach, które należą do jego wyłącznej właściwości, np. uchwalenia regulaminu Trybunału (jego zmian), uchwalenia projektu dochodów i wydatków Trybunału;
- dodatkowo nie jest jasna relacja art. 10 ust. 1 w nowym brzmieniu oraz art. 12 ust. 2, a sytuację zdaje się jeszcze bardziej komplikować postanowienie art. 12 ust. 3c;
- o niespójności (ale już w wymiarze materialnym) można mówić ponadto przy zestawieniu

treści art. 10 ust. 1 z art. 27 ust. 1, jako że ten drugi przepis miał podnosić poprzeczkę przez wprowadzenie wymogu podjęcia uchwały większością kwalifikowaną z racji na doniosłość sprawy (tak dla samego sędziego, jak i całego Trybunału);

– w dodawanym art. 28a ustawodawca przewiduje terminy, których charakter może budzić wątpliwości (dla porównania art. 114 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie ustanawia żadnego terminu na ustosunkowanie się przez rzecznika dyscyplinarnego do wniosku Ministra Sprawiedliwości czy innych uprawnionych podmiotów; z kolei przepis art. 56 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w ogóle nie przewiduje roli organów władzy wykonawczej w inicjowaniu postępowania dyscyplinarnego);

– proponowane ustalenie właściwych składów (art. 44) nie opiera się na jednolitym kryterium (podmiot inicjujący postępowanie, przedmiot kontroli), a ponadto prowadzi do zaskakującego skutku w postaci wymogu orzekania w pełnym składzie co do zgodności z aktami wyższego rzędu przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe, podczas gdy np. o zgodności ustaw z Konstytucją w razie wszczęcia postępowania pytaniem prawnym orzekać ma – na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a – skład 7 sędziów;

– zmianie brzmienia art. 44 ust. 1 nie towarzyszy korekta odesłania zawartego w art. 82 ust. 3, a przy tym materialną konsekwencją tego stanu rzeczy jest dopuszczenie Rzecznika Praw Obywatelskich do udziału w postępowaniach inicjowanych przez Prezydenta w trybie tzw. kontroli prewencyjnej;

– przyjęta w art. 80 ust. 2 reguła, iż o wyznaczeniu terminu rozprawy albo posiedzenia niejawnego przesądza kolejność wpływu spraw do Trybunału, nie uwzględnia po pierwsze tego, że niektórym sprawom należy przyznać priorytet, czy to z uwagi na ich istotę (znaczenie w świetle fundamentalnych zasad ustrojowych, dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych, dla sprawnego funkcjonowania instytucji itd.), sam tryb kontroli konstytucyjności (wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) czy też wreszcie ze względu na postanowienia samej ustawy zasadniczej (art. 224 ust. 2), a po drugie: stopnia złożoności poszczególnych spraw; por. też art. 2 ust. 3 ustawy;

– nie jest zrozumiałe kryterium „bezpośredniego naruszenia wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela” zwłaszcza w takim zakresie, w jakim art. 87 ust. 2a pkt 2 odnosi je do skarg konstytucyjnych – warunkiem dopuszczalności każdej skargi konstytucyjnej jest naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw, przy czym kategoryzacja spraw wedle stopnia naruszenia i to przez Prezesa Trybunału, który nie zawsze będzie członkiem składu orzekającego, a tym samym nie będzie orientował się w problematyce skargi, wydaje się być niemożliwa do

rzetelnego przeprowadzenia;

– uchylenie rozdziału 10 (art. 1 pkt 16) powinno być powiązane z uchyleniem pkt 14 w art. 56 zmienianej ustawy;

– sprzeczne z dyrektywami płynącymi z Zasad Techniki Prawodawczej jest uchylenie szeregu przepisów ustawy w jednym punkcie (art. 1 pkt 17) – § 94 ust. 2 ZPT.

Ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko