



Warszawa, 13 kwietnia 2018 r.

do ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego

(druk nr 782)

I. Cel i przedmiot ustawy

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, zmiana dokonywana na gruncie art. 19 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego ma umożliwić ogłoszenie trzech rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, tj. wyroku z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. akt K 47/15), wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r. (sygn. akt K 39/16) oraz wyroku z dnia 7 listopada 2016 r. (sygn. akt K 44/16), które do tej pory nie zostały ogłoszone w organie urzędowym, gdyż dotyczyły ustaw derogowanych z systemu prawnego, a ponadto – co również zaakcentowano w uzasadnieniu projektu ustawy – uznano, że zostały wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z postanowieniem art. 19 zdanie drugie, wyroki te zostaną ogłoszone wraz z adnotacją wskazującą wyżej powołane okoliczności.

Ustawa przewiduje w art. 2, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzi ogłoszenie wymienionych rozstrzygnięć w terminie 7 dni od dnia jej wejścia w życie.

Według autorów projektu ustawy, wprowadzenie do porządku prawnego przedstawionych rozwiązań powinno doprowadzić do „stabilizacji systemu prawnego i zakończenia konfliktu wokół Trybunału Konstytucyjnego.” Oczekuje się też, że przyczyni się to do „wzmocnienia jego pozycji ustrojowej, a także poprawy sytuacji Polski w sporze z Komisją Europejską.”

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy stanowił przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 2388). Jego I czytanie odbyło się na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 11 kwietnia 2018 r. Na tym etapie zgłoszono dwa wnioski o odrzucenie projektu ustawy, które nie zostały poparte przez wymaganą większość. Przyjęte zostały natomiast poprawki terminologiczne oraz redakcyjne. Sprawozdanie z prac Komisji ukazało się w druku nr 2426.

II czytanie projektu miało miejsce na 61. posiedzeniu Sejmu w dniu 11 kwietnia 2018 r. Z uwagi na zgłoszone wnioski legislacyjne projekt został ponownie skierowany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2018 r. negatywnie zaopiniowała oba wnioski o odrzucenie ustawy (druk nr 2426-A).

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zarekomendowanym przez Komisję.

III. Uwagi szczegółowe

W pierwszej kolejności podnieść wypada, że nowelizacji ma zostać poddany przepis, którego dyspozycja została w pełni zrealizowana i w tym sensie nie wywołuje on już skutków prawnych. Z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji nadanie mu nowego brzmienia jest więc zabiegiem chybionym. Jednak problem ten trzeba widzieć nie tyle jako usterkę natury legislacyjnej, lecz raczej jako prostą konsekwencję założeń przyjętych przez projektodawców, które same w sobie wywołują poważne zastrzeżenia.

Podstawowa wątpliwość dotycząca przedłożonej Senatowi ustawy wiąże się bowiem z treścią art. 190 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Na tle tego wzorca konstytucyjnego przyjmuje się, że ustrojodawca nie wyposażył żadnego innego organu w kompetencję do weryfikowania orzeczeń Trybunału pod kątem ich prawidłowości, czy to postrzeganej jako merytoryczna zasadność, czy też jako proceduralna (formalna) poprawność. Takie podejście do judykatów Trybunału Konstytucyjnego wynika nie tylko z uwzględnienia stanowczego brzmienia przytoczonego przepisu, w tym powszechnego rozumienia określenia „ostateczne”, ale także znajduje oparcie w zestawieniu z postanowieniem art. 239 ust. 1 ustawy zasadniczej, które w okresie przejściowym (tzn. 2 lat od wejścia w życie Konstytucji) upoważniało Sejm do podjęcia uchwały w przedmiocie odrzucenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, o ile orzeczenie takie odnosiło się do ustawy uchwalonej przed dniem wejścia w życie Konstytucji i zarazem stwierdzało niekonstytucyjność kontrolowanego aktu normatywnego (opisywany

tryb nie znajdował wszakże zastosowania w przypadku orzeczeń wydanych w następstwie pytania prawnego).

Zagadnienie braku podstaw prawnych do dokonywania jakiegokolwiek weryfikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (nawet ci przedstawiciele doktryny, którzy opowiadają się za istnieniem tego typu regulacji, przyznają, że ich postulaty mają charakter wyłącznie *de lege ferenda*), a co za tym idzie – również selekcji tychże orzeczeń w aspekcie ich ogłaszania, musi być rozpatrywane z uwzględnieniem art. 190 ust. 2 Konstytucji. Otóż przepis ten przesądza, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188, czyli m.in. związanych z kontrolą hierarchicznej zgodności norm prawnych, podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony, a jeżeli akt nie został ogłoszony – w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Zgodnie z ugruntowanym poglądem, art. 190 ust. 2 Konstytucji określa model ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w wyczerpujący sposób, a tym samym nie pozostawia w tym zakresie miejsca na regulacje ustawowe. Innymi słowy, ustawodawca zwykły nie może wprowadzać regulacji, które by pozostawały w sprzeczności albo modyfikowały (np. przez oznaczenie terminu ogłoszenia czy choćby właśnie przez upoważnienie organu wydającego dziennik urzędowy do opatrywania judykatów Trybunału Konstytucyjnego jakimikolwiek adnotacjami) konstytucyjny system ogłaszania orzeczeń Trybunału.

Mając wobec tego na względzie, że sama Konstytucja w art. 190 ust. 1 i 2 przyznaje wszystkim orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego cechę ostateczności (bez możliwości ich oceny przez inny organ) i jednocześnie statuuje nakaz ich niezwłocznego ogłoszenia, można sformułować wniosek, że ustawodawca nie jest uprawniony do przyjmowania odmiennych rozwiązań w tym przedmiocie. Ta konkluzja pociąga z kolei za sobą tezę, że argumentacja zawarta w uzasadnieniu projektu ustawy, wskazująca na konieczność jej uchwalenia, nie jest trafna.

Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego wydał już zarządzenia dotyczące ogłoszenia wyroków wydanych w sprawach K 47/15, K 39/16 oraz K 44/16 (wobec ciągłości instytucjonalnej sądu konstytucyjnego i co się z tym wiąże – ciągłości działania jego organów, zmiana personalna na stanowisku Prezesa TK nie ma w tym kontekście znaczenia prawnego). Jeżeli zatem przyjąć, że zarządzenie ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest wyłącznie czynnością o charakterze „technicznym” (uruchamia proces przekazania odpowiedniego dokumentu organowi odpowiedzialnemu za wydawanie

danego dziennika urzędowego), i spełnia jedynie służebną rolę względem wyrażonego na poziomie konstytucyjnym nakazu niezwłocznego ogłaszania orzeczeń Trybunału, to również postanowienie art. 2 można uznać za zbędne, co dodatkowo potwierdza postawioną powyżej tezę, że *ratio legis* przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy jest w istocie rzeczy mocno wątpliwe.

Ostatnią kwestią, którą warto w tym miejscu poruszyć, jest pewien paradoks, do którego prowadzić będzie wejście w życie opiniowanej ustawy. Mianowicie: jednym z wyroków, które mają zostać ogłoszone na podstawie zmienionego art. 19 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r. W punkcie 9 sentencji tego orzeczenia Trybunał odniósł się do zarzutów kierowanych pod adresem art. 89 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tj. przepisu będącego pierwowzorem powołanego wyżej art. 19) i uznał, że przepis ten jest niegodny z art. 10, art. 173 i art. 190 ust. 2 Konstytucji. Z kolei w części motywacyjnej omawianego rozstrzygnięcia Trybunał jednoznacznie zanegował kompetencję ustawodawcy zwykłego do ingerowania w konstytucyjny system ogłaszania orzeczeń sądu konstytucyjnego (zob. s. 70 uzasadnienia). Co więcej: Trybunał podkreślił tam, że: *„w sposób szczególnie należało (...) odnotować stygmatyzujące stwierdzenie o rozstrzygnięciach Trybunału wydanych «z naruszeniem przepisów ustawy» o TK z 2015 r., wyrażone nie tylko poza granicami ustrojowych kompetencji władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu), ale także sformułowane bez jakichkolwiek podstaw faktycznych i merytorycznych (...). Wkroczenie władzy ustawodawczej za pomocą aktu prawa powszechnie obowiązującego (ustawy) w sferę władzy sądowniczej, będące przejawem swoistego wymiaru sprawiedliwości wobec sędziów konstytucyjnych wydających wyroki w imieniu Rzeczypospolitej, jest nie do pogodzenia ze standardami państwa prawnego i do tej pory było obce kręgowi kultury prawnej, do którego przynależy Polska. Ustawodawca zrecenzował w art. 89 ustawy o TK z 2016 r. konkretne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, podjęte przez konkretnych sędziów TK w odniesieniu do konkretnych spraw. Przypisał sędziom TK działanie niezgodne z prawem, usprawiedliwiając w ten sposób wcześniejszą odmowę publikacji wyroków TK przez organ wydający dziennik urzędowy, i przydając samej czynności ogłoszenia orzeczenia Trybunału charakter wyjątku uzależnionego od woli władzy ustawodawczej. I jakkolwiek z konstytucyjnego punktu widzenia ocena zawarta w art. 89 ustawy o TK z 2016 r. nie może mieć i nie ma żadnego waloru prawnego, sama taka praktyka oczywiście narusza zasadę podziału i równowagi władz,*

obowiązek współpracy i współdziałania między konstytucyjnymi organami władzy publicznej, niezależność sądów i trybunałów oraz wszystkie te normy i zasady, które konstytuują elementarne podstawy ustroju państwa”.

Główny ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko