



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego



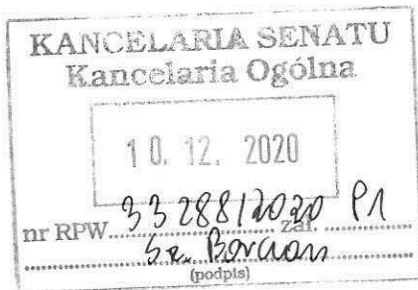
03980200410778

RPW/33288/2020 P

2020-12-10

Warszawa, dnia 9 grudnia 2020 r.

BSA II-021-348/20



Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 listopada 2020 r., BPS.DKS.KU.0401.42.2020 działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (druk senacki nr 224)*.

Z wyrazami szacunku

Dr hab. Małgorzata Mañowska



**Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy
o Trybunale Stanu**

1. Przedmiotem opinii jest senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (druk senacki nr 224). Celem ustawy jest zmiana organu uprawnionego do wydania regulaminu Trybunału Stanu, a w konsekwencji umiejscowienia go w systemie źródeł prawa. W świetle projektu regulamin TS zamiast uchwalania przez Sejm będzie przyjmowany przez Trybunał Stanu.

Projekt ustawy nie budzi wątpliwości i zasługuje na aprobatę z dwóch względów. Po pierwsze, Trybunał Stanu, w świetle art. 10 Konstytucji RP, jest organem władzy sędowniczej, a zatem władzy, która zgodnie z art. 173 Konstytucji RP jest władzą odrębną i niezależną od innych władz. Trybunał Stanu spośród wszystkich organów władzy sędowniczej wyróżnia się specyficznym powiązaniem z władzą ustawodawczą, a konkretnie z Sejmem. W obecnym stanie prawnym Trybunał Stanu pełni w systemie ustrojowym dwojaką funkcję. Z jednej strony jest organem władzy sędowniczej właściwym w zakresie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej najwyższych funkcjonariuszy państwowych. W świetle przepisów ustawy zasadniczej odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 145 w zw. z art. 198 Konstytucji RP), Prezes Rady Ministrów (art. 198 Konstytucji RP), członkowie Rady Ministrów (art. 156 w zw. z art. 198 Konstytucji RP), Prezes Narodowego Banku Polskiego (art. 198 Konstytucji RP), Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 198 Konstytucji RP), członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 198 Konstytucji RP), Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych (art. 198 Konstytucji RP), oraz posłowie (art. 107 w zw. z art. 198 Konstytucji RP) i senatorowie (art. 108 w zw. z art. 107 w zw. z art. 198 Konstytucji RP). Z drugiej strony, Trybunał Stanu posiada kompetencje sądu karnego. W świetle Konstytucji jest organem właściwym do egzekwowania odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione przez Prezydenta RP (art. 145) oraz członków Rady Ministrów (art. 156 ust. 1 Konstytucji RP), a także – co wynika ze art. 2 ust. 3 ustawy o TS – Marszałków Sejmu i Senatu wykonujących tymczasowo obowiązki głowy państwa (por. szerzej B. Opolski, *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym. Zagadnienia wybrane*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2011, nr 2, s. 111-130).

Po drugie, za zmianą podmiotu wydającego regulamin czynności Trybunału Stanu przemawia charakter aktu prawnego, o którym mowa w art. 27 ustawy o TS. *De lege lata* regulamin czynności Trybunału Stanu wydany przez Sejm RP nie należy do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, albowiem nie jest ustanawiany w formie rozporządzenia. Tymczasem według art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa są tylko: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a dodatkowo – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. W tej sytuacji regulamin czynności Trybunału Stanu, który nie zawiera norm prawnych obowiązujących inne podmioty niż tylko dotyczące tego organu, można kwalifikować – co najwyżej – jako akt o charakterze wewnętrznym w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP. Skoro akt wewnętrzny z natury obowiązuje tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi, który go wydał, to w tej perspektywie można mieć istotne wątpliwości co do tego, czy na gruncie stanu prawnego ukształtowanego w następstwie wejścia w życie Konstytucji RP – co nastąpiło z dniem 17 października 1997 r. – w dalszym ciągu zachowała moc obowiązującą uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 6 lipca 1982 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu (M.P. 1982, nr 17, poz. 135).

Dodać należy, że uzasadnienia przyznania Sejmowi kompetencji do uchwalenia regulaminu czynności Trybunału Stanu należy szukać w zasadach konstytucyjnych Konstytucji PRL. Trybunał bowiem został wprowadzony do Konstytucji w ramach jej nowelizacji z 1982 r. Zgodnie z art. 20 Konstytucji PRL za najwyższy organ władzy państwowej uznawano Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zatem oprócz władzy stanowienia ustaw, podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa Konstytucja PRL powierzyła mu rolę sprawowania kontroli nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Przepis art. 27 ustawy o TS powstał właśnie w tym czasie. W świetle roli, którą przewidziano dla Sejmu, nie dziwi powierzenie mu kompetencji do uregulowania regulaminu czynności nowo tworzonego wówczas organu państwowego. Kolejne zmiany ustawy zasadniczej i reformy konstytucyjne nie skłoniły do zmiany tej normy prawnej (zob. A. Gajda, (w:) K. Grajewski, S. Steinborn (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 411).

Jednak obecnie wyrażona w art. 27 ustawy o TS norma kompetencyjna budzi uzasadnione wątpliwości co do jej zgodności z obowiązującą Konstytucją RP. Skoro regulamin czynności Trybunału Stanu stanowi akt prawa wewnętrznie obowiązującego, to jego treść

oraz uchwalenie powinny pozostawać w zgodności z art. 93 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, za szczególne cechy aktu wewnątrznie wiążącego TK uznał jego skierowanie do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), wydawanie go tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), podległość kontroli jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3) oraz zakaz wydawania na jego podstawie decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Nie może bowiem w żaden sposób wiązać podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt (zob. A. Gajda, (w:) K. Grajewski, S. Steinborn (red.), Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz..., s. 412).

Przyjęcie regulaminu Trybunału Stanu przez Trybunał Stanu *in gremio* nie pozostaje również w sprzeczności z orzecznictwem TK, z którego jednoznacznie wynika, że przepisy ustawowe mogą upoważniać niewymienione w art. 93 Konstytucji RP podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (wyrok TK z 1.12.1998 r., K 21/98, OTK 1998/7, poz. 116).

Podsumowując, należy wskazać, że potrzeba nowelizacji art. 27 ustawy o TS, w wersji przedłożonej w projekcie senackim druk nr 224, była zgłaszana już wielokrotnie przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w: *Uwagach o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie za 2016*¹, *Uwagach o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie za 2017*² oraz w *Uwagach o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie za 2018*³.

¹ Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, *Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie*, Warszawa 2017, s. 107-108,

http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/Uwagi_PPSN_luki_w_prawie/luki-w-prawie-2017.pdf

² Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, *Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie*, Warszawa 2018, s. 93,

http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/Uwagi_PPSN_luki_w_prawie/luki-w-prawie-2018.pdf

³ Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, *Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie*, Warszawa 2019, s. 101-102,

http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/Uwagi_PPSN_luki_w_prawie/luki%20w%20prawie-2019.pdf