



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Adam Bodnar
Sekretarz: Maciej Nowicki
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 9 czerwca 2015 r.

1208/2015/MPL/MSz

Szanowny Pan
Prof. dr hab. Michał Seweryński
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka,
Praworzędności i Petycji Senatu RP

Szanowny Pan
Dr Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy z dnia 27 maja
2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (druk senacki nr 915)**

W związku z uchwaleniem przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa) i przekazaniem tej ustawy do rozpatrzenia Senatowi RP, Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić swoją opinię w przedmiocie tejże ustawy.

1. Uwagi wstępne

Opiniowana ustawa ma za zadanie zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹ i stanowi inicjatywę ustawodawczą Prezydenta RP. Celem zastąpienia nową ustawą aktu obecnie obowiązującego jest m.in. – jak można przeczytać w uzasadnieniu – potrzeba ustawowej, adekwatnej do istoty procesu kontroli konstytucyjności prawa, regulacji procedury rozpoznawania spraw przed Trybunałem, w znacznej mierze

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zmianami.

utrwalonej jako właściwa tylko dla TK, przy jedynie posiłkowym stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego; potrzeba tworzenia warunków organizacyjnych służących sprawności orzekania; potrzeba sprecyzowania kryteriów kandydowania na stanowisko sędziego TK oraz określenia transparentnej procedury wyłaniania grona osób, spośród których grupy posłów lub Prezydium Sejmu zgłaszać mogą kandydatów na to stanowisko. Projekt ustawy od jego wniesienia do Sejmu do przekazania uchwalonej ustawy Senatowi procedowany był przez Sejm przez prawie dwa lata.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiła komisjom sejmowym swoją opinię do projektu ustawy w dniu 4 października 2013 r.², zawierającą liczne uwagi, zarówno aprobujące, jak i krytyczne. Ponadto w toku prac sejmowych Fundacja zaprezentowała stanowisko negatywnie oceniające poprawkę mającą na celu wyeliminowanie obowiązkowego uczestnictwa Prokuratora Generalnego z postępowania przez Trybunał Konstytucyjnym³.

W związku z okolicznością, że większość uwag zgłoszonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka nie zostało uwzględnionych, jak również wobec faktu, że do projektu ustawy wprowadzono w toku sejmowego procesu legislacyjnego wiele niepokojących zmian, Fundacja pragnie przedstawić swoje uwagi Senatowi RP, licząc, że zostaną one zaakceptowane. Uwagi zostały podzielone na dwie grupy – dotyczące aspektów ustrojowych Trybunału Konstytucyjnego oraz dotyczące postępowania przed TK.

2. Uwagi dotyczące ustroju Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Wymagania kwalifikacyjne do pełnienia urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego

Uchwalona przez Sejm ustawa obniża, w porównaniu do obecnie obowiązujących, wymagania kwalifikacyjne do pełnienia urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Aktualnie obowiązująca ustawa z 1997 r. wysoko określa wymagania, które musi spełnić osoba, aby móc sprawować urząd sędziego TK – zgodnie z art. 5 ust. 3 aktualnie obowiązującej ustawy „Sędzią Trybunału może być osoba, która posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Ustawa o Sądzie Najwyższym, podobnie jak ustawa o ustroju sądów administracyjnych bardzo wysoko określają wymagania kwalifikacyjne konieczne do ubiegania się o urząd sędziego – odpowiednio – Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Tymczasem uchwalona przez Sejm ustawa rezygnuje z wysokich wymagań kwalifikacyjnych do pełnienia urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, stanowiąc w art. 18 ust. 1 pkt 8, że sędzią TK będzie mogła zostać między innymi osoba, która zajmowała przez co najmniej 10 lat „stanowiska w instytucjach publicznych związane z tworzeniem lub stosowaniem prawa”. Doszło zatem do „otwarcia”, czy też wręcz „deregulacji” urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego na osoby pracujące w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych

² Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 4 października 2013 r. do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590), dostępna pod adresem: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/10/opinia-TK1.pdf>.

³ Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 7 maja 2015 r. dotyczące zmian w zakresie udziału Prokuratora Generalnego w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym, dostępnej pod adresem: http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2015/05/PG_TK.pdf.

z tworzeniem lub stosowaniem prawa. Pojęcia „tworzenia prawa” i „stosowania prawa” są pojemne i niedookreślone. Wydaje się, że nie będzie przeszkód, aby na urząd sędziego TK powołać legitymującego się wykształceniem prawniczym posła, europosła, czy urzędnika pracującego w urzędzie gminy.

Obniżenie wymagań kwalifikacyjnych do pełnienia urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego należy oceniać w świetle art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, który nakazuje aby sędziów Trybunału Konstytucyjnego Sejm wybierał „spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Jest to wymóg konstytucyjny, który nakazuje ustawodawcy zwykłemu takie ukształtowanie kryteriów kwalifikacyjnych do pełnienia urzędu sędziego TK, aby zapewnić fachowy, a nie polityczny charakter TK⁴. Spełnienie powyższego wymagania wiąże się także z takim określeniem kryteriów aby na sędziów TK wybrać osoby „których wiedza prawnicza w sposób oczywisty wyróżnia się – i to in plus, a nie in minus – wobec przeciętnej”⁵. Uzyskanie wyróżniającej się wiedzy prawniczej musi zaś wynikać z długotrwałego wykonywania jednego z zawodów prawniczych lub nauczania akademickiego⁶. W tym kontekście dokonane przez ustawodawcę obniżenie wymagań kwalifikacyjnych jawi się jako naruszające wzorzec konstytucyjny określony w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Z tych przyczyn, Fundacja postuluje powrót do wymagań kwalifikacyjnych do pełnienia urzędu sędziego TK określonych w aktualnie obowiązującej ustawie z 1997 r.

2.2. Procedura zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Odnosząc się do kwestii procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w pierwszej kolejności należy negatywnie ocenić rezygnację w toku prac sejmowych z procedury zgłaszania „kandydatów na kandydatów” na sędziów TK przez różnorodne gremia profesjonalne. Jest to działanie niweczące jedno z podstawowych założeń pierwotnego projektu ustawy w stopniu uzasadniającym odstępianie od wprowadzenia ustawy.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, proponowano regulację wstępnej procedury zgłaszania kandydatów na sędziów TK, z których następnie Prezydium Sejmu oraz grupa co najmniej 50 posłów mogły zgłaszać kandydatów pod głosowanie Sejmu. Możliwość zgłaszania osób, spośród których wyłania się kandydatów na sędziów TK przysługiwać miała radom wydziałów prawa, ogólnokrajowym organom samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych, notariuszy, Krajowej Radzie Sądownictwa, Krajowej Radzie Prokuratury, Zgromadzeniom Ogólnym Sędziów SN i NSA. W toku prac sejmowych odstąpiono od tych zapisów. Regulacje z których zrezygnowano, pozwalały mieć nadzieję, że kandydaci na sędziów TK będą wybierani spośród najwybitniejszych reprezentantów poszczególnych prawniczych profesji, w dużej mierze w sposób odpolityczniony. Zaproponowana pierwotnie procedura realizowała postulaty organizacji pozarządowych zabiegających o pełną transparentność i apolityczność wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które od 2006 r. prowadziły „Obywatelski Monitoring

⁴ Zob. M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 35.

⁵ L. Garlicki, *komentarz do art. 194 Konstytucji* [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, s. 10.

⁶ Tamże.

Kandydatów na Sędziów TK”⁷. Jednym z głównych postulatów raportu opublikowanego po przeprowadzeniu monitoringu było zwiększenie udziału „niepolitycznych gremiów w wyborze sędziów TK”⁸. Także w doktrynie formułowano opinie, że bez zmiany Konstytucji „można byłoby przez odpowiednie zmiany ustawowe, umożliwić zgłaszanie kandydatów Sejmowi ze strony np. Krajowej Rady Sądownictwa, a także samorządów prawniczych”⁹.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka ocenia, że rezygnacja z pierwotnych założeń w zakresie wstępnej procedury zgłaszania kandydatów na sędziów TK niweczy jeden z podstawowych celów ustawy. Należy zatem powrócić do postanowień usuniętych w toku prac sejmowych.

2.3. Okres karencji do ubiegania się o urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego

W toku prac sejmowych zrezygnowano także z korzystnego postanowienia art. 18 ust. 3 znajdującego się w pierwotnej wersji projektu ustawy zgodnie z którym „Osoby sprawujące mandat posła, senatora lub posła do Parlamentu Europejskiego mogą kandydować na stanowisko sędziego Trybunału, jeżeli w dniu wyboru upłynęły co najmniej 4 lata od wygaśnięcia mandatu”. Proponowano zatem ustanowienie czteroletniej karencji do ubiegania się o urząd sędziego TK przez aktywnych polityków. Pozostawiając w ustawie te postanowienia można by uniknąć sytuacji, w której sędzią Trybunału Konstytucyjnego zostaje aktywny polityk, który uczestniczył w tworzeniu aktów prawnych będących przedmiotem kontroli ze strony Trybunału, a tym samym, który będzie musiał wyłączyć się z rozpatrywania wielu spraw zawisłych przed Trybunałem. Postulat wprowadzenia karencji trafnie argumentuje L. Garlicki. Wskazuje on, że „niełatwo jest bowiem przyjąć, że parlamentarzysta (z założenia silnie związany z określonym ugrupowaniem politycznym) może, z dnia na dzień, przekształcić się w apolitycznego sędziego”¹⁰. Problematyczna jest także sytuacja, gdy były parlamentarzysta zaczyna orzekać o konstytucyjności ustaw, w których uchwalaniu uczestniczył¹¹. Wprawdzie w takiej sytuacji powinien on zgodnie z ustawą wyłączyć się od orzekania, nie mniej jednak praktyka funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego szła nierzadko w innym kierunku. Co więcej, konieczność wyłączania się sędziów od rozpoznawania spraw może przyczynić się do spowolnienia, a nawet sparaliżowania działalności sądu konstytucyjnego. Należy zatem postulować przywrócenie do ustawy treści znajdującej się w pierwotnym art. 18 ust. 3 projektu.

2.4. Zasady wyboru sędziów TK

⁷ Projekt prowadzony był wspólnie przez Sekcję Polską Międzynarodowej Komisji Prawników, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Fundację im. Stefana Batorego oraz Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS). Raport z monitoringu autorstwa Ł. Bojarskiego pt. „Wybory sędziów do Trybunału Konstytucyjnego” dostępny jest pod adresem: http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/raport_wybory_sedziow_TK.pdf.

⁸ Zob. Ł. Bojarski (współpraca Monika Szulecka), *Wybory sędziów do Trybunału Konstytucyjnego*, dokument dostępny pod adresem: http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/raport_wybory_sedziow_TK.pdf.

⁹ J. Stępień, *Lepsze nie zawsze wrogiem dobrego*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego - założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 137.

¹⁰ L. Garlicki, *komentarz do art. 194 Konstytucji* [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, s. 6-7.

¹¹ Tamże.

Poważne wątpliwości Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka co do zgodności z Konstytucją RP budzą zawarte w nowo uchwalonej ustawie przepisy dotyczące trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zastrzeżenia te dotyczą zarówno art. 19 ust. 2 ustawy uchwalonej przez Sejm, regulującego ogólne zasady składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jak również art. 135 ustawy, który jest przepisem dotyczącym wyboru sędziów TK w miejsce sędziów aktualnie sprawujących urząd, którym kadencja upływa w 2015 r.

Art. 19 ust. 2 uchwalonej przez Sejm ustawy stanowi, że „Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału”. Jednocześnie szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem ma określić regulamin Sejmu (art. 19 ust. 5 ustawy). W ocenie Fundacji **regulacje te, w zakresie w jakim nie określają najwcześniejszego terminu na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału są niezgodne z art. 2 Konstytucji wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego, jak również z art. 194 ust. 1 Konstytucji, wyrażającym zasadę indywidualnego wyboru sędziów przez Sejm.** Brak regulacji w zakresie najwcześniejszego możliwego terminu do zgłoszenia kandydata na sędziego TK prowadzić może do sytuacji, w której wybór sędziów TK, którzy mają zastąpić urzędujących sędziów będzie mógł nastąpić bez limitu czasowego, na kilka lat przed upływem kadencji sędziów, których nowo wybrani sędziowie mają zastąpić. Innymi słowy, wejście w życie ustawy w brzmieniu uchwalonym przez Sejm, umożliwi przeprowadzenie procedury wyboru sędziów TK nawet na kilka lat wprzód. Istnienie takiego ryzyka jest w ocenie Fundacji niedopuszczalne z uwagi na konstytucyjną zasadę wyboru sędziów TK przez Sejm na indywidualne, 9-letnie kadencje. Jakkolwiek treść tej zasady nie była rozwijana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, to wydaje się naturalnym – urzeczywistniającym art. 2 Konstytucji – że **sędziów TK powinien wybierać Sejm kadencji, w okresie działania której, kończą się kadencje ustępujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego.** Niekonstytucyjne jest zatem dopuszczenie w ustawie do takiej sytuacji, gdy sędziów tych będą mogły wybierać sejmy innych, wcześniejszych kadencji. Taka zaś możliwość wydaje się być skutkiem określenia jedynie najpóźniejszego terminu na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK.

Poważane zaniepokojenie Fundacji budzi także brzmienie art. 135 uchwalonej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015 termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy”. W ocenie Fundacji, takie postanowienie jest niedopuszczalne, z uwagi na fakt, że pozwala na wybór dwóch sędziów TK przez Sejm obecnej kadencji (przy uprawdopodobnionym założeniu, że ustawa wejdzie w życie w sierpniu lub wrześniu 2015 r.), w sytuacji gdy kadencje sędziów, których mają zastępować wygasną w trakcie Sejmu przyszłej kadencji.

W 2015 r. wygasają kadencje pięciorga sędziów Trybunału Konstytucyjnego: sędziemu M. Gintowt-Jankowicz (6 listopada 2015 r.), sędziemu W. Hermelińskiemu (6 listopada 2015 r.), sędziemu M. Kotlinowskiemu (6 listopada 2015 r.), sędziemu Z. Cieślakowi (2 grudnia 2015 r.), sędziemu T. Liszcz (9 grudnia 2015 r.). Kadencje pierwszych troje z ww. sędziów gasną jeszcze w okresie kadencji obecnego Sejmu VII kadencji, który rozpoczął czteroletnią kadencję w dniu 8 listopada 2011 r. – co najmniej zatem do 8 listopada 2015 r. trwać będzie kadencja obecnego Sejmu. Natomiast kadencje dwójki sędziów – Z. Cieślaka i T. Liszcz – ukończą się

już w okresie kadencji Sejmu kolejnej, VIII kadencji. Z tych przyczyn ich następcy na stanowiskach sędziów TK powinni zostać w zgodzie z Konstytucją wybrani przez Sejm kolejnej, VIII kadencji. Opiniowana ustawa pozwala natomiast na wybór następców dwójki sędziów jeszcze przez Sejm VII kadencji, co należy ocenić jako rodzące poważne wątpliwości konstytucyjne.

3. Uwagi dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Druga grupa uwag Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka kierowanych pod adresem uchwalonej przez Sejm ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dotyczy zagadnień związanych z uregulowaniem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3.1. Posiedzenia niejawne

Uchwalona przez Sejm ustawa dopuszcza możliwość rozpoznawania spraw przez Trybunał w szerszym niż dotychczas zakresie na posiedzeniu niejawnym. W obecnym stanie prawnym rozpoznawanie wniosków, skarg konstytucyjnych oraz pytań prawnych przez Trybunał Konstytucyjny na jawnej rozprawie jest zasadą. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym możliwe jest w zasadzie jedynie w przypadku skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 59 ust. 2 aktualnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę konstytucyjną, jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją.

Uchwalona przez Sejm ustawa dopuszcza szeroką możliwość rozpoznawania wszystkich form inicjatyw (wniosków, skarg konstytucyjnych i pytań prawnych) na posiedzeniu niejawnym. Decyzja w tym przedmiocie, ma w myśl postanowień projektu należeć do składu orzekającego w danej sprawie (art. 93 ust. 2), a możliwość jej podjęcia będzie w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka uwarunkowana mało precyzyjnymi kryteriami. Stosownie do treści art. 93 ust. 1 projektu ustawy, Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne lub skargę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli: 1) pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia lub 2) sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału.

W ocenie Fundacji, istnieje niebezpieczeństwo, że przywołane regulacje pozwolą na znaczące ograniczenie liczby spraw zawisłych przed TK rozpoznawanych na jawnej rozprawie. Z tych względów należy podczas rozpatrywania ustawy w Senacie rozważyć, na ile odejście od zasady rozpoznania sprawy na jawnej rozprawie właściwie wyważa zasady sprawności postępowania (co jest przedstawiane w uzasadnieniu projektu jako *ratio* tej zmiany) oraz jego jawności.

Trybunał Konstytucyjny, jak słusznie podnoszą autorzy projektu, jest sądem prawa. Z tej właśnie cechy sądu konstytucyjnego można wywieść jego funkcję polegającą na rozwijaniu kultury prawnej w społeczeństwie. Dostrzegali to jak dotąd także sam Trybunał, organizując na swojej stronie internetowej transmisje *online* z odbywających się przed nim rozpraw. Publicznie dostępne rozprawy Trybunału Konstytucyjnego budują prestiż tego organu, są niezwykle istotne dla środowiska prawniczego, powodują niejednokrotnie duże zainteresowanie mediów oraz gromadzą liczną publiczność (w tym młodzież czy studentów prawa). Wreszcie należy zważyć, że nie jest ich w roku na tyle dużo, żeby zauważalnie wpływały na sprawność orzekania przez

Trybunał. Rozpoznanie sprawy na niejawnym posiedzeniu w połączeniu z nowymi przesłankami umorzenia postępowania oraz brakiem możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu może skutkować tym, że Trybunał zacznie być postrzegany jako „wieża z kości słoniowej”¹². Wobec powyższego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka apeluje o rozważenie w toku rozpatrywania ustawy zmian dotyczących ograniczenia jawności postępowań przed TK.

3.2. Przesłanki umorzenia postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym

Uchwalona przez Sejm ustawa zakłada odmienny w stosunku do obecnie obowiązującego, katalog przesłanek uzasadniających umorzenie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny. W aktualnym stanie prawnym, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w art. 39 wyróżnia 4 przesłanki umorzenia postępowania: 1) gdy wydanie orzeczenia jest zbędne, 2) gdy wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne, 3) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej oraz 4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Uchwalona przez Sejm ustawa natomiast wprowadza kwalifikowaną postać przesłanki umorzenia postępowania dotyczącej zbędności orzekania. Zgodnie z projektowanym art. 104 ust. 1 pkt 3 Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, „jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne, w szczególności gdy w rozpoznawanej sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia Trybunału”. Dodatkowo uzasadnienie projektu wyjaśnia *ratio* wprowadzenia nowej przesłanki, które jest związane z koniecznością przyznania „Trybunałowi kompetencji do oceny wagi oraz znaczenia zagadnienia prawnego będącego przedmiotem kontroli i odmowy merytorycznego rozpoznania spraw o żadnym lub marginalnym znaczeniu konstytucyjnym (spraw bagatelnych)”¹³.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, wskazana wyżej przesłanka budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych zadań Trybunału. Trybunał Konstytucyjny jest powołany do orzekania w przedmiocie hierarchicznej zgodności przepisów prawa zawartych w aktach normatywnych niższego rzędu z aktami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa (art. 188 Konstytucji RP). Istotą tak określonej kontroli jest, jak słusznie wskazuje L. Garlicki, „dokonywanie oceny, czy norma niższego rzędu (przedmiot kontroli) jest zgodna z normą wyższego rzędu (podstawą kontroli, wzorcem kontroli)”¹⁴. Skutkiem takiej kontroli jest wyprowadzenie badanego aktu lub przepisu z systemu obowiązującego prawa¹⁵. W tym kontekście należy podnieść, że w razie wniesienia wniosku, skargi konstytucyjnej, czy pytania prawnego przez uprawniony do tego podmiot, Trybunał jest obowiązany do eliminowania z systemu prawa wszystkich norm prawnych, które są niezgodne z normami wyższego rzędu, niezależnie od wagi i znaczenia danej normy, jeśli niezgodności nie da się usunąć w drodze wykładni prawa w zgodzie z Konstytucją. Rola Trybunału Konstytucyjnego wymaga także orzekania o niezgodności przedmiotu kontroli z danym wzorcem nawet wtedy, gdy znaczenie

¹² E. Siedlecka, *Sąd nie może mówić: "to oczywiście bezzasadne"*, Gazeta Wyborcza z 17 stycznia 2006 r.

¹³ Zob. str. 20-21 uzasadnienia projektu ustawy z druku sejmowego nr 1590.

¹⁴ Por. L. Garlicki, uwaga 7 do art. 188 Konstytucji RP, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2005, s. 7.

¹⁵ Por. L. Garlicki, uwaga 2 do art. 188 Konstytucji RP, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2005, s. 2.

tego przedmiotu jest marginalne. Podstawowym warunkiem funkcjonowania państwa prawnego, jak trafnie zauważa Z. Czeszejko-Sochacki, jest hierarchiczna zgodność aktów normatywnych, wynikająca z kształtującego cały system prawny konstytucyjnego systemu źródeł prawa¹⁶. W tak skonstruowanym hierarchicznym systemie źródeł prawa najwyższa moc prawna konstytucji oznacza, że „żadna norma prawna niższej rangi nie może być sprzeczna z normami konstytucji, zaś zasada jej nadrzędności oznacza - w sensie negatywnym - zakaz wydawania sprzecznych z nią aktów prawnych, zaś w sensie pozytywnym - obowiązek realizowania jej postanowień”¹⁷.

Trafnie także wskazuje w swojej opinii do projektu ustawy prof. M. Wiącek, że „zasada skargowości, będąca podstawą modelu sądownictwa konstytucyjnego w Polsce, oznacza, iż prawu (kompetencji) do zaskarżenia aktu normatywnego odpowiada obowiązek TK – o ile wniosek spełnia wymogi formalne – merytorycznego odniesienia się do zarzutu. Proponowana regulacja mogłaby zaś prowadzić do tego, że sporządzony poprawnie pod względem formalnym i merytorycznym wniosek mógłby zostać – z przyczyn opartych na uznaniu i niedających się przewidzieć – oceniony jako >nieistotny<”¹⁸.

Biorąc pod uwagę przywołane wyżej poglądy doktryny, trudno zaakceptować projektowane rozwiązanie prawne uzależniające dopuszczalność dokonywania przez Trybunał merytorycznej kontroli norm od występowania w zainicjowanej przed nim sprawie istotnego zagadnienia prawnego.

3.3. Postanowienia sygnalizacyjne

Funkcja postanowień sygnalizacyjnych ma służyć, jak wskazuje Z. Czeszejko-Sochacki, „prokonstytucyjnej orientacji i integracji systemu prawnego”¹⁹. Przy odpowiedniej regulacji przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postanowienia sygnalizacyjne Trybunału adresowane do Sejmu i innych właściwych organów mogłyby odgrywać znaczącą rolę, eliminując konieczność rozpoznawania w Trybunale wielu spraw.

Na częściową aprobatę zasługuje rozwiązanie prawne zawarte w art. 5 ust. 2 uchwalonej przez Sejm ustawy, zgodnie z którym, „Prezes Trybunału może zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji”. Kompetencji takiej brak jest w obecnej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, dlatego zmianę w tym zakresie należy ocenić zasadniczo pozytywnie. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka należałoby jednak, dla zapewnienia skuteczności postanowień sygnalizacyjnych, wprowadzić do ustawy o TK przepisy obligujące adresatów sygnalizacji do podejmowania działań w celu wszechstronnego rozpatrzenia sygnalizacji. Adresaci postanowienia

¹⁶ Tak Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 169.

¹⁷ *Ibidem*, s. 162.

¹⁸ M. Wiącek, Ekspertyza dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590), opracowana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 26 listopada 2013 r., dostępna pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/732DE37857948F93C1257BEF0038FCB5/\\$file/i2229_13.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/732DE37857948F93C1257BEF0038FCB5/$file/i2229_13.rtf).

¹⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 330.

sygnalizacyjnego powinni zostać także zobowiązani do poinformowania Prezesa TK, w wyznaczonym terminie, o podjęciu lub niepodjęciu działań legislacyjnych w związku z sygnalizacją. W przeciwnym razie praktyczne znaczenie sygnalizacji będzie niewielkie, jak ma to miejsce obecnie. Z. Czeszejko-Sochacki już w latach 90. podnosił, że „*de lege ferenda* konieczne staje się zajęcie stanowiska przez ustawodawcę: albo wprowadzenia mechanizmu kontroli reagowania na sygnalizację, albo zrezygnowania z niej”²⁰.

4. Pozostałe uwagi

Powyższe uwagi do uchwalonej przez Sejm ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowią najpoważniejsze zastrzeżenia – w tym o charakterze konstytucyjnym – wobec planowanych zmian w zakresie ustroju i postępowania przed Trybunałem. Jednak oprócz tych wątpliwości, kształt uchwalonej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może dodatkowo rodzić pytania dotyczące:

- braku zażalenia na postanowienie o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej lub wnioskowi

W świetle uzasadnienia głównym czynnikiem takiej zmiany jest niska skuteczność takich zażaleń. Z uzasadnienia wynika, że w latach 1997-2012 uwzględniono 90 zażaleń, co stanowiło jedynie 5% spraw, które jednak zdaniem wnioskodawcy bezpośrednio wpływają na czas rozpoznania sprawy.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka należy rozważyć możliwość pozostawienia prawa do złożenia zażalenia na odmowę nadania biegu, w szczególności w zakresie skargi konstytucyjnej. Niska skuteczność określonej instytucji procesowej nie może oznaczać że jest zbędna, tym bardziej, że zaprezentowane dane wskazują, że w przypadku (aż) 90 spraw możliwość złożenia zażalenia okazała się kluczem do merytorycznego rozpoznania sprawy. Mimo że w świetle art. 175 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości zaś sprawa zawisła przed Trybunałem nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP, to jednak nie wydaje się, że gwarancje proceduralne mogą być tak drastycznie niższe niż w przypadku sądów powszechnych. Prowadzi to do poczucia niesprawiedliwości u osoby skarżącej i całkowicie ignoruje element wychowawczy w zakresie kultury prawnej wynikający z działalności Trybunału.

Wydaje się, że możliwe jest osiągnięcie zakładanego celu (tj. skrócenia czasu rozpoznawania spraw przed Trybunałem) przy pomocy mniej drastycznych środków, takich jak np. lepsza organizacja pracy w zakresie wstępnej kontroli skarg i wniosków. Wówczas nie byłoby konieczne sięganie po środki o charakterze proceduralnym, które ograniczają prawo podmiotowe wyrażone w art. 79 Konstytucji. Ponadto, na marginesie należy zauważyć, że utrzymanie uprawnienia do weryfikacji postanowienia o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej, będzie mieć wpływ na poziom społecznego zaufania do Trybunału.

Z drugiej strony, należy rozważyć czy obniżenie standardu rzetelnej procedury poprzez usunięcie możliwości złożenia zażalenia na odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub wnioskowi nie zostało zniwelowane poprzez powiększenie (do trzech sędziów) składów rozpoznających skargi konstytucyjne na wstępnym etapie. W ocenie Fundacji istnieje jednak zagrożenie, że brak możliwości złożenia zażalenia w połączeniu z nieprecyzyjną przesłanką

²⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 334.

umorzenia postępowania z art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK może ostatecznie obniżyć poziom gwarancji proceduralnych dla skarżących i wnioskodawców.

- obowiązkowej obecności na rozprawie sędziego, który skierował do Trybunału pytanie prawne

W projekcie ustawy o TK zawartym w sprawozdaniu sejmowych komisji: Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej (druk sejmowy nr 3397) przewidziano obowiązkową obecność przedstawiciela sądu pytającego podczas rozprawy przed TK. Niestety podczas II czytania w Sejmie ta regulacja została usunięta – między innymi na skutek protestów Krajowej Rady Sądownictwa. Zdaniem Fundacji, obecność sądu występującego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji może w znaczny sposób przysłużyć się pełnemu i wszechstronnemu rozstrzygnięciu sprawy zawisłej przed Trybunałem. Z drugiej strony, zaproponowana w ww. sprawozdaniu sankcja za nieobecność sędziego – tj. umorzenie postępowania – jest prawdopodobnie nieproporcjonalna. Uderza ona bowiem przede wszystkim w strony postępowania zainteresowane ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem pytającym, która i tak już przez długi okres pozostaje zawieszona. Sankcje za brak obecności sędziego powinny być raczej rozpatrywane na poziomie ew. odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Biorąc pod uwagę powyższe, należy rozważyć powrót do rozwiązania polegającego na obowiązkowym przedstawiciela sądu pytającego w rozprawie przed TK.

Projekt opinii opracowany został przez Michała Szwastę oraz Barbarę Grabowską-Moroz w ramach prac programu „Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka²¹

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara

²¹ Program sponsorowany jest z dotacji przyznanej w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.