



Opinia

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

1. Niniejsza opinia dotyczy zgłoszonego w dniu 22 marca 2017 r. przez posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość” projektu „ustawy o zmianie ustawy przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Ast).

2. W przedstawionym projekcie proponuje się zmianę 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 (Dz. U. z 2016 r., poz. 2074 – dalej jako „ustawa wprowadzająca”). W dotychczasowym brzmieniu stanowi on, że „wyroki Trybunału oraz rozstrzygnięcia Trybunału podjęte z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) albo ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, podlegają ogłoszeniu w odpowiednich dziennikach urzędowych po zarządzeniu ich ogłoszenia przez sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału, chyba że dotyczą one aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą”. W opiniowanym projekcie proponuje się natomiast, aby przedmiotowy przepis uzyskał następujące brzmienie: „Wyroki Trybunału oraz rozstrzygnięcia Trybunału podjęte z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 293) albo ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, podlegają ogłoszeniu w odpowiednich dziennikach urzędowych po zarządzeniu ich ogłoszenia przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego lub sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału. Jeżeli orzeczenia podjęte z naruszeniem przepisów, o których mowa w zdaniu poprzednim, dotyczyły aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą, publikuje się je w odpowiednich dziennikach urzędowych z zaznaczeniem tych okoliczności.”

3. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zarówno brzmienie aktualnie obowiązującego art. 19 ustawy wprowadzającej, jak i brzmienie projektowane, są jednoznacznie niezgodne z art. 190 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z tego ostatniego przepisu wprost i w sposób niebudzący wątpliwości wynika, że orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (ust. 1) oraz podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony, a jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 2). Oznacza

to, że orzeczenia TK z dnia 9 marca, 11 sierpnia i 7 listopada 2016 r. (sygn. K 47/15; K 39/16 oraz K 44/16) powinny być niezwłocznie ogłoszone w dzienniku urzędowym Monitor Polski. Fakt ich nieopublikowania jest natomiast deliktem konstytucyjnym.

W powyższym świetle projektowana ustawa jest całkowicie zbędna. Niemniej z politycznego i społecznego punktu widzenia ma wywołać przekonanie, że rozstrzygnięcia w powyższych sprawach nie były orzeczeniami TK w rozumieniu art. 190 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Taką perspektywę przyjmuje się również w uzasadnieniu do projektu (s. 1 uzasadnienia). Jest to założenie wewnątrznie sprzeczne. Jeżeli bowiem nie mamy do czynienia z orzeczeniami TK, to publikacja tych rozstrzygnięć jest nieuzasadniona, a wręcz bezprawna. Nie można zatem nakładać ustawowego obowiązku podjęcia działania niezgodnego z prawem. Nie domaga się tego również Komisja Europejska w zaleceniach: 1) 2017/146 z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374; 2) 2017/1520 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji (UE) 2016/1374 i (UE) 2017/146¹ oraz 3) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia Komisji Europejskiej (UE) 2016/1374, UE 2017/146 i UE 2017/1520². W przedmiotowych dokumentach rozstrzygnięcia TK z dnia 9 marca, 11 sierpnia i 7 listopada 2016 r. (sygn. K 47/15; K 39/16 oraz K 44/16) Komisja Europejska uznaje bowiem za orzeczenia, mówiąc o nich wprost jako o wyrokach TK. Skutkiem tego jest sformułowane zalecenie ich opublikowania.

Po drugie, nie sposób nie zauważyć, że do każdego z wyroków objętych dyspozycją projektowanej ustawy złożono zdania odrębne z powołaniem się na naruszenie ustaw wymienionych w projektowanym art. 19 ustawy. Już sam fakt ich zgłoszenia wskazuje, że nawet ich autorzy uznawali te rozstrzygnięcia za wyroki, skoro zarówno w świetle ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) jak i ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1157), zdanie odrębne można było zgłosić jedynie do orzeczenia.

4. Jak wskazano powyżej, art. 190 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przymiotu tego nie może więc pozbawić przedmiotowych orzeczeń projektowana adnotacja, jaka miałyby zostać umieszczona przy nich w wyniku publikacji, a mianowicie, że zostały one wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) albo ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1157). W ocenie Projektodawców miałyby to bowiem doprowadzić do tego, że wyroki te byłyby pozbawione mocy prawnej, niemniej jednak ich moc obowiązująca wynika wprost z przepisów Konstytucji RP.

Krytycznie należy się odnieść także do art. 2 projektu. Przepis ten nakłada na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego obowiązek zarządzenia ogłoszenia w odpowiednim dzienniku urzędowym wyroków i rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych z naruszeniem wymienionych w nim ustaw, „stosownie do art. 1 niniejszej ustawy”, tj. z zaznaczeniem, że zapadły z naruszeniem prawa. Podkreślenia wymaga jednak, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego w dniu 9 marca 2016 r.³ zarządził opublikowanie w Dzienniku Ustaw

¹ Dz.Urz. UE serii L z dnia 2 września 2017 r. nr 228, s. 19 i n.

² Dz.Urz. UE serii L z dnia 23 stycznia 2018 r. Nr 17, s. 50 i n.

³ Zob. http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F1790890215%2FK_47_15_prezTK_2016_03_09_ADO.pdf

wyroku wydanego w sprawie K 47/15, w dniu 11 sierpnia 2016 r.⁴ - wyroku z w sprawie o sygn. akt K 39/16, zaś w dniu 7 listopada 2016 r. wyroku wydanego w sprawie o sygn. akt K 44/16. Tym samym wydawanie ponownego zarządzenia w sprawie publikacji tych orzeczeń jest bezprzedmiotowe.

Co więcej, w świetle uregulowań Konstytucji RP Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie posiada uprawnień do oceny, czy dany wyrok zapadł z naruszeniem przepisów prawa. Tymczasem wydanie zarządzenia o skierowaniu wyroku do publikacji z zaznaczeniem, że zapadł on z naruszeniem prawa w istocie przyznaje Prezesowi TK takie uprawnienie. Jest to rozwiązanie pozostające w sprzeczności z ustrojową rolą, jaką Konstytucja RP przypisuje Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego.

5. Opublikowanie orzeczeń z dnia 9 marca, 11 sierpnia i 7 listopada 2016 r. Projektodawcy próbują dodatkowo uzasadnić tym, że obecnie publikacja tych rozstrzygnięć jest prawnie obojętna (s. 1 uzasadnienia projektu). Twierdzenie takie jest całkowicie bezpodstawne. Co prawda, publikacja tych wyroków nie wywoła skutku derogującego w tym sensie, że nie usunie z porządku prawnego norm uznanych za niezgodne z Konstytucją RP, gdyż te utraciły moc obowiązującą na skutek decyzji ustawodawcy. Należy jednak podkreślić, że orzeczenia z jednej strony wywołały określone skutki prawne, w tym w szczególności w odniesieniu do kształtu procedury orzekania przez Trybunał po dacie wydania wyroków z dnia 9 marca i 11 sierpnia 2016 r., a tym samym do oceny kolejnych zapadłych wyroków. Ponadto, wyroki te kształtują sytuację trzech osób, które zostały wybrane na miejsca już obsadzone, a które na podstawie zakwestionowanej ustawy zostały dopuszczone do orzekania. Należałoby bowiem przyjąć, że pełnią oni urząd bezprawnie, gdyż zostali wybrani na miejsca już obsadzone. Z kolei Prezydent RP nie może nie przyjąć ślubowania od trzech sędziów prawidłowo wybranych przez Sejm VII kadencji, powołując się na okoliczność, że w chwili obecnej znajdują się w Trybunale Konstytucyjnym osoby wybrane na miejsca obsadzone przez Sejm VIII kadencji, od których Prezydent ślubowanie przyjął. Sam bowiem fakt przyjęcia ślubowania nie czyni z danej osoby sędziego.

⁴ Zob. http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1218245027%2FK_39_16_TK_pub_DU.pdf