Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel.22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 22 maja 2023 r.

NRA.12-SM-1.87.2023
Dot. SPS-WP.020.104.4.2023

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na przekazany do zaopiniowania w dniu 12 maja 2023 r. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w załączeniu przedkładam opinię adwokata Mariusza Godlewskiego – członka Zespołu: „Wymiar Sprawiedliwości w Polsce – Adwokatura dla przyszłości" Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej, prezentującą stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej w zakresie proponowanych w ustawie rozwiązań.

Z poważaniem,

Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Rady Adwokackiej

adw. Dorota Kulińska

NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 22 maja 2023 r.

NRA.12-SM-1.87.2023

OPINIA
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ
DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O ORGANIZACJI I TRYBIE POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

Przedmiot opinii:

Przedmiotem niniejszego opracowania jest udzielenie opinii w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (druk 3187).

Projekt wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 04 maja 2023 r. W dniu 5 maja 2023 r. projekt został skierowany do I czytania w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Główne założenia projektu ustawy:

1. Przedłożony do opiniowania projekt ustawy dotyczy zmian w zakresie art. 8 ust. 1 (przepis dotyczący kworum wymaganego do podjęcia uchwał przez Zgromadzenie Ogólne) i art. 37 ust. 2 (przepis dotyczący liczebności składu Trybunału Konstytucyjnego rozpoznającego sprawę w pełnym składzie) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393).
2. Jak wynika z uzasadnienia projektu, proponowane rozwiązanie legislacyjne ma na celu „usprawnienie działalności Trybunału Konstytucyjnego przez zmniejszenie minimalnej

liczebności Zgromadzenia Ogólnego z 2/3 liczby sędziów Trybunału (tj. 10 sędziów) do 9 oraz pełnego składu Trybunału z 11 sędziów do 9".

3. Z art. 2 projektu ustawy wynika, że do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. ustawy zmieniającej) stosuje się art. 37 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

4. Postulowane przez projektodawcę w treści uzasadnienia „usprawnienia" mają umożliwić szybsze rozpoznanie „spraw o kluczowej wadze" oraz stanowić gwarancję „ciągłości działania Trybunału w sytuacjach, gdy zebranie odpowiedniej liczby sędziów byłoby utrudnione lub obiektywnie niemożliwe" m.in. w przypadku, gdy miejsca te pozostaną nieobsadzone albo w razie długotrwałej choroby sędziego lub sędziów. Projektodawca w treści uzasadnienia wskazał również jeszcze na jedną przesłankę uzasadniającą przedłożenie projektu, a mianowicie zabezpieczenie przed ewentualną „celową obstrukcją, która mogłaby być destrukcyjna zarówno z perspektywy samej instytucji, jak i całej Rzeczypospolitej".

5. Uzasadniając aktualny stan prawny oraz ten postulowany w ustawie zmieniającej wskazano, iż proponowana minimalna liczebność zarówno Zgromadzenia Ogólnego, jak i pełnego składu przewidująca liczbę dziewięciu sędziów Trybunału nie różni się w sposób istotny od obecnego stanu prawnego – 10 sędziów w przypadku Zgromadzenia Ogólnego i 11 sędziów w przypadku pełnego składu. Nie jest zatem, w ocenie projektodawcy, zasadny ewentualny zarzut, że różnica jednego (w przypadku Zgromadzenia Ogólnego) albo dwóch (w przypadku pełnego składu) sędziów biorących udział w Zgromadzeniu albo zasiadających w składzie w sposób istotny wpływa na treść i jakość odpowiednio uchwały albo orzeczenia.

6. Projektodawca zwrócił również uwagę na konieczność zharmonizowania liczebności pełnego składu i Zgromadzenia Ogólnego. Podkreślił również, że zgromadzenia ogólne innych sądów nie mają tak wygórowanego wymogu kworum jak w przypadku proponowanego przez projekt (60% sędziów). Uchwały zgromadzenia ogólnego sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA (art. 24 § 3 i art. 46 § 5 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 259.) zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy liczby jego członków. Z kolei przepisy regulujące podejmowanie uchwał

zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji oraz zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu nie przewidują minimalnego kworum, od którego zależy możność podejmowania uchwał (zob. art. 33 § 5 i art. 35 § 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 217, z 2022 r. poz. 2642 oraz z 2023 r. poz. 289 i 614).

7. W konsekwencji projektodawca stwierdził, że projekt ustawy ma na celu realizację wartości, która wynika wprost z Konstytucji – przede wszystkim z jej preambuły, ale także z konstytucyjnego prawa do sądu – tj. wartości w postaci rzetelności i sprawności działania sądów i trybunałów. Składy orzekające muszą zatem być skonstruowane w taki sposób, aby gwarantowały rzetelne rozpoznanie sprawy, a jednocześnie sprawne, tj. bez nieuzasadnionej zwłoki.

8. W uzasadnieniu przedłożenia projektodawca odwołał się również do historycznych regulacji ustawowych dotyczących funkcjonowania Trybunału oraz przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 9 marca 2016 r, o sygn. akt: K 47/15, co znamienne, określając go w treści uzasadnienia mianem: „rozstrzygnięcia".

Analiza projektu:

1. Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowi, że Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, chyba, że ustawa stanowi inaczej. Z kolei art. 37 ust. 2 mówi, że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału. Rozprawie przewodniczy Prezes Trybunału, a w razie przeszkód w przewodniczeniu przez Prezesa Trybunału - wyznaczony przez niego sędzia Trybunału.

   Projektodawca, jak to wskazano powyżej, proponuje, aby zmienić w.w. przepisy w części, poprzez zmniejszenie minimalnej liczebności Zgromadzenia Ogólnego z 2/3 liczby sędziów Trybunału (tj. 10 sędziów) do 9 oraz pełnego składu Trybunału z 11 sędziów do 9.

2. Z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy (art. 10 ust 1 i 2 w zw. z art. 173 Konstytucji) wynika, iż stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Ustawodawca posiada znaczną swobodę

w kształtowaniu obowiązującego prawa. Nie jest ona jednak nieograniczona. Jej granice wyznaczają normy konstytucyjne oraz wynikające z nich wartości oraz zasady ustrojowe.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się do problematyki swobody ustawodawcy w stanowieniu prawa odpowiadającego celom politycznym (czy np. gospodarczym). Pojęcie swobody władzy ustawodawczej ma charakter względny, bowiem granice i zakres swobody ustawodawcy nie mogą wykraczać poza standardy demokratycznego państwa prawnego określone w Konstytucji. Wprowadzane przez prawodawcę rozwiązania nie mogą zatem prowadzić do naruszenia istoty zasad (klauzul generalnych) i praw konstytucyjnych. Wybór określonych rozwiązań w rozstrzyganiu kolizji wartości konstytucyjnych musi uwzględniać podstawowe wartości określone w poszczególnych normach Konstytucji (por. np. wyroki TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt: K 21/01, z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt: K 2/01, z dnia 21 maja 2002 r., sygn. akt: K 30/01, z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt: K 6/02, z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt: K 45/01, z dnia 2 lipca 2002 r., sygn. akt: U 7/01, z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. akt: SK 12/03, z dnia 10 czerwca 2003 r., sygn. akt: K 16/02, z dnia 29 września 2003 r., sygn. akt: K 5/03 i z dnia 24 lutego 2004 r., sygn. akt: K 54/02).

3. Stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych, pozostaje co do zasady w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za którą ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem (tak w wyroku TK z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. akt: K 11/06). Do kompetencji ustawodawcy należy zatem stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów (wyrok z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt: SK 17/09).

4. Z powyższego wynika, że parlament posiada, co do zasady, swobodę regulacyjną, z tym, że jej granice wyznaczają normy Konstytucji, umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie oraz prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową. Ocena celowości wprowadzenia zmian w ustawie należy zawsze do kompetencji parlamentu. Przyjęcie odmiennego stanowiska w tym zakresie ograniczałoby istotnie władzę ustawodawczą Sejmu i pozostawało w sprzeczności z art. 10 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

5. Mając na uwadze powyżej wyrażone stanowisko Trybunału Konstytucyjnego uznać należy, że projektodawca – w sytuacji, w której wymagają tego określone cele polityczne - ma prawo do przedkładania projektów ustaw, w tym tych zmieniających tryb działania Trybunału Konstytucyjnego, a Sejm ma prawo je uchwalać. Jak wskazano powyżej, zmiany te jednak muszą być zgodne z normami wynikającymi z Konstytucji oraz standardami dotyczącymi stanowienia prawa w państwie demokratycznym.

6. Jednym z tych standardów jest ustrojowa zasada, że ustawa, jako akt parlamentu o charakterze normatywnym jest zarazem aktem ogólnym, to znaczy ustanawiającym normy prawa o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to że nie ulega umorzeniu lub skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie (por. postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., sygn. akt: U 5/94). Charakter ustawy jako aktu ogólnego oznacza w szczególności, że w polskim systemie prawa powszechnie obowiązującego nie może być ustaw konkretno-indywidualnych, to znaczy regulujących konkretną sytuację prawną i postępowanie.

7. Naczelna Rada Adwokacka stoi na stanowisku, że opiniowane przedłożenie ma właśnie taki charakter. Wybrzmiewa to z samego uzasadnienia do projektu. Projektodawca podnosi bowiem, że wprowadzone ustawą „usprawnienia" (tj. zmniejszenie liczby sędziów niezbędnych do ustalenia kworum Zgromadzenia Ogólnego oraz rozpoznawania spraw w pełnym składzie) mają umożliwić szybsze rozpoznanie „spraw o kluczowej wadze" oraz stanowić gwarancję „ciągłość działania Trybunału w sytuacjach, gdy zebranie odpowiedniej liczby sędziów byłoby utrudnione lub obiektywnie niemożliwe". Biorąc pod uwagę sytuację i nastroje panujące w Trybunale – co jest faktem powszechnie znanym – projektowana ustawa ma służyć uregulowaniu konkretnej sytuacji, związanej z kryzysem kontroli konstytucyjności prawa, który w ostatnim czasie, za sprawą kwestionowania przez część sędziów Trybunału prezesury Julii Przyłębskiej, pogłębił się pogarszając standardy funkcjonowania sądu konstytucyjnego. Faktem notoryjnym jest również, że w Trybunale oczekuje na rozpoznanie sprawa z wniosku Prezydenta RP o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (sygn. sprawy: Kp 1/23), która, jako sprawa o szczególnym znaczeniu dla Państwa wymaga rozpoznania w pełnym składzie. Powyższe powoduje, że w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej podejmowanie działań legislacyjnych w przedmiotowej sprawie ma ewidentnie charakter epizodyczny i służyć ma do

uregulowaniu indywidulanej, konkretnej sytuacji prawnej i postępowania, co jest sprzeczne konstytucyjnym rozumieniem ustawy. Intencją projektodawcy jest swoiste „odblokowanie" Trybunału Konstytucyjnego przed wyznaczoną na dzień 31 maja 2023 r. rozprawą w sprawie ustawy o Sądzie Najwyższym (i innych spraw), o czym najdobitniej świadczy art. 3 ustawy zmieniającej (projektowanej) z którego wynika, że do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. ustawy zmieniającej) stosuje się art. 37 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą

8. Dlatego projekt powinien być oceniony przede wszystkim z punktu widzenia wartości konstytucyjnych. Uznać zatem należy, że pomimo swobody parlamentu w stanowieniu prawa, projektowana zmiana mogłaby być usprawiedliwiona, ale w innym kontekście. Obecna sytuacja w Trybunale, powoduje, że ustawa ma charakter instrumentalny i służy wprost do realizacji konkretnych, epizodycznych celów , na co w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej nie może być zgody, gdyż wypacza to sens i ideę ustawy, jako najwyższego (po Konstytucji) źródła prawa powszechnie obwiązującego.

9. Przyzwolenie na podejmowanie takich inicjatyw jest szkodliwe z punktu widzenia pewności obrotu prawnego i funkcjonowania demokratycznego pastwa prawnego. Wprowadzanie zmian, jak ta będąca przedmiotem projektu, może prowadzić do dokonywania dalszych epizodycznych modyfikacji w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zależności od chwilowego zapotrzebowania na doraźne zorganizowanie pracy Trybunału, co z kolei może w konsekwencji doprowadzić np. do manipulowania składami, czy wprowadzania, dalszych zmian w zależności od celów, które większość w organie ustawodawczym chciałaby osiągnąć.

10. Co znamienne w treści uzasadnienia do projektu ustawy projektodawca powołał się na nieznane polskiemu prawu ustrojowemu „rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego". Chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku wydany w sprawie o sygn. akt: K 47/17, który został opublikowany w Dzienniku Ustaw (i jako taki tam figuruje) z adnotacją: „wydany z naruszeniem prawa". Warto tu przypomnieć, że Prezes Rady Ministrów bardzo długo odmawiała opublikowania wyroku w tej sprawie. Paradoksalne zatem jest powoływanie się przez grupę posłów będących autorami projektu na wyrok, który uznawany jest za wydany z naruszeniem prawa i który to wyrok ma uzasadniać cel i sens opiniowanego projektu. Ani Konstytucja RP ani ustawa z dnia 30 listopada 2016 r.

o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz poprzedzające ją ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnymi i z dnia 1 sierpnia 1997 r, o Trybunale Konstytucyjnym nie znały (i nie znają) instytucji wyroku „wydanego z naruszeniem prawa". Ta marginalna uwaga ma niepomierne znaczenie z punktu widzenia mechanizmów i standardów stanowienia i stosowania prawa w Polsce.

11. Biorąc pod uwagę system wartości, na których oparta jest Konstytucja RP, opiniowany projekt powinien zostać oceniony jako niedopuszczalny.

Wnioski

Projekt należy uznać za wadliwy z uwagi na:

- wprowadzenia w drodze ustawy zmian podyktowanych tylko i wyłącznie doraźnymi celami praktycznymi, które odnoszą się do konkretnej, a nie abstrakcyjnej, wymagającej ewentualnego uregulowania ustawowego, sytuacji w Trybunale Konstytucyjnym;
- naruszenie proponowanymi w nim rozwiązaniami podstawowych wartości konstytucyjnych związanych z charakterem ustawy, jako aktu prawa powszechnie obowiązującego.

sporządził:
adwokat Mariusz Godlewski – członek Zespołu: „Wymiar Sprawiedliwości w Polsce – Adwokatura dla przyszłości" Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Rady Adwokackiej
adw Dorota Kulińska