

OPINIA ZEWNĘTRZNA

dr hab. Ryszard Piotrowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa, 22 kwietnia 2024 r.

**Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy
Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym
(druk nr 254)**

Tezy opinii:

1. Projekt ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 254), **dalej: projekt**, w zakresie, w jakim posługuje się pojęciem „osoba nieuprawniona do orzekania”, jest niezgodny z art. 2, art. 7 w związku z art. 194 ust. 1, art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji RP.
2. Art. 7 ust. 1 i 2 projektu są niezgodne z art. 2, art. 188, art. 190 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji RP.
3. Art. 7 ust. 3 projektu w zakresie, w jakim narusza zasadę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych jest niezgodny z preambułą Konstytucji RP.
4. Art. 12 ust. 2 projektu jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.
5. Art. 14 projektu jest niezgodny z art. 2, art. 24, art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie:

1. Projekt wprowadza do polskiego porządku prawnego nieznaną Konstytucji RP pojęcie „osoby nieuprawnionej do orzekania” w Trybunale Konstytucyjnym (art. 7 ust. 1). Oznacza ono osobę powołaną na stanowisko sędziego Trybunału z naruszeniem ustawy oraz wyroków Trybunału wskazanych w tym przepisie, a także osobę powołaną na jej miejsce.

Według projektu brak uprawnień do orzekania stwierdza parlament w drodze ustawy w zakresie w niej ustalonym poprzez uznanie za nieważne orzeczeń wydanych z udziałem „osób nieuprawnionych”. Oznacza to wprowadzenie w ustawie modyfikacji konstytucyjnego statusu sędziów Trybunału poprzez przyznanie ustawodawcy prawa do retroaktywnej zmiany zdolności sędziów do orzekania. Oznacza to również wynikające z art. 7 ust. 1 i 2 projektu stwierdzenie wadliwości wyboru sędziów. Sejm przyznając sobie prawo stwierdzania nieważności uchwał Sejmu w przedmiocie wyboru sędziów Trybunału podważa tym samym niezależność Trybunału, skoro jego sędziowie mogą być uznani przez ustawodawcę za nieuprawnionych do orzekania, a w konsekwencji do stwierdzenia, że chociaż zostali wybrani przez Sejm, to jednak nie są sędziami.

Konstytucja RP nie przewiduje podziału sędziów Trybunału na uprawnionych do orzekania i nieuprawnionych do orzekania. Ustawodawca podlega Konstytucji i – w myśl jej art. 7 – działa na podstawie i w granicach Konstytucji. Z tego względu kategoryzowanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest niezgodne z art. 7 w związku z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcie „osoby nieuprawnionej do orzekania” jest niezgodne z zasadą określoności prawa dekodowaną z art. 2 Konstytucji, ponieważ jest niejednoznaczne. Z art. 7 ust. 1 projektu wynika, że chodzi o osoby „powołane na stanowisko sędziego”, które projektodawca pozbawia statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego w ten sposób, że wyroki Trybunału wydane z udziałem tych osób „są nieważne i nie wywierają skutków”; pozbawienie statusu sędziego ma charakter częściowy, ponieważ jednak pozostają w mocy postanowienia wydane przez te osoby na podstawie art. 59 i art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹ (art. 8 ust. 1 projektu). W myśl art. 12 ust. 2 projektu „osoby nieuprawnione do orzekania” nie mają możliwości przejścia w stan spoczyнку

¹t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.

w związku z wprowadzeniem „w trakcie trwania jego kadencji nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału”. W rezultacie, od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, „osoba nieuprawniona do orzekania” nie jest w pewnym zakresie sędzią Trybunału, a w pewnym jest.

Art. 7 projektu, pozbawiając znaczenia prawnego wyroki i postanowienia wydane z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania”, pozbawia te osoby statusu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji osoba wybrana przez Sejm do Trybunału Konstytucyjnego jest sędzią, którego ustawodawca nie może pozbawić uprawnień do orzekania. Sędzia, czyli osoba powołana na stanowisko sędziego, jest uprawniony do orzekania i może utracić tę zdolność nie częściowo, jak to przewiduje projekt, ale całkowicie, jednak stosownie do przepisów obowiązującej ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego², która w art. 18 ust. 1 określa przypadki wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem kadencji.

Niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji jest projektowane rozwiązanie polegające na tym, że projektodawca pozbawia sędziego jego statusu w okresie zaczynającym się od powołania tej osoby na stanowisko sędziego, a zatem powoduje unieważnienie przez art. 7 ust. 1 ustawy wyboru dokonanego przez Sejm. Unieważnienie to jest wszakże niepełne, ponieważ w mocy pozostają postanowienia wydane przez osoby nieuprawnione w zakresie wskazanym w art. 8 ust. 1 projektu (chodzi o postanowienia wydane na podstawie art. 59 i art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Okres pozbawienia statusu osoby uprawnionej do orzekania kończy się jednak w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy. Z projektu wynika przecież, że po wejściu w życie tej ustawy „osoby niepowołane do orzekania” zasiadają nadal w Trybunale, ponieważ w myśl art. 12 ust. 2 projektu nie mogą przejść w stan spoczynku. Projektodawca nie pozbawia tych osób całkowicie statusu sędziego. Z art. 9 ust. 1 projektu wynika, że postępowania toczące się przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy z udziałem „osób nieuprawnionych” będą prowadzone według dotychczasowych przepisów, a jeśli zakończą się np. wyrokiem, to będzie on nieważny i nie wywrze skutków prawnych (art. 9 ust. 2).

² t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1422.

W świetle projektu osoby powołane na stanowisko sędziego Trybunału, którym projektowana ustawa przyznaje status osoby „nieuprawnionej do orzekania”, pozostają w Trybunale. Nie jest jednak jasne, czy osoby te mogą nadal orzekać, skoro status „nieuprawnionych do orzekania” obejmuje okres od powołania na urząd sędziego do zakończenia postępowań z ich udziałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Osoby te nie mogą przecież przejść w stan spoczynku, a ustawodawca – bez naruszenia art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji RP – nie może ich pozbawić urzędu sędziego Trybunału. Tym bardziej nie może pozbawić tego statusu Sejm podejmując uchwałę, co – praktykowane w przeszłości – spowodowało kryzys konstytucyjny, jak to trafnie zauważają projektodawcy w uzasadnieniu.

W istocie więc projekt spowoduje niezgodne z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji RP retroaktywne ograniczenie zdolności orzekania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, do których projekt ten znajduje zastosowanie. W świetle projektowanej ustawy pozostają oni w Trybunale Konstytucyjnym jako sędziowie, ponieważ status „osób nieuprawnionych do orzekania” projekt odnosi do okresu od dnia powołania na urząd do wejścia w życie ustawy. Nadanie osobom powołanym na urząd sędziego tego rodzaju statusu jest wyjątkiem od konstytucyjnie określonej pozycji ustrojowej sędziów Trybunału i nie może być interpretowane rozszerzająco. A ponieważ projektowana ustawa nie reguluje jednoznacznie statusu „osób nieuprawnionych do orzekania” po jej wejściu w życie oznacza to, że będą one sprawować swój urząd do czasu zakończenia postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Po zakończeniu tych postępowań osoby nieuprawnione do orzekania nie mogą przejść w stan spoczynku (art. 12 ust. 2 projektu), a zatem będą pozostawać na urzędzie do zakończenia kadencji. Art. 12 ust. 2 projektu pozbawia „osoby nieuprawnione do orzekania” możliwości przejścia w stan spoczynku, co oznacza naruszenie art. 194 ust. 1 Konstytucji, który nie przewiduje różnicowania sędziów Trybunału.

2. Projekt stanowi w art. 7 ust. 1 i 2, że wyroki i postanowienia wydane z udziałem „osób nieuprawnionych” są nieważne i nie wywołują skutków prawnych, z zastrzeżeniem art. 8 projektu. Przepis art. 7 ust. 1 i 2 projektu jest niezgodny z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego orzeczenia Trybunału mają moc

powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przepis art. 7 ust. 1 i 2 jest niezgodny także z art. 188 Konstytucji RP, wedle którego w sprawach zgodności z Konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny, a nie ustawodawca.

Zasada podziału władz wyklucza sprawowanie przez parlament władzy sądowniczej przez derogowanie w drodze ustawy wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Sejm mógł odrzucić orzeczenie Trybunału (art. 239 Konstytucji). Jednak wymagało to ustanowienia odpowiedniej podstawy w Konstytucji. Bez tego rodzaju podstawy proponowane w projekcie rozwiązanie jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Pozbawienie mocy obowiązującej uchwał Trybunału ustalających powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw wymagało ustanowienia odpowiedniej podstawy w Konstytucji RP.

Projektowane rozwiązanie jest niezgodne z zasadą podziału władz, ponieważ narusza konstytucyjną odrębność Trybunału Konstytucyjnego. Domniemanie kompetencji Trybunału w sferze orzeczniczej może zostać przełamane, ale „wyraźnym przepisem konstytucyjnym”³, nie zaś przepisem ustawy. Wkroczenie przez władzę ustawodawczą w dziedzinę należącą do władzy sądowniczej, której organem jest przecież Trybunał Konstytucyjny w myśl art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, jest w przypadku projektowanej ustawy ingerencją w kompetencyjne minimum tej władzy, co oznacza naruszenie konstytucyjnej zasady podziału władz⁴.

Przyznanie ustawodawcy prawa do decydowania o skutkach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego może z czasem doprowadzić do przekształcenia Trybunału w organ opiniodawczy.

Art. 7 ust. 1 i 2 projektu unieważnia wszystkie orzeczenia Trybunału wydane z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania” bez analizy tych orzeczeń i oceny następstw pozbawienia ich skuteczności. Oznacza to arbitralne przekreślenie starań poprzedzających wydanie orzeczenia, podejmowanych nie tylko przez Trybunał, ale także uczestników postępowania, w tym inne organy państwa. Rozwiązanie to narusza art. 2 Konstytucji RP, ponieważ stanowi nieproporcjonalną ingerencję, w rezultacie której dobro poświęcane, jakim są orzeczenia unieważniane bez indywidualnej oceny, z naruszeniem Konstytucji, jest istotniejsze aniżeli demonstracja sprawności ustawodawcy.

³ Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2023, s. 89.

⁴ Ibidem.

Art. 7 ust. 1 i 2 projektu oraz ust. 3, w myśl którego wymagają powtórzenia wszystkie czynności procesowe dokonane w postępowaniach przed Trybunałem z udziałem „osób nieuprawnionych do orzekania”, są także niezgodne z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wyrażoną w preambule Konstytucji RP. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”⁵. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą⁶, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku. „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”⁷. Projektowany art. 7 ust. 1 – 3, unieważniając orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego bez analizy ich treści oraz konsekwencji unieważnienia, a także wprowadzając wymaganie powtarzania czynności procesowych dokonanych przed Trybunałem, zagraża stabilności porządku prawnego i efektywności funkcjonowania Trybunału, a tym samym stwarza zagrożenie dla ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję RP.

Niezależnie od niezgodności projektowanych art. 7 ust. 1 i 2 z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP przepisy te są także niezgodne z zasadą racjonalności ustawodawcy dekodowaną z art. 2 Konstytucji RP. Trudno uznać za racjonalne unieważnianie orzeczeń Trybunału bez rozważenia ich treści oraz skutków tylko ze względu na

⁵ Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

⁶ Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.).

⁷ Ibidem.

udział w wydaniu orzeczenia „osoby nieuprawnionej do orzekania” nie z powodu braku kwalifikacji merytorycznych, ale z powodu wyboru tej osoby na miejsce już zajęte.

Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”⁸, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”⁹.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”¹⁰.

To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, „pozwala wymagać od wszystkich obywateli” respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzuć fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”¹¹, nieodzownej dla zagwarantowania zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3. Art. 14 projektu, dotyczący statusu pracowników Kancelarii Trybunału i Biura Służby Prawnej Trybunału, umożliwia przeprowadzenie czystki kadrowej nawiązującej do poprzedniej, która miała miejsce na podstawie ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹².

Art. 14 projektu jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wynik

⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

¹⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

¹¹ Ibidem.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 2074 ze zm.

wyborów parlamentarnych nie może rzutować na losy pracowników konstytucyjnego organu państwa, narażając ich na utratę pracy i odprawę przewidzianą dla objętych zwolnieniami grupowymi¹³. W odniesieniu do pracowników, co do których nie ma zastrzeżeń merytorycznych związanych z ich pracą, przepis ma cechy swego rodzaju represji za podjęcie pracy w Trybunale. Przepis ten narusza art. 2 Konstytucji ze względu na arbitralny charakter regulacji. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zakaz arbitralności w działaniu państwa jest, obok poszanowania godności człowieka, jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego¹⁴.

Art. 14 projektu narusza art. 24 Konstytucji RP, zgodnie z którym praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej. Pracownicy zatrudnieni w Wydziale Studiów Biura Służby Prawnej Trybunału w myśl art. 30 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym posiadają „co najmniej stopień naukowy doktora prawa”, a zatem legitymują się poważnymi kwalifikacjami merytorycznymi. Okoliczności natury politycznej nie podważają tych kwalifikacji. Asystenci sędziów zostali zatrudnieni, według art. 26 ust. 3 powołanej ustawy, na podstawie postępowania konkursowego. Są współpracownikami sędziów Trybunału, którzy powinni mieć decydujący głos w sprawie zatrudnienia asystentów, czego projekt nie przewiduje. Możliwość pozbawienia sędziego Trybunału jego współpracownika sprowadza ryzyko niezgodnego z Konstytucją ograniczenia zdolności sędziego do wykonywania zadań, a zatem ogranicza jego niezawisłość naruszając art. 195 ust. 1 Konstytucji RP. Art. 14 projektu może wywołać w praktyce efekt mrozący zainteresowanie podejmowaniem pracy w Trybunale przez prawników wobec nie dającej się wykluczyć kolejnej tego rodzaju „restrukturyzacji”, jak to określono w uzasadnieniu.

¹³ Stosownie do art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 61 – adres publikacyjny wskazany w art. 14 ust. 5 projektu jest inny).

¹⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.