



IM. STEFANA

**FUNDACJA  
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. 22 536 02 00  
fax 22 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Warszawa, 6 lipca 2016 roku

**STANOWISKO ZESPOŁU EKSPERTÓW PRAWNYCH PRZY FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO  
W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM  
(DRUK SEJMOWY NR 693)**

Procedowana właśnie w Parlamencie nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym jest przedstawiana opinii publicznej jako kolejna próba rozwiązania kryzysu konstytucyjnego, który toczy się w naszym kraju od wielu miesięcy. Jednakże, proponowane w niej rozwiązania wywołają skutek wprost przeciwny – pogłębią kryzys konstytucyjny poprzez swą jawną niezgodność z Konstytucją RP. Szczególne zastrzeżenia budzi to, że proponowany projekt zawiera powtórzenie rozwiązań uznanych zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Komisję Wenecką za rażąco sprzeczne z ideą sądownictwa konstytucyjnego i naruszające zasadę niezależności sądu konstytucyjnego od innych władz.

Do niekonstytucyjnych w naszej ocenie rozwiązań, proponowanych w projekcie ustawy, należą:

**1. Wymóg uzyskania zgody prezydenta na wygaszenie mandatu sędziego z powodów dyscyplinarnych (art. 12 ust. 2 Projektu)**

Rozwiązanie to stanowi niedopuszczalną ingerencję władzy wykonawczej w kluczową dla niezawisłości władzy sądowniczej samodzielność w ocenie deliktów dyscyplinarnych urzędujących sędziów. Wymóg uzyskania zgody Prezydenta może w konkretnym przypadku oznaczać, że władza wykonawcza wymusi na sądzie konstytucyjnym dopuszczenie do orzekania sędziego, którego Zgromadzenie Ogólne TK uznało za niegodnego pełnienia tej funkcji. Tym samym Prezydent RP stałby się superarbitrem i instancją odwoławczą, umieszczoną ponad najwyższym organem sądowniczym naszego kraju.

**2. Wymóg rozpatrywania spraw według kolejności ich wpływu (art. 38 ust. 3 Projektu) oraz sztywny, 30 –dniowy okres oczekiwania na rozprawę**

Wymóg rozpatrywania spraw według kolejności ich wpływu ten jest powtórzeniem rozwiązania już uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją w wyroku z 9 marca 2016 roku. Forsowanie rozwiązania niekonstytucyjnego świadczy o nierespektowaniu dotychczasowych wyroków Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny, stojąc na straży zgodności prawa z Konstytucją, musi samodzielnie oceniać pilność spraw, które do niego trafiają. Wynika to z potrzeby zapobiegania sytuacjom, w których opóźnienie w uznaniu aktu prawnego za niekonstytucyjny spowoduje nieodwracalne naruszenie Konstytucji RP lub w inny sposób pozbawi rozstrzygnięcie Trybunału praktycznego znaczenia. Ingerencja ustawodawcy w tę kompetencję Trybunału jest naruszeniem niezależności Trybunału, gwarantowanej przez Konstytucję. Rozwiązanie to może sparaliżować funkcjonowanie Trybunału poprzez przekazanie mu do rozpatrzenia dużej ilości wniosków o zbadanie niekonstytucyjności, a

następnie uchwalenie rażąco niekonstytucyjnej ustawy, której rozwiązania zostaną w sposób nieodwracalny wdrożone przed wydaniem wyroku trybunalskiego (np. uchwalenie niekonstytucyjnej zmiany do ordynacji wyborczej na miesiąc przez wyborami parlamentarnymi). Dodatkowym rozwiązaniem, które pogłębia niekonstytucyjność omawianego rozwiązania, jest przyznanie kompetencji do zmiany kolejności badania spraw Prezydentowi RP (art. 38 ust. 5 Projektu). Tym samym Projekt po raz kolejny przyznaje władzy wykonawczej możliwość bezpośredniej ingerencji w sferę objętą niezawisłością i niezależnością władzy sędziowskiej.

Podobnym w skutkach rozwiązaniem jest sztywny wymóg odbycia rozprawy w 30 dni od momentu powiadomienia uczestników postępowania. Okres ten jest dłuższy niż zwyczajowe terminy przewidywane przez przepisy o postępowaniach sądowych, a jednocześnie nie przewiduje się po stronie Trybunału możliwości jego skrócenia w szczególnych okolicznościach. Rozwiązanie takie w sposób nieuzasadniony opóźnia możliwość szybszego wydania wyroku w sprawach, które tego wymagają.

### **3. Pozbawienie Rzecznika Praw Obywatelskich prawa udziału w postępowaniach przed TK, z wyjątkiem postępowań ze skarg konstytucyjnych (art. 52 i 82 Projektu)**

Zgodnie z Konstytucją RP Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 Konstytucji RP) oraz jest w swoich działaniach niezawisły i niezależny od innych organów państwowych (art. 210 Konstytucji RP). Ograniczenie roli Rzecznika, który zgodnie z zeszłoroczną nowelizacją ustawy o TK mógł przystępować do wszystkich spraw toczących się przed TK, jest nieuzasadnioną ingerencją w jego działalność.

Szczególnie niezrozumiałe jest, w jaki sposób proponowane rozwiązanie ma promować ochronę praw i wolności obywatelskich. Nie tylko skargi konstytucyjne dotyczą zagadnień istotnych z punktu widzenia ochrony obywateli przed nadużyciami władzy i w przeszłości Rzecznik wielokrotnie uczestniczył w sprawach zainicjowanych innymi niż skarga konstytucyjna instrumentami (wnioskami i pytaniami prawnymi). Nie ma najmniejszego powodu, aby pozbawiać Rzecznika tej kompetencji.

### **4. Rozwiązania umożliwiające celowe opóźnianie rozstrzygania spraw przez Trybunał**

Projekt zawiera niezgodne z Konstytucją rozwiązania, które umożliwiają celowe opóźnianie rozstrzygania spraw przez Trybunał Konstytucyjny. Pierwszym z nich jest obowiązek odroczenia rozprawy, jeśli nie bierze w niej udziału Prokurator Generalny, a jego obecność jest obowiązkowa (art. 61 ust. 6). Wymóg ten pozwala Prokuratorowi dowolnie decydować o opóźnieniu rozpatrzenia sprawy przez sąd konstytucyjny, co stanowi narzędzie wpływu, które może zablokować ustrojową funkcję sadu konstytucyjnego przez działania władzy wykonawczej. Rozwiązanie takie jest w sposób oczywisty sprzeczne z zasadą podziału i równowagi władz oraz z zasadą niezależności sądów i trybunałów.

Innym rozwiązaniem podobnego typu jest przyznanie czterem sędziom prawa dwukrotnego odroczenia rozprawy, łącznie o 6 miesięcy (art. 68 ust. 5-7). Rozwiązanie to, niespotykane w przepisach proceduralnych dotyczących postępowania przed sądami, umożliwia mniejszości przeciwstawienie się woli większości. Sztywność terminu odroczenia i brak możliwości zmiany tego terminu, stanowi naruszenie prawa stron do niezwłocznego rozpatrzenia sprawy – okoliczności danej sprawy mogą wymagać rozstrzygnięcia jej w terminie krótszym niż termin odroczenia.

### **5. Nieracjonalna ingerencja w kwestię terminów rozstrzygania spraw przez Trybunał Konstytucyjny**

Rozwiązania zawarte w przepisach końcowych Projektu stanowią zupełnie nieuzasadnione ingerowanie przez władzę ustawodawczą w toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawy. Pierwsze rozwiązanie wymusza zawieszenie na 6 miesięcy wszystkich toczących się spraw zainicjowanych wnioskiem abstrakcyjnym o kontrolę konstytucyjności. Powodem odroczenia jest konieczność dokonania przez strony uzupełnień formalnych, wymaganych przez Projekt (art. 85). Termin ten jest nieproporcjonalnie długi, biorąc pod uwagę fakt, że wymogi formalne dotyczące pism

inicjujących postępowania przed Trybunałem są niemal tożsame w Projekcie i w poprzedniej ustawie. Przez swą nieproporcjonalność, wprowadzone rozwiązanie w sposób nieuzasadniony opóźnia rozpatrzenie spraw przez Trybunał. Jednocześnie termin ten jest terminem sztywnym, uniemożliwiającym Trybunałowi jego zasadne skrócenie w przypadku zaistnienia szczególnych okoliczności.

Z drugiej strony, ustawa nakazuje Trybunałowi rozstrzygnięcie wszystkich pozostałych spraw (a więc przede wszystkim spraw ze skarg konstytucyjnych i pytań prawnych) w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy (art. 84 ust. 2). Ponownie, tak ustalony sztywny termin stanowi nieuzasadnioną ingerencję władzy ustawodawczej w sposób rozpatrywania spraw przez Trybunał Konstytucyjny. Różnorodność spraw, a co za tym idzie, różny czas potrzebny na ich rozpatrzenie, czyni całkowicie bezzasadnym ustalanie jednego, stosunkowo krótkiego terminu na ich rozpatrzenie.

## **6. Forsowanie rozwiązań sprzecznych z rekomendacją Komisji Weneckiej i wcześniejszymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego**

Projekt zawiera szereg rozwiązań, które są jawnie sprzeczne z wcześniejszymi rekomendacjami Komisji Weneckiej, przedstawionymi w opinii z dnia 11-12 marca 2016 roku, oraz z wcześniejszymi wyrokami TK, w tym z wyrokami z 3 i 9 grudnia 2015 roku oraz wyrokiem z 9 marca 2016 roku.

Po pierwsze, ustawa nie przewiduje zobowiązania Prezydenta RP do zaprzysiężenia trzech sędziów wybranych w listopadzie 2015 roku, jednocześnie zobowiązując Prezesa Trybunału do dopuszczenia do orzekania trzech sędziów wybranych na już zajęte miejsca w grudniu 2015 roku przez obecną większość parlamentarną (art. 92 Projektu). Rozwiązanie takie jest sprzeczne z wyrokami TK z 3 i 9 grudnia 2015 roku oraz z rekomendacją Komisji Weneckiej i dowodzi, że proponowany Projekt nie służy rozwiązaniu kryzysu konstytucyjnego.

Po drugie, poprzez Projekt ustawodawca przyznaje sobie prawo do decydowania, które wyroki Trybunału Konstytucyjnego podlegają publikacji, a które nie. Rozwiązanie zawarte w art. 91 Projektu dzieli wyroki na wydane przed 10 marca 2016 roku, niepodlegające publikacji, i wydane po tej dacie, podlegające publikacji. W ten sposób nie zostanie opublikowany kluczowy dla rozwiązania obecnego kryzysu konstytucyjnego wyrok TK wydany 9 marca 2016 roku, stwierdzający niekonstytucyjność grudniowej nowelizacji ustawy o Trybunale. Idea, aby o publikacji wyroków sądu konstytucyjnego, a tym samym o ich wejściu w życie, decydowała władza inna niż władza sądownicza, stanowi jedno z najpoważniejszych naruszeń zasady podziału i równowagi władz, zawartych w Projekcie. Uzupełnieniem tego naruszenia jest wprowadzenie mini-procedury wnioskowania przez Prezesa Trybunału o publikację wyroku do Prezesa Rady Ministrów (art. 80 ust. 4). Procedura taka jest wprost niezgodna z konstytucyjnym wymogiem niezwłocznej publikacji wyroków TK, a jej ewentualne wykorzystanie do blokowania publikacji kolejnych wyroków Trybunału będzie pogłębiało kryzys konstytucyjny.

Po trzecie, Projekt przewiduje zaledwie 14-dniowy okres *vacatio legis*. Wprawdzie stanowi to poprawę w stosunku do poprzedniej nowelizacji ustawy, która nie przewidywała żadnego okresu odroczenia wejścia w życie, jednak nadal jest to okres zbyt krótki, aby Trybunał Konstytucyjny mógł ocenić zgodność nowej ustawy o Trybunale z Konstytucją przed wejściem tej ustawy w życie. W ten sposób zaproponowany przez projektodawców okres *vacatio legis* podobnie jak poprzednio kreuje sytuację, w której Trybunał Konstytucyjny będzie zmuszony oceniać konstytucyjność projektowanej ustawy, stosując jej przepisy. Jeśli, podobnie jak w przypadku poprzedniej ustawy, Trybunał jej nie zastosuje, ponieważ sędziowie Trybunału podlegają wyłącznie Konstytucji RP, stanowić będzie to zapewne podstawę do kwestionowania legalności wyroku trybunalskiego. Mechanizm ten, za którego istnienie winę ponosić będzie ustawodawca, z pewnością pogłębi obecny kryzys konstytucyjny, zamiast go rozwiązywać.

**Ze względu na omówione powyżej rozwiązania, wejście w życie ustawy w zaproponowanym brzmieniu pogłębi kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego. Doprowadzi do uzyskania przez większość rządzącą instrumentów umożliwiających ingerowanie w pracę sądu**

**konstytucyjnego, a przez to będzie poważnym naruszeniem zasady rządów prawa, trójpodziału władzy oraz będzie godziło w podstawowe gwarancje ochrony praw i wolności obywatelskich.**

Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji im. Stefana Batorego

Dodatkowych informacji może udzielić:

Dr hab. Marcin Matczak - [marcinsmatczak@gmail.com](mailto:marcinsmatczak@gmail.com), tel. 660 440 332

---

**Zespół Ekspertów Prawnych** (skład Zespołu [[PDF 134 KB](#)]) ukonstytuował się w lutym 2016 roku przy programie Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego. Jego zadaniem jest formułowanie stanowisk, opinii i ekspertyz nt. przygotowywanych przez rząd i parlament zmian prawnych dotyczących ustroju państwa oraz miejsca instytucji publicznych i obywatelskich w systemie prawa. Członkowie zespołu prowadzą stały monitoring projektów aktów prawnych, analizując je przede wszystkim pod kątem zgodności wprowadzanych rozwiązań z Konstytucją RP, normami międzynarodowymi i demokratycznymi standardami państwa prawa. Oceniają też stopień ingerencji przepisów w prawa człowieka i obywatela i kierunek zmian ustrojowych jaki wytycza stanowione prawo.

Opinie, ekspertyzy i stanowiska Zespołu przedstawiane są rządowi, parlamentowi, instytucjom publicznym i organizacjom obywatelskim, mediom i opinii publicznej.

Członkami Zespołu są:

**Łukasz Bojarski** – prezes zarządu i współzałożyciel Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

**Jacek Czaja** – prezes zarządu Towarzystwa Prawniczego

**Dr Piotr Kładoczny** – docent na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

**Dr hab. Marcin Matczak** – profesor w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka.

**Dr hab. Tomasz Pietrzykowski** – profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

**Prof. zw. dr hab. Fryderyk Zoll** – profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu w Osnabrück.

Informacje o poprzednich działaniach Zespołu dostępne są na:

[http://www.batory.org.pl/aktualnosci/stanowisko\\_zespołu\\_expertów\\_prawnych\\_w\\_sprawie\\_ustawy\\_o\\_ukształtowaniu\\_ustroju\\_rolnego](http://www.batory.org.pl/aktualnosci/stanowisko_zespołu_expertów_prawnych_w_sprawie_ustawy_o_ukształtowaniu_ustroju_rolnego)

[http://www.batory.org.pl/aktualnosci/stanowisko\\_zespołu\\_expertów\\_prawnych\\_w\\_sprawie\\_nowelizacji\\_ustawy\\_o\\_trybunale\\_konstytucyjnym](http://www.batory.org.pl/aktualnosci/stanowisko_zespołu_expertów_prawnych_w_sprawie_nowelizacji_ustawy_o_trybunale_konstytucyjnym)

[http://www.batory.org.pl/oswiadczenia/stanowisko\\_zespołu\\_expertów\\_prawnych\\_w\\_sprawie\\_kryzysu\\_konstytucyjnego](http://www.batory.org.pl/oswiadczenia/stanowisko_zespołu_expertów_prawnych_w_sprawie_kryzysu_konstytucyjnego)