



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, 2 sierpnia 2016 roku

Szanowny Pan
Profesor Andrzej Rzepliński
Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z uchwaleniem 22 lipca 2016 roku nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej jako „UTK z 2016 r.” lub „Ustawa”) pragniemy przedstawić stanowisko Fundacji im. Stefana Batorego oraz działającego przy Fundacji Zespołu Ekspertów Prawnych co do konstytucyjności rozwiązań w niej wprowadzonych. Uprzejmie prosimy o potraktowanie tego stanowiska jako opinii przyjaciela sądu.

W opinii Fundacji, mimo wielu uwag krytycznych, zgłaszanych przez autorytety życia publicznego, rozwiązania zawarte w ustawie nie tylko całkowicie pomijają te głosy, ale przede wszystkim stoją w sprzeczności z rekomendacjami przedstawionym w opinii Komisji Weneckiej z marca 2016 roku. Stanowią też wyraz lekceważenia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności uchwalona ustawa zmusza Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do dopuszczenia do orzekania trzech osób wybranych w grudniu 2015 roku na miejsca wcześniej obsadzone przez trzech sędziów wybranych w październiku 2015 roku. Co więcej, wbrew wyraźnemu wymogowi Konstytucji, całkowicie pomijając rekomendację Komisji Weneckiej uwzględniającą w pełni polski porządek prawny, ustawa nie pozwala na publikację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 roku (K 47/15). Forsowanie tych - oczywiście niekonstytucyjnych rozwiązań - przez ustawodawcę jest dowodem świadomego łamania ustawy zasadniczej i zaprzeczeniem ustrojowej zasady współdziałania oraz podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

Oprócz rozwiązań uznanych już wcześniej przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, Sejm wprowadził nieznanne dotąd polskiemu prawu instytucje weta mniejszości sędziów wobec orzeczenia, które uzyskało poparcie większości sędziów składu orzekającego (art. 68 ust. 5-7 UTK z 2016 r.). Rozwiązanie to narusza konstytucyjną zasadę podejmowania przez Trybunał rozstrzygnięć większością głosów. Wprowadzenie tego rozwiązania umożliwia blokowanie prac Trybunału Konstytucyjnego przez grupę sędziów, którzy będąc w mniejszości uzyskują skuteczny instrument uniemożliwiający wydanie wyroku pomimo poparcia danego rozstrzygnięcia przez większość sędziów Trybunału. To rozwiązanie, powiązane z wymuszeniem dopuszczenia do orzekania trzech osób wybranych na uprzednio obsadzone stanowiska sędziowskie, a rekomendowanych przez aktualną większość parlamentarną, rodzi zasadnicze wątpliwości co do motywacji, jaką kierowano się uchwalając te przepisy. Bezprecedensowe wymuszenie przepisem ustawy dopuszczenia do orzekania

osób, które zostały powołane na stanowisko sędziego z naruszeniem Konstytucji, połączone z instytucją weta mniejszości, jak też z nowymi zasadami wyboru Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz nowymi zasadami decydowania o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, powoduje, że uchwalona ustawa daje obecnej większości parlamentarnej *de facto* pełną kontrolę nad Trybunałem Konstytucyjnym. Wprowadzane zmiany naruszają więc niezależność sądu konstytucyjnego, co stanowi poważne zagrożenie dla praworządności.

Szczególne wątpliwości konstytucyjne budzą następujące rozwiązania zawarte w Ustawie:

1. Wymóg rozpatrywania wniosków według kolejności ich wpływu oraz sztywny, 30-dniowy okres oczekiwania na rozprawę (art. 38 ust. 3, art. 61 ust. 1 UTK z 2016 r.)

Wymóg ten jest powtórzeniem rozwiązania już uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją w wyroku z 9 marca 2016 roku, sygn. K 47/15. Forsowanie rozwiązania niekonstytucyjnego świadczy o nierespektowaniu orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego.

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 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).

Podobnym w skutkach rozwiązaniem jest sztywny wymóg odbycia rozprawy nie wcześniej niż 30 dni od momentu powiadomienia uczestników postępowania, czyli w okresie dłuższym niż zwyczajowe terminy przewidywane przez przepisy o postępowaniach sądowych. Jednocześnie ustawa nie daje Trybunałowi możliwości skrócenia tego terminu w szczególnych okolicznościach w sprawach zainicjowanych wnioskiem o kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego. Rozwiązanie to w sposób nieuzasadniony wyłącza możliwość szybkiego rozstrzygnięcia spraw, które tego wymagają z uwagi na nadzwyczajne okoliczności, w tym poważne i narastające wraz z upływem czasu, skutki obowiązywania przepisów niekonstytucyjnych. W takich przypadkach Trybunał Konstytucyjny musi dysponować swobodą ustalania czasu rozpoznawania spraw, co uzasadnione jest zarówno interesem publicznym, jak i interesem tych obywateli, których prawa bądź obowiązki narusza niekonstytucyjna regulacja.

2. Rozwiązania powodujące bezzasadne opóźnienie w rozstrzygnięciu spraw przez Trybunał (art. 61 ust. 6, art. 68 ust. 5-7 UTK z 2016 r.)

Ustawa zawiera niezgodne z Konstytucją rozwiązania, które nadmiernie ingerują w proceduralną niezależność Trybunału, pozbawiając Trybunał instrumentów przeciwdziałania umożliwiając nadużywanie prawa przez uczestników postępowania, w tym celowe opóźnianie rozstrzygnięcia 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 UTK z 2016 r.). Wymóg ten pozwala Prokuratorowi dowolnie decydować o opóźnieniu rozpatrzenia sprawy przez sąd konstytucyjny, co stanowi narzędzie wpływu, które może zablokować ustrojową funkcję sądu 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 wadliwym rozwiązaniem jest przyznanie czterem sędziom prawa dwukrotnego odroczenia rozprawy, łącznie o 6 miesięcy (art. 68 ust. 5-7 UTK z 2016 r.). 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 ponadto o wystąpieniu swoistego deliktu ustawodawczego, na skutek stworzenia podstaw do wdrożenia mechanizmu „automatycznej” przewlekłości postępowania, a w konsekwencji naruszenia prawa stron do niezwłocznego rozpatrzenia sprawy, gdy jej okoliczności mogą wymagać rozstrzygnięcia w terminie krótszym niż termin odroczenia.

3. Nieracjonalna ingerencja w kwestię terminów rozstrzygnięcia spraw przez Trybunał Konstytucyjny (art. 84 ust. 1, art. 83 ust. 2 UTK z 2016 r.)

Rozwiązania zawarte w przepisach końcowych ustawy 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 (art. 84 ust. 1 UTK z 2016 r.). Powodem odroczenia jest konieczność dokonania przez strony uzupełnień formalnych, wymaganych przez Ustawę. Termin ten jest nieproporcjonalnie długi, biorąc pod uwagę fakt, że wymogi formalne dotyczące pism inicjujących postępowania przed Trybunałem są niemal tożsame w UTK z 2016 r. 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. 83 ust. 2 UTK z 2016 r.). 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.

4. Forsowanie rozwiązań sprzecznych z rekomendacją Komisji Weneckiej i wcześniejszymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego

Ustawa zawiera szereg rozwiązań, które są jawnie sprzeczne z wcześniejszymi rekomendacjami Komisji Weneckiej, przedstawionymi w opinii z 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 milczy w sprawie zaprzysiężenia trzech sędziów wybranych w październiku 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. 90 UTK z 2016 r.). Rozwiązanie takie jest sprzeczne z wyrokami TK z 3 i 9 grudnia 2015 roku oraz z rekomendacją Komisji Weneckiej i dowodzi, że ustawodawca nie zrealizował założenia ustawy, jakim było rozwiązanie kryzysu konstytucyjnego.

Po drugie, ustawodawca przyznał sobie prawo do decydowania, które wyroki Trybunału Konstytucyjnego podlegają publikacji, a które nie. Rozwiązanie zawarte w art. 89 UTK z 2016 r. dzieli wyroki na niepodlegające i podlegające publikacji. W ten sposób nie zostanie opublikowany kluczowy dla rozwiązania obecnego kryzysu konstytucyjnego wyrok TK wydany 9 marca 2016 roku, stwierdzający niekonstytucyjność nowelizacji ustawy o Trybunale z grudnia 2015 r. Zrealizowana w ten sposób przez Sejm idea, by o publikacji wyroków sądu konstytucyjnego, a tym samym o ich wejściu w życie, mogła decydować władza inna niż władza sądownicza, stanowi jedno z najpoważniejszych naruszeń zasady podziału i równowagi władz, zawartych w Konstytucji. Dalszym naruszeniem tej zasady jest wprowadzenie swoistej mini-procedury, a mianowicie składanie przez Prezesa Trybunału wniosku o publikację wyroku do Prezesa Rady Ministrów (art. 80 ust. 4 UTK z 2016 r.). 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, Ustawa przewiduje zaledwie 14-dniowy okres *vacatio legis* (art. 92 UTK z 2016 r.). Wprawdzie stanowi to poprawę w stosunku do poprzedniej nowelizacji ustawy, która nie przewidywała żadnego okresu *vacatio legis*, jednak nadal jest to okres zbyt krótki, aby Trybunał Konstytucyjny – w przypadku zainicjowania takiego postępowania przez uprawniony podmiot – miał możliwość oceny zgodności nowej ustawy o Trybunale z Konstytucją przed wejściem tej ustawy w życie. W ten sposób okres *vacatio legis*, podobnie jak poprzednio, tworzy 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, stanowić to będzie zapewne podstawę do kwestionowania legalności wyroku TK. Mechanizm ten, za którego istnienie winę ponosi ustawodawca, z pewnością pogłębi obecny kryzys konstytucyjny, zamiast go rozwiązywać.

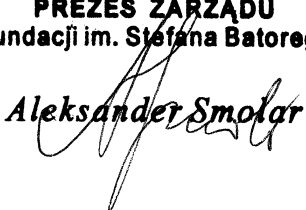
Wskazane powyżej wady uchwalonej ustawy powodują, że zgłaszane wcześniej przez Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego zasadnicze zarzuty wobec projektu ustawy (patrz stanowisko Zespołu Ekspertów Fundacji z dnia 6 lipca 2016 r.) pozostają aktualne. Wbrew zapowiedziom przygotowania przez większość parlamentarną rozwiązań kończących kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego, uchwalona ustawa nie tylko tego kryzysu nie kończy, ale go znacząco pogłębia.

Niniejsze stanowisko przedstawiamy, by jednoznacznie wskazać niekonstytucyjność podpisanej przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Jako że, w naszej opinii zagadnienia konstytucyjne ważne dla tej ustawy zostały wystarczająco wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie TK uważamy, że Trybunał powinien rozważyć możliwość wydania wyroku w sprawie tej ustawy na posiedzeniu niejawnym, bez odbycia rozprawy (na podstawie art. 93 ustawy o TK z 2015 roku). W przypadku rozstrzygnięcia przez Trybunał o rozpoznaniu sprawy na rozprawie Fundacja Batorego wystąpi z opinią *amicus curiae* i umocuje swojego przedstawiciela do przedstawienia tej opinii na rozprawie.

W imieniu Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego:


Mikołaj Cześniak
Członek Zarządu
Fundacji im. Stefana Batorego

PREZES ZARZĄDU
Fundacji im. Stefana Batorego

Aleksander Smolar

Powyższe stanowisko przygotował Zespół Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego w składzie: Łukasz Bojarski, Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRiS, były członek Krajowej Rady Sądownictwa, Jacek Czaja, prezes Towarzystwa Prawniczego w Lublinie, były Wiceminister Sprawiedliwości, dr Piotr Kładoczny, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, sekretarz zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dr hab. Marcin Matczak, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, partner w Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k., dr hab. Tomasz Pietrzykowski, Katedra Teorii i Filozofii Prawa Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Śląski, prof. dr hab. Fryderyk Zoll, Katedra Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Uniwersytetu w Osnabrück.