KOMUNIKAT BIURA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 30 grudnia 2015 r.

nt. nieporozumień dotyczących działalności niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego

I. Sposób podejmowania rozstrzygnięć przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny

W wypowiedziach polityków i publicystów, jak również w trakcie prac nad ustawą z 22 grudnia 2015 r. nowelizująca ustawę o Trybunale Konstytucyjnym pojawiły się odwołania do regulacji niemieckich dotyczących Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK). Chodzi m. in. o sposób podejmowania rozstrzygnięć przez ten Trybunał, a konkretnie o wymaganą większość głosów. Kwestie te wymagają wyjaśnienia i sprostowania nieścisłości.

Ustawa Zasadnicza (niemiecka konstytucja) nie reguluje bliżej problemów organizacji FTK i postępowania przed nim, w tym nie określa, w jaki sposób i w jakiej formie podejmuje on rozstrzygnięcia.

Zgodnie z ustawą federalną z 1951 r. **generalną zasadą jest podejmowanie rozstrzygnięć FTK przez większość sędziów uczestniczących w ich wydaniu. Określenie, czy chodzi o większość zwykłą czy bezwzględną, jest w tym przypadku bezprzedmiotowe, bo sędzia FTK nie może wstrzymać się od głosu. W każdym razie nie jest wymagana większość kwalifikowana.** Należy przy tym pamiętać, że FTK dzieli się na dwa „stałe" senaty; w skład każdego wchodzi ośmiu sędziów.

Od zasady podejmowania rozstrzygnięć większością głosów są odstępstwa. Po pierwsze, dotyczą orzeczeń w sprawach: utraty praw podstawowych, sprzeczności z konstytucją partii politycznych, odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Federalnego oraz sędziów. Jednak nawet w tych przypadkach tylko rozstrzygnięcie „niekorzystne" dla „przeciwnika wniosku", a więc powodujące daleko idącą ingerencję w prawa podstawowe (prawa obywatelskie) określonych osób lub organizacji wymaga większości 2/3 głosów. Po drugie, analogiczna większość przewidziana jest w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Chodzi tu o upoważnienie przez FTK Prezydenta Federalnego do zwolnienia sędziego lub przeniesienia w stan spoczynku (np. z powodu stanu zdrowia) oraz o decyzje o tymczasowym zawieszeniu sędziego w sprawowaniu funkcji w związku z wszczęciem postępowania dyscyplinarnego.

Jak więc widać odstępstwa od podejmowania rozstrzygnięć większością głosów nie dotyczą postępowania w sprawach kontroli zgodności norm prawnych z konstytucją, a odsetek postępowań, których dotyczą jest w praktyce marginalny. Poza tym wskazane wcześniej wyjątki nie są związane ze liczebnością składu orzekającego, ale ze szczególnym - z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności - charakterem niektórych spraw.

Stąd też odwoływanie się do rozwiązań niemieckich dotyczących nietypowych sytuacji jako dodatkowego uzasadnienia regulacji przewidzianych w ustawie z 22 grudnia 2015 r. jest mylące.

Trzeba też dodać, że w trzyosobowych izbach FTK obowiązuje zasada jednomyślności, co jest związane z tym, że izby działają w niektórych sprawach w „zastępstwie senatów" liczących po ośmiu sędziów. Brak jednomyślności nie oznacza jednak w tym przypadku, że postępowanie ulega zamknięciu, ale powoduje, że sprawa przechodzi do właściwości całego senatu.

II. Zakres obciążenia sędziów FTK „obowiązkami orzeczniczymi"

Ogromna w stosunku do liczby sędziów liczba wniosków (w szerokim tego słowa znaczeniu) kierowanych do FTK, których jest obecnie ok. 6.000 rocznie, w szczególności skarg konstytucyjnych (ponad 95% wszystkich wniosków) spowodowała, że ukształtował się w tym Trybunale cały szereg rozwiązań mających zapewnić jego w miarę efektywne funkcjonowanie i mających na celu doprowadzenie do rozstrzygania spraw bez nadmiernego opóźnienia. **Tak duża liczba skarg konstytucyjnych w Niemczech (dla porównania rocznie wpływa do polskiego TK „tylko" 400-500 skarg konstytucyjnych) wynika głównie z tego, że u naszych zachodnich sąsiadów – w odróżnieniu od sytuacji w Polsce - można je kierować również przeciwko indywidualnym rozstrzygnięciom sądowym (tzw. „szeroki model" skargi konstytucyjnej w Niemczech, a „wąski" w Polsce).**

Patrząc z punktu widzenia „odciążenia sędziów" pierwszym rozwiązaniem jest tzw. rejestr ogólny. Wpisywane są do niego skargi konstytucyjne, które są niedopuszczalne lub też w świetle orzecznictwa FTK oczywiście nie mają dostatecznych „szans na powodzenie". Decyzję o wpisie podejmują urzędnicy sądowi (bez udziału sędziów). Dopiero gdy poinformowany o stanie prawnym skarżący zażąda rozstrzygnięcia sędziowskiego, postępowanie jest kontynuowane. **W 2014 r. 45% z ponad 6 tysięcy skarg konstytucyjnych zakończyło się na wpisie do rejestru ogólnego.**

Po drugie, skargi konstytucyjne wymagają przyjęcia do „merytorycznego" rozpoznania przez izbę FTK, składającą się z trzech sędziów. Działa 6 takich izb, a ich skład jest określany z góry na okres roku kalendarzowego. Izby mają też stały wyznaczony przedmiotowo zakres właściwości, co pozwala na pewną „specjalizację tematyczną" sędziów. Izby zajmują się przede wszystkim oceną, czy konkretna skarga konstytucyjna ma „zasadnicze znaczenie konstytucyjnoprawne" (pewne nawiązujące do tego rozwiązania wprowadzono w Polsce dopiero we wrześniu 2015 r.), co jest podstawowym warunkiem przyjęcia jej do merytorycznego rozpatrzenia. W praktyce oznacza to, że nie trzeba badać wnikliwie zasadności każdej skargi, wystarczy jej „uproszczona" ocena pod kątem znaczenia podniesionego w skardze problemu dla

porządku prawnego. **Odmowa przyjęcia przez izbę skargi do rozpatrzenia (tak dzieje się w przypadku ponad 95% skarg) nie wymaga uzasadnienia, w praktyce nie sporządza się go w ok. 75-80% spraw.** Nie przysługują w tej sytuacji środki odwoławcze. **Wspomniane wyżej dwa „stałe" senaty FTK, rocznie wydają łącznie tylko kilkadziesiąt rozstrzygnięć merytorycznych.**

Po trzecie, (co bardzo istotne) **każdy sędzia FTK jest wspomagany przez czterech asystentów (nazywanych „współpracownikami naukowymi"). Muszą to być osoby spełniające ogólne wymagania do objęcia stanowiska sędziego, w większości młodzi sędziowie lub pracownicy naukowi.** W szczególnych okolicznościach (np. do pomocy w przygotowaniu rozstrzygnięcia w sprawie bardzo skomplikowanej) sędzia może „otrzymać" dodatkowego piątego asystenta. Dlatego obecnie jest ich niemal 70. Rola asystentów w dokładnej analizie spraw oraz w przygotowywaniu projektów uzasadnień jest bardzo znacząca.

Po czwarte, **w Niemczech rozprawy przed FTK należą do absolutnej rzadkości. W 2014 r. przeprowadzono je tylko w ośmiu przypadkach.**

Porównując te rozwiązania z sytuacją w Polsce łatwo dość do przekonania, że „obciążenie" sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Polsce jest – w sensie czysto statystycznym – istotnie mniejsze niż w Niemczech. Jednak wyciąganie z tego daleko idących wniosków co do zakresu zadań sędziów jest nieuzasadnione. **W Niemczech wprowadzono bowiem szereg (nieznanych w Polsce) rozwiązań bardzo „upraszczających postępowanie" (znaczna część skarg konstytucyjnych „załatwiana" jest bez bezpośredniego udziału sędziów, poważny odsetek orzeczeń o charakterze proceduralnym kończących postępowanie nie wymaga „wszechstronnej" oceny całokształtu sprawy i pisemnego uzasadnienia, rozprawy są rzadkością).**