



PREZES
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ
Andrzej Zwara

Warszawa, dnia 11 września 2013 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu ...13. 09. 2013 r.

Pan Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-233/13

Dotyczy: EK-020-712-13

NRA-12-SM-1.126.2013

panu Panu Mińsk,

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 lipca 2013 r. przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

z poważaniem
Ajllm

Naczelna Rada Adwokacka bardzo wysoko ocenia zarówno samą inicjatywę Prezydenta RP dotyczącą uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jak i treść projektu ustawy. NRA zgadza się z uzasadnieniem projektu, iż uchwalając ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 roku ustawodawca nie mógł być i nie był świadomy wyzwań i zagrożeń stojących przed Trybunałem Konstytucyjnym funkcjonującym na podstawie nowej ustawy zasadniczej. Stąd szereg wątpliwości i luk. Nowa ustawa zasadniczo realizuje cele, o których mowa w uzasadnieniu projektu. Jednakże kilka rozwiązań szczegółowych rodzi wątpliwości Adwokatury.

Zasadnicze wątpliwości Naczelnej Rady Adwokackiej odnoszą się do trybu postępowania w sprawach ze skargi konstytucyjnej (przede wszystkim) oraz pytania prawnego i wniosku pochodzącego od organów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji RP (organów szczególnie legitymowanych do złożenia wniosku). Nowa ustawa znacząco zmienia ten tryb, wprowadzając szereg instytucji, które mogą wpłynąć negatywnie na dostępność zwłaszcza skargi konstytucyjnej. Wątpliwości Naczelnej Rady Adwokackiej budzą przede wszystkim:

1. Krąg uczestników postępowania sądowokonstytucyjnego w sprawach wszczętych na podstawie skargi konstytucyjnej oraz pytania prawnego (art. 57 pkt 2 i 3 projektu ustawy).

Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w art. 57 pkt 2 i 3 przejmuje aktualną treść normatywną art. 27 pkt 1 i pkt 2a ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym. Zarówno teraz, jak i w planowanym projekcie uczestnikami postępowania przed TK są podmiot, który złożył skargę konstytucyjną oraz sąd, który przedstawił pytanie prawne. Praktyka 16 lat funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w oparciu o Konstytucję z 1997 roku, a w szczególności skutków orzeczeń TK, wskazuje iż jest to rozwiązanie niefunkcjonalne.

Pytanie prawne i skarga konstytucyjna są środkami zmierzającymi do osiągnięcia dwóch celów. Poza kontrolą hierarchicznej zgodności norm różnego rzędu, wywierają wpływ na sferę praw i obowiązków wielu podmiotów, które są lub były uwikłane w spór. Celem pytania prawnego jest usunięcie wątpliwości co do konstytucyjności przepisów, na podstawie których ma orzec sąd. Wielokrotnie przy tym sąd zadaje to pytanie na wniosek strony postępowania albo uwzględniając jej zarzūt. Skarga konstytucyjna zmierza do ochrony praw i wolności konstytucyjnych naruszonych w danym postępowaniu. Warto pamiętać, iż TK jest uprawniony ingerować w tok postępowania sądowego lub wykonawczego na podstawie postanowienia tymczasowego, a w szczególności wstrzymać zapłatę już wymagalnych i zasądzonych kwot, albo wstrzymać ostateczne decyzje wydane w sprawach administracyjnych.

W ocenie NRA nie ma żadnego uzasadnienia, aby krąg tych postępowań określać w dotychczasowy sposób. NRA postuluje rozszerzenie kręgu uczestników postępowania wszczętego na podstawie pytania prawnego oraz skargi konstytucyjnej. W ocenie NRA istnieją silne argumenty, aby strony tych postępowań dopuścić do postępowania tak, aby mogły przedstawić własne stanowisko, co do konstytucyjności przepisów. Taka gwarancja w sposób pełny urzeczywistniałaby zasadę konstytucjonalizmu oraz równości, przede wszystkim w zakresie równego dostępu do sądu oraz do skargi konstytucyjnej. NRA postuluje zatem, aby do projektu

ustawy wprowadzić regulację podobną do art. 510 § 1 kpc, wprowadzając instytucję zainteresowanego – potencjalnego uczestnika postępowania, który na własne żądanie, zgłoszone aż do zakończenia rozprawy, albo w terminie 7 dni od dnia, w którym TK poinformował uczestników postępowania o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, stawałby się uczestnikiem postępowania. Zainteresowanym byłaby każda strona postępowania sądowego, w którym przedstawiono by pytanie prawne, ewentualnie każda strona postępowania sądowego, po zakończeniu którego złożono skargę konstytucyjną.

NRA zwraca uwagę, iż podobnie uregulowano pozycję stron postępowania w postępowaniu z pytania prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości UE

2. Związanie TK zakresem zaskarżenia (art. 51).

Art. 51 projektu ustawy dookreśla zakres związania TK wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną. Zgodnie z proponowanym brzmieniem przepisu, Trybunał ma być związany wskazaniem kwestionowanego aktu normatywnego, wskazaniem wzorca kontroli, a także zarzutem niezgodności z Konstytucją. Zgodnie z art. 51 ust. 3 projektu ustawy, TK będzie zatem upoważniony do kontroli prawidłowości czynności prawodawczej (kompetencji do wydania aktu normatywnego lub trybu jego wydania) wyłącznie, gdy taki zarzut zostanie postawiony i tylko w granicach tego zarzutu.

NRA postuluje pozostawienie TK prawa do kontroli z urzędu prawidłowości czynności prawodawczej. Wynika to, w ocenie NRA, ze szczególnej pozycji Trybunału Konstytucyjnego. TK ma uprawnienie do zwrócenia się do wszelkich instytucji z żądaniem przedstawienia akt, czy udzielenia wszelkich informacji. Takich uprawnień nie mają wnioskodawcy, sąd pytający lub autor skargi konstytucyjnej. Podmioty te mogą mieć duże problemy z dotarciem do materiałów źródłowych wskazujących na wady czynności prawodawczej. Mogą zdarzyć się zatem sytuacje, gdy dopiero w toku badania konstytucyjności przepisów zostanie ujawniona okoliczność, iż to sama czynność prawodawcza jest wadliwa. Zdaniem NRA w takiej sytuacji Trybunał nie powinien być związany zakresem zaskarżenia. NRA postuluje zatem przeformułowanie art. 51 ust. 2 i 3 projektu ustawy.

3. Ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 67 ust. 4)

NRA postuluje, aby złożenie wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej nie wstrzymywał, lecz przerywał bieg terminu do jej wniesienia. Zdaniem NRA osoby ubogie z reguły charakteryzuje ograniczony dostęp do pomocy prawnej. Dopiero po upływie pewnego czasu od uzyskania ostatecznego orzeczenia mogą uzyskać informację, iż mają prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej oraz prawo do ubiegania się o pomoc z urzędu. Wstrzymanie biegu terminu do wniesienia skargi oznaczać może więc, iż ustanowiony z urzędu pełnomocnik po wznowieniu biegu terminu będzie dysponował bardzo ograniczonym czasem na sporządzenie i wniesienie skargi.

NRA zwraca uwagę, iż w wyroku TK z 25 lipca 2013 roku, SK 17/12, TK zaakcentował, iż zgodna z konstytucją jest tylko taka wykładnia przepisów o terminach

procesowych, która akcentuje realną możliwość złożenia przez pełnomocnika z urzędu środka procesowego. Zdaniem NRA postulowana przez Adwokaturę zmiana umożliwia wykładnię i stosowanie nowej ustawy w sposób zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 79 ust. 1 Konstytucji RP w związku z wyrokiem TK z dnia 25 lipca 2013 roku, SK 17/12.

4. Przesłanki formalnego zakończenia postępowania (art. 78 ust. 3 pkt 3 i art. 106 ust. 1 pkt 3)

W ocenie NRA przepisy te w sposób zbyt szeroki, przy wykorzystaniu klauzul generalnych pozwalają TK na formalne zakończenie postępowania sądowokonstytucyjnego w formie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub wniosku pochodzącego od podmiotu szczególnie legitymowanego (art. 78 ust. 3 pkt 3) albo umorzenia postępowania (art. 106 ust. 1 pkt 3). Zwłaszcza ta druga klauzula generalna „zbędność wydania orzeczenia, zwłaszcza gdy brak jest w sprawie istotnego zagadnienia prawnego” rodzi znaczące obawy, iż stawiając na usprawnienie funkcjonowania, TK może znacząco ograniczyć drogę do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Z przepisów tych w żaden sposób nie wynika, iż formalnemu zakończeniu będą podlegać tylko sprawy „bagatelne” (o czym mowa w uzasadnieniu projektu). W ocenie NRA, taka regulacja, narusza art. 79 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w sposób nieproporcjonalny ograniczając prawo do skargi konstytucyjnej.

NRA postuluje również przywrócenie zażalenia na postanowienie wydane w ramach wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych a także wniosków pochodzących od podmiotów legitymowanych szczególnie. Mimo, iż w większości przypadków zażalenia te nie są skuteczne, praktyka wskazuje, iż w szeregu wypadków decyzje o odmowie nadania biegu skardze zostały skorygowane.

5. Wykonywanie wyroków TK – brak regulacji

Naczelna Rada Adwokacka pragnie zwrócić uwagę na bardzo istotne zagadnienie, jakim jest kwestia skutków wywieranych przez orzeczenia TK, a zwłaszcza na brak ich wykonywania przez organy władzy publicznej. Kwestia ta jest sygnalizowana w każdej corocznej informacji TK o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa. Jest również przedmiotem bardzo ożywionej dyskusji w doktrynie prawa (por. konferencję naukową zorganizowaną przez Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego „Wykonywanie orzeczeń TK w praktyce konstytucyjnej organów państwa” w dniu 27.11.2012, czy też publikację K. Wojtczek, Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2013). Głównym zarzutem formułowanym wobec obecnej ustawy, jest brak jakichkolwiek przepisów regulujących tę kwestię. Niestety projekt ustawy o TK również nie zawiera żadnych przepisów, które rozwiązywałyby ten problem.

NRA postuluje, aby w toku prac legislacyjnych do projektu zostały włączone przepisy prawne, które regulowałyby kwestię skutków wyroków TK oraz ich wykonywania. NRA jest gotowa włączyć się w te prace na etapie procesu legislacyjnego.

6. Szczegółowe uwagi do projektu ustawy

- a. Art. 54 – NRA postuluje wyposażenie Trybunału Konstytucyjnego w uprawnienie do nakładania kar na organ, który bezzasadnie odmawia wykonania żądania Trybunału Konstytucyjnego do udzielenia pomocy, przedstawienia akt postępowania lub udzielenia informacji niezbędnych do wyjaśnienia sprawy.
- b. Art. 68 – NRA postuluje usunięcie tego przepisu. W ocenie NRA przepis ten może powodować znaczące przedłużenie procesu rozpoznawania skarg konstytucyjnych, który i tak dziś jest bardzo długi. Jediną przesłanką zawieszenia postępowania jest wniesienie przez skarżącego jakiegokolwiek nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Tymczasem nadzwyczajny środek zaskarżenia, ze swej specyfiki, będzie dotyczył zawsze innego zagadnienia niż hierarchiczna kontrola norm. Nawet gdyby takie zarzuty były sformułowane, sąd rozpoznający taki środek nie będzie miał, co do zasady możliwości samodzielnego ich zbadania, lecz będzie zmuszony przedstawić TK pytanie prawne. Jedyne wyjątkowo, gdy przedmiotem zarzutów sformułowanych w nadzwyczajnym środku zaskarżenia, jest niezgodność z przepisami wyższego rzędu aktu rangi podustawowej, sąd ten może zbadać legalność takiej normy. W ocenie NRA tylko wtedy, tj. gdy zachodzi tożsamość zarzutów skargi kasacyjnej oraz nadzwyczajnego środka zaskarżenia, a nadto i TK i sąd rozpoznający inny środek miałyby kompetencję, aby zbadać legalność przepisów, uzasadnione mogłoby być zawieszenie postępowania sądowokonstytucyjnego. Jednakże NRA zwraca uwagę na to, iż postępowanie ze skargi konstytucyjnej nie zmierza wyłącznie do usunięcia naruszenia *in concreto*, lecz również do usunięcia z systemu prawa niekonstytucyjnej normy prawnej. Dlatego nawet gdyby wskutek rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy byłby władny odmówić stosowania niekonstytucyjnego prawa w danej sprawie, nie powinno to przeszkodzić Trybunałowi Konstytucyjnemu w orzekaniu o zgodności przepisu z aktem wyższego rzędu.
- c. Art. 69 ust. 3 i 4 – NRA postuluje, aby pozostawić aktualną treść normatywną tych przepisów, pozostawiając TK pełną swobodę decyzji w zakresie uchylecia postanowienia tymczasowego. W proponowanym brzmieniu TK musi uchylić postanowienie w dniu wydania ostatecznego orzeczenia, a w przypadku wydania orzeczenia negatywnego, traci ono moc po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia. Tymczasem przyczyna wydania postanowienia tymczasowego może utrzymywać się po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia. NRA zna przypadki, gdy mimo skutecznej, wygranej skargi konstytucyjnej, strona przez długi czas nie może wzruszyć niekorzystnego rozstrzygnięcia opartego o niekonstytucyjne przepisy. Dzisiejsze uregulowanie pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu bardziej swobodną ocenę takich sytuacji i utrzymywanie się postanowienia tymczasowego nawet do czasu zakończenia postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania po wydaniu skargi konstytucyjnej.
- d. Art. 77 ust. 2 i art. 78 ust. 2 – NRA postuluje, aby przepisy te zmienić w ten sposób, aby termin do uzupełnienia braków był terminem sądowym, który może być w uzasadnionych wypadkach dłuższy. Przykładowo, gdy TK do-

patrzy się braków w zakresie uchwały organów podmiotów inicjujących postępowanie sądowokonstytucyjne, z uwagi na ustawowe terminy do zwołania tych organów, niemożliwe może być usunięcie braku. Sztywny, 7-dniowy, ustawowy termin wydaje się zbytnim formalizmem.