



**PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA**

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-207/16/PDO  
DSA/3785/16

Warszawa, 2016.06.9

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu ..... **09.06.2016** .....

**Pan  
Adam PODGÓRSKI  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 9.05.2016 r., znak: GMS-WP-173-123/16, dotyczące zaopiniowania obywatelskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: Jarosław Marciniak), w załączeniu przekazuję opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do przedłożonego projektu.

*2 powielenia*

PREZES  
Prokuraturii Generalnej  
Skarbu Państwa

*Leszek Bosek*

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

**Opinia do obywatelskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: Jarosław Marciniak)**

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *obywatelskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: Jarosław Marciniak)*, zauważa się, co następuje:

Podstawowym celem projektowanej ustawy, deklarowanym w jej uzasadnieniu, jest przywrócenie, co do zasady, pierwotnego brzmienia *ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293)*. Zdaniem autorów zmiany wprowadzone przez *ustawę z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217)* obniżyły sprawność orzeczniczą Trybunału, ze względu na istotne podwyższenie liczby sędziów w składach orzekających, a także wprowadzenie zasady kwalifikowanej większości głosów do wydania wyroku. W ocenie projektodawców, zmiany te naruszyły niezależność proceduralną Trybunału z uwagi na konieczność wyznaczania rozpraw zgodnie z kolejnością wpływu spraw, a także uwzględnienie minimalnych terminów do przeprowadzenia rozpraw. Wreszcie, przywrócenie pierwotnego brzmienia przepisów ustawy uzasadnia się potrzebą przywrócenia niezależności ustrojowej Trybunału i wyeliminowania przepisów umożliwiających złożenie z urzędu sędziego przez Sejm, a także regulacji prawnych, według autorów projektu, przyznających Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej zbyt daleko idący wpływ na powołanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Propozycje te projektodawcy uzasadniają tezami wyrażonymi w trakcie postępowania prowadzonego pod sygn. K 47/15, dotyczącego stwierdzenia konstytucyjności zmian zawartych w *ustawie z dnia z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217)*. Tym samym projektodawcy opowiadają się za jedną ze stron konfliktu politycznego w sprawie Trybunału Konstytucyjnego.

Najważniejsze zmiany wprowadzane do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, regulujące w inny sposób niż przepisy tej ustawy w pierwotnym jej brzmieniu, obejmują:

- 1) podwyższenie wymagań w odniesieniu do większości koniecznej do podjęcia uchwały przez Zgromadzenie Ogólne (art. 10 ust. 1 projektu);
- 2) nowe zasady i tryb zgłaszania kandydata na stanowisko Prezesa Trybunału (art. 12 ust. 5 projektu);
- 3) doprecyzowanie zasad i trybu wyboru sędziów Trybunału (art. 17 ust. 3 – 6 oraz art. 19 projektu);
- 4) wskazanie Marszałka Sejmu zamiast Prezydenta RP jako organu przyjmującego ślubowanie od sędziego (art. 21 ust. 1 projektu);
- 5) dodanie do katalogu kar dyscyplinarnych kary usunięcia ze stanowiska Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału (art. 31 pkt 3 projektu);
- 6) wprowadzenie kategorii ustaw szczególnych (ustawy budżetowej, ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, Kodeksów), których rozpatrzenie przez Trybunał będzie się odbywało w pełnym składzie (art. 44 ust. 1 projektu), a także przyznanie Prezesowi Trybunału uprawnienia do skierowania sprawy do rozpatrzenia w składzie pięciu sędziów, w przypadku niemożności orzekania w pełnym składzie, w razie konieczności niezwłocznego wydania orzeczenia (art. 44 ust. 4 projektu).

Ponadto projekt w przepisach przejściowych zawiera regulacje prawne zakazujące stosowania przepisów dotychczasowych w odniesieniu do wyznaczania rozpraw lub posiedzeń niejawnych według kolejności wpływu spraw do Trybunału, terminu, w którym nie może odbyć się rozprawa, a także dotyczących pełnego składu Trybunału (art. 128 projektu).

Odnosząc się do tych propozycji należy zauważyć, iż w większości przypadków nie budzą one zastrzeżeń formalnoprawnych. Do kwestii kontrowersyjnych należy jednak zaliczyć:

- 1) w odniesieniu do propozycji zmian zasad i trybu zgłaszania kandydata na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału (art. 12 ust. 5 i 8 projektu), jako chybiony należy uznać argument

- przedstawiony w pkt 2.3 uzasadnienia projektu (na str. 36), zgodnie z którym zwiększenie przez ustawę z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym liczby przedstawianych kandydatur prowadziło do nadmiernej ingerencji Prezydenta (organu władzy wykonawczej) w funkcjonowanie Trybunału (władzy sądowniczej). Zaznaczenia jednak wymaga, iż przepis art. 194 ust. 2 *Konstytucji RP* nie określa liczby kandydatów przedstawianych Prezydentowi przez Zgromadzenie Ogólne, a ponadto decyzja Prezydenta o powołaniu Prezesa Trybunału uwzględnia zdanie znacznej części sędziów Trybunału, którzy zgłosili kandydaturę sędziego powołanego na stanowisko Prezesa. Tym samym nieuprawniona jest teza, jakoby obowiązujące brzmienie art. 12 ust. 1 zdanie pierwsze *ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* było niezgodne z art. 194 ust. 2 *Konstytucji RP*;
- 2) wskazanie Marszałka Sejmu zamiast Prezydenta RP jako organu przyjmującego ślubowanie od sędziego (art. 21 ust. 1 projektu) nie zostało uzasadnione w przekonujący sposób. Projektodawcy wskazują, że: „nie ma zatem powodów, a by w procedurę wyboru włączyć Prezydenta Rzeczypospolitej (organ władzy wykonawczej), który mógłby ingerować w sferę kompetencyjną zastrzeżoną dla Sejmu, co dobitnie pokazały wydarzenia z listopada 2015 r.” (pkt 2.7 uzasadnienia na str. 40). Zaznaczyć jednak należy, iż sam Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, uznał przepis art. 137 *ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, stanowiący podstawę wybrania przez Sejm części kandydatów na sędziów Trybunału, jako niezgodny z art. 194 ust. 1 *Konstytucji RP*. Tym samym Trybunał uznał racje przemawiające za odmową przyjęcia ślubowania od osób wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji. Dodatkowo przypomnieć należy, iż wskazanie Prezydenta jako organu właściwego do przyjęcia ślubowania od osób wybranych przez Sejm do Trybunału Konstytucyjnego, nie jest efektem ostatnich zmian *ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* lecz nawiązuje do postanowienia art. 5 ust. 5 *ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.). Tym samym odebranie ślubowania przez Prezydenta RP od osób wybranych przez Sejm było i jest nadal traktowane jako wyraz szacunku dla tego organu i podnosi rangę tej uroczystości;
  - 3) przyznanie Prezesowi Trybunału uprawnienia do skierowania sprawy do rozpatrzenia w składzie pięciu sędziów, w przypadku niemożności orzekania w pełnym składzie, w razie konieczności niezwłocznego wydania orzeczenia (art. 44 ust. 4 projektu) może w praktyce powodować spory polityczne, ze względu na użycie nieprecyzyjnego określenia przesłanki podjęcia takiego rozstrzygnięcia, tj. wystąpienia „szczególnych okoliczności”.

Projektowana ustawa nie rozwiązuje wszystkich problemów, które wynikły ze stosowania przepisów *ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym*, tj. np. wątpliwości dotyczących statusu sędziów Trybunału wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji, od których Prezydent nie odebrał ślubowania oraz trzech nowych sędziów wybranych przez Sejm obecnej kadencji, a także organu właściwego w sprawie orzekania w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

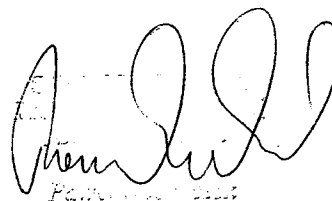
Dodatkowo proponuje się uzupełnić przepisy projektowanej ustawy o regulacje prawne umożliwiające uczestniczenie w postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem osobom, których praw lub interesów dotyczy rozpatrywana sprawa, tj. osobom innym, niż składająca skargę konstytucyjną. Prawo to powinno również przysługiwać uczestnikom postępowania, w ramach którego sąd przedstawił pytanie prawne do Trybunału. Wydaje się, iż taka regulacja gwarantowałaby osobom uprawnionym szersze skorzystanie z konstytucyjnego prawa do sądu, jak również niwelowałaby uprzywilejowaną pozycję strony składającej skargę, której argumenty mogą być uwzględnione przez Trybunał. Mając na uwadze powyższe, zasadne wydaje się urzeczywistnienie zasady tzw. równej broni. Zasada ta jest uwzględniona w *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2* (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) oraz w *Regulaminie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. Przepis art. 1 lit. q tego *Regulaminu* stanowi, że przez pojęcie strony trzeciej postępowania rozumie się również osobę zainteresowaną, która, zgodnie z artykułem 36 ust. 1, 2 i 3 *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, skorzystała z prawa do przedstawienia pisemnych uwag i uczestniczenia w rozprawie lub została do tego zaproszona. Zgodnie z wymienionym przepisem art. 36 ust. 2 *Konwencji* Przewodniczący Trybunału może, w interesie wymiaru sprawiedliwości, zaprosić każdą zainteresowaną osobę, inną niż osoba skarżąca, do przedkładania pisemnych uwag i do uczestnictwa

w rozprawach. Również art. 38 *Konwencji* stanowi, że Trybunał rozpatruje sprawę z udziałem przedstawicieli stron i, jeśli zachodzi potrzeba, podejmuje dochodzenie, a zainteresowane Wysokie Układające się Strony udziela dla jego skutecznego przeprowadzenia wszelkich niezbędnych ułatwień. Przewodniczący Izby może, w interesie należytego wymiaru sprawiedliwości, zgodnie z artykułem 36 ust. 2 *Konwencji*, może zezwolić każdej osobie zainteresowanej niebędącej skarżącym na przedstawianie pisemnych uwag lub, w wyjątkowych przypadkach, uczestniczenie w rozprawie (art. 44 ust. 3 lit. a *Regulaminu ETPC*).

W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie nie wyłącza analogicznego stosowania art. 6 *Konwencji* do oceny niektórych elementów postępowania prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym, które zostało zainicjowane przez skargę konstytucyjną. Do tych elementów zalicza się szeroko pojętą zasadę sprawiedliwości proceduralnej, która obejmuje m.in. prawo do udziału w postępowaniu (por. L. Bosek, M. Wild, *Komentarz do art. 79 Konstytucji*, pkt II C ppkt 4.13 [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, publ. Legalis i wskazane tam wyroki ETPC).

Zauważyć również należy, iż w ustawodawstwie niektórych państw przewidziano regulacje prawne spełniające wysokie standardy przestrzegania sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym, w tym przez ustanowienie prawa odniesienia się podmiotu, który nie wniósł skargi konstytucyjnej do zarzutów w niej podniesionych. Zgodnie z § 94 *ustawy o Federalnym Sądzie Konstytucyjnym* do kategorii podmiotów, które ustosunkowują się do skargi konstytucyjnej należą organy konstytucyjne, których działanie lub zaniechanie zostało w niej zakwestionowane, natomiast w postępowaniu, którego przedmiotem jest skarga konstytucyjna przeciwko orzeczeniu sądowemu – do kategorii tej należą również podmioty, na których korzyść zapadło to orzeczenie (por. L. Bosek, M. Wild, *Komentarz do art. 79 Konstytucji*, pkt II D ppkt 6 lit. c [w:] *Konstytucja ...*).

Mając na uwadze powyższe, zasadnym wydaje się uzupełnienie przepisów projektowanej ustawy o nowe regulacje prawne gwarantujące osobom, które nie złożyły skargi konstytucyjnej, udział w postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie rozpatrzenia tej skargi, albowiem nie mają one żadnego innego środka przeciwdziałania wznowieniu postępowania w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej. Podobny postulat należałoby zgłosić do postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym sądu.



Marek Safjan