

Roli Trybunału Konstytucyjnego nie można powierzyć S

Tomasz Zalasinski: Sędziowie Sądu Najwyższego nie mają wystarczającej legitymacji do wejścia w rolę negatywnego ustawodawcy. Są bowiem wyłaniani bez udziału organu założycielskiego

Trybunał Konstytucyjny ostatni wyrok wydał 13 grudnia 2016 r. Jak pan to skomentuje?

Wokanda Trybunału Konstytucyjnego przewidywała, że w styczniu odbędą się trzy rozprawy. Po przeprowadzeniu pierwszej z nich trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia, a następnie – po naradzie sędziów – zamkniętą już rozprawę ponownie otworzył i odroczył bez wyznaczenia terminu. W pozostałych dwóch sprawach terminy rozpraw zostały odwołane. W lutym zostały wyznaczone jedynie dwa.

O czym może więc świadczyć zaistniała sytuacja?

Praktyka ta jest bardzo niepokojąca, świadczy niestety o widocznych trudnościach w realizacji podstawowych zadań Trybunału Konstytucyjnego. Przyczyn ponownego otwarcia i bezterminowego odroczenia rozprawy w pierwszej ze spraw możemy się jedynie domyślać. Wydaje się, że był to skutek zmiany składu orzekającego, która została dokonana tuż przed rozprawą. W miejsce sędziego Julii Przyłębskiej został bowiem wprowadzony Mariusz Muszyński. To mogło doprowadzić do powstania istotnych problemów z wydaniem orzeczenia.

Jakich?

Z jednej strony, zmiana składu orzekającego w tej sprawie nastąpiła w bardzo krótkim okresie przed rozprawą. Mogło to pociągnąć za sobą zmianę stanowiska wypracowanego przez poprzedni skład trybunału. Należy podkreślić, że co do zasady sędziów TK wyznaczony do rozpoznania sprawy nie powinien ulegać zmianom. Z drugiej strony, znaczenie w tej sprawie mógł mieć także fakt, że do składu została dołączona osoba, która w świetle orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego została powołana na stanowisko sędziego wbrew konstytucji. Nie można bowiem – jak stwierdził trybunał w sprawach K 34/15 i K 35/15 – uznać za sędziego TK osoby powołanej na stanowisko już wcześniej obsadzone. To jest bardzo ważna kwestia, co do której, z uwagi na jednoznaczne orzeczenia TK, nie ma wątpliwości. Orzeczenia, o których mowa, stanowią część porządku prawnego i mają moc powszechnie obowiązującą. Trybunał Konstytucyjny jest także nimi związany z urzędu. Dopuszczenie do orzekania osób, które w świetle orzeczeń TK zostały powołane wbrew konstytucji, pociąga za sobą poważne ryzyka prawne.

Na czym miałyby one polegać?

Trybunał Konstytucyjny w takich sprawach orzekał będzie w składzie nieznanym ustawie o TK, co oznacza, że wydany wyrok niestety będzie wadliwy. Rodzi to konsekwencje zarówno dla standardów państwa prawnego, wewnętrznej spójności systemu prawnego, funkcjonalności procesu kontroli konstytucyjności prawa i powagi trybunału, jak i ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki, w tym przede wszystkim realizacji prawa do sądu.

Wątpliwości formalne budzi także powołanie sędzi Przyłębskiej na stanowisko prezesa TK.

Konsekwencją trwającego od roku sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego jest nie tylko widoczny problem z prawidłową realizacją funkcji orzeczniczej, ale także z przeprowadzeniem zgromadzenia ogólnego sędziów TK oraz z prawidłowym wyłonieniem kandydatów na prezesa i wiceprezesa trybunału. W ostatnim okresie mieliśmy do czynienia z sytuacją precedensową, odbyły się bowiem dwa Zgromadzenia Ogólne, podczas których wyłoniono i przedstawiono prezydentowi dwie grupy kandydatów na prezesa i wiceprezesa TK. W obu tych przypadkach istnieją wątpliwości, czy uchwały zgromadzenia zostały podjęte w sposób skuteczny, odpowiadający wymaganiom konstytucji, ustawy o TK oraz zgodny z orzecnictwem TK. Z nich bowiem wynika, że uchwała zgromadzenia przedstawiana prezydentowi powinna zostać podjęta z zachowaniem odpowiedniego kworum, a także wskazywać kandydatów, którzy uzyskali poparcie większości sędziów trybunału.

Jak pan ocenia wprowadzenie instytucji p.o. prezesa TK?

W tym kontekście negatywnie należy ocenić konstytucyjność obowiązujących ustaw o TK. Funkcja osoby pełniącej obowiązki prezesa TK jest nieznaną ustawie zasadniczej. W świetle konstytucji w zastępstwie prezesa Trybunałem Konstytucyjnym kieruje wiceprezes, którym obecnie jest Stanisław Biernat.

To jednak nie koniec zawirowań personalnych. Przed kilkoma dniami pojawił się bowiem także problem związany z wygaśnięciem mandatu sędziego TK Andrzeja Wróbla.

Obowiązująca ustawa stanowi, że w przypadku zrzeczenia stwierdzenie wygaśnięcia mandatu następuje w drodze uchwały Zgromadzenia Ogólnego. W sytuacji problemów ze zwolaniem i skutecznym podejmowaniem uchwał przez Zgromadzenie Ogólne – jak się okazuje – tak oczywista kwestia może urosnąć do realnego problemu prawnego. Niestety wszystkie powyższe problemy, całkowicie niezależnie od przyczyn ich powstania, stanowią ogromne zagrożenie dla funkcjonowania systemu kontroli konstytucyjności prawa, a także praw uczestników postępowania zawisłych przed TK. W szczególności mam na myśli skutki uczestnictwa w rozprawach osób, wobec których TK stwierdził, że zostały powołane na stanowisko sędziego TK wbrew konstytucji.



Funkcja osoby pełniącej obowiązki prezesa TK jest nieznaną ustawie zasadniczej. W świetle konstytucji w zastępstwie prezesa Trybunałem Konstytucyjnym kieruje wiceprezes, którym obecnie jest Stanisław Biernat

Sędziowie sądów powszechnych już zapowiadają, że nie będą traktować wyroków TK jak orzeczeń i sami wezmą na siebie ciężar interpretacji norm zgodnie z ustawą zasadniczą.

Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa dokonywana przez sądy powszechne jest wyjściem z tej trudnej sytuacji. Nie jest jednak wyjściem dobrym w dłuższej perspektywie. Konstytucja przewiduje wprost (art. 8 ust. 2) obowiązek jej bezpośredniego stosowania. Nie ma zatem najmniejszych przeszkód, aby sądy powszechne uwzględniały normy i zasady wynikające z konstytucji w toku swojej działalności orzeczniczej zarówno w postaci współstosowania konstytucji z ustawą, jak i samoistnego jej stosowania. Co więcej, zgodnie z zasadą najwyższej mocy prawnej konstytucji (art. 8 ust. 1), organy władzy publicznej mają taki obowiązek. To bardzo ważne, aby w sytuacji pojawiających się problemów w realizacji przez TK jego podstawowej funkcji orzeczniczej zasada konstytucjonalizmu była realizowana przez sądy powszechne. Zapowiedź, o której pani wspominała, jest bardzo ważna dla zachowania praw i wolności konstytucyjnych jednostki.

To dlaczego uważa pan, że nie jest to rozwiązanie dobre w dłuższej perspektywie?

Problem z rozproszoną kontrolą konstytucyjności prawa polega na tym, że orzeczenia wydawane przez sądy powszechne zapadają w indywidualnych sprawach, tym samym ocena konstytucyjności dotyczy wyłącznie konkretnego stanu faktycznego. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają natomiast moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a ich skutkiem jest usunięcie niekonstytucyjnego przepisu z systemu prawnego. To jest istotna zaleta przyjętego w konstytucji kontynentalnego modelu kontroli konstytucyjności prawa. Rozproszona kontrola nie doprowadzi do derogacji przepisów niekonstytucyjnych i może w dłuższej perspektywie wywołać istotne rozbieżności w orzecnictwie sądów powszechnych. Rozbieżności te mogłyby być wprawdzie ujednolicane przez Sąd Najwyższy, ale w dłuższej perspektywie nie można w ten sposób trwale zastąpić funkcji właściwych dla Trybunału Konstytucyjnego.

Dlaczego zadań TK nie powierzyć zatem Sądowi Najwyższemu?

W kontynentalnym systemie kontroli konstytucyjności prawa, przyjętym na gruncie konstytucji, sąd konstytucyjny odgrywa rolę tzw. negatywnego ustawodawcy. Oznacza to, że jego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą, są ostateczne i prowadzą do usunięcia niekonstytucyjnego przepisu z systemu prawnego. Tak ukształtowana pozycja ustrojowa oraz określone skutki orzeczeń TK determinują sposób wyboru jego sędziów, którzy powinni być wybierani przez organ przedstawicielski. W świetle konstytucji sędziów TK wybiera Sejm. Podobny sposób wyboru sędziów sądów konstytucyjnych obowiązuje w więk-

szości państw, w których funkcjonuje kontynentalny system kontroli konstytucyjności prawa. Sędziowie Sądu Najwyższego są zaś wyłaniani bez udziału organu przedstawicielskiego. Obawiam się, że nie mają wystarczającej legitymacji do wejścia w rolę negatywnego ustawodawcy. Z pewnością celowe byłoby natomiast powierzenie Sądowi Najwyższemu zadań Trybunału Stanu. Nie wiem jednak, czy – pomimo aktualnych problemów ustrojowych – powinniśmy odchodzić od obowiązującego systemu kontroli konstytucyjności prawa.

Problemów ustrojowych?

Tak. Analizując działalność parlamentu obecnej kadencji – w szczególności zachwianie zasady podziału i wzajemnego równoważenia się władz, do którego doprowadziły ustawy „naprawcze” destabilizujące działalność TK, ściśle podporządkowanie organów władzy wykonawczej, a także działania ustawodawcy podejmowane wobec władzy sądowniczej i prokuratury, czego przykładem może być choćby ostatni projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – można dojść do wniosku, że obecnie w Polsce obowiązują dwa systemy ustrojowe. Pierwszy, konstytucyjny, oparty na zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zasadzie podziału władzy, niezależności i niezawisłości sądownictwa oraz kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Drugi, faktyczny, wprowadzany stopniowo w drodze ustaw, oparty jest na zasadzie jednolitości władzy państwowej, której najwyższym organem państwa jest Sejm.

Na czym polegają najważniejsze różnice między tymi dwoma systemami?

W tym drugim ustroju, bliskim realiom konstytucji PRL, nie obowiązuje zasada podziału i równoważenia władz, gdyż cała władza skupia się faktycznie w rękach Sejmu, a raczej większości parlamentarnej. W systemie tym nie ma miejsca na proces kontroli konstytucyjności prawa, tym bardziej dokonywany przez niezależny i niezawisły organ władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Dlatego obawiam się, że w najbliższym czasie spór wokół Trybunału Konstytucyjnego niestety nie wygaśnie. Wskazują na to już pierwsze miesiące bieżącego roku i odwołane terminy rozpraw. Proces kontroli konstytucyjności może być zatem w dalszym ciągu paraliżowany.

Czy w takim razie wnioskodawcy powinni powstrzymać się od składania wniosków i skarg do Trybunału Konstytucyjnego?

To wbrew pozorom bardzo trudne pytanie. Rozumiem, że z jednej strony wnioskodawcy mogą obawiać się, że poprzez składanie wniosków i udział w rozprawach będą legitymowali zmiany, które zaszyły w trybunale, a także – z uwagi na powagę rzeczy osądzonej – zmiany zachodzące w ustawodawstwie. Z drugiej strony, zwłaszcza w przypadku skarg konstytucyjnych, pytań prawnych czy wniosków podmiotów o legitymacji szczególnej (związki zawodowe, organizacje pracodawców, jednostki samorządu terytorialnego), wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowi istotny instrument ochrony konstytucyjnych praw i wolności, z którego trudno dobrowolnie zrezygnować. Trzeba zatem walczyć o jakość orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Sądzę, że niebagatelną rolę mają tutaj do odegrania nie tylko wnioskodawcy, skarżący i ich pełnomocnicy, ale przede wszystkim organizacje społeczne.

ytucyjnego

N

Na czym miałyby ich rola polegać?

W dotychczasowej praktyce orzeczniczej TK wielokrotnie zdarzały się przypadki przedstawiania przez organizacje społeczne opinii przyjaciela sądu (*amicus curiae*), w których poddawano analizie sprawę zawisłą przed TK, wskazywano własną ocenę konstytucyjności zaskarżonych przepisów wraz z jej uzasadnieniem. To prawda, że obecnie trudno jest składać opinie „przyjaciela sądu” w dotychczasowej formie, bardziej adekwatne wydaje się przedstawianie trybunałowi i opinii publicznej opinii organizacji społecznych jako opinii „przyjaciela konstytucji”. Uważam bowiem za zasadne, a także ściśle związane z rolą organizacji społecznych, przedstawianie opinii publicznej niezależnej, rzetelnej oceny konstytucyjnej w kluczowych sprawach zawisłych przed TK. Tym bardziej, że nowe przepisy ustaw o TK przewidują gruntowną reorganizację zaplecza eksperckiego w trybunale, łącznie z likwidacją biura TK i powołaniem w to miejsce kancelarii trybunału oraz

Skąd ten wniosek? Przecież one w dużym stopniu, jeśli chodzi o tryb postępowania przed TK, powtarzają to, co było zapisane w poprzednio obowiązujących ustawach.

Nie do końca. Podam przykład: zgodnie z art. 59 ust. 1 i 3 obowiązującej ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK trybunał zobowiązany jest umorzyć postępowanie, jeśli akt normatywny utracił moc obowiązującą, z wyjątkiem sytuacji, gdy postępowanie zostało wszczęte ze skargi konstytucyjnej, a wydanie orzeczenia jest konieczne ze względu na ochronę praw i wolności jednostki. W poprzednim stanie prawnym w analogicznej sytuacji istniała możliwość zbadania konstytucyjności aktu normatywnego, który utracił moc, niezależnie od tego, czy został on zaskarżony skargą konstytucyjną, pytaniem prawnym czy wnioskiem.

Jakie to będzie miało przełożenie na realia spraw kierowanych do TK?

Zmiana wprowadzona w nowej ustawie ma bardzo istotne znaczenie dla obrotu prawnego, a także praw i wolności jednostki. Często nieobowiązujące akty prawne są bowiem nadal stosowane w postępowaniach sądowych i stanowią podstawę wyroków wobec obywateli i przedsiębiorców. W takich sytuacjach, w razie wątpliwości konstytucyjnych, dotychczas istniała możliwość wystąpienia do TK z wnioskiem lub pytaniem prawnym. Najlepszym przykładem, w którym, dzięki możliwości orzeczenia o nieobowiązującym akcie normatywnym, udało się uniknąć doprowadzenia do upadku setek przedsiębiorców, jest niedawne orzeczenie w sprawie K 11/15 dotyczące ryczałtów za noclegi kierowców. Za niekonstytucyjne uznano w nim nieobowiązujące już rozporządzenie ministra pracy i polityki społecznej z 2002 r., które w licznych postępowaniach sądowych stanowiło nadal podstawę gigantycznych roszczeń wobec przedsiębiorców. Na gruncie obowiązującej ustawy Trybunał Konstytucyjny musiałby z urzędu umorzyć postępowanie dotyczące tego rozporządzenia.

Co jeszcze niepokoi w obowiązujących regulacjach?

Przepis art. 95 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Zgodnie z nim „Obecność na rozprawie wnioskodawcy albo skarżącego, jego przedstawiciela lub pełnomocnika jest obowiązkowa. W razie niestawiennictwa prawidłowo zawiadomiony wnioskodawcy albo skarżącego, jego przedstawiciela lub pełnomocnika, Trybunał umarza postępowanie albo odracza rozprawę”. Przepis ten rodzi wątpliwości co do jego określoności. Pojawia się bowiem pytanie, kogo TK powinien zawiadomić o rozprawie, kto ma się na nią obowiązkowo stawić, a także – co szczególnie ważne – na podstawie jakich przesłanek TK decyduje o umorzeniu postępowania lub odroczeniu rozprawy? Dotychczas wystarczyło prawidłowe zawiadomienie i stawiennictwo pełnomocnika wnioskodawcy lub skarżącego. Obecnie – z ostrożności procesowej – konieczne jest zawiadomienie wszystkich (wnioskodawcy, skarżącego, przedstawicieli i pełnomocnika), a także stawiennictwo wszystkich na rozprawie. W przeciwnym razie TK może swobodnie sprawę umorzyć.

Kolejnym przykładem niech będzie przepis, który stanowi podstawę do



Problem z rozproszoną kontrolą konstytucyjności prawa polega na tym, że orzeczenia wydawane przez sądy powszechne zapadają w indywidualnych sprawach, tym samym ocena konstytucyjności dotyczy wyłącznie konkretnego stanu faktycznego

biura służby prawnej trybunału. Reorganizacja, jak można sądzić, doprowadzi do odejścia z Trybunału Konstytucyjnego ekspertów, naukowców, którzy od wielu lat współtworzyli trybunał i jego orzecznictwo. Zmiana ta – która jest wielkim instytucjonalnym błędem – w sposób nieunikniony odbije się negatywnie na jakości orzecznictwa trybunału.

Jak pan ocenia obowiązujące ustawy o TK?

W bieżącej kadencji parlament przyjął kilka tzw. ustaw naprawczych o Trybunale Konstytucyjnym. Każda kolejna była gorsza od poprzedniej. Pomimo zapadających orzeczeń TK ustawodawca powielał w nich wady konstytucyjne, dodając kolejne wątpliwe zmiany. Obowiązujące ustawy o TK, tj. ustawa o statusie sędziów TK, ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK oraz ustawa wprowadzająca dwie poprzednie, idą niestety w przyjętym uprzednio kierunku „naprawczym”. Każda z tych ustaw rodzi liczne wątpliwości konstytucyjne. Głęboko dyskusyjna z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej jest także decyzja ustawodawcy o uregulowaniu ustroju i zasad funkcjonowania TK w trzech ustawach. W dotychczasowej praktyce ustrojowej (ustawy o TK z 1985 r., 1997 r., 2015 r. i 2016 r.), urząd trybunału był regulowany jedną, wewnętrzną spójną ustawą. Obawiam się, że obowiązujące regulacje nie przysłużą się dobrze sprawności funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.



Dr Tomasz Zalański, konstytucjonalista, radca prawny z kancelarii DZP

łącznego rozpoznania skarg i wniosków (art. 64 przywołanej wyżej ustawy). Dotychczas o połączeniu decydował tożsamy przedmiot sprawy. Obecnie połączenie będzie możliwe jedynie w sytuacji „jednakowego określenia przedmiotu kontroli” we wnioskach lub skargach. Najdziwniejszy jest jednak wprowadzony ustawą obowiązek przywołania w skardze lub wniosku pełnej treści kwestionowanego przepisu oraz wzorca kontroli, wprowadzony art. 47 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy. Dotychczas wystarczało domniemanie, że sąd zna prawo.

Jak widać zatem, wcześniejsza oraz obowiązująca regulacja postępowania przed TK nie są identyczne. Niestety, diabeł tkwi w szczegółach.

Jak pan ocenia wniosek prokuratora generalnego o zbadanie konstytucyjności uchwały Sejmu RP z 2010 r. powołującej trzech urzędujących sędziów TK?

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie precyzował już, w tym w niedawnej sprawie dotyczącej analogicznych uchwał Sejmu (sygn. akt U 8/15), że ma kompetencje wyłącznie do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Uchwały zaskarżone przez prokuratora generalnego w sprawie U 1/17, podobnie jak zaskarżone wcześniej przez posłów w sprawie U 8/15, nie mają charakteru normatywnego. Trybunał Konstytucyjny powinien zatem wydać postanowienie o umorzeniu postępowania. ©