

## **Biuro Analiz Sejmowych**

### **OPINIA ZLECONA**

**Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak**  
**Uniwersytet Wrocławski,**  
**Katedra Prawa Konstytucyjnego**

**Warszawa, 4 listopada 2013 r.**

#### **Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590)**

##### **1. Potrzeba uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**

Temat dostosowanej do współczesnych wymogów regulacji organizacji, kompetencji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem naukowców prawników, niektórych parlamentarzystów i dziennikarzy od kilkunastu lat. Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy przekazanego do opiniowania tekstu projektu nowej ustawy powstaje zawsze pytanie o zasadność uchwalenia konkretnej regulacji ustawowej. Zasadność ta wydaje się oczywista dla autorów opiniowanego projektu i jest obszernie przedstawiona w jego uzasadnieniu. Akcentuje się w nim, że „Praktyka funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego [...] oraz zasób doświadczeń, zarówno o charakterze organizacyjnym, jak i w zakresie postępowania oraz wydawania orzeczeń prowadzą do wniosku, że istnieje potrzeba zweryfikowania wielu rozwiązań ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [...] oraz wypracowania nowych, regulujących spójnie, adekwatnie do obecnych i przyszłych wymagań, zagadnienia organizacji Trybunału i zasady postępowania w sprawach będących przedmiotem jego kognicji”.

Ocena zgłoszonych w uzasadnieniu argumentów szczegółowych nie jest przedmiotem niniejszej opinii.

W niezbyt intensywnie toczącej się debacie nad koniecznością zmian Konstytucji pojawiają się od lat głosy przemawiające za reformą nie tyle pozycji ustrojowej TK co jego kompetencji i zasad organizacji. Przedmiotem dalszego zainteresowania będą tylko te głosy, które wskazują na konieczność zmian konstytucyjnych i powiązanych z nimi zmian ustawowych. Najczęściej formułuje się następujące postulaty dotyczące niezbędnych w obecnym stadium rozwoju RP zmian konstytucyjnych i ustawowych:

### **1/ dostosowanie kompetencji TK do sytuacji powstałej w wyniku akcesji Polski do UE**

Należy tu zwrócić uwagę na konieczność uregulowania kognicji TK w sprawach dotyczących zgodności prawa UE z Konstytucją RP. TK wprowadzie uznał swoją kompetencje w badaniu zarówno pierwotnego jak i wtórnego prawa unijnego, ale jego stanowisko wywołuje kontrowersje w nauce prawa. Brak jest przy tym wyraźnego rozstrzygnięcia ustrojodawcy co do włączenia tylko w przypadku TK w sferę wzorców kontrolnych norm prawa unijnego<sup>1</sup>. Podkreśla się ponadto, że „pozostaje do rozstrzygnięcia zagadnienie jak powinien zachować się sąd, który dostrzega niekonstytucyjność prawa wtórnego”<sup>2</sup>. Wymagana jest tu precyzyjna regulacja konstytucyjna obejmująca przede wszystkim sferę kompetencji TK.

Na marginesie warto zauważyć, że TK wykorzystał proces integracji europejskiej dla wykroczenia poza katalog kompetencji przyznanych Konstytucją. W uzasadnieniu orzeczenia w sprawie Traktatu Akcesyjnego stwierdził: „Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną [...] w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia »przyjazna dla prawa wspólnotowego« [...] nie może [...] prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Garlicki, Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć lat na dwudziestopięciolatecie), w: Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2010, s. 15-16.

<sup>2</sup> M. Wiącek, Sądy i trybunały w praktyce III RP (wybrane zagadnienia), w: M. Zubik (red.), XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi, Warszawa 2012, s. 202.

i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję”.<sup>3</sup> W literaturze prawniczej zwraca się uwagę, że „przez wprowadzenie kategorii » minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję«, trybunał stworzył dla siebie podstawę do kontroli i limitowania zakresu przekazywanych kompetencji”<sup>4</sup>. Gwoli sprawiedliwości należy jednak zauważyć, że Regulacja art. 90 ust. 1 Konstytucji dotycząca przekazywania na podstawie umowy międzynarodowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach jest szczegółowa, gdy chodzi o tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej. Jest natomiast zbyt ogólnikowa w kwestii samego meritum sprawy. Wymaga więc konkretyzacji.

## **2/ dostosowanie kompetencji TK do sytuacji powstałej w wyniku przystąpienia RP do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.**

Chodzi tu przede wszystkim o problem ostateczności orzeczeń TK (poruszam go również w uwagach szczegółowych). Zgadzam się z formułowanym w literaturze stanowiskiem głoszącym, że „absolutyzowanie zasady ostateczności orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji) jako bezwzględnie zakazującej wzruszenia rozstrzygnięcia Trybunału również przez sam TK – nawet w celu sanacji ewentualnych istotnych wad proceduralnych wydanego orzeczenia – nie jest uzasadnione, albowiem może kiedyś doprowadzić do narażenia Polski na odpowiedzialność przed ETPCz”<sup>5</sup>.

## **3/ nowe kompetencje TK jako reakcja na dotychczasowe doświadczenia**

W tej grupie propozycji wprowadzenia koniecznych zmian konstytucyjnych implikujących także zmiany ustawowe wymienić należy „poszerzenie prerogatyw kontroli konstytucyjności o stwierdzenie zaniechań ustawodawczych (z jednoczesnym wyłączeniem tych kompetencji z kognicji sądów powszechnych”<sup>6</sup>,

---

<sup>3</sup> OTK ZU 5/A/2005, poz. 49.

<sup>4</sup> M. Granat, *Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?*, w: A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Gdynia 24-26 kwietnia 2008 roku*, Gdańsk 2008, s. 32.

<sup>5</sup> Tamże s. 199.

<sup>6</sup> M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, w: *Księga XXV-lecia ...*, s.32.

a także powierzenie TK, w zmodyfikowanym zakresie, powszechnie obowiązującej wykładni ustaw<sup>7</sup>.

#### **4/ modyfikacja dotychczasowych kompetencji TK jako reakcja na dotychczasowe doświadczenia**

W doktrynie prawa oraz orzecznictwie sądowym istnieje spór dotyczący czasowego zakresu obowiązywania orzeczeń TK. Jednym z rozwiązań budzących kontrowersje jest przewidziana w art. 190 ust. 3 Konstytucji możliwość odraczania utraty mocy obowiązującej aktu prawnego uznanego za niekonstytucyjny i jego obowiązywania już po ogłoszeniu orzeczenia TK. Rozwiązanie to jest rzadkie w państwach demokratycznych i spycha na drugi plan zasadę zapewniającą konstytucji najwyższą moc prawną w systemie prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Ustrojodawca powinien z niego zrezygnować.

Problemy w praktyce dotyczą ponadto tzw. wyroków zakresowych. TK kwestionuje w nich zgodność z Konstytucją przepisu tylko w określonym zakresie (określonej części). Niektóre tzw. wyroki zakresowe przybierają postać tzw. wyroków interpretacyjnych. Na tle art. 190 ust. 1 Konstytucji w nauce prawa pojawiły się głosy uznające wyroki interpretacyjne za wyjście przez TK poza zakres konstytucyjnie przyznanych mu kompetencji, gdyż brak jest w Konstytucji wyraźnej dla nich podstawy prawnej<sup>8</sup>. W orzecznictwie SN zaobserwować można wahania dotyczące charakteru wyroków interpretacyjnych i ich praktycznego znaczenia. Składy orzekające SN lub jego organy podejmujące uchwały częściowej, zwłaszcza w nowszych rozstrzygnięciach, nie akceptują wyroków interpretacyjnych TK<sup>9</sup>. W tej sytuacji koniecznym jest jednoznaczne rozstrzygnięcie jeżeli nie przez ustrojodawcę to przez ustawodawcę kwestii wyroków interpretacyjnych.

W nauce prawa wielu jej przedstawicieli proponuje rozszerzyć zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej<sup>10</sup>. Godny podkreślenia jest fakt niedopuszczenia przez ustrojodawcę, wzorem wielu państw demokratycznych, możliwości ochrony

---

<sup>7</sup> Tamże s. 32-33; por. także A. Bałaban, *Odpowiedzi na Ankiety konstytucyjną*, w: B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011, s. 20.

<sup>8</sup> por. np. M. Haczkowska, *Glosa do wyroku TK z 4.12.2001 r.*, SK 18/00, Państwo i Prawo 8/2002, s. 101.

<sup>9</sup> Por. np. uchwała SN z 14. 10. 2004 r., III CZP 37/04, OSNC z 2005 r., nr 3, poz. 42; uchwała SN (7) z 17. 12. 2009 r., III PZP 2/09, OSNP 2010 r., nr 9-10, poz. 106.

<sup>10</sup> Zob. np. wypowiedzi B. Banaszaka, A. Łabno, A. Szmyta, M. Zubika w: B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta ...*, s. 38, 84, 133, 144.

przy pomocy skargi konstytucyjnej przed bezczynnością organów władzy publicznej, jeśli narusza ona prawa i wolności konstytucyjne, a także przed niezgodnymi z Konstytucją wyrokami sądowymi, decyzjami administracyjnymi itp. Przedmiotem skargi nie może też być obecnie brak określonej regulacji prawnej. To ograniczenie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej jest szczególnie istotne z punktu widzenia interesów jednostki, gdyż często jej prawa naruszane są nie przez sam akt normatywny, ale przez akt jego stosowania lub nie wydanie odpowiedniej regulacji prawnej.

## **5/ Konieczność usprawnienia wykonywania orzeczeń TK**

W Polsce brak jest kompleksowej prawnej regulacji zagadnienia wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Skutkiem tego w praktyce jest brak instrumentów prawnych zapewniających efektywną realizację tych orzeczeń. W następstwie tego stanu rzeczy częściowo lub całkowicie nie wykonanych na koniec 2012 r. pozostaje 86 orzeczeń i postanowień sygnalizacyjnych<sup>11</sup>.

TK w składanych przez siebie corocznie informacjach o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa zwraca uwagę na szereg nieprawidłowości i zaniedbań naczelných organów władzy publicznej w procesie realizacji jego orzeczeń. Należy do nich m.in. to, że „wyroki opatrzone klauzulą odraczającą nie są traktowane przez prawodawcę z wystarczającą konstytucyjną troską.” Ponadto „ustawodawca nie zawsze ma na względzie okoliczność, że do terminowego wykonania wyroku nie wystarczy samo uchwalenie ustawy wykonującej. Istotne jest bowiem to, aby ustawa wykonująca weszła w życie w terminie odroczenia”<sup>12</sup>.

TK sam wskazuje, że „Senat oraz Rada Ministrów odgrywają dominującą rolę w inicjowaniu procesu prawotwórczego ukierunkowanego na wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”<sup>13</sup>. W nauce prawa spotyka się zaś pogląd przyznający w tym względzie szczególną rolę Prezydentowi. Zdaniem Z. Maciąga: „Na gruncie obowiązującej konstytucji organem powołanym do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji jest Prezydent RP (art. 126 ust. 2). To jemu ustawa zasadnicza

---

<sup>11</sup> Szczegółowo na ten temat zob. załącznik 11 do: *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 148-150.

<sup>12</sup> Tamże s. 57.

<sup>13</sup> Tamże s. 56.

powierzyła uprawnienia do inicjowania prewencyjnej i następczej kontroli konstytucyjności prawa. On też pośród swoich prerogatyw posiada prawo: inicjatywy ustawodawczej, zwracania się z orędzim do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, wniosku o przeprowadzenie kontroli przez NIK, wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów. Może też zwoływać Radę Gabinetową, której posiedzenia mogą być również poświęcone problematyce wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 Konstytucji)<sup>14</sup>.

W tej sytuacji dla rzeczywistego zapewnienia nadrzędności Konstytucji w systemie prawa konieczne wydaje się jednoznaczne rozstrzygnięcie ustrojodawcy, który organ władzy publicznej powinien odpowiadać za wykonanie orzeczeń TK. Przyjmując pogląd Z. Maciąga można by wprawdzie uznać, że z ogólnie sformułowanych kompetencji Prezydenta RP w art. 126 Konstytucji da się wyprowadzić takie rozstrzygnięcie i rozwinąć je w ustawie o TK, ale bardziej odpowiednia wydaje się nowelizacja Konstytucji wyraźnie wskazująca organ odpowiedzialny za wykonanie orzeczeń TK.

Opiniowany projekt nie wychodzi naprzeciw przedstawionym wyżej postulatom ani nie rozwiązuje problemów pojawiających się w dotychczasowej praktyce orzeczniczej TK i SN. W świetle powyższych uwag widać wyraźnie, że zakres zmiany regulacji prawnej dotyczącej TK powinien obejmować zarówno normy konstytucyjne jak i ustawowe. Najpierw jednak ustrojodawca powinien wprowadzić rozwiązania istotnie reformujące niektóre istniejące dotychczas konstrukcje konstytucyjne, aby ustawodawca mógł nadać im odpowiednią treść. Zaczynanie procesu dostosowywania do wyzwań współczesności (zwłaszcza członkostwa w UE i Radzie Europy) kompetencji, organizacji i zasad funkcjonowania TK od weryfikowania rozwiązań ustawy o TK jest działaniem prowizorycznym, z oczywistych względów – brak rozstrzygnięcia ustrojodawcy – skazanym na ograniczony zakres regulacji i jej fragmentaryzację. To samo dotyczy spowodowanej doświadczeniami ponad ćwierćwiecza funkcjonowania TK modyfikacji norm odnoszących się do kompetencji, organizacji i zasad funkcjonowania TK. Należy tu

---

<sup>14</sup> Z. Maciąg, *Stosowanie Konstytucji RP a problem niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, w: Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. — doświadczenia i perspektywy*, Kraków 2006, s. 280.

podkreślić, że pilnego rozwiązania prawodawcy wymagają sytuacje konfliktowe, w których najwyższe organy władzy sądowniczej zajmują przeciwstawne stanowiska (np. tzw. wyroki interpretacyjne, obowiązywanie wyroków TK *pro futuro*). Wprowadza to stan niepewności szkodliwy dla funkcjonowania państwa prawnego i wywierający negatywny wpływ na świadomości prawną obywateli, a szerzej - kulturę prawną w demokratycznej Rzeczypospolitej.

Opiniowana ustawa pomija milczeniem wskazanie organu odpowiadającego za wykonanie orzeczeń TK w sytuacji, w której „doświadczenia ostatnich kilkunastu lat wykazują, że mechanizmy prawne zapewniające wykonywanie orzeczeń TK nie funkcjonują prawidłowo”<sup>15</sup>

**Nie negując potrzeby uchwalenia nowej ustawy o TK należy jednak poddać projektodawcy pod rozwagę konieczność powiązania jej ze zmianą Konstytucji RP.** Ta zmiana powinna poprzedzać i stanowić punkt wyjścia dla kompleksowej regulacji roli ustrojowej, kompetencji, organizacji i zasad funkcjonowania TK. Samo uchwalenie nowej ustawy o TK i wprowadzenie w niej nowych rozwiązań lepiej określających pozycję ustrojową TK oraz udoskonalających jego organizację i funkcjonowanie stanowi w obecnej sytuacji jedynie działanie fragmentaryczne, rozwiązujące tylko niektóre narosłe problemy. Pozostaną jednak nie rozstrzygnięte inne o znacznej doniosłości dla funkcjonowania TK i jego relacji z innymi naczelnymi organami władzy publicznej.

## **2. Zakres regulacji w opiniowanej ustawie**

Obowiązująca obecnie Konstytucja umieściła przepisy o TK w rozdziale zatytułowanym „Sądy i Trybunały” i zaliczyła go do organów władzy sądowniczej. Część Konstytucji (oddział - Trybunał Konstytucyjny) poświęcona TK określa pozycję ustrojową Trybunału i jego kompetencje oraz zawiera najważniejsze z punktu widzenia ustrojodawcy zasady jego organizacji i funkcjonowania. Szczegółowe unormowanie organizacji TK oraz trybu postępowania przed nim Konstytucja w art. 197 odsyła do uregulowania w ustawie zwykłej. Powtarza więc schemat zastosowany w nowelizacji poprzedniej ustawy zasadniczej wprowadzającej do polskiego porządku prawnego TK (26.3.1982 r.) na podstawie ogólnych przepisów.

---

<sup>15</sup> M. Safjan, *Ewolucja ...*, s. 33.

W następstwie tego Trybunał mógł rozpocząć funkcjonowanie dopiero po uchwaleniu ustawy o TK w 1985 r. Również obecnie bez ustawy rozwijającej postanowienia Konstytucji TK nie mogłyby działać.

Należy przy tym dodać, że zgodnie z tendencjami występującymi we współczesnych państwach demokratycznych Konstytucja RP przyznaje ustawodawcy szeroki zakres swobody w ustalaniu treści ustaw, które stanowią wyraz realizacji określonej polityki państwa (za którą opowiedzieli się wyborcy, dokonując elekcji parlamentu). Zdaniem wielu trybunałów konstytucyjnych, w tym i polskiego, granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne.

Projektodawca ustawy prawidłowo odczytał konieczny zakres regulacji mieszczący się zresztą w ramach wyznaczonych dotychczas obowiązującą ustawą o TK i w zasadzie ram tych nie przekroczył, a niektóre rozstrzygnięcia petryfikuje. Postawił sobie za zadanie kompleksowe uregulowanie organizacji oraz funkcjonowania TK oraz postępowania przed nim, a także wprowadzenia pewnych modyfikacji do już istniejących rozwiązań – ze szczególnym uwzględnieniem wstępnej fazy wyboru sędziów TK. W efekcie projekt rozwijając postanowienia Konstytucji w zasadzie nie wykracza poza ramy dotychczasowej ustawy TK, ale bardziej kompleksowo reguluje poszczególne zagadnienia lub je modyfikuje, a także wprowadza niektóre nowe rozwiązania mieszczące się jednak w granicach ustalonych przez ustrojodawcę.

Dobrze, że projektodawca nie wybrał drogi nowelizacji dotychczas obowiązującej ustawy, mimo, że w szeregu postanowień nawiązuje lub wręcz powtarza dotychczas obowiązujące rozwiązania. W tym kontekście warto powołać § 84 Zasad Techniki Prawodawczej stanowiący, że jeżeli zmiany wprowadzane w danej ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już uprzednio wielokrotnie nowelizowana powinno opracować się projekt nowej ustawy. Projektodawca czyni zadość temu wymogowi. Konstatacja ta ma istotne znaczenie dla oceny opiniowanego projektu mimo, że w polskiej nauce prawa ani w orzecznictwie TK<sup>16</sup> nie ma zgodności co do tego, czy

---

<sup>16</sup> Zdaniem TK: „Jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że uchwała Rady Ministrów nie ma dla Sejmu RP znaczenia formalnie wiążącego, stwierdzić należy, że ustawodawca nie może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w ZTP. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. Niewątpliwie ZTP stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” - OTK ZU 3/2001, s. 51.

zasady techniki prawodawczej mogą stanowić kryterium oceny konstytucyjności ustawy.

### 3. Uwagi szczegółowe

Przedmiotem tej części ekspertyzy jest szczegółowa ocena opiniowanego projektu ustawy pod kątem zgodności jego przepisów z Konstytucją RP. Z oczywistych względów (gdyż tak rozumiem zadanie eksperta) poddane analizie zostaną tylko te z nich, które w moim przekonaniu mogą budzić wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. Rozwiązań niestwarzających kontrowersji i ocenianych pozytywnie nie ma potrzeby omawiać.

**1/ Art. 1** opiniowanego projektu stanowi: „Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej strzegącym porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej”. W intencji projektodawcy pozwala to „na zdefiniowanie systemowej roli i pozycji Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej”<sup>17</sup>. Definicja ta nie jest w ustawie potrzebna, bo zawiera ją Konstytucja w art. 10 i ponadto przynależność TK do władzy sądowniczej wynika z innych norm konstytucyjnych<sup>18</sup>.

Ogólna formuła o strzeżeniu porządku konstytucyjnego nie rozwiewa jednak wątpliwości formułowanych dotychczas odnośnie charakteru TK w oparciu o Konstytucję. Można tu wskazać na stanowisko J. Trzczińskiego przeciwstawiające się zaliczeniu TK do organów władzy sądowniczej: „Analiza konstytucji oraz analiza ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie uzasadniają wniosku, że działalność Trybunału Konstytucyjnego polega na rozstrzyganiu sporów prawnych, a więc że mieści się w pojęciu wymiaru sprawiedliwości”<sup>19</sup>. Działalność TK nie mieści się, zdaniem J. Trzczińskiego, w działalności żadnej z wyodrębnionych w Konstytucji grup organów państwa, opartych na zasadzie trójpodziału władz i „jest po prostu szczególnym, w porównaniu do powszechnego rozumienia kontroli państwowej, rodzajem kontroli, a mianowicie kontrolą konstytucyjności prawa (...) jest to obok stanowienia i stosowania prawa trzeci typ działań konstytucyjnych organów państwa, a więc kontroli stanowienia prawa”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Uzasadnienie projektu s. 4.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 360-361.

<sup>19</sup> J. Trzcziński, *Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, *Prawo i Życie* 1998, Nr 1, s. 13–14.

<sup>20</sup> Tamże.

Dla rozwiania tego typu wątpliwości konieczne byłoby zastosowanie bardziej precyzyjnej formuły. Samo „strzeżenie porządku konstytucyjnego” nie odróżnia dostatecznie funkcji ustrojowej TK. W sposób ogólny scharakteryzowano w ten sposób kierunki i cele działań TK, ale nie można z takiego ujęcia wyprowadzić żadnych konkretnych kompetencji. W tym względzie bardziej fortunnym jest art. 1 dotychczas obowiązującej ustawy o TK.

**2/ Art. 2** opiniowanego projektu stanowi: „Trybunał Konstytucyjny, zwany dalej „Trybunałem”, orzeka o hierarchicznej zgodności norm prawnych oraz wykonuje inne kompetencje określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „Konstytucją”. Regulacja ta nie określa kompetencji TK, ale odsyła do Konstytucji i jedną z kompetencji akcentuje w szczególny sposób. Dotychczasowy art. 2 w istocie powtarzał sformułowaną w Konstytucji regulację kompetencji TK. Obie metody z punktu widzenia legislacyjnego nie są właściwe. Ustawa mająca rozwijać postanowienia Konstytucji nie powinna ani ich powtarzać, ani tym bardziej do nich odsyłać. Z treści art. 2 opiniowanego projektu w istocie nic nie wynika. Należy tu dodać, że w nauce prawa konstytucyjnego, nawiązując do całokształtu unormowania konstytucyjnego dotyczącego TK, podkreśla się, że „Konstytucja uregulowała wyczerpująco właściwości TK. Do regulacji ustawowej odesłano jedynie organizację oraz tryb postępowania TK”<sup>21</sup>. Nie jest ponadto zrozumiała relacja pomiędzy art. 2 a art. 4 opiniowanego projektu. Art. 4 wymienia kompetencje TK, stanowiąc w istocie zmodyfikowaną wersję art. 2 dotychczas obowiązującej ustawy o TK. W Uzasadnieniu projektu stwierdza się: „W art. 2 zawarte zostało odniesienie do konstytucyjnych kompetencji Trybunału, które następnie szczegółowo określa się w art. 4”. Jeżeli taki jest cel art. 4 to po pierwsze jaki sens ma odesłanie w art. 2 do Konstytucji, a po drugie stopień uszczegółowienia kompetencji TK w art. 4 nie jest w istocie większy niż sformułowania zawarte w Konstytucji. W sumie trudno znaleźć racjonalne powody dla istnienia art. 2.

**3/ Art. 4** opiniowanego projektu obciążony jest wadą powtarzania unormowania konstytucyjnego, o czym wspominałem już omawiając art. 2.

**4/ Art. 5** opiniowanego projektu dotyczy funkcji sygnalizacyjnej TK. Pozostaje ona niewątpliwie w cieniu podstawowej działalności Trybunału, jaką jest orzekanie o konstytucyjności i legalności aktów prawnych. W świetle postanowień art. 5 ust. 1

---

<sup>21</sup> M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 17.

proponowanej ustawy TK, Trybunał sygnalizuje organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności polskiego systemu prawnego (na marginesie warto zauważyć, że brzmienie art. 5 ust. 1 projektu nie różni się w istocie od sformułowania zawartego w art. 4 ust. 2 dotychczas obowiązującej ustawy o TK). Sygnalizacja ani w dotychczasowym stanie prawnym, ani według proponowanego projektu, nie tworzy po stronie jej adresata obowiązku realizacji sformułowanych postulatów lub uwag. Trybunał, aby wystąpić z uwagami w trybie sygnalizacji, powinien stwierdzić: po pierwsze, istnienie uchybień i luk w prawie i po drugie, rozstrzygnąć kwestię, czy ich usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP. Sygnalizacja pełni rolę odrębnej, a jednocześnie uzupełniającej formy kontroli konstytucyjności prawa, zwłaszcza w takich sytuacjach, kiedy uchybienia w prawie nie polegają na sprzeczności hierarchicznej, lecz na sprzeczności między normami tej samej rangi.

Opiniowany projekt w art. 5 ust. 2 upoważnia Prezesa TK do zwrócenia się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji. Niejasne jest czy z przepisu tego wynika obowiązek adresata sygnalizacji do przesłania stosownej informacji do TK. Wydaje się, że sformułowanie art. 5 ust. 2 taki obowiązek wyklucza, tym bardziej, że nie formułuje żadnego terminu dla złożenia informacji. Powstaje więc pytanie o sens art. 5 ust. 2.

Według Uzasadnienia projektu „możliwość zwracania się Prezesa Trybunału o poinformowanie o zajęтым stanowisku sprzyjać powinna współdziałaniu organów państwa na rzecz spójności i kompletności systemu prawa”<sup>22</sup>. Jak zauważył M. Safjan, sygnalizacja „jest z reguły dość ogólną indykacją kierowaną do legislatora, który zachowuje swobodę decyzji co do potrzeby i sposobu usunięcia sygnalizowanych uchybień”<sup>23</sup>. Skoro ustawodawca nie zmienia charakteru sygnalizacji to pytanie Prezesa TK skierowane do adresata sygnalizacji nie może w żaden sposób wpłynąć na współdziałanie tego organu z TK. Celowy brak odpowiedzi jedynie obniżałby autorytet TK. Zważywszy zaś na to, że zwrócenia się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie pozostawiono dyskrejonalnemu uznaniu Prezesa TK a adresat nie musi wniosku

---

<sup>22</sup> Uzasadnienie s. 4.

<sup>23</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1/ 2005, s. 13.

Prezesa uwzględnić, owo „sprzyjanie” pozostaje czysto iluzoryczne i w istocie nie wnosi nic nowego do dotychczas obowiązującej regulacji. Tym samym w toku dalszych prac legislacyjnych należałoby rozważyć sens utrzymania proponowanego art. 5 ust. 2 w niezmienionej formule.

**5/ Art. 17 ust. 2** opiniowanego projektu utrzymuje dotychczasową zasadę wyboru sędziego TK przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Należy w tym kontekście zauważyć, że Konstytucja ograniczając się do postanowienia, że sędziów TK wybiera indywidualnie Sejm nie określa szczegółowo zasad ani trybu wyborów sędziów TK, pozostawiając to ustawodawcy.

Warto tu stwierdzić, że wymogi co do kworum i większości – w wypadku wyborów sędziów sądów konstytucyjnych – są z reguły w państwach demokratycznych szczególne, wyższe niż dla uchwalenia ustawy. Ma to zapewnić opozycji wpływ na obsadę tych stanowisk. Ten sposób powoływania sędziów charakteryzuje silne upolitycznienie i wpływ partii politycznych, a zwłaszcza ich frakcji na skład sądu konstytucyjnego. Z drugiej strony przemawia za nim to, że orzecznictwo sądu konstytucyjnego wpływa na ustawodawstwo i dlatego to ustawodawca, na zasadzie równoważenia tego wpływu, powinien mieć głos decydujący w wyborze członków sądu konstytucyjnego<sup>24</sup>. Ponadto wybór przez parlament zapewnia sędziom sądów konstytucyjnych legitymację demokratyczną, niezwykle ważną w kontekście ich kompetencji.

Tryb wyboru sędziów TK przez większość bezwzględną, równą w praktyce większości rządzącej, w nauce prawa poddawany jest od wielu lat krytyce. Wskazuje się zwłaszcza na konieczność zmian, które zapewniłyby „wymaganie kwalifikowanej większości 2/3 głosów przy wyborze sędziego TK. Jedynie tak skonstruowana większość mogłaby zapewnić bardziej politycznie zbalansowaną procedurę komponowania składu TK, zmuszając parlament do poszukiwania kandydata, który znalazłby poparcie nie tylko ze strony rządzącej większości, lecz także klubów reprezentujących opozycję”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Por. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 97.

<sup>25</sup> M. Safjan, *Ewolucja ...*, s. 40. Na temat konieczności wprowadzenia większości kwalifikowanej dla wyboru sędziów TK zob. wypowiedzi B. Banaszaka, P. Policastro, A. Szymta w: B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta ...*, s. 38, 100, 134.

Te głosy nie zostały niestety wzięte pod uwagę, a projektodawca wydaje się przywiązywać uwagę do wprowadzenia rozbudowanego wstępnego etapu zgłaszania kandydatów na kandydatów na sędziów TK jako jedynego środka przeciwdziałającego kierowaniu się – przynajmniej w ograniczonym zakresie – kryteriami związanymi z preferencjami politycznymi przy wyborze sędziów TK. Przy pozostawieniu wyboru jedynie większością bezwzględną i niezmiennego trybu zgłaszania kandydatów na sędziów (art. 23 ust. 1 projektu powtarza dotychczasową regulację art. 5 ust. 4 zd. 1 ustawy o TK) dalej ostatecznie o wyborze decydować mogą posłowie większości parlamentarnej bez wzięcia pod uwagę propozycji opozycji. Przy wielości podmiotów zgłaszających wstępnie osoby na listę osób, spośród których mogą być zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału bez trudu będzie można znaleźć osoby z różnych względów odpowiadające tej większości. Tym bardziej, że brak środków zapobiegających kierowaniu się np. rad wydziałów prawa, czy organów samorządu prawniczych zawodów zaufania publicznego względami innymi niż wyłącznie merytoryczne.

**6/ Art. 18 ust. 3** opiniowanego projektu stanowi: „Osoby sprawujące mandat posła, senatora lub posła do Parlamentu Europejskiego mogą kandydować na stanowisko sędziego Trybunału, jeżeli w dniu wyboru upłynęły co najmniej 4 lata od wygaśnięcia mandatu”. Rozwiązanie to w myśl argumentacji przedstawionej w Uzasadnieniu projektu „stworzy [...] dystans czasowy przyszłego sędziego konstytucyjnego od jego działalności prawotwórczej, której rezultaty często bywają następnie przedmiotem badania w Trybunale”. Problem jednak w czysto formalnym traktowaniu działalności prawotwórczej i utożsamianiu jej z aktem uchwalania ustaw lub aktów Parlamentu Europejskiego. Obecnie w państwach demokratycznych wykształciła się praktyka zgłaszania przez rząd większości projektów ustaw. Projekty te są następnie z reguły przegłosowywane przez posłów reprezentujących stojącą za rządem większość parlamentarną. Zjawisko to występuje również w Polsce. Ponadto w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

Z powyższych rozważań wynika, że nie można pominąć faktu istotnego udziału w działalności prawotwórczej członków Rady Ministrów. Zważywszy na to, że

w ich pracach pomaga Rządowe Centrum Legislacji, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów i inne organy doradcze, których członkowie angażują się we wstępnych stadiach opracowania projektów ustaw w proces legislacyjny również należałoby uznać ich udział w tym procesie. Do tego można by dodać jeszcze spełniających podobną rolę legislatorów parlamentarnych i inne osoby opiniujące całe projekty lub jedynie określone rozwiązania lub publicznie udzielające im poparcia. Wszystkie te grupy osób, gdyby chcieć zastosować argumentację projektodawcy, powinny również nabrać „dystansu czasowego” do owoców własnej działalności, gdyby chciały zasiadać jako sędziowie w TK. Ich realny udział w nadaniu ostatecznego kształtu konkretnej ustawie lub niektórym, wprowadzonym do niej istotnym rozwiązaniom, jest zresztą często powszechnie znany (można wskazać np. bez trudu autorów koncepcji reformy samorządowej, emerytalnej, oświatowej itp.). Pomijanie więc ich w tworzeniu ograniczeń w dostępie do urzędu sędziego TK nie jest logicznie uzasadnione. To samo dotyczy Prezydenta RP. Wprawdzie zgłoszenie chęci objęcia stanowiska sędziego przez osobę, która zakończyła kadencję prezydencką (i spełnia wszystkie warunki dla objęcia urzędu sędziego TK) jest mało prawdopodobne, to racjonalny ustawodawca nie powinien *a priori* wykluczyć takiej możliwości.

Powstaje tu jeszcze jedna kwestia budząca wątpliwości – wprowadzona w art. 18 ust. 3 opiniowanego projektu czteroletnia karencja. Można się domyślać, że chodzi tu o okres pełnej kadencji parlamentu. Trzeba jednak mieć na uwadze cztery okoliczności:

- wybór członków TK odbywa się po ukończeniu indywidualnej kadencji ich poprzedników,
- kadencja parlamentu może ulec skróceniu,
- TK rozpatruje akty uchwalone w różnych okresach czasu, Konstytucja nie wyznacza żadnych granic czasowych przedmiotowej kompetencji TK, dopuszczając w ten sposób orzekanie o zgodności z Konstytucją całego obowiązującego prawa bez względu na czas wydania aktu prawnego,
- sam proces rozpatrywania (od zainicjowania postępowania do wydania wyroku) sprawy przez TK może przekroczyć 4 lata.

We wszystkich tych sytuacjach czteroletnia karencja ma inne praktyczne znaczenie, a w przypadku dwóch ostatnich wskazanych okoliczności nie zapobiega

możliwości brania udziału w rozpatrzeniu zgodności z konstytucją aktu normatywnego przez sędziego, który brał udział (w różnych formach) w procesie tworzenia tego aktu. Zawsze oczywiście istnieje możliwość wyłączenia się sędziego, ale nie o nią przecież tu chodzi.

Oceniając proponowany art. 18 ust. 3 należy też zwrócić uwagę na kwestię jego zgodności z art. 60 Konstytucji. W nauce prawa konstytucyjnego pojęcie służby publicznej rozumiane jest szeroko i obejmuje wszelkie działania związane z realizacją zadań władzy publicznej. Obejmuje więc na pewno dostęp do stanowiska sędziego TK. Trafny jest ugruntowany w orzecznictwie TK pogląd, że ustawodawca uprawniony jest do sformułowania warunków dodatkowych, równych dla wszystkich, od spełnienia których uzależnione jest uzyskanie określonych stanowisk<sup>26</sup> – w tym i stanowiska sędziego TK. Z dotychczasowych rozważań poświęconych proponowanemu art. 18 ust. 3 można zaś wyprowadzić wniosek, że projektodawca nierówno traktuje zarówno różne formy udziału w procesie prawotwórczym, a tym samym i osoby biorące w nich udział. Implikuje to wątpliwości co do zgodności proponowanego rozwiązania z art. 60 Konstytucji.

**7/ Art. 20** ust. 1 opiniowanego projektu przyznaje szerokiemu kręgowi – przynajmniej 20 - podmiotów prawo zgłaszania propozycji na listę osób, spośród których mogą być zgłaszani kandydaci na sędziego TK. Są to: grupa co najmniej 15 posłów, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Prokuratury, właściwe ogólnokrajowe organy samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy, rady wydziałów prawa uczelni, uprawnionych do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych, rada naukowa Instytutu Nauk Prawnych i Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz Komisja Prawnicza Polskiej Akademii Umiejętności. Każdy z tych podmiotów może zgłosić jedną osobę na jedno stanowisko sędziego TK.

W uzasadnieniu Projektu czytamy: „Przyjmuje się, że tak ukształtowany krąg podmiotów stanowi szeroką reprezentację środowisk prawniczych, co daje zarazem rękojmię możliwości korzystania z obszernego zestawu potencjalnych kandydatów na stanowisko sędziego, cechujących się wysokimi, odpowiadającymi wymaganiam,

---

<sup>26</sup> por. np. wyroki z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50; wyr. z 14.12.1999 r., SK 14/98, OTK 1999, Nr 7, poz. 163; wyr. z 21.12.2004 r., SK 19/03, OTK-A 2004, Nr 11, poz. 118.

kwalifikacjami.<sup>27</sup> Z tym twierdzeniem należy w pełni się zgodzić. Problem jednak w tym, że celem całego procesu wyboru kandydatów na sędziów TK miałyby być wyeliminowanie kryterium ich preferencji politycznych (o czym piszę wyżej w uwagach do art. 17 ust. 2). Tego projektodawca nie zakłada. Posiadanie wysokich kwalifikacji nie wyłącza zaś możliwości przesądzenia o wyborze przez względy inne – np. poglądy polityczne, światopogląd itp. Kandydat może zająć czynną postawę w bieżących sporach politycznych wyraźnie formułując własne poglądy i opowiadając się za lub przeciw konkretnym rozwiązaniom proponowanym przez jedną z sił (partii) politycznych; nie musi przy tym sam wypowiadać się w danej sprawie np. w formie wywiadu, wystarczy, że podpisze list protestacyjny lub popierający jakieś stanowisko, weźmie udział w głosowaniu jakiegoś gremium (np. organu stowarzyszenia, rady naukowej) i opowie się za lub przeciw poddanemu pod głosowanie stanowisku dotyczącemu spraw o charakterze politycznym lub światopoglądowym, opowie się publicznie (np. w środkach masowego przekazu, popierając kogoś podpisem) za lub przeciw kandydatowi na określone stanowisko państwowe; uzna kogoś za nie nadającego się do pełnienia danej funkcji publicznej lub zasugeruje konieczność jego dymisji; wypowie się za lub przeciw sposobowi realizacji kompetencji przez jakiś organ władzy publicznej itp. We wszystkich tych przypadkach osoba proponowana na kandydata na sędziego TK zdradza swoje przekonania. Prezentując swoje poglądy polityczne wysyła tym samym wyraźny sygnał do posłów decydujących o jej wyborze o ewentualności determinowania przez te poglądy treści przyszłego wyroku. Należy zaznaczyć, że pogląd na daną sprawę osoba proponowana na kandydata wyrobiła już sobie przed wysłuchaniem wszystkich argumentów stron w postępowaniu przed TK.

**8/ Art. 49 ust. 1** opiniowanego projektu określając przesłanki wyłączenia sędziego TK z udziału w rozpoznawaniu sprawy czyni to zbyt wąsko. Nie bierze możliwości udziału sędziego przed powołaniem go na to stanowisko (a nawet jak wykazała praktyka już potem) w opiniowaniu projektów aktów prawnych. O znaczeniu tej formy aktywności pisałem szerzej w uwagach do art. 18 ust. 3.

**9/ W rozdz.7** zatytułowanym Orzeczenia Trybunału nie uregulowano dostatecznie, budzącej kontrowersje w orzecznictwie najwyższych organów władzy

---

<sup>27</sup> *Uzasadnienie s. 8.*

sądowniczej, kwestii ostateczności orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji) dla samego Trybunału.

W praktyce orzeczniczej TK pojawiły się orzeczenia polegające na tym, że rozstrzygnięcie Trybunału stanowi pod względem jednolitości argumentacji istotne odstępstwo od wcześniejszego orzecznictwa w sprawach o zbliżonym stanie prawnym lub faktycznym. Praktyka taka spotkała się z surową oceną SN, który stwierdził: „kontrowersyjny jest brak związania samego Trybunału Konstytucyjnego jego własnymi orzeczeniami, które także dla tego organu są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Nie powinno być tak, że te konstytucyjne walory mają obowiązywać wszystkie inne organy państwowe z wyjątkiem Trybunału Konstytucyjnego”<sup>28</sup>. SN uważa, że w świetle obowiązującego dotychczas art. 25 ust. 1 pkt.1 lit. c ustawy o TK „wyrażanie odmiennych poglądów prawnych od wcześniej ustalonych przez Trybunał Konstytucyjny nie jest swobodne, ale jest dopuszczalne w pełnym składzie tego organu w przypadkach wyraźnie ustawowo określonych”<sup>29</sup>.

W tym kontekście należy zwrócić też uwagę na stanowisko NSA głoszące, że zasada ostateczności rozstrzygnięć TK nie zamyka możliwości inicjowania postępowania przed sądem administracyjnym w przypadku przepisu, którego konstytucyjności TK nie badał, ale stwierdził wcześniej niekonstytucyjność identycznie brzmiącego przepisu<sup>30</sup>. Stanowisko to spotkało się z krytyką w literaturze prawniczej. Podkreśla się w niej, że wyrok TK „powinien być uwzględniony w każdej sprawie, w której zastosowanie miałyby znaleźć norma prawna uznana w tym wyroku za niekonstytucyjną”<sup>31</sup>.

Należy jednak zauważyć, że z powołanego w orzecznictwie SN przepisu dotychczas obowiązującej ustawy o TK wynika tylko to, że w pełnym składzie TK powinien rozpatrywać odstępowanie od wcześniejszych poglądów prawnych sformułowanych w orzeczeniu wydanym przez pełny skład<sup>32</sup>. Warto tu podkreślić, że nie jest możliwa sytuacja w której TK nie będzie w ogóle odstępował od swojego

---

<sup>28</sup> sygn. akt III PZP 2/09, OSNP 9-10/2009, poz. 106 – pkt. 13 uzasadnienia.

<sup>29</sup> Tamże

<sup>30</sup> wyrok NSA z 06.02.2006 r., I FSK 439/2005, ONSAiWSA 1/2007, poz. 13.

<sup>31</sup> M. Florczak-Wątor, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2006 r. (sygn. akt I FSK 439/2005), Przegląd Sejmowy 1/2011, s. 148

<sup>32</sup> Podobnie M. Wiącek, *glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2009 r. (sygn. akt III PZP 2/09)*, Przegląd Sejmowy 3/2010, s. 163.

wcześniejszego orzecznictwa, gdyż uniemożliwiłoby to jakkolwiek jego rozwój i prowadziło do jego petryfikacji. Sam TK wydaje się też dostrzegać problemy z tym związane – „O ile pochopte zmiany stanowiska Trybunału Konstytucyjnego pod wpływem zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej czy politycznej trzeba uznać za niedopuszczalne, o tyle, w pewnych okolicznościach względ na konstytucyjne wolności i prawa obywateli może uzasadniać odstępianie od wcześniej wyrażonego poglądu”<sup>33</sup>.

**10/ Art. 105** opiniowanego projektu reguluje zagadnienie ogłaszania wyroków TK powtarzając w istocie dotychczas obowiązujące unormowanie (art. 79 i art. 80 ustawy o TK). Z braku w art. 105 regulacji szczegółowych przyjąć, że za ogłoszenie orzeczeń TK odpowiadają organy państwowe wydające dany organ urzędowy. Ustawodawca powinien sformułować obowiązek Prezesa TK niezwłocznego dostarczenia wyroku danemu organowi. Takiego obowiązku w art. 105 brakuje, a jest on istotny w świetle orzecznictwa samego TK. Trybunał stoi bowiem na stanowisku, że już sam fakt ogłoszenia wyroku po przeprowadzeniu przez niego postępowania nie jest pozbawiony prawnego znaczenia dla postępowań toczących się przed organami administracyjnymi lub sądami na tle przepisów dotkniętych niekonstytucyjnością. Już bowiem z momentem publicznego głoszenia wyroku „następuje uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu. To sprawia, że organy stosujące przepisy uznane za niekonstytucyjne albo w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału (odroczenie derogacji przepisu w wyroku Trybunału), albo z uwagi na zasady intertemporalne, albo np. z uwagi na posiłkowanie się zasadą *tempus regit actum* (co jest charakterystyczne dla sądów administracyjnych) – powinny uwzględniać to, że chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności (...) w zasadniczy sposób wpływa na swobodę sądów w zakresie dokonywania wykładni tych przepisów”<sup>34</sup>.

Uwzględniając te argumentację należy do jak najwcześniejszego urzędowego opublikowania wyroku TK przywiązywać szczególną rolę.

---

<sup>33</sup> OTK ZU 7/A/2006, poz. 88.

<sup>34</sup> wyrok z 13.3.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26.

#### **4. Konkluzje**

**1/ Samo uchwalenie projektowanej nowej ustawy o TK i wprowadzenie w niej nowych rozwiązań lepiej określających pozycję ustrojową TK oraz udoskonalających jego organizację i funkcjonowanie stanowi w obecnej sytuacji jedynie działanie fragmentaryczne rozwiązujące niektóre narosłe problemy. W obecnej sytuacji (wyzwania związane z członkostwem w UE, zgromadzone doświadczenia w praktyce funkcjonowania TK) należy jednak wskazać na konieczność powiązania uchwalenia nowej ustawy o TK ze zmianą Konstytucji RP. Ta zmiana powinna poprzedzać i stanowić punkt wyjścia dla kompleksowej regulacji roli ustrojowej, kompetencji, organizacji i zasad funkcjonowania TK w ustawie.**

**2/ Doprecyzowania wymaga regulacja w art. 1 projektu. Ogólna formuła o strzeżeniu porządku konstytucyjnego nie rozwiewa wątpliwości formułowanych dotychczas odnośnie charakteru ustrojowego TK.**

**3/ Z treści art. 2 opiniowanego projektu w istocie nic nie wynika. Nie jest ponadto zrozumiała relacja pomiędzy art. 2 a art. 4 projektu.**

**4/ Art. 4 opiniowanego projektu obciążony jest wadą powtarzania unormowania konstytucyjnego.**

**5/ W toku dalszych prac legislacyjnych należałoby rozważyć sens utrzymania art. 5 ust. 2 opiniowanego projektu w niezmienionej formule.**

**6/ Określony w Art. 17 ust. 2 opiniowanego projektu tryb wyboru sędziów TK nie eliminuje możliwości przyznania pierwszeństwa preferencjom politycznym.**

**7/ Proponowany art. 18 ust. 3 wymaga przemyślenia. Z jednej strony zbyt wąsko ujmuje przesłanki wyłączające kandydowanie na urząd sędziego TK, a z drugiej strony wątpliwości budzi kwestia jego zgodności z art. 60 Konstytucji.**

**8/ Art. 20 ust. 1 opiniowanego projektu przyznając prawo zgłaszania propozycji na listę osób, spośród których mogą być zgłaszani kandydaci na sędziego TK szerokiemu kręgowi podmiotów, nie eliminuje możliwości przyznania pierwszeństwa preferencjom politycznym.**

**9/ Art. 49 ust. 1 opiniowanego projektu, określając przesłanki wyłączenia sędziego TK z udziału w rozpoznawaniu sprawy, czyni to zbyt wąsko i wymaga przeformułowania.**

**10/ W rozdz.7 zatytułowanym Orzeczenia Trybunału nie uregulowano kwestii ostateczności orzeczeń TK dla samego Trybunału.**

**11/ Art. 105 opiniowanego projektu powinien sformułować obowiązek Prezesa TK niezwłocznego dostarczenia wyroku organowi wydającemu organ publikacyjny, w którym wyrok ma zostać ogłoszony.**