

## **Biuro Analiz Sejmowych**

### **OPINIA ZLECONA**

**Dr hab. Dariusz Dudek prof. KUL**  
**Katedra Prawa Konstytucyjnego**  
**Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II**

**Warszawa, 26 listopada 2013 r.**

#### **Ekspertyza prawna w sprawie wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Druk nr 1590)**

##### **1. Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej, zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP, jest ocena wniesionego w dniu 10 lipca 2013 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu *ustawy o Trybunale Konstytucyjnym* (Druk nr 1590) – dalej zwanego „projektem”.

Ocena ta dotyczy dwu aspektów: generalnej koncepcji i uzasadnienia postulowanej regulacji ustawowej oraz szczegółowych rozwiązań projektu.

##### **2. Ocena unormowania projektu – uwagi ogólne**

Uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy akcentuje ocenę, iż Trybunał Konstytucyjny jest trwałym, głęboko zakorzenionym elementem polskiego systemu ustrojowego, zaś jego bogate orzecznictwo stanowi narzędzie urzeczywistniania

i ochrony reguł, zasad oraz wartości Rzeczypospolitej – demokratycznego państwa prawnego. Jednocześnie stwierdza potrzebę zweryfikowania wielu rozwiązań obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz wypracowania rozwiązań nowych, regulujących spójnie, adekwatnie do obecnych i przyszłych wymagań, zagadnienia organizacji Trybunału i zasady postępowania w sprawach, będących przedmiotem jego kognicji (str. 1 uzasadnienia).

Jakkolwiek zamiar „weryfikacji wielu rozwiązań” obecnie obowiązującej ustawy oraz antycypowanie „przyszłych wymagań” nie są dostatecznie przekonująco zapowiedziane, uzasadnienie wskazuje 8 konkretnych przesłanek, mających stanowić *ratio legis* postulowanego unormowania, które przesądzają o potrzebie i legislacyjnej zasadności uchwalenia nowej ustawy, spójnej koncepcyjnie i czytelnej konstrukcyjnie, nie zaś nowelizacji ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Opiniujący podziela powyższe przekonanie, dotyczące wyboru metody całościowego uregulowania, w miejsce kolejnych, cząstkowych modyfikacji ustawy, przy czym od razu należy zauważyć, że zamysł ten można było przeprowadzić w jeszcze bardziej konsekwentny sposób, zwłaszcza rezygnując z – istniejących *de lege lata* i postulowanych w projekcie – odesłań do unormowania k.p.c., czy ustawy o Sądzie Najwyższym (o czym w dalszej części opinii).

Opiniujący zauważa także, że to ambitne przedsięwzięcie realizowane jest wyłącznie na gruncie konstytucyjnego *status quo*, choć możliwe byłoby bardziej wymagające podejście, obejmujące także postulaty wprowadzenia korekt rozwiązań zawartych w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>, co dopiero mogłoby prowadzić do pełnej spójności i koherentności modelu naszego sądu konstytucyjnego<sup>2</sup>.

Na podkreślenie zasługuje jeszcze jedna okoliczność, niezwiązana z treścią projektu, ale z Podmiotem opiniowanej inicjatywy ustawodawczej. Opiniujący uważa, że uwzględniając konstytucyjne funkcje i zadania Prezydenta Rzeczypospolitej unormowane w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zwłaszcza dotyczące „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji”, ze wszech miar zasługuje na aprobatę fakt, iż to właśnie głowa państwa, czyli kwalifikowany strażnik Konstytucji, zgłosiła inicjatywę

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> Zwłaszcza w zakresie trybu wyboru sędziów TK, czy waloru i skutków prawnych jego orzeczeń

nowego unormowania sądu konstytucyjnego, będącego pierwszorzędnym gwarantem ustawy zasadniczej.

### **3. Analiza rozwiązań prawnych i uzasadnienia projektu ustawy – postulaty optymalizacji unormowania**

1) Projekt w nowatorski sposób określa podstawową funkcję Trybunału Konstytucyjnego, statuuje go „organem władzy sądowniczej strzegącym porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 1). Jak wiadomo, obowiązująca Konstytucja poza ogólnym zaliczeniem Trybunału Konstytucyjnego do pionu władzy sądowniczej (art. 10 ust. 2) oraz wskazaniem podstawowych cech ustrojowych, wspólnych wszystkim sądom i obu Trybunałom (art. 173 i 174), unika określenia istoty funkcji i zadań, powierzonych sądowi konstytucyjnemu, poprzestając na wskazaniu jego skonkretyzowanych kompetencji prawnych (art. 188 w zw. z art. 122 ust. 3 i 4, art. 133 ust. 2, art. 189 i 193 oraz art. 131 ust. 1). Jednocześnie ustawa zasadnicza zdaje się (zdaniem opiniującego: nietrafnie) wykluczać uznanie wszelkich kompetencji Trybunału za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (wniosek *a contrario* z art. 175 ust. 1).

Projekt ustawy oparty jest zatem na dwojakim założeniu: po pierwsze, iż wszystkie określone w nim kompetencje TK (art. 1, 2, 4, 5 i 6) podpadają pod zbiorcze pojęcie „strzeżenia porządku konstytucyjnego”, po drugie zaś, iż nie mieszczą się one, tak w zakresie pojedynczych uprawnień, jak ich całokształtu, w funkcji wymiaru sprawiedliwości.

Pierwszy problem znajduje wyjaśnienie w uzasadnieniu projektu, drugi – nie. I tak, Wnioskodawca konstatuje, iż dokonywana przez TK kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych, nie ma jedynie charakteru formalnego, gdyż Trybunał bada treść norm w kontekście konstytucyjnych zasad i wartości ochrony praw podstawowych człowieka i obywatela, konsekwentnie promuje zasadę prymatu Konstytucji w sprawach europejskich, wreszcie, jako „sąd prawa” w ramach funkcji sygnalizacyjnej dba o spójność systemu prawa. W efekcie, istota, formy oraz aspekty działania Trybunału na rzecz strzeżenia porządku konstytucyjnego (zwanego też przez Wnioskodawcę „konstytucyjnym ładem”), ugruntowane jego orzecznictwem i wsparte stanowiskiem doktryny, pozwalają na zdefiniowanie systemowej roli

i pozycji Trybunału Konstytucyjnego, jako organu władzy sądowniczej, strzegącego porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej (str. 3-4 uzasadnienia).

Pomijając próbę ustalania, czy określenie to ma stanowić ustawowy opis funkcji bądź zadań Trybunału<sup>3</sup> oraz czy zawiera dostateczną *differentia specifica* w stosunku do sądów w ścisłym znaczeniu<sup>4</sup>, można z przekonaniem zaaprobować tę kwalifikację. Konstytucji Rzeczypospolitej nie jest bowiem obce ani pojęcie „strzeżenia” bądź „stania na straży” określonych wartości konstytucyjnych, dotyczących zarówno państwa, jak i człowieka (por. m. in. art. 5, art. 126 ust. 2, art. 186 ust. 1, art. 208 ust. 1, art. 213 ust. 1), bez trudu też z całokształtu jej unormowania da się wyprowadzić pojęcie i wartość „porządku (ładu) konstytucyjnego”.

Natomiast zauważyć wypada pewien lapsus uzasadnienia, polegający na swoistym przeciwstawieniu dwojakich działań, należących do kognicji Trybunału, a stanowiących w istocie aspekty jednego zjawiska. Uzasadnienie podnosi, iż Trybunał Konstytucyjny *obok* kontroli konstytucyjności norm, wykonuje kontrolę czynności prawodawczych, czyli wykonywania kompetencji przez organy prawodawcze, w tym wywiedzionych z Konstytucji zasad poprawnej legislacji (str. 3). W rzeczywistości, kontrola hierarchicznej zgodności norm, w tym ich konstytucyjności, obejmuje wszystkie trzy aspekty: merytoryczny, kompetencyjny i proceduralny, przy czym naruszenie choćby jednego z tych wymogów, skutkuje kwalifikacją niezgodności z Konstytucją danego uregulowania niższej rangi.

Takie, całościowe (holistyczne) rozumienie kontroli konstytucyjności wynika nie tylko z obecnego unormowania (art. 42 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – dalej: uTK ) oraz praktyki orzeczniczej Trybunału, ale i z samego opiniowanego projektu ustawy. Mianowicie, z przepisów projektu dotyczących określenia zakresu zaskarżenia (art. 51 ust. 2) i przedmiotu zarzutu (kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania – tzw. „czynność prawodawcza” oraz treść aktu normatywnego lub jego części - art. 51 ust. 3), a także z określenia przedmiotu rozstrzygnięcia Trybunału, który może stanowić czynność prawodawcza lub treść aktu normatywnego albo jego części (art. 102).

---

<sup>3</sup> Trybunał dość stanowczo rozróżnia te dwie kategorie prawnokonstytucyjne, m.in. w postanowieniu z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt. 2/08

<sup>4</sup> Zdaniem opiniującego, wymiar sprawiedliwości oraz zadania ochrony prawnej, powierzone sądom, też w pełni należą do obszaru porządku (ładu) konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawnym

Wskazany mankament, wynikający z uzasadnienia, nie ma jednakże wpływu na ocenę unormowania postulowanego w projekcie, aczkolwiek wiąże się z jeszcze jednym doniosłym problemem, tj. związaniem Trybunału zakresem zaskarżenia, wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej (art. 51 ust. 1) – o czym dalej.

**2)** W unormowaniu zakresu kognicji Trybunału projekt nie wprowadza nominalnie zmian w stosunku do obecnego stanu prawnego, zawiera jednak potencjalnie jeden zasadniczy element: wskazanie przedmiotu skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 5 ust. 2 Trybunał orzeka o zgodności z Konstytucją ustawy lub *innego aktu normatywnego*, kwestionowanego w skardze konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie przepis ten powtarza dosłownie ujęcie powołanego przepisu Konstytucji<sup>5</sup>, a uzasadnienie projektu nie rozwija bliżej tej kwestii, ale zważywszy deklarowane przez Wnioskodawcę poszanowanie polskiego *acquis constitutionnel*, należy wnosić, iż kategoria ta (innego aktu normatywnego) obejmuje w szczególności akty pochodne prawa Unii Europejskiej, jak to ustalił Trybunał w swym precedensowym wyroku z dnia 16 listopada 2011 r.<sup>6</sup>

Dla pełnego umocowania tej kompetencji Trybunału celowym wydawałoby się uściślenie komentowanego przepisu projektu, np. poprzez użycie kwantyfikatora „każdego” oraz wskazanie w ślad za przepisem Konstytucji, iż zastosowanie danego aktu stanowiło przesłankę naruszenia praw podmiotowych. W rezultacie, odnośny przepis ustawy mógłby posiadać brzmienie następujące: *Trybunał orzeka o zgodności z Konstytucją ustawy lub każdego innego aktu normatywnego, kwestionowanego w skardze konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego, określonych w Konstytucji.*

Rzecz jasna, zabieg taki poszerzałby znacząco zakres przedmiotu zaskarżenia w trybie skargi konstytucyjnej, obejmując wszelkie akty normatywne

---

<sup>5</sup> Art. 79 ust. 1 stanowi: *Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie<sup>5</sup>, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji*

<sup>6</sup> Sygn. SK 45/09, OTK ZU 2011/9A/97

prawa polskiego, stanowiące na szczeblu centralnym i lokalnym, jak i akty prawa międzynarodowego oraz europejskiego.

**3)** W ramach przepisów ogólnych, uzasadnienie projektu bliżej zajmuje się funkcją sygnalizacyjną Trybunału. Zgodnie z projektem, Trybunał sygnalizuje Sejmowi lub innym właściwym organom istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ust. 1). *Novum* polega na tym, iż Prezes Trybunału może zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie, będącej przedmiotem sygnalizacji (ust. 2).

Uzasadnienie podnosi, iż sygnalizacja ta nie tworzy po stronie jej adresata obowiązku realizacji sformułowanych postulatów lub uwag, ale powodować powinna przynajmniej jego refleksję i reakcję, a poinformowanie przez jej adresata o zajęтым stanowisku sprzyjać powinno współdziałaniu organów państwa na rzecz spójności i kompletności systemu prawa (str. 4).

Problem polega na tym, iż wobec braku jakichkolwiek powinności prawnych po stronie adresata sygnalizacji, jej dokonanie nie tylko nie musi wywoływać skonkretyzowanej „reakcji”, ale nawet nie obliuguje do zajęcia jakiegokolwiek stanowiska. W rezultacie, wykonanie sygnalizacji pozostaje czysto informacyjnym działaniem Trybunału, w istocie nie rodzącym nawet minimalnego obowiązku zajęcia stanowiska w tej sprawie przez określony organ prawodawczy. To zaś upodabnia sygnalizację do dalej unormowanej w projekcie instytucji corocznie przedkładanej Sejmowi oraz Senatowi informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału (art. 6). Skoro tak, sygnalizacja niemająca postaci orzeczenia (por. art. 95 i nast.) nie wymagałaby nawet formy odrębnego postanowienia, a może być zawarta w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału, rozstrzygającego konkretną sprawę.

Nie uważam tego za rozwiązanie satysfakcjonujące i prowadzące do oczekiwanej przez Wnioskodawcę „refleksji i reakcji” adresata sygnalizacji trybunalskiej. Dla osiągnięcia takiej „reakcji”, nie polegającej przecież na niedopuszczalnym „wymuszaniu” przez Trybunał podjęcia adekwatnych działań prawodawczych<sup>7</sup>, postulowałbym zmianę akcentów w analizowanym przepisie (art. 6

---

<sup>7</sup> Co kreowałoby rolę nie tylko „negatywnego ustawodawcy”, ale wręcz „współustawodawcy pozytywnego”

ust. 2), np. do postaci następującej: *Adresat sygnalizacji informuje Prezesa Trybunału o stanowisku i podjętych działaniach w sprawie, będącej przedmiotem sygnalizacji.*

Przy takim ujęciu, rezultaty sygnalizacji byłyby dwojakie: minimalny obligatoryjny polegałby na informacji zwrotnej, zaś potencjalnie dalej idący, ale zależny wyłącznie od kultury politycznej i prawnej adresata sygnalizacji, polegałby na podjęciu właściwych kroków prawnych (prawodawczych) dla usunięcia uchybień i luk w prawie oraz dla zapewnienia spójności systemu prawnego, stosownie do niewiążących, ale miarodajnych sugestii Trybunału.

**4)** Związana z funkcją sygnalizacyjną coroczna informacja Trybunału o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału jest w świetle projektu upowszechniana dwojako: jest ona *przedkładana* Sejmowi oraz Senatowi (art. 6 ust. 1), a ponadto *przekazywana* 12 innym organom władzy publicznej, poczynając od Prezydenta a na Prezesie NBP kończąc (ust. 3). Projekt przewiduje „rozpatrywanie” informacji przez izby parlamentu, jednak bez głosowania nad nią (ust. 2), natomiast nie przewiduje żadnego działania po stronie pozostałych adresatów tego wystąpienia Trybunału.

Dla uniknięcia wątpliwości można by uzupełnić odnośny przepis poprzez wskazanie, iż informacja ta jest przekazywana innym podmiotom niż Sejm i Senat – do wiadomości.

Przy okazji wypada zauważyć, że *zatwierdzanie* omawianej informacji stanowi pierwszą wymienioną w projekcie ustawy kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału (art. 8 pkt 1), co rodzi pytanie: kto jest autorem sporządzającym ten dokument? Niezależnie zatem od oczywistego faktu, iż techniczna strona przygotowania projektu informacji Trybunału nie może być w praktyce powierzona całemu Zgromadzeniu, zasadnym wydaje się powierzenie Trybunałowi *in gremio* kompetencji do jej sporządzania, a nie tylko zatwierdzania.

**5)** W odniesieniu do unormowania organów Trybunału (rozdział 2) opiniujący nie podnosi uwag natury merytorycznej, zauważa jednak pewne problemy techniczno-legislacyjne, które zostaną wskazane w pkt. 3 opinii.

Natomiast w unormowaniu statusu sędziów Trybunału (rozdział 3) zwraca uwagę jedna z nowych przesłanek, warunkujących prawo do zostania sędzią Trybunału, mianowicie cenzus wieku określony na 40 lat, ukończone w dniu wyboru

(art. 18 ust. 1 pkt 6). Zważywszy wymóg minimum 10-letniego stażu zawodowego w jednej z profesji prawniczych (pkt 7), wskazany cenzus i tak stanowi w praktyce swoistą regułę. Poniżej tego progu osiągalne jest natomiast uzyskanie stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych a nawet tytułu naukowego profesora, stanowiące przesłankę ekwiwalentną czy raczej zamienną (art. 18 ust. 2).

Rodzi się pytanie o celowość ustanawiania omawianego cenzusu wieku, wyższego o 5 lat, niż wymagany w odniesieniu do kandydata i piastuna urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>8</sup>, zwłaszcza, że projekt przewiduje inne, wskazane wyżej mierzalne przesłanki dla stwierdzenia, iż kandydat na sędziego konstytucyjnego wyróżnia się wiedzą prawniczą (staż zawodowy, tytuł lub stopień naukowy).

**6)** Ustawowe uściślenie procedury wyboru sędziów TK jest w zasadzie prawidłowe, jakkolwiek pozostaje na gruncie obecnego monopolu kreacyjnego Sejmu – zdaniem opiniującego: nie mającego racjonalnych podstaw ani natury aksjologicznej, czy prawnej, ani nawet politycznej.

Niezależnie od tego zastrzeżenia, określenie terminów czynności (art. 19 i art. 22-25) oraz modelu zgłaszania „kandydatów na kandydatów” do stanowiska sędziego Trybunału (art. 20 i 22), budzi aprobatę. Jedynie w odniesieniu do wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem jego kadencji projekt zawiera nieścisłość, polegającą na przyjęciu reguły, iż w takim przypadku termin dla czynności zgłaszania kandydatów na kandydatów *nie może być krótszy niż 21 dni* (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 19 ust. 2). Nie jest jasnym, kto ma ustalać ów termin, ani czy ma się on zawierać w przedziale od 21 dni do 2 miesięcy. Wnioskowanie systemowe, iż kompetencja ta powinna należeć do Marszałka Sejmu, byłoby zrozumiałe, jednak bardziej właściwym wydaje się przyjęcie po prostu sztywnego 21-dniowego terminu ustawowego. Sformułowanie: *nie może być krótszy niż 21 dni* – należałoby zatem zastąpić zwrotem: *wynosi 21 dni*.

**7)** Przewidziana w projekcie rota ślubowania sędziów TK (art. 26 ust. 1) różni się werbalnie od obecnie obowiązującej<sup>9</sup>. Wprowadzie niektóre uściślenia, np. pełna

---

<sup>8</sup> Por. art. 127 ust. 3 Konstytucji RP

<sup>9</sup> Ślubuję uroczyście przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków sędziego Trybunału Konstytucyjnego służyć wiernie Narodowi, stać na straży Konstytucji, a powierzone mi obowiązki wypełniać bezstronnie i z najwyższą starannością – art. 5 ust. 5 uTK z 1997 r.



nazwa Konstytucji, oraz uzupełnienia o wymóg bezstronności, klauzulę sumienia i powinność strzeżenia godności sprawowanego urzędu są zasadne, zarazem jednak redakcja tego przepisu prowadzi do pewnej niejasności, czy wymogi te odnoszą się do pełnienia obowiązków (co byłoby trafne), czy do stania na straży Konstytucji. Pod tym względem dotychczasowa rola ślubowania sędziowskiego, dwukrotnie traktująca o pełnieniu obowiązków, jest mimo wszystko bardziej klarowna. Rozważyć można, czy w treści ślubowania nie powinno znaleźć się sformułowanie, nawiązujące do nowego określenia ustrojowego powołania Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego strzeżenia porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Przy tej okazji należy zauważyć, że projekt nie przewiduje terminu dla złożenia ślubowania sędziowskiego. Odnośny przepis (art. 26 ust. 2) można uzupełnić następująco: *Odmowa złożenia ślubowania albo brak jego złożenia w ciągu 30 dni od dnia wyboru na stanowisko sędziego jest równoznaczny ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału.*

**8)** Pewne uwagi dotyczą też innych, szczegółowych kwestii, związanych ze statusem sędziego. Opiniujący uważa za nadmiarowy dodatek do wynagrodzenia sędziego z tytułu rozłąki z rodziną (art. 30). Uściślenia wymaga ustawowa formuła zasady apolityczności sędziego TK, w nawiązaniu do art. 195 ust. 3 Konstytucji, do postaci następującej: *Sędzia Trybunału w okresie zajmowania stanowiska nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów* (art. 32 ust. 1 projektu).

Brak tego ograniczenia skutkowałby odniesieniem omawianego zakazu także do sędziów stanie spoczynku, co do których – zdaniem opiniującego - wystarczający jest wymóg zawarty w dalszym miejscu projektu: *Sędzia Trybunału w stanie spoczynku jest obowiązany dochować godności sędziego Trybunału* (art. 44 ust. 1).

Zwraca uwagę *novum* projektu, polegające na wyjątkowym dopuszczeniu dodatkowego zatrudnienia sędziego na stanowisku naukowo-dydaktycznym, dydaktycznym lub naukowym u jednego tylko pracodawcy, *w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach* (art. 32 ust. 2). Opiniujący uznaje zasadność tego ograniczenia, przy czym zauważa ewidentny lapsus, polegający na użyciu wyrażenia: *w łącznym*

wymiarze – jest wszak oczywistym, że u jednego pracodawcy nie ma „łącznego”, ale jeden wymiar czasu pracy.

Akceptując wymagania projektu, stanowiące element daleko posuniętej reguły *incompatibilitatis*: sędzia Trybunału nie może podejmować innego zajęcia, o charakterze zarobkowym lub niezarobkowym, które utrudniałoby pełnienie obowiązków albo mogło osłabiać zaufanie do bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu sędziego (art. 32 ust. 3), należy skorygować dalej pomieszczoną jej konsekwencję. Mianowicie, projekt normuje kwestie proceduralne, związane z zamiarem podjęcia zatrudnienia lub innego zajęcia, o których mowa we wskazanych przepisach, a także o zamiarze ich kontynuowania przez sędziego obejmującego stanowisko w Trybunale (art. 32 ust. 3). O ile w odniesieniu do dopuszczalnego zatrudnienia akademickiego sędziego (ust. 2) jest to prawidłowe, o tyle w odniesieniu do innych, niedopuszczalnych zajęć (ust. 3) – jest to oczywiście zbędne i prowadzące do wewnętrznej sprzeczności koncepcji. Skoro sędzia Trybunału nie może podejmować określonych zajęć, to i zgłaszanie Prezesowi zamiaru ich podjęcia, czy dalej przewidziany sprzeciw Prezesa oraz rozstrzygnięcie kwestii przez Zgromadzenie – jest bezprzedmiotowe.

Dlatego w odnośnym przepisie projektu (art. 32 ust. 4) należy skreślić część odesłania (do ust. 3 w tym artykule).

**9)** Unormowanie immunitetu formalnego oraz nietykalności sędziego Trybunału (art. 33 projektu) stanowi niemal dosłowne powtórzenie formuły art. 196 Konstytucji, ujęte jedynie w innej systematyce (podzielonej na 3 ustępy). Warto zatem uściślić, za Konstytucją, iż chodzi tu o wymóg uprzedniej zgody Trybunału: Sędzia Trybunału nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez *uprzedniej zgody* Zgromadzenia Ogólnego (art. 33 ust. 1).

Natomiast za nadmiarowy uważam inny element, dotyczący przymusu adwokacko-radcowskiego w zakresie sporządzania wniosku w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie sędziego Trybunału do odpowiedzialności karnej za czyn ścigany z oskarżenia prywatnego. Projekt stanowi, iż wymóg ten nie dotyczy wniosków sporządzonych we własnym imieniu przez sędziów, adwokatów, radców prawnych oraz profesorów lub doktorów habilitowanych nauk prawnych (art. 34 ust. 2 zd. 2). O ile analogiczna reguła przyjęta w odniesieniu do wymogów formalnych stawianych skardze konstytucyjnej (art. 67 ust. 2 projektu) jest całkowicie zrozumiała

i prawidłowa, o tyle w zakresie uchylania immunitetu jest po prostu zbędna. Trzeba zauważyć, iż jakiegokolwiek ściganie karne, także prywatno-skargowe, sędziego Trybunału może mieć charakter ekstremalnego wyjątku, dlatego projekt nie musi w tym względzie być nadmiernie zapobiegliwy.

Z kolei na modyfikację w kierunku większej zapobiegliwości zasługuje unormowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego TK także za jego postępowanie przed objęciem stanowiska. Projekt dopuszcza to pod warunkiem stwierdzenia, iż sędzia w postępowaniu takim uchybił obowiązkowi piastowanego urzędu *państwowego* lub okazał się niegodny urzędu sędziego Trybunału (art. 37 ust. 2). Zdaniem opiniującego odnośny wymóg należy odnieść do szerszej kategorii *urzędu publicznego*, co zapewniałoby nie tylko wyższy standard wymagań etycznych, stawianych kandydatom na urząd sędziego Trybunału, ale i większą konsekwencję projektu. Rzecz w tym, iż wśród kwalifikacji niezbędnych dla ubiegania się o ten urząd projekt przewiduje m.in. zajmowanie w *instytucjach publicznych* stanowiska związanego z tworzeniem lub stosowaniem prawa (art. 18 ust. 1 pkt 7).

**10)** Unormowanie procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK, dotyczące ustalania w drodze losowania przez Prezesa Trybunału sędziów do składów orzekających i rzecznika dyscyplinarnego (art. 38 ust. 2) – ujawnia pewien istotny brak projektu i nasuwa pytanie, czy w postępowaniu tym przewidziano fazę postępowania wyjaśniającego oraz kto ma je prowadzić?

Opiniujący sugeruje stosowne, choćby lapidarne uzupełnienie projektu w tym zakresie. Oczywiście, nie wchodzi w grę przekazanie tego do unormowania regulaminowego, co byłoby niezgodne ze standardem podkreślanym przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym ustawowej postaci unormowania wszystkich istotnych elementów wszelkich postępowań sankcyjnych, w tym dyscyplinarnych. Wprawdzie projekt przewiduje, iż w zakresie nieuregulowanym w ustawie do obowiązków i praw, w tym do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o *Sądzie Najwyższym*<sup>10</sup> (art. 46 projektu) – jednak odesłanie to wydaje się niewystarczające, gdy zważyć unormowanie Rzecznika Dyscyplinarnego i postępowania wyjaśniającego w tej ustawie<sup>11</sup>, a ostatecznie odpowiednie

---

<sup>10</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 499

<sup>11</sup> Por. art. 54 oraz art. 56 ust. §§ 1-5

zastosowanie miałyby znaleźć przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>12</sup>.

Na rozważenie zasługuje wprowadzenie w tym kontekście innej klauzuli odsyłającej, iż w sprawach nieuregulowanych w ustawie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego<sup>13</sup>, co stanowiłoby o inkorporacji standardów i gwarancji, zawartych w tamtym unormowaniu.

**11)** Zawarte w rozdziale 4 unormowanie katalogu spraw, wymagających orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, obejmuje w szczególności sytuację, w której skład orzekający Trybunału zamierza odstąpić od *poglądu prawnego* wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie (art. 47 ust. 1 lit. e). Nie chodzi tu zapewne o każdy pogląd prawny, ale tylko o *ocenę prawną, dotyczącą hierarchicznej zgodności norm*.

Następna przesłanka, dotycząca spraw o szczególnej zawichości lub doniosłości (lit. f) jest rozwinięta w aspekcie proceduralnym, poprzez wskazanie, iż o uznaniu sprawy za szczególnie zawiłą albo o szczególnej doniosłości rozstrzyga Prezes Trybunału z własnej inicjatywy lub na wniosek składu orzekającego, przy czym do spraw o szczególnej doniosłości należą zwłaszcza takie, w których rozstrzygnięcie wiązać się może z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej (art. 47 ust. 2). Pierwsza reguła – niezależnie od jej podobieństwa do obecnego rozwiązania<sup>14</sup> – może budzić pewne wątpliwości. Mianowicie, powierzenie Prezesowi omawianej kwalifikacji z własnej inicjatywy, nawet w sytuacji, gdy nie jest on w składzie orzekającym w danej sprawie, prowadzi do formułowania ocen *a priori*, wyłącznie na podstawie wstępnego oglądu przedmiotu sprawy. Natomiast projekt trafnie modyfikuje obecne rozwiązanie ustawowe, eliminując założenie, iż „szczególna zawichość” sprawy wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej i słusznie przyjmując w to miejsce, że sprawy takie mogą mieć postać „szczególnej doniosłości”. Inna rzecz, czy w ogóle zasadnym jest akcentowanie właśnie tych spraw, poprzez użycie

---

<sup>12</sup> Por. art. 8 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 112 i art. 114 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, DzU. z 2013 r. poz. 427

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 128 USP, w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

<sup>14</sup> Por. art. 25 ust. 1 lit. e) uTK z 1997 r.

określenia „zwłaszcza”, skoro, po pierwsze, *in concreto* chodzić może o nakłady finansowe wprawdzie uprzednio nieprzewidziane, ale o wysokości nieistotnej dla całego budżetu (bez wpływu na rozmiar deficytu budżetowego czy długu publicznego). Po drugie zaś, do spraw o szczególnej doniosłości należą też niewątpliwie sprawy dotyczące wolności i praw człowieka, zwłaszcza mające wymiar powszechny. A są pominięte w odnośnym przepisie projektu.

**12)** Niezależnie od pomieszczonych w następnym punkcie opinii zastrzeżeń dotyczących strony techniczno-legislacyjnej unormowania w projekcie instytucji wyłączenia sędziego Trybunału, tu należy wskazać pewną wątpliwość merytoryczną. Dotyczy ona przesłanki określanej jako *iudex suspectus*, sformułowanej następująco:

- Sędzia Trybunału podlega również wyłączeniu z *udziału* w rozpoznawaniu sprawy, jeżeli istnieją okoliczności, niewymienione w ust. 1, *mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności* (art. 49 ust. 2);
- Sędziego Trybunału wyłącza się z *udziału* w rozpoznawaniu sprawy na jego żądanie lub na żądanie uczestnika postępowania, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności, niewymienionych w ust. 1, *mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności* (art. 49 ust. 3).

Jakkolwiek opiniujący podziela troskę Wnioskodawcy o zapewnienie najwyższego autorytetu Trybunału także w aspekcie personalnym, podkreślone sformułowania wydają się za daleko idące, a nawet grożące nadużyciem, zwłaszcza w kontekście wystarczającego uprawdopodobnienia odnośnych okoliczności. Za konieczne wręcz uważam uzupełnienie projektu w kierunku przyjęcia kwalifikowanej postaci przedmiotowych wątpliwości, mianowicie, nie jakichkolwiek, ale jedynie *uzasadnionych wątpliwości*, jak to ma miejsce w unormowaniach obowiązujących procedur sądowych<sup>15</sup>.

**13)** Dla modelu sądu konstytucyjnego nader istotna jest kwestia związania Trybunału zakresem zaskarżenia, wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej. Przyjmując taką regułę (art. 51 ust. 1), projekt obejmuje nią całość zarzutu, którego przedmiot jest ujęty dwojako, mogąc dotyczyć: kompetencji

---

<sup>15</sup> Por. art. 41 § 1 k.p.k.: Sędzia ulega wyłączeniu, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać *uzasadnioną wątpliwość* co do jego bezstronności w danej sprawie, oraz art. 49.k.p.c.: Niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 48, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać *uzasadnioną wątpliwość* co do bezstronności sędziego w danej sprawie (podkreślenie D.D.)

do wydania aktu normatywnego lub trybu jego wydania (czynność prawodawcza) oraz treści aktu normatywnego lub jego części (art. 51 ust. 3 pkt 1 i 2).

Ponieważ jest to zagadnienie fundamentalne, konieczne jest poświęcenie mu nieco bliższej uwagi. Należy rozważyć, czy byłoby możliwe wyraźne ustawowe upoważnienie Trybunału do działania po części niezależnie od zakresu zaskarżenia, postulowanego przez inicjatora postępowania, mianowicie w zakresie tzw. czynności prawodawczej. Zdaniem opiniującego, nie oznaczałoby to włączenia elementu „inkwizycyjnego”, a służyłoby pełniejszej ochronie konstytucyjności. Wprawdzie w doktrynie niekiedy przyjmuje się *de lege lata* pełne związanie Trybunału żądaniem uprawnionego podmiotu<sup>16</sup>, opiniujący uważa jednak za możliwą odmienną wykładnię odnośnego przepisu obowiązującej ustawy o TK, co też znajduje ewidentne potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Przykładowo, w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r.<sup>17</sup> Trybunał stwierdził, że „przy badaniu konstytucyjności ustawy, oceniać może nie tylko jej materialną (treściową) zgodność z normami wyższego rzędu, ale może badać – niezależnie od treści i zakresu wniosku, czy ustawy te doszły do skutku z dochowaniem trybu wymaganego przepisami prawa do ich wydania”<sup>18</sup>. Trybunał przyjął, że art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym daje mu „legitymację do badania, czy dochowane te wszystkie elementy trybu ustawodawczego, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny uważa, że badanie dochowania tych elementów jest jego obowiązkiem, niezależnie od zakresu zarzutów, jakie stawia wnioskodawca”, a ponadto daje też „podstawę do badania przez Trybunał Konstytucyjny pełnego dochowania tych wszystkich elementów procedury prawodawczej, które w szczególności sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych. Unormowania przyjęte w art. 42 obecnej ustawy o TK były bowiem pomyślane jako rozszerzenie,

---

<sup>16</sup> Np. w postaci tezy, iż „upoważnienie Trybunału Konstytucyjnego do kontroli 'proceduralno-kompetencyjnej' aktu normatywnego (określone w art. 42 ustawy o TK) aktualizuje się - podobnie jak upoważnienie do 'treściowej' kontroli takiego aktu - dopiero wówczas, gdy odpowiednie żądanie w tej mierze przedstawi wnioskodawca” - por. M. Wiącek, M. Zubik, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 2009/4 s.25

<sup>17</sup> Sygn. K. 3/98, OTK ZU 1998/52

<sup>18</sup> Z powołaniem na orzeczenie przedkonstytucyjne z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. K. 18/95, OTK ZU 1996/1, s.17

a nie zwężenie dotychczasowych kryteriów kontroli”<sup>19</sup>. Wreszcie, Trybunał stwierdził też, iż „naruszenie powyżej wskazanych elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa”.

Z kolei w wyroku z 8 lipca 2002 r.<sup>20</sup> wyrażony został pogląd, że zasada *falsa demonstratio non nocet* „znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli”. Stanowisko to Trybunał podtrzymał m.in. w wyroku z dnia 19 lutego 2003 r.<sup>21</sup> oraz wyroku z dnia 19 września 2008 r.<sup>22</sup>

Wreszcie, w wyroku z dnia 14 lutego 2006 r.<sup>23</sup> Trybunał Konstytucyjny „rozwijając dotychczasową linię orzecniczą” wyraził pogląd, że „granice wniosku, pytania prawnego i skargi konstytucyjnej wyznaczają treści normatywne wskazane jako przedmiot kontroli we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej. Trybunał nie może orzekać o przepisach, wyrażających treści normatywne niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie jako przedmiot kontroli. Trybunał Konstytucyjny może natomiast z urzędu badać, czy dany organ posiadał kompetencję do wydania kwestionowanego aktu prawnego oraz czy został dochowany tryb wydania aktu określony przez przepisy prawa. Ponadto, jeżeli podmiot inicjujący kontrolę wskazuje jako podstawę kontroli obowiązujące przepisy, określając jednoznacznie treści normatywne, które wyprowadza z tych przepisów w sytuacji, w której konstytucyjność kwestionowanych przepisów podlega ocenie z punktu widzenia regulacji wcześniejszych, to Trybunał Konstytucyjny może poddać ocenie kwestionowane przepisy z punktu widzenia ich zgodności z wcześniejszymi unormowaniami, które zawierały analogiczne treści normatywne”.

Powyższe, obszernie przytoczenia są konieczne z uwagi na deklarowane w uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy poszanowanie polskiego *acquis constitutionnel*, który to dorobek w omawianym względzie jest jednoznaczny.

---

<sup>19</sup> Z powołaniem na pogląd P. Sarneckiego w: *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 1998/1, s.15

<sup>20</sup> Sygn. SK 41/01, OTK ZU 2002/4A/51, s. 751

<sup>21</sup> Sygn. P 11/02, OTK ZU 2003/12

<sup>22</sup> Sygn. K 5/07, OTK ZU 2008/7A/124

<sup>23</sup> Sygn. P 22/05, OTK ZU 2006/2A/16

Tymczasem analizowany przepis projektu (art. 51) dotyczący określenia zakresu zaskarżenia oraz dalej pomieszczony, dotyczący przedmiotu rozstrzygnięcia Trybunału, którym może być czynność prawodawcza lub treść aktu normatywnego albo jego części (art. 102) – zdaje się wykluczać dopuszczalność wyjścia przez Trybunał poza literalnie traktowane granice zaskarżenia i nakazywać ścisłe trzymanie się - choćby w sposób niepełny czy ewidentnie błędny wskazanego wzorca kontroli.

Zauważyć przy tym należy, iż uzasadnienie projektu nie poświęca tej kwestii specjalnej uwagi, ani w obrębie art. 51 i 62 (vide: str. 12-13 uzasadnienia), ani art. 102 (vide: str. 20 uzasadnienia). W tym drugim miejscu uzasadnienie objaśnia jedynie istotę przedmiotu rozstrzygnięcia<sup>24</sup>, nie odnosząc się wprost do problemu dopuszczalności badania przez Trybunał Konstytucyjny „z urzędu”, czy dany organ posiadał kompetencję do wydania kwestionowanego aktu prawnego oraz czy został dochowany tryb wydania tegoż aktu, określony przez właściwe przepisy prawa.

Podsumowując, opiniujący uważa, że o ile zamysłem projektu było zawężenie obecnie przyjętych reguł rekonstrukcji wzorca kontroli konstytucyjności przez Trybunał – rozwiązanie to nie zasługuje na aprobatę, toteż sugeruje odpowiednią modyfikację projektu, choćby poprzez sprecyzowanie kryteriów kontroli, jak to ma miejsce w obecnym stanie prawnym (art. 42 uTK).

**14)** Pewną wątpliwość budzi unormowanie trybu zwalniania w postępowaniu przed Trybunałem od obowiązku zachowania tajemnicy świadka lub biegłego, przesłuchiwanego co do okoliczności stanowiących informację niejawną o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”. Projekt uprawnia w tym względzie „uprawniony organ”, z uwagi jedynie na ważny interes państwa, przy czym świadek lub biegły „nie korzysta z prawa odmowy złożenia zeznań”, jeżeli Trybunał uzna taką odmowę zgody za nieuzasadnioną (art. 56 ust. 2 i 3).

Wprawdzie unormowanie to w istotnym zakresie powtarza obecne rozwiązanie (por. art. 23 ust. 3 i 4 uTK z 1997 r.), a po części nawiązuje do procedury karnej (por. art. 179 k.p.k.), jednak opiniujący sugeruje zmianę tych postanowień, poprzez

---

<sup>24</sup> „Przedmiotem rozstrzygnięcia może być sama *czynność prawodawcza* (czynność tworząca prawo) lub *treść* aktu normatywnego albo jego części. W pierwszym przypadku, po zbadaniu czy czynność tworząca prawo została dokonana przez upoważniony podmiot zgodnie z regułami, które określają sposób jej dokonywania, Trybunał rozstrzyga o konstytucyjności dojścia danego aktu do skutku w zakresie, w jakim spełnione zostały wymagania dotyczące trybu lub kompetencji do wydania aktu. W drugim przypadku orzeka o tym, czy treść aktu normatywnego albo jego części jest zgodna z aktami hierarchicznie wyższymi, które tę treść wyznaczają”



bezpośrednie uprawnienie Trybunału do zwalniania przesłuchiowanych osób od obowiązku zachowania tajemnicy. Wydaje się, że ranga postępowania przed Trybunałem w pełni uzasadnia takie rozwiązanie, nawet jeśli towarzyszyłaby temu konieczna modyfikacja odpowiednich uregulowań ustawowych<sup>25</sup>.

**15)** W unormowaniu uczestników postępowania przed Trybunałem opiniujący sugeruje jednakowe potraktowanie Senatu, poprzez uznanie jego uczestnictwa nie tylko w sprawach zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie tzw. klauzuli europejskiej z art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji (art. 57 pkt 6 projektu), ale też w sprawach umów pochodzących z tzw. „dużej ratyfikacji”, dokonywanej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji (art. 57 pkt 5 projektu).

Reguła, iż uczestnik postępowania działa przed Trybunałem osobiście *albo* przez umocowanego przedstawiciela lub pełnomocnika (art. 58 ust. 1), zbudowana w formie alternatywy rozłącznej – wydaje się zdecydowanie nietrafnym rozwiązaniem. Osobisty udział uczestnika, w domyśle: będącego jednoosobowym organem lub osobą fizyczną, nie powinien wszak wykluczać jednoczesnego działania jego przedstawiciela bądź pełnomocnika.

Wniosek ten potwierdza ewidentnie fakt, iż w postępowaniu w przedmiocie skargi konstytucyjnej projekt formułuje istotne *novum*, poszerzając przymus adwokacko-radcowski, stanowiąc: w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi oraz reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem, istnieje obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego (art. 67 ust. 1 projektu). To zaś, dodajmy, nie może łączyć się z pozbawieniem skarżącego prawa osobistego udziału – obok swego pełnomocnika – w postępowaniu.

Z tych przyczyn zasadnym jest nadanie analizowanemu przepisowi innej postaci, mianowicie alternatywy zwykłej (za pomocą zastosowania spójnika „lub”).

**16)** Unormowanie podstawowych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej zawiera nieznaczną modyfikację obecnego rozwiązania, przewidując jej wnoszenie po wyczerpaniu przez skarżącego drogi prawnej – bez zastrzeżenia: „o ile droga ta jest przewidziana” (por. art. 46 ust. 1 uTK z 1997 r.). Jest to o tyle zrozumiałe, że w przypadku każdego postępowania jakaś droga prawna zawsze

---

<sup>25</sup> W szczególności ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. Nr 182 poz.1228

przysługuje, choćby z uwagi na konstytucyjną regułę instancyjności (art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji RP).

Powtórzenie natomiast terminu zawitego dla wniesienia skargi, mianowicie: w terminie 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia – nie precyzuje, podobnie jak dzisiaj obowiązująca regulacja, trybu owego doręczenia, powodując stan poważnej niepewności prawnej. Z uwagi na fakt, iż większość drugoinstancyjnych rozstrzygnięć sądowych nie jest doręczana stronom z urzędu, a jedynie na wniosek, odnośne unormowanie jest mało precyzyjne. Nie wyklucza bowiem dopuszczalności skargi w sytuacji, gdyby strona zażądała doręczenia odpisu prawomocnego wyroku sądowego z przekroczeniem (nawet wieloletnim) terminu dla tzw. zapowiedzi wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia, czyli kasacji (w postępowaniu karnym), bądź skargi kasacyjnej (w postępowaniu cywilnym i sądowno-administracyjnym). **Rozwiązanie to wymaga zatem bliższego opracowania.**

**17)** Reguła, wedle której jeżeli skarżący (czyli podmiot, który wniósł do Trybunału skargę konstytucyjną) wniósł nadzwyczajny środek zaskarżenia, Trybunał może zawiesić postępowanie do czasu rozpoznania tego środka (art. 68) – jest oparta na racjonalnych przesłankach, jednak wymaga dopełnienia. Mianowicie, poprzez unormowanie dalszego toku postępowania Trybunału, zależnie od sposobu rozpoznania i uwzględnienia bądź nie tego środka przez jego adresata, czyli Sąd Najwyższy, rozpoznający kasacje i skargi kasacyjne, albo sąd powszechny (okręgowy bądź apelacyjny), rozpoznający wniosek bądź działający z urzędu w przedmiocie wznowienia postępowania.

Chodzi o to, że w przypadku utraty waloru prawomocności orzeczenia sądowego – odpada przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej, co skutkuje umorzeniem postępowania przed Trybunałem.

**18)** Projekt odstępuje od wypracowanej w praktyce trybunalskiej reguły dyskontynuacji postępowania w sprawach wniosków, złożonych do Trybunału przez grupę posłów lub senatorów w sytuacji zakończenia kadencji Sejmu lub Senatu, przed rozpoznaniem sprawy w Trybunale. W świetle projektu, zakończenie kadencji co do zasady nie wstrzymuje postępowania w Trybunale (art. 70), ale ulega ono

zawieszeniu (z możliwością późniejszego podjęcia albo umorzenia), bądź może toczyć się bez udziału wnioskodawcy (art. 71 i 72).

Jest to rozwiązanie racjonalne, aczkolwiek chyba niedostatecznie zapobiegliwe. Projekt nie precyzuje bowiem, czy chodzi wyłącznie o pierwszy termin rozprawy, wyznaczony na dzień przypadający już po zakończeniu kadencji parlamentu, ani w jaki sposób dany (uprzednio złożony) wniosek grupy posłów lub senatorów ma „uzyskać poparcie” odpowiednio: 50 posłów lub 30 senatorów kolejnej kadencji izb parlamentu.

**19)** W unormowaniu „kontroli formalnej” wniosków, pytań prawnych i skarg (rozdział 5 projektu ustawy) zwracają uwagę trzy momenty.

Po pierwsze, kontrola ta rozciąga się nie tylko na wnioski podmiotów o ograniczonej legitymacji (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji) i skargi konstytucyjne, ale też na wnioski innych uprawnionych podmiotów o nieograniczonej legitymacji (art. 191 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji) oraz sądowe pytania prawne (art. 193). Także te pierwsze mogą nie spełniać wymagań przewidzianych w ustawie, co skutkuje koniecznością usunięcia braków (art. 77 ust. 1 i 2 projektu). Projekt nie przewiduje jednak konsekwencji nieusunięcia tych braków w 7-dniowym terminie, od doręczenia stosownego zarządzenia Prezesa Trybunału.

Po drugie, projekt przewiduje wydanie postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu wyłącznie wnioskowi podmiotu o ograniczonej legitymacji lub skardze konstytucyjnej, m. in. jeżeli wniosek lub skarga są oczywiście bezzasadne, wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne, bądź akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, przy czym w tej ostatniej sytuacji odmowy nadania dalszego biegu nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia w sprawie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 78 ust. 3 i 4). Rodzi się w tym miejscu wątpliwość, czy i w jakim zakresie reguły te mają zastosowanie do procedury rozpoznawania innych wniosków oraz pytań prawnych? Jak się okazuje, w dalszym miejscu projekt ustanawia analogiczne reguły o uniwersalnym charakterze, przewidując wydanie przez Trybunał na posiedzeniu niejawnym postanowienia o umorzeniu postępowania z analogicznie ujętych przyczyn (art. 106 ust. 1-3 projektu). Zasadnym więc byłoby dokonanie korekty technicznej, poprzez przyjęcie

reguły ogólnej i jej odniesienie zarówno do fazy kontroli wstępnej, jak i późniejszego postępowania przed Trybunałem.

Po trzecie, unormowanie to zmienia model kontroli wstępnej wniosków i skarg, dokonywanej obecnie przez jednego sędziego, z możliwością zażalenia na jego postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu sprawie, rozpoznawanego przez Trybunał w składzie trzech sędziów. Uzasadnienie usprawiedliwia modyfikację wstępnego rozpoznania tych inicjatyw „jednorazowo” w składzie trzech sędziów, odwołując się do analizy dotychczasowej, bogatej praktyki działania i orzecznictwa Trybunału w tej mierze oraz prognozując optymalną i wyważoną przez szersze gremium sędziowskie ocenę możliwości nadania dalszego biegu i merytorycznego rozpoznania przez Trybunał skargi lub wniosku, a także skrócenie o kilka miesięcy czasu postępowania w tych sprawach (str. 10-11). Należy zatem zauważyć, że pozytywna kontrola wstępna nie wywiera żadnego wpływu na sposób merytorycznego rozpoznania danej sprawy przez Trybunał.

**20)** *Novum* stanowi możliwość rozpoznania przez Trybunał wniosku, pytania prawnego oraz skargi na rozprawie albo na posiedzeniu niejawnym, o czym co do zasady rozstrzygać ma skład orzekający z inicjatywy własnej albo po rozpatrzeniu odnośnego wniosku w tej sprawie, pochodzącego od inicjatora postępowania, czyli wnioskodawcy, sądu pytającego lub skarżącego (art. 82 ust. 1 i 2).

Pewną niejasność budzi moment, w którym może zapaść odnośna decyzja, w szczególności, czy dopuszczalne to jest już po rozpoczęciu procedowania, a ponadto wskazany przepis sugeruje (raczej nietrafnie), iż rozprawa nie stanowi reguły. W rzeczywistości, przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym są dość precyzyjnie limitowane w projekcie (art. 94 ust. 1 pkt 1 i 2), a zatem zastosowanie tej formy powinno stanowić zdecydowanie wyjątkową sytuację, także z uwagi na potrzebę kształtowania prokonstytucyjnej kultury prawnej uczestników postępowania i opinii publicznej.

Projekt powtarza, z pewną modyfikacją, dotychczasowe rozwiązanie ustawowe (art. 44 uTK z 1997 r.), dotyczące zasięgania opinii Rady Ministrów „w sprawie”, jeżeli orzeczenie Trybunału może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym. Zdaniem opiniującego nie jest to rozwiązanie prawidłowe, gdyż nie określa co konkretnie ma być przedmiotem danej „opinii” rządu,

a co gorsza, sugeruje, że stan finansów publicznych może mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia Trybunału, co wszak ewidentnie podważałoby jego niezależność, a nawet godziłoby w niezawisłość sędziowską. Rozwiązanie to wymaga zatem krytycznego przemyślenia.

**21)** Reguła, wedle której publiczne ogłoszenie orzeczenia Trybunału wraz z uzasadnieniem następuje nie później niż w terminie 3 miesięcy od zamknięcia rozprawy (art. 92 ust. 2) posiada pewien walor, mianowicie równoczesność publikacji sentencji rozstrzygnięcia oraz jego argumentacji, wydaje się jednak, iż określa nadmiernie odległy termin dla tej czynności. Obecnie, jedynie w sprawie o szczególnej zawłości albo z innych ważnych powodów można odroczyć wydanie orzeczenia Trybunału i to na okres, nie przekraczający 14 dni (art. 67 ust. 4 uTK z 1997 r.).

Z tym wiąże się problematyka orzeczeń Trybunału (rozdział 7), w szczególności utrzymana reguła, iż orzeczenie Trybunału zapada większością głosów (art. 100 ust. 1 projektu oraz art. 68 ust. 1 uTK z 1997 r.).

Opiniujący wyraża pogląd, iż ze względu na jednoinstancyjność postępowania Trybunału oraz ostateczny charakter jego orzeczeń, na rozważenie zasługuje ustanowienie podwyższonego wymogu większości kwalifikowanej, mianowicie 2/3, czyli równej *quorum* wymaganemu dla podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 10 ust. 1 projektu). Od razu należy wskazać, że przy składach 3-osobowych większość ta odpowiadałaby *quantum* zwykłej większości, przy składach 5-osobowych równałaby się *de facto* większości 4/5 (powyżej większości bezwzględnej), a przy pełnym składzie Trybunału wymagałaby minimum 6 głosów, a nie 5, jak obecnie.

Postulowana modyfikacja bynajmniej nie przekreśla znaczenia *votum separatum* (art. 100 ust. 2 projektu), ale ma na względzie właściwie pojmowany autorytet orzecznictwa Trybunału, zagrożony w przypadkach „nadmiarowego” korzystania z tej instytucji.

**22)** Ostatnie uwagi merytoryczne dotyczą kilku kwestii.

Po pierwsze, w sprawach badania zgodności z Konstytucją (faktycznej) działalności partii politycznej, określonych w jej statucie lub programie, projekt przyjmuje *onus probandi* po stronie inicjatora: ciężar udowodnienia niezgodności z Konstytucją działalności partii politycznej spoczywa na wnioskodawcy (art. 111 ust.

2). Nie jest jasnym stosunek tej specyficznej reguły do reguły ogólnej, zgodnie z którą Trybunał nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, które uzna za celowe dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 59 ust. 2 projektu). Przy czym kolejna reguła, dotycząca tego przedmiotu postępowania: *wątpliwości, których nie można wyjaśnić*, rozstrzyga się na korzyść partii politycznej (art. 111 ust. 3) – stanowi dość specyficzną postać reguły *in dubio pro reo*, przyjętej w postępowaniu karnym: *Nie dające się usunąć wątpliwości* rozstrzyga się na korzyść oskarżonego (art. 5 § 2k.p.k.).

Zasadną byłaby zatem modyfikacja, polegająca na odwołaniu się nie do „niewyjaśnionych”, ale nie dających się wyjaśnić (czy usunąć) wątpliwości.

Związana z tym możliwość zlecenia przez Trybunał Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenia dochodzenia w celu zebrania i utrwalenia dowodów w sprawie zgodności działalności partii politycznej z Konstytucją, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 111 ust. 5) rodzi dwie wątpliwości. Jedna dotyczy przekreślenia wskazanej wyżej reguły ciężaru dowodu (por. art. 111 ust. 2), a druga polega na niejasności, o jakie przepis procedury karnej chodzi w przytoczonym odesłaniu: czy rzeczywiście normujące dochodzenie prowadzone przez Policję, czy raczej śledztwo prowadzone bądź nadzorowane przez prokuratora?

Wreszcie, przewidziane w projekcie pytanie sądu prowadzącego ewidencję partii politycznych w sprawie zgodności z Konstytucją statutu partii politycznej, nie tylko w zakresie celów partii, ale też *zasad działania partii* określonych w statucie (art. 112) – może nasuwać wątpliwości, co do określenia odnośnego przedmiotu kognicji Trybunału w art. 188 pkt 4 Konstytucji RP. Odnotujmy, że uzasadnienie projektu wprost podkreśla różnice między tym postępowaniem (z art. 112 projektu ustawy), a postępowaniem, o którym mowa w art. 188 pkt 4 Konstytucji, wszczynanym przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji” (str. 22).

Po drugie, projekt przyjmuje ograniczony w czasie walor wydawanego przez Trybunał postanowienia o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz o powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej mianowicie, na nie dłużej niż 3 miesiące (art. 120 ust. 1). Postanowienie to traci moc, jeżeli przed upływem określonego w nim terminu, Prezydent Rzeczypospolitej zawiadomi Marszałka Sejmu

oraz Trybunał o podjęciu wykonywania swoich obowiązków (ust. 2), ale też traci moc (ekspiruje) w razie upływu 3-miesięcznego terminu.

Należy podzielić ocenę Wnioskodawcy, iż w razie niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej przez okres ponad 3 miesiące przeszkoda traciłaby już charakter „przejściowy”, jednak wniosek, iż „w takiej sytuacji powinny być stosowane pozostałe rozwiązania prawne, określone w art. 131 Konstytucji” (str. 25 uzasadnienia) – bynajmniej nie jest jednoznaczny.

Zdaniem opiniującego, o ile przyczyna owej niemożności sprawowania urzędu nie dotyczy przesłanej natury zdrowotnej – samo przekroczenie postulowanego przez Wnioskodawcę 3-miesięcznego terminu *ad quem* nie odpowiada żadnej z przesłanek opróżnienia urzędu Prezydenta, przewidzianych w art. 131 ust. 2 pkt 1-5 Konstytucji Rzeczypospolitej. W konsekwencji, wbrew sugestii Wnioskodawcy, żadne „pozostałe rozwiązania prawne”, określone w art. 131 Konstytucji nie mogą i nie powinny być stosowane w takiej sytuacji.

Dla realizacji pragmatycznego skądinąd oczekiwania Wnioskodawcy konieczna zatem byłaby stosowna zmiana Konstytucji, a nie wprowadzanie nowej reguły poprzez rozszerzenie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

#### **4. Uwagi techniczno-legislacyjne**

Cechą opiniowanego projektu ustawy jest widoczna staranność w sferze techniki legislacyjnej, podporządkowana zamysłowi kompleksowego unormowania, stąd stosunkowo obszerny rozmiar uregulowania oraz brak nadmiernych odesłań systemowych do unormowań prawnych zawartych w innych ustawach. Projekt zawiera jednak pewne, raczej drobne mankamenty natury legislacyjnej, niekiedy mogące utrudniać interpretację ustawy oraz jej zastosowanie w praktyce.

Poniżej zostaną wskazane takie mankamenty, zasługujące na korektę.

**1)** W rozdziale I „Przepisy ogólne” treść art. 3: Siedzibą Trybunału jest Warszawa – poniekąd „rozbija” spójność regulacji tej części ustawy, poświęconej kwalifikacji ustrojowej, określeniu funkcji, zadań i kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Opiniujący sugeruje dwa możliwe rozwiązania, pierwsze, aby przepis o tej treści przenieść na koniec rozdziału I albo drugie, bardziej złożone. Celowe wydaje się bowiem zastąpienie tytułu Rozdziału 2 „Organy Trybunału” bardziej adekwatnym określeniem „Organizacja Trybunału”, zwłaszcza, iż art. 14 i 15 bynajmniej nie

dotyczą tylko „organów”, ale też spraw budżetowych oraz regulaminu Trybunału, normującego m.in. właśnie „organizację” pracy Trybunału i jego organów, w tym wynikające z niej powinności sędziów oraz „inne sprawy”.

Przyjmując taką koncepcję, rozdział „organizacyjny” mogłoby otwierać właśnie wskazanie siedziby Trybunału, czyli treść obecnego art. 3 projektu uTK.

Na marginesie, zawarte w ustawie (art. 15 ust. 1) i podkreślone w uzasadnieniu poszerzenie materii regulaminu Trybunału, obejmujące uregulowanie powinności sędziów, wynikających z organizacji pracy Trybunału i stanowiących elementy „technologii” pracy Trybunału (str. 5) – może być uznane raczej za materię ustawową, niż regulaminową.

**2)** W pkt. 2.3) opinii wskazano merytoryczne zastrzeżenia co do ujęcia funkcji sygnalizacyjnej Trybunału. W tym miejscu należy zauważyć, że odnośny przepis projektu zawiera także pewne nieścisłości legislacyjne w porównaniu z jego odpowiednikiem, tzn. art. 4 ust. 2 obowiązującej ustawy o TK z 1997 r. Obecnie ustawa przewiduje, iż Trybunał przedstawia właściwym organom *stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych* uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślone zwroty, nieobecne w opiniowanym projekcie, mają jednak ważne znaczenie: po pierwsze, konkretyzują adresatów sygnalizacji, po drugie zaś, wskazują na źródło wiedzy Trybunału, czyli stwierdzenie – w domyśle: przez Trybunał – mankamentów systemu prawnego, a nie ich „istnienie”. Wprawdzie istnienie zdaje się wskazywać na zobiektywizowany charakter danej wiedzy, ale stwierdzenie jest kategorią mocniejszą, lepiej korespondującą z zadaniami orzeczniczymi Trybunału Konstytucyjnego, jako „sądu prawa”.

Sugeruję zatem przeredagowanie odnośnego przepisu z wykorzystaniem podkreślonych elementów, zawartych w obecnym unormowaniu.

**3)** Określenie, jakim posługuje się projekt ustawy przy unormowaniu wyłączenia jawności rozprawy na wniosek sędziego: O wyłączeniu jawności głosowania w innej sprawie *rozstrzyga* Zgromadzenie Ogólne (art. 10 ust. 2 zd. 2) – nie jest adekwatne. Sugeruje ono, iż w kwestii tej możliwe są różne decyzje Trybunału, gdy w rzeczywistości tak nie jest; żądanie wyłączenia jawności jest wiążące. Toteż właściwa redakcja przepisu powinna stanowić: *O wyłączeniu jawności głosowania w innej sprawie postanawia Zgromadzenie Ogólne na wniosek sędziego Trybunału.*



Przepis art. 11 ust. 2 projektu, dotyczący zawiadamiania przez Prezesa Trybunału o zwołaniu publicznego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego i zapraszania do udziału w nim w szczególności Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, przedstawicieli organów władzy publicznej, o których mowa w art. 6 ust. 3, a także przewodniczących właściwych komisji sejmowych i senackich – powinien zostać uzupełniony, poprzez dodanie słowa „innych” przed zwrotem: przedstawicieli organów władzy publicznej (...). Prezydent jest bowiem jednym – a nawet pierwszym – z podmiotów wymienionych w art. 6 ust. 3 projektu, przy czym nie ma żadnych wątpliwości, iż jest on jednoosobowym organem władzy publicznej, podobnie jak niektóre z wymienionych w tym przepisie podmiotów, nie będące tylko „przedstawicielami” organów kolegialnych (Prokurator Generalny, Minister Sprawiedliwości, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka). Literalna wykładnia analizowanego przepisu wykluczałaby zawiadomienie tych osób, co z pewnością nie stanowiło zamierzonej intencji Wnioskodawcy.

Unormowanie trybu wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału przewiduje, iż odnośnym obradom przewodniczy *sędzia* o najdłuższym stażu w Trybunale (art. 12 ust. 3). W praktyce najczęściej jest tak, że w gronie sędziów Trybunału Konstytucyjnego znajdują się osoby o identycznym momencie wyboru i rozpoczęcia kadencji w Trybunale. W takiej sytuacji projekt zawierałby normę dysfunkcyjną. Bardziej racjonalnym byłoby zatem ujęcie, iż funkcja przewodniczenia obradom przypada *jednemu z sędziów* o najdłuższym stażu w Trybunale. Identyczna uwaga dotyczy zastępstwa Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału w razie zaistnienia przeszkód w sprawowaniu przez nich obowiązków (art. 13 ust. 3).

**4)** Projekt przewiduje swoistą „karencję” polityków-parlamentarzystów, przed ubieganiem się o stanowisko sędziego TK: 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 (art. 18 ust. 3).

Zwrot „sprawujące mandat” warto uzupełnić o słowo „uprzednio” (*sprawujące uprzednio mandat*) dla wykluczenia wewnętrznej sprzeczności przepisu. Osoby, o których mowa, nie mogą jednak być osobami „sprawującymi”, ale osobami, które sprawowały mandat.

**5)** Unormowanie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału (art. 41) akcentuje podmiot stwierdzający ten fakt, a nie jego przesłanki. Opiniujący sugeruje modyfikację, polegającą na wskazaniu w pierwszym rzędzie katalogu wszystkich przyczyn wygaśnięcia mandatu (ust. 1), a następnie, w odrębnej ale jednej jednostce tekstu zróżnicowaniu podmiotu, stwierdzającego ten fakt. Przykładowo: *Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału na skutek śmierci stwierdza Prezes Trybunału w drodze postanowienia, a z pozostałych przyczyn Zgromadzenie Ogólne w drodze uchwały, podjętej po przeprowadzeniu stosownego postępowania wyjaśniającego* (ust. 2).

Podobnie można zmodyfikować unormowanie przeniesienia sędziego Trybunału w stan spoczynku (art. 43). Opiniujący proponuje dla większej klarowności oraz uniknięcia zbędnych powtórzeń oddzielenie (w odrębnych ustępach) unormowania przesłanek i wnioskodawców. Przykładowo, w następujący sposób:

*Sędzia Trybunału może zostać przeniesiony w stan spoczynku, jeżeli z powodu choroby, ułomności lub upadku sił został uznany przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego* (art. 43 ust. 1).

*Z wnioskiem w sprawie wydania orzeczenia, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić sędzia Trybunału, a w szczególnie uzasadnionym przypadku także Zgromadzenie Ogólne* (ust. 2).

Niezależnie od powyższego, zawarte w przepisie art. 43 ust. 4 odwołanie do odpowiedniego stosowania całego art. 42 – jest nieściśle; powinno ono dotyczyć wyłącznie art. 42 ust. 2 i 3.

Wypada też wyeliminować tautologiczną postać art. 44 ust. 4 projektu. Przepis ten czytany z uwzględnieniem ust. 3 pkt 3 ma bowiem obecnie postać następującą: Skazanie sędziego Trybunału w *stanie spoczynku* prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe albo prawomocne *orzeczenie kary pozbawienia statusu sędziego w stanie spoczynku powoduje utratę statusu sędziego w stanie spoczynku*.

**6)** Unormowanie zawarte w rozdziale 4 projektu jest zatytułowane nieadekwatnie; w rzeczywistości zawiera ono nie *zasady ogólne* postępowania przed Trybunałem – ale szczegółowe reguły postępowania, wspólne dla różnych trybów (form) postępowania przed Trybunałem.

Do katalogu spraw rozpatrywanych w składzie trzech sędziów Trybunału projekt zalicza m.in. sprawy wyłączenia sędziego (art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. d). Nie jest to ujęcie właściwe; w przepisie art. 47 chodzi bowiem o kompetencje orzecznicze Trybunału i jego zróżnicowane składy, zależnie od przedmiotu rozpoznania. Skład sędziowski decydujący o wyłączeniu powinien być unormowany dalej, w kontekście tej instytucji. Proponuję zatem, aby odnośny przepis (art. 49 ust. 6 *in fine*) zmodyfikować do postaci następującej: O wyłączeniu sędziego Trybunału z przyczyn wymienionych w ust. 1 i 2 postanawia Prezes Trybunału, a z przyczyn wymienionych w ust. 3 – Trybunał w składzie trzech sędziów.

Przy tej okazji należy zauważyć dość niefortunne, kilkakrotnie użyte, sformułowanie projektu o wyłączeniu sędziego z *udziału w rozpoznawaniu sprawy* (art. 49 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 i ust. 5). Właściwym byłoby zastosowanie zwrotu przyjętego w procedurach sądowych, dotyczącego *wyłączenia od udziału w sprawie* (por. art. 40 § 1 k.p.k.), albo po prostu *wyłączenia sędziego* (art. 48 i nast. k.p.c.).

**7)** Unormowanie przedstawicieli parlamentarnych uczestników postępowania przed Trybunałem (art. 58 ust. 2) należy uzupełnić o wskazanie Senatu, a nie tylko jego Marszałka i senatorów. Bezspornie bowiem Senat jako izba jest uczestnikiem postępowania, wskazanym wprost w innym miejscu projektu ustawy (art. 57 pkt 6).

Także przepis stanowiący, iż przedstawicielem sądu pytającego może być tylko sędzia składu orzekającego *w sprawie, w której zostało przedstawione pytanie prawne* (art. 58 ust. 4) zawiera lapsus; pytanie prawne zostaje zadane nie tyle w sprawie rozpoznawanej przez sąd, co w związku z taką sprawą toczącą się przed sądem, której rozstrzygnięcie zależy od odpowiedzi na pytanie prawne (art. 193 Konstytucji).

**8)** Zawarty w projekcie wymóg obowiązkowej obecności na rozprawie wnioskodawcy lub jego przedstawiciela albo pełnomocnika oraz pełnomocnika skarżącego oraz związane z nim sankcje (art. 89 ust. 1 i 2) – nie odnoszą się do „sądu pytającego”. Trudno ustalić, czy jest to zabieg celowy, a jeśli tak, czym uzasadniony?

**9)** Przepis odsyłający art. 111 ust. 1 projektu: Wniosek w sprawie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznej Trybunał rozpoznaje *w trybie, o którym mowa w art. 110<sup>o</sup>* – jest wadliwy, skoro tamten przepis również zawiera odesłanie, mianowicie następujące: Wniosek w sprawie zgodności z Konstytucją celów partii

politycznej, określonych w statucie lub programie, Trybunał rozpoznaje *w trybie przewidzianym dla wniosków* w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych.

**10)** Zapobiegliwa reguła, w świetle której w przypadku, gdy nie można ustalić, kto jest osobą upoważnioną do reprezentowania partii lub gdy nie można z nią nawiązać kontaktu, Trybunał uznaje za upoważnioną osobę faktycznie kierującą partią w czasie podjęcia przez nią działalności, zakwestionowanej we wniosku (art. 113 ust. 2) – zawiera dwa problemy. Po pierwsze, logicznie niemożliwym jest nawiązanie kontaktu z osobą... nieustaloną; po drugie, projekt w ogóle nie określa, jak ma nastąpić ustalenie owej osoby „faktycznie kierującej partią”, w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny, jako sąd prawa a nie sąd faktu – nie ma w tej mierze żadnych własnych środków do dyspozycji. Tu właśnie możliwa byłaby odpowiednia pomoc ze strony Prokuratora Generalnego.

## 5. Wnioski

W konkluzji przedstawionych rozważań i analiz, za uzasadnioną uważam generalnie pozytywną ocenę opiniowanego projektu ustawy Trybunał Konstytucyjnym. Na rozważenie w toku prac legislacyjnych zasługują, zdaniem opiniującego, następujące kwestie.

Po pierwsze, niewątpliwie nowe ujęcie roli i pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jako *organu władzy sędziowskiej strzegącego porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej*, zasługiwałoby na podniesienie do rangi konstytucyjnej. Takie właśnie, zasadnicze umocowanie powołania Trybunału w pionie władzy sędziowskiej i w całym systemie organów władzy publicznej lepiej służyłoby właściwie pojmowanemu autorytetowi Trybunału oraz chronionej przezeń Konstytucji. Byłoby to tym bardziej celowe, dla zapewnienia swoistej symetrii czy równowagi konstytucyjnej obu członów władzy sędziowskiej: sądów i Trybunałów, skoro w odniesieniu do tych drugich (jak już powiedziano we wcześniejszym miejscu opinii) widocznie brakuje w Konstytucji RP generalnej charakterystyki ustrojowej, czyli odpowiednika funkcji wymiaru sprawiedliwości, powierzonej sądom *sensu stricto*). Rzecz jasna, realizacja takiego postulatu, mającego na względzie nie tyle „czystość doktrynalną”, co lepsze systemowe umocowanie pozycji Trybunału Konstytucyjnego, wykluczające, zdarzające się jeszcze niekiedy, niestety, antynomie czy kolizje

w praktycznej działalności orzeczniczej Trybunału i sądów (zwłaszcza Sądu Najwyższego), wymagałaby przeprowadzenia trudnej procedury zmiany Konstytucji RP.

Po drugie, z uwagi na pewne wątpliwości bądź zastrzeżenia natury merytorycznej, o zróżnicowanej randze, od mniej istotnych (większość), po dość zasadnicze (por. pkt 3 opinii ppkt: 6, 13, 15, 21 i 22) – niektóre z rozwiązań projektu wymagają – zdaniem opiniującego – pewnych korekt.

Po trzecie, dość oczywiste a przy tym niezbyt liczne usterki projektu z zakresu techniki legislacyjnej, pozostają łatwe do usunięcia w toku prac parlamentarnych.