

Warszawa, 28 listopada 2013 r.

Opinia prawna
dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP
projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
(druk nr 1590)

Objaśnienia skrótów:

Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
proj. u. TK	prezydencki projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590/VII kad.); dalej także jako: projekt
p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)
r. TK	Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720)
SN	Sąd Najwyższy
u. SN	ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.)
u. TK	ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)
TK	Trybunał Konstytucyjny; dalej także jako: Trybunał

Jeżeli w dalszych uwagach wyraźnie nie wskazano inaczej, przez „postępowanie przed Trybunałem” należy rozumieć (co do zasady) postępowanie w sprawie kontroli hierarchicznej zgodności norm. Termin „pytanie” bez bliższego określenia oznacza

z reguły pytanie prawne, a termin „skarga” – skargę konstytucyjną.

I. Przedmiot opinii

Niniejsza opinia dotyczy przedstawionego przez Prezydenta RP (dalej także jako: wnioskodawca lub projektodawca) projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Analizowane przedłożenie legislacyjne stanowi propozycję kompleksowego uregulowania problematyki organizacji Trybunału oraz trybu postępowania przed tym organem. Obecnie materia ta unormowana jest przede wszystkim w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Docelowo projekt miałby zastąpić tę wielokrotnie już nowelizowaną ustawę, ujmując zagadnienia stanowiące z woli art. 197 Konstytucji ustawową materię. Zgodnie z deklaracjami zawartymi w uzasadnieniu, podjęta inicjatywa ustawodawcza stanowi rezultat refleksji nad adekwatnością obecnych rozwiązań do wymogów praktyki oraz podsumowanie doświadczeń zebranych przez lata funkcjonowania sądu konstytucyjnego oraz obowiązywania u. TK.

Gwarancją, że ostatni ze wskazanych czynników miał rzeczywiste, czy wręcz przesądzające dla kierunku proponowanych regulacji znaczenie, jest fakt opracowania projektu ustawy przez sędziów TK (na ten temat zob. wyrok WSA w Warszawie z 7 czerwca 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 147/13, oraz pismo Dyrektora Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 2013 r., nr BPU 0606-33-2013, dostępne pod adresem: http://informacjapubliczna.org.pl/11,855,czy_projekt_ustawy_o_trybunale_konstytucyjnym_moze_byc_mitycznym_dokumentem_wewnetrznym.html). Nie kwestionując celowości wnikliwego rozważania w toku prac legislacyjnych opinii i postulatów formułowanych przez sędziów Trybunału, należy krytycznie odnieść się do praktyki ustalania przez nich brzmienia projektowanego aktu normatywnego czy choćby jego poszczególnych jednostek redakcyjnych. Analiza tego zagadnienia pozostaje jednak poza ramami zleconej opinii.

Zakres niniejszej opinii obejmuje przede wszystkim ocenę konstytucyjności i poprawności legislacyjnej projektowanych rozwiązań. W pewnym zakresie podjęto w niej również próbę wstępnej oceny skutków proponowanych zmian, zwłaszcza

w kwestiach istotnych z punktu widzenia Sejmu, występującego jako uczestnik w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

II. Ogólna charakterystyka projektu ustawy

1. Struktura i systematyka projektu ustawy

Zważywszy na normowaną materię, projekt stanowi akt relatywnie obszerny, liczy bowiem 138, niekiedy dość rozbudowanych artykułów (dla porównania – obowiązująca ustawa o TK liczy 93 artykuły, z czego 12 to przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe). Składa się on z 13 rozdziałów:

- Rozdział 1 „Przepisy ogólne” (art. 1-6);
- Rozdział 2 „Organy Trybunału” (art. 7-15);
- Rozdział 3 „Sędziowie Trybunału” (art. 16-46);
- Rozdział 4 „Postępowanie przed Trybunałem – zasady ogólne” (art. 47-75);
- Rozdział 5 „Kontrola formalna wniosków, pytań prawnych i skarg” (art. 76-80);
- Rozdział 6 „Rozprawy i posiedzenia” (art. 81-94);
- Rozdział 7 „Orzeczenia Trybunału” (art. 95-109);
- Rozdział 8 „Postępowanie w sprawie zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych” (art. 110-113);
- Rozdział 9 „Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego” (art. 114-116);
- Rozdział 10 „Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej” (art. 117-120);
- Rozdział 11 „Biuro Trybunału” (art. 121-127);
- Rozdział 12 „Przepisy zmieniające” (art. 128-132);
- Rozdział 13 „Przepisy przejściowe i końcowe” (art. 133-138).

Co do zasady, przyjęta struktura projektu zasługuje na aprobatę. Zapewnia ona wymaganą transparentność i czytelność tekstu normatywnego w stopniu znacznie większym niż aktualnie obowiązująca u. TK. Podział, zwłaszcza w ramach rozdziałów 4-10, nie ma wprawdzie charakteru podziału logicznego (rozłącznego), tym niemniej jest uzasadniony ustrojową i praktyczną doniosłością kompetencji

Trybunału wskazanych w art. 188 pkt 1-3 i 5 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1-3 proj. u. TK. Ustalenie przepisów znajdujących zastosowanie w poszczególnych rodzajach postępowań toczących się przed Trybunałem powinno być znacznie łatwiejsze niż dotychczas. Wskutek dość klarownego ujęcia zagadnień ogólnych, wspólnych dla wszystkich rodzajów ww. postępowań zniknie także znaczna część wątpliwości występujących w praktyce orzeczniczej TK *de lege lata*.

Niezależnie od powyższej, co do zasady pozytywnej oceny, do rozważenia pozostają trzy kwestie. Po pierwsze – intencja i sens wyodrębnienia liczącego zaledwie 5 artykułów rozdziału 5 „Kontrola formalna wniosków, pytań prawnych i skarg” (zob. niżej). Jeżeli istotnie występuje tutaj pewne *quantum* problemów wymagających odrębnego potraktowania, to należałoby raczej ująć je w rozdziale o nieco szerszym znaczeniu o tytule „Tok postępowania z wnioskami, pytaniami prawnymi i skargami konstytucyjnymi” (tytuł taki uchyla zarzut o wadliwą lokalizację art. 80; umożliwia także przeniesienie do niego niektórych przepisów pomieszczonych aktualnie w rozdziale 6). Po drugie – kolejność unormowania w projekcie zagadnień objętych rozdziałami 8-10. Nie jest to wprawdzie zagadnienie, które miałyby jakiegokolwiek konsekwencje praktyczne, tym niemniej ustrojowy walor orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego oraz stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP uzasadnia zamieszczenie stosownej regulacji przed przepisami poświęconymi kontroli zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Kwestią otwartą jest również lokalizacja niektórych przepisów (por. przykładowo art. 78 ust. 3 oraz przepisy rozdziału 7 projektu). Po trzecie – prawidłowość ulokowania przepisów normujących wybrane zagadnienia szczegółowe w danym rozdziale projektu (o czym niżej).

2. Cele projektu i zakres *novum* ustawowego

Założeniem projektu jest zoptymalizowanie aktu prawnego dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany zaproponowane przez wnioskodawcę obejmują niemal wszystkie aspekty organizacji i funkcjonowania polskiego sądu konstytucyjnego. Modyfikacja aktualnego stanu prawnego polegać ma przy tym nie

tylko na odmiennym co do meritum ujęciu regulowanej materii, ale także na przeniesieniu niektórych kwestii, obecnie umiejscowionych w regulaminie Trybunału Konstytucyjnego, do ustawy, bądź na unormowaniu w tej ostatniej spraw wymykających się dotąd prawu pozytywnemu i pozostających jedynie niesformalizowanym elementem praktyki. Zgodnie z uzasadnieniem projektu, jego celem jest dostatecznie klarowne i trwałe umocowanie pozycji Trybunału jako organu władzy sądowniczej, uregulowanie procedury rozpoznawania spraw przed Trybunałem w sposób adekwatny do istoty procesu kontroli konstytucyjności prawa, właściwej tylko dla Trybunału, stworzenie warunków organizacyjnych służących sprawności orzekania, sprecyzowanie kryteriów kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału, bardziej szczegółowe uregulowanie statusu sędziego Trybunału, zracjonalizowanie trybów rozpoznawania spraw przed Trybunałem (na rozprawie lub posiedzeniu niejawnym), uwzględnienie ukształtowanej typologii orzeczeń Trybunału oraz ich skutków, a także uregulowanie niektórych zagadnień związanych z warunkami funkcjonowania i obsługą prac Trybunału Konstytucyjnego.

Ocena potrzeby uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest, naszym zdaniem, zniuansowana, wstępnie jednak (tj. przed przeprowadzeniem szczegółowej analizy dopuszczalności i zasadności proponowanych rozwiązań szczegółowych) ze wskazaniem pozytywnym. Uprzedzając nieco dalsze rozważania należy stwierdzić, że opiniowany projekt nie wprowadza w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego fundamentalnych zmian, nie promuje też nowych jakościowo koncepcji dotyczących pozycji, ustroju czy funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Do pewnego stopnia jest to zresztą zrozumiałe ze względu na ograniczenia, jakie wprowadzają w tej mierze postanowienia art. 188 i n. Konstytucji. Dalej idące zmiany, zwłaszcza dotyczące pozycji ustrojowej i kompetencji Trybunału, legitymacji do inicjowania kontroli hierarchicznej zgodności prawa (lub postępowań w innych sprawach należących do kognicji sądu konstytucyjnego), skutków jego orzeczeń, składu osobowego, sposobu powoływania sędziów, *etc.* musiałyby być zatem konsekwencją zmiany ustawy zasadniczej, której wnioskodawca nie zakłada (o zasadności przyjęcia takiego założenia poniżej, pkt V). Z tych m.in. względów projekt nowej ustawy nie spełnia wszystkich pokładanych w nim oczekiwań (zob. pkt IV). Zmiany proponowane w projekcie dotyczą przede wszystkim zagadnień

organizacyjnych i proceduralnych, a w mniejszym stopniu ustrojowych (racjonalizacja zasad orzekania, modyfikacja procedury postępowania przed TK, bardziej precyzyjne unormowanie statusu prawnego sędziego Trybunału i wybranych elementów funkcjonowania i organizacji Biura TK) i mają nierzadko charakter bardzo szczegółowy. Tym niemniej, ich liczba oraz zakres przedmiotowy powodują, że uchwalenie nowej ustawy powinno być poważnie brane pod uwagę. Zgodnie z § 85 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: „Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne, albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy”. W analizowanym przypadku, przy tak zakreślonym spektrum *novum* legislacyjnego, obydwie wymienione na wstępie przesłanki wydają się, przynajmniej *prima facie*, spełnione.

Szeroki zakres i różnorodność zmian proponowanych przez wnioskodawcę uniemożliwiają szczegółowe odniesienie się do każdej z nich. Z tego względu opinia zawiera syntetyczne ujęcie i ocenę węzłowych problemów, jakie towarzyszą rozwiązaniom zawartym w analizowanym przedłożeniu legislacyjnym, w tym przede wszystkim tych kompetencji i procedur działania Trybunału, które są nowością względem obecnego stanu normatywnego a najczęściej także nowością w całej historii polskiego sądu konstytucyjnego.

III. Ocena podstawowych postanowień projektu ustawy

1. Pozycja i funkcja ustrojowa Trybunału (art. 1 proj. u. TK)

Zaliczenie Trybunału do władzy sądowniczej przez ustrojodawcę (por. art. 10 ust. 2 oraz art. 173 Konstytucji) przecięło wcześniejsze spory na temat charakteru TK, stąd powtórzenie tej formuły w ustawie (co czyni także u. TK) nie nasuwa żadnych zastrzeżeń. Refleksji wymaga natomiast drugi człon omawianego przepisu, normujący funkcję TK, którą ujmuje jako „strzeżenie porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej” (u. TK poprzestaje w tym zakresie na ogólnym wskazaniu w art. 1 ust. 1 właściwości TK, co – w nieco zmienionej redakcji – zawarte jest

w art. 2 projektu). Zarówno samą ideę ustawowego określenia funkcji TK, jak i sposób, w jaki została ona zrealizowana, należy ocenić, co do zasady, pozytywnie. Kontrola hierarchicznej zgodności norm prawnych jest oczywiście tą kompetencją, która stanowi istotę sądu konstytucyjnego i w praktyce jest również najczęściej przezeń wykonywana. Ogólniej sformułowana przez wnioskodawcę fraza, obejmująca także inne kompetencje TK (takie, jak stwierdzanie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, czy kontrola konstytucyjności celów i działalności partii politycznych), pozwala ukazać szersze spektrum zadań postawionych przed TK, a przez to pełniej (i w lapidarnej formie) oddaje jego funkcję. Jest przy tym oczywiste, że formuła art. 1 proj. u. TK nie może służyć jako podstawa wywodzenia jakichkolwiek niewyrażonych w przepisie szczególnym Konstytucji lub ustawy kompetencji Trybunału (por. rozważania na ten temat w postanowieniu TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08). Być może, aby zrównoważyć i skonkretyzować szeroką formułę użytą w art. 1 proj. u. TK, należałoby rozważyć jego połączenie z art. 2 proj. u. TK i wskazanie, że Trybunał „strzeże porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej” przez orzekanie o hierarchicznej zgodności norm prawnych oraz wykonywanie innych kompetencji określonych w Konstytucji. Jak się wydaje, merytorycznie propozycja ta nie wnosi jednak żadnych zmian w stosunku do wyniku wykładni art. 1 i 2 proj. u. TK w ich aktualnej wersji.

2. Przedmiot kontroli wszczętej pytaniem prawnym (art. 4 proj. u. TK)

Istotne *novum* dotyczące kognicji Trybunału, które należy ocenić jako dyskusyjne z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, wprowadza art. 4 projektu. Proponowany artykuł jest zbiorczym ujęciem kompetencji TK i chociaż nawiązuje swoją konstrukcją do art. 2 u. TK, wzorowanego z kolei na art. 188 Konstytucji, to jednak zawiera różnice prowadzące do doniosłych konsekwencji. Chodzi o wyodrębnienie w ramach struktury tego artykułu orzekania w sprawie pytania prawnego, jako osobnej od badania hierarchicznej zgodności aktów normatywnych kompetencji TK. Zabieg ten, nadając pytaniu prawnemu status podobny do skargi konstytucyjnej, mógłby w przyszłości stanowić wsparcie dla rozumowania analogicznego do tego, jakie przeprowadził TK w sprawie o sygn. akt SK 45/09 (wyrok TK z 16 listopada 2011 r.), w której doszedł on do wniosku, że zakres przedmiotowy aktów normatywnych podlegających kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej jest autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Abstrahując od oceny celowości i dopuszczalności (z perspektywy prawa unijnego) kontroli prawa pochodnego UE przez sąd konstytucyjny, należy zaznaczyć, że ewentualna próba rozciągnięcia w tym zakresie kognicji TK także na sprawy zainicjowane pytaniem prawnym miałyby wątplę podstawy konstytucyjne i sytuacji w tym zakresie nie może zmienić jedynie nowa ustawa o TK (bez towarzyszącej jej uchwaleniu zmiany Konstytucji). Niewątpliwie jednak proponowana w projekcie regulacja wspierałaby ten kierunek rozumowania, obecny w doktrynie już na tle obecnego stanu prawnego.

3. Sygnalizacja luk i uchybień, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego (art. 5 ust. 1 proj. u. TK)

Zmianą, której praktyczną rolę trudno ocenić w chwili obecnej, ale która potencjalnie otwiera przed Trybunałem szersze niż dotychczas możliwości wpływania na zapewnienie spójności systemu prawa, jest proponowana treść art. 5 ust. 1 proj. u. TK. W przeciwieństwie do aktualnego brzmienia art. 4 u. TK, projekt posługuje się szeroką, ogólną formułą sygnalizacji luk lub nieścisłości w prawie „Sejmowi lub innym

właściwym organom”, wzorowaną na brzmieniu art. 4 u. SN. Z przepisem tym koresponduje, do pewnego stopnia, treść art. 6 ust. 3 proj. u. TK, radykalnie poszerzającego krąg organów, którym przesyłana jest coroczna informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału (por. art. 4 ust. 1 zd. 1 u. TK). Uwzględnienie w tym katalogu Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA, Przewodniczącego KRS, w powiązaniu z ogólnym brzmieniem art. 5 ust. 1 projektu, może sugerować, że organami, do których Trybunał będzie mógł zwracać się z sygnalizacją luk i uchybień w prawie, będą nie tylko organy władzy ustawodawczej, ale i sądy, w szczególności sądy wyższej instancji, odpowiedzialne m.in. za ujednolicanie orzecznictwa. Naszym zdaniem, wykładnia taka byłaby jednak nieuprawniona. Zarówno ustrojowe kompetencje TK, jak i treść art. 5 ust. 1 projektu, stanowiącego o uchybieniach i lukach „w prawie” wskazuje, że określenie „inne właściwe organy” obejmuje wyłącznie organy odpowiedzialne za stanowienie prawa (niezależnie od usytuowania konkretnego aktu w hierarchicznym systemie prawa) oraz posiadające prawo inicjatywy w tym zakresie. Potwierdza to geneza przepisu (por. § 55 zd. 1 r. TK). Nieprzypadkowo też, jak wolno sądzić, projekt rozdziela unormowane dotychczas łącznie (por. art. 4 u. TK) instytucje sygnalizacji i informacji o działalności Trybunału.

Ponieważ sygnalizacja (stanowiąca kompetencję Trybunału pozbawioną konstytucyjnego umocowania) nie zapada w postaci orzeczenia, które miałyby – po myśli art. 190 ust. 1 Konstytucji – moc powszechnie obowiązującą w ścisłym znaczeniu tego słowa, przedstawione w niej sugestie czy też zalecenia Trybunału nie tworzą dla adresata prawnego obowiązku określonego zachowania (obowiązek usuwania uchybień i luk w prawie ciąży na odpowiednich organach władzy publicznej z mocy Konstytucji). Pewną – aczkolwiek tylko pośrednią – formą oddziaływania na organ będący adresatem sygnalizacji jest przewidziana w art. 5 ust. 2 projektu możliwość zwrócenia się przez Prezesa Trybunału o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej jej przedmiotem (por. § 55 zd. 2 r. TK). Uprawnienie to nie ogranicza w żaden sposób autonomicznych kompetencji organu będącego adresatem sygnalizacji i pytania Prezesa Trybunału, tym niemniej zmusza przynajmniej do werbalizacji odpowiedzi na zapytanie sądu konstytucyjnego. W świetle dotychczasowej praktyki, w której zdarzały się przypadki bezczynności czy

też impasu w pracach legislacyjnych nakierowanych na usunięcie luki, wprowadzenie takiego swoistego instrumentu dyscyplinującego – na poziomie ustawowym – należy uznać za w pełni zasadne.

4. Głosowanie na Zgromadzeniu Ogólnym (art. 10 ust. 2 proj. u. TK)

Zmiany zaproponowane przez wnioskodawcę odnoszą się m.in. do procedury podejmowania uchwał przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału (dalej: Zgromadzenie Ogólne). Jakkolwiek utrzymana jest zasada głosowania jawnego, projekt zawiera enumeratywny katalog sytuacji (art. 10 ust. 2 proj. u. TK), w których głosowanie przeprowadza się z wyłączeniem jawności (wybór kandydatów na Prezesa i Wiceprezesa Trybunału oraz wyrażenie zgody na uchylenie immunitetu sędziemu Trybunału). Zakładając, że celem decydującym o ich wyodrębnieniu jest dążenie do zapewnienia warunków sprzyjających niezawisłemu decydowaniu w sprawach personalnych sędziów TK, sensowne i koherentne wydaje się poszerzenie tego katalogu i uwzględnienie w nim głosowań w sprawach: dodatkowego zatrudnienia lub innego zajęcia sędziego Trybunału, gdy sprzeciw na ich podjęcie lub kontynuowanie wyrazi Prezes Trybunału (art. 32 ust. 4 proj. u. TK) oraz wniosku o wydanie przez lekarza orzecznika ZUS orzeczenia o trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału (art. 43 ust. 2 proj. u. TK).

Projekt przewiduje nadto odejście od koncepcji wyłączenia jawności głosowania w sprawach innych niż ustawowo wskazane na żądanie sędziego Trybunału (jak obecnie przewiduje to art. 14 ust. 7 u. TK) na rzecz rozstrzygania o tym przez Zgromadzenie Ogólne na wniosek sędziego Trybunału (art. 10 ust. 2 zdanie 2 proj. u. TK). Z konstytucyjnego punktu widzenia istotne jest, aby dany organ mógł odstąpić od zasady jawnego głosowania (por. wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07), stąd proponowane rozwiązanie jest co do zasady dopuszczalne. Optowalibyśmy jednak za utrzymaniem dotychczasowego *status quo*; uwzględnia ono regułę powszechną w systemie prawa (por. art. 16 § 3 zd. 3 u. SN, znajdujący z mocy art. 49 p.s.a. zastosowanie również do NSA) i zapewnia szersze gwarancje bezstronności rozstrzygnięć, także w sytuacjach, których ustawodawca nie jest w stanie z góry przewidzieć.

5. Staż sędziego Trybunału (art. 12 ust. 3 i 5, art. 13 ust. 3, art. 47 ust. 4 proj. u. TK)

Wśród nowych rozwiązań, które miałyby oddziaływać na status sędziego Trybunału, znajduje się instytucja „sędziego o najdłuższym stażu w Trybunale”. Wnioskodawca wprowadza nieznaną u. TK kryterium czasu sprawowania urzędu (które zapewne ma stanowić formalny wyraz i ekwiwalent największego doświadczenia), jako przesłankę pełnienia określonych w ustawie funkcji, których nie może lub nie powinien sprawować Prezes lub Wiceprezes Trybunału. Zgodnie z projektem, do sędziego o najdłuższym stażu w Trybunale należeć ma: przewodniczenie obradom Zgromadzenia Ogólnego dotyczącym wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa (art. 12 ust. 3 i ust. 5 proj. u. TK), zastępowanie Prezesa Trybunału w razie przeszkód w sprawowaniu obowiązków przez Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału przy jednoczesnym niewyznaczeniu przez Prezesa Trybunału sędziego zastępującego (art. 13 ust. 3 proj. u. TK), przewodniczenie rozprawie i posiedzeniu w pełnym składzie, gdy istnieją przesłanki wyłączenia udziału w orzekaniu Prezesa i Wiceprezesa Trybunału lub zajdą inne ważne przyczyny (art. 47 ust. 4 proj. u. TK).

Proponowana regulacja jest modyfikacją obecnej, przyznającej specjalne (analogiczne co do istoty) kompetencje „najstarszemu wiekiem sędziemu Trybunału” (por. § 5 ust. 2 oraz § 12 ust. 4 r. TK). Intencje zmiany są czytelne i zasługują na aprobatę. Pewną wątpliwość może jednak budzić samo dążenie wnioskodawcy do umiejscowienia tych regulacji w ustawie, wydaje się bowiem, że w tym zakresie dotychczasowy podział materii pomiędzy regulamin i ustawę był prawidłowy a przy tym korzystniejszy dla samego sądu konstytucyjnego, bowiem wspierający jego niezależność i samodzielność.

6. Materia regulaminowa (art. 15 ust. 1 proj. u. TK)

Na aprobatę zasługuje określenie w art. 15 ust. 1 proj. u. TK materii regulaminowej, co tylko fragmentarycznie czyni dotychczasowa u. TK. Z uwagi na tę zmianę można jednak podać w wątpliwość zasadność dalszego utrzymywania w projekcie, jako węższej zakresowo, usytuowanej w rozdziale 5 *Kontrola formalna wniosków, pytań prawnych i skarg*), normy wskazującej, iż: „Wewnętrzny tok

postępowania z wnioskami, pytaniami prawnymi i skargami określa regulamin Trybunału” (art. 80 proj. u. TK; obecnie normie tej wyraz daje art. 40 u. TK, umiejscowiony w części *Przepisy ogólne* rozdziału 2 *Postępowanie przed Trybunałem*).

7. Kwalifikacje sędziego Trybunału (art. 18 proj. u. TK)

W ramach modyfikacji statusu sędziego Trybunału wnioskodawca zaproponował również zmianę przesłanek, jakim musi odpowiadać kandydat na sędziego TK (art. 18 proj. u. TK). Uwzględniając konstytucyjny wymóg „wyróżniania się wiedzą prawniczą” (art. 194 ust. 1 Konstytucji), wnioskodawca zaproponował uregulowanie w ustawie (co samo w sobie jest nowością, bowiem zrywa z obecnym odesłaniem w tym względzie do kwalifikacji wymaganych na stanowisko sędziego SN lub NSA) dodatkowych warunków, których spełnienie decyduje o możliwości zostania (*scil.* bycia wybranym) sędzią Trybunału. Poza oczywistymi wymogami, takimi jak np. posiadanie obywatelstwa polskiego, oceny wymaga uzależnienie możliwości wyboru od przekroczenia przez kandydata dolnej granicy wieku (w dniu wyboru musi mieć ukończone 40 lat) oraz uzależnienie możliwości kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału od upływu karencji, w wypadku, gdy osoba ubiegająca się o wybór sprawowała wcześniej mandat posła, senatora lub posła do Parlamentu Europejskiego.

Odnosnie do pierwszego warunku wskazać trzeba, że jakkolwiek obecnie przesłanka wieku nie jest bezwzględna (nie dotyczy osób, które mają kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego SN), to nadanie jej takiego charakteru nie powinno nasuwać zastrzeżeń konstytucyjnych. Wymóg ten zdaje się być sformalizowaną przesłanką odpowiadającą, uzasadnionemu wobec sędziów, oczekiwaniu posiadania przez nich stosownego doświadczenia życiowego i zawodowego. Ustalenie minimalnego wieku wobec osób, które byłyby uprawnione do rozstrzygania skomplikowanych problemów konstytucyjnych, często wymagających wykładni zwrotów ocennych, niedookreślonych i nasyconych aksjologicznie, nie wydaje się więc zabiegiem nieracjonalnym czy dyskryminującym, zwłaszcza jeśli dodatkowo uwzględni się skutki prawne orzeczeń TK. Co więcej, określenie tego wieku na pułapie 40 lat w kontekście pozostałych wymogów zawodowych nie może być

postrzegane jako rygorystyczne a wręcz przesądza o tym, że wymóg ten będzie stanowił barierę tylko w wyjątkowych okolicznościach faktycznych. Można zatem uznać, że przewidziane w projekcie kryterium wieku jest – obok pozostałych przesłanek odwołujących się do dorobku naukowego lub zawodowego – próbą zoperacjonalizowania (przy odwołaniu do kategorii obiektywnych i poddających się weryfikacji) konstytucyjnej przesłanki „wyróżniania się wiedzą prawniczą”.

Ocena jest natomiast trudniejsza, gdy idzie o drugi z wymienionych warunków – upływ co najmniej 4 lat od wygaśnięcia piastowanego przed kandydowaniem na stanowisko sędziego Trybunału mandatu parlamentarnego. Karencja tego rodzaju, chociaż odwzorowuje od lat podnoszone w tym względzie postulaty przedstawicieli doktryny, jest w istocie nowością normatywną. Wbrew powszechnie wyrażanym opiniom i uzasadnieniu projektu, proponowana przez wnioskodawcę instytucja prawna miałaby zapewnić nie tyle odsunięcie od wyrokowania osób zaangażowanych niegdyś w proces uchwalania ustaw, stanowiących najczęstszy przedmiot kontroli TK (temu bowiem zapobiega instytucja wyłączenia sędziego Trybunału – o której niżej), lecz przede wszystkim wykluczyć zjawisko rekrutowania przez ugrupowania polityczne kandydatów do Trybunału spośród posłów i senatorów, z uwzględnieniem pozamerytorycznych kryteriów, niezasługujących na aprobatę przy kształtowaniu składu personalnego sądu konstytucyjnego. Niezależnie od poparcia dla kierunku regulacji art. 18 ust. 3 proj. u. TK, która z uwagi na wspomniane *ratio* mogłaby zostać oceniona jako dopuszczalne zróżnicowanie obywateli w dostępie do służby publicznej (art. 60 Konstytucji), należy zgłosić zastrzeżenia co do jej konstytucyjności w innym aspekcie. Do negatywnych w tym względzie wniosków prowadzą następujące, łącznie rozpatrywane okoliczności: 1) pominięcie w odesłaniu do ustawy (art. 197 Konstytucji) kwestii określenia dalszych (szczegółowych) kwalifikacji sędziów TK, wskazujące na zupełność w tym względzie konstytucyjnej regulacji (por. art. 187 ust. 4 Konstytucji i jego rozumienie przyjęte w wyroku TK z 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07); 2) zaniechanie przez ustrojodawcę wprowadzenia innych kryteriów istotnych przy wyborze sędziów Trybunału, niż wspomniane wyróżnianie się przez kandydatów wiedzą prawniczą, mające *implicite* wskazywać na dążenie ustrojodawcy do merytorycznej profesjonalizacji Trybunału (art. 194 ust. 1 Konstytucji); 3) ustanowienie w ramach

konstytucyjnej zasady *incompatibilitas* zakazu łączenia funkcji sędziego ze sprawowaniem mandatu poselskiego, ale nie wykluczenie ani nie ograniczenie pod względem temporalnym przepływu osób między tymi urzędami (art. 103 ust. 2 Konstytucji); 4) limitowanie przez ustrojodawcę skierowanego do sędziów Trybunału zakazu przynależności partyjnej i zakazu prowadzenia działalności niedającej się pogodzić z zasadą niezawisłości sędziów tylko do okresu zajmowania przez nich stanowiska (art. 195 ust. 3 Konstytucji). W świetle przytoczonych unormowań konstytucyjnych należy uznać, że wprowadzenie do ustawy karencji warunkującej wybór posła, senatora a także posła do Parlamentu Europejskiego na sędziego Trybunału musiałyby być poprzedzone stosowną nowelizacją ustawy zasadniczej.

8. Tryb wyłaniania sędziego Trybunału (art. 19 i nast. proj. u. TK)

Jedną z najbardziej radykalnych, a co za tym idzie – kontrowersyjnych zmian proponowanych w projekcie dotyczy trybu wyłaniania sędziów Trybunału. Istota reformy sprowadza się do nadania mu trzyetapowego charakteru. Najpierw, w fazie wstępnej, następowałoby zgłoszenie prekandydatów, czyli osób, spośród których typowani byliby kandydaci na sędziego Trybunału (art. 19-22 proj. u. TK). Następnie, spośród grona prekandydatów zgłaszani byliby właściwi kandydaci na sędziego Trybunału (art. 23 proj. u. TK). Trzeci etap służyłby zaś głosowaniu nad kandydatami a w efekcie dotyczyłoby *stricte* obsadzenia stanowiska sędziego Trybunału przez konkretną osobę. *Novum* dotyczy zatem – bezpośrednio – wprowadzenia instytucji prekandydatów i określenia kręgu podmiotów uprawnionych do ich wyznaczania. Założeniem projektu jest przyznanie tej kompetencji: posłom (grupom liczącym co najmniej 15 deputowanych), organom sądowym lub szeroko rozumianej władzy sądowniczej (Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Radzie Sądownictwa i Krajowej Radzie Prokuratury), organom prawniczych samorządów zawodowych (adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy), radom wydziałów prawa określonych uczelni wyższych oraz radom naukowym Polskiej Akademii Nauk i Polskiej Akademii Umiejętności (art. 20 ust. 1 proj. u. TK). Jak wskazuje wnioskodawca, „Proponowana procedura desygnowania kręgu kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału wychodzi naprzeciw postulatowi uspołecznienia procesu doboru osób istotnie wyróżniających się wiedzą prawniczą oraz zapewnienia

pośtom i Sejmowi odpowiedniej wiedzy o dorobku i walorach osobowych kandydatów” (uzasadnienie projektu, s. 9).

Intencje reformy budzą uznanie i aprobatę, jednak dążenie do jej przeprowadzenia w drodze zmiany ustawodawstwa bez jednoczesnej (bądź uprzedniej) zmiany Konstytucji musi być ocenione krytycznie. Punktem wyjścia dla rozważań na ten temat musi być art. 194 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie Trybunału wybierani są indywidualnie przez Sejm spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Wybór składu personalnego Trybunału został więc zastrzeżony przez ustrojodawcę na rzecz Sejmu. Tezę tę wspiera rozróżnienie w Konstytucji prawa wyboru i prawa „powołania spośród kandydatów” przedstawionych przez inny podmiot, o którym mowa w odniesieniu do sposobu wyłonienia Prezesa Trybunału (art. 194 ust. 2 Konstytucji), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3 Konstytucji) oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185 Konstytucji).

Jest kwestią pewnej konwencji, czy proponowany w tym zakresie przez wnioskodawcę mechanizm określimy jako *de facto* wybory dwustopniowe, czy też jako wzajemnie powiązane mechanizmy desygnacji kandydata i wyboru. Rezultat jest ten sam – zakres możliwości wyboru przez Sejm działający *in pleno* nie jest pełny, a ustawa ogranicza zastrzeżoną dlań konstytucyjnie ocenę „wyróżniania się wiedzą prawniczą”, której wyrazem jest wybór danej osoby na stanowisko sędziego, sformalizowanym trybem desygnacji. Włączenie zewnętrznych względem Sejmu podmiotów w procedurę preselekcji kandydatów na sędziego Trybunału nasuwa zasadnicze zastrzeżenia, jako prowadzące do obejścia wyłączności kompetencyjnej wspomnianej izby parlamentu.

Z rozpatrywanym zagadnieniem łączy się jeszcze jeden dylemat, którego źródłem jest sposób ujęcia w art. 197 Konstytucji materii przekazanej do ustawowego uregulowania. Zgodnie z tym przepisem, ustawa ma określać organizację Trybunału i tryb postępowania przed nim. Ustrojodawca nie wymienił w tym katalogu „sposobu wyboru” sędziów Trybunału, jak przykładowo uczynił to w odniesieniu do członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Zważywszy, że ustawa jest tzw. samoistnym źródłem prawa (niewymagającym szczegółowej delegacji do jej wydania), można byłoby dyskutować, czy podniesiona okoliczność może być

jakimkolwiek argumentem w prowadzonych rozważaniach. Wynik tej dyskusji zdaje się jednak przesądzony, jeśli wziąć pod uwagę treść art. 112 Konstytucji, wyrażającego zasadę autonomii regulaminowej Sejmu. W efekcie trzeba przyjąć, że zarezerwowany dla Sejmu (cieszącego się autonomią w obszarze normowania wewnętrznych procedur działania) wybór sędziów Trybunału nie powinien być poddawany na mocy ustawy ingerencjom ze strony zewnętrznych względem niego organów i instytucji.

De lege lata fundamentalni bezpieczniejszym prawnie i bardziej efektywnym rozwiązaniem byłoby naszym zdaniem unormowanie w ustawie np. instytucji wysłuchania publicznego kandydatów na sędziego Trybunału, poszerzone np. o wymóg zasięgnięcia opinii podmiotów, którym projekt chce przyznać prawo do zgłaszania prekandydatów.

9. Ślubowanie sędziego Trybunału (art. 26 ust. 1 proj. u. TK)

Wśród licznych zmian wpływających na status sędziego Trybunału, projekt odmiennie niż dotychczas formułuje rotę ślubowania składanego przez osobę wybraną na to stanowisko (art. 26 ust. 1 proj. u. TK). Poza niemającymi merytorycznego znaczenia modyfikacjami redakcyjnymi, nieco inaczej określony jest sposób, w jaki sędzia Trybunału ma „wiernie służyć Narodowi i stać na straży Konstytucji” (przy czym art. 5 ust. 5 u. TK trafniej odnosi to do wypełniania powierzonych obowiązków). Wedle nowej rotę ślubowania, sędzia elekt miałby się zobowiązywać, że będzie to czynił bezstronnie, według swego uznania i z najwyższą starannością oraz strzegąc godności sprawowanego urzędu. O ile owa konieczność strzeżenia godności urzędu wydaje się trafnym uzupełnieniem aktualnego tekstu ślubowania (choć można się zastanawiać, czy prawidłowo został postawiony przecinek przed słowem „oraz”, ewentualnie czy zamiast słowa „strzegąc” nie powinno zostać użyte „strzec”), o tyle dodanie frazy „wedle swego sumienia”, poprzedzonej w wersji przedstawionej w projekcie przecinkiem, zakłóca logikę składanego przez sędziego Trybunału oświadczenia, bowiem bezstronne pełnienie urzędu może niekiedy być trudne do pogodzenia ze wskazaniem własnego sumienia. Wydaje się, że sens odpowiadający intencjom wnioskodawcy oddawałaby rota pozbawiona przecinka oddzielającego słowo „bezstronnie” od „według mego

sumienia” (na wzór roty składanej przy obejmowaniu stanowiska sędziego SN, por. art. 27 § 1 u. SN). Takie ślubowanie nie pozwalałoby na wyrokowanie według własnego sumienia, lecz nakładało obowiązek działania w sposób, który wedle własnego sumienia sędzia Trybunału ocenia jako bezstronny.

10. Uchylenie immunitetu formalnego sędziego Trybunału (art. 35 i art. 36 proj. u. TK)

Projekt przewiduje zmiany w postępowaniu w sprawie uchylenia immunitetu formalnego sędziemu Trybunału (*scil.* wyrażenia zgody na pociągnięcie sędziego Trybunału do odpowiedzialności karnej lub na pozbawienie wolności sędziego Trybunału). Ramy objętościowe opinii nie pozwalają na omówienie wszystkich aspektów tej, zakotwiczonej w Konstytucji, instytucji prawnej ani na wyczerpujące odniesienie się do towarzyszących jej zagadnień proceduralnych, stąd uwagi ograniczą się do dwóch kwestii.

Po pierwsze, z uznaniem należy przyjąć zmiany zaproponowane przez wnioskodawcę w art. 36 ust. 1 proj. u. TK: (a) obniżenie większości (o ile jest to większość sędziów Trybunału uczestniczących w posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego, co skądinąd należałoby w projekcie uściślić) władnej rozstrzygnąć o uchyleniu wspomnianego immunitetu (uchwała Zgromadzenia Ogólnego musi zostać podjęta bezwzględną większością głosów, a nie jak dotychczas większością kwalifikowaną 2/3, por. art. 7 ust. 3 u. TK) oraz (b) wprowadzenie terminu na podjęcie przez Zgromadzenie Ogólne uchwały w sprawie wyrażenia zgody na uchylenie immunitetu sędziego Trybunału. Trzeba jednak zastrzec, że brzmienie analizowanego przepisu wskazuje na to, iż aby pociągnąć do odpowiedzialności karnej oraz pozbawić wolności sędziego Trybunału trzeba uzyskać zgodę Zgromadzenia Ogólnego w ciągu miesiąca od dnia złożenia wniosku, co stwarzałoby pole do obstrukcji ze strony wspomnianego organu TK. Tymczasem intencja wnioskodawcy jest – jak należy sądzić – przeciwna i sprowadza się do związania Zgromadzenia Ogólnego terminem na rozpoznanie wniosku o uchylenie immunitetu formalnego sędziego Trybunału, co powinno znaleźć wyraz w odpowiednim sformułowaniu art. 36 ust. 1 proj. u. TK.

Po drugie, krytycznie trzeba odnieść się do nieuregulowania w projekcie

(deficytem tym odznacza się również obecna u. TK) statusu sędziego Trybunału wobec którego toczy się „postępowanie immunitetowe” i któremu został uchylony immunitet. Chodzi mianowicie o rozstrzygnięcie przez ustawodawcę, czy taki sędzia Trybunału jest odsunięty od wykonywania czynności związanych ze sprawowaniem urzędu i z jakim momentem to następuje (do rozważenia jest dzień: złożenia wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności sędziego Trybunału; podjęcia przez Zgromadzenie Ogólne uchwały wyrażającej zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub pozbawienie wolności sędziego Trybunału; wszczęcia postępowania karnego przeciwko sędziemu Trybunału lub pozbawienie wolności sędziego Trybunału). Wziąwszy pod uwagę konieczność zagwarantowania Trybunałowi odpowiedniego do przyznanych mu kompetencji autorytetu (który mógłby ulec osłabieniu, gdyby w wydawaniu wyroków TK uczestniczyły osoby, wobec których np. Prokurator Generalny wystąpił o uchylenie immunitetu), a z drugiej strony wymóg zapewnienia Trybunałowi niezależności (wniosek o uchylenie immunitetu mógłby być wykorzystywany jako narzędzie wyłączenia sędziów Trybunału ze składu orzekającego w konkretnej sprawie) podnoszona kwestia wymaga dalszej, pogłębionej analizy. Podobnej refleksji warto byłoby poddać również status sędziego Trybunału, wobec którego toczy się postępowanie dyscyplinarne.

11. Sądowa kontrola postępowania dyscyplinarnego (art. 39 proj. u. TK)

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału (ostatnio na ten temat wyrok TK z 2 października 2013 r., sygn. akt SK 10/13) wynika wymóg zagwarantowania przez ustawodawcę pełnej sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy osób należących do innych grup zawodowych, i bez względu na rodzaj oraz stopień dolegliwości zastosowanej sankcji. Każde postępowanie dyscyplinarne jest bowiem postępowaniem represyjnym zmierzającym do ukarania osoby obwinionej. Sądowa kontrola prawidłowości postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydawanych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności takiej osoby. W związku z tym wywiezionym przez Trybunał i ugruntowanym w jego orzecznictwie standardem

konstytucyjnym nasuwa się pytanie, czy postępowanie dyscyplinarne prowadzone względem sędziów Trybunału przed trzema sędziami Trybunału (w pierwszej instancji) oraz pięcioma sędziami Trybunału (w drugiej instancji) jest sądowym postępowaniem dyscyplinarnym? Wyrażane wątpliwości wiążą się z dwiema okolicznościami. Po pierwsze, z faktem, że projektodawca odstąpił od formuły występującej w obecnej u. TK, zgodnie z którą w postępowaniu dyscyplinarnym orzeka Trybunał w określonym składzie sędziowskim (pięciu sędziów Trybunału w pierwszej instancji oraz w pełnym składzie sędziów Trybunału w drugiej). Po drugie, trzeba uwzględnić, że Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem w rozumieniu Konstytucji i – zgodnie z jej art. 175 ust. 1 – nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Uznanie, iż uregulowane w proj. u. TK postępowanie dyscyplinarne, chociaż prowadzone przed niezawisłymi sędziami Trybunału, ma charakter pozasądowy, pociągałoby za sobą konieczność zapewnienia sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych, a w konsekwencji zmiany art. 39 proj. u. TK.

12. Przesłanki wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału (art. 41 ust. 2 proj. u. TK)

W myśl art. 41 proj. u. TK, wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału podlega stwierdzeniu przez Prezesa Trybunału (postanowienie) albo przez Zgromadzenie Ogólne (uchwała). Wspomniany przepis wylicza okoliczności prowadzące do wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału, przyporządkowując ich stwierdzenie odpowiednio jednemu z dwóch wspomnianych organów TK. Nowością w tym zakresie jest decyzja projektodawcy o zaliczeniu do przesłanek wygaśnięcia mandatu zrzeczenia się statusu sędziego Trybunału w stanie spoczynku. Należy sprzeciwić się temu rozwiązaniu, bowiem opiera się ono na założeniu, iż sędzia Trybunału w stanie spoczynku ma (piastuje) mandat sędziego Trybunału. Jest to stanowisko błędne i zacierające różnicę między posiadaniem mandatu (wymagającym aktywności w wykonywaniu obowiązków sędziego Trybunału a przynajmniej zdolności do tego) a pozostawaniem w stosunku służbowym z Trybunałem (co umożliwia stosowanie wobec sędziego Trybunału w stanie spoczynku zasady *incompatibilitas* oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej). Podstawowym zdarzeniem prowadzącym do wygaśnięcia mandatu sędziego

Trybunału jest upływ kadencji, na jaką został on wybrany. Okoliczność ta nie znajduje odbicia w aktualnej u. TK, bowiem jej przepisy (pod tym względem zbieżne z zawartymi w projekcie) ukierunkowane są na przypisanie stosownemu organowi TK (Zgromadzeniu Ogólnemu albo Prezesowi Trybunału) właściwości w zakresie formalnego stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Wygaśnięcie mandatu następujące wskutek upływu kadencji nie wymaga sygnowania i nie nasuwa problemów technicznych towarzyszących innym przesłankom opróżnienia urzędu sędziego Trybunału, które mogłyby rzutować na wadliwe rozpoczęcie procedury wyłonienia kolejnego sędziego Trybunału.

Skądinąd następstwem przyjętej przez wnioskodawcę koncepcji, łączącej zrzeczenie się statusu sędziego Trybunału w stanie spoczynku z wygaśnięciem mandatu sędziego, jest wyjątek, do którego wprowadzenia zmuszony został wnioskodawca w ust. 3 art. 41 proj. u. TK. Przepis ten nakłada na Prezesa Trybunału obowiązek niezwłocznego przekazania Marszałkowi Sejmu postanowienia lub uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu (por. art. 11 ust. 4 u. TK). Biorąc pod uwagę *ratio* tych czynności, mających wszak zagwarantować terminowe wszczęcie przez Sejm procesu wybierania nowego sędziego Trybunału, jest oczywiste, że nie powinny one dotyczyć zrzeczenia się statusu sędziego Trybunału w stanie spoczynku. Wyłączenie to nie powinno jednak następować na mocy wprowadzonego do ustawy wyjątku, lecz być oczywistą konsekwencją uznania, że zrzeczenie się statusu sędziego Trybunału w stanie spoczynku nie ma bezpośredniego związku z wygaśnięciem mandatu sędziego Trybunału, które w odniesieniu do tej osoby (zrzekającej się stanu spoczynku) musiało nastąpić już wcześniej.

13. Immunitet formalny sędziego Trybunału w stanie spoczynku (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 33-36 proj. u. TK)

Zgodnie z art. 45 ust. 1 proj. u. TK, do sędziego Trybunału w stanie spoczynku odpowiednie zastosowanie znajdowałyby m.in. art. 33-36 proj. u. TK, co oznacza, że w nowym stanie prawnym sędzia Trybunału w stanie spoczynku miałby być objęty immunitetem formalnym. Propozycję tę należy ocenić jednoznacznie krytycznie. Przeciwno uznaniu, że *de constitutione lata* sędzia Trybunału w stanie spoczynku jest chroniony immunitetem oraz przeciwko dopuszczalności przyznania mu takiej

ochrony w drodze ustawowej przemawiają argumenty trojakiemu rodzaju: nawiązujące do reguł wykładni prawa, cech instytucji prawnej „stanu spoczynku” oraz cech instytucji prawnej „immunitetu formalnego”.

Regulacje konstytucyjne, ustanawiające w odniesieniu do określonych funkcjonariuszy państwowych tzw. immunitet formalny, wprowadzają wyjątki od możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego za czyny będące (według prawa karnego materialnego) przestępstwem lub innym czynem karalnym. Zgodnie zaś z zasadą *exemptiones non sunt extendendae* przyjąć należy, że krąg podmiotów objętych tym wyjątkiem (chronionych immunitetem) musi być odczytywany ściśle, czyli rekonstruowany na gruncie Konstytucji katalog funkcji i urzędów, z pełnieniem których łączy się omawiana instytucja prawna, nie może być interpretowany rozszerzająco, zwłaszcza w kierunku objęcia nią osób, których status (sędziego Trybunału w stanie spoczynku) ma jedynie ustawowe podstawy prawne.

Ewentualne objęcie immunitetem sędziego Trybunału w stanie spoczynku trudno łączyć z niezawisłością sędziów oraz dbałością o prestiż i wizerunek władzy sądowniczej, czyli z wartościami, których ochronie służy instytucja prawna stanu spoczynku (na temat której szerzej w następnym punkcie opinii). Gdy idzie o niezawisłość – cecha ta nie przysługuje sędziom Trybunału w stanie spoczynku, immunitet nie mógłby jej więc wspierać, nie wydaje się zaś, by immunitet w stanie spoczynku był niezbędnym dla pozbawienia sędziów Trybunału w stanie czynnym obaw, że w przyszłości (po zakończeniu urzędowania) będą nękani ze względu na swą działalność orzeczniczą bezpodstawnie wszczynanymi procesami karnymi. Z kolei autorytet władzy sądowniczej oraz zaufanie społeczne do jej organów efektywniej budować będzie oczyszczenie sędziego Trybunału w stanie spoczynku ze stawianych mu zarzutów merytorycznym wyrokiem sądowym, niż udaremnienie pociągnięcia tego sędziego do odpowiedzialności karnej wskutek odmowy uchylecia mu immunitetu (postawienie w stan oskarżenia sędziego Trybunału w stanie spoczynku nie oddziaływałoby delegitymizująco na bieżącą działalność Trybunału). Warto wyraźnie zaznaczyć, że Konstytucja przypisuje także innym niż sądy organom chroniącym prawa i wolności jednostek walor „niezawisłości” (m.in. Rzecznikowi Praw Obywatelskich, por. art. 210 Konstytucji), obejmuje te organy immunitetem formalnym, a przy tym ustawodawstwo nie gwarantuje ich piastunom możliwości

przejścia w stan spoczynku. Okoliczność ta przekonuje, iż *iunctim* pomiędzy aktywnością zawodową danego funkcjonariusza a potencjalnym ryzykiem – następujących *post factum*, ale w związku z tą aktywnością – szykan czy prześladowań ze strony prokuratorów czy sądów (w ramach postępowań karnych) nie musi być ani realne, ani oczywiste.

Najistotniejszym jednak – jak się wydaje – argumentem przeciwko przyjęciu, że sędziowie Trybunału w stanie spoczynku są, bądź powinni być, chronieni immunitetem, jest to, iż stan spoczynku trwa (także w myśl analizowanego projektu ustawy) co do zasady dożywotnio. Oznacza to, że w drodze rozszerzającej wykładni ww. wyjątku, do systemu polskiego prawa wprowadzony zostałby jedyny przypadek trwałego immunitetu o charakterze procesowym. W konsekwencji, immunitet formalny, zamiast chronić wymiar sprawiedliwości, zamieniałby się w gwarancję bezkarności sędziów. Zasada demokratycznego państwa prawnego oraz zasada równości wykluczają możliwość tworzenia przywilejów, polegających na nielimitowanej czasowo nieodpowiedzialności karnej pewnej kategorii osób. Proponowana w projekcie ustawy regulacja mogłaby wypaczyć cel, któremu immunitet formalny ma służyć.

Bezterminowość immunitetu nasuwa również zagrożenie innego typu. Jej konsekwencją byłaby bowiem sytuacja, w której chronieni nieuchylonym przez Zgromadzenie Ogólne immunitetem sędziowie Trybunału w stanie spoczynku nie mogliby nigdy skorzystać z „dobrodziejstwa” przedawnienia karalności czynu. Po wystąpieniu uprawnionego podmiotu z wnioskiem o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, przedawnienie (konstytucyjnie wyłączone jedynie w odniesieniu do niektórych, ściśle wskazanych przestępstw, por. art. 44 Konstytucji) nigdy nie mogłoby już nastąpić, jego bieg ulegałby bowiem (jak stanowi art. 104 kodeksu karnego) zawieszeniu.

Immunitet formalny nie jest osobistym przywilejem bezkarności osoby, którą chroni. Powszechnie (także na gruncie orzecznictwa TK, aczkolwiek w odniesieniu do funkcjonariuszy rekrutujących się z różnych władz) przyjmuje się, że funkcją immunitetu jest gwarancja nieskrępowanego wykonywania obowiązków przez funkcjonariusza, którego on dotyczy, oraz ochrona instytucji, w skład której ów funkcjonariusz wchodzi. Zdaniem Trybunału, ogólny kształt unormowań dotyczących

analizowanej instytucji może i powinien być oceniany z punktu widzenia zasady równości, bo wprowadzają one odstępstwo od konstytucyjnego nakazu równego traktowania. Toteż przyznanie immunitetu określonej grupie osób zawsze albo musi znajdować oparcie w konkretnych przepisach konstytucyjnych (jak przy immunitecie parlamentarnym, immunitecie sędziowskim, czy immunitetach wynikających z art. 206 i art. 211 Konstytucji) albo musi stanowić konieczną przesłankę właściwej realizacji poszczególnych zasad czy norm konstytucyjnych (np. zapewnienia prawa do rzetelnego procesu sądowego – gdy chodzi o immunitet adwokacki czy prokuratorski, bądź zapewnienia poszanowania prawa międzynarodowego – gdy chodzi o immunitet dyplomatyczny (por. wyrok TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt K 36/01)). Sędzia Trybunału w stanie spoczynku reprezentuje władzę sądowniczą, dlatego gwarantowane jest mu godziwe uposażenie skorelowane z nakazem dochowania przez niego godności urzędu. Jednak jest bezsporne, że sędzia Trybunału w stanie spoczynku w żaden sposób nie może już wiążąco (władczo) oddziaływać lub uczestniczyć w funkcjonowaniu organu, w ramach którego wykonywał niegdyś swe obowiązki. Tym samym objęcie go immunitetem formalnym nie znajduje żadnego uzasadnienia ustrojowego.

14. Dodatkowe zatrudnienie sędziego Trybunału w stanie spoczynku (art. 45 ust. 2-4 proj. u. TK)

Stan spoczynku jest instytucją prawną znajdującą zakotwiczenie w art. 180 ust. 3-5 Konstytucji, który – jak wskazuje treść tego przepisu oraz systematyka rozdziału VIII Konstytucji – reguluje status prawny sędziego „sądowego”. Decyzją ustawodawcy stanem spoczynku objęci zostali również sędziowie Trybunału. Z art. 6 ust. 6-7 u. TK wynika, że sędzia Trybunału osiąga stan spoczynku po zakończeniu swojej kadencji, o ile nie skorzysta z prawa powrotu na poprzednio zajmowane lub równorzędne stanowisko, zaś z art. 50 u. SN w zw. z art. 6 ust. 8 u. TK, iż sędzia Trybunału w stanie spoczynku korzysta z prawa do uposażenia.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt przynosi w tym zakresie istotne zmiany. Zgodnie z propozycją wnioskodawcy, sędzia Trybunału w stanie spoczynku byłby uprawniony do podejmowania dodatkowego zatrudnienia na podstawie mianowania, powołania lub wyboru na „stanowisko w organach państwowych,

w stosunku do którego przepisy ustanawiają zakaz przynależności do partii politycznej, lub w organach organizacji międzynarodowych oraz ponadnarodowych działających na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską” (art. 45 ust. 2 proj. u. TK). Koncepcja leżąca u podstaw tej regulacji, zakładająca możliwość zachowania statusu sędziego Trybunału w stanie spoczynku pomimo podjęcia dalszej aktywności zawodowej, zasługuje na krytyczną ocenę, jako że godzi w istotę instytucji prawnej stanu spoczynku.

Punkt odniesienia dla oceny zawartych w projekcie rozwiązań powinny stanowić – wobec skąpej regulacji konstytucyjnej – przede wszystkim ustalenia dotyczące „stanu spoczynku” podjęte dotychczas przez sąd konstytucyjny. Dla analizowanej kwestii istotne znaczenie przyznać trzeba następującym stwierdzeniom: instytucja stanu spoczynku ma stanowić gwarancję niezawisłości sędziowskiej (wyrok TK z 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06); instytucja stanu spoczynku ma nadto przyczyniać się do wzmocnienia zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości (wyrok TK z 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98; postanowienie TK z 23 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 118/99 oraz postanowienie TK wydane w związku z zażaleniem na to postanowienie); reżim stanu spoczynku oraz pochodne od niego uprawnienia o charakterze socjalnym znajdują szczególne uzasadnienie jako jedna z gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (wyrok TK z 11 lipca 2000 r., sygn. akt K 30/99); stan spoczynku sędziów oraz wiążące się z nim uprawnienia o charakterze socjalnym należy wiązać nie tylko z dążeniem do stworzenia dodatkowej gwarancji niezależności sędziów, ale także z dążeniem do kształtowania pozytywnego obrazu organów ochrony prawnej w społeczeństwie, w konsekwencji zaś – do wzmocnienia zaufania społecznego do tych organów (wyrok TK z 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06); stan spoczynku nie powinien być traktowany jako przywilej określonej grupy funkcjonariuszy publicznych, lecz postrzegany jako instrument służący z jednej strony zapewnieniu niezawisłości i niezależności w wykonywaniu zadań, z drugiej zaś – zachowaniu autorytetu takich instytucji władzy publicznej, jak sądy. Instytucja ta nie powinna być postrzegana jako przywilej wiążący się z dotychczasową pracą, lecz traktowana jako gwarancja utrzymywania pewnych standardów zachowań, istotnych z punktu widzenia obrazu sądów w społeczeństwie (wyrok TK z 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06); istota

i zasadność sędziowskiego stanu spoczynku jest ściśle związana z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej oraz nieusuwalności sędziów i stanowi jej materialne dopełnienie i gwarancję. Stan spoczynku, stanowiąc dla sędziego perspektywę, także materialną, pozwala mu na nieuleganie jakimkolwiek presjom zewnętrznym w czasie aktywności zawodowej. Sędziowski stan spoczynku jest więc – jako instytucja – wprowadzony w interesie ogólnospołecznym i ma zapewnić podstawowe racje demokratycznego państwa prawa (wyrok TK z 14 lipca 2003 r., sygn. akt SK 42/01).

W świetle tych uwag należy stwierdzić, że stan spoczynku jest instytucją prawną, która – z jednej strony – gwarantuje urzędującym sędziom niezawisłość (eliminując obawy o zaplecze ekonomiczne, w tym ewentualne represje ze strony przyszłego pracodawcy), z drugiej – służy budowaniu prestiżu i wizerunku władzy sądowniczej, której funkcjonariusze nie mogą po przejściu w stan spoczynku popaść w niedostatek i która może dyscyplinować oraz karać byłego sędziego zachowującego się niegodnie.

W sprzeczności z tymi ustrojowymi założeniami pozostaje przewidziane w projekcie zatrudnienie nieurzędującego już sędziego Trybunału bez uprzedniego pozbawienia go stanu spoczynku. Przede wszystkim kolejne zatrudnienie (po wygaśnięciu kadencji) jest autonomiczną decyzją sędziego Trybunału w stanie spoczynku, niedeterminowaną obawą przed niedostatkiem (przed którym chroni go otrzymywane uposażenie). Oferta kolejnego zatrudnienia jest przejawem uznania dla sędziego Trybunału w stanie spoczynku, a nie formą prześladowania go za sposób piastowania mandatu. Nowe stanowisko przyjmowane jest dobrowolnie przez sędziego Trybunału w stanie spoczynku i nie może retroaktywnie rzutować na sposób, w jaki wywiązywał się on niegdyś ze swych sędziowskich obowiązków. Ochrona niezawisłości sędziego Trybunału nie może więc być w żadnej konfiguracji usprawiedliwieniem dla objęcia stanem spoczynku osoby, która nawiązała kolejny stosunek służbowy po upływie kadencji, na jaką została wybrana w skład sądu konstytucyjnego. Systemowa niekonsekwencja projektowanej regulacji jest jeszcze bardziej wyrazista, jeśli wziąć pod uwagę drugi cel przyświecający instytucji stanu spoczynku, czyli zwiążanie byłego sędziego odpowiedzialnością dyscyplinarną dla ochrony autorytetu i godności urzędu, jaki niegdyś piastował. Podjęcie zatrudnienia

w instytucjach typu sądowego, autonomicznie normujących zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej swoich funkcjonariuszy, podważa przecież sens lub wręcz wyklucza możliwość efektywnego prowadzenia przed Trybunałem postępowania dyscyplinarnego (art. 44 proj. u. TK) względem zatrudnionego w takich instytucjach sędziego Trybunału w stanie spoczynku. Z przedstawionych uwag wynika, że pierwszy z wymienionych celów, dla realizacji których wykreowana została instytucja stanu spoczynku (niezawisłość sędziego Trybunału), nie jest warunkowany „rozciągnięciem jej” na byłych sędziów Trybunału, którzy nawiązali nowy stosunek służbowy, zaś drugi cel (dyscyplinarne podporządkowanie sędziego Trybunału w stanie spoczynku), w warunkach założonych przez projektodawcę, nie jest wręcz możliwy do osiągnięcia.

Na marginesie należy zaznaczyć, że wadliwa praktyka, jaka ukształtowała się w omawianym zakresie i na którą powołuje się wnioskodawca (por. uzasadnienie projektu, s. 7), nie może być argumentem na rzecz jej przyszłej legalizacji.

15. Pierwsza narada (art. 48 ust. 2 i 3 oraz art. 87 pkt 1 proj. u. TK)

Przepisy art. 48 ust. 2 i 3 oraz art. 87 pkt 1 proj. u. TK wprowadzają nową, na poziomie regulacji ustawowej, instytucję „pierwszej narady”. W myśl tego ostatniego przepisu, określającego kompetencje przewodniczącego składu orzekającego, wyznacza on pierwszą naradę w sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od upływu terminu przedstawienia stanowisk przez uczestników postępowania. Natomiast art. 48 ust. 2 i 3 proj. u. TK przyznają Prezesowi Trybunału, w szczególności uzasadnionych przypadkach, m.in. ze względu na „możliwość dochowania terminu przeprowadzenia pierwszej narady” kompetencję do wyznaczenia sędziego sprawozdawcy bez zachowania kryteriów ogólnych (określonych w ust. 1) oraz do wyznaczenia terminu pierwszej narady składu orzekającego.

Generalnie rzecz biorąc, *ratio* tego typu rozwiązań – w postaci zapewnienia właściwego poziomu dynamiki rozpoznawania spraw – jest do pewnego stopnia zrozumiałe. Można oczywiście dyskutować, czy umożliwienie Prezesowi Trybunału bezpośredniego ingerowania w harmonogram pracy składu orzekającego jest rozwiązaniem optymalnym i czy instrumentem dostatecznie mobilizującym nie jest norma określająca instrukcyjny termin wyznaczenia pierwszej narady (por. art. 87 pkt

1 proj. u. TK; ewentualnie warta rozważenia norma określająca instrukcyjny termin rozstrzygnięcia sprawy, na wzór art. 224 ust. 2 Konstytucji). Jest to kwestia określonej wizji relacji łączących członków składu sędziowskiego. Dyskusyjne są natomiast następujące, związane z tym zagadnienia. Po pierwsze – nie jest całkowicie czytelna motywacja ustawowej regulacji tej instytucji, zwłaszcza w zaproponowanym kształcie. Jeżeli miałaby ona – jak wskazano – służyć wyłącznie przyspieszeniu procedowania przed TK, to właściwym i wystarczającym miejscem dla tego typu regulacji jest regulamin Trybunału Konstytucyjnego. Zarówno aktualnie obowiązująca u. TK, jak i projekt przewidują wszak, że: „Wewnętrzny tok postępowania z wnioskami, pytaniami prawnymi i skargami określa regulamin Trybunału” (art. 40 u. TK; art. 80 proj. u. TK). Unormowanie w ustawie każe zaś postawić pytanie, czy nie ma ona (nie będzie miała) określonego znaczenia z punktu widzenia uczestników postępowania, zwłaszcza podmiotu to postępowanie inicjującego. Po drugie – kwestią otwartą jest relacja zachodząca zarówno między art. 48 ust. 2 i ust. 3, jak i między art. 48 ust. 3 i art. 87 pkt 1 proj. u. TK. W świetle wykładni językowej projektowanych przepisów, kompetencje Prezesa Trybunału do powołania przewodniczącego składu „poza kolejnością” i (przede wszystkim) wyznaczenia „nadzwyczajnego” terminu pierwszej narady zdają się nieograniczone – ani ogólnym terminem wyznaczenia pierwszej narady, ani terminem na przedstawienie stanowisk przez uczestników postępowania (ten wyznacza już wyłącznie przewodniczący składu orzekającego), a kolejność ich wykonywania może być dowolna. Trudno przesądzić, czy taka istotnie była intencja projektodawcy, a także czy jest to istotnie uzasadnione pragmatycznie.

16. Wyłączenie sędziego Trybunału (art. 49 proj. u. TK)

W art. 49 proj. u. TK została unormowana – w dużym stopniu podobnie do sposobu, w jaki czyni to art. 26 u. TK (m.in. wnioskodawca zrezygnował z techniki odesłania do k.p.c.) – instytucja wyłączenia sędziego w postępowaniu przed TK. Obejmuje ona: (a) wyłączenie sędziego Trybunału z mocy ustawy (stwierdzone postanowieniem Prezesa Trybunału), które następuje niezależnie od czyjejkolwiek inicjatywy, w przypadku wystąpienia okoliczności wskazanej w art. 49 ust. 1 i ust. 2 u. TK; (b) wyłączenie sędziego Trybunału na jego żądanie lub na żądanie uczestnika

postępowania (stwierdzone przez Trybunał w składzie 3 sędziów, por. art. 47 ust. 1 pkt 3 lit. d proj. u. TK), z przyczyn o których mowa w art. 49 ust. 3 (niewymienionych w ust. 1 a przy tym różniących się od przyczyn wskazanych w ust. 2 jedynie tym, że istnienie okoliczności mogących wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziego Trybunału ma być „tylko” uprawdopodobnione).

Na tle tej regulacji warto poczynić trzy uwagi. Pierwsza z nich dotyczy rezygnacji przez projektodawcę z opcji wyłączenia z urzędu (i pozostawienia w tym zakresie jedynie działania na żądanie sędziego Trybunału lub uczestnika postępowania) sędziego Trybunału z udziału w rozpoznawaniu sprawy w razie „uprawdopodobnienia” istnienia okoliczności, niewymienionych w ust. 1 art. 49 proj. u. TK, mogących wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego Trybunału. Rozwiązanie to należy ocenić krytycznie, zwłaszcza jeśli przyjąć w ślad za dotychczasowym orzecnictwem TK (wyrok TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07), że odpowiednio stosowane przepisy k.p.c. nakładają na uczestników pewne ramy czasowe decydujące o dopuszczalności podnoszenia okoliczności przemawiających za wyłączeniem sędziego Trybunału. Z przywołanego orzeczenia TK wynika, że Trybunał jest władny pozostawić spóźniony wniosek bez rozpoznania, a jednocześnie rozważyć wyłączenie sędziego Trybunału z urzędu z uwagi na podniesione we wniosku okoliczności.

Druga uwaga odnosi się do tego, że zaistnienie okoliczności skutkujących wyłączeniem sędziego Trybunału z mocy prawa w praktyce rozpatrywane bywa – co nie znajduje wyrazu w konstrukcji art. 26 u. TK ani art. 49 proj. u. TK – na wniosek uczestnika postępowania (por. wyrok TK z 17 listopada 2009 r., sygn. akt SK 64/08; postanowienie Prezesa Trybunału z 31 stycznia 2011 r., sygn. akt K 3/09).

Trzecia uwaga sprowadza się do postulatu, aby ze względu na przyznane uczestnikom postępowania prawo żądania wyłączenia sędziego Trybunału (art. 49 ust. 3 proj. u. TK) zagwarantować w ustawie, by doręczane uczestnikom postępowania zawiadomienie Prezesa Trybunału o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający (art. 83 ust. 1 proj. u. TK), zawierało informację o wyznaczonym (art. 48 ust. 1 proj. u. TK) składzie orzekającym (ekwiwalentem tego postulowanego uprawnienia uczestnika postępowania nie jest bowiem „niczym nieograniczone prawo zapoznania się ze

składem Trybunału Konstytucyjnego orzekającym w [...] sprawie, poczynawszy od dnia wyznaczenia tego składu przez Prezesa Trybunału”, o którym mowa była w postanowieniu Prezesa Trybunału z 31 stycznia 2011 r., sygn. akt K 3/09).

17. Termin na cofnięcie wniosku, pytania prawnego, skargi konstytucyjnej (art. 50 ust. 2 i 3 proj. u. TK)

Artykuł 50 ust. 2 i 3 proj. u. TK wprowadza być może mało znaczące w praktyce, ale istotne teoretycznie ograniczenie zasady dyspozycyjności, która w ujęciu skrajnym oznacza przyznanie stronie postępowania monopolu decyzji w kwestii jego kontynuowania. Według przywołanego przepisu, cofnięcie wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej nie może nastąpić później niż w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o terminie rozprawy albo zawiadomienia, że rozpoznanie spraw nastąpi na posiedzeniu niejawnym. Rozwiązanie to – abstrahując od sztywnego, „kalendarzowego” sposobu określenia granicznego terminu do wycofania wniosku, pytania lub skargi – wydaje się trafne, zarówno z punktu widzenia teoretycznego (por. ograniczenia dyspozycyjności obowiązujące na podstawie art. 203 § 4 k.p.c. w postępowaniu cywilnym, bezpośrednio ukierunkowanym przeciw na ochronę interesu indywidualnego), jak i praktycznego. Pragmatyzm stanowi zresztą, jak się wydaje, wspólny mianownik różnych regulacji projektu, które, z jednej strony odciążając Trybunał od inicjatywy w zakresie postępowania dowodowego, ograniczają zasadę dyspozycyjności (art. 50 ust. 2 i 3 proj. u. TK), a nawet konsekwencje braku legitymacji czynnej wnioskodawcy (art. 71 ust. 2 proj. u. TK; zob. niżej) w sytuacji, w której Trybunał uznaje sprawę – przynajmniej wstępnie – za dojrzałą do rozstrzygnięcia.

Niezależnie od ww. aspektów koncepcyjnych (systemowych) trzeba wskazać, że owo ograniczenie zasady dyspozycyjności wydaje się możliwe do przyjęcia w sytuacjach, w których cofnięcie pisma inicjującego kontrolę hierarchicznej zgodności norm wynika wyłącznie z woli wnioskodawcy, który z różnych powodów (np. ze względu na wartość argumentacyjną pism innych uczestników postępowania) rezygnuje z korzystania z danego środka prawnego. Utrzymywanie tej reguły może natomiast okazać się problematyczne wówczas, gdy podstawą cofnięcia pisma inicjującego kontrolę konkretną (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej) jest

podyktowane zmianą okoliczności i odpadnięciem jednej z przesłanek dopuszczalności rozpoznania sprawy. Tytułem przykładu, można wskazać sytuację, w której w postępowaniu procesowym, na tle którego pytający sąd wystosował pytanie prawne do TK, doszło do cofnięcia pozwu, uznania powództwa lub zawarcia ugody. Pytający sąd będzie wówczas zobowiązany do zmiany swojego postanowienia w przedmiocie wystąpienia z pytaniem prawnym niezależnie od terminów czynności procesowych zakładanych (wyznaczonych) przez Trybunał Konstytucyjny, a sam Trybunał – mimo reguły z art. 5 ust. 2 i 3 proj. u. TK – nie będzie mógł rozpoznać sprawy ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

18. Zasada skargowości i zakres zaskarżenia (art. 51 proj. u. TK)

Artykuł 51 projektu wyraża, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, zasadę skargowości oraz normuje zakres zaskarżenia w postępowaniu w przedmiocie kontroli hierarchicznej zgodności norm. Artykuł 51 ust. 1 proj. u. TK powtarza normę obowiązującą aktualnie na podstawie art. 66 u. TK, natomiast art. 51 ust. 2 i 3 proj. u. TK są przepisami nowymi. Co do zasady, i wbrew zgłaszanym niekiedy opiniom odmiennym, uważamy utrzymanie zasady skargowości, za rozwiązanie trafne. Zmiana tego modelu – już ze względów pragmatycznych, wobec aktualnych uwarunkowań systemowych (m.in. ograniczonej konstytucyjnie liczby sędziów) i faktycznych – wydaje się nierealna. Postulat zniesienia lub ograniczenia działania zasady skargowości generuje też ryzyko związane z tzw. aktywizmem sędziowskim, przed którym przestrzega dominujący nurt doktryny prawa konstytucyjnego w państwach o ustabilizowanej demokracji i większym niż nasz dorobku sądownictwa konstytucyjnego.

Artykuł 51 ust. 2 proj. u. TK w syntetyczny i komunikatywny zarazem sposób definiuje pojęcia zakresu zaskarżenia, przedmiotu kontroli i wzorca kontroli, które funkcjonowały dotychczas jako pojęcia języka prawniczego, a nie prawnego. Z kolei ust. 3 tego artykułu, w powiązaniu z ust. 1, wprowadza istotne *novum*, wyraźnie potwierdzając brak kompetencji Trybunału do prowadzenia z własnej inicjatywy (z urzędu) hierarchicznej kontroli zgodności norm i to zarówno w aspekcie treściowym (merytorycznym), jak i kompetencyjno-proceduralnym. Przywołany

przepis dezaktualizuje zatem – trafnie – linię orzeczniczą wypracowaną przez sam Trybunał (zob. przykładowo wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Intencja projektodawców jest czytelna. Pozostaje jedynie ocena stylistyki przepisu („Przedmiot zarzutu może być...”). Pomijając zbieżności określeń („przedmiot kontroli”, „przedmiot zarzutu”), bardziej komunikatywna (a przy tym nawiązująca do stylistyki ust. 2) wydaje się formuła następująca: „Zarzut może dotyczyć: 1) kompetencji do wydania aktu normatywnego lub trybu jego wydania (czynności prawodawczej); 2) treści aktu normatywnego lub jego części”.

Równocześnie, stylistyka analizowanego przepisu nie wywołuje obaw o dezaktualizację pozostałej części dorobku orzeczniczego TK, wypracowanego na kanwie art. 66 u. TK, w szczególności odnośnie do zasady *falsa demonstratio non nocet* (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/96 oraz wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04).

19. Zasada pisemności postępowania przed TK (art. 55 proj. u. TK)

Istotne *novum*, przynajmniej z formalnego punktu widzenia, przynosi art. 55 proj. u. TK, który wyraża *explicite* zasadę pisemności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Propozycja ta wyrasta zapewne z dotychczasowych doświadczeń i praktyki funkcjonowania polskiego sądu konstytucyjnego, w której istotnie podstawową wartość argumentacyjną mają wnoszone na piśmie stanowiska uczestników postępowania, a projekt rozstrzygnięcia jest przygotowywany nierzadko jeszcze przed wyznaczeniem rozprawy. Przyjęcie takiej zasady jest, rzecz jasna, możliwe. Wypadałoby jednak rozważyć, czy w dostatecznie koherentny sposób unormowano w takiej sytuacji problematykę posiedzeń Trybunału (art. 87 i n. proj. u. TK oraz uwagi poniżej), a także czy nie powinny towarzyszyć temu dodatkowe gwarancje i obowiązki procesowe uczestników. Należy wskazać, że *de lege lata* – wobec traktowania jako reguły rozpoznania sprawy na rozprawie – uczestnicy postępowania mają możliwość, przede wszystkim właśnie w trakcie rozprawy,

ustosunkować się do swoich stanowisk i zgłosić ewentualne wnioski formalne. W braku tego elementu należałoby umożliwić im to na piśmie, a przewodniczący składu orzekającego powinien każdorazowo pouczyć uczestnika na piśmie o dopuszczalności i terminie ustosunkowania się do twierdzeń „strony przeciwnej”, wnoszenia innych pism i zgłaszania dowodów. W ograniczonym zakresie podstawą ku temu może być art. 87 pkt 3 proj. u. TK. Z uwagi na fakt, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest objęte konstytucyjnymi i konwencyjnymi gwarancjami prawa do sądu – w tym także prawa do „jawnego rozpatrzenia sprawy” (art. 6 ust. 1 EKPC: *„everyone is entitled to a fair and public hearing”*) odrębnej analizy wymaga to, czy dostęp do dokumentów, realizowany w warunkach określonych w art. 60 proj. u. TK, jest wystarczającą formą jawności tego postępowania, czy też ustawa nie powinna wprowadzać szerszych (i bardziej nowoczesnych) form udostępniania dokumentów wpływających w sprawie.

20. Uczestnicy postępowania (art. 57 proj. u. TK)

W art. 57 proj. u. TK zawiera usystematyzowany katalog podmiotów (organów), którym – w poszczególnych kategoriach spraw rozpoznawanych przez Trybunał – przysługuje status uczestnika postępowania. Co do zasady, regulację tę należy ocenić pozytywnie; w części usuwa ona braki lub wątpliwości powstające na tle aktualnie obowiązującej u. TK. Za dyskusyjne można uznać jedynie odrębne wymienienie – jako uczestnika postępowania – Prokuratora Generalnego oraz prokuratora Prokuratury Generalnej (art. 57 pkt 10 proj. u. TK). Uczestnikiem postępowania przed Trybunałem powinien być zawsze (i wyłącznie) Prokurator Generalny; odrębną kwestią jest sposób jego reprezentacji (uczestnictwa) w rozprawach (por. art. 27 pkt 5 oraz art. 29 ust. 5 u. TK). Ponadto, jeżeli przepis ten ma mieć charakter ogólny i być stosowany do wszystkich rodzajów spraw rozstrzyganych przez Trybunał – na co wskazuje chociażby treść pkt 12 i 13 – należałoby go uzupełnić o uczestników postępowania w sprawie stwierdzenia niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej (por. art. 117 i art. 118 ust. 1 proj. u. TK; ponownie, kwestia osobistego stawiennictwa uczestników na rozprawie zarządzonej w tej sprawie jest problemem odrębnym).

Wypada natomiast żałować, że w projekcie nie rozstrzygnięto, wywołującego wątpliwości w praktyce i sygnalizowanego w doktrynie, problemu uprawnień procesowych strony (uczestnika) postępowania rozstrzygniętego prawomocnym wyrokiem lub ostateczną decyzją, na tle którego wystąpiono ze skargą konstytucyjną. Szerokie możliwości wznowienia takiego postępowania w efekcie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, na podstawie którego wydano wyrok lub decyzję, przy braku zagwarantowania jego pozostałym stronom (uczestnikom) postępowania sądowego lub administracyjnego prawa wysłuchania w postępowaniu przed Trybunałem może bowiem – paradoksalnie – generować pytania o zgodność właściwych przepisów z konstytucyjnymi i konwencyjnymi gwarancjami prawa do sądu.

21. Przedstawiciele i pełnomocnicy uczestników (art. 58 proj. u. TK)

Przepis art. 58 proj. u. TK stanowi kontynuację rozwiązań przyjętych aktualnie w art. 29 u. TK (pewna zmiana systematyki poszczególnych jego jednostek redakcyjnych nie ma większego znaczenia merytorycznego). Jako zasadę ogólną art. 58 ust. 1 projektu przyjmuje, że uczestnik postępowania działa przed Trybunałem osobiście albo przez umocowanego przedstawiciela lub pełnomocnika. Użycie w tym przepisie, pomiędzy określeniami „osobiście” i „przez umocowanego przedstawiciela” funktora „albo” zamiast używanego dotychczas określenia „lub” należy uznać za nieprawidłowe; jest to zapewne niezamierzony *lapsus* projektodawcy. Ściśle interpretowany przepis ten oznaczałby bowiem, że uczestnik postępowania (por. art. 57 proj. u. TK), stając przed Trybunałem osobiście, nie może korzystać z pomocy pełnomocnika, podczas gdy może to uczynić jego umocowany przedstawiciel.

Ograniczenia możliwości korzystania z pomocy pełnomocników obowiązują – co oczywiste – w wypadku sądu występującego z pytaniem prawnym, a także przedstawicieli Sejmu, Marszałka Sejmu lub Senatu, a także grupy posłów lub senatorów. W przypadku reprezentantów szeroko rozumianej legislatury, w roli przedstawicieli mogą wystąpić, co do zasady, tylko posłowie lub senatorowie. Wyjątek dotyczy jedynie sytuacji, w której podmioty te pełnią funkcję inicjatora postępowania (wnioskodawcy). Zróżnicowanie sytuacji uczestników, jakimi są Sejm,

Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu czy grupa posłów lub senatorów, zarówno wobec pozostałych uczestników postępowania przed Trybunałem, jak i w zależności od roli, w jakiej występuje dany podmiot (organ), nie znajduje przekonującego uzasadnienia. Także w tych przypadkach zasadne byłoby dopuszczenie możliwości korzystania z pełnomocnika procesowego, np. przez wprowadzenie mechanizmu reprezentacji łącznej, w ramach której udział umocowanego posła lub senatora byłby obowiązkowy, udział pełnomocnika zaś – fakultatywny. Posłowi (senatorowi) reprezentującemu Sejm (odpowiednio Senat), Marszałka Sejmu lub Senatu, względnie grupę posłów lub senatorów powinno przysługiwać, co oczywiste, uprawnienie do ostatecznego przedstawiania treści stanowiska prezentowanego przed Trybunałem oraz prostowania lub odwoływania oświadczeń pełnomocnika. Tym niemniej, zwłaszcza w sprawach skomplikowanych, z wielowątkowym lub szeroko ujętym przedmiotem zaskarżenia, wsparcie eksperckie mogłoby okazać się użyteczne, pozytywnie wpływając także na tok postępowania przed Trybunałem.

22. Informacja o złożeniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia (art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b proj. u. TK) i możliwość zawieszenia postępowania przed TK (art. 68 proj. u. TK)

Przepisy art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 68 proj. u. TK stanowią próbę rozwiązania problemów, jakie pojawiły się w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, z jednej strony – w efekcie nadania np. skardze kasacyjnej znanej procedurze cywilnej i kasacji występującej w procedurze karnej charakteru nadzwyczajnego środka zaskarżenia (zob. art. 398¹ i n. k.p.c. oraz art. 519 i n. k.p.k.; dotyczy to także innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia: skargi o wznowienie postępowania, wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji; problem nie powstaje na tle procedury sądowno-administracyjnej, w której skarga kasacyjna ma charakter zwykłego środka odwoławczego; zob. art. 168 i art. 173 p.s.a.), z drugiej zaś – ograniczeniem możliwości występowania z tymi środkami, podobnie jak i ze skargą konstytucyjną – terminami zawitymi. Dysponując prawomocnym orzeczeniem i chcąc zachować terminy do wniesienia ww. środków prawnych, strona postępowania może zatem inicjować kontrolę konstytucyjności prawa, występując ze skargą

konstytucyjną, a równocześnie dążyć do obalenia prawomocnego wyroku występując ze skargą kasacyjną, kasacją lub innym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia (zob. postanowienia TK z: 25 lipca 2006 r. i 14 lutego 2007 r., sygn. akt Ts 143/06; 15 lutego 2007 r., sygn. akt Ts 144/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 260/08; 21 grudnia 2010 r., sygn. akt Ts 11/10). Optymalnym rozwiązaniem problemu nie jest z pewnością – i to z różnych powodów – formułowana w piśmiennictwie koncepcja, wedle której skarżący powinien dokonać oceny, czy naruszenie wolności lub praw wykazuje ściślejszy związek z aktem stosowania prawa (orzeczeniem), czy też z treścią zastosowanej w jego sprawie normy prawnej. Jedynie częściowym rozwiązaniem była także wypracowana przez TK praktyka zawieszania postępowania, w wypadku uzyskania informacji o wniesieniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia, na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 20 u. TK (zob. postanowienia TK z 12 lutego 2007 r., sygn. akt Ts 4/07; 3 listopada 2008 r., sygn. akt Ts 257/08; 21 grudnia 2010 r., sygn. akt Ts 11/10).

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie, obligujące inicjatora postępowania do poinformowania, już w skardze konstytucyjnej, czy od wyroku, decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia, oraz umożliwiające Trybunałowi w takim wypadku zawieszenie postępowania w sprawie, należy ocenić jako zmierzające w dobrym kierunku. Pozostawia ono pewien margines wątpliwości, np. co do tego, jakie byłyby skutki niezastosowania się do wymogu przewidzianego w art. 66 ust. 4 lit. b proj. u. TK, złożenia oświadczenia niezgodnego ze stanem rzeczywistym, czy też wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia po wystąpieniu ze skargą konstytucyjną. Przesądzający dla oceny analizowanego przepisu powinien być jednak fakt, iż poszerza on sferę gwarancji realnych możliwości skorzystania ze środków ochrony prawnej, w tym skargi konstytucyjnej. Należy także rozważyć, czy wobec odrębnego unormowania podstaw zawieszenia postępowania w proj. u. TK, w zakresie podjęcia tego postępowania po ustaniu przyczyny zawieszenia, art. 180 k.p.c. będzie stosowany na podstawie ogólnego odesłania z art. 75 proj. u. TK, czy też należy dodać w art. 68 zdanie 2 w brzmieniu: „Artykuł 180 k.p.c. stosuje się”.

23. Koniec kadencji parlamentu a legitymacja grupy parlamentarzystów

do wystąpienia do TK (art. 70-72 proj. u. TK)

Istotnym *novum* wprowadzanym przez projekt jest sposób rozwiązania problemów związanych z procedowaniem w sprawach, w których wnioskodawcą (uczestnikiem) jest grupa posłów lub senatorów. Instytucja legitymacji czynnej grupy posłów lub senatorów jest skądinąd niezwykle interesująca i wywołuje także szereg innych pytań, na które odpowiedzi pozostają jednak poza spektrum regulacji projektu (tytułem przykładu można wskazać kwestię dopuszczalności sanowania braku legitymacji w drodze uzupełniania brakujących podpisów). Co do kwestii wskazanej na wstępie, projekt przewiduje – przynajmniej nominalnie (zob. art. 70 proj. u. TK) odstępnie od wypracowanej w dotychczasowym orzecznictwie zasady dyskontynuacji postępowania przed Trybunałem w razie zakończenia kadencji Sejmu i Senatu w sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów lub senatorów. Sposób realizacji tej koncepcji nasuwa jednak daleko posunięte wątpliwości.

Po pierwsze – projekt zaciera różnice pomiędzy kategorycznie różnymi kwestiami: możliwością kontynuowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym mimo braku (*de iure*) wnioskodawcy (zob. art. 70 i art. 72 ust. 2 proj. u. TK) oraz tokiem tego postępowania, w szczególności istnieniem lub brakiem obowiązku zawieszenia postępowania (oraz jego konsekwencjami; zob. art. 71 oraz art. 72 ust. 1 proj. u. TK). W efekcie, trudno o całkowicie jednoznaczną wykładnię przywołanych przepisów.

Po drugie – przy bliższej analizie ogólna formuła art. 70 proj. u. TK wydaje się wręcz myląca, a skala nowości – nie tak istotna, jak mogłoby się wydawać *prima facie*. W istocie, sytuacja przedstawia się wręcz przeciwnie – zakończenie kadencji Sejmu i Senatu wpływa (*sic!*) na tok postępowania przed Trybunałem; jedynie zakres i kierunek tego wpływu będzie różny w zależności od okoliczności. Możliwe są w tej mierze trzy scenariusze: (a) jeżeli przed zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu Trybunał zawiadomił wnioskodawców o terminie rozprawy lub posiedzenia niejawnego, na którym sprawa ma być rozpoznana, postępowanie toczy się nadal – bez udziału wnioskodawcy (następuje więc w tym wypadku odejście od modelu postępowania przed Trybunałem jako postępowania skargowego i to w oparciu o dyskusyjną naszym zdaniem przesłankę, jaką jest stan zaawansowania sprawy;

występuje też w tym zakresie sprzeczność z art. 89 ust. 1 proj. u. TK, według którego uczestnictwo wnioskodawcy na rozprawie jest obowiązkowe – pod rygorem jej odroczenia lub umorzenia postępowania); (b) w pozostałych przypadkach Trybunał postępowanie zawiesza, a następnie (ba) podejmuje je – jeżeli wniosek poprze grupa 50 posłów lub 30 senatorów kolejnej kadencji Sejmu i Senatu w terminie 6 miesięcy po zakończeniu dotychczasowej kadencji Sejmu i Senatu albo (bb) umarza.

Po trzecie – jeżeli zaproponowane w projekcie rozwiązanie, zakładające „przełamanie” czy też ograniczenie zasady dyskontynuacji, miałyby mieć istotnie walor systemowy, powinno ono zostać odniesione także do działających w postępowaniu przed Trybunałem Marszałków Sejmu i Senatu.

Po czwarte – brak klarownej koncepcji istoty regulacji zwartej w art. 70-72 proj. u. TK jest widoczny także z perspektywy systemowej. Przepisy te zostały zamieszczone po regulacji dotyczącej możliwości zawieszenia postępowania w razie wniesienia przez skarżącego nadzwyczajnego środka zaskarżenia (art. 68 proj. u. TK), lecz nie bezpośrednio, ale – co można odnotować z pewnym zdziwieniem – po przepisie dotyczącym możliwości wydania przez Trybunał postanowienia tymczasowego o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której dotyczy skarga konstytucyjna (art. 69 proj. u. TK).

24. Wstępna kontrola i odmowa nadania dalszego biegu (art. 76-79 proj. u. TK)

Instytucja wstępnej kontroli, kończącej się rozstrzygnięciem w przedmiocie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu (czego konsekwencją jest jej zadekretowanie we właściwym repertorium i wyznaczenie składu orzekającego) lub odmowy nadania dalszego biegu, dobrze wpisała się w wieloletnią praktykę orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego. Dotycząca tych kwestii regulacja art. 76 i n. proj. u. TK jest, w znacznej mierze, kontynuacją rozwiązań znanych z art. 36 i art. 49 u. TK. Równocześnie jednak projekt wprowadza w tym zakresie szereg zmian zasługujących na bliższą uwagę.

Podstawowym problemem wydaje się brak jednolitości co do określenia rodzajów i zakresu „formalnej kontroli”, o której mowa w tytule i przepisach rozdziału

5 projektu. Z porównania treści art. 77 i art. 78 proj. u. TK wynika, że zakłada on, wzorem dotychczasowych przepisów § 16-25 r. TK, dwa rodzaje formalnej kontroli pism inicjujących postępowanie w sprawie: (a) kontrolę „bezprzymiotnikową”, o której mowa w art. 77 proj. u. TK – sprawowaną bezpośrednio przez Prezesa Trybunału, w wypadku wniosków podmiotów posiadających legitymację ogólną (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), KRS (art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji) oraz pytań prawnych, która w razie pozytywnej weryfikacji kończy się „skierowaniem do rozpoznania”, a w razie stwierdzenia braków – wezwaniem do ich usunięcia (co interesujące, ustawa nie określa jednak wprost skutków nieusunięcia braków w terminie); (b) wstępną kontrolę – sprawowaną przez trzyosobowy skład orzekający, w wypadku wniosków podmiotów posiadających legitymację szczególną (za wyjątkiem KRS) oraz skarg konstytucyjnych, w efekcie której – po ewentualnym uruchomieniu postępowania o usunięcie braków – zapada postanowienie o nadaniu dalszego biegu lub odmowie jego nadania. Przyczyny opisanego dualizmu, poza dotychczasową tradycją regulacyjną, wydają się mało czytelne, a rezultat takiego rozwiązania – apragmatyczny. Wniosek ten dotyczy zwłaszcza pytań prawnych, które – jak wskazuje statystyka – stanowią coraz częstsza formę inicjowania konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, ale i coraz częściej są dotknięte brakami skutkującymi ostatecznie umorzeniem postępowania przez właściwy (z reguły 5-osobowy) skład orzekający. Co więcej, przyjmując – jak to uczyniono powyżej – że KRS nie ma legitymacji ogólnej do występowania z wnioskami o kontrolę hierarchicznej zgodności norm, należy stwierdzić, że projekt powielią ułomność obecnie obowiązującej u. TK, nie przewidując kontroli formalnej takiego wniosku i różnicując sytuację prawną wnioskodawców także w obrębie tej grupy.

Ponadto, wbrew sugestii wynikającej z tytułu rozdziału, wstępna kontrola, o której mowa w art. 78 proj. u. TK, nie ma wcale charakteru czysto formalnego. Zestawienie art. 78 ust. 3 z art. 106 ust. 1 proj. u. TK prowadzi do wniosku, że przedmiotem wstępnej kontroli jest nie tylko – jak można byłoby oczekiwać – problem dopuszczalności wniosku czy skargi, ale także – w pewnej mierze – jej ocena wartościująca (merytoryczna). Z przywołanych przepisów wynika bowiem, że odmawia się nadania dalszego biegu także wówczas, jeżeli wydanie orzeczenia (*scil.* wyroku) byłoby zbędne, a przesłanką owej „zbędności” może być brak w sprawie

„istotnego zagadnienia prawnego” (zob. niżej). Jeżeli dodać do tego brak możliwości zaskarżenia postanowienia o odmowie nadania skardze lub wnioskowi dalszego biegu oraz brak związania samego Trybunału jakimkolwiek (nawet instrukcyjnym) terminem zakończenia etapu wstępnej kontroli, projektowana regulacja musi nasuwać zastrzeżenia.

Odrębny charakter mają problemy związane z systematyką regulacji. Wydaje się, że zupełnie niepotrzebna jest próba unormowania w przepisach rozdziału 5 całości zagadnień związanych z „formalną” kontrolą pism inicjujących postępowanie. Tak, jak nie są tutaj powtarzane ustawowe przesłanki warunkujące dopuszczalność wniosku, pytania prawnego czy skargi, tak też nie powinny być dublowane podstawy odmowy nadania dalszego biegu. Naszym zdaniem, przesłanki odmowy nadania dalszego biegu i umorzenia postępowania powinny być uregulowane łącznie; rozstrzygnięcia w tym przedmiocie różni jedynie faza wydania i skład orzekający. W związku z tym, właściwy przepis – który mógłby znaleźć się ostatecznie w rozdziale 5, tyle że pod zmienionym tytułem – powinien brzmieć: „Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania wnioskowi lub skardze dalszego biegu, a w razie nadania postępowanie umarza, jeżeli: [...]”. Być może, realizując konsekwentnie koncepcję *stricte* formalnego charakteru kontroli wstępnej, warto byłoby rozważyć zmianę nomenklatury na stosowaną w innych procedurach i zamiast o „odmowie nadania dalszego biegu” mówić o „odrzuconiu wniosku / skargi”. Z kolei formę orzeczeń należałoby jednolicie unormować w rozdziale 7 projektu. Problemem zupełnie innej natury jest zamieszczenie w rozdziale 5 przepisu art. 80 proj. u. TK, którego merytoryczny związek z regulowaną tam materią jest co najwyżej luźny (kwestia ta zostałaby rozwiązana w razie zmiany intytulacji rozdziału; zob. uwagę na wstępie).

25. Nieujawnianie danych osobowych skarżącego (art. 79 proj. u. TK)

Proponowane przez ustawodawcę *novum*, przyznające skarżącemu prawo zastrzeżenia nieujawniania jego danych osobowych, zawiera art. 79 proj. u. TK. Na tle tej regulacji nasuwa się wiele pytań, które przed nadaniem ustawie ostatecznego kształtu wymagałyby odpowiedzi, w tym przede wszystkim: czy pojęcie „danych

osobowych” (nawiązujące do terminologii przyjętej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych; t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) obejmuje wszelkie informacje dotyczące wyłącznie zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, pomija zaś dane indywidualizujące inicjatorów postępowania innych niż osoby fizyczne (osoby prawne; jednostki, o których mowa w art. 33¹ § 1 kodeksu cywilnego), a jeśli tak, to jakie racje przemawiają za tym zróżnicowaniem; dlaczego prawo do żądania nieujawniania danych osobowych dotyczy jedynie postanowień Trybunału dotyczących nadania dalszego biegu skardze (art. 78 proj. u. TK), pomija zaś wydawane w sprawie skarżącego: postanowienia tymczasowe (art. 69 proj. u. TK), postanowienia o umorzeniu postępowania (art. 106 proj. u. TK) oraz wyroki; dlaczego nieujawnianie danych osobowych skarżącego ma następować na wniosek, a nie z urzędu i czy stosowne zastrzeżenie skarżącego nastąpić musi „w skardze”, czy może także w złożonym później (przed wydaniem orzeczenia przez TK) piśmie procesowym?

26. Rozprawy i posiedzenia (art. 82 i art. 94 proj. u. TK)

W stosunku do aktualnie obowiązującej regulacji projekt nie zmienia znacząco zasad odbywania rozpraw i posiedzeń niejawnych Trybunału. Interesujący (i nowatorski) jest natomiast sposób delimitacji spraw, które mogą być rozstrzygane merytorycznie na rozprawie i posiedzeniu niejawnym. Nie ulega wątpliwości, że aktualny stan prawny jest w tym zakresie dalece niezadowolający: po myśli art. 59 ust. 2 u. TK Trybunał może rozstrzygnąć na posiedzeniu niejawnym wyłącznie sprawę zainicjowaną skargą konstytucyjną, jeżeli z pism uczestników postępowania wynika bezspornie, że zarzuty skarżącego są zasadne (a więc kwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją). Artykuł 94 ust. 1 proj. u. TK dopuszcza taką możliwość wówczas, gdy: (a) pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia lub (b) sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało wystarczająco wyjaśnione we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału. Określenie „podstawy do wydania orzeczenia” należy, jak się wydaje, rozumieć w sposób analogiczny do „dostatecznego wyjaśnienia sprawy” (por. art. 92 ust. 1 proj. u. TK).

Nie sposób odnieść się w tym miejscu do problemu relacji między trybem orzekania a jego efektywnością; jeżeli tylko wybór trybu orzekania nie rzutuje na gwarancje procesowe stron, rozstrzygnięcie tej kwestii należy do sfery polityczno-prawnej decyzji ustawodawcy.

Tym niemniej, istotne (i zalecane) byłoby wyraźne, jednoznaczne i konsekwentne przesądzenie modelu postępowania przed Trybunałem oraz – co za tym idzie – zasadniczego trybu merytorycznego rozstrzygania spraw. Wydaje się, że w tej mierze projektodawcy nie przyświecało jakieś jednolite założenie. Intytułacja rozdziału 6 oraz treść art. 94 ust. 1 i (zwłaszcza) ust. 2 proj. u. TK może wskazywać, że rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest traktowane – podobnie, jak ma to miejsce *de lege lata* – jako wyjątek od ogólnej reguły. Z kolei zadekretowana wcześniej pisemność postępowania (art. 55 ust. 1 proj. u. TK), a także brzmienie art. 82 proj. u. TK prowadzą do wniosku wręcz odwrotnego. Tymczasem decyzja ustawodawcza w tej mierze powinna być jednoznaczna. Jeżeli istotnie zamiarem projektodawców było nadanie postępowaniu przed TK charakteru – przynajmniej w zasadniczej mierze – pisemnego, to naszym zdaniem, należałoby konsekwentnie zadekretować jako regułę ogólną rozpoznawanie spraw na posiedzeniu niejawnym. Przeprowadzenie rozprawy wymagałoby w tej sytuacji decyzji składu orzekającego, podejmowanej z inicjatywy własnej (w szczególności, jeżeli zgromadzonej dokumentacji skład sędziowski nie uzna za dostateczną podstawę do rozstrzygnięcia sprawy), Prezesa Trybunału lub uczestnika postępowania (nie tylko wnioskodawcy, sądu pytającego lub skarżącego, ale także – zgodnie z zasadą równości broni – organu, który wydał zakwestionowany akt prawny, Prokuratora Generalnego *etc.*).

27. Łączne rozpoznanie spraw (art. 84 proj. u. TK)

Projekt poszerza możliwość podjęcia przez Prezesa TK decyzji o łącznym rozpoznaniu co najmniej dwóch spraw. Inaczej, niż ma to miejsce na tle obowiązującego aktualnie § 27 ust. 1 r. TK, który operuje kryterium tożsamości „sprawy”, jedyną przesłanką, która warunkuje dopuszczalność podjęcia takiej decyzji jest tożsamość przedmiotu kontroli. Naszym zdaniem, trudno prezentować w tej mierze stanowisko nadmiernie rygorystyczne i wymagać pełnej zbieżności spraw,

determinowanej zarówno tożsamością przedmiotu, jak i wzorców kontroli. W praktyce niewątpliwie mogą wystąpić sytuacje, w których, pomimo rozbieżności (częściowej rozbieżności) wzorców kontroli, łączne rozpoznanie kilku spraw będzie korzystne – nie tylko z punktu widzenia ekonomiki postępowania, racjonalizacji obciążenia i optymalizacji efektywności pracy poszczególnych sędziów, ale także ze względu na celowość uwzględnienia różnych aspektów ocenianej regulacji.

Kolejna różnica w stosunku do § 27 ust. 1 r. TK polega na tym, że redakcja art. 84 proj. u. TK, używającego konsekwentnie liczby mnogiej („w co najmniej dwóch wnioskach, pytaniach prawnych lub skargach”, „tych wniosków, pytań prawnych lub skarg”) wskazuje, że łączenie spraw do wspólnego rozpoznania jest możliwe wyłącznie wówczas, kiedy zostały one zainicjowane w tym samym trybie. Sugestię tę potwierdza analiza praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w ostatnich latach. Można postawić pytanie, czy tego typu rozumowanie – determinowane, jak się wydaje, koncepcją różnicowania skutków prawnych orzeczeń Trybunału – jest prawidłowe, a jeżeli tak, to czy nie należałoby mimo wszystko dozwolnić na łączenie spraw inicjowanych w trybie kontroli konkretnej (a więc skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym).

Wobec projektowanego przeniesienia treści dotychczasowego § 27 r. TK do materii ustawowej, warto poddać także pod rozagę wyrażne przyznanie Prezesowi Trybunału, działającemu z inicjatywy własnej lub na wniosek składu orzekającego, uprawnienia do podjęcia decyzji o wyłączeniu określonej sprawy (a nawet jej części) do odrębnego rozpoznania, jeżeli byłoby to korzystne z uwagi na tok rozpoznania sprawy, a łączne rozpoznanie nie jest konieczne z uwagi na zakres zaskarżenia lub charakter zarzutów.

28. Udział uczestników w rozprawie (art. 89 proj. u. TK)

Projekt dość istotnie modyfikuje zasady i rygory udziału uczestników postępowania w rozprawie. Zgodnie z art. 89 proj. u. TK, obowiązkowy ma być udział w rozprawie: wnioskodawcy, jego przedstawiciela lub pełnomocnika (niestety, funktry „lub” i „albo” są tutaj ponownie stosowane bardzo swobodnie), a także pełnomocnika skarżącego. Skutkiem niestawiennictwa ww. osób może być

odroczenie rozprawy lub nawet umorzenie postępowania (o czym jednak nie wspomina już art. 106 proj. u. TK). Niestawiennictwo pozostałych uczestników – w tym także przedstawiciela organu, który wydał zakwestionowany akt prawny czy też podmiotów wymienionych aktualnie w art. 41 ust. 2 u. TK – nie tamuje postępowania i rozpoznania sprawy. Utrzymana została ponadto dotychczasowa reguła rozpoznawania na rozprawie sprawy zainicjowanej pytaniem prawnym, bez udziału przedstawiciela pytającego sądu.

Analizowane zmiany nie wydają się w pełni konsekwentne. Wprowadzić trudno w sposób uniwersalny, globalny ocenić efektywność bezpośredniego udziału uczestników postępowania w rozprawie przed TK. Należałoby jednak przyjąć w tym zakresie jedną, kierunkową regułę, dekretując obligatoryjny udział w rozprawie głównych aktorów postępowania, bądź też uznając go za fakultatywny, jednak z zastrzeżeniem – zwłaszcza w odniesieniu do inicjatora postępowania – ewentualnych negatywnych skutków procesowych. Konieczne wydaje się uwzględnienie w tym aspekcie proponowanej zmiany „filozofii” procedowania przez sąd konstytucyjny, wg której rozprawa ma być *de facto* wyjątkiem od reguły, wchodzącym w grę, jeżeli pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie nie stanowią wystarczającej podstawy do wydania orzeczenia (*arg. a contrario ex art. 94 ust. 1 pkt 1 proj. u. TK; zob. także uwagi wyżej*).

29. Przesłanki umorzenia postępowania (art. 106 proj. u. TK)

Normujący przesłanki umorzenia toczącego się przed Trybunałem postępowania w sprawie kontroli hierarchicznej zgodności prawa art. 106 proj. u. TK w większości powtarza obowiązującą regulację art. 39 u. TK i w tej części nie wymaga komentarza. Na bliższą uwagę – chociaż na różnym poziomie analizy – zasługują natomiast dwie zmiany wprowadzone w stosunku do aktualnego stanu prawnego w art. 106 ust. 1 pkt 3 i 5 proj. u. TK.

Przepis art. 106 ust. 1 pkt 3 projektu modyfikuje zastane pojęcie „zbędności”, wskazując jako jej przykład sytuację, w której w sprawie „nie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia Trybunału”. Odchodząc od

dotychczasowej praktyki, która w istotnej mierze przyczyniła się do budowania pozycji i zaufania do sądu konstytucyjnego w latach ubiegłych, wprowadza on zatem do postępowania przed TK zasadę oportunistyczną. Z wykładni językowej art. 106 ust. 1 pkt 3 proj. u. TK wynika, że dla zwieńczenia postępowania przed Trybunałem orzeczeniem merytorycznym (wyrokiem) nie będzie wystarczające spełnienie wstępnych przesłanek warunkujących jego zainicjowanie (zob. art. 79 ust. 1 i art. 193 Konstytucji; art. 63 i n. proj. u. TK), w tym postawienie zarzutu hierarchicznej niezgodności norm, ale także to, aby owa zarzucana niezgodność miała odpowiedni „ciężar gatunkowy”, umożliwiający stwierdzenie, że *in casu* mamy do czynienia z „istotnym zagadnieniem prawnym”. Rozstrzygnięcie takie jest, naszym zdaniem, niewłaściwe merytorycznie i – jeśli w ogóle miałyby być zachowane w projekcie – wymaga zmiany. Po pierwsze – proponowana regulacja, wzorowana zapewne w jakiejś mierze na art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., nie uwzględnia w wystarczającym stopniu specyfiki postępowania przed Trybunałem i jego przedmiotu. Zwłaszcza zarzut niekonstytucyjności prawa jest zarzutem tak daleko idącym, że tego typu próba ograniczania prawa uczestników do jego merytorycznego rozpatrzenia wydaje się błędna. Wypada przy tym podkreślić, że stanowisko to jest aktualne niezależnie od spodziewanego kierunku rozstrzygnięcia sprawy. Zwłaszcza z punktu widzenia organów stanowiących prawo orzeczenie afirmatywne lub stwierdzające nieadekwatność wzorca kontroli jest równie istotne, jak orzeczenie kasatoryjne – potwierdza bowiem zakres swobody regulacyjnej i może być podstawą do aktywności prawotwórczej w zbliżonych przypadkach. Po drugie – w skoncentrowanym modelu rozstrzygania hierarchicznych konfliktów norm Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem uprawnionym do dokonywania tego typu ocen ze skutkiem *erga omnes*, co jest najbardziej oczywiste i widoczne w przypadku orzeczeń kasatoryjnych, skutkujących derogacją normy z systemu prawa. W przeciwieństwie zatem do zdecentralizowanego (rozproszonego) systemu wykładni prawa przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne, nie powinien on powstrzymywać się od ostatecznego rozstrzygnięcia „nieistotnego” problemu konstytucyjnego, brak bowiem organu o paralelnych kompetencjach, który mógłby takich rozstrzygnięć (ocen) dokonywać. Stan ten oznaczałby zgodę na występowanie hierarchicznej niezgodności norm, stojąc w sprzeczności z ustrojowymi zadaniami

TK (por. art. 1 proj. u. TK). Po trzecie – przyznawana Trybunałowi przez art. 106 ust. 1 pkt 3 proj. u. TK dyskrecjonalność wydaje się niewskazana zarówno z pragmatycznego, jak i teoretycznego punktu widzenia: problem niekonstytucyjności nie musi być (i często nie jest) podejmowany w toku postępowania w sprawie, a zainicjowanie kontroli konstytucyjności stanowi z reguły ostatni sposób usunięcia stanu naruszenia określonych wolności, praw lub wartości, chronionych przez ustawę zasadniczą. Stąd też znamienne doświadczenia z przyjmowaniem do rozpoznania kasacji, a obecnie skarg kasacyjnych przez SN powinny być dla projektodawców nie tyle inspirujące, co pouczające. Po czwarte – przepis art. 106 ust. 1 proj. u. TK wydaje się niedostatecznie zsynchronizowany z art. 78 ust. 3 proj. u. TK. Trudno wskazać powody, dla których systematyka i redakcja tych przepisów różnią się. Skoro brak istotnego zagadnienia prawnego przesądza o zbędności wydania orzeczenia (por. art. 106 ust. 1 pkt 3 proj. u. TK), to element ten może (powinien) badać również sędzia dokonujący wstępnej kontroli pisma inicjującego postępowanie w sprawie. To zaś oznacza, że kontrola ta – wbrew tytułowi rozdziału 5 – nie będzie miała wcale charakteru „formalnego”, ale – przynajmniej po części – merytoryczny, oraz że o możliwości rozpoznania wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej i to ujmowanej z punktu widzenia tak nieostrej znaczeniowo przesłanki będzie decydował Trybunał, już w składzie 3-osobowym, bez możliwości uruchomienia procedury zażaleniowej, z której – także na tym etapie – w projekcie zrezygnowano (zob. także wyżej).

Zakładając, że analizowana reguła zostanie mimo wszystko recypowana w uchwalonej ostatecznie ustawie, należy poddać pod rozagę wyjaśnienie szeregu kwestii szczegółowych, związanych z jej stosowaniem w praktyce. Czy bowiem dokonane w fazie wstępnej kontroli ustalenie, że w sprawie występuje „istotne zagadnienie prawne” wiąże (powinno wiązać) właściwy skład orzekający? Czy ocena TK co do występowania istotnego zagadnienia prawnego nie powinna poprzedzać obowiązków uczestników ustosunkowania się do zarzutów? Innymi słowy – czy obowiązek zajęcia stanowiska przez uczestników postępowania (art. 83 ust. 2 proj. u. TK) nie powinien aktualizować się dopiero po uprzednim rozstrzygnięciu przez TK, że sprawa jest „istotna”? Czy też powinno być odwrotnie – ocena „istotności” zagadnienia prawnego miałyby następować dopiero po przedstawieniu stanowisk

wszystkich uczestników postępowania i zapoznaniu się z nimi przez Trybunał?

W art. 106 ust. 1 pkt 5 proj. u. TK dodano odesłanie do art. 72 ust. 2 proj. u. TK, który normuje skutki stosowania w postępowaniu przed Trybunałem „zasady ograniczonej dyskontynuacji” (zob. wyżej). Celowość i systemowa poprawność takiej regulacji są jednak dyskusyjne. Z formalnego punktu widzenia, brak możliwości dalszego procedowania ze względu na zasadę dyskontynuacji stanowi tylko jeden z możliwych przypadków następczego braku strony posiadającej czynną legitymację procesową. Analogiczne skutki wywoła – w braku następcy prawnego pod tytułem ogólnym – śmierć osoby fizycznej lub ustanie osoby prawnej będącej inicjatorem postępowania. Naszym zdaniem, przypadki te należałoby raczej kwalifikować jednolicie jako zdarzenia skutkujące niedopuszczalnością wydania wyroku w rozumieniu art. 106 ust. 1 pkt 2 proj. u. TK.

Niezależnie od powyższych uwag, na marginesie trzeba zauważyć, że zarówno w art. 78 ust. 1 pkt 4, jak i w art. 106 ust. 1 pkt 2 i 3 proj. u. TK określenie „wydanie orzeczenia” powinno zostać zastąpione – przynajmniej w kontekście spraw dotyczących kontroli hierarchicznej zgodności norm – zwrotem „wydanie wyroku”. Alternatywnie, można byłoby mówić o „orzeczeniu co do istoty sprawy” (zob. także art. 94 ust. 1 pkt 1 i 2 proj. u. TK). Postanowienie o odmowie nadania wniosкови lub skardze dalszego biegu, czy też o umorzeniu postępowania wydane na podstawie przywołanych przepisów są wszak także „orzeczeniami” i to kończącymi postępowanie w sprawie. Wadą tą jest jednak dotknięta i obecnie obowiązująca ustawa (art. 39 ust. 1 pkt 1 u. TK).

Jakkolwiek regulacja art. 106 ust. 2 proj. u. TK powtarza dosłownie treść art. 39 ust. 2 u. TK, należy poddać pod rozagę jej pominięcie w projekcie. Po pierwsze – reguła badania okoliczności warunkujących dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy w każdym stadium postępowania jawi się dzisiaj jako zupełnie oczywista. Podobnie należy ocenić formę orzeczenia, jakim Trybunał umarza sprawę – także na rozprawie (*arg. a contrario* ex art. 96 w zw. z art. 4 ust. 1-5 proj. u. TK). W przyjętym brzmieniu przepis ten wydaje się natomiast niekoherentny z niektórymi, wprowadzonymi przez projekt zmianami – m.in. rozszerzeniem przesłanki zbędności o niewystępowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego (zob. wyżej), czy też ograniczeniem zasady dyspozycyjności

i możliwości cofnięcia wniosku, pytania lub skargi (zob. art. 50 ust. 2 i 3 proj. u. TK, z uwagi na które nie wydaje się możliwe „ujawnienie” faktu cofnięcia pisma inicjującego postępowanie w sprawie dopiero na rozprawie).

30. Pytanie sądu o konstytucyjność statutu partii politycznej (art. 112 proj. u. TK)

Pomimo istnienia względów funkcjonalnych silnie przemawiających za powierzeniem kompetencji do inicjowania postępowania przed TK w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych sądowi prowadzącemu ich ewidencję, Konstytucja tego nie czyni. Niezależnie od praktyki, jaka się w tym zakresie ukształtowała (por. postanowienia TK z: 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt Pp 1/10 oraz 16 lipca 2003 r., sygn. akt Pp 1/02), jest oczywiste, że sanowanie tej ułomności tkwiącej w ustawie zasadniczej nie może nastąpić w drodze przyznania zdolności wnioskowej sądowi mocą ustawy zwykłej. Wbrew temu ograniczeniu, art. 112 proj. u. TK podejmuje próbę rozwiązania wspomnianego problemu.

Przywołany przepis wyposaża sąd właściwy do ewidencjonowania partii politycznych w prawo wniesienia do Trybunału pytania w sprawie zgodności z Konstytucją statutu partii politycznej, w zakresie określonych w nim celów i zasad działania partii. W naszej ocenie, nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że nie jest to pytanie prawne, o którym mowa w art. 193 Konstytucji. Teza przeciwna wymagałaby przyjęcia kontrowersyjnego poglądu, że zakres przedmiotowy pytania prawnego wyznaczony jest ramami pojęcia „aktu normatywnego”, a nie katalogiem aktów rodzajowo wskazanych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji (byłoby to konieczne założenie wstępne, bowiem statut partii politycznej nie jest aktem centralnego organu państwowego, por. art. 188 pkt 3 Konstytucji), a następnie wykazania, że statut (także przed jego zarejestrowaniem) wyczerpuje kryteria materialne, jakie aktowi normatywnemu stawia orzecznictwo Trybunału. Skądinąd trzeba podkreślić, że również sam wnioskodawca nie traktuje pytania sądu w sprawie zgodności z Konstytucją statutu partii politycznej jako pytania prawnego, o czym świadczy wyrażona w analizowanym art. 112 proj. u. TK dyrektywa nakazująca Trybunałowi

rozpoznawać tego typu pytanie „na zasadach i w trybie przewidzianych dla pytania prawnego”.

Trzeba zatem stwierdzić, że projekt kreuje w omawianym przepisie nową, niemającą podstaw konstytucyjnych instytucję prawną, która stanowi w istocie formę pośrednią między wnioskiem a pytaniem prawnym. Inicjatywę tę, jako wykraczającą poza zakres swobody legislacyjnej Sejmu, należy ocenić jako niedopuszczalną. Podzielając przekonane wnioskodawcy o istnieniu potrzeby wyposażenia sądu prowadzącego ewidencję partii politycznych w prawo wszczynania przez Trybunałem kontroli konstytucyjności ujawnionych w statutach celów lub zasad działania partii politycznych, trzeba jednak uznać, że kompetencja tego rodzaju mogłaby zostać przyznana sądowi wyłącznie w drodze odpowiedniej nowelizacji Konstytucji.

31. Postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych (art. 116 ust. 2 proj. u. TK)

Rozwiązaniem dyskusyjnym, jakkolwiek przejętym z aktualnie obowiązującej u. TK (art. 54 ust. 2 u. TK), jest przyznanie Trybunałowi – orzekającemu w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa – uprawnienia do wydawania postanowień o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych (art. 116 ust. 2 proj. u. TK). Różnica polega na zrezygnowaniu w projekcie z frazy „a w szczególności o zawieszeniu czynności egzekucyjnych, jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom” oraz zastąpieniu funktora „jeżeli” zwrotem „zwłaszcza”. W rezultacie, nowa redakcja przepisu zdecydowanie poszerza możliwość wydawania przez TK postanowień o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych.

Wątpliwości, jakie powstają na tle art. 116 ust. 2 proj. u. TK dotyczą przede wszystkim konstytucyjnej legitymacji takiego unormowania, a także wybranych aspektów jego praktycznego stosowania. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt Kpt 1/08): „przedmiotem rozstrzygania przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie odnoszącym się do sporów kompetencyjnych może być tylko pytanie o kompetencję (o jej istnienie bądź nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o «zbieg (konflikt) kompetencji». Nie ma

natomiast w tej procedurze «możliwości kwestionowania innych aspektów działania organów co do ich zgodności z prawem». Z kolei w postanowieniu z 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08) Trybunał wyjaśnił: „Rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego sprowadza się do zajęcia przez Trybunał wiążącego prawnie stanowiska w sytuacji, gdy pojawi się [...] rozbieżność stanowisk dwóch lub większej liczby organów co do zakresu (granic) kompetencji któregoś z nich. Rozbieżność może polegać na przekonaniu, że obu spierającym się organom przysługuje określona kompetencja do wydania danego aktu lub podjęcia danej czynności prawnej (spór pozytywny), bądź na przekonaniu, że oba danej kompetencji nie mają. Musi przy tym zaistnieć realny spór, nie zaś – potencjalna wątpliwość interpretacyjna”.

Tłem (podstawą) każdego sporu kompetencyjnego jest więc wątpliwość interpretacyjna dotycząca treści norm określających zadania i kompetencje organów będących uczestnikami postępowania. Ostateczne jego rozstrzygnięcie (zob. art. 190 ust. 1 Konstytucji) polega zaś na ustaleniu powszechnie wiążącej – zarówno dla stron, jak i dla samego Trybunału – wykładni spornej normy kompetencyjnej (konstytucyjnej lub ustawowej). W tym sensie istota rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa nie odbiega znacząco od innych jego kompetencji, wynikających z art. 188 Konstytucji (które w gruncie rzeczy również sprowadzają się do sporu o granice kompetencji prawodawczych), a moc wiążąca jego orzeczeń wynika bezpośrednio z art. 190 ust. 1 Konstytucji. Natomiast postanowienie tymczasowe, o którym mowa w analizowanym przepisie, nie ma wiązać Trybunału, ale inne podmioty (organy) – chociaż ich krąg oraz podstawa takiego związania (zwłaszcza w sytuacji, w której przedmiotem sporu są kompetencje przewidziane *explicite* w Konstytucji) nie zostały w projekcie precyzyjnie wskazane. Przy utrzymaniu projektowanego przepisu rozstrzygnięcia wymagałby sposób ogłoszenia takiego orzeczenia. Na marginesie należy wskazać, że projekt nie reguluje wprost nawet sposobu ogłaszania orzeczeń rozstrzygających spór kompetencyjny między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (chyba, że uznamy, iż jest to sprawa „dotycząca aktu normatywnego”, na tle którego powstał spór; zob. art. 105 proj. u. TK; por. także art. 80 u. TK). Kwestią otwartą jest wreszcie możliwość zmiany postanowienia wskutek zmiany okoliczności

na podstawie art. 98 ust. 2 proj. u. TK.

32. Stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP (art. 120 proj. u. TK)

Instytucja prawna zastępowania przez Marszałka Sejmu głowy państwa tymczasowo niezdolnej do wykonywania swych zadań została wprowadzona do polskiego porządku prawnego przez Konstytucję i nie znalazła dotychczas zastosowania. Na aprobatę zasługuje podjęta przez wnioskodawcę próba kompleksowego uregulowania w ustawie postępowania w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP. Na tle proponowanych w projekcie rozwiązań nasuwają się jednak istotne zastrzeżenia.

Po pierwsze, w art. 120 ust. 1 proj. u. TK mowa jest o tym, że tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta RP może zostać powierzone Marszałkowi Sejmu „nie dłużej niż na 3 miesiące”. Zastosowana formuła przesądza, iż okres zastępstwa powinien być w stosownym postanowieniu Trybunału z góry oznaczony, co – zwłaszcza w przypadku określenia go *in casu* jako krótszego – może okazać się dysfunkcjonalne. Bardziej operatywne wydaje się powiązanie ustania zastępstwa z momentem ustania okoliczności uniemożliwiających Prezydentowi RP sprawowanie urzędu (o czym niżej) i ewentualne wprowadzenie maksymalnego okresu, po jakim przedmiotowe postanowienie TK traci moc.

Po drugie, jest oczywiste, że przeszkoda w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP może trwać dłużej niż ustalone w projekcie 3 miesiące. W zamyśle wnioskodawcy: „Projekt wyklucza powtórzenie postępowania w sprawie powierzenia Marszałkowi Sejmu wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, na kolejny wniosek Marszałka. Należy bowiem przyjąć, że ewentualne przedłużanie okresu niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej – na okres ponad 3 miesięcy, nie byłoby już «przejściowe» i w takiej sytuacji powinny być stosowane pozostałe rozwiązania prawne, określone w art. 131 Konstytucji” (uzasadnienie projektu, s. 25). W związku z tym stanowiskiem, należy przypomnieć, że Konstytucja zawiera zamknięty katalog przesłanek opróżnienia urzędu Prezydenta RP. Konstrukcja zakładająca, iż przejściowa niezdolność Prezydenta RP do

wykonywania przypisanych mu zadań po trzech miesiącach przeradza się w niezdolność o charakterze trwałym, skutkującą nowymi wyborami prezydenckimi, jest do rozważenia jedynie w sytuacji, gdy przyczyną przejściowej niezdolności do sprawowania urzędu jest stan zdrowia, co jednak nie musi mieć miejsca. W innych przypadkach nie byłoby żadnych możliwości, aby stwierdzić opróżnienie urzędu głowy państwa i zarządzić wybory, bowiem uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu dotyczy jedynie sytuacji, gdy owa niezdolność występuje „ze względu na stan zdrowia” (art. 131 ust. 2 pkt 4 Konstytucji). Wbrew woli ustrojodawcy, projekt dopuszcza wystąpienie impasu, obejmującego: niezdolność Prezydenta RP do wykonywania obowiązków przy równoczesnym braku zastępstwa na tym urzędzie i braku możliwości przeprowadzenia przedterminowych wyborów prezydenckich. Wobec powyższego, w przypadku uznania konieczności utrzymania w projekcie maksymalnego limitu czasowego zastępstwa Marszałka Sejmu, celowe jest zapewnienie temu ostatniemu możliwości ponownego wystąpienia z wnioskiem w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego. Warto podkreślić, że niezależnie od intencji wnioskodawcy, możliwości takiej nie wyklucza brzmienie opiniowanego projektu.

Po trzecie, pewne zastrzeżenia trzeba zgłosić również do art. 120 ust. 2 proj. u. TK. Zgodnie z tym przepisem, postanowienie o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP miałyby tracić moc „jeżeli przed upływem określonego w nim terminu Prezydent Rzeczypospolitej zawiadomi Marszałka Sejmu oraz Trybunał o podjęciu wykonywania swoich obowiązków”. Poza tym zdarzeniem oraz wspomnianym wyżej upływem trzech miesięcy (lub upływem krótszego okresu wskazanego w postanowieniu TK), utratę mocy postanowienia Trybunału powinna powodować także śmierć Prezydenta RP, zrzeczenie się urzędu przez Prezydenta RP, a nawet uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia. Odnośnie do ostatniej przesłanki wyjaśnić trzeba, że z formalnego punktu widzenia podjęcie takiej uchwały przez obradujące wspólnie Sejm i Senat byłoby dopuszczalne także w okresie zastępstwa powierzonego przez Trybunał Marszałkowi Sejmu, a w razie zmiany okoliczności faktycznych byłoby to także funkcjonalnie pożądane (skróceniu uległby proces wyłonienia nowego Prezydenta RP, a w efekcie

również okres zastępstwa sprawowanego przez Marszałka Sejmu). Pod rozwagę można byłoby również poddać dodatkową okoliczność, jako prowadzącą do utraty mocy omawianego postanowienia Trybunału – zawiadomienie Marszałka Sejmu przez Prezydenta RP o przejściowej niemożności sprawowania urzędu (wówczas Marszałek Sejmu przejmowałby obowiązki głowy państwa *ex lege*, na podstawie art. 131 ust. 1 *ab initio* Konstytucji).

Po czwarte, w związku z art. 120 ust. 2 zd. 2 proj. u. TK należy jeszcze podnieść, że projekt nie przewiduje (co mogłoby prowadzić do poważnych skutków w praktyce) żadnych mechanizmów pozwalających ustalić datę pewną zawiadomienia przez Prezydenta RP Marszałka Sejmu oraz Trybunału o podjęciu wykonywania swoich obowiązków. W szczególności, projekt nie określa jaki organ byłby kompetentny do ogłoszenia tego faktu (skutkującego – przypomnijmy – utratą mocy postanowienia Trybunału o zastępstwie w zakresie wykonywania obowiązków prezydenckich), ani nie nakazuje opublikowania informacji na ten temat (odpowiednim do tego miejscem byłby Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", por. art. 10 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych; Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

IV. Zagadnienia pominięte w projekcie ustawy

1. Typologia orzeczeń Trybunału oraz ich skutków prawnych

De lege lata nie ma wyraźnych podstaw prawnych, które pozwalałyby sądowi konstytucyjnemu stosować zróżnicowane formuły orzecznicze o niejednorodnych skutkach prawnych (tzw. wyroki zakresowe, aplikacyjne, czy stwierdzające pominięcie). Obowiązujące przepisy Konstytucji oraz u. TK nie wskazują wprost również na dopuszczalność dywersyfikacji skutków prawnych wyroków TK w zależności od trybu (abstrakcyjny, konkretny), w jakim zostają one wydane (pominąwszy odmienności dotyczące kontroli prewencyjnej i następczej, o czym niżej). W orzecznictwie Trybunału nie ma spójnej linii ani co do okoliczności posługiwania się poszczególnymi formułami orzeczniczymi, ani co do sposobu określania następstw wyroków (tak w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa).

Opiniowany projekt nie zawiera propozycji normatywnych w tym zakresie (z czym wiąże się również zaniechanie uregulowania innego fundamentalnego zagadnienia, jakim jest wykonywanie wyroków TK). Brak propozycji zmian oznacza utrzymanie dotychczasowego *status quo*, a zatem i dalszy stan niepewności prawnej

2. Odrębności kontroli prewencyjnej

Kontrola prewencyjna i następcza różnią się przedmiotem, procedurą i skutkami prawnymi. Poddany analizie projekt – podobnie jako obowiązująca ustawa o TK – nie oddaje tej dyferencjacji – mimo, że zakres swobody ustawodawcy, wyznaczony przepisami Konstytucji, nie jest tutaj tak ograniczony, jak w odniesieniu do ww. zagadnienia skutków wyroków TK. Można poddać pod rozagę celowość wyodrębnienia w systematyce przyszłej ustawy o TK regulacji swoistych dla kontroli prewencyjnej, a nawet wprowadzenia dodatkowych elementów proceduralnych, korelujących ze specyfiką tego trybu (przykładowo: terminu instrukcyjnego na rozpoznanie sprawy przez TK, wyłączenia „istotności zagadnienia prawnego” jako przesłanki umorzenia postępowania, zakazu cofnięcia wniosku po upływie 21 dni od przedstawienia uchwalonej ustawy Prezydentowi RP, jako wyjątku od art. 50 ust. 2 i ust. 3 proj. u. TK). Niezależnie od ewentualnej przychylności dla tego postulatu i nie w opozycji do niego, warto rozważyć, czy w projekcie (art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2) trafnie zostało przeprowadzone rozróżnienie „ustaw” i „ustaw przed ich podpisaniem” oraz „umów międzynarodowych” i „umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją”. Zastosowana konstrukcja wewnętrzna i redakcja art. 4 proj. u. TK sugeruje, że oczekujące na podpis głowy państwa ustawy oraz umowy międzynarodowe są innym, od wymienionych w pozostałych punktach ustępu 1 tego artykułu, rodzajem aktu normatywnego, tymczasem są one tylko kwestionowane na innym, od pozostałych aktów normatywnych, etapie dochodzenia do skutku (co lepiej oddaje obecne brzmienie art. 2 ust. 2 u. TK). Przyjęte przez wnioskodawcę rozróżnienie w obrębie ustaw i umów międzynarodowych w zasadzie (z wyjątkiem przepisu określającego składy orzekające dla poszczególnych typów spraw, zob. art. 47 proj. u. TK) nie znajduje kontynuacji w dalszych częściach projektu ustawy (por. art. 57 pkt 5 i 6 proj. u. TK).

3. Kontrola prawa pochodnego Unii Europejskiej

Wyraźnie odczuwalnym deficytem projektu jest pominięcie w nim skomplikowanych i kontrowersyjnych, a przy tym mających realne znaczenie praktyczne, kwestii związanych z kontrolą prawa pochodnego UE. Jak wspomniano na wstępie, Trybunał uznaje pod pewnymi warunkami swoją kognicję do oceny zgodności aktów normatywnych stanowionych przez prawodawcę unijnego z Konstytucją, czemu daje wyraz w swoim orzecznictwie. Kognicja ta nie znajduje jednak *expressis verbis* umocowania w Konstytucji, zaś ani obecna u. TK, ani proj. u. TK nie mówią o niej wprost. Pomijając fakt, że sygnalizowana właściwość sądu konstytucyjnego koliduje z zasadami, na których ufundowany jest porządek prawny Unii Europejskiej, należy uznać, że formalnym wyrazem jej obowiązywania w polskim systemie prawnym nie powinno być jedynie orzecznictwo TK. Co więcej, pominięcie w projekcie tej problematyki milczeniem będzie – analogicznie do obowiązującej u. TK – wywoływać szereg komplikacji praktycznych w sytuacji, gdy Trybunał ponownie zostanie skonfrontowany z problemem kontroli konstytucyjności aktu prawa pochodnego UE. Abstrahując bowiem od doniosłych systemowo i teoretycznie dylematów związanych ze skutkami wyroku negatoryjnego dla statusu prawnego aktu prawa unijnego, należy zwrócić uwagę, iż projekt ustawy nie rozwiązuje takich kwestii, jak: odpowiedni skład orzekający (o ile Prezes TK nie uzna takiej sprawy za szczególnie zawiłą bądź doniosłą, o konstytucyjności prawa pochodnego UE orzekać będzie skład trzech sędziów Trybunału, por. art. 47 ust. 1 pkt 3 proj. u. TK), uczestnictwo w postępowaniu przed TK organu, który wydał akt normatywny będący przedmiotem kontroli (czy obowiązek ten dotyczy organów UE i w jaki sposób miałby być realizowany, por. art. 57 pkt 4 proj. u. TK), zwrot na rzecz skarżącego kosztów postępowania przez organ, który wydał akt normatywny (czy obowiązek ten dotyczy organów UE i w jaki sposób miałby być realizowany, por. art. 73 ust. 2 proj. u. TK), miejsce ogłoszenia wyroku (por. art. 105 proj. u. TK).

V. Uwagi na temat techniki legislacyjnej oraz o charakterze redakcyjnym

Jakkolwiek nie jest to celem opinii, w jej ramach warto jednak zasygnalizować pewne uchybienia z zakresu techniki legislacyjnej bądź mające charakter redakcyjny, dostrzeżone w toku analizy projektu ustawy.

- W art. 4 ust. 6 zd. 1 proj. u. TK zamiast „Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” powinno być – stosownie do konwencji przyjętej w całym projekcie ustawy oraz w ślad za terminologią (niestety też niejednorodną) Konstytucji – „Prezydenta Rzeczypospolitej”.
- W art. 6 ust. 2 proj. u. TK powinno być „o której mowa w ust. 1” (podobnie jak w art. 6 ust. 3 proj. u. TK, ewentualnie można rozważyć rezygnację z tego doprecyzowania w obydwu jednostkach redakcyjnych: ust. 2 i 3).
- Projekt ustawy operuje pojęciem „sędzia Trybunału” stąd niekonsekwencją wymagającą korekty jest sformułowanie w art. 32 ust. 3 projektu zakazu podejmowania dodatkowych zajęć, które mogłyby „przynieść ujmę godności urzędu sędziego”, zwłaszcza, że w analogicznie zrehabilitowanym ust. 4 tego artykułu mowa jest już o „ujmie godności urzędu sędziego Trybunału”. Podobną uwagę poczynić trzeba w odniesieniu do frazy „sędzia Trybunału w stanie spoczynku”, która nie jest uwzględniona w art. 41 ust. 2 pkt 2 proj. u. TK (gdzie mowa o „zrzeczeniu się statusu sędziego w stanie spoczynku”), art. 44 ust. 3 pkt 3 proj. u. TK (karą dyscyplinarną jest „pozbawienie statusu sędziego w stanie spoczynku”) oraz ust. 4 tego artykułu (skutkiem wymienionych w tej jednostce redakcyjnej okoliczności jest „utrata statusu sędziego w stanie spoczynku”).
- Wydaje się, że również do usterek o charakterze redakcyjnym (kwestia ta bowiem nie powinna nasuwać żadnych wątpliwości co do *meritum*) można zaliczyć pominięcie w art. 34 ust. 2 projektu prokuratorów oraz notariuszy wśród podmiotów, które uprawnione są do sporządzania we własnym imieniu wniosków w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie sędziego Trybunału do odpowiedzialności karnej (na temat ekwiwalentności względem sędziów, adwokatów itd. kwalifikacji posiadanych przez prokuratorów i notariuszy por. m.in.: art. 48 ust. 1 u. TK lub art. 67 ust. 2 projektu).
- Należy rozważyć, czy trafnie została usytuowana kompetencja Prezesa Trybunału do wyznaczenia pierwszej narady składu orzekającego (art. 48 ust. 3 proj. u. TK), obecnie mieszcząca się w przepisie dotyczącym wyznaczania składów

orzekających. Właściwszym miejscem dla takiej normy wydaje się rozdział 6 projektu (*Rozprawy i posiedzenia*).

- Można zgłosić zastrzeżenie do ujęcia uczestników rozprawy w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej w art. 118 ust. 2 proj. u. TK (w poświęconym temu postępowaniu rozdziale 10). Poza specyfiką tej procedury trudno wskazać argumenty uzasadniające wyłączenie tej kwestii z zakresu regulacyjnego art. 57 proj. u. TK, który określa uczestników poszczególnych typów postępowań przed TK, w tym służących kontroli konstytucyjności partii politycznych czy rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego.

VI. Podsumowanie

Konkluzywna, ogólna ocena projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przedstawionego przez Prezydenta RP nie jest łatwa. Stwierdzona wyżej (zob. pkt II), pozytywna ocena wstępna celowości przygotowania nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, determinowana autentyczną potrzebą rozwiązania wielu istotnych problemów, jakie pojawiły się na tle orzecznictwa tego organu w ciągu ostatnich lat, którą dostrzegamy i w pełni popieramy, musi bowiem być skonfrontowana z poczynionymi dalej (zob. pkt III i IV) uwagami szczegółowymi. Dotyczą one z jednej strony – wątpliwości co do podstaw konstytucyjnych szeregu promowanych w projekcie rozwiązań, spójności systemowej lub pragmatycznie definiowanej zasadności, z drugiej zaś – katalogu zagadnień, których projekt nie jest w stanie rozwiązać, ze względu na ograniczenia konstytucyjne i brak perspektywy uprzedniej zmiany ustawy zasadniczej.

Naszym zdaniem, przeprowadzona analiza nakazuje optować za powiązaniem procesu przygotowywania nowej ustawy o TK z uprzednią zmianą regulacji wybranych elementów ustroju i funkcjonowania sądu konstytucyjnego w ustawie zasadniczej. Jedynie w takim przypadku dopuszczalne będą realne zmiany i dalej idące modyfikacje, dotyczące m.in. sposobu powoływania sędziów, zróżnicowania skutków kontroli hierarchicznej zgodności norm w jej poszczególnych trybach, formuł i skutków orzeczeń Trybunału, przyznania kompetencji do inicjowania kontroli celów i działalności partii politycznych sądowi prowadzącemu ewidencję partii politycznych

(lub innym sądom) *etc.* Wydaje się również, że tylko tego typu, głębsze zmiany ustawowe, oparte i nawiązujące do skorygowanej pod kątem współczesnych wymagań regulacji konstytucyjnej, są w stanie nie tylko zapewnić właściwy poziom sprawności orzeczniczej Trybunału, ale i wykluczyć lub ograniczyć wątpliwości, jakie *de lege lata* dotyczą kwestii dla jego pozycji i funkcjonowania całkowicie rudymenarnych. Lista zagadnień, których próbę rozwiązania podjęto w opiniowanym projekcie, a co do sposobu unormowania których powstają istotne wątpliwości konstytucyjne, jedynie wspiera przedstawiony tok rozumowania.

W razie podjęcia decyzji o skierowaniu opiniowanego projektu do dalszych etapów procedury legislacyjnej – niezależnie od zgłoszonych uwag ogólnych i bez jakiegokolwiek korekty ustawy zasadniczej – należy przede wszystkim dążyć do zmiany lub rezygnacji z przepisów, które wywołują zastrzeżenia natury konstytucyjnej lub systemowej. Jakkolwiek zmniejszy to znacznie skalę proponowanych zmian (a być może nawet wpłynie na aktualność koncepcji przygotowania nowej ustawy), względy stabilności i zgodności (wertykalnej i horyzontalnej) tego aktu prawnego powinny mieć, naszym zdaniem, znaczenie priorytetowe. Zasadne są również inne zmiany, o charakterze techniczno-legislacyjnym, których potrzeba została w niniejszej opinii jedynie zasygnalizowana.

Autorzy:

dr hab. Andrzej Herbet

dr Marzena Laskowska

eksperti ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych