

OPINIA ZEWNĘTRZNA

**AUTOR WSKAZANY PRZEZ POSEŁ KAMIŁĘ GASIUK-PIHOWICZ
PRZEWODNICZĄCĄ KOMISJI SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA**

*Opinia wyraża pogląd Autora i nie może być utożsamiana ze stanowiskiem
Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, które pełniło wyłącznie rolę
pośredniczącą w procesie zamawiania opinii.*

**Dr hab. Krzysztof Eckhardt prof. WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej
Katedra Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa**

Warszawa, 5 kwietnia 2024 r.

**Opinia na temat rozdziałów 4 *Postępowanie przed Trybunałem* oraz 5
Orzeczenia Trybunału, poselskiego projektu ustawy o Trybunale
Konstytucyjnym**

Spis treści:

Tezy opinii

I. Przedmiot opinii – uwagi ogólne

II. Uzasadnienie tez opinii - uwagi szczegółowe

III. Konkluzja opinii

Tezy opinii:

1. Rozdział 4 *Postępowanie przed Trybunałem* oraz 5 *Orzeczenia Trybunału*, przedstawionego do opinii poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nie wprowadzają rozwiązań, które odbiegałyby w sposób zasadniczy od obowiązujących rozwiązań prawnych, w szczególności od norm zawartych w przepisach Działu II *Postępowanie przed Trybunałem* ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393, dalej: uTK z 2016 r.).

2. Jeżeli przepisy opiniowanych rozdziałów zawierają rozwiązania odmienne od dotychczasowego stanu prawnego to, co do zasady, zasługują one na aprobatę.

3. Projektodawca nie zaproponował nowych rozwiązań normatywnych w zakresie, w jakim potrzebę nowelizacji zgłaszano w doktrynie pod rządami dotychczas obowiązujących przepisów.

I. Przedmiot opinii – uwagi ogólne

Przedmiotem opinii jest Rozdział 4 *Postępowanie przed Trybunałem* oraz 5 *Orzeczenia Trybunału*, poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, (druk sejmowy 253). Podstawową funkcją przepisów proceduralnych jest ustanowienie określonych reguł prawnych jakie obowiązują podczas wykonywania kompetencji objętych właściwością danego organu. Mają one charakter instrumentalny w odniesieniu do prawa materialnego. Procedura postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest jednym z postępowań składających się na konstytucyjne prawo procesowe¹ i musi być adekwatna do kompetencji Trybunału.

Opiniowane rozdziały nie normują wszystkich zagadnień proceduralnych postępowania przed TK. Art. 51 projektu stanowi, że: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.); art. 97 ust.1, że: „Wnioski w sprawie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych Trybunał rozpoznaje, stosując odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.)”; a art. 82

¹ P. Tuleja, *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, „Przegląd Sejmowy” 2009 nr 5 , s. 35.

ust. 1, że: „Przewodniczący składu orzekającego kieruje rozprawą oraz wydaje zarządzenia niezbędne do utrzymania powagi i porządku na rozprawie, a w razie potrzeby stosuje środki przewidziane w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 217, ze zm.)”. Ponadto, niektóre elementy postępowania dotyczące partii politycznych uregulowane zostały w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1215). Mimo to procedura określona projektem jest, tak jak w poprzednich ustawach, procedurą kompleksową i samoistną².

W moim przekonaniu opiniowane rozdziały projektu w zakresie ich podstawowych założeń i szczegółowych regulacji są zgodne z Konstytucją RP. Uregulowana nimi procedura odpowiada również podstawowym zasadom procedury wyodrębnianym pod rządami przepisów wcześniej obowiązujących ustaw³. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia opiniowane rozdziały projektu zostały przeanalizowane przede wszystkim z dwóch punktów widzenia: po pierwsze, czy i w jakim zakresie wprowadzają regulacje odmienne od obowiązującej uTK z 2016 r.; po drugie, czy i w jakim zakresie realizują zgłaszane pod rządami obowiązujących przepisów postulaty doktryny dotyczące potrzeby zmian w materii normatywnej nimi regulowanej.

II. Uzasadnienie tez opinii – uwagi szczegółowe

Rozdział 4. Postępowanie przed Trybunałem

Uwagi do oddziału 1.: Przepisy ogólne

Art. 46 ust. 2 zawiera zmodyfikowaną definicję „zakresu zaskarżenia” poprzez użycie sformułowania „wskazanie (...) wzorca kontroli” bez doprecyzowania go jako „sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli)” co czynił art. 67 ust. 2 uTK z 2016 r. W ten sposób słusznie projektodawca usuwa wątpliwość co do tego, czy argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej wyznacza granice kontroli TK. Przyjęcie przeciwnego

² Zob. M. Laskowska, *Zasada kontrydiktoryjności a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym* (w:) *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna-Prawo-Praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 510.

³ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 153-177.

rozwiązania przekształcałoby Trybunał „w organ badający moc przekonującą wnoszonych pism”⁴. **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.**

Art. 46 ust. 3 projektu wprowadza obowiązek dokonywania przez TK kontroli zgodności z Konstytucją trybu wydania kwestionowanego aktu niezależnie od tego czy inicjator kontroli przedstawił zarzut naruszenia procedury prawodawczej wskazując przepisy proceduralne jako wzorce kontroli. Jest to zgodne z praktyką Trybunału, ale od lat budzi wątpliwości w doktrynie ze względu na trudności w odnalezieniu podstaw prawnych dla tego typu kompetencji⁵. Wskazywany przepis taką podstawę jednoznacznie stwarza. Regulacja ta pozwala na rozważenie przez TK w pierwszej kolejności zrzutów proceduralnych. Uchwalenie zaskarżonej normy prawnej z naruszeniem przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką dla uznania jej niekonstytucyjności i wówczas nie ma potrzeby dokonywania oceny merytorycznej zarzutów⁶. **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.**

Art. 47 słusznie, wobec istnienia w doktrynie istotnych kontrowersji⁷ co do dopuszczalności składania przez sądy konstytucyjne wniosków do TSUE na podstawie art. 267 TFUE, jednoznacznie wyraża obowiązek występowania z pytaniami prejudycjalnymi przez polski Trybunał Konstytucyjny. **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.**

Uwagi do oddziału 2.: Składy orzekające Trybunału

Art. 52 ust. 2 projektu słusznie powraca do definicji pełnego składu Trybunału z ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643, ze zm. – dalej: uTK z 1997 r.) uznając za takowy skład co najmniej dziewięciu sędziów Trybunału a nie jak w uTK z 2016 r. co najmniej jedenastu sędziów (art. 37 ust. 2), czy w ustawie z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym – dalej: uTK z 2015 r. – po nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 293) aż 13 sędziów (art. 44 ust. 3). Przemawia za tym konieczność efektywnego działania i doprowadzania do wydania orzeczenia we właściwym terminie. Ustawodawca ma tu „pewną swobodę regulacyjną chociaż nie wydaje się by ustalenie liczby sędziów, tworzących pełen skład orzekający mogło

⁴ Tamże, s. 160.

⁵ Zob. np. M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 42-43.

⁶ Zob. J. Zaleśny, *Kontrola konstytucyjności prawa jako forma badania relacji między normatywnych*, „Studia Politologiczne” 2010 vol. 17, s. 234-235.

⁷ Zob. np. M. Szpunar [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 267.

spaść poniżej połowy ogólnej liczby sędziów”⁸. **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.**

W art. 52 projektu **ust. 3 i 4** dotyczą spraw o szczególnej zawichości rozpoznawanych, zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 lit. e w pełnym składzie Trybunału. W razie uchwalenia ustawy każdy sędzia TK będzie mógł złożyć wniosek o rozpoznanie sprawy o szczególnej zawichości w pełnym składzie, co uznać należy za pożądane rozszerzenie zakresu kręgu wnioskodawców (dotychczas Prezes lub skład orzekający – art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e uTK 2016 r.). Natomiast pojęcie „sprawa o szczególnej zawichości” zdefiniowane w ust. 3 słusznie nadal pozostaje na tyle nieostre, że pozostawia Trybunałowi szeroki margines swobody. **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.**

W art. 53 projekt wprowadza nowe zasady wyznaczania składów orzekających Trybunału w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcy oraz dokonywania zmian składu orzekającego. Dotychczas była to kompetencja Prezesa TK. Sposób w jaki korzystano z niej po 2015 roku⁹ może uzasadniać zdecydowaną korektę w tym względzie. Zgodnie z projektowanym przepisem decyzja należeć będzie do Zgromadzenia Ogólnego, które działać będzie na wniosek Prezesa (a w przypadku zmian składu orzekającego na wniosek Prezesa lub przewodniczącego składu) kierując się kolejnością alfabetyczną, z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw. **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.** W uzasadnieniu do projektu napisano, iż przewiduje on, że „składy orzekające są losowane w sposób transparentny podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału” (s. 44). **Przepisy art. 53 wprost nie przewidują losowania. Jeżeli taka była intencja projektodawcy przepis należy przeredagować.**

Uwagi do oddziału 3.: Wyłączenie sędziego

W doktrynie od wielu lat zgłaszano postulat dotyczący korekty ustawodawczej dotyczącej wyłączenia sędziego Trybunału ze względu na jego udział w pracach legislacyjnych nad zaskarżonym aktem¹⁰. Pozytywnie należy ocenić, to że projektodawca jednoznacznie rozstrzygnął, iż uczestniczenie w wydaniu aktu

⁸ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2003, s. 311.

⁹ Zob. M. Ziolkowski, *Przesłanki wyznaczania sędziów do składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego i konsekwencje ich naruszenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020 nr 3, s. 33-49.

¹⁰ Zob. np. W. Brzozowski, *Wyłączenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego od udziału w postępowaniu*, „Państwo i Prawo” 2013 nr 1, s. 36-51.

normatywnego będącego przedmiotem wniosku, pytania prawnego lub skargi poprzez pełnienie mandatu posła lub senatora skutkuje wyłączeniem z mocy prawa z udziału w rozpatrzeniu sprawy (**art. 54 ust. 1 pkt 3**). Nie jest dla mnie jednak zrozumiałe dlaczego dotyczyć ma to jedynie ostatnich 10 lat. Przecież fakt pełnienia funkcji posła i senatora w okresie, gdy dany akt był wydawany przez parlament, nie jest trudny do ustalenia kiedykolwiek by on nie nastąpił. Przytoczony w uzasadnieniu argument, iż okoliczność skutkująca wyłączeniem z mocy ustawy mogła mieć miejsce w tak odległej przeszłości, że mogła się zatrzeć w pamięci sędziego (s. 45), należy uznać co do tych okoliczności, które opisane zostały w art. 54 ust. 1 pkt 4, ale nie co do pełnienia funkcji posła czy senatora. **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona, wymaga jednak korekty.**

Uwagi do oddziału 4.: Uczestnicy postępowania

Jak słusznie zauważa projektodawca w uzasadnieniu, ta część projektu nie wprowadza istotnych zmian w porównaniu z poprzednimi ustawami o Trybunale Konstytucyjnym. W szczególności nie uwzględniono pojawiającego się w doktrynie postulatu aby sąd zadający pytanie prawne mógł być reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, co wydaje się **możliwe do rozważenia**¹¹.

Uwagi do oddziału 5.: Pisma procesowe

Wymagania dotyczące wniosków o kontrolę konstytucyjności określone w **art. 62 ust. 1 i 2** są identyczne z tymi, które (jak się wydaje w sposób optymalny) formułowała uTK z 1997 r. w art. 32 ust. 1 i 2 (w przeciwieństwie do wymagań określonych w art. 47 uTK z 2016 r.). **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.**

Art. 62 ust. 3 wprowadza nowy wymóg dotyczący wniosków pochodzących od podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Wniosek taki powinien zawierać powołanie „przepisu prawa, statutu lub regulaminu wskazujący, że organ lub organizacja działa na obszarze całego kraju”. Treść tego przepisu budzi wątpliwości. Wydaje się, iż należałoby zaznaczyć, że brak przepisu prawa, statutu lub regulaminu, o którym mowa w art. 62 ust. 3, nie przesądza o braku możliwości złożenia wniosku a TK ma możliwość stwierdzenia ogólnokrajowego charakteru wnioskodawcy także w sposób ukształtowany w dotychczasowym orzecznictwie¹². W przeciwnym przypadku organizacje nie mogące wskazać stosownego przepisu

¹¹ D. Dudek, *Model polskiego sądu konstytucyjnego (uwarunkowania ustrojowe, kompetencyjne i proceduralne)*, „Studia Prawnicze KUL” 2011 nr 2, s. 28-29.

¹² Zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 191 (w:) Konstytucja RP. T. 2: Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1242.

mogą powstrzymać się od składania wniosków, a to wywoła skutek odwrotny od wskazanego w uzasadnieniu projektu. **Regulacja wymaga uzupełnienia.**

Kryteria kontroli konstytucyjności (treść, tryb, kompetencje) wskazywane przez poprzednie ustawy (art. 42 uTK z 1997 r., art. 50 ust. 3 uTK z 2015 r., art. 68 uTK z 2016 r.) wyznaczały zakres zarzutów jakie mógł rozpoznać Trybunał, jeżeli zostały sformułowane przez legitymowany podmiot. **Art. 63** projektu wskazuje legitymowanemu podmiotowi, że takie zarzuty może sformułować. Jest to wyraz pożądanego sposobu postrzegania postępowania przed Trybunałem. Postrzegania od strony uczestnika postępowania. **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.**

Trybunał Konstytucyjny nie orzeka o niekonstytucyjności przepisów prawnych, ale norm będących rezultatem wykładni polegającej na zrekonstruowaniu norm z przepisów i ustalenia ich jednego, nie budzącego wątpliwości znaczenia. Tym samym za właściwe należy uznać odejście od nakazu określania przez wnoszącego skargę konstytucyjną „przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego” (tak art. 53 ust. 1 pkt 1 uTK z 2016 r., ale też praktyka pod rządami uTK z 1997 r.¹³) na rzecz określania „wynikającej z ustawy lub innego aktu normatywnego normy prawnej” (art. 68 ust. 1 pkt 1 projektu). **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.**

Oddział 6. Wszczęcie postępowania nie wprowadza nowych rozwiązań.

Uwagi do oddziału 7.: Wstępna kontrola wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych.

Pozytywną, co do zasady, ocenę regulacji zawartych w tej części ustawy nieco zakłóca pozostawiona bez interwencji projektodawcy kwestia „oczywistej bezzasadności” wniosku, pytania prawnego a w szczególności skargi konstytucyjnej jako przesłanki wydania postanowienia o odmowie nadania im dalszego biegu (**art. 71 ust. 3**), która to przesłanka «wcale nie jest „oczywista”».¹⁴ Wobec dyskusyjności zakresu jej stosowania¹⁵, można było sięgnąć do wyrażanej w doktrynie już jakiś czas temu, w kontekście właśnie skargi konstytucyjnej, koncepcji aby jeden sędzia badał pismo, o którym mowa w art. 71 ust. 1 projektu, wyłącznie pod względem formalnym, a w razie wątpliwości co do jego zasadności

¹³ Zob. R. Balicki, *Skarga konstytucyjna jako pismo procesowe* (w:) *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 160-161.

¹⁴ D. Dudek, *Model polskiego...*, s. 27.

¹⁵ Zob. B. Naleziński, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim – podstawy normatywne, doświadczenia, perspektywy*, „Horyzonty Polityki” 2018, Vol. 9, No 28, s. 54.

przekazywał sprawę składowi trzyosobowemu¹⁶. Oczywiście zdaję sobie sprawę z tego, że mogłoby to utrudnić funkcjonowanie Trybunału¹⁷ a projekt przewiduje, iż wnioskodawcy lub skarżącemu przysługuje zażalenie na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu, mimo to uważam, że jest to propozycja warta rozważenia.

Pożądana zmiana proponowanej regulacji.

Uwagi do oddziału 8.: Rozprawy i posiedzenia

Projektodawca w **art. 76** słusznie powraca do przeprowadzania rozpraw jako zasady ograniczając możliwość rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych, (czyli po raz kolejny nawiązuje do rozwiązań uTK z 1997 r.). Prawdą jest, że rozprawa w procedurze kontroli norm dokonywanej przez TK „wyjątkowo znajduje uzasadnienie w wymogu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”¹⁸, ale w dzisiejszej sytuacji, gdy autorytet Trybunału jest drastycznie obniżony, nadzwyczaj istotna jest inna funkcja rozprawy. Dzięki jawnym rozprawom kształtowane jest zaufanie do tego organu, ułatwia to również kształtowanie wyobrażenia społeczeństwa na temat demokratycznego państwa prawnego, wpływa na promocję wartości zarówno wśród podmiotów prawa prywatnego, jak i publicznego¹⁹. Publiczna rozprawa: „Ma kluczowe znaczenie dla kształtowania wizerunku sądu konstytucyjnego w opinii publicznej, a w konsekwencji dla legitymizacji tego organu”²⁰. **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.**

Projekt określa 3 miesięczny termin na przedstawienie stanowiska przez uczestników postępowania, a w szczególności opinii Rady Ministrów, w sytuacji, jeśli orzeczenie może wywołać skutki wiążące się z istotnymi nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej albo ustawie o prowizorium budżetowym (**art. 78 ust. 1**). We wcześniejszych regulacjach ustawowych zwłaszcza w odniesieniu do Rady Ministrów pojawiał się termin 2 miesięcy (art. 65 ust. 1 uTK z 2016 r.). Z punktu widzenia praktyki „sztywne” wskazanie maksymalnego terminu, w którym może zostać przedstawione pisemne stanowisko w sprawie, sprzyja sprawności postępowania przed Trybunałem a termin 3 miesięcy wydaje się być optymalny. **Nowa regulacja jest w pełni uzasadniona.**

¹⁶ Zob. J. Królikowski, J. Sułkowski, *Znaczenie przesłanki oczywistej bezzasadności dla dostępności skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw*, „Przegląd Sejmowy” 2009 nr 5, s. 109-110.

¹⁷ Zob. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 40.

¹⁸ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 171.

¹⁹ Zob. A. Syryt, *Zasada jawności a uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Prawnicze” 2014 z. 4 s. 87-97.

²⁰ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne ...*, s. 172.

Proponowane brzmienie art. 78 nie rozwiązuje natomiast zgłaszanego zarówno pod rządami uTK z 1997 r. (art. 44) jak i uTK z 2016 r. (art. 65) problemu niepokrywania się zakresów normowania przepisu ustawowego i art. 190 ust. 3 zd. 3 Konstytucji²¹. Nadal będziemy mieli do czynienia z luką w prawie, którą trzeba będzie „zapełniać” poprzez zastosowanie analogii ze stosownego artykułu ustawy²². Zagadnienie jeszcze bardziej się komplikuje, jeżeli przyjmimy spotykany w doktrynie pogląd, iż termin przedstawienia opinii nie ma charakteru jedynie instrukcyjnego, a jego naruszenie „należy rozpatrywać w kategoriach naruszenia konstytucji”²³.

Pożądana jest zmiana proponowanej regulacji.

Art. 79 ust. 2 projektu wprowadza obowiązek zwracania się przez Trybunał Konstytucyjny do Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego o informację „co do wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym lub co do praktyki jego stosowania”, w sytuacji „jeżeli wniosek, pytanie prawne lub skarga konstytucyjna zawiera zarzut zmierzający do stwierdzenia zakresowej niezgodności z konstytucją”. **Wydaje się uzasadnionym by projektodawca usunął ten przepis z projektu** pozostawiając nadal Trybunałowi swobodę co do występowania o taką informację a głównym argumentem, który moim zdaniem za tym przemawia, jest trudność w zdefiniowaniu „zmierzania do stwierdzenia zakresowej niezgodności z konstytucją”.

Projekt wprowadza obowiązek obecności na rozprawie sądu pytającego (**art. 80 ust. 3**). Moim zdaniem nie straciły na aktualności argumenty przemawiające za tym, aby sąd pytający miał prawo a nie obowiązek udziału w rozprawie. Swobodnej decyzji w tej sprawie wymaga zasada niezawisłości oraz to, że sąd pytający wypowiada się, zarówno gdy chodzi o zakres zaskarżenia, jak i uzasadnienie zarzutów, w określonej prawem formie²⁴. Po ostatnim okresie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego należy zadbać, aby sądy chciały korzystać z możliwości zadawania pytań Trybunałowi, a pozbawienie ich możliwości

²¹ Zob. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 240-242; J. Knapieńska, *Trybunał Konstytucyjny 1982-2018. Rola Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniach przed TK oraz w wykreowaniu i monitorowaniu orzeczeń TK*, Warszawa 2018, s. 113-115.

²² Tamże s. 241.

²³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 190 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 15.

²⁴ Zob. M. Wiącek, *Ekspertyza na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014 nr 1, s. 114.

decydowania o udziale w rozprawie raczej temu sprzyjać nie będzie. **Pożądana jest zmiana proponowanej regulacji.**

Jeżeli intencją projektodawcy jest, jak stwierdzono w uzasadnieniu „analogicznie do regulacji obowiązującej w sądach powszechnych” wprowadzenie możliwości sporządzania protokołu także poprzez rejestrację dźwięku albo obrazu i dźwięku to można byłoby to wprost wyrazić w **art. 83** projektu np. posługując się formułą zastosowaną w art. 157 § 1 KPC.

Pożądane jest uzupełnienie proponowanej regulacji.

Uwagi do oddziału 9.: Umożnienie postępowania

W moim przekonaniu zasadnie projektodawca w **art. 87** powraca do regulacji zawartej w uTK z 2015 r. (art. 70 i art. 71) przyjmując zasadę zawieszenia na 6 miesięcy postępowania wszczętego z inicjatywy grupy posłów lub senatorów i niezakończzonego do dnia upływu kadencji oraz możliwości jego podjęcia, gdy wniosek w tym terminie uzyska poparcie grupy odpowiednio posłów lub senatorów kolejnej kadencji. Wymaga to ponownego zebrania podpisów. Przychylam się jednak do poglądu, iż w przypadku, gdyby osoby podpisane pod wnioskiem przed upływem kadencji ponownie uzyskałyby mandat, to postępowanie powinno być kontynuowane bez konieczności żądania dodatkowego potwierdzenia podtrzymania wniosku²⁵.

Pożądane jest uzupełnienie proponowanej regulacji.

Uwagi do oddziału 10.: Orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych.

Art. 91 podobnie jak poprzednie regulacje przewiduje możliwość wydawania przez TK postanowienia tymczasowego o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego, lub gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub interes publiczny. W doktrynie zgłaszano postulat doprecyzowania tej potrzebnej instytucji poprzez wskazanie, czy TK może wydawać postanowienia tymczasowe na wniosek czy z urzędu oraz jakie podmioty mogą domagać się jego wydania²⁶. Zgadzam się z poglądem, że postanowienia tymczasowe powinny być wydawane na wniosek oraz, że oprócz

²⁵ Zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 191...*, s. 1242.

²⁶ Zob. M. Łyszkowski, W. Płowiec, *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 8, s. 36-53.

samemu skarżącemu kompetencję do wniesienia wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego powinni mieć również Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz Prokurator Generalny, ze względu na ich zadania związane z ochroną wolności i praw człowieka, o ile zdecydują się przystąpić do postępowania w sprawie konkretnej skargi konstytucyjnej²⁷. Zasadnym byłoby także unormowanie skutków wydania postanowienia tymczasowego przez TK dla podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie ostatecznych rozstrzygnięć, w szczególności obowiązku zawiadomienia wszystkich uczestników postępowania egzekucyjnego o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania rozstrzygnięcia na skutek wydania postanowienia tymczasowego²⁸. **Pożądane jest uzupełnienie proponowanej regulacji.**

Uwagi do oddziału 11.: Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych

Art. 92 ust. 1 projektu utrzymuje przyjęte w poprzednich regulacjach ustawowych (art. 53 uTK z 1997 r., art. 113 uTK z 2015 r., art. 85 uTK z 2016 r.) wąskie rozumienie sporu kompetencyjnego. W doktrynie wyrażany jest pogląd, iż jest to ujęcie zbyt wąskie, wykreowane „analogicznie do rozwiązań z sądownictwa administracyjnego na potrzeby tamtych sporów kompetencyjnych w ramach systemu organów publicznych”²⁹. Nie obejmuje ono sytuacji, „gdy jeden organ uznaje się kompetentnym do podejmowania pewnych działań, a inny organ tej kompetencji mu odmawia, wcale nie roszcząc sobie prawa do ich realizacji”³⁰. Uznanie za spór kompetencyjny w rozumieniu art. 189 Konstytucji możliwe jest także sytuacji, „w której działanie jednego organu w ramach jego własnych, szeroko interpretowanych kompetencji prowadzi do nieuprawnionego oddziaływania na kompetencje lub sytuację prawną innego organu, w danej materii nie mogącego samodzielnie podjąć określonych działań”³¹. Przyjęcie wąskiej definicji sporu kompetencyjnego „pozostawia znaczne obszary sporów kompetencyjnych poza kontrolą konstytucyjną”³².

Pożądane jest uzupełnienie proponowanej regulacji.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

²⁹ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 318.

³⁰ P. Sarnecki, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009 nr 5, s. 14-15

³¹ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 189 (w:) Konstytucja RP. T. 2: Komentarz art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1171.

³² P. Czarny, *Konstytucyjne spory kompetencyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014 nr 2, s. 84

Uwagi do oddziału 12.: Badanie zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją

Art. 96 utrzymuje rozwiązanie polegające na rozpatrywaniu przez TK pytania sądu prowadzącego ewidencję partii politycznych w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej w trybie przewidzianym dla pytania prawnego.

Zgadzam się z poglądem, iż określenie kręgu podmiotów legitymowanych do inicjowania postępowania przed TK stanowi materię Konstytucji³³ a to znaczy, że ich katalogu nie można uzupełnić w drodze ustawy³⁴. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do uruchamiania postępowania w wyniku czynności podjętej przez podmiot nieuprawniony z mocy Konstytucji. Przepis, o którym mowa, jak i poprzednie podobne regulacje, jest uzasadnioną próbą uzupełnienia luki, jaką stwarza Konstytucja³⁵. Nie zmienia to jednak faktu, iż stanowi on o pytaniu skierowanym do TK przez organ nieuprawniony. **Dlatego wskazanym byłoby, aby projektodawca usunął ten przepis w proponowanym brzmieniu z projektu aktu.**

Uwagi do oddziału 13.: Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W **art. 101**, jak sądzę, mylnie powołano się na okoliczności, o których mowa w art. 97, podczas gdy chodzi o okoliczności, o których mowa w art. 99. **Błąd należy skorygować.**

Pod rządami poprzednich regulacji ustawowych zgłaszano wątpliwości dotyczące terminów związanych z postępowaniem, o którym mowa. Po pierwsze co do określenia krótkiego terminu, w którym TK jest zobowiązany wydać orzeczenie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej³⁶. Po drugie co do

³³ M. Granat, *Wymogi formalne wniosku do Trybunału Konstytucyjnego W sprawie badania celów lub działalności partii politycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018 tom XL, s. 624.

³⁴ M. Wiącek, *Ekspertyza na temat przedstawionego ...*, s. 126.

³⁵ Tamże.

³⁶ M. Radajewski, *Przejęciowa niemożność sprawowania urzędu przez prezydenta RP w świetle Konstytucji i nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016 nr 2, s. 21.

maksymalnego czasu przez jaki Marszałek Sejmu może zastępować Prezydenta³⁷. Analogiczne regulacje znalazły się w opiniowanym projekcie. Moim zdaniem pierwszy z wymienionych terminów może budzić wątpliwości (**art. 100 i art. 101** projektu). Nawet przy założeniu, że może on wynosić maksymalnie 48 godzin (24 godziny na rozpatrzenie wniosku od jego złożenia z możliwością odroczenia rozprawy na maksymalnie kolejne 24 godziny) podzielam pogląd, że „może się on okazać niewystarczający na rozstrzygnięcie wszystkich wątpliwości”³⁸ oraz, że lepszym rozwiązaniem byłoby „niezakreślanie w ustawie sztywnych terminów, a jedynie poprzestanie na stwierdzeniu, że orzeczenie musi zostać wydane niezwłocznie”³⁹. **Pożądana jest zmiana proponowanej regulacji.**

Projekt podobnie, jak poprzednie ustawy, nie przewiduje sposobu, w jaki można byłoby rozwiązać ewentualny spór co do tego, czy Prezydent RP faktycznie podjął swoje obowiązki⁴⁰. **Pożądana jest uzupełnienie proponowanej regulacji.**

Rozdział 5. Orzeczenia Trybunału

Regulacje przyjęte w rozdziale 5 projektu nie odbiegają w zasadniczy sposób od regulacji uTK z 2016 r. W szczególności projektodawca słusznie postanowił nie wprowadzać nowych rozwiązań, które byłyby efektem bezprawnego zaniechania publikacji wyroków TK w przeszłości⁴¹.

III. Konkluzja opinii

Instytucje proceduralne przewidziane w opiniowanych rozdziałach projektu ustawy odpowiadają specyfice postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ich regulacje tylko w niewielkim stopniu odbiegają od rozwiązań przyjętych w obowiązującej uTK z 2016 r. i opierają się na dotychczasowych doświadczeniach praktyki orzeczniczej TK.

Nowe regulacje nie odnoszą się do zasadniczych kwestii, ale pełnią funkcję porządkującą i co do zasady zasługują na aprobatę (art. 46 ust. 2 i ust. 3; art. 47;

³⁷ Tamże, s. 26.

³⁸ Tamże s. 21.

³⁹ Tamże, s. 22.

⁴⁰ Zob. np. W. Wiącek, *Ekspertyza na temat przedstawionego ...*, s. 128.

⁴¹ Zob. A. Dąbrowska, *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydawanych na tle ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym i jej kolejnych nowelizacji (w:) Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego, czerwiec 2015-marzec 2016*, redakcja naukowa P. Radziewicz, P. Tuleja, Warszawa 2017, s. 521-530.

art. 52 ust. 2, ust. 3 i ust. 4; art. 53; art. 54 ust. 1 pkt 3; art. 62 ust. 1 i ust. 2; art. 63; art. 68 ust. 1; art. 76 ust. 1).

Niektóre z przyjętych regulacji, według mojej opinii, wymagają korekty lub uzupełnienia, jak np. art. 54 ust. 1 pkt 3; art. 63 ust. 3; art. 79 ust. 2; art. 80 ust. 3; art. 83; art. 87.

Projekt w opiniowanej części nie rozwiązuje wielu problemów sygnalizowanych dotychczas w doktrynie, np. art. 71 ust. 3; art. 78; art. 91; art. 92 ust. 1; art. 96; art. 100 i art. 101.

Jak już wspomniałem na wstępie, przepisy projektu objęte opinią nie budzą wątpliwości konstytucyjnych a propozycje ich korekty czy uzupełnienia zmierzają do zapewnienia wyższego poziomu sprawności i rzetelności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.