

OPINIA ZEWNĘTRZNA

**AUTOR WSKAZANY PRZEZ POSEŁ KAMILĘ 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. Dobrosława Szumiło-Kulczycka, prof. UJ
Katedra Postępowania Karnego
Uniwersytet Jagielloński

Warszawa, 22 kwietnia 2024 r.

Opinia o poselskim projekcie
ustawy o Trybunale Konstytucyjnym,
z dnia 6 marca 2024, druk sejmowy nr 253

***I. Przyczyny i potrzeba uchwalenia nowej ustawy o Trybunale
Konstytucyjnym***

Opiniowany projekt ustawy stanowi odpowiedź na kryzys sądownictwa konstytucyjnego powstały w latach 2015–2023 w następstwie wielokrotnych i bezzasadnie prowadzonych reform tego sądownictwa oraz w następstwie działań prowadzących do jego wadliwej obsady i *de facto* paraliżu w kierowaniu pracami Trybunału. Efektem, szczegółowo omówionych w uzasadnieniu projektu ustawy, wadliwych działań parlamentarnych i prezydenckich wokół obsady sędziów Trybunału (uchwalenie w dniu 25 czerwca 2015 r. ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 293; nieprawidłowy wybór w dniu 8 października 2015 r. dwóch sędziów Trybunału, M.P. z 2015 r., poz. 1041 i 1042; uchwalenie w dniu 19 listopada 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 1928, nieprawidłowy wybór w dniu 2 grudnia 2015 roku trzech osób na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego, na które już wcześniej dokonano prawidłowego wyboru kandydatów na sędziów, M.P. z 2015 r., poz. 1184-1185; uchwalenie w dniu 22 lipca 2016 r. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. poz. 1157; uchwalenie w dniu 30 listopada 2016 r. dwóch ustaw – tj. ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t. jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393; oraz ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, t. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1422), stało się zakwestionowanie bezstronności osób pełniących funkcje sędziów Trybunału i zakwestionowanie niezależności działania tego organu. Wątpliwości te zostały potwierdzone w dniu 7 maja 2021 roku rozstrzygnięciem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (*Xero Flor* sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18), który jednoznacznie stwierdził, że udział w orzekaniu Trybunału osoby, która została wybrana na stanowisko sędziego, na które już wcześniej w sposób prawidłowy wybrany został inny kandydat, nie daje gwarancji niezależności. Nie ulega więc wątpliwości, że stoimy obecnie przed koniecznością pilnych zmian mających na celu przywrócenie funkcjonalności i zaufania do działania i orzeczeń organu jakim jest Trybunał Konstytucyjny.

II. Ocena przyjętych w projekcie założeń oraz struktury aktu

Opiniowany projekt ustawy bazuje co do zasady na rozwiązaniach funkcjonujących wcześniej. W dużej mierze wzorowany jest na ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r., nr 102, poz. 643, ze zm.). Zakłada powrót do uregulowania w jednym akcie zarówno kwestii dotyczących statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego jak też zasad jego pracy i trybu postępowania w sprawach toczących się przed tym organem.

Ustawa składać ma się z 7 rozdziałów. Część wstępną (rozdział 1) stanowią przepisy ogólne. Zawierają one powtórzenie i niekiedy uszczegółowienie norm konstytucyjnych lokujących i określających zadania Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 188 i n. Konstytucji RP). W rozdziale 2 uregulowane zostały kwestie dotyczące rodzaju i kompetencji organów Trybunału. Rozdział 3 zawiera regulacje odnoszące

się do statusu sędziów Trybunału w tym: zasad i momentu uzyskania oraz wygaśnięcia mandatu, praw i obowiązków sędziów, odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, stanu spoczynku. Postępowanie przed Trybunałem zostało uregulowane w rozdziale 4. Na regulację tą składają się przepisy ogólne, przepisy określające liczebność składów orzekających w poszczególnych rodzajach spraw oraz zasady ich personalnej obsady, podstawy i tryb wyłączenia sędziego od orzekania, przepisy odnoszące się do uczestników postępowania, pism procesowych, inicjowania postępowania przed Trybunałem, w tym wstępnej kontroli wniosków, pytań prawnych lub skarg konstytucyjnych, rozpraw, posiedzeń, oraz uszczegółowione przepisy dotyczące zasad postępowania w poszczególnych rodzajach spraw. W rozdziale 5 wyodrębniono kwestie dotyczące wydawania, uzasadnienia i promulgacji orzeczeń Trybunału, a w rozdziale 6 kosztów postępowania przed tym organem. Ostatni, 7 rozdział, poświęcony został organizacji pracy Kancelarii Trybunału i częściowo sytuacji prawnej jej personelu. W szczególności znalazły się tam przepisy dotyczące możliwości awansu zawodowego pracowników kancelarii zatrudnionych na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału i pomocą w tym zakresie sędziom Trybunału.

Projekt nie obejmuje przepisów wprowadzających, przejściowych, ani dostosowawczych. Jest tak dlatego, że kwestie te postanowiono uregulować w odrębnym akcie prawnym – w ustawie: Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (projekt numer druku – 254). Rozwiązania te pozostają zatem poza zakresem niniejszej opinii.

Całość proponowanej regulacji nie nasuwa większych problemów ani wątpliwości. Projektowana regulacja zmierza do przywrócenia zaufania do działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego poprzez wyeliminowanie wcześniejszych, wadliwych rozwiązań. Projekt wzmacnia pozycję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału, poprzez poszerzenie jego kompetencji w stosunku do katalogu tych kompetencji znanych wcześniejszym aktom regulującym funkcjonowanie Trybunału. Nakłada na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego obowiązek zwoływania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału co najmniej raz w miesiącu (projektowany art. 8 ust. 2). Dla porównania ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 roku przewidywała, że Prezes Trybunału Zwołuje Zgromadzenie Ogólne raz w roku, a ustawa z 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w ogóle nie regulowała tej

kwestii. Być może dla zapewnienia w pełni deklarowanej przez projektodawców „zasady kolegalności w działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz ograniczenie tym samym możliwości jednoosobowego wpływania przez Prezesa Trybunału na działalność orzeczniczą tego organu” (por. s. 39 uzasadnienia projektu ustawy) warto byłoby jeszcze dodać możliwość zgłaszania przez członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego dodatkowych punktów porządku obrad i podejmowania decyzji o włączeniu ich do porządku obrad przez samo Zgromadzenie Ogólne. Tego rodzaju praktyka jest powszechnie stosowana w ciałach kolegalnych i ma istotne znaczenie dla rzeczywistych ich kompetencji. Brak możliwości poszerzenia porządku obrad w drodze wniosku jej członków może skutecznie uniemożliwiać odniesienie się do istotnych, a blokowanych przez osobę pełniącą funkcję Prezesa kwestii. Projekt przewiduje jedynie w art. 8 ust. 1, że Prezes Trybunału ustala porządek posiedzenia i przewodniczy jego obradom. Nie przewiduje więc żadnej procedury umożliwiającej poszerzanie członkom Trybunału porządku obrad Zgromadzenia Ogólnego. Nie można więc wykluczać sytuacji, że Prezes będzie wpływał choćby na składy orzekające decydując lub wstrzymując decyzje o włączeniu danej sprawy do porządku obrad w danym terminie Zgromadzenia Ogólnego. A takim właśnie nietransparentnym działaniem zapobiec miało wzmocnienie zasady kolegalności w kierowaniu pracami Trybunału.

III. Uwagi do niektórych rozwiązań szczegółowych

Istotną nowością w omawianym projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest podniesienie progu wymaganej liczny głosów przy wyborze na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Dotychczas wybór ten dokonywany był bezwzględną większością głosów. Projekt przewiduje, że będzie on dokonywany większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczny posłów. Jak wskazano w uzasadnieniu „regulacja ta ma przeciwdziałać praktyce powoływania na stanowisko sędziego Trybunału kandydatów, którzy nie wyróżniają się wiedzą prawniczą i doświadczeniem zawodowym, lecz pozostają w bliskiej relacji z ugrupowaniem posiadającym aktualnie większość parlamentarną”. Można mieć istotne wątpliwości, czy wskazany cel może być osiągnięty poprzez fakt podniesienia wymaganej do wyboru na stanowisko sędziego większości do wysokości 3/5 głosów. Wydaje się, że taki zabieg, po pierwsze może prowadzić niejednokrotnie do sytuacji impasu w wyborach na stanowisko sędziego. Trudno nie wspomnieć choćby

długotrwałych problemów z wyborem Rzecznika Praw Obywatelskich. Po drugie, będzie sprzyjał wyborowi osób niekontrowersyjnych, o scentralizowanych poglądach, co niekoniecznie jednak musi być tożsame z wymaganiem wyróżniającej wiedzy i doświadczenia prawniczego.

Kolejną nowością przewidzianą w projekcie ustawy jest wyraźne zakreślenie w samej ustawie limitu wieku, w jakim można zostać wybranym na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Proponuje się zapis, zgodnie z treścią którego na stanowisko to może być wybrana osoba w wieku 40 do 70 lat (art. 17 ust. 1 projektu). Dotychczas obowiązujące regulacje nie precyzowały tej kwestii. Ustawa z 1997 roku przewidywała, że sędzią Trybunału Konstytucyjnego może zostać osoba, która posiada *kwalifikacje* wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 5). Natomiast ustawa z 2016 roku o statusie sędziów Trybunału przewidywała, że sędzią Trybunału Konstytucyjnego może zostać osoba, która spełnia *wymagania* niezbędne do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 3). Co do zasady, sędziowie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (podobnie jak sądów powszechnych) przechodzą w stan spoczynku z chwilą ukończenia 65 roku życia, ergo przestają z tą chwilą spełniać wymagania niezbędne do pełnienia stanowiska. Dodać tylko wypada, że sędziowie sądów powszechnych i sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego mogą ubiegać się o przedłużenia możliwości orzekania do momentu najdalej ukończenia 70 roku życia. Proponowana regulacja jest więc pod tym względem, na tle rozwiązań dotyczących sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego czy sądów powszechnych, wyjątkowo liberalna, gdy chodzi o górną granicę wieku dla sprawowania funkcji orzeczniczej w Trybunale Konstytucyjnym. Pozwala bowiem na wybór tuż przed ukończeniem 70 roku życia na 9 letnią kadencję, czyli z możliwością orzekania do blisko 80 roku życia. Problem wieku, jako granicy aktywności zawodowej, zawsze jest problemem niezmiernie delikatnym, wymagającym wyważenia różnych krzyżujących się interesów i wartości. Niemniej brak jest racjonalnych powodów dla różnicowania przez ustawodawcę sytuacji osób pełniących funkcje orzecznicze w Sądzie Najwyższym, czy Naczelnym Sądzie Administracyjnym z sytuacją osób, które mają te funkcje pełnić w Trybunale Konstytucyjnym. Należałoby pod tym względem wprowadzić jednolitą regulację, jednakowo odnoszącą się do przesłanki wieku jako górnej granicy zajmowania

określonego stanowiska. Stoją za tym bowiem określone, jak rozumiem, nie przypadkowe racje.

Z aprobatą natomiast należy odnieść się do: wprowadzenia wymogu co najmniej czteroletniej przerwy pomiędzy zgłoszeniem kandydatury na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego a wcześniejszym pełnieniem funkcji posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, członka Rady Ministrów lub ustąpieniem z członkostwa w partii politycznej (art. 17 ust. 2 i 3 projektu ustawy); rozszerzenia – w stosunku do obecnej regulacji – kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 18 ust. 1 projektu ustawy), jak też do szczegółowego uregulowania trybu wyboru na to stanowisko (art. 18 ust. 2-5 i art. 19 projektu ustawy). Zmiany te mają wzmocnić gwarancje apolityczności sędziów Trybunału oraz zwiększyć transparentność i przejrzystość procedury wyboru.

Pewne zastrzeżenia wywołuje projektowana regulacja dotycząca odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W art. 34 ust. 4 projektu przewidziano, że rzecznika dyscyplinarnego do konkretnej sprawy wyznacza się w drodze losowania „*spośród sędziów Trybunału oraz sędziów Trybunału w stanie spoczynku*”. Podobnie w art. 35 ust. 2 przewidziano, że sędziów do składów orzekających (pięciu w pierwszej instancji oraz siedmiu w instancji odwoławczej) wyznacza się w drodze losowania „*spośród sędziów Trybunału oraz sędziów Trybunału w stanie spoczynku*”. Taka regulacja nie bierze pod uwagę naturalnych barier do pełnienia wskazanych funkcji wynikających z wieku, stanu zdrowia itd. Nie zawiera żadnych dodatkowych kryteriów (choćby górna granica wieku), ani obostrzeń do pełnienia wskazanych funkcji. Jak łatwo sobie wyobrazić, skompletowanie w praktyce dwóch składów orzekających liczących łącznie 12 osób, wyłącznie w drodze losowania obejmującego także osoby będące w stanie spoczynku, napotykać będzie z dużą dozą prawdopodobieństwa na trudności związane właśnie z możliwością faktycznego sprostania obowiązkom sędziego czy rzecznika przez wylosowane osoby. Przy braku dalszej regulacji, będzie to prowadzić do obaw o bezstronność tak wyłonionego ciała, szczególnie gdy niektórzy z wylosowanych członków będą chcieli uchylić się od pełnienia obowiązku z uwagi na stan zdrowia lub utratę sił. Te kwestie powinny być co najmniej dookreślone, np. przesłanką wieku, do którego można być wylosowanym do pełnienia funkcji rzecznika dyscyplinarnego lub funkcji członka sądu dyscyplinarnego, bądź procedurą

w jakiej może nastąpić odstępianie od powierzenia osobie wylosowanej funkcji. Być może zresztą zamiast sięgania po sędziów w stanie spoczynku lub obok tego rozwiązania skorygowanego np. przesłanką wieku, warto rozważyć poszerzenie kręgu osób, z grona których można wykonać losowanie członków sądu dyscyplinarnego dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego, o sędziów Trybunału Stanu. Są to osoby, które posiadają zaufanie i legitymację udzieloną im przez Parlament do sprawowania funkcji orzeczniczych wobec najważniejszych osób w państwie. Dają tym samym rękojmię należytego wykonywania takiej funkcji także wobec członków Trybunału Konstytucyjnego.

Przechodząc do kwestii związanych z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym, to z pełną aprobatą należy się odnieść do przyjętego, a kończącego spory w literaturze, rozwiązania polegającego na obligatoryjnej i wykonywanej z urzędu kontroli zgodności z Konstytucją trybu wydania kwestionowanego aktu normatywnego, jak też pełnej kontroli kwestionowanych przepisów ze wskazanym wzorcem kontroli, bez ograniczenia wynikającego z uzasadnienia skargi, wniosku, pytania (art. 46 ust. 2 i ust. 3 projektu).

Nowością jest zawarte w art. 47 projektu zobowiązanie Trybunału Konstytucyjnego do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w sytuacjach o których mowa w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przy czym należy zauważyć, że wyartykułowanie takiego obowiązku w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym jest w istocie *superfluum* wobec jednoznacznej dyspozycji art. 267 przywołanego traktatu.

Wątpliwości natomiast budzą uregulowania poświęcone kwestii jawności rozprawy oraz jawności akt sprawy, w tym akt zawierających informacje niejawne. Zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 51 projektu ustawy, co do zasady do postępowań toczących się przed Trybunałem, w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy ustawy Kodeks postępowania cywilnego (t. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550, ze zm.). Problem w tym, że projektodawca uregulował kwestię wyłączenia jawności rozpraw przed Trybunałem w samym projekcie, stwierdzając w art. 49, że: *„Rozprawy Trybunału są jawne, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Przewodniczący składu orzekającego może wyłączyć jawność ze względu na bezpieczeństwo państwa lub ochronę informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”*. Klasyczne reguły interpretacji wskazywałyby zatem, że skoro uregulowano w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym przypadki wyłączenia jawności

rozprawy, to nie będą tu miały zastosowania reguły wynikające z k.p.c. Słuszność tego kierunku interpretacji wzmacnia również fakt, że art. 49 projektu odwołuje się do informacji objętych klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne” jako podstawy wyłączenia jawności, gdy tymczasem art. 153 Kodeksu postępowania cywilnego za taką podstawę uznaje wszystkie „*okoliczności objęte ochroną informacji niejawnych*”. Niewątpliwie więc rozwiązanie projektowane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym stanowi *lex specialis* do rozwiązania znanego Kodeksowi postępowania cywilnego. Ale w tej sytuacji nie sposób nie podnieść, że wyłączenia jawności rozprawy (lub choćby jej części) przewidziane w projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym są stanowczo niewystarczające. Nie chronią w należyty sposób ani sfery życia prywatnego osób, ani tajemnicy przedsiębiorstwa, ani innych istotnych informacji, które ze względu na ważny interes państwa lub ważny interes uczestników postępowania powinny pozostać poza sferą upublicznienia. Czasami nie da się pokazać kontekstu funkcjonowania normy prawnej wyłącznie na płaszczyźnie abstrakcyjnej i konieczne jest – dla wzmocnienia argumentacji przekazywanej podczas rozprawy – zilustrowanie tego kontekstu konkretnymi okolicznościami, które z kolei z uwagi na ważny interes strony, mogą zasługiwać na potrzebę ich ochrony przed szeroką publicznością. Powołuję się tu na własne doświadczenia z rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdzie zaszła konieczność wyłączenia jawności części rozprawy właśnie z powyższych przyczyn. Regulacja zawarta w art. 49 projektu w ogóle nie przewiduje takich sytuacji.

Niezrozumiałe jest dalej, dlaczego art. 49 projektu mówi jedynie o *możliwości* wyłączenia jawności rozprawy przez jej przewodniczącego z uwagi na ochronę informacji niejawnych o klauzulach „ściśle tajne” lub „tajne”, a nie o *obowiązku* takiego wyłączenia. Tego rodzaju rozwiązanie pozostaje zupełnie nieskorelowane z przepisami ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych (t. jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 756, ze zm.) i jest zwyczajnie groźne dla bezpieczeństwa oraz wiarygodności naszego państwa jako partnera zobowiązanego na mocy umów i sojuszy międzynarodowych do przestrzegania zasad postępowania z informacjami niejawnymi. Jak długo przetwarzane w toku rozprawy materiały lub informacje posiadają status informacji niejawnych w odpowiednim stopniu ochrony, tak długo wymagają postępowania z zapewnieniem zasad bezpieczeństwa przewidzianych dla tego stopnia. Nie może tu być miejsca dla jakiegokolwiek dowolności, nawet po stronie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Odbiorca

materiałów niejawnych w przypadku stwierdzenia zawyżenia lub bezzasadności utrzymywania na nich klauzuli zawsze przecież może wystąpić o jej uchylenie w odpowiednim trybie (art. 9 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Wreszcie zaskakuje fakt, że możliwość wyłączenia jawności rozprawy lub części, co do zasady, jawnych dokumentów z akt sprawy ze względu na ochronę informacji niejawnych ograniczono wyłącznie do takich informacji i materiałów, które wymagają ochrony o stopniu klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne”. Zupełnie zbagatelizowano informacje i materiały klauzulowane jako „poufne”. W świetle projektowanego rozwiązania mogą być one swobodnie przetwarzane na jawnej rozprawie (arg. ex art. 49 ust. 1 i ust. 2) i swobodnie udostępniane do wglądu w aktach jawnych (arg. ex. projektowany art. 50). Tymczasem jak wskazuje art. 5 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych: *„...informacjom nadaje się klauzulę "poufne", jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) utrudni prowadzenie bieżącej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej; 2) utrudni realizację przedsięwzięć obronnych lub negatywnie wpłynie na zdolność bojową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 3) zakłóci porządek publiczny lub zagrazi bezpieczeństwu obywateli; 4) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej; 5) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości; 6) zagrazi stabilności systemu finansowego Rzeczypospolitej Polskiej; 7) wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej.”*. Wydaje się, że są to wystarczająco ważne przyczyny, aby uszanować konieczność ich nieupubliczniania, nawet podczas lub w związku z prowadzonym postępowaniem w Trybunale Konstytucyjnym. Przyjęcie projektowanej w tym zakresie regulacji, w powiązaniu z bardzo szerokim kręgiem podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w istocie czyniłoby ochronę na tym poziomie zupełnie iluzoryczną. Reasumując, zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby poprzestanie po prostu na odesłaniu do reguł przewidzianych w Kodeksie postępowania cywilnego, gdzie w art. 148 przyjmuje się zasadę, że posiedzenia sądowe (w tym rozprawy) są jawne, a w art. 153 definiuje wystarczająco szeroki, a zarazem elastyczny katalog okoliczności, które mogą lub muszą spowodować wyłączenie jawności. Z rozwiązań zaproponowanych

w omawianym art. 49 projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym pozostać powinien jedynie mechanizm dotyczący zwalniania świadka z obowiązku zachowania tajemnicy.

Art. 52–53 odnoszą się do składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego oraz zasad ich personalnej obsady. Uwagę zwraca w tym względzie uregulowanie zaprojektowane w ustępie 4 art. 52, tj. uregulowanie dotyczące zmiany składu z podstawowego na pełny w przypadku uznania sprawy za *„sprawę o szczególnej zawartości”*. Wskazany przepis mówi, że: *„wniosek o rozpoznanie sprawy o szczególnej zawartości w pełnym składzie Trybunału może złożyć każdy sędzia Trybunału”*. Nie zostało jednak dopowiedziane, czy ten wniosek jest wiążący i obliguje do rozpoznania sprawy w pełnym składzie, czy podlega głosowaniu. Biorąc pod uwagę ocenne kryteria uznania sprawy za sprawę o szczególnej zawartości (za taką może być uznana sprawa *„o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa lub sprawa, w której skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie”*) zasadnym byłoby przyjęcie, że wniosek sędziego powinien być rozpoznany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału. Kompetencja ta nie wynika jednak z art. 7 projektowanej ustawy, ani też nie została wyrażona w innej jednostce redakcyjnej. Kwestia ta powinna być uzupełniona.

Pewne problemy wywołuje ocena projektowanego art. 53 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Istnieje tu bowiem brak zgodności pomiędzy tekstem projektu ustawy, a tekstem jej uzasadnienia. W projekcie przewiduje się wybór członków składu orzekającego Trybunału *„w kolejności alfabetycznej”*, z uwzględnieniem kolejności wpływu sprawy. W uzasadnieniu natomiast zawarto sformułowanie: *„składy orzekające są losowane w sposób transparenty podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału (art. 53)”*. Najwyraźniej więc twórcy ustawy do końca nie byli przekonani co do wyboru jednego z tych dwóch modeli. Odnosząc się do tej kwestii w pierwszej kolejności należy z pełną aprobatą skomentować sam fakt dążenia do zapewnienia obiektywnych i przypadkowych mechanizmów doboru członków konkretnego składu orzekającego Trybunału. Nie ulega wątpliwości, że kompetencje Trybunału dają ogromną władzę w państwie poprzez możliwość trwałego eliminowania określonych konstrukcji prawnych. Stąd zapewnienie maksymalnie zobiektywizowanych kryteriów doboru członków poszczególnych składów orzekających jest niezmiernie istotną wartością,

przyczyniającą się do zwiększenia zaufania do rozstrzygnięć tego organu oraz pogłębiającą zaufanie do jego absolutnej bezstronności.

Model zaproponowany w tekście projektu art. 53 ustawy, polegający na przydzielaniu spraw sędziom alfabetycznie w kolejności wpływu spraw, jakkolwiek jest prosty w realizacji, to obarczony pewnym mankamentem. Otóż w takiej sytuacji, sędziowie będą co do zasady orzekać w zbliżonych kompletach orzekających wyznaczanych układem alfabetycznym. Problem ten dotyczyć będzie składów trzyposobowych oraz składów pięcioposobowych, czyli tych w których Trybunał orzeka najczęściej. Nie służy to przepływowi myśli, poglądów, punktów widzenia, doświadczeń pomiędzy sędziami Trybunału, a przecież jest to jedna z podstawowych wartości tego rodzaju gremiów.

Z kolei, model zaproponowany w uzasadnieniu projektu, tj. model każdorazowego losowego wyboru członków składu orzekającego, który eliminuje powyższe wady, wymagałaby jednak w praktyce wprowadzenia czynników korygujących obciążenie pracą poszczególnych sędziów. „Maszyna losująca” sama z siebie nie będzie bowiem brała pod uwagę dotychczasowych wskazań. Jest to jednak kwestia do ewentualnego doregulowania w drodze rozporządzenia.

Z pełną aprobatą należy odnieść się do zmian dotyczących wymagań wniosku kierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez ogólnokrajowe organy związków zawodowych, ogólnokrajowe organizacje pracodawców i organizacje zawodowe (art. 62 ust. 2 i ust. 3 projektu), jak też do zmiany umożliwiającej wskazanie we wniosku nie tyle samego przepisu prawa, ile zdekodowanej normy prawnej, na podstawie której sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w Konstytucji wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, a w stosunku do której skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 68 ust. 1 pkt 1 projektu). Zmiana ta wychodzi naprzeciw postulowanym potrzebom praktyki.

Krótkiego komentarza wymaga treść art. 118 ust. 1 i ust. 2. Zawarto tam regulację, zgodnie z którą prawo do żądania zwrotu kosztów przez skarżącego wygasa, jeżeli skarżący najpóźniej przed zamknięciem rozprawy (lub w ciągu 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym) bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia (lub w ciągu 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym) nie zgłosi wniosku o przyznanie kosztów „*według norm przepisanych*”. Sformułowanie to

zostało skopiowane z aktualnie jeszcze obowiązującej regulacji. Tymczasem nie bardzo zrozumiałe jest dlaczego skarżący ma zgłosić wniosek o przyznanie kosztów ściśle we wskazanej formule, tym bardziej, że stosownie do projektowanego art. 117 ust. 2 w uzasadnionych przypadkach Trybunał może określić inną (tj. wykraczającą poza „normy przepisane”) wysokość kosztów reprezentowania skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego z uwzględnieniem charakteru sprawy oraz wkładu pracy pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia. Właściwszym byłoby zatem poprzestanie w art. 118 na stwierdzeniu o obowiązku zgłoszenia wniosków o przyznanie kosztów, a kwestią indywidualną będzie czy wniosek ten będzie obejmował koszty jedynie „wg norm przepisanych” czy będzie szedł dalej i stosownie do okoliczności będzie uwzględniony przez Trybunał w całości lub części.

Projektowaną ustawę kończą przepisy określające podstawy funkcjonowania Kancelarii Trybunału oraz niektóre uprawnienia pracowników Trybunału. Art. 123 zawiera uregulowania mające umożliwić ścieżkę awansu zawodowego dla prawników będących pracownikami Kancelarii Trybunału *„zatrudnionymi na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału i z pomocą w tym zakresie w pracy sędziów”*. W szczególności przewiduje on możliwość ubiegania się *„na zasadach i w trybie określonym w przepisach odrębnych”* o wpis na listę adwokatów lub radców prawnych, o powołanie na stanowisko asesora komorniczego, o zatrudnienie na stanowisku radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, o przystąpienie do egzaminu adwokackiego, radcowskiego lub notarialnego, jak też *„po przepracowaniu 5 lat na tym stanowisku może przystąpić do egzaminu sędziowskiego”*. Trudno znaleźć legislacyjne uzasadnienie dla potrzeby kreowania w tym miejscu tego typu norm. Jeżeli ustawodawca chce nadać pracownikom Kancelarii Trybunału określone, wymienione powyżej uprawnienia, to powinien to uczynić stosowanymi przepisami dostosowawczymi, np. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych, o ustroju sądów powszechnych itd. Projektowana w art. 123 regulacja i tak nie ma charakteru samodzielnego, bo odsyła do zasad określonych w odrębnych przepisach i tworzy jedynie niepotrzebny chaos prawny, który finalnie może grozić zbędnymi wątpliwościami interpretacyjnymi, w wypadku kolizji norm zawartych w ustawach korporacyjnych z normą wykreowaną w projekcie.

Streszczenie opinii o poselskim projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z dnia 6 marca 2024 r., nr druku sejmowego 253

Opiniowany projekt ustawy stanowi jeden z elementów szerszej reformy, której celem jest przywrócenie zaufania społecznego do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyeliminowanie wadliwych rozwiązań obecnie obowiązujących regulacji, doprecyzowanie kwestii, które wywoływały wątpliwości w literaturze.

Projektowana regulacja, co do zasady, spełniając te cele. Projekt nie nasuwa uwag co do przyjętych w nim założeń, ani co do struktury aktu.

Pewne uwagi podniesione zostały natomiast wobec: propozycji wprowadzenia kwalifikowanej większości głosów podczas wyboru kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, określenia wieku w jakim można zostać wybranym na stanowisko sędziego, wyboru członków sądu dyscyplinarnego, uregulowania zasad jawności rozpraw oraz dostępu do akt postępowania toczącego się przed Trybunałem, jak też zasad obsady składów orzekających.