

Piotr Czarny

## Opinia prawna na temat projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>1</sup>

Legal opinion on the Constitutional Tribunal Bill (Sejm Paper No. 1590) (BAS-2229/13A(1)): The author points out that the bill provides a comprehensive framework for the organization of, and proceedings before, the Constitutional Tribunal without missing any essential elements. He is in favour of the provisions aimed at eliminating loopholes and inconsistencies in the existing Constitutional Tribunal Act and the introduction of new regulations designed to prevent undue delay in proceedings before the Tribunal. However, in his view, some provisions of the bill raise doubts relating to their essence and legislative-technique requirements and, therefore need to be rework in the course of parliamentary work on the bill. The author propose the wording of provisions complementing and clarifying the text of the bill.

**Keywords:** bill | Constitutional Tribunal  
**Słowa kluczowe:** projekt ustawy | Trybunał Konstytucyjny

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim; piotr.czarny@neostrada.pl.

### Zagadnienia wstępne

Przedmiotem opinii jest analiza przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 1590).

Do jej sporządzenia głównie wykorzystane zostały powszechnie dostępne opinie dotyczące analizowanego projektu, a w szczególności:

1. opinia Prokuratora Generalnego z 20 lipca 2013 r. (PG VII G 025/273/13),
2. opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 20 września 2013 r. (WOK 020-98/13),
3. opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z 11 września 2013 r. (NRA-12-SM-1.126-2013),

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 26 listopada 2013 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (druk sejmowy nr 1590/VII kad.); BAS-WAL-2229/13(1).

4. opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 4 października 2013 r. (4266/2013/MPL/MZ/BG)<sup>2</sup>.

Przy analizie niektórych kwestii odwołano się do literatury przedmiotu oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Opiniowany projekt stanowi kompleksową regulację organizacji Trybunału Konstytucyjnego i postępowania przed nim. W tym sensie spełnia wymagania wynikające z art. 197 Konstytucji. Wyczerpująco reguluje określoną, założoną dziedzinę spraw i niezależnie od pewnych drugorzędnych odstępstw (art. 75, art. 111 ust. 4) nie pozostawia poza zakresem regulacji istotnych elementów. Ze względów objętościowych w niniejszej opinii nie przeprowadzono analizy całej ustawy, pominięto bowiem generalnie przedstawienie rozwiązań, które są powtórzeniem dotychczasowych unormowań i które ocenić należy pozytywnie.

Zwrócono przede wszystkim uwagę na zastrzeżenia i wątpliwości co do pełnej zgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją RP lub wymogami techniki legislacyjnej. Ze względu na przejrzystość rozważań, poniższe uwagi mają charakter syntetyczny, autor starał się uniknąć wchodzenia w szczegóły i rozwijania różnych zagadnień „ubocznych”. W końcowej części poruszono kwestię kilku rozwiązań, których zasadność kwestionowano w przywołanych wcześniej opiniach, zwracając uwagę na inne „pozytywne” aspekty proponowanych unormowań. W niniejszej opinii nie analizowano jednak generalnie szczegółowych uwag do projektu zgłoszonych we wspomnianych wcześniej i powszechnie dostępnych stanowiskach.

## Uzasadnienie i zagadnienia szczegółowe

1. Bardzo istotną rolę w analizowanym projekcie odgrywa art. 1, który brzmi: „Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej strzegącym porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Jest to ogólne określenie pozycji ustrojowej i podstawowego zadania (funkcji) Trybunału. Na pierwszy rzut oka przepis ten ma charakter deklaratoryjny, tj. stanowi tylko swego rodzaju „podsumowanie” (wniosek) z regulacji konstytucyjnej dotyczącej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Jednak faktycznie nie do końca tak jest.

Zauważyć należy, że w pierwszej części przepis ten jest w istocie powtórzeniem postanowień Konstytucji RP (art. 10), a „Zasady techniki prawodawczej” nakazują unikanie powtarzania w ustawach postanowień innych ustaw oraz aktów hierarchicznie wyższych niż ustawa. Oczywiście powtórzenie takie może być potrzebne z uwagi na przejrzystość i zrozumiałość danej ustawy,

<sup>2</sup> Znajduje się pod adresem: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/10/opiniaTK1.pdf>.

jednak w analizowanym tu przypadku sytuacja taka raczej nie zachodzi. Dalej idące zastrzeżenia zgłosić należy jednak do części drugiej. Pierwsza uwaga ma charakter czysto stylistyczny, chodzi o to, że Konstytucja RP na określenie zadań organów państwowych używa zasadniczo wyrażenia „stoi na straży” (por. art. 126 ust. 2, art. 186 ust. 1, art. 208 ust. 1, art. 213 ust. 1). Niezależnie od oceny, czy jest to sformułowanie poprawne pod względem językowym, wydaje się, że korzystne byłoby zachowanie tej konwencji.

Druga uwaga związana jest z zasadą określoności przepisów prawa. Po pierwsze, chodzi o użycie bardzo nieprecyzyjnego wyrażenia „porządek konstytucyjny”, co rodzi dodatkowo komplikacje w związku z występowaniem i znaczeniem tego pojęcia w obowiązującym ustawodawstwie. W sensie doktrynalnym zauważyć można, że porządek konstytucyjny definiuje się jako: *wyznaczony przez obowiązujące normy konstytucyjne układ organów i instytucji oraz procedur rozstrzygania określonych spraw, a także wyznaczone przez owe normy zachowania podmiotów prawa, rozważane w powiązaniu z zachowaniami innych osób i instytucji*. Zwraca się uwagę, że: *porządek konstytucyjny obejmuje w takim ujęciu nie tylko porządek wyznaczony znajdującymi oparcie w konstytucji, obowiązującymi normami prawnymi, lecz także w ogóle wszystkie znajdujące oparcie w konstytucji elementy porządkujące życie społeczne; porządek konstytucyjny jest zatem „konstytucją w działaniu”*<sup>3</sup>. W tym rozumieniu zadanie, które wypełniać miałby Trybunał zostało określone zbyt szeroko w stosunku do jego kompetencji i w sposób „degradujący” w pewnym stopniu znaczenie organu o analogicznych funkcjach, np. Trybunał Stanu. Oczywiście jest, że Trybunał Konstytucyjny nie może w całej rozciągłości zapewnić poszanowania dla porządku konstytucyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu.

Po drugie, rzecz polega na tym, że w art. 1 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r. nr 29, poz. 154, ze zm.; ABW) mowa jest o tym, że zadaniem ABW jest ochrona konstytucyjnego porządku państwa. Z art. 5 pkt 1 tej ustawy wynika, że porządek konstytucyjny, to w szczególności „suwerenność, międzynarodowa pozycja, niepodległość i nienaruszalność terytorium państwa”. Oczywiście jest, że wyrażenie porządek konstytucyjny w analizowanym projekcie użyte jest w zupełnie innym znaczeniu, a należy unikać sytuacji, kiedy te same wyrażenia oznaczają co innego na gruncie różnych aktów prawnych.

Niejasności związane z rozumieniem zadania „strzeżenia porządku konstytucyjnego” nie byłyby może tak istotne, gdyby nie jego oddziaływanie na interpretację norm kompetencyjnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego i jego relacji w stosunku do innych organów państwa. Nie wnikając w szczegóły, powiedzieć bowiem można w uproszczeniu, że art. 1 projektu uzasadniał będzie

<sup>3</sup> M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 42–43.

– względnie dodatkowo uzasadniał – taką interpretację norm kompetencyjnych, która najlepiej (naturalnie bez tworzenia nowych kompetencji) zapewniac będzie realizację zadania, o którym mowa w proponowanym art. 1. W tym kontekście istotne znaczenie praktyczne analizowanego przepisu może ujawnić się w odniesieniu do sporu dotyczącego znaczenia tzw. wyroków interpretacyjnych oraz tzw. klauzul aplikacyjnych. Skoro bowiem ustawowym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego stanie się nie tylko ochrona nadrzędności Konstytucji RP i określonej w niej hierarchii źródeł prawa, ale również strzeżenie porządku konstytucyjnego, to na tej podstawie formułować będzie można wnioski o dopuszczalności jego wpływu na orzecznictwo sądowe również we wskazanych wcześniej – a obecnie w praktyce spornych – formach. Inaczej mówiąc, proponowany art. 1 ustawy może być traktowany jako legitymacja dla Trybunału do wskazywania sądom, jak mają interpretować przepisy ustaw, i jak je stosować.

Podsumowując, postulować należałoby albo skreślenie proponowanego art. 1 albo też „połączenie” go z art. 2 przez stwierdzenie, że Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowej stojącym na straży porządku konstytucyjnego przez orzekanie w sprawach hierarchicznej zgodności norm prawnych i wykonywanie innych zadań określonych w Konstytucji RP w trybie określonym w ustawie.

2. Problematyka rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny spraw zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych jest zagadnieniem skomplikowanym z uwagi na bardzo lakoniczną regulację konstytucyjną, jak również „podział” regulacji między ustawę o Trybunale Konstytucyjnym i ustawę o partiach politycznych oraz niespójności między tymi aktami normatywnymi. Nie ma tu miejsca na bliższą analizę całego zagadnienia.

Najważniejszą uwagą techniczno-legislacyjną jest pozostawienie niespójności proponowanej regulacji z art. 44 ust. 1 u.p.p.. Chodzi o to, że w analizowanym projekcie mowa (zgodnie z treścią art. 188 pkt 4 Konstytucji) o rozstrzygnięciu w sprawach zgodności/niezgodności z Konstytucją, a w art. 44 ust. 1 ustawy z 27 czerwca o partiach politycznych (Dz. nr 98, poz. 604, ze zm.; dalej: u.p.p.) stwierdza się, iż wykreślenie partii z ewidencji jest skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii. Powstaje pytanie, czy jest to tylko realizacja założenia, zgodnie z którym przeciwieństwem zgodności jest sprzeczność, będąca jednocześnie synonimem niezgodności, czy też sprzeczność jest „kwalifikowaną” (najdalej idącą) postacią niezgodności<sup>4</sup>, czy też jest to tylko usterka legislacyjna. Wydaje się jednak, że przy okazji uchwalania nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i związanej z tym faktem nowelizacją ustawy o partiach politycznych, wątpliwość tę należałoby rozstrzygnąć.

<sup>4</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego Z. Cieślaka do postanowienia TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08.

Kwestią ważniejszą jest wprowadzenie zmienionej procedury, tzw. prewencyjnej kontroli konstytucyjności partii politycznych. Problem związany z tą instytucją polega na tym, że nie jest ona przewidziana w Konstytucji, a co więcej Sąd Okręgowy w Warszawie prowadzący ewidencję partii politycznych nie jest konstytucyjnie legitymowany do składania wniosków w sprawach zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych (art. 191 Konstytucji). Podkreślić należy, że w sporach co do obowiązującej obecnie regulacji zawartej w art. 14 i art. 21 u.p.p. istotną rolę odgrywało to, że ustawa ta weszła w życie przed Konstytucją. W „precedensowym” wyroku z 8 marca 2000 r., w którym Trybunał bliżej zajmował się tym problemem, jednym z głównych argumentów było stwierdzenie, że z uwagi na brak tzw. symetrii treściowej przepisy Konstytucji nie uchylily wcześniejszych rozwiązań ustawowych na zasadzie *lex posterior derogat legi priori*<sup>5</sup>. Argument ten nie będzie miał zastosowania do obecnie proponowanych rozwiązań.

Analizowany projekt modyfikuje obecne postanowienia ustawowe, określając środek prawny, inicjujący postępowanie w tej sprawie, jako pytanie sądu prowadzącego ewidencję partii politycznych w sprawie zgodności z Konstytucją statutu partii politycznej w zakresie celów partii i zasad jej działania określonych w statucie (art. 112). Jednak oznacza to, że w tym wypadku nie będzie można powoływać się na to, że są to rozwiązania przedkonstytucyjne, a zatem ustalenia zawarte we wspomnianym wcześniej wyroku ulegną częściowej dezaktualizacji.

W ten sposób autorzy projektu starają się wyeliminować zarzut naruszenia art. 191 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 4 Konstytucji, bowiem istotnie projekt nie rozszerza wprost konstytucyjnie określonego kręgu wnioskodawców w postępowaniu przed Trybunałem. Sąd prowadzący ewidencję partii politycznych zwracałby się do Trybunału Konstytucyjnego nie z wnioskiem, ale z pytaniem. W uzasadnieniu projektu przeczytać można, że proponowane zmiany rozwiązują problemy konstytucyjne, po pierwsze dlatego, że: *SO nie inicjuje bowiem kontroli konstytucyjności celów lub działania partii z Konstytucją, lecz postępowanie w sprawie zbadania zgodności s t a t u t u z Konstytucją. Ze stanowiskiem tym można się ewentualnie zgodzić, ale jego przyjęcie oznaczałoby po prostu przyznanie w ustawie Trybunałowi Konstytucyjnemu nowej – niż wymienione w Konstytucji – kompetencji, a to wydaje się jednak wątpliwe pod kątem zgodności z ustawą zasadniczą, zwłaszcza w świetle art. 197 Konstytucji. Jednak bardziej uzasadnione wydaje się stanowisko, zgodnie z którym badanie zgodności statutu partii politycznej z Konstytucją jest pewnym wycinkiem orzekania w sprawie zgodności celów lub działalności partii politycznej z ustawą zasadniczą. Nie rozwijając bliżej tego zagadnienia, można byłoby stwierdzić, że problem konstytucyjny nie został rozwiązany, a tylko lepiej „ukryty”. Propono-*

<sup>5</sup> OTK ZU 2000, nr 2, poz. 58.

wane rozwiązania nie naruszają bowiem wprost art. 191 ust. 1 Konstytucji, ale mówić można o jego obejściu. Stworzono bowiem w istocie nową procedurę, która jednak mieści się w ramach określonych przez art. 188 Konstytucji. Poza tym, z innego punktu widzenia, nowe propozycje powodują, że można mówić o obejściu art. 193 Konstytucji, ponieważ przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny, a statut partii oczywiście nim nie jest. W tym sensie użycie zwrotu „pytanie”, zamiast „pytanie prawne” jest bowiem zabiegiem czysto formalnym, który nie może zmienić istoty zagadnienia.

Poza tym wątpliwości budzi założenie autorów, zgodnie z którym proponowane rozwiązania są konieczne dlatego, że: *nie następuje pozbawienie SO możliwości wystąpienia do Trybunału z pytaniem prawnym. Pozbawienie SO takiej możliwości (np. skreślenie art. 14 i art. 21 ustawy o partiach politycznych, w ich obecnym brzmieniu, ze względu na niezgodność z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) zmuszałoby Sąd, nawet przekonany, że wyrażone w statucie partii cele są niezgodne z Konstytucją, do wpisania partii do ewidencji. Wykreślenie partii z ewidencji byłoby możliwe dopiero po złożeniu wniosku do Trybunału przez podmiot wskazany w art. 191 ust. 1 pkt 1 i wydaniu przez Trybunał orzeczenia w trybie kontroli następczej.* Wydaje się bowiem możliwe inne rozwiązanie, polegające na pełnym dostosowaniu procedury do wymagań konstytucyjnych. Otóż sąd orzekający w sprawie wpisu mógłby w razie wątpliwości zawiadamiać o nich podmioty uprawnione do złożenia wniosku do Trybunału. Rozwiązanie to koresponduje z założeniem, wynikającym z art. 191 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 4 Konstytucji, że to podmioty wskazane w ustawie zasadniczej są współodpowiedzialne za to, aby istniejące i tworzone partie polityczne pozostawały co do swoich celów i działalności w zgodności z normami Konstytucji RP.

Podkreślić należałoby, że Trybunał Konstytucyjny traktuje orzeczenie o niezgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej jako środek ostateczny, stanowi to bowiem ingerencję w szczególnie ważną w państwie demokratycznym zasadę pluralizmu politycznego. W związku z tym stoi na dość rygorystycznym stanowisku, jeśli chodzi o przesłanki „delegalizacji” partii politycznych (w uproszczeniu rzecz ujmując, chodzi wyłącznie o naruszenie art. 13 Konstytucji). Podobne założenie przyjąć należałoby odnośnie do regulacji proceduralnych, które w tym wypadku powinny być w pełni zgodne, a nie wątpliwe pod względem konstytucyjnym, bowiem prowadzić to może do prób podważania legitymacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w trybie kontroli prewencyjnej w proponowanym kształcie.

Oprócz tego poważne zastrzeżenia zgłosić należy pod adresem rozwiązania, zgodnie z którym: „Ciężar udowodnienia niezgodności z Konstytucją działalności partii politycznej spoczywa na wnioskodawcy” (art. 112). Postępowanie w sprawach zgodności celów i działalności partii politycznych z Konstytucją nie służy bowiem realizacji interesów wnioskodawcy (tzw. cel subiektywny), a to jest typowe uzasadnienie tego rodzaju regulacji. Z orzeczenia Trybunału

o niezgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych nie wypływają bowiem żadne „nowe” świadczenia lub uprawnienia dla podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem kompetencja Trybunału wskazana w art. 188 pkt 4 Konstytucji ma celu ochronę podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (a więc tzw. cel obiektywnej). Tak więc, podobnie jak w postępowaniach w sprawie kontroli norm, powinna tu – niezależnie od przyjęcia domniemania zgodności celów i działalności partii z Konstytucją (art. 111 ust. 3) – obowiązywać zasada wyrażona w art. 52 projektu. Proponowane rozwiązania prowadzić mogą zresztą do absurdalnych skutków w sytuacji, w której wnioskodawca niewłaściwie uzasadnił swoje stanowisko lub też nie podał dostatecznych dowodów na jego poparcie. Oznaczałoby to, że niekonstytucyjna partia może działać tylko z powodu niekoniecznych ograniczeń proceduralnych.

Poza tym wspomniane rozwiązanie jest niespójne z art. 111 ust. 5 projektu, w myśl którego: *w celu zebrania i utrwalenia dowodów w sprawie zgodności działalności partii politycznej z Konstytucją Trybunał może, w drodze postanowienia, zlecić Prokuratorowi Generalnemu przeprowadzenie dochodzenia*. Powstaje bowiem pytanie, dlaczego Trybunał Konstytucyjny i Prokurator Generalny mają „wyręczać” wnioskodawcę, który nie w pełni lub niewłaściwie zastosował się do treści art. 112, tj. nie wskazał odpowiednich (przekonujących) dowodów na poparcie swoich twierdzeń.

3. W świetle art. 106 projektu Trybunał Konstytucyjny będzie mógł umorzyć postępowanie, jeżeli: *wydanie orzeczenia jest zbędne, w szczególności gdy w rozpoznawanej sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia Trybunału*. Przepis ten może być dwójako interpretowany. Z jednej strony utrzymywać można, że brak istotnego charakteru rozstrzygnięcia to tylko pewna dodatkowa „kwalifikowana” postać zbędności wydania orzeczenia. Z drugiej strony twierdzić można, że art. 106 ust. 1 pkt 3 *in fine* ustanawia odrębną przesłankę umorzenia, która *ex lege* oznacza zbędność orzekania w sprawie. Analizując treść uzasadnienia, stwierdzić można, że autorzy projektu przyjęli drugą możliwość. Przeczytać bowiem można, że zgodnie z ich intencją: *pożądanym i uzasadnionym wydaje się przyznanie Trybunałowi kompetencji do oceny wagi oraz znaczenia zagadnienia prawnego będącego przedmiotem kontroli i odmowy merytorycznego rozpoznania spraw o żadnym lub marginalnym znaczeniu konstytucyjnym (spraw bagatelnych)*. Z teoretycznego punktu widzenia jest to wprowadzenie zasady tzw. oportunistycznego procesu. Trybunał będzie bowiem oceniał, czy przedstawione mu zagadnienie prawne jest istotne, a jeśli tak, to, czy sprawa „wymaga” jego rozstrzygnięcia. Wydaje się, że takie stanowisko powoduje naruszenie konstytucyjnych uprawnień wynikających z art. 191 ust. 1 oraz art. 193 Konstytucji. Nie wnikając w szczegóły, stwierdzić bowiem można, że uprawnieniu określonych podmiotów do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego lub pytaniem prawnym towarzyszy nie tylko

prawo, ale i „obowiązek” rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał. Jest to założenie typowe dla organów władzy sądowniczej. Inaczej mówiąc, to uprawnione podmioty decydują, co jest kwestią „istotną”, a co bagatelną.

Co do skargi konstytucyjnej sytuacja jest bardziej skomplikowana, ponieważ art. 79 Konstytucji posługuje się formułą, zgodnie z którą prawo do jej złożenia przysługuje „na zasadach określonych w ustawie”. Jednak do tej pory w literaturze dominował pogląd, że sformułowanie to oznacza nakaz uregulowania w ustawie wymogów proceduralnych (formalnych), od których uzależniona jest dopuszczalność skargi, nie zaś do ustanawiania wymogów materialnych w znaczeniu wagi podnoszonego w skardze naruszenia konstytucyjnych praw i wolności. Istotnie założyć można, że pewnym uzasadnieniem dla wprowadzenia możliwości uchylenia się przez Trybunał od orzekania w „sprawach bagatelnych” byłoby tzw. przeciążenie zadaniami, jednak z uzasadnienia projektu nie wynika, że sytuacja faktyczna jest na tyle trudna, iż proponowane rozwiązanie jest konieczne dla ograniczenia prawa do wnoszenia skarg konstytucyjnych (art. 79 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

4. W art. 114 ust. 1 projektu powtórzono, zawartą w obecnie obowiązującym art. 53 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, definicję sporu kompetencyjnego, którego rozstrzygnięcie należy do właściwości Trybunału. Przepis ten budzi zastrzeżenia, po pierwsze z tego powodu, że taka technika regulacji prowadzi do sytuacji, gdy konstytucyjne pojęcie sporu kompetencyjnego interpretujemy za pomocą ustawy. Sam Trybunał zwracał uwagę, że taka metoda jest niewłaściwa, a pojęciom użytym w ustawie zasadniczej należy nadawać „autonomiczne” znaczenie, które wyjaśniać należy za pomocą interpretacji samej Konstytucji, a nie przy odwoływaniu się do ustaw zwykłych. Po drugie, w literaturze zauważono, że ujęcie sporu kompetencyjnego zawarte w art. 53 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie jest właściwe, a „twórcy ustawy o TK poszli w tym aspekcie zbyt wiernie za rozwiązaniami znanymi wcześniejszemu ustawodawstwu”<sup>6</sup>. Regulacja ustawowa jest zresztą powodem, dla którego uprawnienie Trybunału wynikające z art. 189 Konstytucji jest właściwie „martwe”, ponieważ w ciągu ponad 16 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. Trybunał rozstrzygnął tylko jedną tego rodzaju sprawę<sup>7</sup>. Dlatego uzasadnione wydaje się objęcie zakresem sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa również takich sytuacji, gdy jeden organ uznaje się za właściwy do wykonywania pewnych uprawnień, a inny organ mu takich uprawnień z uwagi na swoją pozycję ustrojową w konkretnej sytuacji odmawia, choć sam nie uważa się za właściwy<sup>8</sup>. Rozszerzenie pojęcia

<sup>6</sup> P. Sarnecki, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5(94), s. 14.

<sup>7</sup> Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08, OTK-A ZU, nr 5, poz. 78.

<sup>8</sup> P. Sarnecki, *Spory*, *op. cit.* s. 15.



sporu kompetencyjnego byłoby również bardzo pożądane, gdyby zachować wpisane w art. 1 projektu zadanie ochrony porządku konstytucyjnego. Proponowana zawężająca interpretacja tego pojęcia powoduje bowiem, że pewien istotny wycinek działalności konstytucyjnych organów państwa w zakresie stosowania Konstytucji pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, czego najlepszą ilustracją był spór co do relacji Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powoływania sędziów.

5. Jeśli chodzi o problematykę kręgu uczestników postępowania w sprawie kontroli norm, proponowana ustawa zmienia pewne szczegółowe rozwiązania dotyczące instytucji publicznych. Pomija natomiast sygnalizowany w literaturze problem udziału w postępowaniu stron postępowania sądowego, z którym związane jest postępowanie przed Trybunałem. Należy tu zaznaczyć, iż w literaturze zwrócono uwagę, że: *obowiązująca ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie przewiduje udziału w postępowaniu przed tym organem stron ani uczestników postępowania sądowego, w związku z którym zostało wniesione pytanie prawne. Takie rozwiązanie narusza art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten wyraża zasadę sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej*<sup>9</sup>. Poza tym: *w przypadku skargi konstytucyjnej skarżący jest zawsze uczestnikiem postępowania. Natomiast pozostałe strony i uczestnicy postępowań w sprawie skarżącego nie mają zagwarantowanego prawa do wysłuchania w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej. W zakresie w jakim dotyczy to osób fizycznych lub osób prawnych prawa prywatnego lub innych podmiotów prywatnych, brak odpowiednich gwarancji prawa do wysłuchania tych podmiotów w postępowaniu dotyczącym skargi narusza konstytucyjne zasady sprawiedliwości proceduralnej*<sup>10</sup>.

Problem ten jest bardzo istotny również z innego punktu widzenia. Chodzi o to, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) stoi na stanowisku, iż postępowanie przed sądem konstytucyjnym może podlegać gwarancjom wynikającym z art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), o ile pozostaje w ścisłym związku z postępowaniem sądowym w sprawach wskazanych w art. 6 ETPC. Z kolei: *prawo do rzetelnego procesu sądowego obejmuje prawo stron procesu do przedstawienia argumentów mających, ich zdaniem, istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Jest ono skuteczne tylko w razie faktycznego wysłuchania tych argumentów przez sąd, a więc ich odpowiedniego rozważenia*<sup>11</sup>. Dodatkowo w sprawie skargi konsty-

<sup>9</sup> K. Wojtyczek, *Prawo do wysłuchania w postępowaniu kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*, t. III, R.M. Czarny i K. Sprzyszak (red.), Toruń 2012, s. 453.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 455.

<sup>11</sup> M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 6 EKPC* [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 2010.

tucyjnej mamy do czynienia z nierównością stron postępowania sądowego. Należy podkreślić, że z powyższych rozważań nie wynika konieczność przyznania stronom sądowego „postępowania wyjściowego” statusu uczestników postępowania przed Trybunałem, wystarczające byłoby uprawnienie do przedstawienia sądowi konstytucyjnemu ich stanowiska w sprawie konstytucyjności danego aktu normatywnego w zakresie, w jakim orzeczenie Trybunału może wpłynąć na ich prawa lub obowiązki.

6. Jeśli chodzi o zasygnalizowane na wstępie uwagi szczegółowe, wskazać bliżej należałoby na potrzebę doprecyzowania kręgu adresatów postanowień sygnalizacyjnych (art. 5 ust.1 projektu). Postulować w tym zakresie trzeba wyraźne wskazanie w ustawie, że Trybunał Konstytucyjny może zwracać się w tym trybie również do instytucji mających prawo inicjatywy ustawodawczej. W praktyce bowiem samo zwrócenie się do Sejmu (i Senatu) jako organów władzy ustawodawczej jest niewystarczające, bowiem Sejm może tylko rozpatrywać projekty wniesione przez uprawnione podmioty (w tym posłów i komisje sejmowe). Właściwe wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wymaga więc w tym zakresie współdziałania organów uprawnionych zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji. Szczególna rola powinna tutaj przypadać Prezydentowi RP z racji jego funkcji czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2).

Patrząc na procedurę wyboru sędziów, zauważyć należałoby potrzebę pewnej konkretyzacji sposobu wykazywania we wniosku spełnienia wymagań dotyczących „wstępnego” zgłoszenia kandydatury na sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz kryteriów kontroli wstępnej Marszałka Sejmu (art. 18 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i 2). Niejasność polega na tym, że niektóre wymagania zawarte w art. 18 ust. 1 projektu (w szczególności wymóg nieskazitelnego charakteru) mają charakter ocenny (subiektywny). Sposób sformułowania art. 21 ust. 1 projektu, zgodnie z którym Marszałek Sejmu ocenia, czy uzasadnienie zgłoszenia zawiera dane, o których mowa w art. 18, nie koresponduje też z ogólnym przepisem, mówiącym o wymogu uzasadnienia bez wskazania koniecznych jego elementów. Powstaje w tym kontekście pytanie, czy oznacza to, że w zgłoszeniu ma się np. znaleźć wyłącznie stwierdzenie organu zgłaszającego, iż w jego ocenie kandydat spełnia kryterium nieskazitelnego charakteru, czy też również wskazanie okoliczności to potwierdzających. Po drugie, chodzi o to, że art. 18 ust. 2 projektu nie wskazuje wyraźnie, co zawierać ma uzasadnienie. Po trzecie, co istotniejsze, zupełnie nie wiadomo, jakie dane powinny „obrazować”, czy kandydat jest – ze względu na stan zdrowia – zdolny do pełnienia obowiązków sędziego. Trudno wymagać, aby np. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego czy też Marszałek Sejmu oceniali stan zdrowia kandydata, zwłaszcza w sytuacji, gdy cierpi on na pewne schorzenia. Z drugiej strony trudno na tym wstępnym etapie wymagać, aby kandydat czy też organ zgłaszający musieli przedstawiać odpowiednie zaświadczenia (orzeczenia) lekarskie, pomijając już problem pokrywania ich kosztów.

Na marginesie zauważyć należy, że zasadniczo projekt realizuje założenia wzmocnienia znaczenia „czynnika fachowego” jako istotnego elementu w procedurze wyboru. Temu służyć ma procedura wstępna, polegająca na możliwości zgłaszania kandydatów przez „instytucje prawnicze”. Na tym tle wyraźnym odstępstwem jest przyznanie tego prawa również grupie co najmniej 15 posłów. Odstępstwo to nie jest tylko „drugorzędne”. Dążenie do pełniejszego „odpolitycznienia” wyboru sędziów wymagałoby wykreślenia tego rozwiązania, bo w praktyce może okazać się, że przyznane gremiom fachowym uprawnienie do zgłaszania kandydatów przyjmie charakter „fasadowy”.

W kontekście „odpolitycznienia” zwrócić również należy uwagę na potrzebę rozszerzenia tzw. karencji przy wyborze na sędziego Trybunału Konstytucyjnego na członków Rady Ministrów oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu (art.18 ust. 3 projektu). W uzasadnieniu zasady karencji wskazuje się, że: *Stworzy to dystans czasowy przyszłego sędziego konstytucyjnego od jego działalności prawotwórczej, której rezultaty często bywają następnie przedmiotem badania w Trybunale*. W sytuacji, gdy autorem większości inicjatyw ustawodawczych jest Rada Ministrów, a rząd zajmuje stanowisko wobec projektów zgłoszonych przez inne podmioty, rozszerzenie karencji na członków Rady Ministrów (oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu) wydaje się uzasadnione.

7. Na zakończenie zwrócić należy uwagę na podnoszony w niektórych wcześniejszych opiniach problem ostateczności postanowień o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Analizowany projekt istotnie zmienia procedurę tzw. wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i niektórych wniosków (art. 47 ust. 1 pkt 3 lit. c). Głównie chodzi o to, że postanowienie o odmowie nadania skardze (wnioskowi) dalszego biegu będzie wydane przez skład trzech sędziów (a nie jednoosobowo, jak dotychczas), ale będzie niezaskarżalne. Uzasadniając tę zmianę wskazano na małą efektywność środka zażalenia, jakim jest zażalenie na odmowę nadania skardze dalszego biegu.

Zwrócić tu należy uwagę, że zgodnie z konstytucyjną zasadą orzeczenia (a więc również postanowienia Trybunału Konstytucyjnego) zapadają większością głosów. Obecna regulacja prowadzi więc do dziwnych skutków w sytuacji, gdy przy rozpatrywaniu zażalenia na odmowę nadania skardze dalszego biegu wynik głosowania jest 2:1 „na korzyść” uwzględnienia zażalenia. Oznacza to bowiem, że – sumarycznie rzecz biorąc – dwóch z uczestniczących w rozpatrywaniu sprawy sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest za „przyjęciem” skargi i dwóch za jej „niedopuszczalnością”. Dodać też można, że zdarzały się sytuacje, gdy skargi dopuszczone do dalszego procedowania były umarzane przez skład orzekający. Wydaje się, że zasadniczy problem tkwi więc nie w zastosowaniu do tej sytuacji art. 78 Konstytucji, a stworzeniu gwarancji prawidłowości nadawania przez Trybunał skargom dalszego biegu, co wobec częściowo ocennych kryteriów (oczywista bezzasadność) może prowadzić do różnic w podejściu, jeśli chodzi o rygoryzm procesowy. Nie wydaje się jednak, aby

wprowadzanie w tej sytuacji zażalenia było korzystne. Istota problemu tkwi bowiem nie w dążeniu do realizacji przez uczestników daleko idących praw proceduralnych, ale prawidłowej selekcji skarg konstytucyjnych.

Natomiast wprowadzenie środków kontrolnych wydaje się celowe w sytuacji, gdyby zachowano wspomniane wcześniej elementy zasady oportunistu, bowiem z art. 77 ust. 3 pkt w związku z art. 106 ust. 3 projektu wynika, że brak „istotnego” charakteru wniesionej sprawy jako przesłanka zbędności wydania orzeczenia co do *meritum* będzie mogła mieć zastosowanie również w procedurze wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych (niektórych wniosków). Przy takim podejściu ocena dokonana przez jedno gremium orzekające powinna być jednak poddana kontroli.

## Podsumowanie

Analizowany projekt stanowi kompleksową regulację organizacji Trybunału Konstytucyjnego i postępowania przed nim. W tym sensie spełnia wymagania wynikające z art. 197 Konstytucji. Wyczerpująco reguluje określoną, złożoną dziedzinę spraw i niezależnie od pewnych drugorzędnych odstępstw (art. 75, art. 111 ust. 4) nie pozostawia poza zakresem regulacji istotnych elementów.

Projekt w stosunku do zdecydowanej większości rozwiązań jest powtórzeniem dotychczasowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nie wymaga zatem w tym zakresie ponownej analizy, a proponowane rozwiązania zasadniczo nie nasuwają zastrzeżeń co do zgodności z Konstytucją RP. Nowości, które wymagają oceny pod tym kątem, mają, ogólnie rzecz biorąc, dwa powody: po pierwsze, usunięcie pewnych luk i niespójności w obowiązującej ustawie, które pokazała praktyka, a po drugie, wprowadzenie nowych rozwiązań w miejsce tych, które zdaniem autorów były dysfunkcjonalne, w szczególności prowadziły do niepotrzebnego przedłużenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Generalnie rozwiązania te ocenić należy pozytywnie.

Niezależnie od powyższej oceny, niektóre sformułowania projektu wzbudzają zastrzeżenia zarówno merytoryczne, jak i techniczno-legislacyjne. Przede wszystkim dotyczy to: ogólnego określenia w art. 1 projektu roli i zadania Trybunału Konstytucyjnego, regulacji postępowań w sprawach orzekania o zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych, w szczególności prewencyjnej kontroli statutu (art. 110–113, art. 131), wprowadzenia elementów zasady oportunistu procesowego (art. 106 ust. 1 pkt 3), regulacji zakresu przedmiotowego pojęcia sporów kompetencyjnych (art. 114) oraz braku instrumentów realizacji tzw. prawa do wysłuchania w postępowaniach w sprawie konkretnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych (art. 57).

Do projektu zgłosić można również wiele szczegółowych uwag o charakterze „doskonalącym”. Chodzi między innymi o doprecyzowanie kręgu adresatów

postanowień sygnalizacyjnych (art. 5 ust.1), konkretyzację wymagań dotyczących „wstępnego” zgłoszenia kandydatury na sędziego Trybunału Konstytucyjnego i kontroli wstępnej Marszałka Sejmu (art. 18 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i 2) oraz rozszerzenie tzw. karencji przy wyborze na sędziego Trybunału Konstytucyjnego na członków Rady Ministrów oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu (art. 18 ust. 3).