

Bogusław Banaszak

## Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>1</sup>

Legal opinion on the Constitutional Tribunal Bill presented by the President of the Republic of Poland (Sejm Paper No. 1590) (BAS-2229/13A(2)): The author claims that the adoption of a new Constitutional Tribunal Bill, which better defines its position in the system of government, does not solve all the problems. He believes that the challenges resulting from Poland's membership in the EU and the experience of the functioning of the Tribunal require the adoption of the Constitutional Tribunal Bill be dependent on the amendment of the Constitution. Changing the Constitution should be the starting point for the comprehensive regulation of the functioning of the Tribunal by statute. In addition, the author points out those articles of the bill that require clarification, reformulation or raise substantive or legislative doubts.

**Keywords:** constitution | bill | Constitutional Tribunal

**Słowa kluczowe:** konstytucja | projekt ustawy | Trybunał Konstytucyjny

Profesor doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego;  
banaszak@prawo.uni.wroc.pl.

### Potrzeba uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Temat dostosowanej do współczesnych wymogów regulacji organizacji, kompetencji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego cieszy się od kilkunastu lat niesłabnącym zainteresowaniem naukowców prawników, niektórych parlamentarzystów i dziennikarzy. Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy przekazanego do opiniowania tekstu projektu nowej ustawy powstaje zawsze pytanie o zasadność uchwalenia konkretnej regulacji ustawowej. Zasadność ta wydaje się oczywista dla autorów opiniowanego projektu i jest obszernie przedstawiona w jego uzasadnieniu. Akcentuje się w nim, że: *Praktyka funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (...) oraz zasób doświadczeń, za-*

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 4 listopada 2013 r. na zlecenie Biura Analiz Sejmowych (druk sejmowy nr 1590/VII kad.); BAS-2229/13A(2).

równy o charakterze organizacyjnym, jak i w zakresie postępowania oraz wydawania orzeczeń prowadzą do wniosku, że istnieje potrzeba zweryfikowania wielu rozwiązań ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (...) oraz wypracowania nowych, regulujących spójnie, adekwatnie do obecnych i przyszłych wymagań, zagadnienia organizacji Trybunału i zasady postępowania w sprawach będących przedmiotem jego kognicji.

Ocena zgłoszonych w uzasadnieniu argumentów szczegółowych nie jest przedmiotem niniejszej opinii.

W niezbyt intensywnie toczącej się debacie nad koniecznością zmian Konstytucji pojawiają się od lat głosy przemawiające za reformą nie tyle pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, ile jego kompetencji i zasad organizacji. Przedmiotem dalszego zainteresowania będą tylko te głosy, które wskazują na konieczność zmian konstytucyjnych i powiązanych z nimi zmian ustawowych. Najczęściej formułuje się następujące postulaty dotyczące niezbędnych w obecnym stadium rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej zmian konstytucyjnych i ustawowych:

### **Dostosowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do sytuacji powstałej w wyniku akcesji Polski do Unii Europejskiej**

Należy tu zwrócić uwagę na konieczność uregulowania kognicji Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących zgodności prawa unijnego z Konstytucją RP. Trybunał wprawdzie uznał swoją kompetencję w badaniu zarówno pierwotnego, jak i wtórnego prawa unijnego, ale to stanowisko wywołuje kontrowersje w nauce prawa. Brak jest przy tym wyraźnego rozstrzygnięcia ustrojodawcy co do włączenia tylko Trybunału Konstytucyjnego w sferę wzorców kontrolnych norm prawa unijnego<sup>2</sup>. Podkreśla się ponadto, że „pozostaje do rozstrzygnięcia zagadnienie, jak powinien zachować się sąd, który dostrzega niekonstytucyjność prawa wtórnego”<sup>3</sup>. Wymagana jest tu precyzyjna regulacja konstytucyjna obejmująca przede wszystkim sferę kompetencji sądu konstytucyjnego.

Na marginesie warto zauważyć, że Trybunał wykorzystał proces integracji europejskiej dla wyjścia poza katalog kompetencji przyznanych na mocy Konstytucji. W uzasadnieniu orzeczenia w sprawie traktatu akcesyjnego stwierdził: *Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym za-*

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć lat na dwudziestopięciolate)* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 15–16.

<sup>3</sup> M. Wiącek, *Sądy i trybunały w praktyce III RP (wybrane zagadnienia)* [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, M. Zubik (red.), Warszawa 2012, s. 202.

kresie swą rolę gwarancyjną (...) w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia „przyjazna dla prawa wspólnotowego” (...) nie może (...) prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję<sup>4</sup>. W literaturze prawniczej zwraca się uwagę, że: przez wprowadzenie kategorii „minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję”, trybunał stworzył dla siebie podstawę do kontroli i limitowania zakresu przekazywanych kompetencji<sup>5</sup>. Gwoli sprawiedliwości należy jednak zauważyć, że regulacja art. 90 ust. 1 Konstytucji dotycząca przekazywania na podstawie umowy międzynarodowej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach jest szczegółowa, gdy chodzi o tryb wyrażania zgody na przekazanie podmiotom międzynarodowym kompetencji organów władzy państwowej. Jest natomiast zbyt ogólnikowa w kwestii samego *meritum* sprawy. Wymaga więc konkretyzacji.

### **Dostosowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do sytuacji powstałej w wyniku przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiej konwencji praw człowieka**

Chodzi tu przede wszystkim o problem ostateczności orzeczeń TK (poruszam go również w uwagach szczegółowych). Zgadzam się z sformułowanym w literaturze stanowiskiem, że: *absolutyzowanie zasady ostateczności orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji) jako bezwzględnie zakazującej wzruszenia rozstrzygnięcia Trybunału również przez sam TK – nawet w celu sanacji ewentualnych istotnych wad proceduralnych wydanego orzeczenia – nie jest uzasadnione, albowiem może kiedyś doprowadzić do narażenia Polski na odpowiedzialność przed ETPCz*<sup>6</sup>.

### **Nowe kompetencje Trybunału Konstytucyjnego jako reakcja na dotychczasowe doświadczenia**

W tej grupie propozycji wprowadzenia koniecznych zmian konstytucyjnych implikujących także zmiany ustawowe wymienić należy: *poszerzenie prerogatyw kontroli konstytucyjności o stwierdzenie zaniechań ustawodawczych (z jednoczesnym wyłączeniem tych kompetencji z kognicji sądów powszechnych)*<sup>7</sup>,

<sup>4</sup> OTK-A ZU 2005, nr 5, poz. 49.

<sup>5</sup> M. Granat, *Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały jubileuszowego L Ogólnopolskiego zjazdu katedr i zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Gdynia 24–26 kwietnia 2008 roku, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008, s. 32.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 199.

<sup>7</sup> M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość* [w:] *Księga XXV-lecia*, op. cit., s.32.

a także: powierzenie Trybunałowi, w zmodyfikowanym zakresie, powszechnie obowiązującej wykładni ustaw<sup>8</sup>.

### **Modyfikacja dotychczasowych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego jako reakcja na dotychczasowe doświadczenia**

W doktrynie prawa oraz orzecznictwie sądowym istnieje spór dotyczący czasowego zakresu obowiązywania orzeczeń TK. Jednym z rozwiązań budzących kontrowersje jest przewidziana w art. 190 ust. 3 Konstytucji możliwość odraczania utraty mocy obowiązującej aktu prawnego uznanego za niekonstytucyjny i jego obowiązywania już po ogłoszeniu orzeczenia TK. Rozwiązanie to jest rzadkie w państwach demokratycznych i spycha na drugi plan zasadę zapewniającą Konstytucji najwyższą moc prawną w systemie prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Ustrojodawca powinien z niego zrezygnować.

W praktyce problemy dotyczą także tzw. wyroków zakresowych. Trybunał kwestionuje w nich zgodność z Konstytucją przepisu tylko w określonym zakresie (określonej części). Niektóre wyroki zakresowe przybierają postać tzw. wyroków interpretacyjnych. Na tle art. 190 ust. 1 Konstytucji w nauce prawa pojawiły się głosy uznające wyroki interpretacyjne za wyjście przez Trybunał poza zakres konstytucyjnie przyznanych mu kompetencji, gdyż brak jest w Konstytucji wyraźnej dla nich podstawy prawnej<sup>9</sup>. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zaobserwować można wahania dotyczące charakteru wyroków interpretacyjnych i ich praktycznego znaczenia. Składy orzekające Sądu Najwyższego lub jego organy, podejmujące uchwały częściowej, zwłaszcza w nowszych rozstrzygnięciach, nie akceptują wyroków interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego<sup>10</sup>. W tej sytuacji konieczne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie, jeżeli nie przez ustrojodawcę, to przez ustawodawcę, kwestii wyroków interpretacyjnych.

W nauce prawa wielu jej przedstawicieli proponuje rozszerzyć zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej<sup>11</sup>. Godny podkreślenia jest fakt niedopuszczenia przez ustrojodawcę, wzorem wielu państw demokratycznych, możliwości ochrony za pomocą skargi konstytucyjnej przed bezczynnością organów władzy publicznej, jeśli narusza ona prawa i wolności konstytucyjne, a także przed niezgodnymi z Konstytucją wyrokami sądowymi, decyzjami administracyjnymi itp. Przedmiotem skargi nie może też być obecnie brak określonej regulacji

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 32–33; por. także A. Bałaban, *Odpowiedzi na ankietę konstytucyjną* [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011, s. 20.

<sup>9</sup> Por. np. M. Haczowska, *Glosa do wyroku TK z 4.12.2001 r., SK 18/00*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8, s. 101.

<sup>10</sup> Por. np. uchwała SN z 14 października 2004 r., sygn. akt III CZP 37/04, OSNC 2005, nr 3, poz. 42; uchwała w składzie siedmiu sędziów SN z 17 grudnia 2009 r., sygn. akt III PZP 2/09, OSNP 2010, nr 9–10, poz. 106.

<sup>11</sup> Zob. np. wypowiedzi B. Banaszaka, A. Łabno, A. Szmyta, M. Zubika [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta, op. cit.*, s. 38, 84, 133, 144.

prawnej. To ograniczenie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej jest szczególnie istotne z punktu widzenia interesów jednostki, gdyż często jej prawa naruszane są nie przez sam akt normatywny, ale przez akt jego stosowania lub niewydanie odpowiedniej regulacji prawnej.

### **Konieczność usprawnienia wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego**

W Polsce brak jest kompleksowej prawnej regulacji zagadnienia wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Skutkiem tego w praktyce jest brak instrumentów prawnych zapewniających efektywną realizację tych orzeczeń. W następstwie tego stanu rzeczy częściowo lub całkowicie niewykonanych na koniec 2012 r. pozostaje 86 orzeczeń i postanowień sygnalizacyjnych<sup>12</sup>.

Trybunał w składanych przez siebie corocznie informacjach o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa zwraca uwagę na wiele nieprawidłowości i zaniedbań naczelných organów władzy publicznej w procesie realizacji jego orzeczeń. Należy do nich między innymi fakt, że: *wyroki opatrzone klauzulą odraczającą nie są traktowane przez prawodawcę z wystarczającą konstytucyjną troską. Ponadto: ustawodawca nie zawsze ma na względzie okoliczność, że do terminowego wykonania wyroku nie wystarczy samo uchwalenie ustawy wykonującej. Istotne jest bowiem to, aby ustawa wykonująca weszła w życie w terminie odroczenia*<sup>13</sup>.

Trybunał sam wskazuje, że: *Senat oraz Rada Ministrów odgrywają dominującą rolę w inicjowaniu procesu prawotwórczego ukierunkowanego na wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*<sup>14</sup>. W nauce prawa spotyka się zaś pogląd przyznający w tym względzie szczególną rolę Prezydentowi RP. Zdaniem Z. Maciąga: *Na gruncie obowiązującej konstytucji organem powołanym do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji jest Prezydent RP (art. 126 ust. 2). To jemu ustawa zasadnicza powierzyła uprawnienia do inicjowania prewencyjnej i następczej kontroli konstytucyjności prawa. On też spośród swoich prerogatyw posiada prawo: inicjatywy ustawodawczej, zwracania się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, wniosku o przeprowadzenie kontroli przez NIK, wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów. Może też zwoływać Radę Gabinetową, której posiedzenia mogą być również poświęcone problemy wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 Konstytucji)*<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Szczegółowo na ten temat zob. załącznik 11 [w:] *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 148–150.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>15</sup> Z. Maciąg, *Stosowanie Konstytucji RP a problem niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. — doświadczenia i perspektywy*, Z. Maciąg (red.), Kraków 2006, s. 280.

W tej sytuacji dla rzeczywistego zapewnienia nadrzędności Konstytucji w systemie prawa konieczne wydaje się jednoznaczne rozstrzygnięcie ustrojodawcy, który organ władzy publicznej powinien odpowiadać za wykonanie orzeczeń TK. Przyjmując pogląd Z. Maciąga, można by wprawdzie uznać, że z ogólnie sformułowanych kompetencji Prezydenta RP w art. 126 Konstytucji da się wprowadzić takie rozstrzygnięcie i rozwinąć je w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, ale bardziej odpowiednia wydaje się nowelizacja Konstytucji wyraźnie wskazująca organ odpowiedzialny za wykonanie orzeczeń Trybunału.

Opiniowany projekt nie wychodzi naprzeciw przedstawionym wyżej postulatowi ani nie rozwiązuje problemów pojawiających się w dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. W świetle powyższych uwag widać wyraźnie, że zakres zmiany regulacji prawnej dotyczącej Trybunału powinien obejmować zarówno normy konstytucyjne, jak i ustawowe. Najpierw jednak ustrojodawca powinien wprowadzić rozwiązania istotnie reformujące niektóre istniejące dotychczas konstrukcje konstytucyjne, aby ustawodawca mógł nadać im odpowiednią treść. Zaczynanie procesu dostosowywania do wyzwań współczesności (zwłaszcza członkostwa w Unii Europejskiej i Radzie Europy), kompetencji, organizacji i zasad funkcjonowania Trybunału od weryfikowania rozwiązań ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest działaniem prowizorycznym, z oczywistych względów – brak rozstrzygnięcia ustrojodawcy – skazanym na ograniczony zakres regulacji i jej fragmentaryzację. To samo dotyczy spowodowanej doświadczeniami ponad ćwierćwiecza funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego modyfikacji norm odnoszących się do jego kompetencji, organizacji i zasad funkcjonowania. Należy tu podkreślić, że pilnego rozwiązania prawodawcy wymagają sytuacje konfliktowe, w których najwyższe organy władzy sądowniczej zajmują przeciwstawne stanowiska (np. tzw. wyroki interpretacyjne, obowiązywanie wyroków TK *pro futuro*). Wprowadza to stan niepewności szkodliwy dla funkcjonowania państwa prawnego i wywierający negatywny wpływ na świadomość prawną obywateli, a szerzej – kulturę prawną w demokratycznej Rzeczypospolitej.

Opiniowana ustawa pomija milczeniem wskazanie organu odpowiadającego za wykonanie orzeczeń TK w sytuacji, w której „doświadczenia ostatnich kilkunastu lat wykazują, że mechanizmy prawne zapewniające wykonywanie orzeczeń TK nie funkcjonują prawidłowo”<sup>16</sup>.

Nie negując potrzeby uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, należy jednak poddać projektodawcy pod rozagę konieczność powiązania jej ze zmianą Konstytucji RP. Ta zmiana powinna poprzedzać i stanowić punkt wyjścia dla kompleksowej regulacji roli ustrojowej, kompetencji, organizacji i zasad funkcjonowania Trybunału. Samo uchwalenie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i wprowadzenie w niej nowych rozwiązań lepiej

<sup>16</sup> M. Safjan, *Ewolucja*, *op. cit.*, s. 33.



określających pozycję ustrojową Trybunału oraz udoskonalających jego organizację i funkcjonowanie stanowi w obecnej sytuacji jedynie działanie fragmentaryczne, rozwiązujące tylko niektóre narosłe problemy. Pozostaną jednak nierozstrzygnięte inne o znacznej doniosłości dla jego funkcjonowania i relacji z innymi naczelnymi organami władzy publicznej.

## **Zakres regulacji w opiniowanej ustawie**

Obowiązująca obecnie Konstytucja umieściła przepisy o Trybunale Konstytucyjnym w rozdziale „Sądy i Trybunały” i zaliczyła go do organów władzy sądowniczej. W części tego rozdziału poświęconej Trybunałowi określono jego pozycję ustrojową i kompetencje oraz zawarto najważniejsze z punktu widzenia ustrojodawcy zasady organizacji i funkcjonowania Trybunału. Szczegółowe unormowanie organizacji oraz trybu postępowania przed nim Konstytucja w art. 197 odsyła do uregulowania w ustawie zwykłej. Powtarza więc schemat zastosowany w nowelizacji poprzedniej ustawy zasadniczej, wprowadzającej do polskiego porządku prawnego Trybunał Konstytucyjny (26 marca 1982 r.) na podstawie ogólnych przepisów. W następstwie tego mógł on rozpocząć funkcjonowanie dopiero po uchwaleniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w 1985 r. Również obecnie bez ustawy rozwijającej postanowienia Konstytucji Trybunał nie mógłby działać.

Należy przy tym dodać, że zgodnie z tendencjami występującymi we współczesnych państwach demokratycznych Konstytucja RP przyznaje ustawodawcy szeroki zakres swobody w ustalaniu treści ustaw, które stanowią wyraz realizacji określonej polityki państwa (za którą opowiedzieli się wyborcy, dokonując elekcji parlamentu). Zdaniem wielu trybunałów konstytucyjnych, w tym i polskiego, granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne.

Projektodawca ustawy prawidłowo odczytał konieczny zakres regulacji, mieszczący się zresztą w ramach wyznaczonych dotychczas obowiązującą ustawą o Trybunale Konstytucyjnym i w zasadzie ram tych nie przekroczył, a niektóre rozstrzygnięcia petryfikuje. Postawił sobie za zadanie kompleksowe uregulowanie organizacji oraz funkcjonowania Trybunału oraz postępowania przed nim, a także wprowadzenia pewnych modyfikacji do już istniejących rozwiązań – ze szczególnym uwzględnieniem wstępnej fazy wyboru jego sędziów. W efekcie projekt, rozwijając postanowienia Konstytucji, w zasadzie nie wykracza poza ramy dotychczasowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ale bardziej kompleksowo reguluje poszczególne zagadnienia lub je modyfikuje, a także wprowadza niektóre nowe rozwiązania, mieszczące się jednak w granicach ustalonych przez ustrojodawcę.

Dobrze, że projektodawca nie wybrał drogi nowelizacji dotychczas obowiązującej ustawy, mimo że w wielu postanowieniach nawiązuje lub wręcz powtarza dotychczas obowiązujące rozwiązania. W tym kontekście warto powołać § 84 Zasad techniki prawodawczej stanowiący, że jeśli zmiany wprowadzane

w danej ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, albo gdy ustawa była już uprzednio wielokrotnie nowelizowana, powinno opracować się projekt nowej ustawy. Projektodawca czyni zadość temu wymogowi. Konstatacja ta ma istotne znaczenie dla oceny opiniowanego projektu, mimo że w polskiej nauce prawa ani w orzecznictwie Trybunału<sup>17</sup> nie ma zgodności co do tego, czy Zasady techniki prawodawczej mogą stanowić kryterium oceny konstytucyjności ustawy.

### Uwagi szczegółowe

Przedmiotem tej części ekspertyzy jest szczegółowa ocena opiniowanego projektu ustawy pod kątem zgodności jego przepisów z Konstytucją RP. Z oczywistych względów (gdyż tak rozumiem zadanie eksperta) poddane analizie zostaną tylko te z nich, które w moim przekonaniu mogą budzić wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Rozwiązań niestwarzających kontrowersji i ocenianych pozytywnie nie ma potrzeby omawiać.

**Artykuł 1** opiniowanego projektu stanowi: *Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej strzegącym porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*. W intencji projektodawcy pozwala to: *na zdefiniowanie systemowej roli i pozycji Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej*<sup>18</sup>. Definicja ta nie jest w ustawie potrzebna, bo zawiera ją Konstytucja w art. 10 i ponadto przynależność Trybunału do władzy sądowniczej wynika z innych norm konstytucyjnych<sup>19</sup>.

Ogólna formuła o strzeżeniu porządku konstytucyjnego nie rozwiewa jednak wątpliwości formułowanych dotychczas odnośnie charakteru Trybunału na podstawie Konstytucji. Można tu wskazać na stanowisko J. Trzcíńskiego przeciwstawiające się zaliczeniu go do organów władzy sądowniczej: *Analiza konstytucji oraz analiza ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie uzasadniają wniosku, że działalność Trybunału Konstytucyjnego polega na rozstrzyganiu sporów prawnych, a więc że mieści się w pojęciu wymiaru sprawiedliwości*<sup>20</sup>. Działal-

<sup>17</sup> Zdaniem TK: *Jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że uchwała Rady Ministrów nie ma dla Sejmu RP znaczenia formalnie wiążącego, stwierdzić należy, że ustawodawca nie może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w ZTP. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. Niewątpliwie ZTP stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego*, OTK ZU 2001, nr 3, s. 51.

<sup>18</sup> Uzasadnienie projektu, s. 4.

<sup>19</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 360–361.

<sup>20</sup> J. Trzcíński, *Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, „Prawo i Życie” 1998, nr 1, s. 13–14.



ność Trybunału nie mieści się, zdaniem J. Trzcíńskiego, w działalności żadnej z wyodrębnionych w Konstytucji grup organów państwa, opartych na zasadzie trójpodziału władz i: *jest po prostu szczególnym, w porównaniu do powszechnego rozumienia kontroli państwowej, rodzajem kontroli, a mianowicie kontrolą konstytucyjności prawa (...) jest to obok stanowienia i stosowania prawa trzeci typ działań konstytucyjnych organów państwa, a więc kontroli stanowienia prawa*<sup>21</sup>.

Dla rozwiania tego typu wątpliwości konieczne byłoby zastosowanie bardziej precyzyjnej formuły. Samo „strzeżenie porządku konstytucyjnego” nie odróżnia dostatecznie funkcji ustrojowej Trybunału. W sposób ogólny scharakteryzowano w ten sposób kierunki i cele jego działań, ale nie można z takiego ujęcia wyprowadzić żadnych konkretnych kompetencji. W tym względzie bardziej fortunnym jest art. 1 dotychczas obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

**Artykuł 2** opiniowanego projektu stanowi: *Trybunał Konstytucyjny, zwany dalej „Trybunałem”, orzeka o hierarchicznej zgodności norm prawnych oraz wykonuje inne kompetencje określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „Konstytucją”*. Regulacja ta nie określa kompetencji TK, ale odsyła do Konstytucji i jedną z kompetencji akcentuje w szczególnie sposób. Dotychczasowy art. 2 w istocie powtarzał sformułowaną w Konstytucji regulację kompetencji TK. Obie metody z punktu widzenia legislacyjnego nie są właściwe. Ustawa mająca rozwijać postanowienia Konstytucji nie powinna ani ich powtarzać, ani tym bardziej do nich odsyłać. Z treści art. 2 opiniowanego projektu w istocie nic nie wynika. Należy tu dodać, że w nauce prawa konstytucyjnego, nawiązując do całokształtu unormowania konstytucyjnego dotyczącego TK, podkreśla się, że: *Konstytucja uregulowała wyczerpująco właściwości TK. Do regulacji ustawowej odesłano jedynie organizację oraz tryb postępowania TK*<sup>22</sup>. Nie jest ponadto zrozumiała relacja między art. 2 a art. 4 opiniowanego projektu. Artykuł 4 wymienia kompetencje Trybunału, stanowiąc w istocie zmodyfikowaną wersję art. 2 dotychczas obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W uzasadnieniu projektu stwierdza się: *W art. 2 zawarte zostało odniesienie do konstytucyjnych kompetencji Trybunału, które następnie szczegółowo określa się w art. 4*. Jeżeli taki jest cel art. 4, to, po pierwsze, jaki sens ma odesłanie w art. 2 do Konstytucji, a po drugie, stopień uszczegółowienia kompetencji Trybunału w art. 4 nie jest w istocie większy, niż sformułowania zawarte w Konstytucji. W sumie trudno znaleźć racjonalne powody dla istnienia art. 2.

**Artykuł 4** opiniowanego projektu obciążony jest wadą powtarzania unormowania konstytucyjnego, o czym wspominałem już omawiając art. 2.

**Artykuł 5** opiniowanego projektu dotyczy funkcji sygnalizacyjnej Trybunału. Pozostaje ona niewątpliwie w cieniu podstawowej jego działalności, jaką

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 17.

jest orzekanie o konstytucyjności i legalności aktów prawnych. W świetle postanowień art. 5 ust. 1 proponowanej ustawy, Trybunał sygnalizuje organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności polskiego systemu prawnego (na marginesie warto zauważyć, że brzmienie art. 5 ust. 1 projektu nie różni się w istocie od sformułowania zawartego w art. 4 ust. 2 dotychczas obowiązującej ustawy). Sygnalizacja ani w dotychczasowym stanie prawnym, ani według proponowanego projektu, nie tworzy po stronie jej adresata obowiązku realizacji sformułowanych postulatów lub uwag. Trybunał, aby wystąpić z uwagami w trybie sygnalizacji, powinien stwierdzić: po pierwsze, istnienie uchybień i luk w prawie oraz po drugie, rozstrzygnąć kwestię, czy ich usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Sygnalizacja pełni rolę odrębnej, a jednocześnie uzupełniającej formy kontroli konstytucyjności prawa, zwłaszcza w takich sytuacjach, kiedy uchybienia w prawie nie polegają na sprzeczności hierarchicznej, lecz na sprzeczności między normami tej samej rangi.

Opiniowany projekt w art. 5 ust. 2 upoważnia Prezesa Trybunału do zwrócenia się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji. Niejasne jest, czy z przepisu tego wynika obowiązek adresata sygnalizacji do przesłania stosownej informacji do Trybunału. Wydaje się, że sformułowanie art. 5 ust. 2 taki obowiązek wyklucza, tym bardziej że nie formułuje żadnego terminu dla złożenia informacji. Powstaje więc pytanie o sens art. 5 ust. 2.

Według uzasadnienia projektu: *możliwość zwracania się Prezesa Trybunału o poinformowanie o zajęтым stanowisku sprzyjać powinna współdziałaniu organów państwa na rzecz spójności i kompletności systemu prawa*<sup>23</sup>. Jak zauważył M. Safjan, sygnalizacja: *jest z reguły dość ogólną indykacją kierowaną do legislatora, który zachowuje swobodę decyzji co do potrzeby i sposobu usunięcia sygnalizowanych uchybień*<sup>24</sup>. Skoro ustawodawca nie zmienia charakteru sygnalizacji, to pytanie Prezesa Trybunału skierowane do adresata sygnalizacji nie może w żaden sposób wpłynąć na współdziałanie tego organu z sądem konstytucyjnym. Celowy brak odpowiedzi jedynie obniżałby jego autorytet. Zważywszy zaś na to, że zwrócenia się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie pozostawiono dyskrejonalnemu uznaniu Prezesa Trybunału, a adresat nie musi jego wniosku uwzględnić, owo „sprzyjanie” pozostaje czysto iluzoryczne i w istocie nie wnosi nic nowego do dotychczas obowiązującej regulacji. Tym samym w toku dalszych prac legislacyjnych należałoby rozważyć sens utrzymania proponowanego art. 5 ust. 2 w niezmienionej formule.

<sup>23</sup> Uzasadnienie, s. 4.

<sup>24</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1, s. 13.

**Artykuł 17 ust. 2** opiniowanego projektu utrzymuje dotychczasową zasadę wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Należy w tym kontekście zauważyć, że Konstytucja, ograniczając się do postanowienia, że sędziów wybiera indywidualnie Sejm, nie określa szczegółowo zasad ani trybu ich wyborów, pozostawiając to ustawodawcy.

Warto tu stwierdzić, że wymogi co do kworum i większości – w wypadku wyborów sędziów sądów konstytucyjnych – są z reguły w państwach demokratycznych szczególne, wyższe niż dla uchwalenia ustawy. Ma to zapewnić opozycji wpływ na obsadę tych stanowisk. Ten sposób powoływania sędziów charakteryzuje silne upolitycznienie i wpływ partii politycznych, a zwłaszcza ich frakcji na skład sądu konstytucyjnego. Z drugiej strony przemawia za nim to, że orzecznictwo sądu konstytucyjnego wpływa na ustawodawstwo i dlatego to ustawodawca, na zasadzie równoważenia tego wpływu, powinien mieć głos decydujący w wyborze członków sądu konstytucyjnego<sup>25</sup>. Ponadto wybór przez parlament zapewnia sędziom sądów konstytucyjnych legitymację demokratyczną, niezwykle ważną w kontekście ich kompetencji.

Tryb wyboru sędziów Trybunału przez większość bezwzględną, równą w praktyce większości rządzącej, w nauce prawa poddawany jest od wielu lat krytyce. Wskazuje się zwłaszcza na konieczność zmian, które zapewniłyby: *wymaganie kwalifikowanej większości 2/3 głosów przy wyborze sędziego TK. Jedynie tak skonstruowana większość mogłaby zapewnić bardziej politycznie zbalansowaną procedurę komponowania składu TK, zmuszając parlament do poszukiwania kandydata, który znalazłby poparcie nie tylko ze strony rządzącej większości, lecz także klubów reprezentujących opozycję*<sup>26</sup>.

Te głosy nie zostały niestety wzięte pod uwagę, a projektodawca wydaje się przywiązywać uwagę do wprowadzenia rozbudowanego wstępnego etapu zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału jako jedynego środka przeciwdziałającego kierowaniu się – przynajmniej w ograniczonym zakresie – kryteriami związanymi z preferencjami politycznymi przy wyborze sędziów. Przy pozostawieniu wyboru jedynie większością bezwzględną i niezmiennego trybu zgłaszania kandydatów na sędziów (art. 23 ust. 1 projektu powtarza dotychczasową regulację art. 5 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), dalej ostatecznie o wyborze decydować mogą posłowie większości parlamentarnej bez wzięcia pod uwagę propozycji opozycji. Przy wielości podmiotów zgłaszających wstępnie osoby na listę osób, spośród

<sup>25</sup> Por. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 97.

<sup>26</sup> M. Safjan, *Ewolucja*, *op. cit.*, s. 40. Na temat konieczności wprowadzenia większości kwalifikowanej dla wyboru sędziów TK zob. wypowiedzi B. Banaszaka, P. Policastro, A. Szmyta [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta*, *op. cit.*, s. 38, 100, 134.

których mogą być zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału bez trudu będzie można znaleźć osoby z różnych względów odpowiadające tej większości. Tym bardziej że brak środków zapobiegających kierowaniu się, na przykład rad wydziałów prawa czy organów samorządu prawniczych zawodów zaufania publicznego, względami innymi niż wyłącznie merytoryczne.

**Artykuł 18 ust. 3** opiniowanego projektu stanowi: *Osoby sprawujące mandat posła, senatora lub posła do Parlamentu Europejskiego mogą kandydować na stanowisko sędziego Trybunału, jeżeli w dniu wyboru upłynęły co najmniej 4 lata od wygaśnięcia mandatu.* Rozwiązanie to, w myśl argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu projektu: *stworzy (...) dystans czasowy przyszłego sędziego konstytucyjnego od jego działalności prawotwórczej, której rezultaty często bywają następnie przedmiotem badania w Trybunale.* Problem tkwi jednak w czysto formalnym traktowaniu działalności prawotwórczej i utożsamianiu jej z aktem uchwalania ustaw lub aktów Parlamentu Europejskiego. Obecnie w państwach demokratycznych wykształciła się praktyka zgłaszania przez rząd większości projektów ustaw. Projekty te są następnie z reguły przegłosowywane przez posłów reprezentujących stojącą za rządem większość parlamentarną. Zjawisko to występuje również w Polsce. Ponadto w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

Z powyższych rozważań wynika, że nie można pominąć faktu istotnego udziału w działalności prawotwórczej członków Rady Ministrów. Zważywszy na to, że w ich pracach pomaga Rządowe Centrum Legislacji, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów i inne organy doradcze, których członkowie angażują się we wstępnych stadiach opracowania projektów ustaw w proces legislacyjny, również należałoby uznać ich udział w tym procesie. Do tego można by dodać jeszcze spełniających podobną rolę legislatorów parlamentarnych i inne osoby opiniujące całe projekty lub jedynie określone rozwiązania lub publicznie udzielające im poparcia. Wszystkie te grupy osób, gdyby chcieć zastosować argumentację projektodawcy, powinny również nabrać „dystansu czasowego” do owoców własnej działalności, gdyby chciały zasiadać jako sędziowie w Trybunale Konstytucyjnym. Ich realny udział w nadaniu ostatecznego kształtu konkretnej ustawie lub niektórym, wprowadzonym do niej istotnym rozwiązaniom, jest zresztą często powszechnie znany (można wskazać np. bez trudu autorów koncepcji reformy samorządowej, emerytalnej, oświatowej itp.). Pomijanie więc ich w tworzeniu ograniczeń w dostępie do urzędu sędziego Trybunału nie jest logicznie uzasadnione. To samo dotyczy Prezydenta RP. Wprawdzie zgłoszenie chęci objęcia stanowiska sędziego przez osobę, która zakończyła kadencję prezydencką (i spełnia wszystkie warunki dla objęcia tego urzędu) jest mało prawdopodobne, to racjonalny ustawodawca nie powinien *a priori* wykluczyć takiej możliwości.

Powstaje tu jeszcze jedna kwestia budząca wątpliwości – wprowadzona w art. 18 ust. 3 opiniowanego projektu czteroletnia karencja. Można się domyślać, że chodzi tu o okres pełnej kadencji parlamentu. Trzeba jednak mieć na uwadze cztery okoliczności:

- wybór członków Trybunału odbywa się po ukończeniu indywidualnej kadencji ich poprzedników,
- kadencja parlamentu może ulec skróceniu,
- Trybunał rozpatruje akty uchwalone w różnych okresach, Konstytucja nie wyznacza żadnych granic czasowych przedmiotowej kompetencji Trybunału, dopuszczając w ten sposób orzekanie o zgodności z Konstytucją całego obowiązującego prawa bez względu na czas wydania aktu prawnego,
- sam proces rozpatrywania (od zainicjowania postępowania do wydania wyroku) sprawy przez Trybunał może przekroczyć cztery lata.

We wszystkich tych sytuacjach czteroletnia karencja ma inne praktyczne znaczenie, a w wypadku dwóch ostatnich wskazanych okoliczności nie zapobiega możliwości brania udziału w rozpatrzeniu zgodności z Konstytucją aktu normatywnego przez sędziego, który brał udział (w różnych formach) w procesie tworzenia tego aktu. Zawsze oczywiście istnieje możliwość wyłączenia się sędziego, ale nie o nią przecież tu chodzi.

Oceniając proponowany art. 18 ust. 3, należy też zwrócić uwagę na kwestię jego zgodności z art. 60 Konstytucji. W nauce prawa konstytucyjnego pojęcie służby publicznej rozumiane jest szeroko i obejmuje wszelkie działania związane z realizacją zadań władzy publicznej. Obejmuje więc na pewno dostęp do stanowiska sędziego Trybunału. Trafny jest ugruntowany w orzecznictwie TK pogląd, że ustawodawca uprawniony jest do sformułowania warunków dodatkowych, równych dla wszystkich, od spełnienia których uzależnione jest uzyskanie określonych stanowisk<sup>27</sup> – w tym i stanowiska sędziego Trybunału. Z dotychczasowych rozważań poświęconych proponowanemu art. 18 ust. 3 można zaś wyprowadzić wniosek, że projektodawca nierówno traktuje różne formy udziału w procesie prawotwórczym, a tym samym i osoby biorące w nich udział. Implikuje to wątpliwości co do zgodności proponowanego rozwiązania z art. 60 Konstytucji.

**Artykuł 20 ust. 1** opiniowanego projektu przyznaje szerokiemu kręgowi (przynajmniej 20) podmiotów prawo zgłaszania propozycji na listę osób, spośród których mogą być zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału. Są to: grupa co najmniej 15 posłów, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowa

<sup>27</sup> Por. np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98, OTK 1999, nr 7, poz. 163; 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 118.

Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Prokuratury, właściwe ogólnokrajowe organy samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy, rady wydziałów prawa uczelni, uprawnionych do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych, rada naukowa Instytutu Nauk Prawnych i Komitet Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz Komisja Prawnicza Polskiej Akademii Umiejętności. Każdy z tych podmiotów może zgłosić jedną osobę na jedno stanowisko sędziego.

W uzasadnieniu projektu czytamy: *Przyjmuje się, że tak ukształtowany krąg podmiotów stanowi szeroką reprezentację środowisk prawniczych, co daje zarazem rękojmię możliwości korzystania z obszernego zestawu potencjalnych kandydatów na stanowisko sędziego, cechujących się wysokimi, odpowiadającymi wymaganiom, kwalifikacjami*<sup>28</sup>. Z tym twierdzeniem należy w pełni się zgodzić. Problem jednak w tym, że celem całego procesu wyboru kandydatów na sędziów Trybunału miałyby być wyeliminowanie kryterium ich preferencji politycznych (o czym piszę wyżej w uwagach do art. 17 ust. 2). Tego projektodawca nie zakłada. Posiadanie wysokich kwalifikacji nie wyłącza zaś możliwości przesądzenia o wyborze przez względy inne – np. poglądy polityczne, światopogląd itp. Kandydat może zająć czynną postawę w bieżących sporach politycznych, wyraźnie formułując własne poglądy i opowiadając się za lub przeciw konkretnym rozwiązaniom proponowanym przez jedną z sił (partii) politycznych; nie musi przy tym sam wypowiadać się w danej sprawie, np. w formie wywiadu, wystarczy, że podpisze list protestacyjny lub popierający jakieś stanowisko, weźmie udział w głosowaniu jakiegoś gremium (np. organu stowarzyszenia, rady naukowej) i opowie się za lub przeciw poddanemu pod głosowanie stanowisku dotyczącemu spraw o charakterze politycznym lub światopoglądowym, opowie się publicznie (np. w środkach masowego przekazu, popierając kogoś podpisem) za lub przeciw kandydatowi na określone stanowisko państwowe; uzna kogoś za nienadającego się do pełnienia danej funkcji publicznej lub zasugeruje konieczność jego dymisji; wypowie się za lub przeciw sposobowi realizacji kompetencji przez jakiś organ władzy publicznej itp. We wszystkich tych przypadkach osoba proponowana na kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego zdradza swoje przekonania. Prezentując swoje poglądy polityczne, wysyła tym samym wyraźny sygnał do posłów decydujących o jej wyborze o ewentualności determinowania przez te poglądy treści przyszłego wyroku. Należy zaznaczyć, że pogląd na daną sprawę osoba proponowana na kandydata wyrobiła już sobie przed wysłuchaniem wszystkich argumentów stron w postępowaniu przed Trybunałem.

**Artykuł 49 ust. 1** opiniowanego projektu, określając przesłanki wyłączenia sędziego Trybunału z udziału w rozpoznawaniu sprawy, czyni to zbyt wąsko. Nie bierze możliwości udziału sędziego przed powołaniem go na to stanowisko

<sup>28</sup> Uzasadnienie, s. 8.



(a nawet, jak wykazała praktyka, już potem) w opiniowaniu projektów aktów prawnych. O znaczeniu tej formy aktywności pisałem szerzej w uwagach do art. 18 ust. 3.

W rozdziale 7 zatytułowanym „Orzeczenia Trybunału” nie uregulowano dostatecznie, budzącej kontrowersje w orzecznictwie najwyższych organów władzy sądowniczej, kwestii ostateczności orzeczeń TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji) dla samego sądu konstytucyjnego.

W praktyce orzeczniczej pojawiły się orzeczenia polegające na tym, że jego rozstrzygnięcie stanowi pod względem jednolitości argumentacji istotne odstępstwo od wcześniejszego orzecznictwa w sprawach o zbliżonym stanie prawnym lub faktycznym. Praktyka taka spotkała się z surową oceną Sądu Najwyższego, który stwierdził: *kontrowersyjny jest brak związania samego Trybunału Konstytucyjnego jego własnymi orzeczeniami, które także dla tego organu są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Nie powinno być tak, że te konstytucyjne walory mają obowiązywać wszystkie inne organy państwowe z wyjątkiem Trybunału Konstytucyjnego*<sup>29</sup>. Sąd Najwyższy uważa, że w świetle obowiązującego dotychczas art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: *wyrażanie odmiennych poglądów prawnych od wcześniej ustalonych przez Trybunał Konstytucyjny nie jest swobodne, ale jest dopuszczalne w pełnym składzie tego organu w przypadkach wyraźnie ustawowo określonych*<sup>30</sup>.

W tym kontekście należy zwrócić też uwagę na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego głoszące, że: *zasada ostateczności rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego nie zamyka możliwości inicjowania postępowania przed sądem administracyjnym w przypadku przepisu, którego konstytucyjności Trybunał nie badał, ale stwierdził wcześniej niekonstytucyjność identycznie brzmiącego przepisu*<sup>31</sup>. Stanowisko to spotkało się z krytyką w literaturze prawniczej. Podkreśla się w niej, że wyrok TK: *powinien być uwzględniony w każdej sprawie, w której zastosowanie miałyby znaleźć norma prawna uznana w tym wyroku za niekonstytucyjną*<sup>32</sup>.

Należy jednak zauważyć, że z powołanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego przepisu dotychczas obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika tylko to, że w pełnym składzie powinien on rozpatrywać odstępowanie od wcześniejszych poglądów prawnych sformułowanych w orzeczeniu wydanym przez pełny skład<sup>33</sup>. Warto tu podkreślić, że nie jest możliwa sytuacja

<sup>29</sup> Sygnatura akt III PZP 2/09, OSNP 9-10/2009, poz. 106, pkt. 13 uzasadnienia.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 6 lutego 2006 r., sygn. akt I FSK 439/2005, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 13.

<sup>32</sup> M. Florczak-Wątor, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2006 r. (sygn. akt I FSK 439/2005)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 1, s. 148.

<sup>33</sup> Podobnie M. Wiącek, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2009 r. (sygn. akt III PZP 2/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 163.

w której Trybunał nie będzie w ogóle odstępował od swojego wcześniejszego orzecznictwa, gdyż uniemożliwiłoby to jakikolwiek jego rozwój i prowadziło do jego petryfikacji. Sam Trybunał wydaje się też dostrzegać problemy z tym związane: *O ile pochapne zmiany stanowiska Trybunału Konstytucyjnego pod wpływem zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej czy politycznej trzeba uznać za niedopuszczalne, o tyle, w pewnych okolicznościach, względ na konstytucyjne wolności i prawa obywateli może uzasadniać odstępnie od wcześniej wyrażonego poglądu*<sup>34</sup>.

**Artykuł 105** opiniowanego projektu reguluje zagadnienie ogłaszania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, powtarzając w istocie dotychczas obowiązujące unormowanie (art. 79 i art. 80 ustawy). Z braku w art. 105 regulacji szczegółowych, przyjęć należy, że za ogłoszenie orzeczeń TK odpowiadają organy państwowe wydające dany organ urzędowy. Ustawodawca powinien sformułować obowiązek Prezesa Trybunału niezwłocznego dostarczenia wyroku danemu organowi. Takiego obowiązku w art. 105 brakuje, a jest on istotny w świetle orzecznictwa samego sądu konstytucyjnego. Trybunał stoi bowiem na stanowisku, że już sam fakt ogłoszenia wyroku po przeprowadzeniu przez niego postępowania nie jest pozbawiony prawnego znaczenia dla postępowań toczących się przed organami administracyjnymi lub sądami na tle przepisów dotkniętych niekonstytucyjnością. Już bowiem z momentem publicznego ogłoszenia wyroku: *następuje uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu. To sprawia, że organy stosujące przepisy uznane za niekonstytucyjne albo w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału (odroczenie derogacji przepisu w wyroku Trybunału), albo z uwagi na zasady intertemporalne, albo np. z uwagi na posiłkowanie się zasadą tempus regit actum (co jest charakterystyczne dla sądów administracyjnych) – powinny uwzględnić to, że chodzi o przepisy pozbawione domniemania konstytucyjności (...) w zasadniczy sposób wpływa na swobodę sądów w zakresie dokonywania wykładni tych przepisów*<sup>35</sup>.

Uwzględniając tę argumentację, należy do jak najwcześniejszego urzędowego opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego przywiązywać szczególną rolę.

## Wnioski

Samo uchwalenie projektowanej nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i wprowadzenie w niej nowych rozwiązań lepiej określających pozycję ustrojową Trybunału oraz udoskonalających jego organizację i funkcjonowanie stanowi w obecnej sytuacji jedynie działanie fragmentaryczne rozwią-

<sup>34</sup> OTK-A ZU 2006, nr 7, poz. 88.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26.

zujące niektóre narosłe problemy. W obecnej sytuacji (wyzwania związane z członkostwem w Unii Europejskiej, zgromadzone doświadczenia w praktyce funkcjonowania Trybunału) należy jednak wskazać na konieczność powiązania uchwalenia nowej ustawy ze zmianą Konstytucji RP. Ta zmiana powinna poprzedzać i być punktem wyjścia dla kompleksowej regulacji roli ustrojowej, kompetencji, organizacji i zasad funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego w ustawie.

Doprecyzowania wymaga regulacja w art. 1 projektu. Ogólna formuła o strzeżeniu porządku konstytucyjnego nie rozwiewa wątpliwości formułowanych dotychczas co do charakteru ustrojowego Trybunału.

Z treści art. 2 opiniowanego projektu w istocie nic nie wynika. Nie jest ponadto zrozumiała relacja między art. 2 a art. 4 projektu.

Artykuł 4 opiniowanego projektu obciążony jest wadą powtarzania unormowania konstytucyjnego.

W toku dalszych prac legislacyjnych należałoby rozważyć sens utrzymania art. 5 ust. 2 opiniowanego projektu w niezmienionej formule.

Określony w art. 17 ust. 2 opiniowanego projektu tryb wyboru sędziów Trybunału nie eliminuje możliwości przyznania pierwszeństwa preferencjom politycznym.

Proponowany art. 18 ust. 3 wymaga przemyślenia. Z jednej strony zbyt wąsko ujmuje przesłanki wyłączające kandydowanie na urząd sędziego Trybunału, a z drugiej strony wątpliwości budzi kwestia jego zgodności z art. 60 Konstytucji.

Artykuł 20 ust. 1 opiniowanego projektu, przyznając prawo zgłaszania propozycji na listę osób, spośród których mogą być zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału szerokiemu kręgowi podmiotów, nie eliminuje możliwości przyznania pierwszeństwa preferencjom politycznym.

Artykuł 49 ust. 1 opiniowanego projektu, określając przesłanki wyłączenia sędziego Trybunału z udziału w rozpoznawaniu sprawy, czyni to zbyt wąsko i wymaga przeformułowania.

W rozdziale 7 zatytułowanym „Orzeczenia Trybunału” nie uregulowano kwestii ostateczności orzeczeń TK dla samego sądu konstytucyjnego.

Artykuł 105 opiniowanego projektu powinien sformułować obowiązek Prezesa Trybunału Konstytucyjnego niezwłocznego dostarczenia wyroku organowi wydającemu organ publikacyjny, w którym wyrok ma zostać ogłoszony.