



Andrzej Szmyt

Uniwersytet Gdański

PROJEKT NOWEJ USTAWY O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

W dniu 11 lipca 2013 r. wpłynął do Sejmu RP projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przedłożony przez Prezydenta RP¹. W dniu 29 sierpnia 2013 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu, po czym Sejm skierował projekt do dalszych prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej².

Jest to projekt całościowej, nowej ustawy. Nie chodzi więc tylko o kolejną nowelizację ustawy dotychczas obowiązującej, uchwalonej w 1997 r.³ Jest to legislacyjnie uzasadnione z uwagi na charakter i zakres nowych lub istotnie zmodyfikowanych rozwiązań, a także ich wielość. Wymaga nowego, spójnego koncepcyjnie i czytelnego konstrukcyjnie aktu. W toku prawie 16 lat obowiązywania dotychczasowa ustawa była już nowelizowana 8-krotnie. Warto też zauważyć, że ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. była uchwalona w szczególnych okolicznościach, niemal bezpośrednio przed wejściem w życie nowej Konstytucji, głównie ze względu na wymagające pilnej implementacji nowe konstytucyjne regulacje ustroju i kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Nowe wówczas elementy regulacji zostały w znacznej mierze „dodane” do istniejących jeszcze wcześniej, co negatywnie odbiło się na legislacyjnej spójności i kompletności ustawy. Przesłanki dobrej legislacji, także wynikające z zasad techniki prawodawczej, przemawiają więc w pełni za nową ustawą.

Dla genezy projektu nowej ustawy charakterystyczne są przy tym dwie okoliczności. Po pierwsze – projekt *de facto* powstał w samym Trybunale Konstytu-

¹ Druk sejmowy nr 1590.

² Sprawozdanie stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu w dniu 29 sierpnia 2013 r., s. 272–294 (pkt 22 posiedzenia).

³ Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.); ustawa ta uchyliła pierwszą ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 29 kwietnia 1985 r. uchwaloną jeszcze w warunkach państwa socjalistycznego, przed demokratyczną transformacją ustrojową. Dla pierwszej ustawy najbardziej charakterystyczne było ograniczenie pozycji Trybunału Konstytucyjnego w ten sposób, że jego orzeczenia wobec ustaw nie były ostateczne i podlegały rozpatrzeniu przez parlament; ograniczenie to zniosła dopiero nowa Konstytucja RP z 1997 r.

cyjnym. Od 2011 r. toczyły się w nim – pod kierunkiem Prezesa – prace studialne nad nowymi rozwiązaniami, zwłaszcza mającymi usprawnić działalność organu z punktu widzenia kilkunastoletnich doświadczeń⁴. W gotowej postaci projekt przekazany został w marcu 2013 r. do Prezydenta RP jako organu dysponującego prawem inicjatywy ustawodawczej i *de facto* sprawującego pieczę legislacyjną nad ustawami z zakresu władzy sądowniczej. Należy jednak zauważyć, że taki tryb przygotowania projektu spotkał się także z ocenami negatywnymi. Jak podnoszono – sędziowie „sami dla siebie” napisali ustawę, a nie można wykluczyć, że później może do nich trafić wnioski o zbadanie zgodności tej ustawy z Konstytucją i będą „sędziami we własnej sprawie”. Po drugie – przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu Prezydent RP przeprowadził wstępne konsultacje z wszystkimi klubami parlamentarnymi w celu uzyskania poparcia projektu w postępowaniu sejmowym. Mimo różnych uwag krytycznych – w lojalnej debacie żaden klub poselski nie złożył wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu.

Zgodnie z wyłożonymi intencjami wnioskodawcy projektu istnieje potrzeba opracowania i uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wynikająca z wielu merytorycznych przesłanek⁵. Po pierwsze – dostatecznie jasno i trwale umocowana jest pozycja organu jako sądu konstytucyjnego, strzegącego porządku ustrojowego RP. Po drugie – potrzeba ustawowej, adekwatnej do istoty procesu kontroli konstytucyjności prawa, regulacji procedury rozpoznawania spraw, istotnie utrwalonej jako właściwa tylko dla Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie – potrzeba tworzenia warunków organizacyjnych, służących sprawności orzekania. Po czwarte – potrzeba sprecyzowania kandydowania na stanowisko sędziego TK oraz określenia transparentnej procedury wyłaniania grona osób, spośród których uprawnione podmioty będą mogły zgłaszać kandydatów. Po piąte – potrzeba bardziej szczegółowego uregulowania statusu sędziego TK. Po szóste – potrzeba racjonalizacji trybów rozpoznawania spraw przed Trybunałem, tj. na rozprawie lub na posiedzeniu niejawnym, ze względu na zróżnicowanie złożoności prawnokonstytucyjnej spraw oraz zakresu i sposobu argumentacji uczestników postępowania. Po siódme – potrzeba uwzględnienia ukształtowanej typologii orzeczeń TK oraz ich skutków, zdeterminowanej obszerną praktyką orzeczniczą i poglądami doktryny. Po ósme – potrzeba odpowiedniego do obecnych wymagań profesjonalnych i technicznych uregulowania zagadnień związanych z warunkami funkcjonowania i obsługą prac TK.

Dość obszerny projekt ustawy liczy 138 artykułów, rodząc nawet wątpliwości co do nadmiernej kazuistyki i potrzeby przenoszenia do unormowania ustawowego niektórych kwestii, jakie powinny pozostać nadal w regulaminie Trybu-

⁴ W dotychczasowym dorobku Trybunału Konstytucyjnego polskie *acquis constitutionnel* to blisko 1500 wyroków.

⁵ Z Uzasadnienia projektu ustawy, s. 1–2.

nału Konstytucyjnego⁶. W niniejszych uwagach ograniczamy się więc tylko do zasygnalizowania ważniejszych proponowanych rozwiązań.

W art. 1 projektu zwraca uwagę skumulowana definicja ustrojowej roli Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej „strzegącego porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Formuła ta nawiązuje do art. 10 i art. 188 Konstytucji, ale uwzględnia też rolę TK, jaka wynika z jego znaczącego orzecznictwa w sprawach europejskich. Trybunał w swym orzecznictwie bowiem potwierdza, że – określona w art. 8 Konstytucji – zasada prymatu Konstytucji w porządku prawnym RP odnosi się także do obowiązywania prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym. Zgodnie ze stanowiskiem TK nawet konstytucyjne upoważnienie do przekazania UE kompetencji władzy publicznej w „niektórych sprawach” (art. 90 Konstytucji) ma charakter ograniczony. Trybunał potwierdza miejsce Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli Narodu w stosunku do całego porządku prawnego w obszarze suwerenności państwa oraz bez naruszenia „rdzenia” kompetencji, umożliwiającego – zgodnie z preambułą do Konstytucji – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej. W debacie sejmowej w odniesieniu do zaproponowanej formuły zgłoszono wątpliwość⁷, jako że zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji to Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. W odpowiedzi na tę wątpliwość Prezes TK podkreślił wyraźną odmienność pozycji ustrojowej Trybunału i Prezydenta, bowiem Trybunał strzec ma porządku konstytucyjnego w formie właściwej dla organu władzy sądowniczej – wyłącznie na wniosek, a nigdy z urzędu: Prezydent RP w swej funkcji jest natomiast „aktywnym” podmiotem konstytucyjnym⁸.

Status sędziego TK jest w Konstytucji regulowany jedynie w podstawowym zakresie, a dotychczasowa ustawa jest także w tej mierze fragmentaryczna i odsyła do odpowiedniego stosowania ustawy o Sądzie Najwyższym. Praktyka uwypukliła jednak, że urząd sędziego TK ma wyraźne cechy odrębności, które zasługują na odrębną regulację i jedynie w niewielkim stopniu – praw pracowniczych – na odesłanie do ustawy o Sądzie Najwyższym. Projekt ustawy więc dość szeroko i szczegółowo reguluje lub doprecyzowuje status sędziego TK, w tym także sędziego w stanie spoczynku. W tym ostatnim zakresie, m.in. pod wpływem dotychczasowej praktyki, proponuje się, aby sędzia TK w stanie spoczynku mógł być powołany, wybrany lub mianowany na stanowisko w organach państwowych (ale tylko takie, z którym wiąże się zakaz przynależności do partii politycznej) albo w organach organizacji międzynarodowych lub ponadwymiarowych działających na podstawie umów ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą (art. 45

⁶ Por. np. wystąpienie posła Wojciecha Szaramy (Spr. sten..., s. 277).

⁷ Tamże, a także w wystąpieniu posła Andrzeja Dery (Spr. sten..., s. 278).

⁸ Spr. sten..., s. 290.

projektu). W art. 18 projektu proponuje się m.in. ustanowienie kryterium minimalnego wieku (40 lat) kandydata⁹.

W debacie sejmowej jako bardzo kontrowersyjna okazała się propozycja z art. 18 ust. 3 projektu, wprowadzająca okres 4-letniej „karencji” dla parlamentarzystów¹⁰. W intencji wnioskodawcy projektu rozwiązanie to miałyby stworzyć dystans czasowy przyszłego sędziego konstytucyjnego od jego wcześniejszej działalności jako prawodawcy, której rezultaty często bywają następnie przedmiotem badania w Trybunale. Można też przyjąć, że w pewnej mierze byłoby to rozwiązanie związane z „odpolitycznieniem” składu Trybunału. W wielu wystąpieniach w debacie sejmowej¹¹ propozycja ta została określona wprost jako „antyposelska”, niezgodna z Konstytucją jako wprowadzająca dyskryminujące zróżnicowania kandydatów, złudnie rozwiązująca problem polityzacji składu TK, a także – biorąc pod uwagę możliwość wyłączenia się sędziego od rozpatrywania konkretnej sprawy – niepotrzebna. Warto jednak zauważyć, że w nadesłanej do Sejmu opinii Krajowej Rady Sądownictwa o projekcie znalazła się nie tylko aprobata dla tej propozycji, ale nawet jej poszerzenie, tak by karencją objąć również byłych członków rządu¹².

Bardzo duże – być może nawet największe – zainteresowanie nie tylko w debacie sejmowej, ale także w debacie na łamach mediów o prezydenckim projekcie wywołały propozycje związane z trybem wyboru sędziów TK, zwłaszcza „uspołecznieniem” tego procesu i możliwością oceny kandydatów. Ta kwestia zresztą od lat obecna jest w medialno-politycznej debacie, u podstaw mając wyraźne mankamenty dotychczasowej praktyki i bardzo kontrowersyjne przypadki. Kwestie te regulują art. 19–25 projektu ustawy. Zgodnie z art. 19 projektu, nie później niż 6 miesięcy przed upływem kadencji sędziego TK Marszałek Sejmu (w formie obwieszczenia ogłoszonego w Monitorze Polskim) informowałby o „możliwości zgłaszania osób, spośród których mogą być następnie zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału”; osoby takie mogłyby być zgłaszane w terminie 2 miesięcy od ogłoszenia wspomnianego obwieszczenia. Byłaby to więc swoista desygnacja „potencjalnego” kandydata. Zgodnie z art. 20 projektu ustawy „prawo zgłaszania osób” miałyby przysługiwać: 1) grupie co najmniej 15 posłów, 2) Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego, 3) Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, 4) Krajowej Radzie Sądownictwa, 5) Krajo-

⁹ Cenzus wieku w debacie parlamentarnej był kwestionowany nawet jako niekonstytucyjny (Spr. sten..., s. 277), choć także pojawił się postulat konieczności określenia górnej granicy wieku dla kandydatów (Spr. sten..., 285 i 293).

¹⁰ Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 18 ust. 3 „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”.

¹¹ Spr. sten..., s. 277, 279, 282, 284, 288.

¹² Pismo Nr WOK-020-98/13 z dnia 20 września 2013 r. do zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu, podpisane przez wiceprzewodniczącą KRS z załączoną opinią KRS z dnia 13 września 2013 r. w przedmiocie prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (s. 1 opinii).

wej Radzie Prokuratury, 6) właściwym ogólnokrajowym organom samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy, 7) radom wydziałów prawa uczelni, uprawnionym do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych, radzie naukowej Instytutu Nauk Prawnych i Komitetowi Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz Komisji Prawniczej Polskiej Akademii Umiejętności (ust. 1); uprawniony podmiot mógłby zgłosić jedną osobę na jedno stanowisko sędziego Trybunału, dołączając do zgłoszenia uzasadnienie oraz zgodę osoby zgłaszanej (ust. 2). W intencji wnioskodawcy projektu ustawy taki krąg podmiotów stanowi szeroką reprezentację środowisk prawniczych, co daje zarazem rękojmię możliwości korzystania z obszernego zestawu potencjalnych kandydatów o wysokich kwalifikacjach.

W kolejnym etapie projektowanej procedury wyborczej, nie później niż 3 miesiące przed upływem kadencji sędziego TK, Marszałek Sejmu przekazywałby posłom oraz podawałby do publicznej wiadomości „listę osób, spośród których mogą być zgłaszani kandydaci na sędziego Trybunału (art. 22 ust. 1), co oznaczałoby, że już tylko spośród nich mogliby być zgłaszani Sejmowi kandydaci na stanowisko sędziego Trybunału. Prawo zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału spośród osób umieszczonych na wspomnianej liście miałyby przysługiwać (w sensie kompetencyjnym – jak w dotychczas obowiązujących przepisach) Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów; zgłoszenie kandydata następować miałyby nie później niż 2 miesiące przed upływem kadencji (art. 23). Zatem przez blisko 2 miesiące (w Sejmie – jego organach i w środowisku politycznym) istniałaby możliwość szczegółowej analizy i publicznej oceny zgłoszonych kandydatów, w tym ich wysłuchania. Projekt ustawy zawiera też odpowiednie przepisy na wypadek głosowania, w którym nie dokonano wyboru sędziego oraz na wypadek wygaśnięcia mandatu sędziego przed upływem jego kadencji. Zdaniem wnioskodawcy projektu, proponowana procedura „desygnacji kręgu kandydatów” na stanowisko sędziego Trybunału wychodzi naprzeciw postulatowi uspołecznienia procesu doboru osób istotnie wyróżniających się wiedzą prawniczą oraz zapewnienia posłom i Sejmowi odpowiedniej wiedzy o dorobku i walorach osobowych kandydatów na ten, jeden z najważniejszych we współczesnym państwie demokratycznym, urząd publiczny¹³.

Powyższa propozycja, proponowana jako model od kilku lat w mediach, w debacie poselskiej spotkała się jednak także z istotnymi wątpliwościami i zastrzeżeniami, nie tylko w sprawach szczegółowych, ale i co do samej idei. Jak podkreślono, dotychczasowy tryb rzadko prowadził do sytuacji, by liczba kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału była znacząco większa od liczby wakatów. Nowa propozycja może zaś prowadzić do sytuacji bardzo niezręcznej, gdy na jedno miejsce desygnacja wstępna obejmie kilka osób i postawi posłów (Sejm) w swoistej opozycji do uznanych środowisk naukowych i praktyki

¹³ Z Uzasadnienia projektu, s. 9.

prawniczej¹⁴. Zwrócono też uwagę na niekonsekwencję proponowanego modelu, który – z jednej strony – pozwala określonym podmiotom na „desygnację” potencjalnego kandydata, ale – z drugiej – nadal w rękach posłów pozostawia wskazanie tych kandydatów na sędziego TK, nad którymi Sejm będzie głosował. Potencjalny konflikt zaostrza się na tle propozycji, by prawo desygnacji przysługiwało m.in. 15-osobowym grupom posłów, a następnie grupom 50-osobowym pozostawia się prawo wybrania kandydata z listy obejmującej desygnowane osoby. Wydają się więc prawdopodobne preferencje dla osób desygnowanych przez posłów. W konsekwencji należałoby albo utrzymać system dotychczasowy, albo głosować w Sejmie nad wszystkimi osobami zgłaszanymi w ramach „uspołecznionej” procedury jako nad kandydaturami bez dodatkowego etapu selekcji¹⁵. Zabierający głos w debacie podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości¹⁶ stwierdził, że znacznie bardziej skutecznie – niż „uspołeczniona” procedura „desygnacji” – założony cel można osiągnąć przez zwiększenie transparentności procesu wyboru konkretnego kandydata, w szczególności dzięki zasadzie udziału kandydata w publicznych debatach; to zmusiłoby podmioty polityczne do zgłaszania poważnych kandydatur. W kwestii zaś szczegółowej – w razie utrzymania propozycji, prawem desygnacji winien też dysponować Senat RP¹⁷.

Projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawiera też szereg rozwiązań proponowanych z uwagi na dotychczasowe doświadczenia praktyki, doświadczenia innych sądów konstytucyjnych oraz międzynarodowych, a dotyczących usprawnienia postępowania przed Trybunałem. Według szacunków samego Trybunału Konstytucyjnego pozwoliłyby one skrócić średni czas rozpatrywania spraw o kilka miesięcy (obecnie średnio 19 miesięcy)¹⁸.

Uwagę zwraca tu w szczególności propozycja, by Trybunał dokonywał „wstępnego” rozpoznania w sprawach skarg konstytucyjnych oraz wniosków podmiotów o legitymacji specjalnej (art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji) w składach 3-osobowych (art. 47 ust. 1 projektu ustawy). Według dotychczasowego trybu postępowania – wstępne rozpoznanie polegające na badaniu, czy skarga konstytucyjna (wniosek podmiotu o legitymacji specjalnej) spełnia określone ustawowo wymagania, należy do Trybunału w składzie 1 sędziego; w przypadku zaś odmowy nadania dalszego biegu sprawie – po założeniu zażalenia na takie

¹⁴ Spr. sten..., s. 277–278.

¹⁵ Tamże, s. 279.

¹⁶ Tamże, s. 287–288, z zastrzeżeniem, że nie jest to oficjalne stanowisko Rady Ministrów ani Ministerstwa Sprawiedliwości, a jedynie głos w dyskusji z racji szacunku dla urzędu Prezydenta jako wnioskodawcy projektu.

¹⁷ Tamże, s. 289.

¹⁸ Z Uzasadnienia projektu, s. 19. Warto zauważyć, że w 1998 r., a więc rok po wejściu w życie obecnie obowiązującej ustawy, do Trybunału wpłynęło ok. 200 spraw, dzisiaj wpływa ok. 500 rocznie (z wystąpienia przedstawiciela wnioskodawcy – Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP – Spr. sten..., s. 273). Najkrótszy w historii Trybunału średni czas załatwiania sprawy (14 miesięcy) przypadł w pierwszych latach bieżącego wieku (z wystąpienia Prezesa TK – Spr. sten..., 290).

postanowienie – do Trybunału w składzie 3 sędziów. Zdaniem wnioskodawcy¹⁹, propozycja rozpatrywania tych spraw tylko „jednorazowo” (bez dopuszczalności zażalenia na odmowę), ale od razu w składzie 3-osobowym, wynika z analizy praktyki i orzecznictwa Trybunału w tej mierze. W praktyce średnio corocznie do rozpatrzenia merytorycznego w Trybunale – po wstępnym rozpoznaniu – kierowanych jest do 15% skarg konstytucyjnych i wniosków podmiotów o legitymacji szczególnej. Świadczy to o wnikliwości badania, czy spełnione są tu ustawowe wymogi²⁰. Dwa „stadia” istotnie wydłużają potrzebny czas, zaś efektywność tego trybu jest dalece nieproporcjonalna. Propozycja z projektu ustawy miałaby zapewnić zarówno wszechstronność zbadania, czy spełniono ustawowe wymogi, jak i wyważoną przez szerszy skład ocenę możliwości nadania dalszego biegu i merytorycznego rozpatrzenia przez Trybunał skargi (wniosku)²¹.

W omawianej materii – usprawnienia prac TK – warto odnotować propozycje unormowania zobiektywizowanych kryteriów doboru składów oczekujących przez Prezesa TK, czy też przyznania Prezesowi – ze względu na potrzebę zapewnienia efektywności harmonogramu przygotowywania sprawy do rozpoznania przez Trybunał – prawa wyznaczania terminu pierwszej narady składu orzekającego, w zależności od oceny przedmiotu, charakteru, w tym doniosłości sprawy (art. 48). Nowością jest art. 51 projektu, definiujący *explicite* zasadę związania Trybunału zakresem zaskarżenia, sformułowanym we wniosku (skardze konstytucyjnej, pytaniu prawnym) wraz z charakterystyką – na podstawie praktyki orzeczniczej – przedmiotu kontroli i wzorca kontroli. Przedmiotem zarzutu może być „czynność prawodawcza” (tj. kompetencja do wydania aktu normatywnego i tryb jego wydania) lub „treść” aktu normatywnego. Przepis art. 83 projektu poszerza dotychczasowy zakres możliwego „przyłączenia się do sprawy” przez Rzecznika Praw Obywatelskich na wszystkie przypadki kontroli następnej (dotychczas tylko z przypadku skargi konstytucyjnej). W art. 67 projektu poszerza się wymóg obligatoryjnego zastępstwa skarżącego przez adwokata (radcę prawnego) – nie tylko, jak dotychczas, w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej, ale także na reprezentowanie skarżącego w całym postępowaniu przed Trybunałem. Istotna jest nowa propozycja (art. 69) w zakresie postanowień tymczasowych, które mogą być wydawane przez Trybunał w związku z rozpoznawanymi skargami konstytucyjnymi w celu zawieszenia postępowania lub wstrzymania wykonania orzeczenia, związanych ze skargą. Proponuje się, aby w sytuacji, gdy Trybunał – po rozpoznaniu skargi – stwierdzi niekonstytucyjność

¹⁹ Z Uzasadnienia projektu, s. 10.

²⁰ W latach 1997–2012, przy ogólnym wpływie 4493 takich skarg i wniosków, Trybunał w składzie 1 sędziego wydał 3281 postanowień o odmowie nadania biegu sprawie. Na takie postanowienia wniesiono 1821 zażeń (40, 50% spraw), rozpatrzonych następnie przez Trybunał w składzie 3-osobowym; na tym etapie uwzględniono 5% spraw (90 zażeń).

²¹ W debacie sejmowej przedstawiciel resortu sprawiedliwości określił propozycję wycofania się z zaskarżalności postanowień w zakresie kontroli następnej jako „niezrozumiałą”, sugerując utrzymanie kontroli instancyjnej (Spr. sten...., s. 287).

przepisu, wydane uprzednio postanowienie tymczasowe w sprawie obowiązywało przez 3 miesiące od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału; powinno to umożliwić skarżącemu podjęcie środków prawnych, zmierzających do wznowienia postępowania – z gwarancją, że przez ten czas nie będzie wznowione w jego sprawie postępowanie egzekucyjne (wykonawcze).

Mając na uwadze rangę kontroli konstytucyjności prawa, inicjowanej przez grupy posłów (senatorów), w projekcie proponuje się nowe rozwiązanie (art. 70–72), aby w takich przypadkach zakończenie kadencji Sejmu (Senatu) nie wstrzymywało postępowania w Trybunale. Ulegałoby ono wtedy zawieszeniu na 6 miesięcy, z możliwością podjęcia postępowania, jeśli w tym terminie wnioski grupy posłów (senatorów) uzyskałyby odpowiednie poparcie przez posłów (senatorów) kolejnej kadencji Sejmu (Senatu). Dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu Trybunał umarzałby zawieszone postępowanie. Jeżeli zaś jeszcze przed zakończeniem kadencji Trybunał zawiadomił wnioskodawców o terminie rozprawy, przypadającym po jej zakończeniu (lub że rozpoznanie wniosku nastąpi na posiedzeniu niejawnym), postępowanie w takich sprawach nie ulegałoby zawieszeniu i mogłoby toczyć się bez udziału wnioskodawcy. W debacie sejmowej postulowano wydłużenie zaproponowanego terminu, a nawet zniesienie tu zasady dyskontynuacji²². Ograniczenie zasady „dyskontynuacji” miałyby pozwolić na racjonalną kontynuację rozpoczętego już w Trybunale, a często dość zaawansowanego postępowania. Widać w tym „ekonomię prokonstytucyjną”. Inna rzecz, że i dotychczasowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie przewiduje *explicite* zasady dyskontynuacji, ale zasada ta funkcjonuje w praktyce orzeczniczej Trybunału.

Jedną z najistotniejszych kwestii w projekcie ustawy jest tryb rozpoznawania spraw w Trybunale (art. 82 i art. 94 projektu). Proponuje się tu stworzenie Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwości decydowania, czy sprawa zostanie rozpoznana na rozprawie czy na posiedzeniu niejawnym. Dywersyfikacja ta kieruje się podstawową zasadą pisemności w postępowaniu przed Trybunałem (art. 55) i przesłankami jej realizacji oraz zróżnicowanym – pod względem przedmiotowym i konstytucyjnoprawnej złożoności – charakterem spraw kierowanych do Trybunału. Niezależnie od trybu rozpoznawania, orzeczenie Trybunału musi być wydane w określonym czasie i zawsze publicznie ogłoszone. O rozpoznaniu sprawy na rozprawie decydowałby skład orzekający (art. 82). Oceniliby on (art. 94), czy pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz inne dowody zgromadzone w sprawie są wystarczające do wydania orzeczenia lub czy sprawa dotyczy zagadnienia prawnego, które zostało już wystarczająco wyjaśnione w dotychczasowej, klarownej linii orzeczniczej Trybunału. Kryteria kierowania sprawy na posiedzenie niejawne są w znacznej mierze zobiektywizowane. Zdaniem wnioskodawcy projektu, przyjęcie proponowanych rozwiązań ma na celu

²² Spr. sten..., s. 280, 289.

zwiększenie tempa i sprawności orzekania przez składy orzekające Trybunału²³. Można na marginesie dodać, że analogiczne rozwiązania, gdzie rozprawa jest przeprowadzana wyjątkowo, są przewidziane i pomyślnie stosowane przed sądami konstytucyjnymi wielu państw Unii Europejskiej (np. w Austrii, Włoszech, na Węgrzech i Litwie), a także w sądach międzynarodowych (Europejskim Trybunale Praw Człowieka – zwłaszcza po reformach procedury z lat 2011–2012 oraz Trybunale Sprawiedliwości UE – na podstawie regulaminu z 2012 r.). W ograniczonym zakresie rozpoznanie skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym dopuszcza już obecna ustawa o TK (art. 59 – jeżeli wszyscy uczestnicy postępowania opowiadają się za niezgodnością z Konstytucją).

W związku z uelastycznieniem decyzji Trybunału co do trybu rozpatrywania spraw na uwagę zasługuje art. 92 projektu. Przewiduje on, że Trybunał będzie miał obowiązek ogłosić publicznie orzeczenie wraz z uzasadnieniem, najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od zamknięcia rozprawy. W przypadku posiedzenia niejawnego, odpowiedni obowiązek musiałby zostać zrealizowany w ciągu 1 miesiąca (art. 94). Zasada ogłaszania orzeczeń jednocześnie z pełnymi uzasadnieniami pozwoli też lepiej realizować sędziowskie prawo do zgłaszania zdania odrębnego.

Trybunał rozstrzyga sprawę, wydając orzeczenie w formie wyroku lub postanowienia (art. 95). Orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów (art. 100). Formuła „większości” jest czytelna i ma wprawdzie utrwalony rodowód, ale w debacie sejmowej bardzo zdecydowanie wypowiedziała się przeciw niej przedstawicielka głównej partii opozycyjnej w Sejmie. Posłanka postulowała wprowadzenie – w sprawach o ważnym charakterze ustrojowym – większości kwalifikowanej pełnego składu Trybunału²⁴. Zwraçała uwagę, że w przypadku składów 5-osobowych i 3-osobowych Trybunału przełamanie woli demokratycznego ustawodawcy może następować przewagą 1 głosu.

Na marginesie warto tu więc zauważyć, że w swym orzecznictwie Trybunał trafnie krytykował utożsamianie demokracji tylko z władzą większości. Projekt ustawy nie idzie jednak w kierunku jakiegokolwiek modyfikacji tej zasady, np. w zależności czy to od przedmiotu sprawy, czy to liczby zapowiadanych zdań odrębnych sędziów ze składu orzekającego. Praktyka orzecznicza dostarczyła przykładów spraw, gdzie liczba i zakres zdań odrębnych ilustrowały skalę istotnych kontrowersji związanych z orzeczeniem. Nie negując potrzeby decydowania zasadą większości w rozpatrywanych sprawach, warto może byłoby rozważyć, czy zawsze winna to być taka sama reguła większości.

Przepisy projektu ustawy w zakresie postępowania w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych przesądzają, że wniosek taki Trybunał rozpoznaje w trybie przewidzianym dla wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych (art. 110–111). Ciężar dowodu w udowodnieniu niezgodności z Konstytucją działalności partii spoczywa przy

²³ Z Uzasadnienia projektu, s. 16.

²⁴ Spr. sten..., s. 284.

tym na wnioskodawcy – co dla partii ma charakter gwarancyjny – a wątpliwości, których nie można wyjaśnić, rozstrzyga się na korzyść partii politycznej (art. 111 ust. 2–3). U podstaw przepisów widać założenie, że w demokratycznym państwie delegalizacja partii politycznej powinna stanowić *ultima ratio*. Nowością normatywną jest propozycja uregulowania postępowania w sprawie zgodności „statutu” partii politycznej z Konstytucją w trybie odrębnym, niż przy wnioskach o zbadanie zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznej (art. 112 – tryb przewidziany dla pytania prawnego).

Projekt ustawy zawiera (rozd. 10) propozycję kompletnej – w przeciwieństwie do dotychczas niepełnej – regulacji postępowania przed Trybunałem, służącego realizacji kompetencji stwierdzania przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP oraz (rozd. 9) postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego.

Powyższe uwagi nie stanowią pełnej prezentacji i analizy projektu nowej ustawy o Trybunale. Stanowią jedynie syntetyczne wprowadzenie w regulowaną materię. Koncentrują się na nowościach, uzupełnieniach, istotniejszych modyfikacjach. Odpowiadają one na mankamenty, dostrzegane przede wszystkim przez sam Trybunał Konstytucyjny w toku praktyki orzeczniczej. Wiele z tych kwestii było dyskontynuowanych od lat, z myślą o przyszłej „reformie”. Projekt nowej ustawy w zasadzie ogranicza się do tych analiz i ram, nie burząc radykalnie dotychczasowych konstrukcji. W tym sensie jest ograniczony i pragmatyczny. Charakterystyczne, że został pomyślany wyłącznie w ramach obowiązującej Konstytucji RP. Projekt ustawy nie stwarza więc nowej filozofii funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Przede wszystkim ma tylko usprawnić jego działalność. Zapewne powyższe założenia sprawiły, że w projekcie brak odniesień regulacyjnych do fundamentalnej sfery wykonywania orzeczeń Trybunału. Sfera ta od lat postrzegana jest jako wymagająca zdecydowanej naprawy.

Według oficjalnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego – projekt dookreślił pozycję Trybunału w ramach władzy sądowniczej, szerzej niż dotychczas reguluje status sędziego konstytucyjnego oraz definiuje podstawowe z punktu widzenia postępowania konstytucyjnego pojęcia, takie jak zakres zaskarżenia, wzorzec kontroli czy też przedmiot kontroli. Projekt ma również na celu poprawę sprawności orzekania przez Trybunał wskutek gruntownego przemodelowania postępowania konstytucyjnego, racjonalizacji trybów rozpoznawania spraw, a także stworzenia warunków organizacyjnych sprzyjających sprawności orzekania oraz określenia przejrzystej procedury wyłaniania osób, spośród których wskazani będą kandydaci na sędziów Trybunału, a także sprecyzowania kryteriów kandydowania na stanowisko sędziego Trybunału²⁵.

²⁵ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, Wyd. Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2014, s. 21–22.

Andrzej Szmyt

THE NEW DRAFT OF THE LAW ON THE CONSTITUTIONAL COURT

The article discusses the draft law of 11 July 2013 on the Constitutional Tribunal, which was introduced to the parliament by the President. The Author presents the circumstances and the manner of preparing the draft, the main assumptions and changes in the attitude to the proposed regulation presented in the Sejm by main political parties.