

Warszawa, 16 kwietnia 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-569/24

SEKRETARIAT ZŁOY SZEFKA KS
L.dz. DS. 1120.154.2024
Data wpływu 17.04.2024

Pan Minister
Dariusz Salamoniczyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena Skutków Regulacji
zawartej w poselskim projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
(druk sejmowy nr 253)

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Jak wskazuje uzasadnienie projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawartego w druku sejmowym nr 253 (dalej: projekt): *Kryzys konstytucyjny związany z nieprawidłowym wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wadliwym powołaniem Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, widocznym deficytem niezależności i niezawisłości, brakiem stabilności podstaw normatywnych funkcjonowania Trybunału doprowadził do znaczącego obniżenia jakości orzeczeń, a także destabilizacji organizacyjnej Trybunału. Przejawia się ona m.in. notorycznym odwoływaniem zaplanowanych wcześniej rozpraw oraz częstymi i nie do końca jasnymi zmianami w składach orzekających. Skutkiem erozji zaufania publicznego był także znaczący spadek liczby skarg konstytucyjnych, pytań prawnych oraz wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji także widoczny spadek liczby wydawanych rozstrzygnięć¹.*

W ocenie projektodawców, poza kwestiami związanymi z legalnością obsady kluczowych stanowisk w Trybunale Konstytucyjnym istotnym problemem jest także stabilność podstaw normatywnych jego funkcjonowania. W VIII kadencji Sejmu RP ustawodawca dokonał licznych zmian normatywnych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Zmiany te wprowadzane były w warunkach narastającego kryzysu

¹ Z uzasadnienia projektu ustawy.

konstytucyjnego i doprowadziły do rozbicia wewnętrznej spójności ustawowych ram prawnych funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego².

W związku z powyższym projektodawcy proponują uchwalenie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (wraz z przepisami wprowadzającymi³), która ma zastąpić obowiązujące akty prawne określające zasady funkcjonowania TK i status jego sędziów. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, *celem opracowania i uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest stworzenie trwałych podstaw normatywnych pozwalających na odbudowę autorytetu Trybunału Konstytucyjnego oraz przywrócenie efektywnej, rzetelnej i niezależnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce⁴.*

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

1. [Uwagi ogólne] Obecnie podstawy prawne funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego wyznaczają przepisy Konstytucji (przede wszystkim art. 173 i 174 oraz art. 188-197) i dwóch ustaw:

- 1) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, dalej: u.o.t.k.) oraz
- 2) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422, dalej: u.s.t.k.).

Wskazane ustawy weszły w życie na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2074, ze zm.).

Odrębne uregulowanie kwestii dotyczących zasad i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz statusu sędziów TK w dwóch aktach prawnych, które dokonało się poprzez przyjęcie obowiązujących obecnie regulacji, stanowiło odstępstwo od dotychczasowej praktyki. Dotychczas zagadnienia te regulowały przepisy jednego aktu prawnego. Tak było w przypadku: ustawy z dnia 29 kwietnia

² *Ibidem.*

³ Poselski projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 254.

⁴ Z uzasadnienia projektu ustawy.

1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 98)⁵, ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643, dalej: ustawa o TK z 1997 r.), ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1064, dalej: ustawa o TK z 2015 r.), a także ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1157, dalej: ustawa o TK z 2016 r.). Projektodawcy nawiązują więc do wcześniejszych rozwiązań w tym zakresie i proponują przyjęcie jednego aktu, który regulować będzie w sposób wyczerpujący wszystkie aspekty funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (zarówno materialne, jak i proceduralne). Jednocześnie też, jak odnotowano w uzasadnieniu, punktem odniesienia dla podjęcia prac nad projektem była ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., która od chwili utworzenia Trybunału Konstytucyjnego najdłużej regulowała przedmiotową materię.

Projekt w znacznej mierze powiela rozwiązania zawarte w obecnych przepisach, choć zmianie uległa systematyka regulacji. Proponowana ustawa o TK składać się ma z 8 rozdziałów – „Przepisy ogólne”, „Organy Trybunału”, „Sędziowie Trybunału”, „Postępowanie przed Trybunałem”, „Orzeczenia Trybunału”, „Koszty postępowania”, „Kancelaria Trybunału”, „Przepis końcowy”, przy czym rozdziały „Sędziowie Trybunału” i „Postępowanie przed Trybunałem” mają swoją systematykę wewnętrzną w postaci oddziałów. Ustawa składać się ma ze 128 artykułów (obecnie u.o.t.k. liczy 116 artykułów, a u.o.t.k. dodatkowe 39).

Poniżej zostaną omówione jedynie zmiany w stosunku do obecnego stanu prawnego.

2. [Termin przedłożenia Sejmowi i Senatowi informacji] Projekt doprecyzowuje przepis formułujący obowiązek przedkładania corocznie Sejmowi oraz Senatowi informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału (obecny art. 13 ust. 1 u.o.t.k.). Projektowany art. 4 ustawy o TK stanowić ma, że przedmiotowa informacja powinna być przedłożona nie później niż do końca czerwca. Ponadto projekt przewiduje, że informacja ta ma obejmować także problemy związane z wykonywaniem orzeczeń Trybunału.

3. [Organy Trybunału] Zgodnie z art. 6 projektu, organami Trybunału są: Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału (dalej: „Zgromadzenie Ogólne”) oraz

⁵ W okresie obowiązywania tej ustawy zasady postępowania regulowała uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z dnia 31 lipca 1985 r., Dz. U. 1985 Nr 39, poz. 184.

Prezes Trybunału. Zgromadzenie Ogólne tworzą sędziowie Trybunału (art. 7 ust. 1 projektu). Odnotowania wymaga, że obowiązujący art. 6 ust. 1 u.o.t.k. stanowi w tym zakresie, iż Zgromadzenie Ogólne tworzą urzędujący sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt zmienia katalog zadań i kompetencji Zgromadzenia Ogólnego w stosunku do obowiązującej regulacji. Zmiany te zmierzają do przejęcia przez Zgromadzenie Ogólne części zadań i kompetencji, które obecne regulacje przypisują Prezesowi Trybunału. Najistotniejsze znaczenie ma powierzenie Zgromadzeniu Ogólnemu kompetencji w zakresie wyznaczania (i zmiany) składów orzekających TK [art. 7 ust. 2 pkt 8) projektu]. Decyzje w tej kwestii nie będą już podejmowane jednoosobowo, a kolegialnie. Z tą zmianą wiąże się funkcjonalnie kolejna, zawarta w art. 8 ust. 2 projektu, który przewiduje, że Prezes Trybunału będzie miał obowiązek zwoływania Zgromadzenia Ogólnego przynajmniej raz w miesiącu.

Stosownie do treści art. 11 ust. 1 projektu, Prezes Trybunału ma być powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne na 3-letnią kadencję. Obecnie kadencja Prezesa Trybunału wynosi 6 lat (art. 10 ust. 2 u.o.t.k.). Jednocześnie projekt przewiduje możliwość ponownego powołania tej samej osoby na kolejną kadencję (tylko raz), natomiast nie jest to możliwe w świetle obowiązujących przepisów (co oczywiste z uwagi choćby na długość kadencji Prezesa Trybunału).

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie – w zakresie dotyczącym powołania na kolejną kadencję – nawiązuje do regulacji zawartej w art. 12 ust. 1 zd. drugie ustawy o TK z 2015 r. Przepis ten wskazywał, że: *Na stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym dwukrotnie*. W wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) TK uznał, że przywołany przepis jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji⁶.

4. [Ograniczenia dotyczące sędziego Trybunału] Art. 17 ust. 1 projektu stanowi, że na stanowisko sędziego Trybunału może być wybrana osoba w wieku od 40 do 70 lat. Przepis ten rozstrzyga wątpliwości dotyczące ograniczeń wiekowych dla sędziów TK, które ujawniły się na tle obowiązujących regulacji.

W art. 17 ust. 2 i 3 projektu przewidziano kolejne ograniczenia adresowane do osób ubiegających się o stanowisko sędziego TK. Osoba, która sprawowała mandat posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub wchodziła w skład Rady

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

Ministrów, będzie mogła kandydować na stanowisko sędziego Trybunału, jeżeli od wygaśnięcia mandatu lub zakończenia pełnienia funkcji członka Rady Ministrów upłynęły co najmniej 4 lata. Podobne ograniczenie dotyczy też osób, które były członkiem partii politycznej.

5. [Wybór sędziego Trybunału] Obowiązujące przepisy rangi ustawowej nie regulują materii związanej z procedurą wyboru sędziów TK (większość głosów potrzebna do wyboru sędziego, terminy), odsyłając w tym zakresie do regulaminu Sejmu⁷ (art. 2 ust. 2 zd. drugie u.s.t.k. – *Zasady wyboru i związane z tym terminy procedowania określa Regulamin Sejmu.*). Podkreślić przy tym należy, że spośród obowiązujących wcześniej ustaw jedynie ustawa o TK z 2015 r. w szerszym zakresie regulowała procedurę powoływania sędziów TK. Pozostałe akty w zasadzie ograniczały się do określenia większości potrzebnej do wyboru sędziego TK (większość bezwzględna) i wskazania komu przysługuje prawo do zgłaszania kandydatów (Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów). Ta sama materia związana z wyborem sędziego Trybunału była więc uregulowana zarówno w ustawie, jak i w regulaminie Sejmu⁸.

Procedura wyboru sędziów TK uregulowana jest w art. 26 i nast. regulaminu Sejmu. Art. 26 ust. 1 regulaminu Sejmu zawiera listę organów państwowych w odniesieniu do których Sejm realizuje funkcję kreacyjną i powołuje ich piastunów. W grupie tej wskazywani są sędziowie Trybunału Konstytucyjnego. Stosownie do treści art. 30 ust. 1 regulaminu Sejmu wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego może zgłaszać Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów. Art. 31 ust. 1 regulaminu Sejmu stanowi natomiast, że wybór albo powołanie poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 26-29 następuje bezwzględną większością głosów.

⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2022 r. poz. 990, dalej: regulamin Sejmu.

⁸ Z uzasadnienia wyroku TK z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) wynika, że procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. W konsekwencji tego stanowiska Trybunał uznał, że kwestie związane z wyborem sędziów TK nie są w całości objęte zasadą autonomii regulaminowej Sejmu i mogą zostać uregulowane na poziomie ustawowym. Zastrzec jednak należy, że w sprawie K 34/15 Trybunał ograniczył swoje orzeczenie do problemu konstytucyjnego postawionego we wniosku, tj. zgodności z zasadą autonomii regulaminowej Sejmu podstawy prawnej terminu złożenia wniosku, o którym była mowa w art. 19 ust. 2 i art. 137 ustawy o TK z 2015 r. Poza zakresem rozważań pozostały inne zagadnienia wyboru sędziego Trybunału przez Sejm na podstawie ustawy i Regulaminu Sejmu.

Projekt przewiduje wprowadzenie zasadniczych zmian, jeśli chodzi o procedurę wyboru sędziów TK. Zmiany te obejmują w pierwszej kolejności większość potrzebną do wyboru sędziego TK. Zgodnie z art. 16 ust. 1 projektu Sejm ma wybierać sędziów Trybunału większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Należy odnotować, że – poza określonym przez projektodawców w uzasadnieniu projektu (*doprowadzenie do przedstawiania kandydatów, którzy poprzez swoją wiedzę i doświadczenie prawnicze mogą uzyskać szerokie poparcie w Sejmie, także wśród ugrupowań opozycyjnych*) – skutkiem przyjęcia proponowanej regulacji może być paraliż decyzyjny Sejmu, wynikający z braku możliwości uzyskania przez któregośkolwiek kandydata większości 3/5 głosów. Okoliczność ta nie będzie jednak wpływała na działalność orzeczniczą Trybunału z uwagi na treść art. 16 ust. 2 projektu ustawy, który stanowić ma, że sędzia TK po upływie kadencji pełni funkcję do czasu wyboru następcy.

Art. 18 i 19 projektu regulują procedurę wyboru sędziego Trybunału. Procedura ta ma być kilkietapowa. W pierwszym etapie dochodzić ma do zgłoszenia kandydatów. Prawo do zgłoszenia kandydata, poza Prezydium Sejmu albo grupą co najmniej 50 posłów, będzie przysługiwało także Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, grupie co najmniej trzydziestu senatorów, Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej oraz Krajowej Radzie Prokuratorów (art. 18 ust. 1 projektu). Wskazać trzeba, że zbliżone rozwiązania były zawarte w pierwotnym przedłożeniu ustawy z 2015 r. Ostatecznie jednak w brzmieniu uchwalonym ustawa o TK z 2015 r. wskazywała jedynie na Prezydium Sejmu oraz grupę co najmniej 50 posłów.

Projekt przewiduje, że Marszałek Sejmu nie wcześniej niż 6 miesięcy i nie później niż 5 miesięcy przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału ogłaszać ma rozpoczęcie postępowania w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału. Zgłoszenie kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału (art. 18 ust. 2 projektu).

W przypadku wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji Marszałek Sejmu niezwłocznie ogłaszać ma rozpoczęcie postępowania w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału. Zgłoszenie

kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 30 dni od ogłoszenia rozpoczęcia postępowania w sprawie wyboru kandydata na stanowisko sędziego Trybunału (art. 18 ust. 3 projektu).

Po upływie terminu, o którym mowa w art. 18 ust. 2 i 3, Marszałek Sejmu wszczynać ma postępowanie sprawdzające, mające na celu zbadanie, czy zgłoszenia zostały dokonane przez uprawniony podmiot oraz czy kandydaci spełniają wymagania, o których mowa w art. 17 ust. 1–3.

Marszałek Sejmu nie później niż 30 dni przed upływem kadencji sędziego Trybunału ma przedstawiać kandydatury spełniające wymagania, o których mowa w art. 17 ust. 1–3 i art. 18 ust. 1 i 4, posłom, Krajowej Radzie Sądownictwa oraz opinii publicznej.

Art. 19 ust. 2 projektu stanowić ma, że Krajowa Rada Sądownictwa, realizując zadania wskazane w art. 186 ust. 1 Konstytucji, po wysłuchaniu kandydatów przedstawia Marszałkowi Sejmu opinię na temat kandydatów na sędziego Trybunału. Marszałek Sejmu przedstawiać ma opinię Krajowej Rady Sądownictwa posłom. Choć nie należy wykluczyć uwzględnienia roli Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze wyłaniania kandydatów na sędziów TK, to jednak nie jest jasne z jakiego względu przywołany przepis odwołuje się w zakresie realizacji tej funkcji do art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Nie później niż 30 dni przed upływem kadencji sędziego Trybunału Marszałek Sejmu zarządzać ma otwarte wysłuchanie publiczne kandydatów z udziałem posłów i organizacji społecznych, wskazując jego termin na dzień nie późniejszy niż 14 dni przed dniem posiedzenia Sejmu, na którym ma zostać dokonany wybór sędziego Trybunału.

W odniesieniu do zaproponowanego w projekcie szczegółowego uregulowania procedury wyboru sędziów TK na poziomie ustawowym należy podnieść, że uchwalenie wskazanych przepisów skutkować będzie powstaniem braku spójności pomiędzy brzmieniem ustawy a regulaminem Sejmu. Przyjęcie projektu powinno wiązać się z wprowadzeniem odpowiednich zmian do regulaminu Sejmu.

6. [Ślubowanie] Zgodnie z art. 20 ust. 1 projektu, sędzia Trybunału wybrany przez Sejm jest zobowiązany do złożenia wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowania. Art. 20 ust. 2 projektu stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

umożliwia sędziemu Trybunału uroczyste złożenie ślubowania nie później niż 14 dni od dnia jego wyboru przez Sejm.

Należy zwrócić uwagę, że projekt powiela w tym zakresie rozwiązanie występujące na gruncie ustawy o TK z 2015 r., która w odróżnieniu od pozostałych ustaw regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego (ustawy o TK z 1997 r., ustawy o TK z 2016 r. i u.s.t.k.) wskazywała termin złożenia ślubowania. Ustawa o TK z 2015 r. stanowiła w art. 21 ust. 1, że osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie *w terminie 30 dni od dnia wyboru*. W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) TK uznał, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., *rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji*.

7. [Stan spoczynku] Art. 21 ust. 1 pkt 3) projektu stanowi, że wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji następuje w przypadku stwierdzenia orzeczeniem komisji lekarskiej trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału z powodu choroby, ułomności lub upadku sił. Przepis ten nawiązuje do art. 11 ust. 1 pkt 2) ustawy o TK z 1997 r. Ustawa ta przewidywała wygaśnięcie mandatu z uwagi na trwałą niezdolność do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału, a jednocześnie literalnie stanowiła, że sędzia Trybunału przechodzi w stan spoczynku jedynie w przypadku zakończenia swojej kadencji (art. 6 ust. 6 ustawy o TK z 1997 r.). Z wykładni literalnej przepisów ustawy o TK z 1997 r. wynikało, że sędzia, którego mandat wygasł przed upływem kadencji, np. ze względu na stan zdrowia, przestawał być sędzią Trybunału i nie miał prawa do przejścia w stan spoczynku.

W świetle obowiązujących przepisów (art. 18 ust. 1 u.s.t.k.), wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji następuje w przypadku:

- 1) śmierci sędziego Trybunału;
- 2) zrzeczenia się przez sędziego Trybunału urzędu;
- 3) skazania sędziego Trybunału prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego o złożeniu sędziego Trybunału z urzędu.

Przepisy nie przewidują wygaśnięcia mandatu ze względu na stan zdrowia sędziego. Zgodnie jednak z art. 32 ust. 1 u.s.t.k., sędzia Trybunału może na swój wniosek zostać przeniesiony w stan spoczynku, jeżeli z powodu choroby, ułomności lub utraty sił został uznany przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału. W szczególnie uzasadnionym przypadku z wnioskiem w sprawie wydania przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych orzeczenia o trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału z powodu jego choroby, ułomności lub utraty sił może wystąpić Zgromadzenie Ogólne (art. 32 ust. 2 u.s.t.k.). *De lege lata* choroba, ułomność lub utrata sił może więc uzasadniać przeniesienie sędziego TK w stan spoczynku (na wniosek własny, lub z inicjatywy Zgromadzenia Ogólnego). Przeniesienie w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia nie wiąże się natomiast z wygaszeniem mandatu sędziego TK. Sędzia w stanie spoczynku pozostaje sędzią Trybunału – jest adresatem szeregu praw i obowiązków z tym związanych.

Obok zmiany w stosunku do obowiązującego stanu prawnego, przewidującej wygaszenie mandatu sędziego przed upływem kadencji z uwagi na stan zdrowia, projekt przewiduje jednocześnie w treści art. 21 ust. 5, że w przypadku wygaśnięcia mandatu na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3) sędzia Trybunału przechodzi w stan spoczynku. Propozycje zmian w tym zakresie budzą wątpliwości. Wydaje się, że konsekwencją wygaszenia mandatu powinno być ustanie praw i obowiązków związanych z pełnieniem danej funkcji. Jeśli mandat sędziego Trybunału wygasa, to przestaje on być sędzią i z tego względu nie może przejść w stan spoczynku. Wątpliwości w tym zakresie pogłębia dodatkowo fakt, że projekt zawiera analogiczne do art. 32 ust. 1 i 2 u.s.t.k. przepisy odnoszące się do przeniesienia w stan spoczynku na wniosek sędziego Trybunału (lub z inicjatywy Zgromadzenia Ogólnego) z powodu choroby, ułomności lub utraty sił.

Stosownie do treści art. 42 ust. 1 projektu *Sędzia Trybunału może na swój wniosek zostać przeniesiony w stan spoczynku, jeżeli z powodu choroby, ułomności lub utraty sił został uznany przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału*. Przepis ten powiela obowiązującą regulację zawartą w art. 32 ust. 1 u.s.t.k., a z kolei art. 42 ust. 2 powiela regulację zawartą w przywołanym wyżej art. 32 ust. 2 u.s.t.k.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 3) projektu wygaszenie mandatu sędziego TK ma następować w przypadku stwierdzenia trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków orzeczeniem komisji lekarskiej. Biorąc pod uwagę, że art. 21 ust. 1 pkt 3) projektu posługuje się pojęciem „orzeczenia komisji lekarskiej”, natomiast art. 42 ust. 1 i 2 stanowi o „uznaniu przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków” pojawia się wątpliwość, czy w odniesieniu do sytuacji objętej hipotezą art. 42 ust. 1 i 2 projektu możliwe będzie stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego, skoro w tym przypadku niezdolność do pełnienia obowiązków nie została stwierdzona orzeczeniem komisji lekarskiej, a przez lekarza orzecznika ZUS.

W kontekście powyższym należy jeszcze wskazać na art. 21 ust. 3 projektu, który stanowi, że *[w] przypadku trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków ze względu na stan zdrowia Trybunał może zwrócić się do odpowiedniego podmiotu wykonującego działalność leczniczą o wyrażenie opinii o stanie zdrowia sędziego Trybunału*. Obok pojęcia „orzeczenia komisji lekarskiej” i „uznania przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych” projekt operuje więc także pojęciem „opinii odpowiedniego podmiotu wykonującego działalność leczniczą”. Każde z tych pojęć ma natomiast inny zakres desygnatów.

Odczytując literalnie art. 21 ust. 1 pkt 3) można dojść do wniosku, że w pewnych przypadkach przejście w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia będzie wiązało się z wygaśnięciem mandatu sędziego (w przypadku „orzeczenia komisji lekarskiej”), a w pozostałych przypadkach mandat nie będzie wygasł. Kwestia ta wymaga doprecyzowania w trakcie prac legislacyjnych.

W odniesieniu do opisanych zmian należy zauważyć, że w uzasadnieniu projektu wskazano jedynie, że celem proponowanej zmiany jest doprecyzowanie, iż *wskutek wygaśnięcia mandatu na podstawie orzeczenia komisji lekarskiej sędzia przechodzi w stan spoczynku i zachowuje uprawnienie do świadczenia dla sędziów w stanie spoczynku*. Wyjaśnienie to nie oddaje istoty proponowanych zmian. Projekt wprowadza bowiem nową przesłankę uzasadniającą stwierdzenie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed końcem kadencji.

Należy wskazać, że projekt przewiduje złagodzenie ograniczeń dotyczących dodatkowego zatrudnienia przez sędziów TK w stanie spoczynku w porównaniu do czynnych sędziów Trybunału. Zgodnie z art. 45 ust. 2 projektu, zakaz dodatkowego

zatrudnienia nie dotyczy mianowania, powołania lub wyboru sędziego Trybunału w stanie spoczynku na stanowisko w organie państwowym, w stosunku, do którego przepisy ustanawiają zakaz przynależności do partii politycznej, lub w międzynarodowych organach sądowych, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskim Trybunale Praw Człowieka lub Międzynarodowym Trybunale Karnym.

8. [Dodatkowe zatrudnienie sędziego Trybunału] Art. 26 ust. 2 projektu przewiduje wprowadzenie zmian w stosunku do obowiązującego stanu prawnego w zakresie dotyczącym dodatkowego zatrudnienia sędziego Trybunału. Przepis ten wskazuje, że sędzia Trybunału nie może pozostawać w stosunku dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia w charakterze nauczyciela akademickiego w uczelni wyższej lub pracownika naukowego w instytucie Polskiej Akademii Nauk w łącznym wymiarze nieprzekraczającym **połowy pełnego wymiaru czasu pracy** pracowników zatrudnionych w takim charakterze. Obecnie art. 10 ust. 2 u.s.t.k. dopuszcza możliwość zatrudnienia w charakterze pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego u jednego pracodawcy, w łącznym wymiarze nieprzekraczającym **pełnego wymiaru czasu pracy** pracowników zatrudnionych w takim charakterze, o ile nie utrudnia to pełnienia obowiązków sędziego Trybunału.

Wobec braku przepisów przejściowych regulujących w inny sposób przedmiotowe zagadnienie trzeba przyjąć, że proponowane zmiany dotyczące dodatkowego zatrudnienia sędziego Trybunału będą znajdowały zastosowanie nie tylko do sędziów wybranych po wejściu w życie ustawy, ale także tych, którzy obecnie sprawują ten urząd (zasada bezpośredniego działania nowego prawa)⁹. Należy zwrócić w tym kontekście uwagę, że zgodnie z art. 121a ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742) nie można rozwiązać umowy o pracę ani zmienić warunków pracy nauczyciela akademickiego, będącego sędzią Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten formułuje zakaz

⁹ Art. 12 ust. 1 projektu ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 254) stanowi, że Sędzia Trybunału, którego kadencja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1 (tj. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, której projekt jest przedmiotem niniejszej oceny), może w terminie miesiąca od dnia jej wejścia w życie złożyć Prezesowi Trybunału oświadczenie, że w związku z wprowadzeniem w trakcie trwania jego kadencji nowych zasad realizacji obowiązków sędziego Trybunału przechodzi w stan spoczynku.

adresowany wyłącznie do pracodawcy. Nie wyklucza natomiast możliwości zmiany warunków pracy w drodze porozumienia. W wyniku przyjęcia projektu, sędzia Trybunału zatrudniony dotychczas w pełnym wymiarze czasu pracy będzie musiał doprowadzić do zmiany warunków zatrudnienia i redukcji etatu do połowy pełnego wymiaru czasu pracy.

Stosownie do treści art. 21 ust. 5 projektu, sędzia Trybunału nie może być członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego, spółdzielni, zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą, ani prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością, być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Wskazany przepis projektu odnosi się do materii regulowanej obecnie przez art. 11 u.s.t.k. Odnotować trzeba, że obecnie sędzia TK nie może posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego. Projekt nie zawiera analogicznego ograniczenia.

Odnotowania w tym miejscu wymaga także istotna zmiana w zakresie sprzeciwu Prezesa Trybunału wobec podjęcia przez sędziego Trybunału dodatkowego zatrudnienia lub innego zajęcia, a także zamiaru ich kontynuowania. Obecnie Prezes Trybunału, jeżeli uzna, że podjęcie albo kontynuowanie zatrudnienia lub innego zajęcia będzie utrudniało pełnienie obowiązków, uchybiało godności urzędu sędziego Trybunału lub podważało zaufanie do jego bezstronności lub niezawisłości, pisemnie informuje sędziego o swoim sprzeciwie (art. 10 ust. 4 u.s.t.k.). Projekt przewiduje w tym zakresie, że Zgromadzenie Ogólne, po wysłuchaniu sędziego Trybunału, którego dotyczy sprawa, może uchylić sprzeciw Prezesa Trybunału (art. 26 ust. 4 projektu).

9. [Immunitet sędziego] Art. 28-31 projektu regulują zagadnienia związane z immunitetem sędziego TK. Zgodnie z art. 28 ust. 1 projektu, sędzia Trybunału nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez zgody sądu dyscyplinarnego. Obecnie art. 20 ust. 1 u.s.t.k. stanowi, że zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej wyraża Zgromadzenie Ogólne.

10. [Odpowiedzialność dyscyplinarna] Art. 33-39 projektu regulują zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej. Projekt przewiduje w tym zakresie zmiany w stosunku do obecnego stanu prawnego. W art. 35 ust. 2 projektu przyjęto, że

w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów do składów orzekających wyznacza się w drodze losowania (przeprowadzanego przez Prezesa Trybunału) spośród sędziów Trybunału **oraz sędziów Trybunału w stanie spoczynku**. Włączenie sędziów w stanie spoczynku do składów orzekających w postępowaniu dyscyplinarnym uzasadnia się faktem, że ponoszą oni odpowiedzialność dyscyplinarną na podobnych zasadach jak sędziowie Trybunału. Ponadto wskazuje się na ograniczenia w zakresie możliwości organizacji sądownictwa dyscyplinarnego wynikające z liczby sędziów, którzy mogą zostać wyznaczeni do orzekania. W uzasadnieniu wskazano, że w sytuacji, gdy *choćby jeden z sędziów został wyłączony (np. z uwagi na stan zdrowia lub konflikt interesów) bądź też zarzut dyscyplinarny dotyczyłby więcej niż jednego sędziego, nie można byłoby przeprowadzić postępowania dyscyplinarnego wobec braku faktycznej możliwości wyłonienia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji*¹⁰.

Projekt nie przewiduje jednak ograniczeń, jeśli chodzi o sędziów w stanie spoczynku, którzy mieliby być wyznaczani do składów orzekających w postępowaniu dyscyplinarnym. Zaproponowane rozwiązanie budzi wątpliwości w zakresie, w jakim dopuszcza sędziego w stanie spoczynku do orzekania w postępowaniu dyscyplinarnym **bez względu na wiek i stan zdrowia**. Trzeba podkreślić, że sam stan zdrowia sędziego (z powodu choroby, ułomności lub utraty sił) może przecież stanowić uzasadnienie dla przeniesienia go w stan spoczynku. Jeśli sędzia został uznany za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków sędziego Trybunału, to okoliczność ta powinna dotyczyć także orzekania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej. Skutkiem przyjęcia proponowanej regulacji może być natomiast przymuszenie sędziów, którzy ze względu na wiek lub stan zdrowia nie będą w stanie podjąć się orzekania w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej, do rezygnacji ze stanu spoczynku. Skutek taki stoi natomiast w sprzeczności z jedną z funkcji stanu spoczynku, który stanowi także formę zabezpieczenia socjalnego sędziów.

Projekt rozszerza katalog podmiotów, które mogą złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Obecnie, zgodnie z art. 26 u.s.t.k., zawiadomienie o popełnieniu przewinienia do Prezesa Trybunału może złożyć: 1) sędzia Trybunału; 2) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prokuratora Generalnego, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Art. 34 ust. 1 projektu przewiduje natomiast, że przedmiotowy wniosek złożyć może: Prezydent

¹⁰ Z uzasadnienia projektu ustawy.

Rzeczypospolitej Polskiej, Prokurator Generalny, sędzia Trybunału oraz sędzia Trybunału w stanie spoczynku.

Jeśli chodzi o katalog kar dyscyplinarnych, w projekcie został on ukształtowany w sposób zbliżony do obowiązujących regulacji. Jedyne zmiany dotyczą kary polegającej na obniżeniu wynagrodzenia (uposażenia) sędziego. Obecnie art. 29 pkt 3) u.s.t.k. przewiduje obniżenie wynagrodzenia sędziego Trybunału w wysokości od 10% do 20% na okres do 2 lat; projekt w art. 37 przewiduje natomiast karę finansową obniżenia uposażenia o 5–50% na okres do 1 roku.

11. [Postępowanie przed Trybunałem] W rozdziale 4 projektu „Postępowanie przed Trybunałem” (art. 46–103) wyodrębniono 13 oddziałów: 1. „Przepisy ogólne”, 2. „Składy orzekające Trybunału”, 3. „Wyłączenie sędziego”, 4. „Uczestnicy postępowania”, 5. „Pisma procesowe”, 6. „Wszczęcie postępowania”, 7. „Wstępna kontrola wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych”, 8. „Rozprawy i posiedzenia”, 9. „Umorzenie postępowania”, 10. „Orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych”, 11. „Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych”, 12. „Badanie zgodności celów i działalności partii politycznych z Konstytucją”, 13. „Postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Jedną z najistotniejszych zmian została zawarta w art. 46 ust. 3 projektu (oddział 1. „Przepisy ogólne”), który przesądza, że „Trybunał z urzędu dokonuje kontroli zgodności z Konstytucją trybu wydania kwestionowanego aktu normatywnego” (podkr. – P.K.). W aktualnym stanie prawnym, a także w ustawie o TK z 1997 r., brak *explicite* wskazania, że czynność ta jest przeprowadzana przez sąd konstytucyjny z urzędu. Kwestia kontroli konstytucyjności przez pryzmat kryterium proceduralnego podlegała różnej ocenie na tle dotychczasowych przepisów regulujących działalność Trybunału¹¹. Założeniem projektodawcy jest przesądzenie tej kwestii – w uzasadnieniu projektu wyjaśnia się, że „kontrola taka staje się obligatoryjna”. Jednocześnie należy odnotować, że projektowana regulacja może negatywnie wpłynąć na sprawność działania Trybunału.

¹¹ Zob. np. A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 75-77, i tam podana literatura.

W art. 47 projektu ustanowiono obowiązek Trybunału, aby w przypadkach, o których mowa w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹², Trybunał zwracał się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym.

W toku stosowania prawa może wywoływać wątpliwości interpretacyjne nieprecyzyjność sformułowań w ust. 2 i ust. 3 art. 49 projektu (oddział 1. „Przepisy ogólne”). W ust. 2 zdanie drugie jest mowa o „odmowie zgody” w kontekście zwolnienia świadka przez uprawniony organ od obowiązku zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”. Z kolei w ust. 3 określono okoliczność, w której „świadek lub biegły nie może skorzystać z prawa odmowy złożenia zeznań, o którym mowa w ust. 2” – tą okolicznością jest uznanie przez Trybunał, że złożenie zeznań jest konieczne do rozstrzygnięcia sprawy. Ust. 3 wydaje się być adresowany do świadka lub biegłego, tymczasem o zwolnieniu świadka lub biegłego z obowiązku zachowania w tajemnicy informacji niejawnych decyduje uprawniony organ (dla porównania: wedle art. 179 § 1 KPK – „uprawniony organ przełożony”¹³). Odczytywany literalnie art. 49 ust. 3 projektu zdaje się potencjalnie prowadzić do sytuacji, w której pomimo niezwolnienia świadka/biegłego przez uprawniony organ z obowiązku zachowania tajemnicy („odmowa zgody”), a więc gdy na świadku/biegłym nadal ciąży ten obowiązek, Trybunał będzie mógł uznać, że świadek lub biegły nie może skorzystać z prawa odmowy złożenia zeznań. Sytuacja

¹² Zgodnie z tym przepisem: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

a) o wykładni Traktatów;

b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie”.

¹³ Zgodnie z art. 179 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.):

„§ 1. Osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne” mogą być przesłuchane co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, tylko po zwolnieniu tych osób od obowiązku zachowania tajemnicy przez uprawniony organ przełożony.

§ 2. Zwolnienia wolno odmówić tylko wtedy, gdyby złożenie zeznania wyrządzić mogło poważną szkodę państwu.

§ 3. Sąd lub prokurator może zwrócić się do właściwego naczelnego organu administracji rządowej o zwolnienie świadka od obowiązku zachowania tajemnicy, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej.”

ta może rodzić pytanie o ciążącą na świadku/biegłym sankcję za niedochowanie obowiązku.

Przepisy dotyczące kształtowania składów orzekających Trybunału (oddział 2, art. 52, art. 53 projektu) zawierają zmiany w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego. Przede wszystkim zmieniono sposób wyznaczania składu orzekającego, w tym przewodniczącego i sprawozdawcy. Dotychczas kompetencja ta należała do Prezesa Trybunału. Projekt przewiduje, że składy orzekające są losowane podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału (art. 53 projektu).

W przepisie art. 52 ust. 3 projektu zawarto nową definicję terminu „sprawa o szczególnej zawłości”, zgodnie z którą należy za taką uznać sprawę o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa lub sprawę, w której skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie. Zmiana polega na możliwości uznania za szczególnie zawiłą sprawy o istotnym znaczeniu społecznym, a nie – jak dotąd – wyłącznie prawnym lub finansowym.

W przepisach art. 54–56 projektu (oddział 3) uregulowano zasady wyłączenia sędziego z udziału w rozpoznaniu sprawy, zarówno z mocy prawa, jak i na wniosek. W projekcie doprecyzowano i rozbudowano (okoliczność uczestniczenia w wydaniu aktu prawnego przez parlamentarzystę) przesłanki wyłączenia sędziego w porównaniu z aktualnym stanem prawnym.

Przepisy art. 57–60 projektu (oddział 4) regulują status uczestników postępowań toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Katalog uczestników tych postępowań znajduje się w art. 57 pkt 1–12 projektu. Wedle art. 59 ust. 1 projektu uczestnik postępowania działa przed Trybunałem „osobiście lub przez umocowanego przedstawiciela lub pełnomocnika”. W art. 59 ust. 2 projektu określono, że „przedstawicielem sądu, który przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, może być wyłącznie sędzia składu orzekającego w sprawie, w której zostało przedstawione pytanie prawne”; zaś w art. 59 ust. 3-4 projektu określono, że przedstawicielem Marszałka Sejmu, Sejmu oraz grupy posłów może być wyłącznie poseł, a przedstawicielem Marszałka Senatu lub grupy senatorów – wyłącznie senator. Wnioskodawcy, o których mowa w ust. 3 i 4, mogą, obok przedstawicieli, ustanowić także pełnomocników spośród osób niebędących posłami lub senatorami w liczbie najwyżej trzech (tak art. 59 ust. 5 projektu).

Przepisy art. 61–68 (oddział 5) zawierają regulację dotyczącą zasad prawidłowego konstruowania i wnoszenia do Trybunału pism procesowych. W art. 61 ust. 1 pkt 1-3 projektu określono elementy, które powinien zawierać wniosek. W projektowanym przepisie zrezygnowano z wymogu przywołania treści kwestionowanego wnioskiem przepisu¹⁴ wraz z jego wykładnią (wymóg taki przewiduje aktualnie art. 47 ust. 2 pkt 1 u.o.t.k.).

Projekt wprowadza zmiany dotyczące zakresu zaskarżenia dopuszczalnego w skardze konstytucyjnej (art. 68). Projekt przewiduje, że skarga konstytucyjna powinna wskazywać m.in. normę prawną stanowiącą podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej (art. 68 ust. 1 pkt 1 projektu). Pozostałe wymagania określone w art. 68 projektu dotyczą: przedstawienia sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa skarżącego; uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego z konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; udokumentowania daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia; informacji, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia. W uzasadnieniu projektu oceniono, że „w wielu przypadkach ograniczenie [że w skardze konstytucyjnej można zakwestionować jedynie przepis, na podstawie którego organ orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki] prowadziło do faktycznego braku możliwości zakwestionowania przepisu, który stanowił źródło niekonstytucyjności, lecz nie został przywołany w sentencji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej”. Dlatego w projekcie przewidziano, że skarga konstytucyjna „powinna wskazywać normę prawną stanowiącą podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, a więc nie tylko przepis będący podstawą procesową rozstrzygnięcia, lecz także wszelkie regulacje prawa materialnego, które wpłynęły na treść rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej”.

Przepisy art. 74–85 (oddział 8) dotyczą zasad przeprowadzania rozpraw oraz posiedzeń Trybunału Konstytucyjnego. W projekcie wprowadzono zasadę, wedle której wszystkie sprawy zawisłe przed Trybunałem powinny zostać rozpatrzone na otwartej rozprawie (zmiana w porównaniu z aktualnym stanem prawnym). Jedynie

¹⁴ W uzasadnieniu projektu stwierdzono: „Trybunał Konstytucyjny zna bowiem treść tych przepisów (*iura novit curia*)”.

w nielicznych sytuacjach będzie możliwe rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu niejawnym, gdy sprawa jest bezsporna, a stanowiska uczestników jednoznacznie kwalifikują akt normatywny jako niezgodny z Konstytucją (art. 76, art. 80).

Przepisy art. 86 i 87 (oddział 9) określają podstawy do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Projekt zawiera rozwiązanie, wedle którego postępowania wszczęte z wniosku grupy posłów lub senatorów i niezakończone do dnia upływu kadencji Sejmu i Senatu nie będą ulegać umorzeniu (w aktualnym stanie prawnym ulegają umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 5 u.o.t.k.), lecz będą zawieszane na okres 6 miesięcy. Postępowania będą podejmowane, jeżeli w tym terminie wniosek uzyska poparcie grupy odpowiednio posłów lub senatorów kolejnej kadencji Sejmu i Senatu (art. 87 projektu), albo umarzane – po bezskutecznym upływie tego terminu.

Kolejne jednostki redakcyjne rozdziału 4 projektu – tj. oddziały od 10 do 13 – zawierają przepisy szczególne określające zasady rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny spraw wszczętych skargą konstytucyjną (art. 88–91), spraw dotyczących sporów kompetencyjnych (art. 92 i 93), oceny zgodności celów i działalności partii politycznych z Konstytucją (art. 94–98) oraz stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta RP (art. 99–103). Regulacja projektu zawarta we wskazanych oddziałach odpowiada co do zasady regulacjom zawartym w dotychczasowym ustawodawstwie. Należy zastrzec, że w art. 92 projektu posłużono się definicją „sporu kompetencyjnego”, powieloną za wcześniejszymi aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie Trybunału. Jak się podnosi, „w doktrynie i w judykaturze pojęcie sporu kompetencyjnego ujmowane jest zazwyczaj dwojako. Po pierwsze, jako sytuacja, w której co najmniej dwa organy państwowe uznają się za właściwe do zajęcia się określoną sprawą (bez względu na merytoryczne stanowisko co do sposobu jej załatwienia). Jest to tzw. spór pozytywny. Po drugie, jako sytuacja, w której co najmniej dwa organy państwa uznają się za niewłaściwe do zajęcia się daną sprawą. Określa się to mianem tzw. sporu negatywnego. Te dwa ujęcia – *nota bene* przypieczętowane treścią ustawowej regulacji postępowania w sprawach sporów kompetencyjnych (zob. art. 113 TKU) – nie wyczerpują możliwych sytuacji, które mogą wchodzić w zakres treściowy konstytucyjnego pojęcia „spór kompetencyjny” zawartego w komentowanym przepisie (zob. P. Sarnecki, Spory kompetencyjne, s. 14; M. Zubik, O rozstrzyganiu „sporów kompetencyjnych”, s. 232–233; P. Czarny,

Konstytucyjne spory kompetencyjne, s. 77–78). W związku z tym ustawowa regulacja procedury w sprawie rozstrzygania sporów kompetencyjnych jest zbyt wąska. Oprócz przywołanego wyżej, klasycznego sporu pozytywnego i sporu negatywnego, możliwe jest uznanie za spór kompetencyjny w rozumieniu art. 189 Konstytucji RP przynajmniej jeszcze jednej sytuacji występującej w szczególności w obszarze kompetencji dzielonych lub kompetencji, których realizacja wymaga współdziałania kilku organów państwa. Sporem nadającym się do rozstrzygnięcia przez TK będzie więc także sytuacja, w której działanie jednego organu, w ramach jego własnych, szeroko interpretowanych kompetencji – prowadzi do nieuprawnionego oddziaływania na kompetencje lub sytuację prawną innego organu, w danej materii niemogącego samodzielnie podjąć określonych działań¹⁵.

W oddziale 13 uregulowano postępowanie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał rozpoznaje wniosek Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wniosek zawiera wskazanie okoliczności, które przejściowo uniemożliwiają Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej sprawowanie urzędu oraz uniemożliwiają (Prezydentowi) zawiadomienie o tym Marszałka Sejmu¹⁶. Jednocześnie zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 lit. b projektu Trybunał orzeka o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania jego obowiązków „w pełnym składzie”. W przepisach oddziału 13. nie przewidziano odstępstwa od tej reguły (pełnego składu), nawet w sytuacjach szczególnych, gdyby Trybunał nie był w stanie zebrać się w pełnym składzie – z udziałem co najmniej 9 sędziów (sytuacja pandemiczna, sytuacja związana z zagrożeniem bezpieczeństwa państwa – terroryzmem). Brak takiej szczególnej regulacji – wyjątku na okoliczności ekstraordynaryjne – dopuszczającej rozpatrzenie

¹⁵ A. Maczyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el., komentarz do art. 189.

¹⁶ W projektowanym art. 101 zawarto błędne odesłanie do okoliczności „o których mowa w art. 97”, zamiast art. 99.

wniosku Marszałka w mniejszym składzie orzekającym, może prowadzić do paraliżu procedury uregulowanej w oddziale 13.

12. [Kancelaria Trybunału] Projekt przewiduje likwidację wynikającego z obowiązujących przepisów dualizmu w zakresie obsługi organizacyjnej i administracyjnej pracy Trybunału Konstytucyjnego oraz podziału zadań w tym zakresie na Kancelarię Trybunału oraz Biuro Służby Prawnej Trybunału. W miejsce tych jednostek organizacyjnych projekt przewiduje utworzenie Kancelarii Trybunału (art. 119 i nast. projektu), którą kierować ma Szef Kancelarii (powoływany i odwoływany przez Zgromadzenie Ogólne na wniosek Prezesa Trybunału).

Mimo likwidacji podziału obsługi TK na dwie jednostki organizacyjne, projekt utrzymuje prawne wyodrębnienie dla służby prawnej (art. 122 ust. 1 projektu), który wskazuje, że pracownicy Kancelarii zatrudnieni na stanowiskach związanych bezpośrednio z działalnością orzeczniczą Trybunału i z pomocą w tym zakresie w pracy sędziów Trybunału tworzą służbę prawną Trybunału. Szczegółowe wymagania kwalifikacyjne, w tym obowiązek posiadania wyższego wykształcenia prawniczego, związane z zajmowaniem tych stanowisk określać ma, w drodze zarządzenia wydanego na wniosek szefa Kancelarii i po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Ogólnego, Prezes Trybunału.

Uzasadnienie projektu wskazuje, że stwarza on *możliwości awansu zawodowego prawników pracujących w Kancelarii Trybunału i ich rozwoju w zawodach prawniczych, dając podstawę – w związku z określonym stażem pracy i nabytym doświadczeniem zawodowym – do ubiegania się o wpis na listę adwokatów, radców prawnych, powołanie na stanowisko asesora komorniczego czy radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa*. Uwaga ta dotyczyć ma art. 123 projektu, który literalnie przewiduje, że osoba zatrudniona na stanowisku, o którym mowa w art. 122 ust. 1, na zasadach i w trybie określonych w przepisach odrębnych, może:

- 1) ubiegać się o wpis na listę adwokatów lub radców prawnych;
- 2) ubiegać się o powołanie na stanowisko asesora komorniczego;
- 3) ubiegać się o zatrudnienie na stanowisku radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa;
- 4) ubiegać się o przystąpienie do egzaminu adwokackiego, radcowskiego lub notarialnego (art. 123 ust. 1 projektu).

Wbrew twierdzeniu zawartemu w uzasadnieniu, art. 123 ust. 1 projektu nie stwarza jednak możliwości *awansu zawodowego* (np. wpisu na listę adwokatów lub radców prawnych), ponieważ w zakresie dotyczącym nabywania uprawnień zawodowych (wpisu na listę, przystąpienia do egzaminu zawodowego, powołania lub zatrudnienia) odsyła do przepisów innych ustaw, a jednocześnie projekt nie przewiduje wprowadzenia w nich zmian. Wprowadzenia takich zmian nie przewiduje także ustawa – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 254).

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

Celem regulacji jest – zgodnie z uzasadnieniem wnioskodawcy – „opracowanie i uchwalenie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”, a projektowana ustawa „nadaje nową systematykę ogólną ustawie o Trybunale Konstytucyjnym”. W związku z tym poniżej omówiono systematykę ustaw regulujących sądy konstytucyjne w wybranych państwach (Czechy, Francja, Łotwa, Rumunia). Omówiono także przepisy konstytucji dotyczące systemu kontroli konstytucyjności prawa.

W Czechach przepisy dotyczące składu Sądu Konstytucyjnego oraz zasad postępowania przed tym sądem zostały zawarte w Konstytucji¹⁷ (art. 83-89) oraz w ustawie nr 182/1993 o Sądzie Konstytucyjnym¹⁸.

Zgodnie z art. 84 Konstytucji, Sąd Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, którzy są mianowani przez prezydenta za zgodą Senatu. Kadencja sędziów wynosi 10 lat. Sędzią Sądu Konstytucyjnego może być obywatel nieskazitelnego charakteru, który ma bierne prawo wyborcze do Senatu, wyższe wykształcenie prawnicze i co najmniej przez 10 lat wykonywał zawód prawniczy. Sędzia Sądu Konstytucyjnego podejmuje wykonywanie swej funkcji z chwilą złożenia ślubowania wobec prezydenta. Zgodnie z art. 86 Konstytucji, sędzia Sądu Konstytucyjnego nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Senatu. Sędziego Sądu Konstytucyjnego można zatrzymać jedynie w przypadku ujęcia na gorącym uczynku popełnienia czynu karalnego albo bezpośrednio po popełnieniu czynu karalnego. Właściwy organ jest obowiązany do natychmiastowego powiadomienia przewodniczącego Senatu o zatrzymaniu. Jeśli przewodniczący Senatu w ciągu 24 godzin od zatrzymania nie

¹⁷ *Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r. (Ústava České Republiky)*, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf.

¹⁸ *Zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu*, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182>.

udzieli zgody na wydanie zatrzymanego sądowi, właściwy organ musi go uwolnić. Na najbliższym posiedzeniu Senat rozstrzyga o dopuszczalności ścigania i o jego ostatecznym terminie. Sędzia Sądu Konstytucyjnego ma prawo odmówić zeznań w sprawach, o których powziął wiadomość w związku z wykonywaniem swojej funkcji, także w czasie, gdy przestał być sędzią Sądu Konstytucyjnego.

Zakres kompetencji Sądu Konstytucyjnego określono w art. 87 Konstytucji. Sąd Konstytucyjny orzeka¹⁹:

- o uchyleniu ustaw lub ich poszczególnych postanowień, jeśli są niezgodne z ustawą konstytucyjną lub umową międzynarodową, o której mowa w art. 10 Konstytucji²⁰,
- o uchyleniu innych przepisów prawnych lub ich poszczególnych postanowień, jeśli są niezgodne z ustawą konstytucyjną, ustawą lub umową międzynarodową, o której mowa w art. 10 Konstytucji,
- o skargach konstytucyjnych organów samorządu terytorialnego na niezgodną z ustawą ingerencję państwa,
- o skargach konstytucyjnych na prawomocne rozstrzygnięcie lub naruszenie przez organy władzy publicznej konstytucyjnie zagwarantowanych podstawowych praw i wolności,
- o środkach odwoławczych od decyzji w sprawie ważności wyboru posła lub senatora,
- w przypadku wątpliwości w sprawach utraty biernego prawa wyborczego lub niepołączalności funkcji posła lub senatora,
- o konstytucyjnym oskarżeniu prezydenta przez Senat w myśl art. 65 ust. 2 Konstytucji²¹,

¹⁹ Zgodnie z art. 67 ust. 2 ustawa może stanowić, że zamiast Sądu Konstytucyjnego orzeka Najwyższy Sąd Administracyjny: a) o uchyleniu przepisów prawnych lub ich poszczególnych postanowień, jeśli są niezgodne z ustawą, b) w sporach kompetencyjnych między organami państwowymi a organami samorządu terytorialnego, jeśli zgodnie z ustawą nie należy to do właściwości innego organu.

²⁰ Art. 10 Konstytucji: „Ogłoszone umowy międzynarodowe, na których ratyfikację Parlament wyraził zgodę i które wiążą Republikę Czeską, są częścią porządku prawnego; jeśli umowa międzynarodowa stanowi inaczej niż ustawa, stosuje się umowę międzynarodową”.

²¹ Art. 65 ust. 2 Konstytucji: „Prezydent Republiki może być pociągnięty do odpowiedzialności za zdradę stanu przed Sądem Konstytucyjnym na podstawie oskarżenia Senatu. Karą może być utrata urzędu prezydenckiego i zdolności do jego ponownego objęcia”.

- o wniosku prezydenta o uchylenie uchwał Izby Poselskiej i Senatu podjętych w myśl art. 66 Konstytucji²²,
- o środkach niezbędnych dla wykonania rozstrzygnięcia sądu międzynarodowego, które jest dla Republiki Czeskiej wiążące, o ile nie można go wykonać inaczej,
- o zgodności z ustawami konstytucyjnymi lub ustawami decyzji o rozwiązaniu partii politycznej lub innej decyzji dotyczącej działalności partii politycznej,
- o sporach kompetencyjnych między organami państwowymi i organami samorządu terytorialnego, jeśli zgodnie z ustawą nie należy to do właściwości innego organu.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego podlega wykonaniu z chwilą jego ogłoszenia w sposób przewidziany ustawą, o ile Sąd Konstytucyjny nie postanowił w tej kwestii inaczej. Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego podlegające wykonaniu wiążą wszystkie organy i osoby (art. 89 Konstytucji). Sędziowie Sądu Konstytucyjnego podlegają w orzekaniu tylko ustawom konstytucyjnym i umowom międzynarodowym, o których mowa w art. 10 Konstytucji oraz ustawie o Sądzie Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 88 Konstytucji ustawa ta określa, kto i na jakich warunkach uprawniony jest do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania oraz inne zasady postępowania przed Sądem Konstytucyjnym.

Ustawa nr 182/1993 o Sądzie Konstytucyjnym została uchwalona 16 czerwca 1993 r. i była wielokrotnie nowelizowana. Ustawa składa się z pięciu części. Część pierwsza ustawy (§§ 1-26) zawiera postanowienia dotyczące organizacji Sądu Konstytucyjnego, w tym przepisy dotyczące niepołączalności. W części drugiej (§§ 27-125f) określono zasady postępowania przed Sądem Konstytucyjnym (kolejne przepisy dotyczą w szczególności: wszczęcia postępowania, jego uczestników oraz ich praw i obowiązków, języka postępowania, wyłączenia sędziego, dowodzenia, odroczenia postępowania, posiedzeń i głosowania, orzeczeń i postanowień Sądu Konstytucyjnego, ich publikacji, doręczeń, środków porządkowych, kosztów postępowania oraz zasad postępowania w odniesieniu do poszczególnych kategorii spraw). Część trzecia (§ 131) zawiera przepis odnoszący się do wynagrodzeń, a część

²² Uchwały te dotyczą sytuacji, gdy urząd prezydenta zostanie opróżniony, a nowy prezydent nie został jeszcze wybrany lub nie złożył ślubowania albo prezydent nie może z ważnych przyczyn sprawować urzędu.

czwarta (§§ 132-144) – przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego. Część piąta zawiera przepisy przejściowe i końcowe.

We Francji przepisy dotyczące funkcjonowania Rady Konstytucyjnej są zawarte w Konstytucji Republiki Francuskiej²³ oraz – przede wszystkim – w ordonansie nr 58-1067 z 7 listopada 1958 r. wprowadzającym ustawę organiczną o Radzie Konstytucyjnej²⁴ (dalej: ustawa organiczna).

Zgodnie z art. 56 Konstytucji, Rada Konstytucyjna składa się z dziewięciu członków, których kadencja trwa 9 lat i nie podlega przedłużeniu. Skład Rady Konstytucyjnej odnawia się co 3 lata w jednej trzeciej. Trzech członków mianuje prezydent, trzech – przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, trzech – przewodniczący Senatu. Ponadto w skład Rady Konstytucyjnej wchodzi dożywotnio z mocy prawa byli prezydenci. Przewodniczącego Rady mianuje prezydent. Art. 57 Konstytucji przewiduje, że funkcje członka Rady Konstytucyjnej są niepołączalne z funkcją ministra lub członka parlamentu. Pozostałe przypadki niepołączalności określa art. 5 i 6 ustawy organicznej.

Konstytucja w art. 58-61 określa zakres kompetencji Rady Konstytucyjnej. Rada Konstytucyjna czuwa nad prawidłowością wyboru prezydenta, rozpatruje skargi i ogłasza wyniki wyborów (art. 58 Konstytucji), orzeka w przypadku zakwestionowania prawidłowości wyborów deputowanych i senatorów (art. 59 Konstytucji), czuwa nad prawidłowością przeprowadzania referendum oraz ogłasza ich wyniki (art. 60 Konstytucji), a także orzeka o zgodności z Konstytucją ustaw organicznych przed ich promulgacją, projektów ustaw wymienionych w art. 11 Konstytucji²⁵ przed poddaniem ich pod referendum oraz regulaminów izb parlamentarnych przed ich wejściem w życie (art. 61 Konstytucji). Przepis uznany za sprzeczny z Konstytucją nie może być promulgowany ani wejść w życie. Ponadto na mocy art. 61-1 Konstytucji, jeżeli w toku postępowania przed sądem zostanie postawiony zarzut, że przepis prawa narusza prawa i wolności zagwarantowane w Konstytucji, Rada Konstytucyjna może zająć się

²³ *Constitution du 4 octobre 1958*, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>; wer. fr.: *Konstytucja Republiki Francuskiej*, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf.

²⁴ *Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/fondements-textuels/ordonnance-n-58-1067-du-7-novembre-1958-portant-loi-organique-sur-le-conseil-constitutionnel>.

²⁵ Projekty ustaw dotyczących organizacji władz publicznych, reform w zakresie polityki ekonomicznej, społecznej lub środowiskowej narodu i służb publicznych, które w tym uczestniczą, lub upoważniających do ratyfikacji traktatu, który nie będąc sprzeczny z Konstytucją, wywierałby wpływ na funkcjonowanie instytucji.

tą kwestią na wniosek Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego, wydając orzeczenie w określonym terminie. Zgodnie z art. 62 Konstytucji przepis uznany za niekonstytucyjny na podstawie art. 61-1 zostaje uchylony z dniem publikacji orzeczenia Rady Konstytucyjnej lub od daty późniejszej podanej w tym orzeczeniu. Rada Konstytucyjna określa warunki i granice, kiedy mogą być kwestionowane skutki przepisu. Orzeczenia Rady Konstytucyjnej nie podlegają odwołaniu i są wiążące dla wszystkich władz publicznych oraz organów administracyjnych i sądowych.

Ustawa organiczna składa się z trzech tytułów. W tytule I („Organizacja Rady Konstytucyjnej”, art. 1-12 ustawy) znajdują się postanowienia dotyczące m.in. powoływania członków i przewodniczącego Rady Konstytucyjnej, ślubowania członków Rady, niepołączalności funkcji członka Rady, obowiązków nałożonych na członków Rady w celu zagwarantowania niezależności i godności pełnionych przez nich funkcji, zastępowania, rezygnacji i odwołania członków Rady.

Tytuł II („Funkcjonowanie Rady Konstytucyjnej”, art. 12-54 ustawy) został podzielony na dziewięć rozdziałów. Poszczególne rozdziały odnoszą się m.in. do:

- postanowień ogólnych – zwoływanie posiedzeń i podejmowanie decyzji przez Radę;
- oceny zgodności z Konstytucją dokonywanej na podstawie art. 61 Konstytucji;
- oceny zgodności z Konstytucją dokonywanej na podstawie art. 61-1 Konstytucji;
- rozstrzygania przez Radę Konstytucyjną sporów między Konferencją Przewodniczących lub przewodniczącym izby parlamentu a rządem, w sytuacjach określonych w Konstytucji;
- wykonywania uprawnień Rady Konstytucyjnej w zakresie wyboru prezydenta;
- orzekania przez Radę Konstytucyjną w przypadku zakwestionowania prawidłowości wyborów deputowanych i senatorów;
- kontroli przestrzegania przepisów odnoszących się do zwoływania referendum na mocy art. 11 Konstytucji, a także nadzoru nad przebiegiem referendum i ogłoszeniem jego wyników;
- zasad konsultacji Rady Konstytucyjnej z prezydentem w wyjątkowych okolicznościach²⁶.

²⁶ W przypadku poważnego i bezpośredniego zagrożenia instytucji republiki, niepodległości państwa, integralności jego terytorium lub wykonywania jego zobowiązań międzynarodowych oraz przerwania normalnego funkcjonowania określonych w Konstytucji władz publicznych.

Tytuł III zawiera przepisy końcowe i przejściowe (art. 55-61 ustawy).

Na Łotwie przepisy dotyczące funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego są zawarte w Konstytucji ²⁷ oraz – przede wszystkim – w ustawie o Sądzie Konstytucyjnym²⁸. Zgodnie z art. 85 Konstytucji, Sąd Konstytucyjny na podstawie kompetencji określonych w ustawie rozpatruje sprawy dotyczące zgodności ustaw z Konstytucją oraz inne sprawy przekazane przez ustawy do jego kompetencji. Sąd Konstytucyjny ma prawo orzekania o utracie mocy prawnej przez ustawy i inne akty lub ich części. Saeima (łotewski parlament) zatwierdza mianowanie sędziów Sądu Konstytucyjnego na okres przewidziany ustawą, większością głosów nie mniej niż pięćdziesięciu jeden członków Saeimy.

Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym składa się z sześciu rozdziałów oraz postanowień przejściowych. W rozdziale I („Postanowienia ogólne”, art. 1-15) znajdują się postanowienia dotyczące m.in. niezależności Sądu Konstytucyjnego, jego składu, kadencji sędziów, zatwierdzenia sędziego Sądu Konstytucyjnego, rezygnacji z urzędu sędziego przed upływem kadencji, zawieszenia kadencji sędziego, usunięcia lub odwołania sędziego z urzędu, procedury zatwierdzania nowego sędziego Sądu Konstytucyjnego w przypadku wygaśnięcia mandatu poprzedniego sędziego, a także obowiązków i praw prezesa i wiceprezesa Sądu Konstytucyjnego. W skład Sądu Konstytucyjnego wchodzi siedmiu sędziów: trzech sędziów jest powoływanych na wniosek co najmniej dziesięciu posłów, dwóch – na wniosek Rady Ministrów oraz dwóch – na wniosek pełnego składu Sądu Najwyższego. Kandydaci przedstawieni przez Sąd Najwyższy są wybierani spośród sędziów. Kadencja sędziego Sądu Konstytucyjnego trwa dziesięć lat (ustawa przewiduje wyjątki od tej zasady²⁹).

W rozdziale II („Właściwość Sądu Konstytucyjnego”, art. 16-17) zawarto przepisy dotyczące spraw podlegających rozpoznaniu przez Sąd Konstytucyjny oraz prawa do złożenia wniosku dotyczącego wszczęcia sprawy. Sąd Konstytucyjny rozpoznaje sprawy dotyczące: (1) konstytucyjności ustaw; (2) konstytucyjności podpisanych lub ratyfikowanych umów międzynarodowych; (3) zgodności ustaw i rozporządzeń lub ich części z przepisami stojącymi wyżej w hierarchii aktów

²⁷ Konstytucja Łotwy (*Latvijas Republikas Satversme*), <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/lotwa.html>.

²⁸ *Constitutional Court Law*, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/63354-constitutional-court-law>.

²⁹ Na przykład w sytuacji, w której Saeima nie zatwierdziła innego sędziego na miejsce sędziego Sądu Konstytucyjnego, którego kadencja zakończyła się z powodu upływu kadencji lub osiągnięcia określonego wieku, kadencję takiego sędziego uważa się za przedłużoną do czasu zatwierdzenia przez Saeimę innego sędziego na jego miejsce i złożenia przez niego ślubowania sędziowskiego.

prawnych; (4) zgodności z prawem innych aktów parlamentu, Rady Ministrów, prezydenta, przewodniczącego Saeimy lub premiera (innych niż akty administracyjne); (5) zgodności z prawem dowolnego zarządzenia, na podstawie którego minister działający z upoważnienia Rady Ministrów zawiesił decyzję przyjętą przez organ samorządowy; (6) zgodności ustawodawstwa krajowego ze zgodnymi z konstytucją umowami międzynarodowymi zawartymi przez Łotwę. Sąd Konstytucyjny nie może wszczynać postępowania z urzędu, lecz rozpoznaje sprawy wyłącznie po otrzymaniu skargi od podmiotu przewidzianego ustawą.

W rozdziale III („Postępowanie sądowe”, art. 18-33) znajdują się postanowienia dotyczące m.in. skargi konstytucyjnej, wszczęcia sprawy lub odmowy wszczęcia sprawy, jawność rozpraw, wydania wyroku, treści i publikacji wyroku, a także wymaganego składu sędziowskiego w odniesieniu do rozpatrywania określonych spraw. Sąd Konstytucyjny rozpoznaje w pełnym składzie sprawy dotyczące konstytucyjności ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych Rady Ministrów, zgodności ustawodawstwa krajowego ze zgodnymi z konstytucją umowami międzynarodowymi zawartymi przez Łotwę, zgodności z konstytucją umów międzynarodowych podpisanych lub ratyfikowanych przez Łotwę oraz ustaw i rozporządzeń lub ich części. Wszystkie inne sprawy są rozpoznawane w składzie trzech sędziów, chyba że Sąd Konstytucyjny postanowi inaczej.

W rozdziale IV („Status sędziego Trybunału Konstytucyjnego”, art. 34-36) znajdują się przepisy dotyczące uzyskiwania dochodów, niepołączalności stanowisk i innych ograniczeń dotyczących sędziów Sądu Konstytucyjnego, immunitetu sędziego Sądu Konstytucyjnego oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Pozostałe dwa rozdziały ustawy dotyczą finansowania Sądu Konstytucyjnego, wynagrodzenia za pracę i gwarancji socjalnych sędziów (rozdział V, art. 37-39) oraz urzędników i pracowników Sądu (rozdział VI, art. 40).

W Rumunii przepisy dotyczące funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego określa Konstytucja³⁰ oraz ustawa o organizacji i funkcjonowaniu Sądu Konstytucyjnego³¹. Wszystkie przepisy Konstytucji dotyczące Sądu Konstytucyjnego (Tytuł V zatytułowany „Sąd Konstytucyjny”, art. 142-147) są powtórzone w ustawie.

³⁰ Konstytucja Rumunii (*Constituția României*), https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf.

³¹ *Legea nr 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/03/LEGEA-47-din-1992.pdf>.

W rozdziale I ustawy (art. 1-4) zawarte są przepisy ogólne. Zgodnie z postanowieniami ustawy, Sąd Konstytucyjny jest gwarantem nadrzędności konstytucji (to postanowienie znajduje się również w art. 142 Konstytucji). Sąd Konstytucyjny jest jedynym organem uprawnionym do kontroli konstytucyjności prawa. Ponadto jest niezależny od jakiegokolwiek innej władzy publicznej oraz podlega wyłącznie Konstytucji i przepisom ustawy.

Rozdział II ustawy (art. 5-9) dotyczy składu Sądu Konstytucyjnego. Zgodnie z tymi przepisami, Sąd Konstytucyjny składa się z dziewięciu sędziów, mianowanych na okres 9 lat, który nie może zostać przedłużony ani ponowiony. Trzej sędziowie są wybierani przez Izbę Deputowanych, trzech przez Senat, a trzech przez prezydenta. Skład Sądu Konstytucyjnego jest odnawiany w jednej trzeciej co 3 lata. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego wybierają w drodze tajnego głosowania prezesa Sądu Konstytucyjnego na okres trzech lat (te postanowienia znajdują się również w art. 142 Konstytucji). W ustawie dookreślono tryb wyboru prezesa stanowiąc, że każda grupa sędziów – wybrana odpowiednio przez Izbę Deputowanych, Senat i prezydenta – może zgłosić jedną kandydaturę. Jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyska większości głosów, przeprowadza się drugą turę, w której bierze udział dwóch kandydatów z największą liczbą głosów lub wybranych przez losowanie, jeżeli wszyscy kandydaci otrzymali jednakową liczbę głosów. Prezes Sądu Konstytucyjnego m.in. kieruje działalnością Sądu Konstytucyjnego; zwołuje i przewodniczy posiedzeniom plenarnym Sądu Konstytucyjnego; wyznacza sędziów-sprawozdawców i terminy rozpraw, reprezentuje Sąd Konstytucyjny na zewnątrz.

W rozdziale III ustawy (art. 10-49) określono kompetencje Sądu Konstytucyjnego oraz szczegółowy tryb postępowania w ramach poszczególnych kompetencji. Zgodnie z postanowieniami ustawy, kompetencje Sądu Konstytucyjnego obejmują: 1) orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją przed ich promulgacją na wniosek prezydenta, przewodniczących izb parlamentu, rządu, Wyższego Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości, ombudsmena, co najmniej 50 deputowanych lub co najmniej 25 senatorów, oraz z urzędu w przypadku inicjatyw dotyczących zmiany Konstytucji; 2) orzekanie o zgodności z Konstytucją traktatów lub innych umów międzynarodowych na wniosek każdego z przewodniczących izb parlamentu, co najmniej 50 deputowanych lub co najmniej 25 senatorów; 3) orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją regulaminów izb parlamentu, na wniosek każdego

z przewodniczących izb parlamentu, jednej z grup parlamentarnych lub co najmniej 50 deputowanych lub co najmniej 25 senatorów; 4) rozstrzyganie w sprawach zarzutów podniesionych przed sądami lub arbitrażem handlowym co do sprzeczności ustaw i rozporządzeń z Konstytucją; 5) rozstrzyganie sporów o charakterze konstytucyjnym między władzami publicznymi, na wniosek prezydenta, każdego z przewodniczących izb parlamentu, premiera lub Przewodniczącego Najwyższej Rady Sądownictwa; 6) czuwanie nad przestrzeganiem procedury dotyczącej wyboru prezydenta i stwierdzanie ważności wyborów; 7) stwierdzanie zaistnienia okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu zastępstwa w pełnieniu urzędu prezydenta i powiadamianie o tym parlamentu oraz rządu; 8) wyrażanie opinii w sprawie wniosku o zawieszenie prezydenta w sprawowaniu jego urzędu; 9) czuwanie nad przestrzeganiem procedury dotyczącej organizowania i przeprowadzania referendum i stwierdzanie ważności jego wyników; 10) badanie dochowania warunków wymaganych przy zgłaszaniu inicjatyw ustawodawczych przez obywateli; 11) rozstrzyganie o zarzutach co do konstytucyjności partii politycznych. Kompetencje Sądu Konstytucyjnego są wskazane również w art. 146 Konstytucji. Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego ogłasza się w dzienniku urzędowym „Monitorul Oficial al României”. Orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą od daty ogłoszenia (to postanowienie znajduje się również w art. 147 Konstytucji).

Rozdział IV ustawy (art. 50-51) dotyczy składu i kompetencji zgromadzenia ogólnego sędziów Sądu Konstytucyjnego. W rozdziale V ustawy (art. 52-60) określono zasady proceduralne regulujące zagadnienia takie jak dostęp publiczności do rozpraw Sądu Konstytucyjnego, termin rozprawy i odroczenie rozprawy, przebieg rozprawy, protokół z przebiegu rozprawy.

Rozdział VI ustawy (art. 61-71) poświęcony jest statusowi sędziów Sądu Konstytucyjnego. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego są niezawisli w sprawowaniu swojego urzędu i są w tym okresie nieusuwalni (to postanowienie znajduje się również w art. 145 Konstytucji). Funkcja sędziego Sądu Konstytucyjnego jest niepołączalna z pełnieniem jakiegokolwiek innej funkcji publicznej lub prywatnej, z wyjątkiem funkcji dydaktycznych w szkolnictwie wyższym (to postanowienie znajduje się również w art. 144 Konstytucji). Sędziowie Sądu Konstytucyjnego muszą mieć wyższe studia prawnicze, wysokie kwalifikacje zawodowe oraz co najmniej 18 lat stażu zawodowego w działalności prawniczej lub w wyższym szkolnictwie prawniczym (to postanowienie

znajduje się również w art. 143 Konstytucji). Ponadto postanowienia ustawy odnoszą się do ślubowania sędziów Sądu Konstytucyjnego, immunitetu i odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Konstytucyjnego, wygaśnięcia mandatu sędziego Sądu Konstytucyjnego.

Rozdział VII ustawy (art. 72-73) dotyczy urzędników zatrudnionych w biurze obsługującym Sąd Konstytucyjny, a rozdział VIII ustawy (art. 74-77) zawiera przepisy przejściowe i końcowe.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Proponowane rozwiązania będą oddziaływać na:

1) Trybunał Konstytucyjny (TK)

liczne zmiany w zakresie postępowania przed TK, m.in.

- doprecyzowanie, że TK jest obowiązany dokonywać z urzędu kontroli zgodności z Konstytucją trybu wydania kwestionowanego aktu normatywnego,
- ograniczenie restrykcyjności zasady skargowości – TK będzie tylko związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej, obejmującym wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz wzorców kontroli,
- wprowadzenie wyraźnego obowiązku TK wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości UE w sytuacji, o której mowa w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- zmiany w sposobie wyznaczania składu orzekającego, w tym przewodniczącego i sprawozdawcy (losowo podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK),
- zmiany w zakresie przyporządkowania określonych kategorii spraw rozpoznawanych przez poszczególne rodzaje składów orzekających, zdefiniowanie pełnego składu jako składu liczącego co najmniej 9 sędziów,
- poszerzenie zakresu definicji „sprawy o szczególnej złożoności”,
- zawężenie czasowe przesłanek wyłączenia sędziego z mocy prawa (do faktów i zdarzeń mających miejsce w ostatnich 10 latach),
- ograniczenie wymagań formalnych dotyczących pisma procesowego,
- zmiany dotyczące rozpoznawania wniosków wnoszonych przez podmioty o legitymacji szczególnej,

- szerszy zakres zaskarżenia dopuszczalny w skardze konstytucyjnej (nie tylko przepis będący podstawą procesową ostatecznego rozstrzygnięcia, ale też wszelkie regulacje prawa materialnego, które wpłynęły na treść rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych),
- ujednolicenie zasad postępowania ze wszystkimi pismami procesowymi przy kontroli wstępnej,
- wprowadzenie zasady, że wszystkie sprawy zawisie przed TK powinny być rozpatrywane na otwartej rozprawie,
- określenie terminu na przedstawienie stanowiska przez uczestników postępowania, ale także przez Radę Ministrów,
- obowiązek TK zasięgania informacji od Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego na temat wykładni i stosowania przepisu prawa w każdym przypadku, gdy proces kontroli konstytucyjności prawa zmierza w kierunku wydania orzeczenia zakresowego,
- obowiązkowa obecność na rozprawie wnioskodawcy, skarżącego lub sądu pytającego,
- możliwość sporządzenia protokołu z rozprawy w formie rejestracji dźwięku lub obrazu i dźwięku;

2) Prezesa TK:

a) zmiany w zakresie kompetencji i zadań, m.in.:

- wyznaczenie terminu, w którym Prezes TK zobowiązany jest corocznie przedstawić Sejmowi i Senatowi informacje o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK, dodatkowo poszerzenie tych informacji o problemy wynikające z wykonywania wyroków TK,
- obowiązek zwoływania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK co najmniej raz w miesiącu,

b) doprecyzowanie zasad wyboru oraz wprowadzenie 3-letniej kadencyjności tej funkcji (wybór przez Prezydenta RP spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK w drodze uchwały, możliwość jednorazowego powołania na kolejną kadencję);

3) Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK:

a) zmiana zakresu kompetencji i zadań, m.in.

- kompetencja do wyznaczania składów orzekających oraz ich zmiany,

- kompetencja do powoływania i odwoływania szefa Kancelarii TK,
 - pozbawienie kompetencji do wyrażania zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz na pozbawienie wolności sędziego TK,
- b) odbywanie posiedzeń co najmniej raz na miesiąc;
- 4) sędziów TK:
- a) zmiany w zakresie powoływania, m.in.
- wybierani przez Sejm większością kwalifikowaną $\frac{3}{5}$ głosów w obecności co najmniej połowy posłów,
 - wprowadzenie kryterium wieku dla kandydata na sędziego TK (od 40 do 70 lat),
 - wyłączenie możliwości ubiegania się o stanowisko sędziego TK przez osobę sprawującą mandat posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub wchodzącą w skład Rady Ministrów, jeśli od wygaśnięcia mandatu lub zakończenia pełnienia funkcji członka Rady Ministrów nie minęły co najmniej 4 lata; wymóg upływu 4-lat od zakończenia członkostwa w partii politycznej,
 - uszczegółowienie procedury wyboru sędziego (zgłoszenie kandydata, postępowanie sprawdzające, podanie do publicznej informacji, wysłuchanie publiczne, zaopiniowanie przez Krajową Radę Sądownictwa);
 - rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłoszenia kandydata na stanowisko sędziego (dodatkowo Prezydent RP, grupa co najmniej 30 senatorów, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowa Izba Radców Prawnych, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Prokuratorów),
- b) doprecyzowanie, że wskutek wygaśnięcia mandatu na podstawie orzeczenia komisji lekarskiej sędzia przechodzi w stan spoczynku i zachowuje uprawnienia do świadczenia dla sędziów w stanie spoczynku,
- c) ograniczenie możliwości dodatkowego zatrudnienia w charakterze nauczyciela akademickiego lub pracownika naukowego w instytucie PAN do łącznego wymiaru nieprzekraczającego połowy jednego pełnego etatu,
- d) zmiana zasad dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej, w tym trybu postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (m.in. z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej obejmującej wykroczenia wyłączono wykroczenia drogowe w przypadkach, gdy sędzia złoży oświadczenie o przyjęciu mandatu karnego);

5) Prezydenta RP, m.in.:

- doprecyzowanie, że jest zobowiązany do przyjęcia ślubowania od sędziego TK wybranego przez Sejm w określonym terminie,

6) sąd dyscyplinarny, m.in.:

- a) kompetencja do wyrażenia zgody na pociągnięcie sędziego TK do odpowiedzialności karnej oraz pobawienie wolności,
- b) skład sądu pierwszej (5 sędziów) i drugiej (7 sędziów) instancji wyznaczany w drodze losowania spośród sędziów TK i sędziów TK w stanie spoczynku, z wyłączeniem Prezesa TK, osoby pełniącej funkcję rzecznika dyscyplinarnego oraz obwinionego sędziego,
- c) rozszerzenie kręgu podmiotów, które mogą złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (Prezydent RP, Prokurator Generalny, sędzia TK i sędzia TK w stanie spoczynku),

7) sędziów TK w stanie spoczynku, m.in.:

- a) złagodzenie ograniczeń odnoszących się do dodatkowego zatrudnienia w porównaniu z czynnymi sędziami,
- b) będą wybierani w skład sądu dyscyplinarnego;

8) organizacje społeczeństwa obywatelskiego:

- szerszy zakres legitymacji do wszczęcia kontroli konstytucyjności prawa;

9) Kancelarię TK:

- reorganizacja struktury i zasad funkcjonowania Kancelarii TK;

10) pracowników Kancelarii TK, m.in.:

- jednolite stosowanie do wszystkich pracowników ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Uzasadnienie wskazuje, że proces przygotowania projektu zainicjowany został w konkluzjach konferencji naukowej, pt. *Jak przywrócić państwo prawa?*, zorganizowanej 14 i 15 stycznia 2019 r. przez forum Idei Fundacji im. Stefana Batorego. Prace nad projektem miały trwać 3 lata. W proces przygotowania projektu zaangażowani byli członkowie Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego (17 osób)³².

³² Z uzasadnienia projektu ustawy.

W 2022 r. projekt miał zostać przedstawiony opinii publicznej. Od tego czasu miał być przedmiotem *rozległych i długotrwałych konsultacji publicznych i eksperckich, obejmujących udział specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego oraz organizacji skupiających osoby wykonujące zawody prawnicze, podejmujące działania na rzecz ochrony standardów demokratycznego państwa prawnego. Poszczególne rozwiązania normatywne proponowane w projekcie były także przedmiotem konferencji naukowych oraz cyklu debat organizowanych przez środowisko konstytucjonalistów pod auspicjami Uniwersytetu Jagiellońskiego*³³. Uwagi zgłoszone w toku konsultacji publicznych miały wpłynąć na ostateczny kształt projektu.

Następnie projekt miał zostać przedstawiony publicznie *organizacjom społeczeństwa obywatelskiego*, które mogły wyrazić dla niego poparcie. Uzasadnienie wskazuje, że projekt uzyskał poparcie następujących organizacji: Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia, Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia, Stowarzyszenie Sędziów Themis, Akcja Demokracja, Czarny Bocian Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju, European Fem Institute, Forum Ruchu Europejskiego, Fundacja 4upl, Fundacja dla Polski, Fundacja Juniper, Fundacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny FEDERA, Fundacja Panoptykon, Fundacja Pole Dialogu, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, Fundacja SmartSteps, Fundacja Stocznia, Fundacja Trampolina, Fundacja Varia Poznania, Fundacja Wolne Sądy, Fundacja Wolności, Fundacja Wolności Gospodarczej, Fundacja Wolność od Religii, Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika, Green REV Institute, Inicjatywa „Nasz Rzecznik”, Inicjatywa Wolne czwartki, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS, Komitet Obrony Demokracji, Małopolskie Towarzystwo Oświatowe (MTO), Monitor Konstytucyjny (monitorkonstytucyjny.eu), Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Opolskie Towarzystwo Przyrodnicze, Ostrowski Spacer Protestacyjny „Łańcuch Światła”, Otwarta Rzeczpospolita – Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii, Postomińskie Stowarzyszenie „Razem lepiej”, „Społem” Powszechna Spółdzielnia Spożywców „Robotnik” w Zamościu, Równi w Różnorodności (organizacja ogólnouniwersytecka na Uniwersytecie Wrocławskim), SHDK RP Klub HDK im. dr Adama Bilika przy ArcelorMittal Poland S.A., Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Stowarzyszenie Europejska Demokracja - Nadzieja i Otwartość (SEDNO), Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie Kampania Przeciw Homofobii,

³³ *Ibidem*.

Stowarzyszenie Kobiety Słupsk, Stowarzyszenie Nasze Imaginarium, Stowarzyszenie Order 2.0, Stowarzyszenie Skwer Władysława Bartoszewskiego, Stowarzyszenie Wolność Równość Demokracja, Stowarzyszenie zwykłe Obywatelski Toruń.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt może wywoływać skutki finansowe dla budżetu państwa. Proponowane regulacje mogą spowodować dodatkowe koszty działalności TK (wydatki budżetu państwa w części 06: Trybunał Konstytucyjny). Koszty te mogą wynikać m.in. ze zwiększonych wydatków na obsługę organizacyjno-administracyjną TK. Projekt spowodować może bowiem m.in. zwiększenie liczby wniosków wnoszonych do TK przez podmioty o legitymacji szczególnej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Również ograniczenie niektórych wymagań formalnoprawnych może zachęcać podmioty uprawnione do wnoszenia pism procesowych wszczynających postępowanie przed TK. Większe koszty działalności TK może też generować większa liczba czynności procesowych dokonanych w postępowaniach przez TK w związku z poszerzeniem dopuszczalnego zakresu zaskarżenia w skardze konstytucyjnej oraz ograniczeniem restrykcyjności zasady skargowości. Przykładowo TK będzie miał obowiązek dokonać pełnej kontroli kwestionowanych przepisów w zakresie zgodności ze wskazanym w skardze, wniosku lub pytaniu prawnym wzorcem kontroli konstytucyjności, a nie jak obecnie jedynie w zakresie określonym uzasadnieniem pisma procesowego. Obecnie duża część postępowań przed TK kończy się na etapie kontroli wstępnej lub umorzeniem postępowania z powodu niespełnienia wymagań formalnoprawnych (brak spełnienia przesłanek merytorycznego rozpoznania sprawy). Wyliczenie wielkości tych kosztów jest bardzo trudne, ponieważ będzie to zależało w dużej części od indywidualnych decyzji podmiotów uprawnionych do wnoszenia pism procesowych wszczynających postępowanie przed TK. Okresowe zwiększenie kosztów działalności TK może też wynikać z projektowanego przeprowadzenia reorganizacji struktury i zasad funkcjonowania Kancelarii TK.

Projekt nie będzie wywoływać skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projekt ustawy nie będzie miał bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Projekt ustawy nie określa bowiem zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Projektowane regulacje również nie będą miały wpływu na rozwój regionalny. Co do zasady projekt ustawy nie powinien w sposób bezpośredni oddziaływać na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe. Jednak zmiana regulacji dotyczących postępowania przed TK może wpłynąć na łatwiejszy dostęp obywateli, w tym przedsiębiorców do tych postępowań, a w konsekwencji do kontroli konstytucyjnej regulacji wpływających na prawa i obowiązki obywateli, w tym przedsiębiorców. Stan prawny ukształtowany wyrokami TK może następnie oddziaływać na treść orzeczeń sądowych lub ostatecznych decyzji administracyjnych wydawanych w sprawach indywidualnych. W sposób pośredni, projekt będzie mógł zatem pozytywnie oddziaływać na ochronę konstytucyjnych praw i wolności, korzystnie wpływać na interesy społeczne i gospodarcze obywateli, w tym przedsiębiorców. Realnym skutkiem uchwalenia ustawy może być skrócenie oczekiwania na wyrok TK (także w sprawach wszczętych pytaniami prawnymi). Kolegialne podejmowanie decyzji w zakresie wyznaczania składów orzekających może zwiększyć społeczne zaufanie do TK i jego funkcjonariuszy w zakresie niezależności i bezstronności rozpoznania indywidualnej sprawy, przyczyniać się do zapewnienia warunków niezbędnych do urzeczywistnienia gwarancji prawa do sądu.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projekt przewiduje wprowadzenie nowego obowiązku dotyczącego przedkładanej corocznie Sejmowi i Senatowi przez Prezesa Trybunału informacji o działalności TK. Obecnie informacja ta obejmuje istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału. Projekt rozszerza zakres tego obowiązku o informację na temat problemów związanych z wykonywaniem orzeczeń Trybunału. Ponadto projekt określa termin przedłożenia wskazanej informacji – nie później niż do końca czerwca (art. 4 projektu).

Przyjęcie projektu będzie wiązało się z potrzebą uchwalenia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału regulaminu Trybunału oraz statutu Kancelarii Trybunału.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projekt ustawy nie powinien oddziaływać na rynek pracy. Projektowane przeprowadzenie reorganizacji struktury i zasad funkcjonowania Kancelarii TK oraz likwidacji Biura Służby Prawnej TK, które może rodzić ryzyko utraty pracy przez niektórych pracowników tych jednostek z powodu wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem lub wygaśnięciem stosunku pracy, zostało uregulowane w przepisach wprowadzających projekt ustawy³⁴.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Projekt nie powinien w sposób istotny wpływać na pozostałe obszary. Chociaż projekt może przykładowo ułatwiać realizację koncepcji „otwarcia” TK dla społeczeństwa, m.in. poprzez szerszy dostęp organizacji społeczeństwa obywatelskiego do wszczęcia kontroli konstytucyjności prawa. Proponuje się bowiem regulację przyjmującą, że wymóg ogólnokrajowości wynikający z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji jest spełniony, gdy organizacja występująca z wnioskiem jest w świetle ustawy, statutu lub regulaminu organizacją działającą na obszarze całego kraju, nawet gdy nie posiada jednostek terenowych. Przewiduje się też poszerzenie zakresu przedmiotowego legitymacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego do wszczęcia kontroli konstytucyjności prawa.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 128 ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

³⁴ Poselskim projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, numer druku sejmowego 254.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ani projekt, ani uzasadnienie nie wskazują na jego planowaną ewaluację. Należy jednak zwrócić uwagę, że ocena wpływu przyjęcia projektu na funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego będzie możliwa do przeprowadzenia w oparciu o informacje zawarte w składanym corocznie sprawozdaniu o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału, a także o problemach związanych z wykonywaniem orzeczeń Trybunału.

Autorzy:

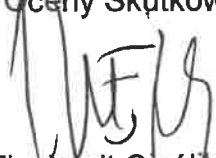
dr Danuta Adamiec, Justyna Branna, Angelina Tazuszel, Łukasz Żołądek (pkt III)
specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Adam Karczmarek, Paweł Kościelny (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII)
eksperci ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Kamila Sobieraj (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak