



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 253

Warszawa, 9 maja 2024 r.

BSA.III.021.9.2024

Pan

Dariusz Salamofczyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

KANCELARIA SZEFY SĄDU
L.dz. DS. 1804.204.2024
Data wpływu 13.05.2024

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 13 marca 2024 r., znak: SPS-WP.020.88.4.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**.

Z poważaniem,

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.88.13.2024

Data wpływu 14.05.2024

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

I. Wyjaśnienia wstępne

W piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu zwrócono się z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej zgłoszonego przez grupę posłów projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 253). Należy na wstępie nadmienić, że projekt ten jest przedmiotem postępowania ustawodawczego wraz ze zgłoszonym – w tym samym czasie – projektem ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 254). Na obecnym etapie prac Sejm przeprowadził pierwsze czytanie obu projektów¹ i zdecydował o skierowaniu tych przedłożeń do właściwej komisji. Uchwałą Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 26 kwietnia 2024 r. postanowiono o przeprowadzeniu – w dniu 24 maja 2024 r. – wysłuchania publicznego obu wskazanych projektów².

Treść opiniowanego projektu, jak również wskazane motywy jego przedstawienia odnoszą się do tej sfery właściwości Sądu Najwyższego w zakresie opiniowania projektów aktów normatywnych, o której mowa w art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1093, ze zm., dalej: u.SN). Pozwala to na sformułowanie stanowiska Sądu Najwyższego w formie opinii.

Biorąc pod uwagę kompleksowy charakter projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: u.zmTK), którego celem ma być zastąpienie dotychczasowych uregulowań ustawowych określających podstawy funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz regulujących status prawny sędziów Trybunału Konstytucyjnego³ prezentowana opinia i zawarta w niej analiza odnosić się będzie przede wszystkim do rozwiązań stanowiących istotną nowość normatywną, a jednocześnie takich, które budzą zastrzeżenia co do ich zgodności z Konstytucją. Tak wyznaczony zakres wypowiedzi – z jednej strony – zawęża przedmiot rozważań odnoszących

¹ Zob. obrady w ramach 10 posiedzenia Sejmu RP X kadencji w dniu 24 kwietnia 2024 r. https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/91C08D7AA3F4475FC1258B090076D0D8/%24File/10_a_ksiazka.pdf (dostęp: 26.04.2024 r.)

² Zob. https://www.sejm.gov.pl/lobbing/uchwala253_254_10kad.pdf (dostęp: 29.04.2024 r.).

³ Zgodnie z art. 6 projektu ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 254) tracą moc: ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422), ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), oraz ustawa 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.).

się do projektu, z drugiej zaś pozwala odnieść się do najistotniejszych zagadnień wymagających refleksji i dyskusji na etapie postępowania legislacyjnego w Sejmie.

W ramach przedstawionej analizy projektu zrezygnowano z omówienia jego głównych założeń. Wynika to, jak podkreślono, z kompleksowego charakteru tego przedłożenia. Szczegółowe uwagi dotyczące wybranych rozwiązań ujętych w projekcie (cz. II) prezentowane są z podziałem na kolejne rozdziały proponowanej ustawy. Komentowane zagadnienia wyróżniono pogrubieniem, zachowując przy tym kolejność wynikającą z systematyki projektu. W podsumowaniu (cz. III) wyszczególniono uprzednie zastrzeżenia i wątpliwości, nawiązując do wcześniejszych ustaleń i zajmowanego stanowiska.

II. Ocena proponowanych rozwiązań

a. Organy Trybunału (rozdział 2 u.zmTK)

1. Istotną nowością zawartą w rozdziale 2 u.zmTK jest – wynikające z art. 7 ust. 2 pkt 8 u.zmTK – przyznanie Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Trybunału (dalej: ZO) kompetencji do wyznaczania składów orzekających. Unormowanie to nawiązuje do art. 52 u.zmTK, z którego wynika ustawowe określenie składów TK oraz dotyczy bardziej szczegółowej regulacji zawartej w art. 53 u.zmTK. Ten ostatni przepis przewiduje, że wyznaczenie sędziów do składu orzekającego TK, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcy następować ma na wniosek Prezesa TK, według kolejności alfabetycznej, z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw.
2. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu⁴, losowanie składów orzekających następować ma „w sposób transparentny podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału”. Autorzy przedłożenia nie wyjaśniają jednak, w jaki sposób zadanie to – tak istotne dla bieżącego funkcjonowania TK – ma być realizowane w praktyce działania organu kolegialnego, jakim jest ZO. Z przepisów projektu wynika, że posiedzenia ZO mają być zwoływane co najmniej raz w miesiącu z inicjatywy Prezesa TK lub co najmniej trzech sędziów TK. Chociaż więc unormowanie to wyznacza jedynie minimalny wymóg, to można przyjąć, że konieczność wyznaczania składów orzekających wymagać będzie znacznie częstszego zwoływania posiedzeń tego organu, co wprost nie wynika z proponowanych rozwiązań. Zachowanie tak ujętego wymogu ustawowego nie zabezpiecza zatem w dostateczny sposób realizacji konstytucyjnych zasad sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, w tym także Trybunału Konstytucyjnego.
3. Warto w tym kontekście przypomnieć, że choć ustawodawcy przysługuje pewna swoboda związana z realizowaniem upoważnienia wynikającego z art. 197 Konstytucji, to jednocześnie jest obowiązany przyjmować rozwiązania, które umożliwią efektywne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. Aspekt ten podkreślano wielokrotnie w dotychczasowym orzecznictwie, szczególnie przy okazji kontroli konstytucyjności ustawowych przepisów określających sposób funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Nawiązując bardzo ogólnie do wypowiedzanych

⁴ Zob. s. 44 uzasadnienia projektu

wówczas też warto podkreślić, że „ustawowy model postępowania przed sądem konstytucyjnym musi, z jednej strony, uwzględniać specyfikę ustrojowej funkcji Trybunału, z drugiej zaś – zagwarantować efektywność wykonywania przyznanых mu kompetencji”. W efekcie konieczne jest, „aby postępowanie przed Trybunałem było efektywne oraz doprowadziło - w rozsądnym terminie - do wydania ostatecznego orzeczenia, w szczególności w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym zasada sprawności działania instytucji publicznych wynikająca ze wstępu do Konstytucji”⁵.

4. Znacznie dalej idące wątpliwości natury konstytucyjnej odnoszą się do rozwiązania dotyczącego procedury powołania Prezesa TK, a konkretnie normy przewidującej możliwość reelekcji sprawowania funkcji Prezesa TK (art. 11 ust. 1 zd. 2 u.zmTK). Warto w pierwszej kolejności zauważyć, że proponowane brzmienie całego art. 11 ust. 1 u.zmTK powiela wcześniej obowiązujące rozwiązania dotyczące liczby kandydatów, spośród której powoływany jest Prezes Trybunału Konstytucyjnego⁶. Powtarza również zasadę kadencyjności pełnienia tej funkcji obowiązującą zarówno w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r.⁷, jak i w obecnym stanie prawnym⁸. Na tym tle rozwiązanie wynikające z projektu, a konkretnie z art. 11 ust. 1 zd. 2 u.zmTK dodaje jednak istotną i budzącą zastrzeżenia nowość normatywną. Wskazuje bowiem, że „Prezes Trybunału może być powołany na kolejną kadencję tylko raz”. Należy zaznaczyć, że norma przewidująca takie rozwiązanie była już wprowadzona do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w 2015 r.⁹, a następnie uznana za niezgodną z Konstytucją w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r. (K 35/15)¹⁰.
5. Nawiązując krótko do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego warto zaznaczyć, że wątpliwości odnoszące się do unormowania przewidującego zasadę reelekcji Prezesa TK zgłaszał – w ramach swojego wniosku – Pierwszy Prezes SN. W ramach przedstawionej wówczas argumentacji wskazywał, że reguła, zgodnie z którą „na stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym dwukrotnie” godzi w zasadę podziału władzy i zasadę niezależności TK, gdyż uzależnia prezesa Trybunału ubiegającego się o ponowny wybór na to stanowisko od organu władzy wykonawczej. Narusza przez to równowagę pomiędzy Prezydentem a Trybunałem Konstytucyjnym. Rozstrzygając w tej kwestii Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawcy. W uzasadnieniu wyroku Trybunał podkreślił, że „w zakresie swobody ustawodawcy mieści się wprowadzenie zasady kadencyjności w odniesieniu do funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Swoboda ustawodawcy w tym wypadku nie jest jednak nieograniczona - decydując się na przyjęcie konkretnych rozwiązań, musi on respektować zasady wynikające z art. 173 Konstytucji oraz ściśle z nimi powiązaną zasadę niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1

⁵ Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, cz. III, pkt 5.3 wraz z cytowanym tam orzecnictwem.

⁶ Projekt powiela rozwiązanie obowiązujące w latach 1997-2015, a więc powoływanie Prezesa TK spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne (Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. nr 102, poz. 643, ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064, ze zm.). Procedurę powołania Prezesa TK oraz jego 3-letnią kadencję przewidywał art. 12 ust. 1 tej ustawy.

⁸ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2393, ze zm.). Zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, kadencja Prezesa Trybunału trwa sześć lat.

⁹ Art. 12 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r. znowelizowano na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 19 listopada 2015 r. (Dz.U. poz. 1928). Dodano wówczas unormowanie, zgodnie z którym „na stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym dwukrotnie”.

¹⁰ OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186.

*Konstytucji*¹¹. Oznacza to konkretnie, że decydując się na wprowadzenie kadencyjności sprawowania określonej funkcji, w tym wypadku funkcji kierowniczej w TK, ustawodawca musi zabezpieczyć możliwość jej wykonywania w sposób niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rozwiązanie, które zakłada reelekcję Prezesa TK „stwarza organowi władzy wykonawczej pole do nieuprawnionego oddziaływania na funkcjonowanie sądu konstytucyjnego. Sędzia, który ma w perspektywie ponowne ubieganie się o sprawowany urząd, może być poddawany naciskom ze strony organu legitymowanego do podjęcia decyzji o obsadzeniu tego urzędu”¹². Trybunał wskazywał, że „wizja ewentualnej reelekcji mogłaby również oddziaływać na sprawowanie przez sędziego funkcji orzeczniczej. W takim układzie sędzia sprawujący jednocześnie funkcję Prezesa (Wiceprezesa) i zamierzający ubiegać się o dalsze jej sprawowanie może być postrzegany jako podatny na pewne sugestie co do treści wydawanych orzeczeń czy wręcz jako sędzia antycypujący te sugestie. Już samo takie potencjalne zagrożenie pozbawiałoby sędziego zewnętrznych znamion niezawisłości oraz bezstronności”¹³. Biorąc to pod uwagę Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że unormowanie ustawowe dopuszczające ponowny wybór Prezesa TK jest niezgodne z art. 173 związku z art. 10 Konstytucji.

6. Ewentualne wprowadzenie do nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym unormowania proponowanego w art. 11 ust. 1 zd. 2 u.zmTK oznaczałoby więc posłużenie się rozwiązaniem już raz uznanym za niekonstytucyjne w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W efekcie stanowiłoby przykład działania określanego w doktrynie i orzecznictwie sądowym mianem „wtórnej niekonstytucyjności”¹⁴. Naruszałoby bowiem zakaz stanowienia regulacji obarczonych wadą o charakterze konstytucyjnym, a tym samym było działaniem godzącym w zasadę nadrzędności Konstytucji w hierarchicznym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 8 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji).
7. Powyższej oceny nie zmienia okoliczność przedstawienia propozycji zmiany Konstytucji, która obejmuje m.in. nadanie nowego brzmienia art. 194 Konstytucji¹⁵. Nie dokonując w tym miejscu pogłębionej analizy tego przedłożenia warto jedynie zaznaczyć, że na obecnym etapie prac legislacyjnych w Senacie, projekt ten nie stanowi nawet inicjatywy określonej w art. 235 ust. 1 Konstytucji. Sami autorzy projektu nie wyjaśniają przy tym, w jakim stopniu ewentualna zmiana konstytucyjnych podstaw funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego miałyby wiązać się z analizowanym w tej opinii projektem ustawy o TK. Tym bardziej konieczne jest więc dostosowanie proponowanego brzmienia ustawy do unormowań obowiązującej Konstytucji.

b. Sędziowie Trybunału (rozdział 3 u.zmTK)

1. Propozycja przedstawiona w analizowanym projekcie przywraca model regulowania statusu

¹¹ Zob. wyrok w sprawie K 35/15, cz. III, pkt 4.3.

¹² *Tamże*.

¹³ *Tamże*.

¹⁴ Zob. m.in. P. Sadowski, *Niekonstytucyjność wtórna przepisów ustawowych – zagadnienia wybrane*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2005 nr 3, s. 51 i n.; K. Kos, *O pojęciu wtórnej niekonstytucyjności prawa*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2018 nr 2, s. 21; J. Podkowik, *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*, Warszawa 2019, s. 56

¹⁵ Chodzi o zgłoszony w Senacie projekt ustawy o zmianie Konstytucji (6 marca 2024 r., druk nr 55) zakładający m.in. dodanie zasady kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK oraz dopuszczający reelekcję na te stanowiska. <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/13161/druk/055.pdf?r13161> (dostęp: 29.04.2024 r.).

sędziów Trybunału Konstytucyjnego w ramach jednej ustawy, co nawiązuje bezpośrednio do uregulowań obowiązujących przez niemal dwie dekady, przed zmianami wprowadzonymi w 2016 r. Analiza niektórych rozwiązań szczegółowych rodzi jednak wątpliwości dotyczące ich zgodności z Konstytucją. Okoliczność ta odnosi się do proponowanego brzmienia art. 16 ust. 2 u.zmTK, a więc unormowania, zgodnie z którym sędzia Trybunału „*po upływie kadencji pełni funkcję do czasu wyboru następcy*”.

2. Wskazane rozwiązanie, chociaż wprowadza regułę niespotykaną dotychczas w licznych ustawach regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego po 1997 r. nie została w jakikolwiek sposób wyjaśniona przez autorów projektu. Już choćby z tej perspektywy można powiedzieć, że tak wyraźna zmiana dotychczasowej praktyki powinna stanowić przedmiot rzetelnej analizy, w ramach której wskazana zostanie potrzeba i cel takiej modyfikacji oraz jej przewidywane skutki. W przeciwnym razie można się jedynie domyślać, jakie intencje i cele leżały u podstaw proponowanych zmian. W odniesieniu do art. 16 ust. 2 u.zmTK zdaje się chodzić o zapewnienie ciągłości sprawowania funkcji sędziego Trybunału w sytuacji, w której przed upływem jego kadencji nie doszłoby do wyboru kolejnego sędziego. Cel ten jednak ma być osiągnięty w taki sposób, który staje w kolizji z dosyć jednoznacznie brzmiącym unormowaniem wynikającym z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem sędziowie TK wybierani są przez Sejm na 9 lat.
3. Wobec braku rozwiązań ustawowych przewidujących dotychczas wydłużanie okresu pełnienia funkcji przez sędziów TK, zagadnienie to nie było poddane szerszej dyskusji w doktrynie. Z jednej strony dość kategorycznie stwierdzano, że art. 194 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie wskazuje długość kadencji sędziego, a więc określa horyzont czasowy bez jakiegokolwiek możliwości jego przedłużenia¹⁶. Z drugiej strony, ewentualna możliwość posłużenia się takim unormowaniem traktowana była jako wyjątek na okres przejściowy. Wskazywano przy tym na konieczność wprowadzenia cezury czasowej dalszego pełnienia urzędu po upływie kadencji tak, aby nie przekształciło się to w trwały mechanizm i nie było nadużywane przez Sejm¹⁷. Zestawiając te wypowiedzi z okolicznościami oraz szerszym kontekstem normatywnym wynikającym z projektu można mieć uzasadnione wątpliwości co do zgodności proponowanego art. 16 ust. 2 u.zmTK z art. 194 ust. 1 Konstytucji.
4. Przede wszystkim warto raz jeszcze podkreślić, że projektodawca nie wyjaśnia przyczyn posłużenia się analizowaną propozycją, a zatem nie daje żadnych podstaw do traktowania jej w sposób wyjątkowy czy przejściowy. Co więcej, w myśl art. 16 ust. 1 u.zmTK wybór sędziów TK następować ma kwalifikowaną większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Okoliczność ta nie tylko nie zmniejsza, ale zdecydowanie zwiększa ryzyko nieobsadzenia stanowiska sędziego TK, a przez to otwiera perspektywę potencjalnego wydłużania kadencji dotychczasowych sędziów. Projekt nie przewiduje – wbrew cytowanym sugestiom – żadnego okresu, w którym taka wydłużona kadencja miałaby się skończyć, pozostawiając tę kwestię nierozstrzygniętą i uzależnioną wyłącznie od politycznych ustaleń skutkujących zebraniem kwalifikowanej większości wymaganej do wyboru następnego sędziego. W ten sposób zdecydowanie osłabia charakter normy konstytucyjnej, która

¹⁶ Zob. M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 101.

¹⁷ Zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Art. 194 [w:] Konstytucja RP. Komentarz* (red. M. Safjan, L. Bosek), t. II, Warszawa 2016, s. 1282.

ustanawiając niespotykane długą, 9-letnią kadencję sędziego TK, utraci – wskutek ewentualnego przyjęcia analizowanego rozwiązania – swój kategoryczny charakter i nadrzędne znaczenie prawne. Stanie się rozwiązaniem określającym, co najwyżej, regułę kierunkową i pożądany stan rzeczy, który może, ale wcale nie musi nastąpić w praktyce.

5. Nie wydaje się przy tym, aby potencjalny cel posłużenia się rozwiązaniem wynikającym z art. 16 ust. 2 u.zmTK, czyli zapobieganie niemożliwości orzekania przez TK, mógł uzasadniać odstępianie od konstytucyjnie określonej długości kadencji sędziego Trybunału. Warto zauważyć, że zgodnie z propozycją ujętą w art. 52 ust. 2 u.zmTK, rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymagać ma udziału co najmniej dziewięciu sędziów Trybunału. Oznacza to, że ewentualne wyłączenie możliwości wykonywania przez Trybunał niektórych funkcji orzeczniczych, czyli orzekania w pełnym składzie, musiałoby wynikać z braku obsadzenia aż 7 stanowisk sędziowskich. Okoliczność ta zdaje się być trudna do faktycznego zaistnienia z uwagi na czas trwania kadencji obecnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz przewidywany moment dokonania wyboru ich następców¹⁸. Jak można bowiem zauważyć, w przyszłości jedynie dwukrotnie dojdzie do zakończenia kadencji w tym samym dniu więcej niż jednego sędziego¹⁹. Maksymalnie jednoczesne zakończenie kadencji dotyczyć ma trzech sędziów, przy czym okoliczność ta wystąpi dopiero pod koniec grudnia 2028 r.²⁰. Nawet więc gdyby przyjąć, że Sejm nie dokona w odpowiednim czasie wyboru sędziów na wspomniane tutaj miejsca, to i tak ewentualny wakat nie będzie dotyczył takiej liczby stanowisk sędziowskich, która mogłaby uniemożliwić Trybunałowi realizowanie jego funkcji orzeczniczych we wszystkich przewidzianych ustawą składach Trybunału. Także z tej perspektywy trudno więc uzasadnić potrzebę wprowadzenia szczególnych rozwiązań zakładających wydłużanie kadencji sędziów TK.
6. Warto dodatkowo zauważyć, że ryzyko przerwania ciągłości działania organów państwa inaczej kształtuje się w odniesieniu do organu jednoosobowego, a inaczej organu kolegialnego. Jedynie w tym pierwszym wypadku można rozważać czy ewentualne zestawienie zasady kadencyjności z zasadą ciągłości sprawowania władzy może – pod pewnymi warunkami – uzasadniać dokonanie wyboru jednej z nich²¹. W wypadku organu działającego – co do zasady – w składach wieloosobowych, sygnalizowany dylemat nie będzie występował tak długo, jak nie dojdzie do całkowitego „zablokowania” działalności danego organu. W wypadku Trybunału Konstytucyjnego takie ryzyko, jak wyjaśniono, w zasadzie nie występuje. W efekcie rozwiązanie pozwalające sędziom TK sprawować funkcje orzecznicze ponad przewidziany konstytucyjnie okres 9-letniej kadencji, a przy tym bez wyznaczenia jakichkolwiek ograniczeń czasowych, nie tylko stoi w sprzeczności z brzmieniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, ale także nie znajduje żadnego uzasadnienia w odniesieniu do konieczności ochrony innej wartości konstytucyjnej. Warto jedynie dodać, że brak jest konstytucyjnych przeszkód, aby Trybunał Konstytucyjny działał przejściowo w zmniejszonym składzie. Podobnie też brak jest przeszkód, aby przepisy

¹⁸ Zob. daty rozpoczęcia i zakończenia kadencji obecnych sędziów TK - <https://trybunal.gov.pl/o-trybunaie/sedziowie-trybunalu> (dostęp: 29.04.2024 r.).

¹⁹ Kadencje M. Muszyńskiego oraz P. Pszczółkowskiego zakończą się 3 grudnia 2024 r. Kilka dni później – 9 grudnia 2024 r. – zakończy się kadencja J. Przyłębskiej.

²⁰ Dojdzie wówczas do zakończenia kadencji: K. Pawłowicz, S. Piotrowicz i J. Steliny.

²¹ Warto jednak nadmienić, że w wyroku z 15 kwietnia 2021 r. (sygn. K 20/20, OTK ZU A/2021, poz. 31) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją ustawowego mechanizmu pozwalającego Rzecznikowi Praw Obywatelskich sprawowanie funkcji do czasu wyboru następcy.

proceduralne określały możliwość podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć przez mniej liczne składy sędziowskie²².

7. Autorzy projektu zachowali dotychczasową regulację przewidującą, że sędzia Trybunału Konstytucyjnego wybrany przez Sejm ma obowiązek złożenia ślubowania wobec Prezydenta (art. 20 u.zmTK). Nawiązując do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego warto przypomnieć, że ślubowanie traktowane jest jako ostatni element mechanizmu prawnego, który kończy sekwencję wydarzeń zainicjowaną wnioskiem w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału²³. W tym kontekście Trybunał podkreślał, że ślubowanie „*nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym*”, ale pełni istotne funkcje. Stanowi publiczne przyrzeczenie zachowania zgodnego z rotą ślubowania oraz pozwala sędziemu rozpocząć wykonywanie powierzonych mu mandatów²⁴. Samo istnienie ustawowego obowiązku złożenia ślubowania może mieć zatem istotne uzasadnienie i – jako takie – nie jest sprzeczne z Konstytucją. Tym niemniej konieczne jest, aby ustawowa regulacja ślubowania sędziów TK nie wkraczała w sferę konstytucyjnie określonych kompetencji Sejmu do dokonania wyboru sędziów Trybunału.
8. Doświadczenia wynikające z praktyki ustrojowej ostatnich lat zdają się świadczyć o tym, że przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny sposób rozumienia ustawowych podstaw ślubowania sędziów TK niekoniecznie koresponduje ze sposobem stosowania tych unormowań. Nie wystarcza zatem uznanie przez Trybunał, że ustawowy przepis przewidujący ślubowanie można rozumieć wyłącznie jako obowiązek Prezydenta jego niezwłocznego odebrania od sędziego TK wybranego przez Sejm²⁵. Na tym tle propozycja ujęta w art. 20 ust. 2 u.zmTK nie stanowi żadnej nowości normatywnej, a jedynie potwierdza istnienie normy wynikającej z Konstytucji. Przewidziany w projekcie termin 14 dni na przyjęcie ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm trudno więc traktować, jako rozwiązanie, które mogłoby w przyszłości skutecznie potwierdzać wyłączne uprawnienia Sejmu związane z wyłanianiem składu TK i ograniczyć ewentualne działania głowy państwa mające modyfikować skutki prawne dokonanego wyboru. W tym aspekcie można więc stwierdzić, że projekt nie odpowiada na – sygnalizowaną w uzasadnieniu tego przedłożenia – „*negatywną praktykę ostatnich lat, związaną z odmową przyjęcia ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów Trybunału*”. O ile zatem – jak wskazywał Trybunał – złożenie ślubowania przez sędziego TK może stanowić ważną okoliczność o doniosłych skutkach prawnych, o tyle rozważyć można takie uregulowanie procedury ślubowania, która obowiązek jego odebrania powierzy Sejmowi, jako organowi posiadającemu wyłączną konstytucyjną kompetencję do wyboru sędziego.
9. Istotną nowością normatywną jest z pewnością odmienne od dotychczasowego ukształtowanie rot ślubowania składanego przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z proponowanym art. 20 ust. 1 u.zmTK, ślubowanie może być złożone bez alternatywnego zdania „Tak mi dopomóż Bóg”. W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że usunięcie tej formuły z tekstu ustawy wynika z konieczności zachowania standardu bezstronności organów publicznych w sprawach światopoglądowych. Wskazano, że ustawodawca nie może „*sugerować*

²² Zob. L. Garlicki, *Art. 194 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (red. L. Garlicki), t. 4, Warszawa 2005, s. 3-4.

²³ Zob. wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185, cz. III, pkt 6.6

²⁴ Zob. wyrok w sprawie K 34/15, cz. III, pkt 8.5.

²⁵ Zob. pkt 5 sentencji wyroku w sprawie K 34/15.

treści oświadczeń o charakterze religijnym w postępowaniu mającym na celu objęcie funkcji publicznej”. Dodano przy tym, że tego rodzaju modyfikacja nie będzie ograniczać praw osób ubiegających się o stanowisko publiczne. Jeśli bowiem sędzia „uzna to za stosowne, jak najbardziej może zdanie w tym brzmieniu do roty ślubowania dodać”²⁶. Propozycja ta budzi dwojakiego rodzaju zastrzeżenia.

10. Po pierwsze, w aspekcie formalnym, niedopuszczalne jest posługiwanie się przez sędziego TK czy inną osobę składającą przyrzeczenie, rotą ślubowania w innym brzmieniu niż to, które zostało przewidziane w Konstytucji bądź w ustawie. Gdyby przyjąć zapatrywanie wypowiedziane w uzasadnieniu projektu, a więc dopuścić swobodne kształtowanie treści ślubowania przez osobę, która je składa, wówczas oprócz zdania odwołującego się – jak w tym wypadku – do wiary w Boga, możliwe byłoby posługiwanie przez ślubującego każdym dowolnym nawiązaniem do treści bądź wartości, które podziela. Nie trudno wskazać, że wyłączałoby to gwarancyjny charakter unormowania ustawowego, które wyraża konkretną treść rotę ślubowania, a jej uroczyste powtórzenie wiąże z zaistnieniem skutków prawnych.
11. Po drugie, w aspekcie materialnym stwierdzić można, że w perspektywie konstytucyjnej brak jest sugerowanej przez autorów projektu konieczności ograniczenia treści rotę ślubowania sędziów TK, aby zapewnić „standard bezstronności światopoglądowej”. Warto zauważyć, że obowiązująca Konstytucja już w pierwszych zdaniach Preambuły odnosi się do wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, których stanowią „wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podziеляjący tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł”. To pojemne i uniwersalne sformułowanie znajduje następnie wyraz w tekstach rotę ślubowania, jaką składają posłowie i senatorowie będący przedstawicielami Narodu (art. 104 ust. 2 w zw. z art. 104 ust. 1 i art. 108 Konstytucji), Prezydent (art. 130 Konstytucji) oraz członkowie Rady Ministrów (art. 151 Konstytucji). W każdym wypadku Konstytucja przewiduje możliwość złożenia przysięgi z dodaniem zdania „Tak mi dopomóż Bóg”. W tym kontekście nie tylko nie nakazuje więc, aby przyrzeczenia osób pełniących funkcje publiczne były całkowicie pozbawione ewentualnych elementów konfesyjnych, ale wręcz je uwzględnia. Potwierdza w ten sposób wyjściowe założenie stanowiące fundament całej regulacji konstytucyjnej opartej zarówno na „chrześcijańskim dziedzictwie Narodu”, jak i na „ogólnoludzkich wartościach”. Co więcej, ustanowionej w „poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem”²⁷.
12. Rozwiązanie wynikające z proponowanego art. 20 ust. 1 u.zmTK, nie tylko nie realizuje wskazanych założeń konstytucyjnych, ale wyraźnie zawęży ich zakres na poziomie ustawowym. Przewiduje bowiem posłużenie się ograniczeniem, które nie zostało przewidziane na gruncie konstytucyjnym. Co więcej, zaprzecza ono deklarowanej w Konstytucji możliwości wywodzenia podstaw własnego działania z pobudek religijnych, mających swoje źródło zarówno w przytoczonych fragmentach Preambuły, przepisach określających rotę ślubowania niektórych osób pełniących funkcje publiczne, jak również przysługujących każdemu gwarancji wolności sumienia i religii (art. 53 ust. 1 Konstytucji). Należy dodać, że ewentualne wprowadzenie w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym zmienionej rotę ślubowania sędziów TK, doprowadzi do systemowego zróżnicowania ich sytuacji prawnej w stosunku do sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, którzy składając ślubowanie mogą dodać na

²⁶ Zob. s. 41 uzasadnienia projektu.

²⁷ Zob. treść Preambuły do Konstytucji

końcu zwrot: „Tak mi dopomóż Bóg”²⁸. Istnienie takiego zróżnicowania nie tylko wydaje się być nieuzasadnione, ale także może rodzić wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji).

13. Osobnego komentarza wymagają przepisy projektu odnoszące się do zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz przewidzianej procedury inicjowania oraz egzekwowania takiej odpowiedzialności. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z propozycją, sędzia TK odpowiadać będzie dyscyplinarnie m.in. za „oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa” (art. 33 ust. 1 u.zmTK). Przedmiotowe granice odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego TK – z jednej strony – zawężają jej zakres w stosunku do obecnie obowiązujących podstaw, mają bowiem dotyczyć jedynie kwalifikowanych okoliczności naruszenia prawa²⁹. Z drugiej strony nawiązują wprost do rozwiązań stosowanych względem sędziów Sądu Najwyższego³⁰. W tej perspektywie sygnalizowana modyfikacja nie budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Zastrzeżenia dotyczą natomiast rozwiązań określających sposób inicjowania postępowań dyscyplinarnych względem sędziów TK. W obecnym stanie prawnym zawiadomienie o popełnieniu przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego może złożyć m.in. Prezydent RP na wniosek Prokuratora Generalnego, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego³¹. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 34 ust. 1 u.zmTK, prawo złożenia takiego wniosku będzie miał m.in. Prezydent RP, Prokurator Generalny czy sędzia w stanie spoczynku. Dojdzie w ten sposób nie tylko do poszerzenia grona podmiotów uprawnionych do inicjowania tego rodzaju postępowań, ale także do wyraźnego ułatwienia ich formalnego wszczynania przez organy „zewnętrzne” w stosunku do sądu konstytucyjnego. Chodzi tu o Prezydenta, który w proponowanym stanie prawnym będzie mógł inicjować postępowania dyscyplinarne sędziów TK bez uprzedniego wniosku Prokuratora Generalnego i bez obowiązku wystąpienia o opinię Pierwszego Prezesa SN. Co więcej, możliwość samodzielnego działania w tym zakresie zostanie przyznana również samemu Prokuratorowi Generalnemu, co ma szczególne znaczenie w sytuacji istniejącego połączenia tego urzędu z funkcją Ministra Sprawiedliwości. W efekcie nie tylko utrzymana, ale też zdecydowanie poszerzona zostanie możliwość zewnętrznego oddziaływania na działalność sędziów TK, a przez to także całego Trybunału Konstytucyjnego, przez organy władzy wykonawczej, działające samodzielnie w zakresie przyznanych im kompetencji ustawowych.
14. Rozwiązanie przewidujące możliwość inicjowania postępowań dyscyplinarnych przez Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego zainicjowanej m.in. przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w grudniu 2015 r. W przedłożonym wówczas wniosku Pierwszy Prezes SN wskazywał, że przyznane ustawą

²⁸ Zob. art. 34 § 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2024 r., poz. 622); art. 66 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 334, ze zm.); art. 29 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492, ze zm.).

²⁹ Zgodnie z obowiązującym art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 1422), sędzia Trybunału odpowiada dyscyplinarnie przed Trybunałem m.in. za naruszenie przepisów prawa.

³⁰ Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa (art. 72 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym).

³¹ Art. 26 pkt 2 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

uprawnienie do wszczynania postępowań względem sędziów TK³² powoduje „zachwianie równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz godzi w podstawy ustroju podziału władz”³³.

15. Odnosząc się do tych zarzutów TK wyjaśniał, że kwestionowane rozwiązania wprowadzały tryb inicjowania postępowań dyscyplinarnych, który nie był wcześniej przewidziany w żadnej z ustaw regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego od momentu jego utworzenia. Oceniając konstytucyjność tych unormowań TK wskazywał, że wynikająca z nich kompetencja „nie wiąże się z unormowaną w Konstytucji i ustawie o TK pozycją Prezydenta wobec Trybunału, a tym bardziej z pozycją Ministra Sprawiedliwości wobec Trybunału”. Podkreślał przy tym, że – z uwagi na konstytucyjną pozycję Trybunału – „zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału należy do sfery niezależności i autonomii Trybunału i powinno być w całości prowadzone wewnątrz Trybunału”. To znaczy, że ewentualne „wkroczenie organów zewnętrznych spoza władzy sądowniczej w tę sferę, polegające na sformalizowanym żądaniu wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, mogłoby wpływać na sposób postrzegania Trybunału jako niezależnego organu władzy sądowniczej dającego gwarancje należytego wykonywania jego kompetencji”³⁴. W dalszych wywodach odnoszących się do tej kwestii TK szczegółowo odwoływał się do zasady niezależności władzy sądowniczej oraz niezawisłości sędziów. Uznał, że kontrolowane przepisy „nie uwzględniają ustrojowego wyodrębnienia władzy sądowniczej, w tym Trybunału, od pozostałych władz”, a także, że „naruszają niezawisłość sędziowską przez uzależnienie decyzji dotyczącej sędziego od organów spoza władzy sądowniczej oraz od czynników politycznych”. Nie zmienia tego okoliczność, że „samą decyzję o uznaniu wniosku za uzasadniony i podjęciu działań zmierzających do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego podejmuje Prezes Trybunału. Już sama możliwość wystąpienia z takim wnioskiem może negatywnie oddziaływać na sędziego TK i wywiera wpływ na postrzeganie jego niezawisłości”. W konkluzji Trybunał orzekł, że przepisy ustawowe umożliwiające inicjowanie postępowań dyscyplinarnych przez Prezydenta i Ministra Sprawiedliwości są niezgodne z art. 173 w zw. z art. 10 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji.
16. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt propozycji wynikających z analizowanego projektu można stwierdzić, że zarzuty formułowane przez Pierwszego Prezesa SN w 2015 r. pod adresem ówczesnych rozwiązań ustawowych zachowują w pełni swoją aktualność. Proponowane brzmienie art. 34 ust. 1 u.zmTK powieli bowiem – co do zasady – założenia wprowadzone do ustawy o TK w grudniu 2015 r. Jest więc niezgodne z Konstytucją w takim zakresie, jaki wynika z cytowanego wyroku TK w sprawie K 47/15. Ponowne wprowadzenie takich rozwiązań na poziomie ustawowym oznaczać będzie posłużenie się rozwiązaniem już raz uznanym za niekonstytucyjne, a tym samym doprowadzi do wtórnej niekonstytucyjności³⁵.
17. Oprócz sygnalizowanych zastrzeżeń wypowiedzianych w sprawie zakończonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K 47/15), wątpliwości budzi również uregulowanie

³² Wynikało ono z art. 28a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064, ze zm.), dodanego na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2217). Przepis ten przewidywał, że: „postępowanie dyscyplinarne można wszcząć także na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Ministra Sprawiedliwości w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wniosku, chyba że Prezes Trybunału uzna wniosek za nieuzasadniony”.

³³ Chodzi o wniosek rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny i zakończony wyrokiem z 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK A/2016, poz. 31. Zob. cz. I, pkt 2 uzasadnienia.

³⁴ Zob. cz. III, pkt 6.1.7 uzasadnienia wyroku w sprawie K 47/15.

³⁵ Por. wyżej lit. a pkt 6 opinii.

zakładające udział sędziów TK w stanie spoczynku w inicjowaniu postępowań dyscyplinarnych oraz rozstrzyganiu spraw dyscyplinarnych. Projekt przewiduje, że sędziowie TK w stanie spoczynku mogą występować z wnioskami o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego Trybunału (art. 34 ust. 1 u.zmTK), wskazuje, że sędziego pełniącego funkcję rzecznika dyscyplinarnego wyznacza się w drodze losowania spośród sędziów TK oraz sędziów TK w stanie spoczynku (art. 34 ust. 4 u.zmTK), a także zakłada, że sędziów do składów orzekających w postępowaniu dyscyplinarnym wyznacza się także spośród sędziów TK w stanie spoczynku (art. 35 ust. 2 u.zmTK). Wszystkie te rozwiązania przewidują zatem, że sędziowie TK mogą być włączeni w podejmowanie określonych czynności orzeczniczych niezależnie od tego czy ich kadencja trwa czy też nie.

18. Opisana sytuacja stoi w sprzeczności z wyznaczonym konstytucyjnie, 9-letnim okresem sprawowania urzędu przez sędziego TK oraz przyjętą, także na poziomie konstytucyjnym, zasadą reelekcji (art. 194 ust. 1 Konstytucji). Rozwiązania wynikające z przywołanych przepisów projektu dopuszczają czynny udział w wydawaniu orzeczeń TK przez sędziów, którzy – chociaż nie utracili statusu sędziowskiego – nie mogą podejmować żadnych czynności urzędowych po upływie 9-letniej kadencji. W ten sposób pozbawiają znaczenia unormowanie wyznaczające konkretną cezurę zakończenia wykonywania obowiązków orzeczniczych w TK. Podważają również znaczenie stanu spoczynku, który stanowić ma gwarancję niezawisłości sędziowskiej oraz zapewniać poczucie stabilizacji i pewności co do sytuacji prawnej sędziego TK³⁶.

c. Postępowanie przed Trybunałem (rozdział 4 u.zmTK)

1. Przewidziane w projekcie rozwiązania dotyczące postępowania przed TK stanowią – w dużym stopniu – powtórzenie analogicznych unormowań obowiązujących w bieżącym stanie prawnym oraz ustawach o TK przyjmowanych po 1997 r. Nie budzą one zasadniczych zastrzeżeń w tym wymiarze, jaki wskazywałby na ich niezgodność z Konstytucją. Brak jest w szczególności takich rozwiązań, które utrudniałyby bądź poważnie uniemożliwiały funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego i realizowanie jego zadań.
2. Mając na uwadze powyższe, warto zasygnalizować dwie modyfikacje, które mogą dość istotnie wpłynąć na ewentualną praktykę działania TK na podstawie proponowanych rozwiązań. Po pierwsze, projekt przewiduje rozszerzenie zakresu kontroli wstępnej w odniesieniu do wniosków kierowanych do Trybunału. Zgodnie z art. 71 ust. 1 u.zmTK, wstępne rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym dotyczyć ma każdego wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. W odniesieniu do wniosków brak jest więc ograniczenia tego etapu kontroli wyłącznie do wniosków kierowanych do TK przez podmioty posiadające legitymację szczególną (art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji)³⁷. Okoliczność ta ma znaczenie przede wszystkim w tym aspekcie, jaki pozwalać będzie Trybunałowi na znacznie częstsze korzystanie z przesłanki „oczywistej bezzasadności” wniosku, jako podstawy wydania postanowienia o odmowie nadania mu dalszego biegu (art. 71 ust. 3 u.zmTK). W efekcie kontrola wstępna, rozciągająca się – po zmianach – na wszystkie wnioski kierowane do TK, w jeszcze szerszym zakresie umożliwiać

³⁶ Zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Art. 194 [w:] Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 1283.

³⁷ Zob. art. 61 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

będzie ich merytoryczną ocenę, dokonywaną w składzie jednoosobowym. Zmiana ta sprawia, że wstępna weryfikacja wniosków pod kątem wspomnianej przesłanki dokonywana będzie przez Trybunał niezależnie od tego, że uprawnienie do kierowania wniosków przez podmioty o legitymacji ogólnej nie zostało na poziomie konstytucyjnym uzależnione od wykazania związku kwestionowanych unormowań z zakresem działania wnioskodawcy. To znaczy, że zróżnicowanie wniosków ujęte w Konstytucji nie będzie – w podobny sposób – uwzględnione przez ustawodawcę, dokonującego ich wstępnej kontroli pod kątem „oczywistej bezzasadności”. Warto także zauważyć, że tak w odniesieniu do wniosków, ale przede wszystkim skarg konstytucyjnych i pytań prawnych³⁸, ich pozytywna ocena dokonana na etapie wstępnej kontroli nie będzie wykluczać późniejszej możliwości umorzenia postępowania z uwagi na odmienną ocenę tych samych przesłanek dokonaną przez powiększony skład TK.

3. Po drugie, projekt modyfikuje dotychczasową zasadę fakultatywności w zakresie zwracania się do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego o przekazanie informacji w sprawie stosowania lub wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym. W obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny ma taką możliwość³⁹, a uprawnienie to nawiązuje do innych instrumentów ustawowych przyznających Trybunałowi, w dość szerokim wymiarze, prawo do informacji. Projekt utrzymuje dotychczasowe rozwiązanie w art. 79 ust. 1 u.zmTK, ale jednocześnie uzupełnia je o nowy, a przy tym obligatoryjny tryb zwracania się o przekazanie informacji do Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z proponowanym art. 79 ust. 2 u.zmTK, Trybunał ma mieć obowiązek pozyskiwania informacji o wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym lub o praktyce jego stosowania zawsze wtedy, kiedy kierowany do TK wniosek, pytanie prawne bądź skarga konstytucyjna zawierać będą „zarzut zmierzający do stwierdzenia zakresowej niezgodności z Konstytucją”.
4. W uzasadnieniu proponowanej zmiany wskazano, że obowiązek zasięgnięcia informacji w Sądzie Najwyższym lub Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynika z rosnącej liczby orzeczeń zakresowych i interpretacyjnych, „a w szczególności negatywnych skutków, jakie często wywołują one w praktyce stosowania prawa”⁴⁰. Trudno więc jednoznacznie stwierdzić, czy wprowadzenie takiej zmiany ma być motywowane wyłącznie negatywną oceną określonego sposobu działania sądu konstytucyjnego, czy może służyć ma stworzeniu lepszych warunków dla zbadania przez Trybunał wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy⁴¹. Ewentualne wprowadzenie art. 79 ust. 2 u.zmTK sprawi jednak, że obowiązek informacyjny przewidziany w tym przepisie stanie się obligatoryjnym etapem postępowania dla bardzo licznej grupy spraw kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Włączy to Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny w podejmowanie stałych czynności związanych z postępowaniami toczącymi się przed TK, a w efekcie spowoduje wydłużenie trwania tych postępowań. Ma to istotne znaczenie w szczególności w odniesieniu do postępowań inicjowanych wnioskami kierowanymi przez Prezydenta w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, pytaniami prawnymi sądów

³⁸ A więc tych trybów postępowania, które wymagają spełnienia licznych przesłanek konstytucyjnych ujętych odpowiednio w art. 79 ust. 1 oraz w art. 193 Konstytucji.

³⁹ Zob. art. 70 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

⁴⁰ Zob. uzasadnienie projektu, s. 48.

⁴¹ Co stanowi podstawową zasadę i cel postępowania przed TK, wyrażoną także w projektowanych przepisach – art. 46 ust. 1 u.zmTK.

czy skargami konstytucyjnymi. W takich wypadkach szczególnie istotne jest bowiem sprawne przeprowadzenie postępowania i wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Proponowany art. 79 ust. 2 u.zmTK odnosi się do każdego rodzaju pisma procesowego kierowanego do TK, a przy tym posługuje się nieprecyzyjnym kryterium „zarzutu *zmierzającego do stwierdzenia zakresowej niezgodności z Konstytucją*”. Pojęcie to wymagać będzie niezbędnych zabiegów interpretacyjnych, które mogą rodzić wątpliwości co do ewentualnego zastosowania proponowanego unormowania. Tym bardziej, że w uzasadnieniu projektu mowa jest nie tyle o zarzucie, co o „*procesie kontroli konstytucyjności prawa*”, który zmierzać ma „*w kierunku wydania orzeczenia interpretacyjnego lub zakresowego*”⁴². Nie jest więc jasne, czy obowiązek informacyjny wynikający z proponowanego przepisu ustawy ma być realizowany w odniesieniu do treści wniosku, pytania prawnego bądź skargi konstytucyjnej, czy też wynikać z ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć Trybunał rozpoznając daną sprawę. Tak w jednym, jak i drugim wypadku projekt posługuje się przesłanką „*zmierzania*”, co z pewnością rodzić będzie rozbieżne oceny. Gdyby przyjąć, że kryterium zastosowania obowiązku ujętego w art. 79 ust. 2 u.zmTK miała być sama treść pisma procesowego kierowanego do TK, to zwrócenie się o informację powinno – jak się zdaje – następować już na etapie wstępnego rozpoznania takiego pisma (art. 71 ust. 1 u.zmTK)⁴³. W takim wypadku trudno jednak wyjaśnić zasadność takiego działania tym bardziej, że w efekcie kontroli wstępnej może w ogóle nie dojść do „*stwierdzenia zakresowej niezgodności z Konstytucją*”. Na tym tle można stwierdzić, że analizowany tutaj art. 79 ust. 2 u.zmTK może rodzić pewne zastrzeżenia i wątpliwości w kontekście zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

III. Podsumowanie

Analizowany projekt budzi wątpliwości w odniesieniu do niektórych regulacji zawartych w rozdziale 2 (Organy Trybunału) oraz rozdziale 3 (Sędziowie Trybunału). Dotyczą one:

- wprowadzenia możliwości reelekcji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyżej cz. II. a. pkt 4-7). Proponowane rozwiązanie powiela analogiczne unormowania uznane za niekonstytucyjne wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 (sygn. K 35/15);
- wydłużenia – na podstawie unormowania ustawowego – długości trwania kadencji sędziego TK, określonej w art. 194 ust. 1 Konstytucji (zob. wyżej cz. II. b. pkt 1-6);
- zmiany treści roty ślubowania sędziów TK, które zawęży ustawą zakres gwarancji konstytucyjnych, a jednocześnie skutkuje systemowym zróżnicowaniem sytuacji prawnej sędziów sądu konstytucyjnego względem sędziów innych rodzajów sądów (zob. wyżej cz. II. b. pkt 7-12);
- przyznania możliwości inicjowania postępowań dyscyplinarnych Prezydentowi, Prokuratorowi Generalnemu oraz sędziom TK w stanie spoczynku (zob. wyżej cz. II. b. pkt 13-16);
- udziału sędziów TK w stanie spoczynku w czynnościach orzeczniczych w postępowaniach

⁴² Zob. uzasadnienie projektu, s. 48.

⁴³ Zgodnie z propozycją, kontrola wstępna dotyczyć ma każdego pisma procesowego kierowanego do TK.

dyscyplinarnych przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. wyżej cz. II. b. pkt 17-18).

Propozycje dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (rozdział 4 projektu) nie budzą zasadniczych zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Warto zauważyć wyraźne poszerzenie zakresu kontroli wstępnej realizowanej w składzie jednego sędziego TK i mającej odnosić się do wszystkich pism procesowych kierowanych do TK (zob. wyżej cz. II. c. pkt 2). Wątpliwości budzi posłużenie się przez projektodawcę obowiązkiem uzyskiwania od Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego informacji w sprawie stosowania lub wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym. Zastrzeżenia budzi zasadność wprowadzenia takiego obowiązku, jak również sposobu oraz zakresu jego zastosowania w postępowaniach przed TK (zob. wyżej cz. II. c. pkt 3-5).