



Warszawa, dnia 24 lipca 2026 r.

BSA-III.021.24.2026

Szanowny Pan
Dariusz Salamonićzyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 14 lipca 2026 r., znak: SPS-III.020.217.8.2026, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), 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 komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu.

Z poważaniem,

SSN Zbigniew Kapiński
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz.

SPS-III.020.217.11.2026

Data wpływu 29.07.26v.....





BSA.III.021.24.2026

Opinia
w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu
(druk BKSP.020.3.2026)

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, przedłożony Sądowi Najwyższemu do zaopiniowania w trybie określonym art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 622).

Opiniowany projekt przewiduje dodanie do ustawy o Trybunale Stanu art. 26c, nakładającego na Trybunał Stanu obowiązek niezwłocznego publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej wydanych przez niego orzeczeń, a po sporządzeniu ich uzasadnień – również tych uzasadnień oraz zgłoszonych zdań odrębnych wraz z uzasadnieniami. Jednocześnie art. 2 projektu ustanawia obowiązek opublikowania, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie, orzeczeń wydanych przed tą datą.

Jak wynika z uzasadnienia projektu, jego zasadniczym celem ma być zapewnienie pełnego dostępu do orzecznictwa Trybunału Stanu, zwiększenie przejrzystości życia publicznego oraz wzmocnienie zaufania obywateli do państwa. Projektodawca wychodzi z założenia, że brak ustawowego obowiązku publikowania wszystkich orzeczeń Trybunału Stanu, ich uzasadnień i zdań odrębnych stanowi nieuzasadnione ograniczenie jawności, zwłaszcza ze względu na ustrojową rangę spraw rozpoznawanych przez Trybunał oraz status osób ponoszących przed nim odpowiedzialność. Projektowane rozwiązanie ma przy tym odpowiadać regulacjom obowiązującym w odniesieniu do Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

Choć jawność działania organów władzy publicznej stanowi jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, a sama idea zapewnienia możliwie szerokiego dostępu do działalności orzeczniczej Trybunału Stanu nie budzi zatem zastrzeżeń, to jednak nie każde rozwiązanie odwołujące się do postulatu jawności jest rozwiązaniem potrzebnym, prawidłowo skonstruowanym i proporcjonalnym. Projekt nie kreuje nowego prawa obywateli do informacji o działalności Trybunału Stanu, lecz ustanawia szczególny, aktywny sposób wykonywania obowiązku informacyjnego istniejącego już na podstawie art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm., dalej jako „u.d.i.p.”).

Ocena projektu wymaga wobec tego w pierwszej kolejności ustalenia, czy problem wskazany przez projektodawcę rzeczywiście występuje. Projekt wywołuje w tym zakresie zasadnicze zastrzeżenia.

II. Brak rzeczywistej potrzeby regulacyjnej

Deklarowanym celem projektu jest zapewnienie obywatelom dostępu do wszystkich orzeczeń Trybunału Stanu, ich uzasadnień oraz zdań odrębnych. Projektodawca przedstawia

proponowaną regulację jako instrument zwiększenia przejrzystości życia publicznego i zaufania obywateli do państwa. Takie założenie opiera się jednak na błędnym założeniu. Trybunał Stanu już obecnie, na podstawie art. 8 ust. 3 zd. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, publikuje na swojej stronie internetowej, która pełni funkcję strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tego organu, rozstrzygnięcia wydawane w prowadzonych sprawach, w tym postanowienia wraz z uzasadnieniami, uchwały, uzasadnienia uchwał i zdań odrębnych. Na stronie Trybunału publikowane są ponadto zarządzenia budzące zainteresowanie społeczne. Z praktyki obsługi kancelaryjnej Trybunału Stanu wynika ponadto, że akta postępowań są udostępniane na potrzeby badań naukowych bez stwierdzonych w praktyce przeszkód, z zachowaniem ograniczeń wynikających z przepisów szczególnych.

Powyższe okoliczności przyznaje zresztą sam projektodawca, wskazując w uzasadnieniu projektu, że praktyka Trybunału Stanu wykracza poza obowiązki ustawowe, a na jego stronie zostały już opublikowane postanowienia, uchwała, uzasadnienia oraz zdania odrębne. Projekt nie wykazuje zatem istnienia rzeczywistej bariery w dostępie do materiałów orzeczniczych. Nie wskazano ani jednego przypadku odmowy udostępnienia orzeczenia Trybunału, skargi na bezczynność w tym zakresie, niezrealizowanego wniosku o informację publiczną ani konkretnej kategorii rozstrzygnięć, do których dostęp okazał się w praktyce niemożliwy. Projektodawca nie wskazuje też, aby przedstawiciele nauki, dziennikarze albo inni zainteresowani napotykali systemowe trudności w uzyskiwaniu materiałów potrzebnych do prowadzenia badań.

Szczególnie krytycznie należy ocenić stwierdzenie zawarte w deklarowanych skutkach regulacji, zgodnie z którym nie rozważano żadnych rozwiązań alternatywnych, ponieważ ustanowienie obowiązku publikacji miało być rozwiązaniem „jedynym możliwym”. Twierdzenie to nie zostało poparte analizą. Alternatywą jest chociażby zachowanie obecnej praktyki publikacyjnej, jej uporządkowanie w drodze regulaminu Trybunału, albo korzystanie z istniejącego trybu udostępniania informacji publicznej. Projektodawca nie przeprowadził nawet podstawowej analizy tych możliwości. Nie każda prawidłowa i utrwalona praktyka organu konstytucyjnego wymaga zaś przekształcenia w bezwzględny obowiązek ustawowy. Ustawowe powtórzenie czynności już wykonywanych nie zwiększa samo przez się jawności życia publicznego. Może natomiast wywołać nowe spory o zakres obowiązku, moment jego wykonania oraz relację do przepisów chroniących informacje pochodzące z postępowania.

II. Zastrzeżenia do projektowanego art. 26c ustawy o Trybunale Stanu

II.1. Mechaniczne przeniesienie rozwiązania dotyczącego Sądu Najwyższego

Projektowany art. 26c ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu stanowi niemal dosłowne powtórzenie art. 8 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 622). Projekt nakazuje niezwłoczne publikowanie każdego „wydanego przez siebie orzeczenia”, a następnie jego uzasadnienia i zgłoszonych zdań odrębnych. Projektodawca nie dostrzegł jednak zasadniczej różnicy między pozycją i zakresem kognicji Sądu Najwyższego i Trybunału Stanu. Sąd Najwyższy, wykonując swoją podstawową funkcję judykacyjną, działa co do zasady jako sąd ostatniej instancji, a jego orzeczenia uzyskują walor prawomocności z chwilą wydania. Tymczasem ustawa o Trybunale Stanu wyraźnie stanowi, że Trybunał jest zarówno sądem pierwszej, jak i drugiej instancji.

W tym kontekście nakaz natychmiastowego publikowania wszystkich orzeczeń pierwszoinstancyjnych mógłby prowadzić do oficjalnego rozpowszechniania ustaleń faktycznych i ocen prawnych, które nie zostały jeszcze poddane kontroli instancyjnej i mogą następnie zostać zmienione albo odrzucone. Ma to szczególne znaczenie w postępowaniach dotyczących osób pełniących najwyższe funkcje publiczne, w których sama publikacja nieprawomocnego rozstrzygnięcia może wywoływać daleko idące skutki reputacyjne, przekładające się na pozycję polityczną. Projektodawca nie wyjaśnił, dlaczego interes publiczny ma wymagać opublikowania każdego rozstrzygnięcia natychmiast po jego wydaniu, zamiast po zakończeniu kontroli instancyjnej. Nie rozważył również, czy upublicznianie nieprawomocnych ustaleń nie będzie utrwaląc w debacie publicznej tezy, które ostatecznie okażą się nie trafne.

II.2. Nierozstrzygnięta relacja do art. 28a ustawy o Trybunale Stanu

Projekt pomija relację obowiązku publikacyjnego do art. 28a ustawy o Trybunale Stanu. Przepis ten penalizuje publiczne rozpowszechnianie bez zezwolenia wiadomości z postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, zanim zostały one ujawnione w postępowaniu przed Trybunałem Stanu. Zezwolenia udziela Przewodniczący Komisji. Problem ten jest tym istotniejszy, że zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu w postępowaniu zarówno przed Trybunałem, jak i przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Artykuł 344a k.p.k. dotyczy przekazania sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa albo dochodzenia, jeżeli akta wskazują na istotne braki postępowania, zwłaszcza potrzebę poszukiwania dowodów, których przeprowadzenie przez sąd powodowałoby znaczne trudności. W modelu odpowiedzialności konstytucyjnej funkcję organu prowadzącego poprzedzające postępowanie dowodowe pełni Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, natomiast aktem oskarżenia staje się uchwała Sejmu albo Zgromadzenia Narodowego wraz z uchwałą Komisji lub wnioskiem mniejszości. Nie rozstrzygając w tym momencie skutków odpowiedniego stosowania ww. przepisów, należy podkreślić, że ewentualne postanowienie o przekazaniu sprawy w celu uzupełnienia czynności odpowiadających śledztwu lub dochodzeniu byłoby wydane przed rozpoczęciem merytorycznego postępowania dowodowego. W takiej sytuacji Trybunał może być zmuszony wydać rozstrzygnięcie incydentalne, którego sentencja lub uzasadnienie będzie odwoływać się do wiadomości pochodzących z zamkniętego postępowania przed Komisją. Projektowany art. 26c nakazywałby niezwłoczne opublikowanie takiego postanowienia i jego uzasadnienia. Jednocześnie art. 28a zakazuje publicznego rozpowszechniania wiadomości z postępowania przed Komisją przed ich ujawnieniem w postępowaniu przed Trybunałem. Projekt nie rozstrzyga, czy w takim układzie publikacja orzeczenia Trybunału wymagałaby uprzedniej zgody Przewodniczącego Komisji, bądź czy z wersji przeznaczonych do publikacji należałoby usuwać fragmenty pochodzące z materiałów Komisji.

Nie można zaakceptować rozwiązania, w którym jedna norma nakazuje niezwłoczne publiczne udostępnienie dokumentu, podczas gdy inna norma, opatrzona sankcją karną, może być interpretowana jako zakazująca ujawnienia części jego treści. Projekt powinien tę kolizję rozwiązać wprost, a nie przerzucać jej rozstrzygnięcie na członków Trybunału i pracowników wykonujących czynności techniczne związane z publikacją.

II.3. Nieokreślony zakres pojęcia „orzeczenie”

Projekt nie definiuje pojęcia „orzeczenie”, mimo że to właśnie zakres tego pojęcia wyznacza przedmiot projektowanego obowiązku publikacyjnego. Odpowiednio stosowane przepisy Kodeksu postępowania karnego rozróżniają orzeczenia, zarządzenia i polecenia, przy czym do kategorii orzeczeń zalicza się wyroki i postanowienia. Nie jest jednak jasne, czy na gruncie ustawy o Trybunale Stanu pojęcie to obejmuje również uchwały Trybunału. Wątpliwości tej nie usuwa ani treść projektu, ani jego uzasadnienie, choć projektodawca sam odwołuje się do praktyki publikowania przez Trybunał nie tylko postanowień, lecz także uchwał.

Relacja między pojęciami „uchwała” i „orzeczenie” nie jest jednoznaczna również w piśmiennictwie dotyczącym Sądu Najwyższego. W doktrynie prezentowane są zarówno poglądy uznające uchwały za szczególną postać orzeczeń, jak i stanowiska traktujące je jako odrębną kategorię rozstrzygnięć, zwłaszcza gdy uchwała nie rozstrzyga bezpośrednio o przedmiocie konkretnego postępowania, lecz dotyczy zagadnienia prawnego albo kwestii ustrojowej (zob. szerzej Z. Kwiatkowski, *Charakter prawny uchwał Sądu Najwyższego*, „Ius Novum” 2020, nr 2, s. 105–119). Spór ten ma znaczenie praktyczne także na gruncie projektowanego art. 26c, ponieważ od przyjętej kwalifikacji zależy będzie, czy uchwały Trybunału Stanu zostaną objęte ustawowym obowiązkiem publikacji.

Za niedopuszczalne należy uznać, by zakres bezwzględnego obowiązku nałożonego na konstytucyjny organ państwa zależał wyłącznie od przyjęcia jednego z konkurencyjnych stanowisk wykładniczych. Jeżeli intencją projektodawcy jest objęcie obowiązkiem publikacyjnym również uchwał Trybunału Stanu, powinno to zostać wyrażone wprost w treści przepisu, na przykład przez posłużenie się formułą „wyroki, postanowienia i uchwały”. Pozostawienie tej kwestii do rozstrzygnięcia w drodze wykładni prowadzić będzie do niepewności co do zakresu obowiązku oraz do ryzyka sporów na tym tle.

Projekt nie rozstrzyga również, czy obowiązek publikacji ma dotyczyć wyłącznie rozstrzygnięć sporządzanych w postaci odrębnych dokumentów, zawierających wyodrębnioną sentencję, czy także postanowień zamieszczanych bezpośrednio w protokole rozprawy albo posiedzenia na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów Kodeksu postępowania karnego, w tym art. 113 k.p.k. Literalna wykładnia projektowanego art. 26c prowadziłaby do wniosku, że obowiązkiem publikacji objęte zostały wszystkie orzeczenia wydawane przez Trybunał, a zatem również postanowienia dowodowe oraz inne rozstrzygnięcia incydentalne ogłaszane w toku posiedzenia i utrwalane jedynie w protokole. Taki rezultat trudno jednak pogodzić z deklarowanym celem projektu. Z uzasadnienia wynika, że projektodawca zamierza zwiększyć dostęp obywateli i przedstawicieli nauki do dorobku orzeczniczego Trybunału Stanu oraz wzmocnić przejrzystość jego działalności. Celowi temu służyć mogą przede wszystkim rozstrzygnięcia kończące postępowanie albo w istotny sposób kształtujące sytuację procesową jego uczestników, wraz z uzasadnieniami przedstawiającymi stanowisko Trybunału w kwestiach prawnych i ustrojowych. Nie służy mu natomiast automatyczne publikowanie każdego postanowienia dotyczącego dopuszczenia lub oddalenia wniosku dowodowego, odroczenia rozprawy lub innych bieżących kwestii procesowych. Na gruncie art. 8 ustawy o Sądzie Najwyższym przyjęto zresztą właśnie takie stanowisko. Objęcie obowiązkiem wszystkich rozstrzygnięć incydentalnych prowadziłoby ponadto do skutków, których projektodawca najwyraźniej nie rozważył. W przypadku postanowienia zamieszczonego wyłącznie

w protokole nie wiadomo, w jaki sposób Trybunał miałby uczynić zadość projektowanemu obowiązkowi.

Projektowany przepis powinien zatem jednoznacznie określać zarówno rodzaje rozstrzygnięć podlegających publikacji, jak i ich formę. Z punktu widzenia celu regulacji uzasadnione byłoby ograniczenie obowiązku co najmniej do wyroków oraz postanowień kończących postępowanie w sprawie, ewentualnie także do innych postanowień, jeżeli Trybunał uzna ich publikację za istotną ze względu na wagę rozstrzygniętego zagadnienia. Brak takiego ograniczenia nadawałby art. 26c zakres nieproporcjonalnie szeroki, generowałby zbędne obciążenia organizacyjne i prowadził do publikowania materiałów pozbawionych istotnej wartości orzeczniczej, a więc niewpisujących się w deklarowany cel projektu.

III. Zastrzeżenia do art. 2 projektu

Artykuł 2 projektu zobowiązuje Trybunał Stanu do opublikowania w terminie 12 miesięcy wszystkich orzeczeń wydanych przed wejściem ustawy w życie wraz z uzasadnieniami i zdaniem odrębnymi. Przepis nie ustanawia żadnej daty granicznej ani nie ogranicza obowiązku do dokumentów znajdujących się w posiadaniu Trybunału. Nie wiadomo zatem, czy obowiązek obejmuje wyłącznie dokumenty przechowywane obecnie w aktach Trybunału Stanu, czy także dokumenty przekazane do archiwów państwowych. Organ władzy publicznej nie może zostać zobowiązany do opublikowania dokumentu, którego nie posiada i nad którym nie sprawuje władztwa.

Odnotowania wymaga też, że znaczna część starszej dokumentacji wytworzonej przez Trybunał nie została sporządzona komputerowo. Wykonanie art. 2 wymagałoby więc odszukania dokumentów, zweryfikowania ich kompletności, ustalenia właściwej wersji, zeskanowania, opisanie metadanymi, dokonania anonimizacji oraz kontroli pod kątem informacji chronionych. W przypadku dokumentów maszynopisowych lub rękopiśmiennych samo wykonanie skanu nie gwarantuje ponadto ich dostępności cyfrowej ani możliwości przeszukiwania treści. Pozostaje to w oczywistej sprzeczności z deklaracją projektodawcy, że publikacja orzeczenia „zajmuje chwilę”, może być wykonana przez pracownika niższego szczebla w ramach dotychczasowych obowiązków oraz nie wywoła żadnych skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Twierdzenie takie może odnosić się najwyżej do zamieszczenia na stronie gotowego, zanonimizowanego pliku elektronicznego. Nie odpowiada ono zakresowi retrospektywnego obowiązku ustanowionego w art. 2.

Należy przy tym podkreślić, że publikacja orzeczeń nie ogranicza się do ich technicznego zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej. Poprzedza ją szereg czynności organizacyjnych, obejmujących w szczególności przygotowanie dokumentów do publikacji, ich anonimizację, kontrolę poprawności anonimizacji, opracowanie wersji elektronicznych oraz zapewnienie zgodności publikowanych materiałów z wymaganiami wynikającymi z przepisów o ochronie danych osobowych oraz przepisów regulujących dostęp do informacji publicznej. Trybunał Stanu nie posiada własnych pracowników, a obsługę kancelaryjną oraz czynności jego sekretariatu zapewnia Sąd Najwyższy (art. 20e ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu). W konsekwencji, projektowany obowiązek będzie wykonywany przede wszystkim przez pracowników Sądu Najwyższego zapewniających administracyjną obsługę Trybunału Stanu. Okoliczność ta powinna znaleźć odzwierciedlenie również w ocenie skutków regulacji, której projekt – w obecnym brzmieniu – nie przedstawia.

Nie sposób także nie zauważyć, że deklarowane skutki regulacji nie zawierają informacji o liczbie dokumentów wymagających opracowania, ich stanie technicznym, miejscu przechowywania, przewidywanym nakładzie pracy ani kosztach digitalizacji i anonimizacji. Nie wyjaśniono również, na jakiej podstawie przyjęto, że cały proces może zostać zakończony w ciągu 12 miesięcy. Ocena skutków regulacji jest w tej części nierzetelna i nie może stanowić podstawy racjonalnego procesu prawodawczego.

IV. Konkluzja

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić, że w uzasadnieniu projektu nie wykazano istnienia realnego problemu społecznego ani prawnego, który wymagałby interwencji ustawodawczej. Trybunał Stanu publikuje już swoje rozstrzygnięcia, dokumenty te podlegają udostępnieniu jako informacja publiczna, a dostęp do akt na potrzeby naukowe jest zapewniany w praktyce. Jednocześnie projekt mechanicznie przenosi rozwiązanie właściwe dla Sądu Najwyższego na odmienny, dwuinstancyjny model postępowania przed Trybunałem Stanu. Nie rozstrzyga też relacji obowiązku publikacji do karnego zakazu określonego w art. 28a ustawy, nie definiuje pojęcia „orzeczenie” i nie przesądza statusu uchwał, a nadto opiera się na ocenie skutków regulacji, która pomija rzeczywiste koszty organizacyjne i finansowe projektu.

Gdyby mimo powyższych zastrzeżeń prace miały być kontynuowane, obowiązek publikacyjny powinien zostać ograniczony do prawomocnych wyroków oraz prawomocnych postanowień kończących postępowanie w sprawie, a art. 2 – co najmniej do dokumentów znajdujących się w dniu wejścia ustawy w życie w posiadaniu Trybunału Stanu i zachowanych w postaci pozwalającej na ich publikację bez nieproporcjonalnych nakładów. Konieczne byłoby również wyraźne uregulowanie relacji nowego przepisu do art. 28a ustawy oraz wskazanie, czy i na jakich zasadach obowiązek obejmuje uchwały i rozstrzygnięcia zamieszczone w protokołach.