



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
V kadencja

**Druk nr 2030**

Warszawa, 29 czerwca 2007 r.

Pan  
Ludwik Dorn  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **-o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Karola Karskiego.

(-) Andrzej Adamczyk; (-) Waldemar Andzel; (-) Iwona Arent;  
(-) Bogusław Bosak; (-) Aleksander Chłopek; (-) Arkadiusz Czartoryski;  
(-) Andrzej Ćwierz; (-) Zbigniew Dolata; (-) Jacek Falfus; (-) Zbigniew  
Girzyński; (-) Szymon Stanisław Giżyński; (-) Mieczysław Golba; (-) Jerzy  
Gosiewski; (-) Czesław Hoc; (-) Jarosław Jagiełło; (-) Jędrzej Jędrzych;  
(-) Karol Karski; (-) Beata Kempa; (-) Wiesław Kilian; (-) Izabela Kloc;  
(-) Sławomir Kłosowski; (-) Lech Kołakowski; (-) Jacek Kościelniak;

(-) Zbigniew Kozak; (-) Marek Kuchciński; (-) Alojzy Lysko; (-) Marek Jerzy Łatas; (-) Krzysztof Maciejewski; (-) Ewa Malik; (-) Tomasz Markowski; (-) Mirosława Masłowska; (-) Jerzy Materna; (-) Kazimierz Matuszny; (-) Beata Mazurek; (-) Antoni Mężydło; (-) Kazimierz Moskał; (-) Aleksandra Natalli-Świat; (-) Dariusz Olszewski; (-) Marek Opiola; (-) Anna Paluch; (-) Bolesław Grzegorz Piecha; (-) Stanisław Pięta; (-) Marek Polak; (-) Adam Rogacki; (-) Giovanni Roman; (-) Monika Ryniak; (-) Małgorzata Sadurska; (-) Jarosław Stawiarski; (-) Małgorzata Stryjska; (-) Marek Suski; (-) Bartłomiej Szrajber; (-) Stanisław Szwed; (-) Jan Szyszko; (-) Mieczysław Walkiewicz; (-) Waldemar Wiązowski; (-) Jadwiga Wiśniewska; (-) Elżbieta Witek; (-) Michał Wojtkiewicz; (-) Tadeusz Woźniak; (-) Michał Wójcik; (-) Maria Zuba; (-) Jarosław Żaczek.

**USTAWA**  
**z dnia ....**  
**o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**

Art. 1. W ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 102, poz. 643 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 15 otrzymuje brzmienie:

„Art. 15.1. Prezesa i wiceprezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród trzech kandydatów przedstawionych na każde ze stanowisk przez Zgromadzenie Ogólne. Powołanie następuje na okres trzech lat, lecz nie dłuższy niż do końca kadencji sędziego Trybunału.

2. Kandydatów na stanowisko prezesa lub wiceprezesa Trybunału wybiera Zgromadzenie Ogólne spośród sędziów Trybunału, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów.

3. Wybór kandydatów na stanowisko prezesa lub wiceprezesa Trybunału powinien być dokonany nie wcześniej niż trzy miesiące i nie później niż jeden miesiąc przed upływem okresu urzędowania prezesa lub wiceprezesa, a w przypadku opróżnienia stanowiska prezesa lub wiceprezesa - w okresie jednego miesiąca.

4. Obradom Zgromadzenia Ogólnego w części dotyczącej wyboru kandydatów na stanowisko prezesa lub wiceprezesa Trybunału przewodniczy najstarszy wiekiem sędzia Trybunału uczestniczący w Zgromadzeniu Ogólnym.”,

2) w art. 19 dodaje się ust 3 w brzmieniu:

„3. Organizacje społeczne mogą przedstawiać Trybunałowi opinie dotyczące rozpoznawanej sprawy, z własnej inicjatywy lub na wniosek sędziego Trybunału.”,

3) art. 25 otrzymuje brzmienie:

„Art. 25.1. Trybunał orzeka w pełnym składzie.

2. Rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów. Rozprawie przewodniczy prezes lub wiceprezes, a w razie

przeszkód w przewodniczeniu przez te osoby - najstarszy wiekiem sędzia Trybunału.

3. Sędziego sprawozdawcę wyznacza Trybunał, z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw."

4) W art. 26 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W rozpoznaniu wniosku o wyłączenie sędziego nie bierze udziału sędzia, którego wniosek ten dotyczy.”,

5) W art. 29 skreśla się ust 5.

6) Art. 37 otrzymuje brzmienie:

„Art. 37.1. Wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, co do których nie zachodzą przeszkody formalne, Trybunał kieruje do rozpoznania na rozprawie oraz wyznacza termin rozprawy, z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw.

2. Z zastrzeżeniem art. 43, rozprawa powinna się odbyć nie wcześniej niż trzy miesiące i nie później niż sześć miesięcy od dnia wpłynięcia do Trybunału wniosku, pytania lub skargi konstytucyjnej, co do którego nie zachodzą przeszkody formalne.

Art. 2. Osoby powołane na stanowiska prezesa i wiceprezesa Trybunału na podstawie przepisów dotychczasowych pełnią te funkcje do zakończenia kadencji sędziego Trybunału, jednak nie dłużej niż 3 lata od dnia wejścia niniejszej ustawy w życie.

Art. 3. Postępowanie przed Trybunałem w sprawach wszczętych przed wejściem w życie niniejszej ustawy toczy się według przepisów obowiązujących w dniu ich wszczęcia.

Art. 4 Ustawa wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Trybunał Konstytucyjny zajmuje wyjątkowo doniosłą pozycję w konstytucyjnym systemie organów państwa, jako podstawowy gwarant zgodności całego systemu prawnego z Konstytucją. Uwzględniając tę rolę Trybunału jako ciała kolegialnego, art. 1 projektu wprowadza zmiany do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Projekt ma na celu podniesienie rangi orzecznictwa Trybunału, urealnienie kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie trybu powoływania na stanowiska prezesa i wiceprezesa Trybunału, konieczne doprecyzowanie roli Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jako *primus inter pares* oraz wzmocnienie pozycji Trybunału Konstytucyjnego poprzez zapewnienie właściwego trybu postępowania w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał, tj. umożliwienie zajęcia we wszystkich sprawach stanowiska przez wszystkich sędziów Trybunału, a także dopuszczenie możliwości przesyłania opinii przez organizacje społeczne.

Konstytucyjnym organem państwa jest Trybunał Konstytucyjny jako ciało kolegialne. O istnieniu funkcji prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego Konstytucja RP wspomina jedynie w kontekście prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej do powoływania na te stanowiska (art. 194 ust. 2 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 21). Osobom pełniącym te funkcje Konstytucja nie przypisuje natomiast żadnych własnych kompetencji.

Powyższy stan konstytucyjny każe przyjąć, iż ustawowa regulacja pozycji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (odpowiednio także Wiceprezesa) powinna ujmować tę funkcję jako służebną wobec Trybunału i jego sędziów, mającą w istocie charakter administracyjny, a nie polityczny, a piastun tej funkcji - powinien określony być jako *primus inter pares* wśród sędziów Trybunału, powoływany na podstawie poparcia członków kolegium sędziowskiego. Poparciem dla tych okoliczności jest pogląd wyrażony w doktrynie, iż przejawem odpolitycznienia roli Prezesa jest tryb jego powoływania poprzez pozbawienie Sejmu możliwości podejmowania takiej decyzji. „Wiąże on osobę Prezesa przede wszystkim z samym Trybunałem, co łączy się m.in. z obowiązkiem zachowania lojalności wobec instytucji oraz neutralności i powściągliwości politycznej” (tak: L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2003, s. 378).

W tym świetle, niezasadne jest związanie okresu pełnienia funkcji prezesa Trybunału Konstytucyjnego, mającej jak powiedziano wyżej charakter administracyjno-usługowy, z kadencją sędziego Trybunału jako członka organu władzy sądowniczej. Skoro kadencja sędziego trwa 9 lat możliwa jest sytuacja, w której ta sama osoba pełni funkcję prezesa Trybunału nieprzerwanie przez 9 lat, nie poddając się w tym czasie jakiegokolwiek weryfikacji

przez kolegium sędziowskie, wobec którego z założenia powinna pełnić funkcję służebną. Zauważyć należy przy tym, że w aktualnym stanie prawnym nie przewidziano trybu odwołania prezesa Trybunału, choćby ze względu na utratę zaufania pozostałych sędziów, „(...) co jest niezrozumiałe w świetle podkreślanego w nauce obowiązku lojalności spoczywającego na Prezesie względem Trybunału” (por. L. Garlicki, op. cit, s. 378).

Z tych względów projekt w art. 15 ust. 1 proponuje zasadę powoływania prezesa Trybunału na trzy lata, z możliwością ponownego kandydowania na stanowisko, jeżeli taka będzie wola kolegium sędziowskiego. Brak kadencyjności Prezesa i Wiceprezesa Trybunału jest tym bardziej nieuzasadniony, jeżeli zważyć na fakt, że skład Trybunału ulega nieustannej zmianie. Po upływie pewnego okresu, znacznej części, a czasem nawet niemal wszystkim, sędziom Trybunału, którzy głosowali za danym kandydatem na Prezesa lub Wiceprezesa, upływa kadencja. Jednocześnie w skład Trybunału wchodzi w ich miejsce nowi sędziowie, którzy mogą być przez znaczną część swojej kadencji pozbawieni prawa do wyboru na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa osoby, która ich zdaniem najlepiej będzie w stanie zarządzać pracą Trybunału.

Nowelizacja artykułu 15 ust. 1 ma również na celu zwiększenie liczby kandydatów przedstawianych Prezydentowi Rzeczypospolitej, spośród których dokonuje on wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Przepis art. 194 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego”. Przepis ten, przyznając kompetencję Prezydentowi do wskazania osoby pełniącej funkcję Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału, miał w swoim zamierzeniu spowodować, aby pracami Trybunału kierowała zarówno osoba ciesząca się zaufaniem pozostałych sędziów (stąd też Prezydent związany jest wskazaniem Zgromadzenia Ogólnego), jak i zaufaniem głowy państwa. W związku z tym należy uznać, że aktualne brzmienie artykułu 15 ustawy o Trybunale, który zawęży liczbę przedstawianych kandydatów do dwóch, a więc najniższej możliwej liczby kandydatów, która byłaby zgodna z Konstytucją, utrudnia w znaczący sposób Prezydentowi dokonanie wyboru osoby dającej odpowiednią rękojmię sprawowania tych funkcji. Ograniczenie grona kandydatów do dwóch powoduje także, że znacznie ułatwione jest swoiste wymuszenie na Prezydencie RP dokonania określonego wyboru. Tego rodzaju zmuszanie głowy państwa pozbawia go *de facto* prerogatywy konstytucyjnej do dokonania realnego wyboru spośród kandydatów.

Z powyższych względów, za zasadne należy uznać rozszerzenie grona kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego do 3 osób. Taka zmiana,

zachowując zasadę wyboru na każde z tych stanowisk osoby cieszącej się poparciem pozostałych sędziów Trybunału, umożliwi jednocześnie Prezydentowi RP na rzeczywiste korzystanie z jego konstytucyjnej prerogatywy wyboru.

Art. 15 ust. 2 dokonuje powtórzenie dotychczasowego brzmienia art. 15 ust. 2 zdanie pierwsze.

Art. 15 ust. 3 modyfikuje brzmienie obowiązującego art. 15 ust. 2 *in fine* w ten sposób, że precyzuje termin dokonania wyboru na w/w stanowiska: obecne brzmienie przepisu mówi wyłącznie o tym, że wybór ten powinien zostać nie później niż 3 miesiące przed upływem kadencji, a więc zgodne z literą ustawy byłoby dokonanie takiego wyboru znacznie wcześniej. Projekt wychodzi z założenia, że akt wyboru powinien nastąpić w ostatnim okresie urzędowania osoby sprawującej funkcję i ustanawia zasadę, że wyboru dokonuje się nie wcześniej niż na 3 miesiące i nie później niż na 1 miesiąc przed upływem kadencji.

Art. 15 ust. 4 projektu powtarza brzmienie obowiązującego art. 15 ust. 3.

Projektowany art. 19 ust. 3 ustawy ma na celu wprowadzenie ustawowej podstawy do uwzględniania w toku postępowania opinii składanych przez podmioty nie będące, co prawda, uczestnikami postępowania, lecz zainteresowanymi przedstawianiem argumentacji, która mogłaby pomóc Trybunałowi w wyjaśnieniu wszystkich istotnych okoliczności w danej sprawie, co stanowi jego obowiązek, zgodnie z art. 19 ust. 2. Podzielić należy więc pogląd wyrażony przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r. (sygn. SK 30/05), że „Potrzeba wszechstronnego zbadania istotnych okoliczności sprawy rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny może uzasadniać wystąpienie Prezesa Trybunału do organizacji społecznych na podstawie § 11 ust. 2 regulaminu TK. Udział takich organizacji w postępowaniu przed Trybunałem - w charakterze, który można określić mianem *amicus curiae* - sprzyja dialogowi, jawności i komunikacji społecznej w rozstrzygnięciu sporów konstytucyjnych. Organizacja społeczna nie ma wówczas praw i obowiązków, jakie prawo wiąże z pozycją uczestnika postępowania (por. art. 52 ust. 1 ustawy o TK). Jej rola ogranicza się do wypowiedzenia poglądu w sprawie, co jest związane z wiadomościami uzyskanymi w toku wykonywania działalności statutowej”. Podzielając istotę tego poglądu stwierdzić jednocześnie należy potrzebę odpowiedniego ustawowego umocowania takiej praktyki, uznając, że regulamin Trybunału Konstytucyjnego ma charakter jedynie wewnętrzny. Zauważyć też trzeba, że uzyskanie opinii od organizacji społecznej nie powinno być ograniczone wyłącznie do działania zainicjowanego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Jako w pełni uzasadnione przebiegiem postępowania przed Trybunałem uznać należy zarówno występowanie o opinie przez poszczególnych sędziów Trybunału, jak i

możliwość przedkładania takich opinii przez organizacje społeczne z własnej inicjatywy. Tylko bowiem przy tak szerokim ujęciu tej instytucji rzeczywiście dojdzie do realizacji postulowanej przywoływanym wyrokiem zasady dialogu, jawności i komunikacji społecznej.

Projektowane brzmienie art. 25 ust. 1 ustanawia jako zasadę, że Trybunał orzeka w pełnym składzie (aczkolwiek pozostawiony jest wyjątek w postaci jednoosobowego wstępnego badania dopuszczalności skargi na podstawie art. 36 ustawy o Trybunale). Obowiązujące brzmienie art. 25 przewiduje istnienie trzech składów: składu pełnego, składu pięciosobowego oraz składu trzyosobowego. W pełnym składzie Trybunał orzeka w sprawach:

- a) sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
- b) o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej,
- c) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- d) z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z Konstytucją przed jej ratyfikacją,
- e) o szczególnej zawiłości, z inicjatywy prezesa Trybunału lub gdy z wnioskiem o rozpoznanie zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy albo w sprawach, w których szczególna zawiłość wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie,

W składzie pięciu sędziów Trybunał orzeka w sprawach:

- a) zgodności ustaw albo ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją,
- b) zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,

W składzie trzech sędziów Trybunał orzeka w sprawach:

- a) zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- b) zażaleń na odmowę nadania biegu wnioskowi o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami oraz skargom konstytucyjnym,
- c) wyłączenia sędziego.



Rozpatrując zasadność istnienia trzech składów Trybunału, o zróżnicowanej liczebności sędziów, zauważyć w pierwszej kolejności należy, że Konstytucja RP milczy na temat dopuszczalności składów mniejszych niż pełny skład. Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji, Trybunał składa się z piętnastu sędziów. Zgodnie zaś z art. 190 ust. 5 orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. Składy mniejsze niż skład pełny wprowadzone są na drodze ustawy, a to na podstawie art. 197 Konstytucji, który przewiduje, że organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Dopuszczenie do orzekania w sprawach zastrzeżonych do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego przez składy mniejsze niż skład pełny może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Konstytucja milczy bowiem na temat dopuszczalności wydania orzeczenia przez mniejszość sędziów Trybunału. Wątpliwości budzi także zgodność takiego uregulowania z zasadą głosowania większościowego: jeżeli bowiem intencją ustawodawcy konstytucyjnego było, aby w kwestii konstytucyjności przepisów prawnych wypowiedziała się większość sędziów Trybunału, to jest co najmniej ośmiu sędziów, to dopuszczenie przez ustawę do możliwości wydania orzeczenia przez większość dwóch (w składzie 3 osobowym) lub trzech (w składzie 5 osobowym) sędziów wydaje się rozwiązaniem nietrafnym.

Zasadnie podnosi się w literaturze, że długi okres kadencji poszczególnych sędziów Trybunału, jak również zróżnicowane terminy ich wyboru, prowadzą do sytuacji, w której sędziowie wchodzący w skład Trybunału wybierani są przez Sejm kolejnej kadencji, a tym samym przez - z reguły - przez inne, bo zmieniające się wraz z kadencją, siły polityczne w tej izbie Parlamentu. Tego typu konstrukcja Trybunału ma na celu zagwarantowanie szerokiego *spectrum* poglądów i doświadczenia poszczególnych sędziów, co jest konieczne dla podejmowania tak istotnej decyzji, jak orzeczenie o niezgodności z Konstytucją lub innym aktem normatywnym, aktu normatywnego niższego rzędu. Zasada reprezentacji wielu poglądów doznaje jednak istotnego uszczerbku w sytuacji, w której ustawa dopuszcza istnienie składów mniejszych niż pełne - trzy- lub pięcioosobowych. Tak małe składy sędziowskie Trybunału Konstytucyjnego nie gwarantują na przykład, że w orzeczeniu swój wyraz znajdą opinie wszystkich sędziów. Może to prowadzić do bardzo negatywnych konsekwencji, z niejednolitością orzecznictwa włącznie. Może również zaistnieć sytuacja, w której różne składy sędziowskie wydałyby skrajnie odmienne orzeczenia dotyczące tych samych kwestii. Może także dojść do niepożądanego, w której o zgodności danego aktu normatywnego będą orzekać wyłącznie sędziowie, którzy byli wybrani w tym czasie, w którym poddawany kontroli akt był uchwalony, co ze względu na tożsamość sił politycznych, które stały zarówno za uchwaleniem aktu jak i wyborem sędziów może powodować

powstawanie wątpliwości co do bezstronności. Wreszcie, za nadmierną należy uznać kompetencję Prezesa Trybunału do wyznaczania poszczególnych sędziów do rozpoznania danej sprawy, zważywszy że dobór sędziów, którzy będą rozpoznawać sprawę może wpłynąć istotnie na treść orzeczenia.

Należy zauważyć, że regułą działania sądów konstytucyjnych w Europie i w USA jest orzekanie w pełnym składzie. Tak jest między innymi w Austrii (pełen skład to 14 sędziów), Czechach (15 sędziów), Francji (9 sędziów), Hiszpanii (12 sędziów), Słowacji (15 sędziów), Włoszech (15 sędziów), a także w pełniącym funkcję sądu konstytucyjnego Sądzie Najwyższym USA (9 sędziów). Wyjątkiem są Niemcy, które przewidują podział sądu na dwa tzw. senaty, liczące po połowie sędziów (tj. 8 sędziów w każdym z senatów). Nadto w poszczególnych ustawodawstwach istnieje możliwość rozpoznawania spraw w składzie mniejszym niż pełny, ale dotyczy to spraw drobniejszych, na przykład kontroli wstępnej dopuszczalności wniosku itp.

Taki stan rzeczy uznać należy za nieprzypadkowy, lecz wynikający właśnie z realizacji postulatu, aby sędziowie Trybunału Konstytucyjnego wywodzili się z różnych środowisk i prezentowali zróżnicowane poglądy. Tylko bowiem pod takimi warunkami można uznać, że Trybunał rzeczywiście będzie w stanie, zgodnie z art. 19 ustawy o Trybunale, wszechstronnie wyjaśnić sprawę i wziąć pod uwagę wszystkie ścierające się poglądy.

Należy również zdecydowanie podkreślić doniosłą rolę Trybunału Konstytucyjnego określanego niekiedy mianem „negatywnego ustawodawcy”, uprawnionego do eliminowania obowiązujących już norm z systemu prawnego. Pomijając kontrolę uprzednią, Trybunał na mocy swego orzeczenia usuwa z systemu akty prawne uchwalone przez obie izby Parlamentu i podpisane przez Prezydenta. „Nie ulega wątpliwości bezpośredni wpływ tej działalności na polityczny proces sprawowania władzy” (L. Garlicki, op. cit. s. 375). Trybunał posiada więc wielką władzę, z której powinien korzystać wyłącznie w oparciu o zasadę niezależności, która to zasada jest podstawą jego unikalnej pozycji ustrojowej. Jedną z zasadniczych gwarancji tej niezależności jest właśnie zasada orzekania w pełnym składzie, dająca największą rękojmię obiektywizmu i niezawisłości wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej, których błędy Trybunał poprawia.

Warunkiem realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego jest istnienie instytucji kontroli konstytucyjności prawa czyli Trybunału Konstytucyjnego. Stanowi to zarazem jedną z podstawowych gwarancji konstytucji w świecie współczesnym. Należy podkreślić doniosłą rolę Trybunału na utrwalanie zasad państwa prawa, jako jednego z

najważniejszych organów konstytucyjnych państwa. Stąd też także z tego powodu nie ulega wątpliwości konieczność wzmocnienia pozycji Trybunału Konstytucyjnego poprzez zagwarantowanie decydowania w pełnym składzie.

Powyżej podane okoliczności skłaniają więc do ponownego przemyślenia zasadności utrzymywania w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym składów mniejszych niż pełne dla rozstrzygania spraw o znacznej doniosłości. Za niewystarczającą należy uznać możliwość przewidzianą w art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e o możliwości przekazania do rozpoznania pełnemu składowi sprawy o szczególnej zawilości. Instytucja ta bowiem znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy z wnioskiem takim wystąpi bądź to sam skład orzekający, bądź Prezes Trybunału, natomiast bez znaczenia pozostaje stanowisko sędziów nie zasiadających w wyznaczonym składzie.

Projektodawcy wyszli z założenia, że pełny skład powinien orzekać we wszystkich sprawach podlegających kompetencji Trybunału. W szczególności dotyczy to orzekania o zgodności ustaw albo ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, a także zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, a więc spraw rozpatrywanych obecnie - co do zasady - przez składy pięciosobowe. Ze względu na fakt, że rozpatrywanie zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, również dotyczy praw powszechnie obowiązujących, także i te sprawy powinny być rozstrzygane przez pełny skład. Rozpoznawanie zażaleń na odmowę nadania biegu wnioskowi o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami oraz skargom konstytucyjnym mają zaś charakter zamknięcia drogi sądowej - zważywszy na to, że pierwotną decyzję podejmuje jeden sędzia, konieczna wydaje się weryfikacja słuszności tej decyzji przez pełny skład Trybunału.

Faktem jest, że postulowanej tu zasadzie pełnego składu można przeciwstawić zasadę szybkości postępowania, to jednak wydaje się, że argument ten schodzi na dalszy plan w świetle konieczności zapewnienia wysokiego poziomu orzecznictwa. Nie może bowiem zasługiwać na aprobatę rozumowanie, które na pierwszym planie stawia szybkość postępowania, czy nawet wygodę sędziów Trybunału, a dopiero na dalszym planie właściwe wypełnianie przez Trybunał jego konstytucyjnej roli.

Projekt pozostawia jednakże wstępną kontrolę zasadności wniosku, dokonywaną na podstawie art. 36 ustawy o Trybunale, przez jednego sędziego. Kontrola pod względem formalnym stanowi bardziej bowiem czynność o charakterze technicznym i może – bez

uszczerbku dla zasadności kolegialności orzeczeń - być pozostawiona w rękach jednego sędziego, o ile zażalenie na tę decyzję kierowane będzie przed pełny skład Trybunału.

Art. 25 ust. 2 w proponowanym brzmieniu podwyższa wymagane *quorum* do 11 sędziów (z obecnych 9). Wysokie *quorum* ma za zadanie zapewnić możliwość wyrażenia swojej opinii przez możliwie dużą liczbę sędziów Trybunału. Jeżeli z powodu przemijających przyczyn, tak znaczna liczba sędziów Trybunału nie będzie w stanie brać udziału w rozpoznawaniu sprawy, to właściwsze wydaje się odroczenie terminu rozpoznania, aż przyczyny te przeminą, niż pominięcie tych sędziów w wydawaniu orzeczenia.

Art. 25 ust. 3 stanowi konieczną modyfikację brzmienia obowiązującego art. 25 ust. 3 do przyjętej w projekcie zasady pełnego składu.

Dodawany art. 26 ust. 1a ma zapewnić doprecyzowanie zasady, że w rozpatrywaniu wniosku o wyłączenie sędziego nie bierze udziału sędzia, którego wniosek ten dotyczy.

Skreślenie art. 29 ust. 5 ma na celu zwiększenie uprawnień Prokuratora Generalnego do ustanawiania takiego przedstawiciela, który w danej sprawie rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny najlepiej będzie mógł przedstawić jego stanowisko. Dotychczas obowiązujące ograniczenie wyłącznie do zastępcy Prokuratora Generalnego lub prokuratora Prokuratury Krajowej nie znajduje uzasadnienia, zwłaszcza że ograniczeń takich brak wobec innych uczestników postępowania.

Zmiana art. 37 ust. 1 ma na celu dostosowania obowiązującego brzmienia przyjętej w projekcie zasady pełnego składu.

Dodanie w art. 37 ust. 2 ma na celu wprowadzenie terminu o charakterze instrukcyjnym, w którym wniosek, pytanie prawne lub skarga konstytucyjna powinny zostać rozpatrzone. Brak takiego terminu w obowiązującym stanie prawnym powoduje nieuzasadnioną zwłokę w rozpoznawaniu niektórych spraw, aczkolwiek inne sprawy w tym czasie podlegają rozpoznaniu. Jakkolwiek, przekroczenie tego terminu nie pociąga za sobą konsekwencji prawnych, to powinno jednak stać się punktem odniesienia, w jakim czasie Trybunał powinien dążyć do wyjaśnienia podniesionej kwestii prawnej. Trudno bowiem pogodzić się z sytuacją, w której przez znaczny okres istnieją na tyle poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją normy prawnej, że kwestia została zgłoszona do Trybunału, a jednocześnie Trybunał nie orzeka w danej sprawie. Mając na uwadze konieczność uwzględnienia czasu potrzebnego uczestnikom postępowania na opracowanie stanowiska w sprawie, projekt przyjmuje jednocześnie minimalny termin na rozpoznawanie sprawy. W okresie tym, nie tylko uczestnicy postępowania, ale i inne zainteresowane podmioty, w tym

organizacje społeczne, będą miały możliwość przygotowania wyczerpującego stanowiska lub opinii w sprawie.

Art. 2 projektu stanowi przepis przejściowy. Wobec wprowadzenia zasady kadencyjności sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału za zasadne należy przyjąć wprowadzenie kadencji również wobec osób sprawujących te funkcje w dniu wejścia ustawy w życie. Projekt przyjmuje więc, że osoby takie pełnią swoje funkcje tak długo, jak gdyby zostały powołane na stanowisko w dniu wejścia ustawy w życie, to jest przez okres pełnej trzyletniej kadencji.

Art. 3 projektu stanowi przepis przejściowy dotyczący sposobu rozpoznawania spraw będąc w toku. Ze względu na wprowadzenie zasady pełnego składu i mając na względzie odmienne uregulowanie dotychczasowej ustawy, celowe wydaje się aby sprawy będące w toku podlegały rozpoznaniu według dotychczasowych przepisów. Inne rozwiązanie mogłoby bowiem doprowadzić do nieuzasadnionej zwłoki w rozpatrywaniu spraw będących bliskich zakończenia.

Art. 4 ustanawia, że ustawa wchodzi w życie z dniem 14 dni od ogłoszenia. Ze względu na to, że projekt dotyczy wyłącznie kwestii organizacji prac Trybunału nie jest konieczne wydłużanie tego terminu ponad zaproponowany okres.

Wejście w życie ustawy nie spowoduje konsekwencji dla budżetu państwa.

Projekt ustawy pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Warszawa, 5 lipca 2007 r.

BAS-WAEM-1639/07

Pan  
Ludwik Dorn  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu**  
**ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (przedstawiciel**  
**wnioskodawców: poseł Karol Karski)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zmianami). Proponowana zmiana dotyczy m.in. wprowadzenia zasady rozpoznawania spraw w pełnym składzie (11 sędziów TK), ograniczenia czasu trwania kadencji prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, wyłączenia sędziego z rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego, którego ten wniosek dotyczy, rezygnacji z obligatoryjnego uczestnictwa w rozprawie Prokuratora Generalnego lub prokuratora Prokuratury Krajowej, uwzględniania kolejności wpływu spraw w zakresie rozpatrywania wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych oraz określenia terminu instrukcyjnego dla przeprowadzenia rozprawy (art. 1 projektu). Zaproponowano ponadto przepisy przejściowe o zakończeniu kadencji powołanych już prezesa i wiceprezesa TK oraz o stosowaniu – w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy – przepisów dotychczasowych (art. 2 i 3 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii, o której mowa w projekcie ustawy.

## **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa UE.

## **4. Konkluzja**

Projekt ustawy o zmianie ustawy Trybunał Konstytucyjnym nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

*Sporządził: Zespół Prawa Europejskiego*

*Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych*

*Michał Królikowski*

Warszawa, 5 lipca 2007 r.

BAS-WAEM-1640/07

Pan  
Ludwik Dorn  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu – czy**  
**poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**  
**(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Karol Karski) jest projektem ustawy**  
**wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zmianami). Proponowana zmiana dotyczy m.in. wprowadzenia zasady rozpoznawania spraw w pełnym składzie (11 sędziów TK), ograniczenia czasu trwania kadencji prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, wyłączenia sędziego z rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego, którego ten wniosek dotyczy, rezygnacji z obligatoryjnego uczestnictwa w rozprawie Prokuratora Generalnego lub prokuratora Prokuratury Krajowej, uwzględniania kolejności wpływu spraw w zakresie rozpatrywania wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych oraz określenia terminu instrukcyjnego dla przeprowadzenia rozprawy. Przepisy przejściowe dotyczą zakończenia kadencji powołanych już prezesa i wiceprezesa TK oraz stosowania – w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy – przepisów dotychczasowych.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

*Sporządził: Zespół Prawa Europejskiego*

*Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych*

*Michał Królikowski*

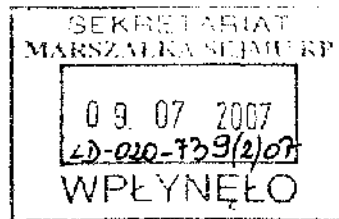




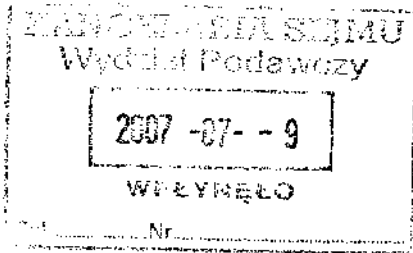
00-018 Warszawa, ul. Zgoda 11  
tel./fax: [48 22] 828-10-08, 828-68-86  
e-mail: hfr@hfrpol.waw.pl  
konto: PKO BP SA I O/Centrum  
58 1020 1013 0000 0502 0002 9165  
swift: BPKOPLPW

ZARZĄD FUNDACJI  
Prezes: Marek Antoni Nowicki  
Wiceprezes: Danuta Przywara  
Sekretarz: Andrzej Rzepliński  
Skarbnik: Elżbieta Czyż  
Członek Zarządu: Zbigniew Hołda

2353.../2007/KH/AB



Warszawa, dnia 6 lipca 2007 r.



**Szanowny Pan**  
**Ludwik Dorn**  
**Marszałek Sejmu RP**  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałku,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić swoje stanowisko w sprawie zgłaszanych w ostatnim czasie propozycji zmiany ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r., Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej jako: Ustawa). Nasze zainteresowanie propozycjami zmiany ustawy powodowane jest faktem, że postrzegamy Trybunał Konstytucyjny jako instytucję o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego respektującego prawa i wolności jednostki. Z tego względu, uznajemy za konieczne wyrażenie swojego stanowiska ilekroć w debacie publicznej pojawiają się propozycje, które mogą negatywnie wpływać na wypełnianie przez TK jego konstytucyjnej misji.

Nasze uwagi odnoszą się w szczególności do projektu, którego założenia przedstawiła w dniu 29 czerwca 2007 r. grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości. Propozycje w nim zawarte budzą nasze zaniepokojenie z kilku powodów.

### **1. Projektodawcy wyrażają postulat, by Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał sprawy w kolejności ich wpływu.**

Naszym zdaniem tego rodzaju propozycja prowadzić może do poważnego osłabienia znaczenia wyroków wydawanych przez Trybunał. Czas rozpoznania spraw przez TK ma niekiedy poważne znaczenie dla stabilności systemu prawa. Niektóre spośród kwestionowanych przed Trybunałem regulacji wywołują bowiem nieodwracalne skutki, godzące niekiedy bardzo poważnie w prawa i wolności jednostki. Odwołując się do przykładu ustawy z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (tzw. ustawa lustracyjna), proponowana regulacja nakazywałaby rozpatrzenie tej sprawy najwcześniej za kilkanaście miesięcy, gdy większość przewidzianych ustawą skutków już by się zrealizowała. Co więcej, gdy dana regulacja

swoim zasięgiem obejmuje wiele osób i sytuacji, wówczas długotrwałe oczekiwanie na rozstrzygnięcie Trybunału powoduje zachwianie bezpieczeństwa obrotu prawnego i brak pewności prawa, co z punktu widzenia praw i wolności obywateli jest szczególnie niebezpieczne.

**2. Projekt zakłada, że wszystkie sprawy będą rozpoznawane przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego. Dodatkowo, o ile obecnie pełny skład stanowi co najmniej dziewięciu sędziów, to wedle projektowanej regulacji próg ten zostałby podniesiony do co najmniej jedenastu sędziów.**

Realizacja tej koncepcji byłaby kolejnym, po licznych wypowiedziach najwyższych przedstawicieli władzy, krokiem w stronę osłabienia pozycji Trybunału. Obowiązek rozpoznania wszystkich spraw w pełnym składzie oznacza przede wszystkim istotny spadek liczby rozstrzygnięć mających szczególne znaczenie dla porządku konstytucyjnego, w tym dla praw podstawowych. Orzekając w mniejszych składach w pozostałych sprawach, Trybunał gwarantuje rozpoznanie wszystkich spraw w rozsądnym terminie, w tym dotyczących niezbyt skomplikowanych problemów prawnych.

Powyższe założenia Projektu grożą paraliżem TK i koniecznością oczekiwania na rozstrzygnięcie o co najmniej kilkanaście miesięcy dłużej. Brak jest przy tym dowodów, że orzeczenia wydawane w składzie trzech lub pięciu Sędziów są merytorycznie gorsze. Dla Projektodawców jest również obojętny fakt, że szereg spraw rozpoznawanych przez Trybunał dotyczy jednego bądź kilku niezbyt skomplikowanych problemów prawnych, których rozstrzygnięcie z pewnością nie wymaga badania przez wszystkich Sędziów.

Ponadto, podniesienie liczby sędziów tworzących pełny skład TK potęguje ryzyko wystąpienia sytuacji, w której Trybunał w ogóle nie mógł orzekać w danej sprawie z uwagi na wyłączenie tak wielu sędziów, że zebranie pełnego składu byłoby niemożliwe. Obawa taka jest tym bardziej zasadna, że wśród sędziów nie brakuje osób, które brały udział w uchwalaniu ustaw trafiających do Trybunału.

**3. Zgodnie z projektem, Prezydent RP będzie wybierał Prezesa i Wiceprezesa Trybunału co trzy lata, a także spośród trzech, a nie jak dotychczas dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK. Jednocześnie, możliwa będzie reelekcja na oba stanowiska. Do tej pory Sędzia przestawał być Prezesem wraz z wygaśnięciem jego mandatu jako Sędziego, bez możliwości ponownego wyboru.**

Znaczące zwiększenie wpływu głowy państwa na obsadę stanowisk w Trybunale, zdaje się być przejawem błędnego rozumienia roli Prezydenta jako „czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji” (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP). Jest to, w kontekście tego projektu, błędne odczytanie prezydenckiej powinności. Nie mieści się w tej roli ograniczanie niezależności i samodzielności Trybunału Konstytucyjnego, do jakiego prowadzi omawiana propozycja. Projekt daje Prezydentowi instrument

nacisku na zachowanie Sędziów, ponieważ pozwala mu znacznie głębiej niż dotychczas ingerować w obsadzanie dwóch kluczowych stanowisk w TK. Mało tego, poprzez stworzenie możliwości reelekcji, otwiera drogę do nacisków na urzędującego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału pod groźbą odmowy ponownego wyboru. Brak możliwości reelekcji Sędziów TK jest obecnie filarem ich niezależności. Uważamy, że zasada ta powinna rozciągać się nie tylko na wybór do składu TK, ale również na procedurę wyłaniania jego Prezesa i Wiceprezesa.

Jeżeli intencją Projektodawców było dążenie do umocnienia apolityczności Trybunału, to proponowane rozwiązanie są do tego celu nieadekwatne. *De facto* zmierzają one do ubezwłasnowolnienia TK i osłabienia możliwości kontroli przezeń poczynań władzy. Jeśli rzeczywiście zamierzeniem Autorów Projektu było zabezpieczenie Trybunału przed wpływami politycznymi, winni oni raczej wziąć pod rozwagę mechanizm elekcji Sędziów TK (zwiększając liczbę głosów niezbędnych do wyboru) bądź zmieniając sposób zgłaszania kandydatów, czyniąc tę procedurę bardziej przejrzystą i poddaną większej kontroli opinii publicznej. Tymczasem, proponowane zmiany nie tylko idą w kierunku przeciwnym do pożądanego, ale również prowadzą do osłabienia, a nawet zmarginalizowania instytucji, która wielokrotnie stawiała tamę poczynaniom władzy naruszającym prawa i wolności jednostki. Z naszej perspektywy wydaje się to szczególnie groźne, dlatego zdecydowaliśmy się na przedstawienie niniejszego stanowiska.

Z wyrazami szacunku,

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



Marek Antoni Nowicki  
Prezes Zarządu



# KRAJOWA RADA RADCÓW PRAWNYCH

00-478 Warszawa Aleje Ujazdowskie 18 lok. 4  
tel./fax 022 - 622.84.28 , 622.84.33 , 622.05.88  
e-mail kirp@kirp.pl

L.dz. *15993/2007*

Warszawa, dnia 26 lipca 2007 r.

**Szanowny Pan**  
**Lech Czapła**  
**Zastępca Szefa**  
**Kancelarii Sejmu**

Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych po zapoznaniu się z projektem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – przekazanym przy piśmie z dnia 20 lipca 2007 r. -

**opiniuje negatywnie te uregulowania projektu które odnoszą się do:**

- wprowadzenia znacząco krótkiej kadencyjności pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa,
- orzekania w pełnym składzie we wszystkich sprawach wnoszonych do Trybunału,
- rozpoznawania sprawy i wyznaczania sędziego sprawozdawcy jedynie przy uwzględnianiu kolejności wpływu spraw.

Powyższe zmiany nie mogłyby w naszej ocenie służyć deklarowanemu w uzasadnieniu projektu wzmocnieniu pozycji Trybunału. Mogłyby natomiast doprowadzić do osłabienia jego konstytucyjnej funkcji.

Sekretarz  
Krajowej Rady Radców Prawnych

*Władysław Lewandowski*

Prezes  
Krajowej Rady Radców Prawnych

*Zenon Klatka*

**WYDZIAŁ PREZYDIUM**

L.dz. ....

Data wpływu *20.08.07*