

Krzysztof Eckhardt

Potrzeba nowelizacji przepisów rozdziału VIII Konstytucji RP : uwagi na tle prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 1(34), 5-37

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Potrzeba nowelizacji przepisów
rozdziału VIII Konstytucji RP.
Uwagi na tle prezydenckiego projektu
ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

I. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w lipcu 2013 r. wniósł do Sejmu projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy 1590). W jego uzasadnieniu stwierdzono między innymi, iż „potrzeba opracowania i uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika z następujących przesłanek: 1) dostatecznie klarownego i trwałego umocowania pozycji Trybunału jako organu władzy sądowniczej – sądu konstytucyjnego strzegącego porządku ustrojowego Rzeczypospolitej; 2) potrzeby ustawowej, adekwatnej do istoty procesu kontroli konstytucyjności prawa, regulacji procedury rozpoznawania spraw przed Trybunałem, w znacznej mierze utrwalonej jako właściwa tylko dla TK, przy jedynie posiłkowym stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego; 3) potrzeby tworzenia warunków organizacyjnych służących sprawności orzekania; 4) potrzeby sprecyzowania kryteriów kandydowania na stanowisko sędziego TK oraz określenia transparentnej procedury wyłaniania grona osób, spośród których grupy posłów lub Prezydium Sejmu zgłaszać mogą kandydatów na to stanowisko; 5) bardziej szczegółowego, adekwatnego do pozycji Trybunału oraz zasad określonych w Konstytucji (art. 195), uregulowania statusu sędziego TK – sędziego konstytucyjnego (w tym także w stanie spoczynku) – jego praw i obowiązków, w świetle dotychczasowej praktyki oraz analizy zakresu merytorycznej odpowiedniości stosowania w tej mierze

przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym; 6) potrzeby racjonalizacji trybów rozpoznawania spraw przed Trybunałem, tj. na rozprawie lub posiedzeniu niejawnym, ze względu na zróżnicowanie złożoności prawnokonstytucyjnej spraw oraz zakresu i sposobu argumentacji uczestników postępowania; 7) uwzględnienia ukształtowanej typologii orzeczeń TK oraz ich skutków, zdeterminowanej obszerną praktyką orzeczniczą (blisko 1500 wyroków – polskie *acquis constitutionnel*) oraz poglądami doktryny; 8) odpowiedniego do obecnych wymagań profesjonalnych i technicznych uregulowania niektórych zagadnień związanych z warunkami funkcjonowania i obsługą prac Trybunału Konstytucyjnego” (s. 1–2).

W przypadku uchwalenia będzie to trzecia ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w historii polskiego konstytucjonalizmu.

Pierwsza z nich z dnia 29 kwietnia 1985 r. (tj. Dz. U. z 1991, nr 109, poz. 470 z późn. zm.) powstała w zupełnie innych warunkach ustrojowych i politycznych. Prace nad nią trwały ponad trzy lata¹, „a w jej ostatecznej treści nie brakowało koncesji osłabiających samodzielność TK i ograniczających jego kompetencje”². Wystarczy przypomnieć, iż orzeczenia o niekonstytucyjności aktów ustawodawczych mogły być (większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów) oddalone przez Sejm, a sprawy nimi objęte nie mogły być ponownie przedmiotem postępowania przez Trybunałem (art. 7 ustawy).

Druga, obecnie obowiązująca, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym uchwalona została 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zm.). Tym razem debata nad nią przebiegła wyjątkowo sprawnie bowiem zasadnicze kwestie sporne (prawo Trybu-

¹ Na temat ich przebiegu zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Przebieg prac nad utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1981–1985)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 22–76, a także R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny w polskich systemach politycznych*, Wrocław 2010, s. 112–125.

² L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego TK* [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 4.

nału do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw oraz problem mocy wiążącej jego orzeczeń) rozstrzygnięto już podczas prac nad konstytucją³. Warto, moim zdaniem, przypomnieć, iż dużą rolę w kształtowaniu treści przepisów konstytucyjnych odegrali ówcześni Prezes i Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego. Obaj aktywnie uczestniczyli w posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Konstytucyjnego⁴. To z inicjatywy członków Trybunału Konstytucyjnego do przepisów jednolitego projektu Konstytucji wniesiono na przykład poprawkę przyznającą Trybunałowi uprawnienie rozpatrywania sporów kompetencyjnych. W pracach Komisji Konstytucyjnej uczestniczyli także przedstawiciele innych organów władzy sądowniczej: sędziowie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziowie Trybunału Stanu. Jeżeli zatem mogli oni wyrażać swoje stanowisko w sprawie brzmienia przepisów Konstytucji tym bardziej, jak się wydaje, powinni zabierać głos w sprawach kształtu regulacji ustawowych, w tym także proponować nowe rozwiązania legislacyjne. Dlatego nie podzielam krytycznych opinii dotyczących tego, że to właśnie sędziowie Trybunału Konstytucyjnego opracowali wniesiony przez Prezydenta RP 11 lipca 2013 r. projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁵.

Prace studialne i projektowe pod kierunkiem Prezesa Trybunału toczyły się już od 2011 r., a w kontaktach z Kancelarią Prezydenta „uzyskano stanowisko przychylne dla rozważenia wykonania inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta”⁶. Projekt nie był udostępniany opinii publicznej. Prezes i Biuro Trybunału informowało „wszystkich zainteresowanych w trybie informacji publicznej o prowadzonych pracach projektowych, o tym że prace

³ Zob. R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 181–184.

⁴ Zob. Biuletyny Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 1996 r. nr XXIV, XXV, XXVI.

⁵ Zob. A. Herbert, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590)*, Biuro Analiz Sejmowych <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/OpenPage&nr=1590>, s. 2.

⁶ Zob. Wyrok WSA w Warszawie sygn. akt II SAB/Wa 147/13.

nad koncepcją i kierunkami rozwiązań są prowadzone, ale także i o tym, że Trybunał Konstytucyjny nie może udostępniać stricte projektu ustawy (regulacji) gdyż nie jest i nie będzie jego «gospodarzem» – może nim być wyłącznie podmiot inicjatywy ustawodawczej, który w przypadku gdy zechce projekt zaaprobować uznając go za dojrzały i przyjmując do domeny swoich kompetencji, będzie mógł udostępnić wszystkim zainteresowanym, zgodnie z przepisami konsultować oraz podjąć inicjatywę ustawodawczą⁷. Praktyka ta została zakwestionowana przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, które wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozpoznania wniosku o udzielenie informacji publicznej. Domagało się ono zobowiązania Prezesa do udzielenia informacji publicznej na temat „propozycji zmian ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, którą przygotowali sędziowie Trybunału Konstytucyjnego i przekazali do Kancelarii Prezydenta RP z prośbą o rozważenie inicjatywy ustawodawczej”⁸.

Sąd skargę oddalił uznając, iż „studium zmian” ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przedstawione Prezydentowi nie ma cech dokumentu w konkretnej sprawie, czy konkretnym postępowaniu. Zdaniem Sądu: „w analizowanym przypadku koncepcyjne przemyślenia, propozycje, prace studialne w zakresie zmian ustawy nie mają waloru «projektu» aktu publicznoprawnego”⁹. Wynika to, zdaniem Sądu, z tego, iż podjęte w tym zakresie przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zamierzenia „nie mieszczą się w obszarze konstytucyjnej i ustawowej działalności tego organu”¹⁰.

Stowarzyszenie wniosło skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w uzasadnieniu, której podniosło, między innymi, iż dostęp do informacji publicznej zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP nie ogranicza się tylko do wybranej kategorii do-

⁷ Tamże.

⁸ Tamże.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże.

kumentów, ale obejmuje wszystkie te informacje, które dotyczą sfery określonej w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP¹¹, czyli „informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”.

Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok WSA i zobowiązał Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia doręczenia wyroku. W uzasadnieniu NSA stwierdził w szczególności, iż analiza norm art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz postanowień ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) określających zasady i tryb udzielania informacji publicznych, prowadzi do wniosku, że dostęp do informacji jest szerszy niż tylko wgląd do dokumentów urzędowych znajdujących się w posiadaniu adresatów żądania. Obejmuje on także możliwość udostępnienia informacji o sferze faktów, które muszą zostać utrwalone w postaci dokumentu. W odniesieniu do okoliczności związanych z omawianą sprawą, wniosek Stowarzyszenia dotyczył konkretnego projektu zmian w ustawie, a więc informacji o konkretnym fakcie będących w posiadaniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Tak więc, jeszcze zanim projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym został upubliczniony już stał się przedmiotem sporu prawnego. Kolejne różnice poglądów ujawniły się po formalnym rozpoczęciu procedury ustawodawczej. Niektóre z nich dotyczą spraw o tak fundamentalnym charakterze, iż zdaniem części przedstawicieli doktryny rozstrzygnąć je można jedynie w drodze nowelizacji przepisów rozdziału VIII Konstytucji. Kilkoma z nich chciałbym się zająć w tym opracowaniu. W szczególności: ujęciem funkcji i pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, zasadami wyboru jego sędziów, doprecyzowaniem zakresu kognicji i skutkami prawnymi jego orzeczeń.

¹¹ Zob. wyrok NSA sygn. akt I OSK 2213/13.

II. W art. 1 projektu sformułowano „definicję ustrojowej roli Trybunału Konstytucyjnego, jako organu władzy sądowniczej *strzegącego porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*”¹². Przepis ten powtarza konstytucyjną formułę zaliczenia Trybunału do władzy sądowniczej oraz określa jego funkcje, czego w Konstytucji nie zrobiono ograniczając się do wyliczenia kompetencji Trybunału.

Dyskusja na temat tego czy Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej toczy się w Polsce od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku i wbrew pozorom nie ustała po jednoznacznej deklaracji ustrojodawcy w art. 10 Konstytucji z 1997 r.

W 1982 r. wprowadzając do tekstu Konstytucji PRL przepisy dotyczące obu Trybunałów Sejm PRL umieścił je w rozdziale czwartym, który od tego momentu nosił tytuł: *Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli*. W 1992 r. dodano do tego rozdziału i jego tytułu jeszcze Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. W ten sposób wyraźnie oddzielono Trybunały od sądów, „co było wyrazem zarówno niejasności koncepcyjnych, jak i niechęci do akcentowania niezawisłej pozycji tych organów”¹³.

W doktrynie szybko zaczęto przywiązywać bardzo dużą wagę do usytuowania Trybunału Konstytucyjnego w systematyce Konstytucji traktowanego w oderwaniu od innych okoliczności. Uczyniono z tego rozstrzygnięcia ustrojodawcy niemalże ostateczną przesłankę w dyskusji na temat charakteru prawnego i pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego¹⁴. Mimo to pojawiały się w niej również argumenty za uznaniem Trybunału za szczególne-

¹² Zob. uzasadnienie do projektu s. 3.

¹³ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do rozdziału VIII „Sądy i trybunały”, Trybunał Konstytucyjny [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom V, Warszawa 2007, s. 2.*

¹⁴ Zob. W. Sokolewicz, *Czy rak może być rybą a Trybunał sądem?* [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Warszawa 1999, s. 245.

go rodzaju sąd¹⁵. Większość z nich do dzisiaj nie straciło swej aktualności. W szczególności to, że: 1) nazwa „trybunał” w języku polskim używana jest w odniesieniu do sądów; 2) skład Trybunału ma wyłącznie prawniczy charakter a wobec członków Trybunału przyjęto zasadę niezawisłości i podległości jedynie Konstytucji oraz przyznano im immunitet sędziowski; 3) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają po przeprowadzeniu rozprawy prowadzonej zgodnie z zasadą kontradyktoryjności¹⁶.

Twórcy konstytucji z 1997 r. przyjęli szerokie rozumienie „władzy sądowniczej” zarówno w aspekcie strukturalnym jak i funkcjonalnym¹⁷. Już w sformułowaniu ogólnej zasady trójpodziału władzy, trybunały zaliczono do władzy sądowniczej i konsekwentnie rozdział VIII Konstytucji zatytułowano *Sądy i trybunały*.

Na tle tej regulacji w doktrynie wyraża się trzy poglądy na ustrojowy charakter Trybunału Konstytucyjnego¹⁸.

Według pierwszego z nich wbrew deklaracji konstytucyjnej i jej systematyce Trybunał Konstytucyjny nie jest organem władzy sądowniczej ale organem swoistej kontroli państwowej, „organem kontroli konstytucyjności prawa”. Z tego powodu należałoby utworzyć w Konstytucji samodzielny rozdział zatytułowany *Trybunał Konstytucyjny* bądź przenieść przepisy jego dotyczące do rozdziału IX *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*¹⁹. Za-

¹⁵ Zob. F. Siemieński, *Trybunał Konstytucyjny (pozycja ustrojowa, właściwość, organizacja i postępowanie)* [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa. Materiały XXVII Ogólnopolskiej Sesji Zakładów i Katedr Prawa Konstytucyjnego (Puławy 4–5 czerwca 1985 r.)* oprac. M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak, Lublin 1987, s. 10–11.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Zob. W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] T. Dębowska-Romanowska (red.), *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 155.

¹⁸ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 200, s. 93–94.

¹⁹ Zob. J. Trzeciński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, s. 89–93.

sadniczy argument teoretyczny przedstawiany na poparcie takiego stanowiska oparty jest na podziale całej aktywności organów państwa na dwie sfery: stanowienia prawa i stosowania prawa. Działalność Trybunału, według tego poglądu to „obok stanowienia i stosowania prawa – trzeci typ działalności konstytucyjnych organów państwa, polegający na kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, a więc kontroli stanowienia prawa”²⁰.

Drugi, skrajnie odmienny pogląd „polega nie tylko na zaliczeniu Trybunału Konstytucyjnego do organów władzy sądowniczej ale także na uznaniu zasadności zaliczenia niektórych zadań Trybunału do sprawowania wymiaru sprawiedliwości”²¹.

Trzeci, najszerzej aprobowany w doktrynie pogląd, to uznawanie, że Trybunał to element władzy sądowniczej i jednocześnie wskazanie, że nie sprawuje on wymiaru sprawiedliwości zastrzeżonego konstytucyjnie dla sądów²².

Pomijając skomplikowane kwestie teoretyczne, wydaje się, iż ustrojodawca zaliczając Trybunał Konstytucyjny do organów władzy sądowniczej, chciał przede wszystkim podkreślić jego niezależność od innych „władz” i organów, a także wszelkich wpływów zewnętrznych oraz niezawisłość sędziów Trybunału²³. W pełni zgadzam się z poglądem, iż podstawowe znaczenie ma zagwarantowanie organowi kontroli konstytucyjności prawa pełnej niezależność, a to czy nazwany on zostanie organem władzy sądowniczej czy nie, stanowi problem drugorzędny²⁴.

²⁰ J. Trzeciński, *Czy Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą?* [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 200.

²¹ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 9 i wskazana tam literatura.

²² Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 94.

²³ Zob. W. Sokolewicz, *Czy rak może być...*, s. 258.

²⁴ Zob. M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 219; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 24–25; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 86.

Fundamentalnego znaczenia nie ma również przesądzenie czy Trybunał Konstytucyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości. Co do zasady należy przyjąć²⁵, iż pod względem kompetencyjnym został on tak ukształtowany, że zarówno pod względem formalnym jaki i materialnym nie można zaliczać go do organów wymiaru sprawiedliwości²⁶. Analiza szczegółowa może jednak prowadzi do wniosku, że wówczas, gdy Trybunał orzeka o zgodności ustaw z konstytucją w następstwie skargi konstytucyjnej czy pytania prawnego „lub nawet wniosku, ale szczególnego podmiotu, mającego swoisty interes prawny w doprowadzeniu do odpowiedniego rozstrzygnięcia TK (np. grupa posłów, którym regulamin uniemożliwia założenie frakcji) – a więc gdy występują: przypuszczenie naruszenia praw subiektywnych, spór w tej sprawie (odmowa uznania roszczeń), to niezawisłe rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego trzeba tu uznać za wymierzanie sprawiedliwości”²⁷. Z drugiej strony – „rozstrzygając sprawy konstytucyjne TK, rozstrzyga często sprawy polityczne, co – z takim natężeniem – nie jest cechą innych organów wymiaru sprawiedliwości”²⁸, a interpretacja konstytucji przez Trybunał dokonywana „oznacza niejednokrotnie jego uczestnictwo w procesie stanowienia prawa”²⁹.

Także nie wszystkie kompetencje konstytucyjne sądów dadzą się sprowadzić do wymierzania sprawiedliwości. W szczególności

²⁵ Zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 21.

²⁶ M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 23.

²⁷ *Komentarz do art. 1 Małej Konstytucji* [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 18; zob. także K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 90.

²⁸ M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 17. Na temat „polityczności” Trybunału Konstytucyjnego zob. M. Granat, *Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy zadanie?* [w:] A. Szmyt, *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce. Materiały L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24–26 kwietnia 2008 roku*, Gdańsk 2008, s. 36–38.

²⁹ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 186.

na przykład zgodnie z art. 184 Konstytucji sądy administracyjne obok wymiaru sprawiedliwości sprawują funkcję kontroli działalności administracji publicznej, zaś jedna z ich kompetencji polega na rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej (art. 166 ust. 3 Konstytucji)³⁰.

Nawiązując do tytułu opracowania: nie traktując zbyt rygorystycznie przyjętego przez Konstytucję z 1997 r. podziału władzy, należy zachować przynależność Trybunału Konstytucyjnego do władzy sądowniczej w imię podkreślenia konieczności zagwarantowania jego niezależności i niezawisłości jego sędziów³¹. Za takim stanowiskiem przemawia właściwie tylko ten jeden, przytoczony właśnie argument³². Co więcej, jak słusznie podkreśla się w doktrynie, zrezygnowanie z określania Trybunału Konstytucyjnego mianem organu władzy sądowniczej ułatwiłoby rozstrzygnięcie kilku dyskusyjnych zagadnień np. kwestię dopuszczalności tzw. orzeczeń interpretacyjnych, problem „odżywiania” normy prawnej czy kontroli bezczynności legislacyjnej³³. Jednak dla zachowania pozycji Trybunału bardziej użytecznym jest usytuowanie go w ramach trójpodziału władzy i objęcie nierozzerwalnie związanym z tą zasadą zakazem „takiego kształtowania struktury aparatu państwowego, w którym instytucjonalny wpływ na treść orzeczeń sądowych w konkretnych sprawach miałyby organy funkcjonujące poza strukturą systemu sądowego”³⁴. Niezależność Trybunału Konstytucyjnego funkcjonującego w ramach podziału władzy ma jeszcze dodatkowy wymiar – „stanowi uzasadnienie ingerencji kontrolnej sądu konstytucyjnego w sferę kompetencji organów legislatywy i egzekutywy”³⁵.

³⁰ Zob. W. Sokolewicz, *Czy rak może być...*, s. 258.

³¹ Tamże, s. 259.

³² Zob. E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 195.

³³ Zob. J. Trzeciński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja...*, s. 89–90.

³⁴ E. Zwierzchowski, *Sądownictwo...*, s. 195.

³⁵ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału...*, s. 25.

Pożądanym byłoby natomiast rozbudowanie regulacji ustawy zasadniczej w celu konstytucyjnego określenia funkcji Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., poza wskazaniem zasadniczych cech ustrojowych właściwych wszystkim sądom i trybunałom, „unika określenia istoty funkcji i zadań, powierzonych sądowi konstytucyjnemu, poprzestając na wskazaniu jego skonkretyzowanych kompetencji prawnych (art. 188 w zw. z art. 122 ust. 3 i 4, art. 133 ust. 2, art. 189 i 193 oraz art. 131 ust. 1)”³⁶.

Zdaniem Wojciecha Sokolewicza podstawowa funkcja Trybunału Konstytucyjnego to „nadzór nad zgodnością pozostałego prawa z Konstytucją” (inne kompetencje są albo pochodne albo marginalne)³⁷.

Piotr Tuleja wyróżnia dwie zasadnicze ściśle ze sobą powiązane funkcje sądu konstytucyjnego: po pierwsze jest on gwarantem przestrzegania zasad demokratycznej procedury postępowania, po drugie czuwa nad konkretyzacją konstytucyjnych reguł w zakresie ingerencji państwa w status prawny jednostki³⁸.

Zdzisław Czeszejko-Sochacki wskazywał na trzy funkcje³⁹: ochrony wolności i praw jednostki realizowaną „bezpośrednio przez kontrolę zgodności z konstytucją prawodawstwa (kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych), dotyczącego fundamentalnych praw podmiotowych i oddziaływanie w ten sposób – pośrednio – na zgodne z konstytucją stosowanie prawa”, funkcję kreatywną „kształtującą treść porządku prawnego; badania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, w którym to procesie kontroli podstawą badania (wzorcem) jest nie tylko sam tekst konstytucji, ale jego treść, nierzadko odtwarzana (dekodowana), ale czasem wręcz kształtowana na drodze sądowej wykładni”,

³⁶ D. Dudek, *Ekspertyza prawna w sprawie wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Druk nr 1590)*, Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1590> (dostęp 4 maja 2014 r.).

³⁷ W. Sokolewicz, *Czy rak może być...*, s. 251–252.

³⁸ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 182.

³⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 163.

oraz funkcję ustrojową, rozstrzygania sporów kompetencyjnych „i w ten sposób integrowania działalności centralnych organów państwowych oraz powierzania Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta RP na skutek przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta, „co w szczególnej sytuacji ma zapobiec paraliżowi władzy”.

Według Małgorzaty Masternak-Kubiak Trybunał Konstytucyjny realizuje aż sześć podstawowych funkcji: „Po pierwsze – orzeczniczą – orzeka o zgodności z Konstytucją ustaw i umów międzynarodowych, o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody Sejmu oraz orzeka o zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i z ustawami przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwowe. Po drugie – rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Po trzecie – orzeka o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Po czwarte – orzeka w sprawach skargi konstytucyjnej. Po piąte – realizuje funkcję sygnalizacyjną. Po szóste – na wniosek Marszałka Sejmu rozstrzyga w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, gdy nie jest on w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu”⁴⁰.

Interesująco ujmuje funkcje ustrojowe Trybunału Konstytucyjnego Krzysztof Wojtyczek⁴¹. Charakteryzuje On Trybunał jako:

- organ polityczny bowiem „polityczny wymiar i skutek orzeczeń jest mniej lub bardziej ukrytą zmienną funkcji kontroli konstytucyjności”⁴²,
- współposiadacza władzy ustrojodawczej, „który konkretyzuje ustawę zasadniczą w swoim orzecznictwie, formułując szczegółowe zasady prawne dopełniające bardziej ogólne postanowienia konstytucyjne”⁴³,

⁴⁰ M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale...*, s. 18.

⁴¹ *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 241–263.

⁴² Tamże, s. 243.

⁴³ Tamże, s. 244.

- strażnika i współtwórcę praw człowieka, bowiem „orzekanie o treści i granicach praw człowieka jest sztuką odpowiedniego pogodzenia zasady demokracji wyrażającej się w swobodzie regulacyjnej pozostawionej parlamentowi reprezentującemu suwerena oraz godności człowieka i innych wartości znajdujących się u podstaw poszczególnych praw podmiotowych”⁴⁴,
- regulatora ustroju państwowego, który „jest strażnikiem prawidłowego funkcjonowania i współdziałania władz publicznych, w szczególności podziału i równowagi między nimi, chroniącym konstytucyjny ustrój państwowy przed próbami jego nieuprawnionej przebudowy ze strony prawodawcy”⁴⁵,
- organ współwyznaczający pozycję wspólnot samorządowych wobec władzy centralnej, który „zapewnia poszanowanie podmiotowości i konstytucyjnych uprawnień samorządu terytorialnego w relacjach z organami władzy państwowej, w szczególności jego samodzielności, własności i zasady ochrony sądowej”⁴⁶,
- regulatora „władzy zewnętrznej” państwa, w szczególności w kwestii rozdziału nowych kompetencji w organizacjach międzynarodowych i ponadnarodowych pomiędzy polskie organy władzy publicznej⁴⁷,
- podmiot polityki zagranicznej, zwłaszcza dlatego, że „wchodzi on w bezpośrednie interakcje z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej”⁴⁸.

Projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wskazuje jako funkcję obejmującą wszystkie jego kompetencje „strzeżenie

⁴⁴ Tamże, s. 248.

⁴⁵ Tamże, s. 250.

⁴⁶ Tamże, s. 253.

⁴⁷ Tamże, s. 255.

⁴⁸ Tamże, s. 260.

porządku konstytucyjnego”. W uzasadnieniu do projektu (s. 3–4) stwierdzono, iż taka definicja nawiązuje do roli Trybunału związanej z realizacją kompetencji określonych głównie w art. 188 Konstytucji „tj. sprawowania kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych – orzekania w sprawie konstytucyjności aktów normatywnych”. Zwrócono jednocześnie uwagę na to, iż „Trybunał Konstytucyjny obok kontroli konstytucyjności norm, wykonuje kontrolę czynności prawodawczych tj. wykonywania kompetencji przez organy prawodawcze, kontroli przestrzegania określonych w Konstytucji zasad procesu prawodawczego, w tym – wywiedzionych z art. 2 Konstytucji – zasad poprawnej legislacji”. Zdaniem projektodawcy do potwierdzenia roli Trybunału jako organu władzy sądowniczej „strzegącego porządku konstytucyjnego” skłania także jego „znaczące orzecznictwo w sprawach europejskich” oparte na zasadzie prymatu Konstytucji odnoszącej się także do obowiązywania prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym, a także działania w zakresie „sygnalizowania (art. 5) Sejmowi oraz innym właściwym organom, dostrzeżonych uchybień i luk w prawie ze względu na dbałość o spójność systemu prawa”.

W ekspertyzach na temat omawianego projektu sporządzonych na zlecenie Biura Analiz Sejmowych proponowana definicja funkcji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego spotkała się z bardzo różnymi ocenami. Od pełnej akceptacji⁴⁹, po uznanie, iż jest ona za mało precyzyjna bowiem nie można z takiego ujęcia wyprowadzić żadnych konkretnych kompetencji i w związku z tym „bardziej fortunnym” jest art. 1 dotychczasowej ustawy o Trybunale⁵⁰.

⁴⁹ Zob. M. Wiącek, *Ekspertyza dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590)*, Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1590> (dostęp 4 maja 2014 r.), s. 2.

⁵⁰ Zob. B. Banaszak, *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590)*, Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1590> (dostęp 4 maja 2014 r.), s. 9–10.

Taka rozbieżność opinii skłania do tego aby przed ewentualnym konstytucyjnym zdefiniowaniem funkcji Trybunału Konstytucyjnego poszukać formuły nie tak kontrowersyjnej. Wydaje się, iż mogłaby ona powstać z rozwiązania, które także zostało zasugerowane w przytaczanych ekspertyzach, polegającego na połączeniu treści art. 1 i art. 2 projektu i wskazanie, że Trybunał „strzeże porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej przez orzekanie o hierarchicznej zgodności norm prawnych oraz wykonywanie innych kompetencji określonych w Konstytucji”⁵¹.

Użyte w tej definicji pojęcie „porządek konstytucyjny” nie jest zbyt precyzyjne ale nie powinno być większych trudności z jego wyprowadzeniem z unormowań konstytucyjnych⁵². Bez wątpienia „Trybunał Konstytucyjny nie może w całej rozciągłości zapewnić poszanowania dla porządku konstytucyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu”⁵³, ale nie o to chodzi wówczas gdy wyznacza się jego funkcję⁵⁴.

Uregulowanie funkcji Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji (w sposób wyżej zaproponowany) spowodowałoby, iż w ustawie definicji tej już by nie powtarzano. Tym samym, uzasadnione zastrzeżenia co do legislacyjnej poprawności art. 2 prezydenckiego projektu ustawy⁵⁵ stałyby się bezprzedmiotowe.

⁵¹ A. Herbet, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590)*, Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1590> (dostęp 4 maja 2014 r.), s. 7; zob. także P. Czarny, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (nr druku 1590)*, Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1590> (dostęp 4 maja 2014 r.), s. 5.

⁵² Chociaż i co do tego nie ma jednolitości poglądów. Na przykład aprobowo wypowiada się D. Dudek, *Ekspertyza prawna w sprawie...*, s. 4, przeciwnie zaś P. Czarny, *Opinia prawna na temat...*, s. 4.

⁵³ P. Czarny, *Opinia prawna na temat...*, s. 4.

⁵⁴ Podobnie np. to, że zgodnie z art. 126 Konstytucji Prezydent „stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa” nie oznacza, iż inne organy państwowe nie wykonują wyznaczonych im konstytucyjnie zadań w tym zakresie. Zadań, które nie są związane z kompetencjami głowy państwa.

⁵⁵ Zob. B. Banaszak, *Opinia prawna na temat...*, s. 10.

III. Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym proponuje „nową, kompleksową”⁵⁶ regulację zasad i trybu wybierania jego sędziów. Ustawa musi uwzględniać zasadę monopolu Sejmu w obsadzaniu stanowisk sędziów sądu konstytucyjnego wynikającą z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zasada ta jest przedmiotem wieloletniej doktrynalnej dyskusji, w której nie wypracowano, jak dotąd, jednolitego stanowiska. Zwolennicy zachowania ogólnego mechanizmu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego wyłączenie przez Sejm⁵⁷ wskazują przede wszystkim na argumenty wpływające z istoty funkcji sprawowanych przez Trybunał. Jego orzeczenia oddziałują na ustawodawstwo oraz kształtowanie decyzji politycznych. „Parlament zostaje tym samym uzależniony od decyzji trybunału i powierzenie mu uprawnień do powoływania sędziów trybunału uzależnienie to w pewnym sensie rekompensuje”⁵⁸. Jednocześnie rozwiązanie to zapewnia sądowi konstytucyjnemu legitymację pochodzącą z wyboru przez organ przedstawicielski⁵⁹.

Całokształt kompetencji w zakresie powoływania członków sądu konstytucyjnego w rękach parlamentu pozostawiało klasyczne rozwiązanie przewidziane w postanowieniach konstytucji austriackiej, obowiązujące w latach 1920–1929⁶⁰. Po drugiej wojnie światowej pierwszym państwem, w którym decyzje w sprawie obsady stanowisk w pełni oddano w ręce ciała przedstawicielskiego była Republika Federalna Niemiec⁶¹. Rozwiązanie przyjęte w Polsce zdaniem A. M. Ludwikowskiej „jest konsekwencją poja-

⁵⁶ Uzasadnienie projektu, s. 7.

⁵⁷ Zob. np. B. Banaszak, *Odpowiedź na Ankiety konstytucyjną* [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011, s. 38; A. Szymt, *Odpowiedź na Ankiety konstytucyjną* [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta...*, s. 134; M. Zubik, *Odpowiedź na Ankiety konstytucyjną* [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta...*, s. 143.

⁵⁸ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 97.

⁵⁹ Zob. M. Zubik, *Status prawny...*, s. 86.

⁶⁰ Zob. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 89.

⁶¹ Zob. E. Zwierzchowski, *Sądownictwo...*, s. 81–82.

wienia się Trybunału Konstytucyjnego na arenie politycznej w czasach, gdy niemożliwe było odejście od zasady zwierzchnictwa parlamentu i jedności władzy państwowej”⁶².

Obecnie w większości państw europejskich przyjęty został model rozdzielenia kompetencji do powoływania sędziów sądu konstytucyjnego pomiędzy podmioty reprezentujące władzę ustawodawczą i wykonawczą, a niekiedy także sądowniczą⁶³. Mimo to podzielam pogląd, iż w warunkach polskich wyłączne uprawnienie Sejmu wybierania sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać utrzymane, głównie ze względu na „moc posiadanej i udzielanej legitymacji demokratycznej oraz fakt oddziaływania Trybunału Konstytucyjnego na ustawodawstwo”⁶⁴. Przy zachowaniu dotychczasowych zasad wyboru Senatu RP nie ma powodu aby w jakikolwiek sposób Sejm dzielił z nim te kompetencje. Natomiast skutki stosowania systemu mieszanego z udziałem dwóch lub trzech władz „są trudne do przewidzenia”⁶⁵. Jest to system zakładający współdziałanie różnych podmiotów, co w historii dwudziestopięcioletnia III Rzeczypospolitej zwykle było trudne i bardzo często nie przynosiło pożądaných efektów.

Oczywiście „iluzją byłoby założenie, że Sejm nie będzie się kierował względami politycznymi przy podejmowaniu tych decyzji personalnych. Jest to niejako «wkalkulowane» w parlamentarny tryb obsadzania stanowisk w TK i taka jest też praktyka od początku istnienia polskiego Trybunału”⁶⁶. Ten polityczny mechanizm działał identycznie pod rządami pierwszej jak i obecnie obowiązującej ustawy⁶⁷.

⁶² *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych. Studium porównawcze*, Toruń 1997, s. 49.

⁶³ Zob. tamże, s. 48; D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999, s. 41–42; M. Granat, *Sądowa kontrola...*, s. 130–131.

⁶⁴ A. Szmyt, *Odpowiedź na Ankietę...*, s. 134.

⁶⁵ M. Granat, *Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy...*, s. 40.

⁶⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 194 Konstytucji* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz IV*, Warszawa 2005, s. 6.

⁶⁷ R. Alberski, *Trybunał Konstytucyjny w polskich...*, s. 157–165 i 187–199.

Projekt utrzymuje zasadę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego bezwzględną większością głosów (art. 17 ust. 2). Po dzielam dość powszechny w doktrynie pogląd, iż pożądanym byłoby wprowadzenie tu wymogu większości kwalifikowanej 2/3 głosów, co zmusiłoby parlament do szukania kandydatów popieranym nie tylko przez koalicję rządzącą⁶⁸. Jestem zdania, iż należy ten wymóg zastosować i to na poziomie Konstytucji, mimo pewnych obaw, co do możliwości utrudnień w pracy Trybunału wynikających z wakatów w jego składzie⁶⁹.

Jedną z najbardziej radykalnych zmian proponowanych w projekcie to wprowadzenie instytucji potencjalnych kandydatów (prekandydatów czy kandydatów na kandydatów), czyli osób spośród których typowani byłiby kandydaci na sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Uprawnienie do ich desygnowania miałoby mieć (art. 20 ust. 1 projektu): grupa co najmniej 15 posłów, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Prokuratury, właściwe ogólnokrajowe organy samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy, rady wydziałów prawa uczelni uprawnione do

⁶⁸ Za takim rozwiązaniem opowiadali się między innymi B. Banaszak, *Opinia prawna na temat...*, s. 12–13 a także *Odpowiedź na Ankieta...*, s. 38, L. Garlicki, *Komentarz do art. 194...*, s. 6, W. Sokolewicz, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 172–173, Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 126–127, P. Policastro, *Odpowiedź na Ankieta konstytucyjną* [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta...*, s. 100, A. Szmyt, *Odpowiedź na Ankieta...*, s. 134, M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 40; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 96.

⁶⁹ Zob. M. Granat, *Trybunał Konstytucyjny. Osiągnięcie czy...*, s. 40; K. Skotnicki, *Odpowiedź na Ankieta konstytucyjną* [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, *Ankieta...*, s. 114, L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć tez na dwudziestopięciolecie)* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału...*, s. 11.

nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych, rada naukowa Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz Komisja Prawnicza Polskiej Akademii Umiejętności. Każdy z uprawnionych podmiotów mógłby zgłosić jedną osobę na jedno stanowisko sędziego Trybunału.

W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, iż: „Proponowana procedura desygnowania *kręgu kandydatur* na stanowisko sędziego Trybunału wychodzi naprzeciw postulatом uspołecznienia procesu doboru osób istotnie wyróżniających się wiedzą prawniczą oraz zapewnienia posłom i Sejmowi odpowiedniej wiedzy o dorobku i walorach osobowych kandydatów na ten, jeden z najważniejszych we współczesnym państwie demokratycznym, urząd publiczny” (s. 9).

Bez wątpienia dążenie do tego aby w procesie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego większą rolę ogrywały umiejętności „fachowe” niż czynniki polityczne zasługuje na aprobatę. Czy jednak zaproponowana procedura spełni to zadanie i czy jej wprowadzenie jest możliwe bez zmiany Konstytucji? Wydaje się, iż pełną odpowiedź na pierwsze z tych pytań może dać tylko praktyka. Nie sposób jednak nie zgodzić się ze stwierdzeniem, iż dotychczasowe doświadczenia z włączaniem w procedury sejmowego mechanizmu wyłaniania osób na stanowiska państwowe różnego typu gremia eksperckie czy akademickie (Rada IPN – art. 15 ustawy o IPN, rady nadzorcze spółek „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” i „Polskie radio – Spółka Akcyjna” – art. 28 ustawy o radiofonii i telewizji) są umiarkowanie zachęcające⁷⁰. Jakaś forma preselekcji kandydatów byłaby pożądana, ale wydaje się, iż zadanie to mogłoby na przykład spełnić przyjęcie zgłaszanej w doktrynie propozycji unormowania instytucji wysłuchania publicznego kandydatów na sędziego Trybunału „poszerzone np. o wymóg zasięgnięcia opinii podmiotów, którym projekt chce przyznać prawo do zgłaszania prekandydatów”⁷¹.

⁷⁰ M. Zubik, *Status prawny sędziego...*, s. 86.

⁷¹ A. Herbet, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego...*, s. 16.

To rozwiązanie w przeciwieństwie do przewidzianego w prezydenckim projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie budziłoby obaw co do jego zgodności z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z przepisem, o którym mowa sędziowie Trybunału wybierani są „indywidualnie przez Sejm spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Nie ma tu mowy o ograniczeniu kręgu kandydatów do grupy osób zaproponowanych przez zewnętrzne względem Sejmu podmioty. Jak słusznie stwierdził jeden z ekspertów opiniujących prezydencki projekt ustawy: „Prawo wybierania sędziów TK przez Sejm wyłącznie spośród kandydatów umieszczonych na zamkniętej liście, ustalonej przez podmioty trzecie, stanowi iluzję gwarancji zawartych w art. 194 Konstytucji”⁷². Wprawdzie jest wśród nich jeden „podmiot wewnętrzny” to znaczy 15 posłów ale twierdzenie, że dzięki temu zasada określona w art. 194 ust. 1 zostałaby zachowana⁷³ jest, moim zdaniem, ryzykowne. W dodatku prawdą jest, że przyznanie posłom prawa zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału zniweczyć może dążenie do pełniejszego „odpolitycznienia” ich wyboru, „bo w praktyce może okazać się, iż przyznane gremiom fachowym uprawnienie do zgłaszania kandydatów przyjmie charakter fasadowy”⁷⁴.

Wydaje się, że interwencji ustrojodawcy wymaga jeszcze jedno przewidziane w projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rozwiązanie związane z powoływaniem sędziów Trybunału. Chodzi o przewidziane w art. 18 kryteria formalne kandydowania na to stanowisko. Konstytucja jako jedyny wymóg kwalifikacyjny wobec kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego wskazuje „wyróżnianie” się przez niego wiedzą prawniczą. Znaczenie tego kryterium „sprowadza się do konstytucyjnego nakazu

⁷² M. Chmaj, *Opinia na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590)*, Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1590> (dostęp 4 maja 2014 r.), s. 8.

⁷³ Zob. M. Wiącek, *Ekspertyza dotycząca przedstawionego...*, s. 5.

⁷⁴ P. Czarny, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (nr druku 1590)*, Biuro Analiz Sejmowych, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1590> (dostęp 4 maja 2014 r.), s. 13.

ukształtowania składu TK jako ciała fachowego, a nie politycznego⁷⁵. Jest ono na tyle nieostre, że w sposób oczywisty wymaga ustawowego doprecyzowania.

Innych wymagań kwalifikacyjnych Konstytucja nie ustanawia, w szczególności nie wskazuje minimalnego wieku kandydata ani nie przyjmuje zasady niewybieralności określonych kategorii osób⁷⁶. Ograniczenia tego rodzaju znalazły się w projekcie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przewiduje on, między innymi, iż sędzią Trybunału może być wybrana osoba, która w dniu wyboru ma ukończone 40 lat (art. 18 ust. 1 pkt 6), a osoba sprawująca mandat posła, senatora lub posła do Parlamentu Europejskiego może kandydować na to stanowisko, „jeżeli w dniu wyboru upłynęły co najmniej 4 lata od wygaśnięcia mandatu” (art. 18 ust. 3). Karencja ta ma, jak to ujęto w uzasadnieniu (s. 8), stworzyć „dystans czasowy przyszłego sędziego konstytucyjnego od jego działalności prawotwórczej, której rezultaty bywają następnie przedmiotem badania w Trybunale”.

Konstytucja nie tylko, że sama nie określa takich szczególnych kwalifikacji sędziów Trybunału ale także nie odsyła w tym względzie do ustawy⁷⁷. Powstaje pytanie: czy ich wyznaczenie mieści się w granicach swobody ustawodawcy?⁷⁸ Co do kryterium wieku odpowiedź powinna być twierdząca. Można uznać, iż jego ustanowienie jest dążeniem do konkretyzacji konstytucyjnej przesłanki „wyróżniania się wiedzą prawniczą”⁷⁹. Natomiast karencja dla parlamentarzystów, jeśli uznać ją za uzasadnioną, powinna mieć wyraźne podstawy konstytucyjne.

Konstytucja z jednej strony, wyklucza łączenie mandatu poselskiego i senatorskiego z funkcją sędziego (art. 103 ust. 2), z drugiej, zakazuje sędziom Trybunału przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności pu-

⁷⁵ M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale...*, s. 34–35.

⁷⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 194...*, s. 10.

⁷⁷ Zob. A. Herbert, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca...*, s. 13–14.

⁷⁸ Takiego zdania jest M. Wiącek, *Ekspertyza dotycząca przedstawionego...*, s. 4.

⁷⁹ Zob. A. Herbert, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca...*, s. 13.

blicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 195 ust. 3). Dotyczy to jednak wyłącznie okresu, w którym funkcja sędziego i mandat parlamentarny są sprawowane. Rozciągnięcie tego rodzaju rygorów na czas po wygaśnięciu mandatu może wpływać na decyzję o kandydowaniu wyborach parlamentarnych w równym stopniu jak konieczność przestrzegania skonkretyzowanej konstytucyjnie zasady *incompatibilitas*, dlatego również bezpośrednio z Konstytucji powinno wynikać.

Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiając swoją opinią na temat projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zasugerowała aby karencją objąć również członków Rady Ministrów⁸⁰. Problem ten porusza w swojej opinii także Bogusław Banaszak zwracając uwagę, iż krąg osób, biorących udział w nadaniu ostatecznego kształtu konkretnej ustawie lub niektórym wprowadzonym do niej istotnym rozwiązaniom, jest znacznie szerszy. Obejmuje on różne organy doradcze, Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów, rządowe Centrum Legislacji, legislatorów parlamentarnych oraz inne osoby „opiniujące całe projekty lub jedynie określone rozwiązania lub publicznie udzielające im poparcia”⁸¹. Pomińmy, ich w tworzeniu ograniczeń w dostępie do urzędu sędziego Trybunału uznaje on za logicznie nieuzasadnione⁸².

Problem orzekania w sprawie dotyczącej aktu prawnego osoby, która uczestniczyła w procesie jego tworzenia można wyeliminować stosując instytucję wyłączenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego, ale powoduje to pewne problemy organizacyjne w pracy Trybunału⁸³.

Wydaje się więc, że nie ma tu dobrego rozwiązania. To zaproponowane w projekcie ustawy jest połowiczne, a ustalenie poszerzonej ale zamkniętej listy osób, które z racji swojego udziału

⁸⁰ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/942A65778C05426BC1257BF2004853EC/%24File/1590-005.pdf> (dostęp 24.05.2014 r.).

⁸¹ *Opinia prawna na temat...*, s. 14.

⁸² To samo dotyczy Prezydenta RP, zob. tamże.

⁸³ Zob. M. Zubik, *Status prawny sędziego...*, s. 89.

w powstawaniu aktów prawnych nie powinny być sędziami Trybunału Konstytucyjnego praktycznie niemożliwe.

IV. W strukturze artykułu 4 projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w osobnych ustępach wyodrębniono orzekanie w sprawie skargi konstytucyjnej (ust. 2) i orzekanie w sprawie pytania prawnego (ust. 3) jako kompetencje odrębne od badania hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Wynika z tego, iż projektodawca zgodził się z tymi przedstawicielami doktryny⁸⁴, którzy uważają, że w sprawach wszczynanych skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym przedmiotem kontroli mogą być także przepisy aktów prawa miejscowego i aktów wtórnego prawa unijnego. Jest to zgodne z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału (zob. zwłaszcza wyrok 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK-A 2001, nr 9, poz. 97) ale po pierwsze – może prowadzić do sporów kompetencyjnych pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a sądami administracyjnymi na tle stosowania art. 184 Konstytucji, po drugie zaś, budzi wątpliwości w świetle prawa unijnego⁸⁵. Dlatego konstytucyjne uregulowanie kognicji Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących zgodności prawa miejscowego i prawa Unii Europejskiej z ustawą zasadniczą byłoby bardzo pożądane.

Konstytucyjną podstawę winna zyskać także ujęta w art. 116 ust. 2 projektu kompetencja do wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych pomiędzy organami pozostającymi w sporze kompetencyjnym. Nie jest to rozwiązanie zupełnie nowe, podobną regulację

⁸⁴ Zob. np. R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 28–29; M. Wiącek, *Pytanie prawne...*, s. 113–117; L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 54–59; J. Trzciniński, M. Wiącek, *Komentarz do art. 193 [w:] L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 9; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy...*, s. 50.

⁸⁵ M. Chmaj, *Opinia na temat przedstawionego...*, s. 5.

zawiera także obowiązująca ustawa (art. 54 ust. 2). Projektowane ujęcie tego uprawnienia jest jednak znacznie szersze bowiem postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych może być wydane nie jak dotychczas „w szczególności (...) jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom lub podyktowane szczególnie ważnym interesem społecznym” ale „zwłaszcza gdy przemawia za tym ważny interes publiczny”⁸⁶. Regulacja ta budzi poważne wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją. Zgadzam się z poglądem, iż nadaje ona Trybunałowi kompetencję wykraczającą poza te które określa art. 188 ustawy zasadniczej⁸⁷.

Podtrzymując polską tradycję konstytucyjną Konstytucja z 1997 r. nie przewiduje instytucji wiceprezydenta. Dla zachowania ciągłości wykonywania funkcji głowy państwa postanawia, iż w razie konieczności przejmuje je Marszałek Sejmu. Gdy Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka o przejściowej niemożności sprawowania urzędu, o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu (art. 131). Prezydencki projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wprowadza ograniczanie okresu takiego zastępstwa do maksymalnie trzech miesięcy (art. 120). W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że wykluczone jest powtórzenie postępowania w sprawie powierzenia Marszałkowi Sejmu wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej na kolejny wniosek Marszałka: „Należy bowiem przyjąć, że ewentualne przedłużenie okresu niemożności sprawowania urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej – na okres ponad 3 miesięcy, nie byłoby już «przejściowe», a w takiej sytuacji powinny być zastosowane pozostałe rozwiązania prawne, określone w art. 131 Konstytucji” (s. 24–25). Problem polega na tym, iż wskazany artykuł przewiduje rozwiązanie tylko jednej z możliwych sytuacji to znaczy kompetencję Zgromadzenia Narodowego do uznania trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia. Jeżeli przyczyną trwającej

⁸⁶ Zob. A. Herbet, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca...*, s. 48.

⁸⁷ M. Chmaj, *Opinia na temat przedstawionego...*, s. 16.

ponad 3 miesiące niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu nie byłyby stan zdrowia ograniczenie przewidziane w projekcie mogłoby doprowadzić do sytuacji patowej: „niezdolność Prezydenta RP do wykonywania obowiązków przy równoczesnym braku zastępstwa na tym urzędzie i braku możliwości przeprowadzenia przedterminowych wyborów prezydenckich”⁸⁸.

Wyznaczenie granicznego terminu, na który Trybunał Konstytucyjny może powierzyć Marszałkowi Sejmu bądź Marszałkowi Senatu czasowe zastępstwo Prezydenta to dobre rozwiązanie. Można uznać, iż przedłużająca się ponad określony czas niezdolność głowy państwa do wykonywania swoich zadań traci charakter przejściowy i staje się niezdolnością trwałą. Wydaje się jednak, iż zaproponowana w ustawie konstrukcja winna zostać uzupełniona o dwa elementy.

Po pierwsze, należałoby Trybunałowi umożliwić weryfikację swojej decyzji poprzez kompetencje do jednokrotnego, również na określony czas nie dłuższy niż maksymalny okres wyznaczony pierwotnie, przedłużenia zastępstwa Prezydenta po ponownym wniosku Marszałka Sejmu.

Po drugie, w ust. 2 art. 131 Konstytucji należałoby, jako przesłankę tymczasowego sprawowania obowiązków Prezydenta RP do czasu wyboru nowego, przewidzieć upływ okresu, na który Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatu powierzono tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta.

Kolejny wynikający z analizy przepisów projektu nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym postulat zmiany przepisów rozdziału VIII Konstytucji dotyczy prewencyjnej kontroli konstytucyjności partii politycznych.

W art. 112 projektu zawarto propozycję rozstrzygnięcia spornego problemu inicjowania postępowania przed Trybunałem w sprawie zgodności celów lub działalności partii politycznych przez Sąd Okręgowy w Warszawie prowadzący ewidencję partii politycznych. O kompetencji tej stanowią art. 14 i art. 21 ustawy

⁸⁸ Zob. A. Herbet, M. Laskowska, *Opinia prawna dotycząca...*, s. 48.

z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁸⁹, natomiast Konstytucja jej nie przewiduje. Autorzy projektu proponują aby sąd prowadzący ewidencję partii politycznych mógł zadać „pytanie w sprawie zgodności z Konstytucją statutu partii politycznej, w zakresie celów partii i zasad działania partii określonych w statucie”. Jak wynika z uzasadnienia, ich zdaniem formuła ta: „Po pierwsze – usuwa ewentualny zarzut naruszenia art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, polegający na tym, że postępowanie z art. 188 pkt 4 inicjuje podmiot nie wymieniony w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. SO nie inicjuje bowiem kontroli konstytucyjności celów lub działania partii z Konstytucją, lecz postępowanie w sprawie zbadania zgodności s t a t u t u z Konstytucją. Ustawodawca przyznaje wprawdzie SO uprawnienie nieprzewidziane w Konstytucji ale jest to dopuszczalne, gdyż nie rozszerza enumeratywnego wyliczenia z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Po drugie – nie następuje pozbawienie SO możliwości wystąpienia do Trybunału z pytaniem prawnym”.

Eksperti opiniujący analizowany projekt mają poważne wątpliwości co do jego konstytucyjności, przy czym nie są zgodni w swoich ocenach. Na przykład Marcin Wiącek uważa, że „zgodność z Konstytucją proponowanej regulacji można «obronić», uznając wystąpienie sądu na podstawie art. 14 ust. 1 lub art. 21 ust. 1 ustawy o partiach politycznych za formę pytania prawnego, o którym mowa w art. 193 Konstytucji”⁹⁰, a dla Andrzeja Herbeta i Marzeny Laskowskiej nie ulega wątpliwości, że nie jest to tego rodzaju pytanie⁹¹. Twierdzą oni, iż projekt kreuje instytucję prawną stanowiącą formę pośrednią między wnioskiem a pytaniem prawnym co wykracza poza zakres swobody legislacyjnej Sejmu⁹². Piotr Czarny natomiast sądzi, że proponowane w projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rozwiązania nie naruszają wprost art. 191 ust. 1 Konstytucji ale mówić można o jego obej-

⁸⁹ Tj. Dz. U. 2011, nr 155, poz. 924 z późn. zm.

⁹⁰ *Ekspertyza dotycząca przedstawionego...*, s. 4.

⁹¹ *Opinia prawna dotycząca...*, s. 47.

⁹² Tamże, s. 48.

ściu, „ponieważ przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny, a statut partii oczywiście nim nie jest”⁹³.

Bez wątpienia, sąd prowadzący ewidencję partii politycznych nie może zostać pozbawiony kompetencji wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego bowiem zmuszałoby to go do wpisania określonej partii do ewidencji nawet wówczas, gdy byłby przekonany, że wyrażone w jej statucie cele są niezgodne z Konstytucją. Nie ma więc innego wyjścia tylko umocować to uprawnienie w ustawie zasadniczej.

V. Wniesienie projektu nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zwróciło uwagę także na to czego w tym projekcie nie uregulowano, a co uregulowane być powinno, niekiedy nawet na poziomie Konstytucji.

W szczególności chodzi o brak regulacji dotyczących wykonywania wyroków Trybunału. Ta akurat kwestia jest przedmiotem ożywionej dyskusji doktrynalnej⁹⁴, bowiem mechanizmy prawne zapewniające wykonywanie orzeczeń nie funkcjonują prawidłowo⁹⁵. Chodzi o dwie kwestie: po pierwsze „jednoznaczne rozstrzygnięcie ustrojodawcy, który organ władzy publicznej powinien odpowiadać za wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”⁹⁶, po drugie wprowadzenie instrumentu prawnego, który można zastosować, gdy organ ten nie będzie się wywiązywał ze swoich obowiązków.

Najbardziej aktywnymi inicjatorami postępowań ustawodawczych mających na celu wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego są Senat i Rada Ministrów. Ta tendencja utrzymuje się od wielu lat⁹⁷. W 2013 r. Senat wniósł do Sejmu 18 projektów

⁹³ *Opinia prawna na temat...*, s. 7.

⁹⁴ Zob. np. *Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej do prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/09FA2BD7C2F06023C1257BEA00340F56/%24File/1590-004.pdf> (dostęp 27 maja 2014 r.).

⁹⁵ M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań...*, s. 33–34.

⁹⁶ B. Banaszak, *Opinia prawna na temat...*, s. 6.

⁹⁷ Tamże, s. 5.

ustaw dostosowujących prawo do orzeczeń Trybunału a Rada Ministrów 13. Aktywność innych podmiotów w tym względzie miała charakter śladowy⁹⁸.

Senat mocno zaangażował się w wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego po nowelizacji swojego regulaminu w 2007 r.⁹⁹ i wprowadzeniu do niego rozdziału IXa „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” (art. 85a–85f). Tego rodzaju „specjalizacja” może odgrywać istotną rolę „w kontekście dyskusji o roli drugiej izby oraz postulatów jej likwidacji”¹⁰⁰.

W doktrynie wyrażany jest pogląd, iż to Prezydent z racji obowiązku czuwania nad przestrzeganiem konstytucji (art. 126 ust. 2) powinien wykazywać szczególną dbałość o wykonywanie orzeczeń Trybunału¹⁰¹.

Jednakże, dopóki konstytucja nie zastrzeże obowiązku wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla innego organu władzy publicznej w ramach domniemania kompetencji spoczywa on na Radzie Ministrów¹⁰². Co więcej, wydaje się, iż kompetencja ta powinna właśnie rządowi zostać jednoznacznie konstytucyjnie przyznana. Organ ten nie tylko dysponuje nieograniczoną, a w pewnych sprawach wyłączną inicjatywą ustawodawczą ale „ma również rozbudowane, jak żaden inny organ, służby legislacyjne, które mogą być wykorzystane w przygotowaniu odpowiednich przepisów wykonujących orzeczenia TK, oraz bezpośredni dostęp do

⁹⁸ Zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 62–65.

⁹⁹ MP nr 86, poz. 925.

¹⁰⁰ K. Działocha, *Wnioski końcowe* [w:] K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwowych*, Warszawa 2013, s. 472.

¹⁰¹ Zob. Z. Maciąg, *Stosowanie Konstytucji RP a problem niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego* [w:] Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy*, Kraków 2006, s. 280.

¹⁰² K. Działocha, *Wnioski...*, s. 496.

materiałów pozwalających wszechstronnie ocenić skutki wprowadzonej regulacji”¹⁰³.

W doktrynie zwraca się uwagę, iż Rada Ministrów w ostatnim czasie zintensyfikowała i usystematyzowała prace nad wykonywaniem orzeczeń TK¹⁰⁴. W 2012 r. po raz pierwszy opracowując wykaz prac legislacyjnych rządu wyodrębniła w nim „ustawy służące wykonywaniu orzeczeń TK”¹⁰⁵.

Na wypadek gdyby zobowiązany organ (bez względu na to czy będzie to Rada Ministrów czy nie) nie wywiązywał się z obowiązku wykonania wyroku, zwłaszcza w sytuacji, gdy Trybunał orzekł w trybie art. 190 ust. 3 o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu, M. Safjan zaproponował warte rozważenia rozwiązanie polegające na możliwości uruchomienia z urzędu postępowania o stwierdzenie wykonania wyroku. „W jego ramach TK mógłby, jeśli stwierdzałby niewykonanie orzeczenia, ustalić specyficzne reguły tymczasowe obowiązujące do momentu wprowadzenia przez legislatora wymaganych instrumentów normatywnych, które miałyby wykonawczy charakter w stosunku do wyroku Trybunału Konstytucyjnego”¹⁰⁶.

Stosowanie przez Trybunał Konstytucyjny instytucji odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu także budzi duże kontrowersje i przysparza praktyce sądowej znacznych trudności¹⁰⁷. Wątpliwości jakie się z nią wiążą może rozwiązać tylko nowelizacja art. 190 ust. 3 i 4 Konstytucji polegająca albo na rezygnacji z możliwości określania innego terminu utraty mocy obo-

¹⁰³ W. Płowiec, *Wykonywanie orzeczeń TK przez naczelne organy władzy wykonawczej* [w:] K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 112.

¹⁰⁴ Zob. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 235.

¹⁰⁵ T. Zalański, *Wykonywanie orzeczeń TK w działalności ustawodawczej Sejmu RP* [w:] K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 252.

¹⁰⁶ M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań...*, s. 34.

¹⁰⁷ Zob. R. Hauser, J. Trzciniński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 80–106.

wiążącej aktu normatywnego niż dzień ogłoszenia orzeczenia albo jak proponuje J. Trzcíński a) wyraźne rozstrzygnięcie w konstytucji o stosowaniu (lub nie) „zawieszonoego” aktu normatywnego i b) wyraźne stwierdzenie, że sytuacja opisana w art. 190 ust. 3 nie stoi na przeszkodzie do wznowienia postępowania w trybie art. 190 ust. 4 po upływie wskazanego tam okresu¹⁰⁸.

Wniesiony przez Prezydenta projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie rozwiązuje, również budzących spory w doktrynie i orzecznictwie, kwestii dopuszczalności wydawania przez Trybunał wyroków interpretacyjnych i wyroków aplikacyjnych.

Wyrok interpretacyjny „jest orzeczeniem, w sentencji którego Trybunał Konstytucyjny stwierdza zgodność lub niezgodność z konstytucją przepisu prawnego w określonym jego rozumieniu”¹⁰⁹. Podstawowym argumentem przeciwników orzeczeń interpretacyjnych jest to, że ani Konstytucja ani ustawa o nich nie wspominają. Jest wiele argumentów przemawiających na rzecz wyroków interpretacyjnych¹¹⁰. Chociażby to, że ich dokonywanie wynika z samej funkcji kontroli konstytucyjności prawa. Interpretacja przepisów prawnych jest jej nieodłącznym elementem.

Po to, aby rozstrzygnąć jednoznacznie spór o dopuszczalność wyroków interpretacyjnych należałoby w Konstytucji wymienić rodzaje orzeczeń wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny, a wśród nich między innymi orzeczenia interpretacyjne.

Podobnie rzecz się ma z orzeczeniami aplikacyjnymi to znaczy takimi orzeczeniami o niekonstytucyjności aktu normatywnego, w sentencji których zamieszczane są rozstrzygnięcia w przedmiocie skutków prawnych tych orzeczeń dla ukształtowanych przed dniem ich ogłoszenia stanów faktycznych¹¹¹. Celowość wydawania wyroków aplikacyjnych budzi wątpliwości ale w przeciwieństwie do poglądów dotyczących wyroków interpretacyjnych, przeważa

¹⁰⁸ *Trybunał Konstytucyjny – regulacja...*, s. 100.

¹⁰⁹ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału...*, s. 93.

¹¹⁰ Zob. np. J. Trzcíński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja...*, s. 95–98 czy M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału...*, s. 102–103.

¹¹¹ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału...*, s. 112.

zdanie, iż w obowiązującym stanie prawnym brak jest konstytucyjnych podstaw do ich wydawania i nawet gdy będą się pojawiać „to ostatecznie do sądu rozstrzygającego konkretną sprawę będzie należeć wybranie rozwiązania najlepiej odpowiadającego funkcji wymiaru sprawiedliwości”¹¹². Należy jednak pamiętać co słusznie podkreśla, Krzysztof Wojtyczek, że: „Formuła aplikacyjna, pozwala na uniknięcie naruszenia wartości konstytucyjnych w wyniku wydania wyroku negatywnego ze skutkiem retroaktywnym w zakresie określonym w art. 190 ust. 4 Konstytucji (...)”¹¹³.

VI. Niewątpliwie ma rację Bogusław Banaszak, pisząc, że uchwalenie nowej ustawy nie spełni zgłaszanych postulatów i nie rozwiąże problemów pojawiających się w dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Najpierw „ustrojodawca powinien wprowadzić rozwiązania istotnie reformujące niektóre istniejące dotychczas konstrukcje konstytucyjne, aby ustawodawca mógł nadać im odpowiednią treść”¹¹⁴. Z drugiej strony, doświadczenie ćwierćwiecza III Rzeczypospolitej, istniejący układ sił politycznych i brak perspektyw jego radykalnej zmiany, nakazuje wątpić w rychłe ukształtowanie się większości sejmowej zdolnej znowelizować ustawę zasadniczą. Z tego powodu próba, siłą rzeczy częściowej reformy, którą podjęto z inicjatywy Prezydenta przy współudziale sędziów Trybunału zasługuje na szczególną uwagę.

Gdyby jednak wokół sprawy zmiany przepisów rozdziału VIII Konstytucji dotyczących Trybunału Konstytucyjnego udało się osiągnąć porozumienie pozwalające spełnić wymogi przewidziane w art. 235 ustawy zasadniczej wówczas, podsumowując powyższe uwagi, nowelizacja ta powinna obejmować:

- określenie funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego,
- reformę sposobu wyłaniania jego sędziów,

¹¹² R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń...*, s. 147.

¹¹³ *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 231.

¹¹⁴ B. Banaszak, *Opinia prawna na temat...*, s. 6.

- wskazanie zakresu aktów poddawanych kontroli w sprawach wszczynanych w drodze skargi konstytucyjnej i pytania prawnego,
- poszerzenie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego związanych z rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych,
- doprecyzowanie przepisów związanych z zastępowaniem Prezydenta RP,
- umocowanie sądu prowadzącego ewidencję partii politycznych do występowania o prewencyjną kontrolę ich konstytucyjności,
- określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie orzeczeń Trybunału,
- doprecyzowanie skutków określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż dzień ogłoszenia orzeczenia,
- rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności wyroków interpretacyjnych i aplikacyjnych.

ABSTRACT

The necessity of amending the provisions of chapter VIII of the RP Constitution. Notes on background of the President's bill draft on the Constitutional Tribunal

President of the Republic of Poland submitted to Sejm a bill draft on the Constitutional Tribunal (a parliamentary paper 1590) in July 2013. In a context of its analysis, significant differences of opinions have been revealed, relating to the proposed solutions. Some of them pertain to matters of such a fundamental character, that in opinion of part of the doctrine's representatives, they can be resolved only in a way of amending the provisions of chapter VIII of the Constitution. Some of them are the subject of this paper. In particular: the constitutional and statutory formulation of the function and system position of the Constitutional Tribunal, principles of election of its judges, making more precise the scope of cognition and legal effects of its decisions. There were also discussed questions of required alterations of the regulatory environment,

but not included in the draft (among others enforcement of the Constitutional Tribunal's decisions, admissibility of issuing interpretational and application verdicts).