



Warszawa, 25-04-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.022.2.2024.JRO

**Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP
ePUAP**

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z wniesionym do Sejmu RP poselskim projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 253) w załączeniu przedstawiam opinię do tego projektu.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich
dot. poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
(druk sejmowy nr 253)

1. Uwagi wprowadzające

Projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym scala ustawę z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹ oraz ustawę z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego², powracając do modelu jednego aktu prawnego regulującego funkcjonowanie TK. Jest to zabieg legislacyjny, który nie budzi wątpliwości. Wszak przed 2016 r. regułą było to, że podstawą prawną działania TK była jedna ustawa.

Projekt w znacznej części powtarza dotychczasowe rozwiązania, wprowadzając pewne zmiany m.in. w zakresie procedury wyboru sędziów TK oraz postępowania przed Trybunałem.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich projekt wymaga pewnych poprawek, ponieważ część przepisów zawiera luki, niektóre są wątpliwe z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, a część powtarza wcześniejsze rozwiązania, nie uwzględniając doświadczeń ustrojowych związanych z funkcjonowaniem Trybunału w latach 2015–2024 (takich jak odmowa odebrania ślubowania od sędziów TK, wstrzymywanie publikacji orzeczeń TK czy nadużywanie instytucji postanowień zabezpieczających).

Niniejsza opinia koncentruje się na następujących zagadnieniach:

- 1) procedura zgłaszania kandydatów na sędziów TK (art. 18 projektu);
- 2) wymóg złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP (art. 20 projektu);
- 3) publikacja oświadczeń majątkowych sędziów TK (art. 24 projektu);
- 4) wszczynanie postępowania dyscyplinarnego (art. 34 ust. 1 projektu);
- 5) wydawanie postanowień zabezpieczających (art. 51 projektu);
- 6) orzekanie w pełnym składzie (art. 52 projektu);
- 7) wyłączenie sędziego TK z mocy ustawy (art. 54 projektu);

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.

² Dz.U. z 2018 r. poz. 1422.

8) odmowa nadania dalszego biegu „oczywiście bezzasadnym” wnioskowi i pytaniom prawnym (art. 71 projektu);

9) zasady ogłaszania orzeczeń TK (art. 114 ust. 1 projektu).

2. Procedura zgłaszania kandydatów na sędziów TK (art. 18 projektu)

Poszerzenie grona podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziów TK mieści się w sferze swobody prawodawczej ustawodawcy, ale wątpliwości budzą niektóre elementy procedury ich zgłaszania.

Po pierwsze, art. 18 ust. 1 projektu nie reguluje procedury zgłaszania kandydatów na sędziów TK przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA oraz organy samorządów zawodowych. Może to utrudnić Marszałkowi Sejmu weryfikację prawidłowości zgłoszenia w ramach postępowania sprawdzającego, o którym mowa w art. 18 ust. 5 projektu, przewidującego kontrolę, czy kandydatura została zgłoszona „przez uprawniony podmiot”. Nie jest bowiem jasne, przy jakim kworum dopuszczalne jest zgłoszenie kandydatury przez wymienione zgromadzenia i korporacje, jaka większość głosów jest wymagana, w jakiej formie podejmowane jest zgłoszenie. *Prima facie* te kwestie mogłyby zostać uregulowane w regulaminach wspomnianych organów, ale to budziłoby wątpliwości co do zgodności z art. 93 ust. 3 zd. 2 Konstytucji, zgodnie z którym akty prawa wewnętrznego „nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. W tym wypadku zaś regulaminy wspomnianych organów stanowiłyby podstawę decyzji wobec „innego podmiotu”, jakim jest Marszałek Sejmu. Regulaminy jako akty prawa wewnętrznego nie powinny regulować materii „zewnętrznej”, tj. sposobu zgłaszania Marszałkowi Sejmu kandydatów na sędziów TK³.

Po drugie, art. 18 ust. 4 projektu wśród załączników do zgłoszenia wymienia uzasadnienie kandydatury, ale nie wskazuje jego elementów. Analogiczne rozwiązanie znajduje się w art. 30 ust. 2 regulaminu Sejmu oraz w poprzedzających go regulacjach, czego skutkiem było przez wiele lat zgłaszanie kandydatur uzasadnianych w sposób powierzchowny, ograniczający się do ogólnego biogramu, co niekiedy utrudniało ich rzetelną ocenę, a w szczególności ustalenie posiadania „wyróżniającej się wiedzy

³ W orzecznictwie TK zakwestionowano konstytucyjność przepisu, który pozwalał Zgromadzeniu Ogólnemu SN na wybór kandydatur na Pierwszego Prezesa SN według procedury uregulowanej w całości w regulaminie przyjmowanym przez to Zgromadzenie (wyrok TK z 24 października 2017 r., K 3/17).

prawniczej” (jak tego wymaga art. 194 ust. 1 Konstytucji). Tymczasem kandydaci na sędziów sądów powszechnych i administracyjnych muszą wypełnić drobiazgową kartę zgłoszenia według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, m.in. z opisem dotychczasowego przebiegu pracy, informacjami o publikacji naukowych, stażach naukowych, uzyskanych nagrodach, a także z wykazem 50 przeprowadzonych przez siebie spraw. Skoro nawet zgłoszenie kandydatury na sędziego rejonowego wymaga tak dokładnego uzasadnienia, to tym bardziej zgłoszenie kandydatury na sędziego TK powinno być drobiazgowo uzasadnione.

Po trzecie, art. 18 ust. 5 projektu, odnoszący się do postępowania sprawdzającego prowadzonego przez Marszałka Sejmu w celu weryfikacji zgłoszeń:

- nie przewiduje możliwości uzupełnienia braków formalnych w terminie wyznaczonym przez Marszałka;
- nie określa skutków prawnych odmowy przyjęcia zgłoszenia (czy jest ona równoznaczna z definitywnym odrzuceniem kandydatury);
- nie reguluje kwestii kontroli decyzji Marszałka w przedmiocie nadania dalszego biegu zgłoszeniu lub odmowy jego przyjęcia.

Zwłaszcza ta ostatnia kwestia powinna zostać uregulowana w ustawie z uwagi na pewną dozę uznaniowości decyzji Marszałka w zakresie oceny, czy zgłoszenia „zostały dokonane przez uprawniony podmiot” (co zawierałoby w sobie kontrolę prawidłowości procedury) oraz „czy kandydaci spełniają wymagania, o których mowa w art. 17 ust. 1–3” (co zawierałoby w sobie ocenę, czy kandydaci „wyróżniają się wiedzą prawniczą”). Decyzja Marszałka Sejmu powinna zostać poddana kontroli niezależnego od niego organu, np. sądu.

W związku z powyższym RPO postuluje zmianę art. 18 przez:

- uregulowanie zrębów procedury zgłaszania kandydatów na sędziów TK przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA oraz organy samorządów zawodowych (w tym zwłaszcza określenie wymogów co do quorum, większości głosów oraz formy zgłoszenia);
- wprowadzenie wymogu wypełnienia przez kandydata na sędziego TK karty zgłoszenia z informacjami na temat kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, ze szczególnym uwzględnieniem osiągnięć świadczących o posiadaniu wyróżniającej się wiedzy prawniczej, według określonego wzoru (w załączniku do ustawy lub w rozporządzeniu);

- doprecyzowanie elementów postępowania sprawdzającego o możliwość uzupełniania braków formalnych, skutki prawne odmowy przyjęcia zgłoszenia oraz kontrolę decyzji Marszałka w przedmiocie nadania dalszego biegu zgłoszeniu lub odmowy jego przyjęcia.

3. Ślubowanie wobec Prezydenta RP (art. 20 projektu)

Rzecznik Praw Obywatelskich poddaje pod rozagę zasadność utrzymania w art. 20 projektu wymogu złożenia ślubowania przez sędziego TK wobec Prezydenta RP. Praktyka stosowania tego rozwiązania ukazała, że może być ono wykorzystane do zakwestionowania wyboru sędziego TK przez Sejm i do uniemożliwienia objęcia urzędu przez sędziego (chodzi o odmowę odebrania ślubowania od sędziów Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego i Krzysztofa Ślebzaka, wybranych w 2015 r. w sposób zgodny z Konstytucją, co potwierdził TK w wyroku z 3 grudnia 2015 r., K 34/15).

Konstytucja nie wymaga, aby sędzia TK wybrany przez Sejm składał ślubowanie przed jakimkolwiek organem i – tym bardziej – aby od tej czynności zależało nawiązanie stosunku służbowego i objęcie urzędu przez sędziego. Z punktu widzenia art. 194 ust. 1 Konstytucji do skutecznego wyboru sędziego TK wystarczy uchwała Sejmu. Wprowadzanie na poziomie ustawy kolejnego etapu procedury wyborczej, przyznającej innemu niż Sejm organowi państwa kompetencję, która może skutkować zablokowaniem objęcia urzędu przez sędziego TK, byłoby niezgodne ze wskazanym przepisem konstytucyjnym. Ustawodawca może zatem przewidzieć akt ślubowania, ale powinien jednocześnie wprowadzić takie gwarancje, aby wykluczyć możliwość powtórzenia się sytuacji, jaka miała miejsce w grudniu 2015 r.

Problemu, o którym mowa, nie rozwiązuje wyznaczenie Prezydentowi RP 14-dniowego terminu na odebranie ślubowania (art. 20 ust. 2 projektu). Termin ten ma charakter instrukcyjny i jego przekroczenie nie wywołuje skutków prawnych.

W związku z powyższym RPO postuluje całkowitą rezygnację z wymogu złożenia ślubowania przez sędziego TK, jako elementu procedury niewymaganego przepisami Konstytucji. Alternatywnie, racjonalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zasady, zgodnie z którą nowo wybrany sędzia TK składa ślubowanie przed tym organem, który dokonał wyboru, czyli przed Sejmem. Nawet jednak w takim przypadku ustawa powinna określać zasady postępowania w sytuacji, gdyby z jakichkolwiek powodów osobie wybranej na urząd sędziego TK uniemożliwiono złożenie ślubowania.

4. Oświadczenia majątkowe sędziów TK (art. 24 projektu)

Przepis art. 24 projektu nie wspomina o publikowaniu oświadczeń majątkowych sędziów TK w Biuletynie Informacji Publicznej⁴. Nie jest jednak jasne, czy intencją projektodawcy jest rezygnacja z zasady podawania tych oświadczeń do wiadomości publicznej, czy też jedynie uniknięcie powtarzania regulacji art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334; dalej: pusp), który mówi o oświadczeniach majątkowych sędziów sądów powszechnych i może mieć odpowiednie zastosowanie do sędziów TK. Kwestia ta wymaga doprecyzowania. Należy bowiem zwrócić uwagę na podnoszone w przestrzeni publicznej wątpliwości co do dopuszczalności stosowania do sędziów TK przepisów o oświadczeniach majątkowych sędziów powszechnych, w tym do zasad obejmowania ich klauzulą tajności⁵.

Niezależnie od powyższego RPO opowiada się za **przywróceniem zasady, zgodnie z którą oświadczenia majątkowe sędziów, w tym sędziów TK, nie są z urzędu podawane do wiadomości publicznej**. Nałożenie na sędziów, w tym sędziów TK, obowiązku składania oświadczeń majątkowych leży w sferze swobody prawodawczej ustawodawcy i nie może być kwestionowane. Natomiast podawanie tych oświadczeń do wiadomości publicznej jest głęboką ingerencją w sferę prawa do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji), tzw. autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 Konstytucji), a także może w konkretnych okolicznościach stanowić zagrożenie dla zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji)⁶. W tym zakresie RPO wypowiedział się szerzej w uzasadnieniu pisma o przystąpieniu do toczącego się w TK postępowania zainicjowanego wnioskiem Pierwszego Prezesa SN (sygn. akt K 2/23), kwestionując zgodność z Konstytucją zasady podawania do wiadomości publicznej informacji o stanie majątkowym sędziów i ich małżonków⁷.

⁴ Aktualnie wymaga tego art. 14 ust. 7 ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

⁵ Ł. Woźnicki, *Sekretne majątki w Trybunale. Manowska utajniła oświadczenie Przyłębskiej*, „Gazeta Wyborcza” z 19 kwietnia 2022 r., <https://wyborcza.pl/7,75398,28338033,sekretne-majatki-w-trybunale-manowska-utajnila-oswiadczenie.html> (19.04.2024).

⁶ Por. Opinia Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2015, s. 147.

⁷ Zob. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-07/TK_przystapienie_oswiadczenia_majatkowe_sedziow_uzasadnienie_7.07.2023_0.pdf (19.04.2024).

W związku z powyższym RPO postuluje doprecyzowanie art. 24 projektu, tak aby przepis ten nie pozostawiał wątpliwości, że oświadczenia majątkowe sędziów TK nie są podawane do wiadomości publicznej.

5. Postępowanie dyscyplinarne sędziów TK (art. 34 ust. 1 projektu)

Postanowienia art. 34 ust. 1 projektu są częściowo niezgodne z zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji), zasadą odrębności trybunałów od władzy wykonawczej (art. 173 Konstytucji) oraz zasadą niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Chodzi o przyznanie kompetencji do inicjowania postępowania dyscyplinarnego Prezydentowi RP oraz Prokuratorowi Generalnemu. Podobne rozwiązanie było przewidziane w nieobowiązującej już ustawie o TK⁸ i zostało w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r., K 47/15 uznane za niezgodne z Konstytucją. W ocenie TK, jedną z gwarancji niezawisłości TK jest „pozostawienie Trybunałowi inicjatywy w zakresie realizacji odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału. Jest to konieczne do zapewnienia niezależności Trybunału od innych organów państwa, zarówno zaliczanych do władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej czy sądowniczej. Natomiast przepisy ustaw zwykłych powinny raczej stwarzać dalsze gwarancje zapewnienia niezawisłości sędziowskiej, nie zaś przyznawać organom władzy wykonawczej uprawnienia bezpośrednio do oddziaływania na sytuację sędziów Trybunału”. **Prezydent RP i Prokurator Generalny, jako organy władzy wykonawczej, nie powinni zatem dysponować kompetencją do inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów Trybunału.**

W związku z tym RPO postuluje zmianę art. 34 ust. 1 projektu polegającą na zawężeniu katalogu podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego do sędziów TK oraz sędziów w stanie spoczynku.

6. Kompetencja TK do wydawania postanowień zabezpieczających (art. 51 projektu)

Przepis art. 51 projektu utrzymuje zasadę odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550; dalej: kpc) do postępowania przed TK. Przepis ten powinien zostać

⁸ Art. 28a ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 293).

doprecyzowany np. przez wyraźne wskazanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, które nie znajdują zastosowania w postępowaniu przed TK.

Wynika to przede wszystkim z faktu, że w ostatnich latach pojawiła się istotna niejasność i sprzeczna praktyka co do dopuszczalności wydawania przez TK postanowień zabezpieczających, w szczególności w oparciu o odpowiednie stosowanie art. 755 kpc (przepis ten upoważnia sąd do zabezpieczenia roszczenia niepieniężnego „w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni”). W dawnym orzecznictwie TK odmawiał wydawania tego typu postanowień, wskazując, że przepisy kpc o zabezpieczeniu roszczenia nie znajdują zastosowania w postępowaniu służącym kontroli konstytucyjności prawa (zob. np. postanowienia TK z 24 października 2001 r., SK 28/01, i z 11 maja 2004 r., K 15/04). Od tego poglądu TK odstąpił w postanowieniu z 30 listopada 2015 r., K 34/15, które zresztą nie zostało wykonane przez będący jego adresatem organ (Sejm RP). Z kolei w ostatnim czasie postanowienia zabezpieczające są wydawane dla osiągnięcia celów, które nie mieszczą się w sferze konstytucyjnych kompetencji TK, tj. dla swego rodzaju formułowania wiążących poleceń organom władzy publicznej, w tym sądom i organom władzy wykonawczej (zob. np. postanowienia TK z 14 grudnia 2023 r., K 29/23, i z 1 lutego 2024 r., Ts 19/24).

Dlatego też RPO postuluje doprecyzowanie art. 51 projektu, polegające na **wyłączeniu stosowania przepisów kpc o postępowaniu zabezpieczającym, oraz uzupełnieniu nowej ustawy o TK o przepisy, które wyraźnie wskazywałyby, czy i jakiego typu zabezpieczenia TK może wydawać w postępowaniach wszczętych w trybie kontroli konstytucyjności prawa** (w aktualnej wersji, podobnie jak dotychczas, przewidziano wyłącznie możliwość zawieszenia lub wstrzymania wykonania rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi konstytucyjnej – art. 91 projektu). Należy jednocześnie pamiętać, że ustawa nie może kreować nieprzewidzianych w Konstytucji orzeczeń TK, którym miałyby przysługiwać moc powszechnie obowiązująca (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

7. Orzekanie w pełnym składzie w sprawach o szczególnej zawisłości (art. 52 projektu)

Przepis art. 52 projektu utrzymuje możliwość orzekania przez Trybunał w pełnym składzie w „sprawach o szczególnej zawisłości”, ale jedynie w szcztakowym stopniu reguluje procedurę podjęcia decyzji o przekazaniu sprawy do pełnego składu. W

obecnym stanie prawnym o orzekaniu w pełnym składzie decyduje Prezes TK z własnej inicjatywy lub na wniosek składu orzekającego (art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o organizacji i trybie postępowania TK), którym jednak nie jest związany (§ 51 ust. 6 regulaminu TK).

Na podstawie opiniowanego projektu nie jest jasne, kto będzie decydował o przekazaniu sprawy do rozpoznania przez pełny skład. Wiadomo jedynie, że każdy sędzia TK będzie mógł wystąpić z wnioskiem o rozpoznanie sprawy o szczególnej zawichości w pełnym składzie Trybunału (art. 52 ust. 4 projektu), ale żaden przepis nie precyzuje, do kogo wniosek taki będzie adresowany, a co za tym idzie, kto podejmie decyzję o przekazaniu sprawy do rozpoznania przez pełny skład: przewodniczący składu orzekającego w danej sprawie, skład orzekający w danej sprawie czy też może Prezes TK. Nie jest też jasne, czy chodzi wyłącznie o sędziego będącego członkiem składu orzekającego, a także czy wniosek taki będzie wiążący. Kwestie te należy doprecyzować.

Należy w szczególności wykluczyć sytuację, w której wniosek sędziego TK o przekazanie sprawy do rozpoznania w pełnym składzie miałby być wiążący. Byłaby to sytuacja niezgodna z wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Rzecznik jednocześnie akceptuje dążenie projektodawcy do ograniczenia kompetencji Prezesa TK, który obecnie w pełni uznaniowo decyduje o przekazywaniu spraw do rozpoznania w pełnym składzie.

W związku z powyższym RPO postuluje:

- uzupełnienie art. 52 o wyraźne wskazanie organu właściwego do decydowania o przekazaniu sprawy do rozpoznania przez pełny skład TK. Najwłaściwszy do oceny zawichości sprawy wydaje się skład orzekający wyznaczony do jej rozpoznania;
- zawężenie art. 52 ust. 4 do sędziów TK, którzy są członkami składu orzekającego w danej sprawie.

8. Przesłanki wyłączenia sędziego TK z mocy ustawy (art. 54 projektu)

Przepis art. 54 projektu dodaje trzy nowe przesłanki wyłączenia sędziego TK z rozpoznania sprawy:

- 1) z mocy ustawy – jeśli w okresie ostatnich 10 lat, pełniąc mandat posła lub senatora, uczestniczył w wydaniu aktu normatywnego będącego przedmiotem wniosku, pytania prawnego lub skargi (art. 54 ust. 1 pkt 3);

2) z mocy ustawy – jeśli w okresie ostatnich 10 lat był przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania (art. 54 ust. 1 pkt 4);

3) na wniosek – jeżeli był przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania i może wywołać to wątpliwości co do jego bezstronności (art. 54 ust. 2 pkt 2).

Wskazane przepisy mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

Po pierwsze, przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy powinny być określone z maksymalną precyzją, z uwagi na automatyczny charakter tej procedury, która nie pozwala na badanie okoliczności indywidualnych, lecz ogranicza się do prostego ustalenia, czy sytuacja sędziego mieści się w hipotezie danej normy. Tymczasem pojęcie „ostatnich 10 lat”, którego użyto w art. 54 ust. 1 pkt 3–4, jest skrajnie nieprecyzyjne. Nie wiadomo bowiem, od którego dokładnie momentu obliczany będzie ten okres – od dnia wpłynięcia wniosku, pytania prawnego lub skargi, od dnia wyznaczenia składu orzekającego, od dnia pierwszej narady, rozprawy, posiedzenia niejawnego czy jeszcze od innego momentu. Możliwe interpretacje tych przepisów są tak szerokie, że powstających wątpliwości nie da się ich usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu eliminowanie niejednorodności stosowania prawa.

Po drugie, przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy powinny odnosić się do oczywistych sytuacji, w których nie sposób wyobrazić sobie zachowanie przez sędziego zewnętrznych znamion bezstronności. Wprowadzone rozróżnienia między sędziami, którzy uczestniczyli w wydaniu aktu normatywnego w okresie „ostatnich 10 lat”, a sędziami, którzy uczestniczyli w wydaniu tego aktu wcześniej, jest niejasne. Nie ma podstaw do przyjęcia domniemania, że pierwsza grupa z całą pewnością jest niezdolna do zachowania bezstronności (i dlatego podlega wyłączeniu z mocy ustawy), a druga może w pewnych przypadkach być zdolna do zachowania bezstronności (i dlatego podlega wyłączeniu na wniosek i tylko wtedy, gdy „może wywołać to wątpliwości co do ich bezstronności”). Projekt nie wyjaśnia, dlaczego pierwsza grupa sędziów TK zostaje pozbawiona możliwości ustosunkowania się do wątpliwości co do ich bezstronności. Przykładowo, sędzia, który brał udział w wydaniu aktu normatywnego 11 lat temu, nie jest „bardziej bezstronny” niż sędzia, który uczestniczył w wydaniu takiego aktu 10 lat temu. Przyjęte rozróżnienie nie służy zachowaniu rzetelności procedury wyłączenia sędziego. Analogiczny zarzut należy odnieść do przesłanki wyłączenia sędziego z mocy

ustawy w przypadku, gdy w okresie „ostatnich 10 lat” był przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania.

W związku z powyższym RPO postuluje usunięcie art. 54 ust. 1 pkt 3 i 4 projektu. Okoliczność udziału w wydaniu aktu normatywnego, jak również okoliczność bycia przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania, powinna podlegać zindywidualizowanej ocenie w ramach procedury *iudex suspectus*, bez cezur czasowych.

9. Odmowa nadania dalszego biegu „oczywiście bezzasadnym” wnioskowi i pytaniom prawnym (art. 71 projektu)

Postanowienia art. 71 projektu zmieniają zasady wstępnej kontroli wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych. W obecnym stanie prawnym ustawa przewiduje dwie odrębne ścieżki wstępnej kontroli pism procesowych:

1) ścieżkę „uproszczoną” dla pytań prawnych sądów oraz wniosków podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1–2 Konstytucji, np. Prezydenta RP, Prokuratora Generalnego, KRS, RPO, a także grupy 50 posłów czy 30 senatorów. Te pisma procesowe podlegają ocenie Prezesa TK pod kątem spełniania wymagań formalnych⁹;

2) ścieżkę „standardową” dla skarg konstytucyjnych i wniosków składanych przez podmioty wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji: organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowych organów związków zawodowych, ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych oraz kościołów i związków wyznaniowych. Te pisma procesowe podlegają wstępnej ocenie TK, orzekającego w jednoosobowym składzie, pod kątem spełniania wymagań przewidzianych w ustawie oraz „oczywistej bezzasadności” (co można określić jako przedsąd)¹⁰. Istnieje ponadto możliwość wniesienia zażalenia od postanowienia o odmowie nadania skardze (wnioskowi) dalszego biegu.

Proponowany przepis przewiduje, że wszystkie wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne będą podlegały wstępnej kontroli TK, który będzie mógł odmówić im nadania dalszego biegu w razie niespełniania wymagań ustawowych lub „oczywistej bezzasadności”. RPO dostrzega dwie zasadnicze wady proponowanego przepisu, choć nie są to wady uzasadniające zarzut niekonstytucyjności.

⁹ Art. 60 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

¹⁰ Art. 61 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

Po pierwsze, wątpliwości budzi rozszerzenie przedsądu na pytania prawne sądów oraz wnioski podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1-2 Konstytucji, zwłaszcza w zakresie oceny ich „oczywistej bezzasadności”. Organy takie jak Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, Prokurator Generalny, KRS, Prezes NIK czy RPO, a także sądy (szczególnie SN i NSA) powinny korzystać – tak jak jest w obecnym stanie prawnym – ze swoistego „domniemania profesjonalizmu”. Trudno np. zaakceptować założenie, że najważniejsze sądy w kraju, odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad innymi sądami (SN i NSA), miałyby popełniać podstawowe błędy, które mogłyby skutkować uznaniem ich pytań prawnych za „oczywiście bezzasadne”. Podobnie, trudno zaakceptować takie założenie w odniesieniu do RPO, Prokuratora Generalnego, Prezesa NIK, KRS, Pierwszego Prezesa SN czy Prezesa NSA. W konsekwencji pytania prawne sądów – a przynajmniej SN i NSA – oraz wnioski podmiotów profesjonalnych wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1-2 Konstytucji nie powinny podlegać rozbudowanej wstępnej kontroli, zwłaszcza z punktu widzenia „oczywistej bezzasadności”.

Po drugie, zaproponowany przepis nie rozwiązuje sygnalizowanego od wielu lat problemu, jakim jest brak związania składu orzekającego wyznaczonego do merytorycznego rozpoznania sprawy postanowieniem TK o nadaniu dalszego biegu¹¹. W projekcie mógłby znaleźć się przepis, który wykluczałby możliwość umorzenia postępowania w przypadku, gdy wniosek (skarga, pytanie) pomyślnie przeszedł wstępną kontrolę – z powodu odmiennej oceny tych samych kwestii formalnych przez skład wyznaczony do rozpoznania merytorycznego. Należałoby zastrzec, że norma taka nie znajduje zastosowania, jeżeli po wstępnej kontroli ujawnią się nowe okoliczności (np. zaskarżony przepis utraci moc obowiązującą). Chodzi o to, aby wyeliminować przypadki (obecnie niezwykle liczne) odmiennej oceny formalnej tego samego pisma procesowego (zwłaszcza skargi konstytucyjnej) na etapie wstępnej kontroli i następnie na etapie rozpoznania merytorycznego. Przyczyniłoby się to też do usprawnienia postępowania, gdyż uwolniłoby skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania sprawy od konieczności ponownego zajmowania się kwestiami formalnymi.

W związku z powyższym, RPO postuluje poprawienie art. 71 projektu przez:

- wyłączenie procedury wstępnej kontroli, przynajmniej w zakresie oceny „oczywistej bezzasadności”, wobec wniosków RPO, Prokuratora Generalnego, Prezesa

¹¹ Zob. ekspertyzę M. Wiącka z 25 listopada 2013 r. do projektu ustawy o TK, zawartej w druku sejmowym nr 1590 (VII kad.) na zlecenie BAS, s. 15.

NIK, KRS, Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA, a także wobec pytań prawnych sądów, w szczególności Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego;

- dodanie przepisu wskazującego, że postanowienie TK o nadaniu wniosкови, skardze lub pytaniu prawnemu dalszego biegu jest wiążące w zakresie oceny formalnej dla składu orzekającego wyznaczonego do merytorycznego rozpoznania.

10. Ogłaszanie orzeczeń TK (art. 114 ust. 1 projektu)

Przepis art. 114 projektu utrzymuje dotychczasowe regulacje przewidujące ogłaszanie orzeczeń TK w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim (art. 114 aktualnej ustawy o TK), dodając, że mają one być ogłaszane „niezwłocznie”. Dziennik Ustaw i Monitor Polski są wydawane przez Prezesa Rady Ministrów¹². Choć istnieje bezwzględny obowiązek publikacji każdego orzeczenia TK przekazanego przez Prezesa TK, to w praktyce miały miejsce przypadki, gdy Premier odmówił publikacji niektórych orzeczeń TK¹³, bądź też przypadki, w których publikacja orzeczenia TK była celowo opóźniana¹⁴.

Nowa ustawa o TK powinna przewidywać gwarancje wykluczające powtórzenie się tego typu sytuacji. **Zasady ogłaszania orzeczeń TK powinny być sformułowane w taki sposób, aby uniemożliwić wszelką ingerencję władzy ustawodawczej i wykonawczej w ten proces.** Nie jest rolą RPO proponowanie konkretnych rozwiązań, jakie mogłyby być wykorzystane. Natomiast w przeszłości pojawiały się propozycje zakładające, że orzeczenia Trybunału są ogłaszane przez Prezesa TK, który tym zakresie uzyskuje kompetencje organu prowadzącego dziennik urzędowy¹⁵.

11. Konkluzje

Opiniowany projekt ustawy nie budzi zasadniczych kontrowersji i poważniejszych zastrzeżeń konstytucyjnych. Jest on w znacznej mierze oparty na wzorcach funkcjonujących i dobrze sprawdzonych w praktyce od początku istnienia TK, zwłaszcza

¹² Art. 21 ust. 1 pkt ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019, poz. 1461).

¹³ Wyroki TK z: 9 marca 2016 r., K 47/15; 11 sierpnia 2016 r., K 39/16; 7 listopada 2016 r., K 44/16. Ich publikacja w Dzienniku Ustaw nastąpiła ponad 2 lata później, 5 czerwca 2018 r.

¹⁴ Wyrok TK z 22 października 2020 r., K 1/20. Jego publikacja nastąpiła z ponad 3-miesięczną zwłoką, w dniu 27 stycznia 2021 r.

¹⁵ Zob. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o TK (druk nr 569/VIII kad.).

po wejściu w życie Konstytucji RP. Nowa ustawa o TK zawiera rozwiązania sprzyjające zapewnieniu Trybunałowi działania zgodnego zasadami sprawności i rzetelności.

Niemniej jednak niektóre regulacje, omówione szczegółowo w niniejszej opinii, wymagają zmian. Zmiany te są przede wszystkim konieczne dla wyeliminowania wątpliwości konstytucyjnych (m.in. podawanie do publicznej wiadomości oświadczeń majątkowych sędziów, zasady inicjowania postępowań dyscyplinarnych, przesłanki wyłączenia sędziego), a także uniknięcia w przyszłości ryzyka powstania okoliczności, które w 2015 r. i latach następnych doprowadziły do kryzysu Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca powinien w szczególności rozważyć, czy zasadne jest pozostawienie w systemie prawnym regulacji zakładającej ślubowanie nowo wybranego sędziego TK w obecności Prezydenta RP, a także urzędowe ogłaszanie orzeczeń TK przy udziale Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, jak pokazała praktyka, konieczne jest doprecyzowanie zasad odpowiedniego stosowania przez TK przepisów procedury cywilnej, zwłaszcza w odniesieniu do postanowień zabezpieczających.