

Spółeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – geneza oraz projektowane zmiany

Tomasz Zalasiński*

Artykuł omawia rozwiązania prawne zawarte w społecznym projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Aktualna wersja projektu – z listopada 2022 r. – jest wynikiem prac Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. S. Batorego oraz konsultacji z wieloma ekspertami i prawniczymi organizacjami społecznymi. Projekt jest opracowaniem eksperckim i całkowicie apolitycznym, mającym na celu stworzenie podstaw prawnych dla prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.

Wprowadzenie

Trybunał Konstytucyjny w Polsce został powołany do życia na początku transformacji ustrojowej, gdy system prawny naszego państwa zaczął być przekształcany z autorytarnego, pozbawionego wszelkich instytucji ochrony praw i wolności jednostki przed wszechwładzą państwa, w system właściwy dla demokratycznego państwa prawnego. Wówczas, obok Trybunału Konstytucyjnego, powołano również Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Stanu, Krajową Radę Sądownictwa oraz utworzono sądownictwo administracyjne, których celem była ochrona praw i wolności jednostki przed naruszeniem ze strony państwa, ograniczenie bezkarności osób piastujących funkcje państwowe, stworzenie niezależnego i niezawisłego sądownictwa oraz stworzenie gwarancji sądowej kontroli działalności administracyjnej władz państwowych.

Powołanie niezależnego i niezawisłego organu kontroli konstytucyjności prawa, miało na celu stworzenie instytucjonalnych mechanizmów ochrony jednostki oraz jej praw i wolności przed dyskrecjonalnymi nadużyciami kompetencji prawodawczych ze strony organów władzy państwowej i politycznej.

W okresie trzech dekad działalności orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny na trwałe wpisał się w ustrój konstytucyjny Polski, stając się jego immanentną częścią. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stanowiło gwarancję ochrony praw i wolności jednostki, a także przestrzegania przez władze publiczne zasady przyzwoitej legislacji w procesie prawodawczym. W tym czasie ukształtowało się szereg linii orzeczniczych, których konsekwentne przestrzeganie, wsparte poglądami doktryny prawa konstytucyjnego, sta-

nowiło gwarancję obowiązywania standardów demokratycznego państwa prawnego w Polsce. Do najistotniejszych dla obywateli linii orzeczniczych, wypracowanych w okresie trzech dekad orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy zaliczyć rozstrzygnięcia dotyczące ochrony praw nabytych, ochrony interesów w toku, zakazu zmian prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, należytej określoności przepisów prawa, w szczególności, gdy na jego podstawie mają być nakładane na jednostkę obowiązków fiskalne lub sankcje karne, zakazu retroaktywności prawa, a także pewności prawa i nakazu kształtowania prawa w taki sposób, by ochraniać zaufanie obywateli do państwa i pewność prawa.

System kontroli konstytucyjności prawa w Polsce przestał prawidłowo funkcjonować w okresie zmian politycznych przełomu 2015–2016 r. i następujących w związku z nimi zmian prawnych oraz organizacyjnych dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. U schyłku VII kadencji Sejmu RP uchwalono bowiem nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym¹, w której dotychczasowa większość polityczna zapewniła sobie możliwość powołania 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji, gdy zgodnie z Konstytucją – co potwierdził Trybunał Konstytucyjny wyrokami z 3.12.2015 r. (sygn. K 34/15)² i z 6.12.2015 r. (K 35/15)³ – mogła dokonać wyboru jedynie 3 sędziów. Wprowadzenie do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. przepisu dającego podstawę do kumulatywnego wyboru 5 sędziów Trybunału stanowiło zapowiedź głębokiego kryzysu konstytucyjnego oraz organizacyjnego, jaki w kolejnych latach dotknął Trybunał Konstytucyjny. Po wyborach nowa większość parlamentarna – odmawiając wykonania wskazanych wyżej wyroków – dokonała bowiem ponownego wyboru 5 osób na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a Prezydent odmówił przyjęcia ślubowania od sędziów wybranych w poprzedniej kadencji Sejmu, w tym sędziów powołanych prawidłowo. Od 2016 r. w Trybunale Konstytucyjnym zaczęły orzekać 3 osoby powołane na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego z rażącem naruszeniem prawa, wbrew przywołanym wyżej orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego (tzw. „dublerzy”). Osoby te brały dotąd udział w wydaniu kilkuset rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Skutkiem ich udziału w rozpatrywaniu spraw przez Trybunał Konstytucyjny było zakwestionowanie legalności orzeczeń Trybunału w obrocie prawnym zarówno krajowym, jak i międzynarodowym. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego

* Autor jest doktorem nauk prawnych, radcą prawnym, członkiem Trybunału Stanu, członkiem Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. S. Batorego. Niniejszy tekst powstał przy współpracy z Fundacją im. S. Batorego.

¹ Ustawa z 25.6.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 293).

² Dz.U. z 2015 r. poz. 2129.

³ Dz.U. z 2015 r. poz. 2147.

wydane z udziałem osoby nieuprawnionej („dublera”), nie jest orzeczeniem sądu w rozumieniu art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Zasiadanie w Trybunale Konstytucyjnym osób nieuprawnionych do orzekania, a także skutki orzeczeń wydawanych z ich udziałem, nie są jedynymi problemami związanymi ze zmianami jego funkcjonowania. Poważne wątpliwości prawne budzi wybór Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału nie podjęło bowiem wymaganej prawem uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatury na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Pomimo tego Prezydent powołał Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Problemy prawne i organizacyjne gromadzące się wokół Trybunału Konstytucyjnego pogłębił ustawodawca, który w VIII kadencji Sejmu RP dokonał licznych zmian podstaw normatywnych funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. W okresie 11 miesięcy obowiązywania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25.6.2015 r. dokonano jej 3 nowelizacji, a Trybunał Konstytucyjny zakwestionował jej konstytucyjność w 3 wyrokach (K 34/15, K 35/15 i K 47/15). Następna ustawa o Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona 22.7.2016 r. i obowiązywała jedynie 5 miesięcy. W tym czasie stała się jednak przedmiotem jednej nowelizacji, a Trybunał Konstytucyjny zakwestionował konstytucyjność jej licznych przepisów (K 39/16). Kolejna regulacja o Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona 30.11.2016 r., a jej treść normatywna została podzielona na dwie ustawy: o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Opisane wyżej zmiany były wprowadzane w warunkach narastającego kryzysu konstytucyjnego wokół Trybunału Konstytucyjnego oraz protestów społecznych w obronie jego niezależności. Doprowadziły one do rozbicia wewnętrznej spójności ustawowych ram prawnych funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, które od tego czasu wymagają gruntownej naprawy.

Kryzys konstytucyjny, związany z nieprawidłowym wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wadliwym powołaniem Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, widocznym deficytem niezależności i niezawisłości, brakiem stabilności podstaw normatywnych funkcjonowania Trybunału, doprowadził do znaczącego obniżenia jakości orzeczeń, a także destabilizacji organizacyjnej Trybunału. Przejawia się ona m.in. notorycznym odwoływaniem zaplanowanych wcześniej rozpraw oraz częstymi zmianami w składach orzekających, które budzą poważne wątpliwości prawne. Efektem tych zmian była erozja zaufania publicznego do Trybunału Konstytucyjnego, skutkująca znaczącym spadkiem liczby skarg konstytucyjnych, pytań prawnych oraz wniosków kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji także drastycznym spadkiem liczby wydawanych rozstrzygnięć.

Spółeczny projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – geneza

Zmiany zachodzące w Trybunale Konstytucyjnym po 2015 r., a także analogiczne zmiany w Krajowej Radzie Sądownictwa, prokuraturze, Sądzie Najwyższym oraz sądownictwie powszechnym, oddalały nas od standardów ustrojowych właściwych dla demokratycznego państwa prawnego. Zespół Ekspertów Prawnych działający przy Fundacji im. Stefana Batorego (dalej: **Zespół**) został powołany w celu monitorowania tych zmian oraz przedstawiania opinii publicznej niezależnej opinii na temat ich zgodności z Konstytucją. Zespół od lat wywiązuje się z tego zadania przygotowując opinie poświęcone kolejnym nowelizacjom oddalającym wymiar sprawiedliwości w Polsce od standardów niezależności i niezawisłości, czy też przedstawiając opinię *amicus curiae* w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (K 39/16).

W dniach 14–15.1.2019 r. Fundacja im. Stefana Batorego, zorganizowała konferencję pod tytułem „*Jak przywrócić państwo prawa?*”, podczas której zaprezentowano i przedyskutowano referaty poświęcone procesowi przywracania praworządności w poszczególnych obszarach szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości: Trybunale Konstytucyjnym, Krajowej Radzie Sądownictwa, Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych oraz prokuraturze. Konferencja ta została zwieńczona publikacją książkową, w której zaprezentowaliśmy kierunki najpilniejszych zmian we wskazanych wyżej obszarach, niezbędnych dla przywrócenia standardów państwa prawnego, w tym przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego.

Efektem konferencji była decyzja Zespołu o opracowaniu społecznego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jako eksperckiego i całkowicie apolitycznego rozwiązania normatywnego, mającego na celu stworzenie podstawy dla prawidłowego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Działalność Trybunału Konstytucyjnego ma bowiem kluczowe znaczenie w procesie przywracania praworządności, zarówno w odniesieniu do przywracania należytej ochrony praw i wolności jednostki, jak i uzdrawiania systemu prawnego i oczyszczenia go z regulacji sprzecznych z Konstytucją RP.

Prace nad społecznym projektem ustawy o Trybunale Konstytucyjnym trwały od 2020 r. (dalej: **Projekt**), a jego pierwsza wersja została opracowana w 2021 r. Projekt został następnie poddany konsultacji z ekspertami oraz prawniczymi organizacjami społecznymi, których uwagi przyczyniły się do poprawy jego jakości. Aktualna wersja Projektu (listopad 2022 r.) uwzględnia wyniki przeprowadzonych konsultacji. W takiej też wersji Projekt został przyjęty przez Zespół, który zdecydował o jego podaniu do wiadomości publicznej.

Mamy nadzieję, że Projekt przyczyni się do stworzenia trwałych podstaw normatywnych pozwalających na odbu-

dowę autorytetu TK oraz przywrócenie efektywnej, rzetelnej i niezależnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.

Zasadnicze kierunki zmian funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego przewidziane w społecznym projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

W pracach nad nową regulacją prawną Trybunału Konstytucyjnego przyjęto następujące założenia:

- **Uzdrowienie systemu kontroli konstytucyjności prawa nie wymaga zmian konstytucyjnych.** Obowiązująca Konstytucja RP w sposób wyczerpujący określa kształt ustrojowy TK (art. 188–197 Konstytucji RP). Należy zatem w pierwszej kolejności zapewnić jej przestrzeganie i realizację istniejących już gwarancji oraz standardów konstytucyjnych. Oczywiście, gdyby ukształtowała się większość konstytucyjna zainteresowana wzmocnieniem gwarancji niezależności TK, to możliwe byłoby wprowadzenie dalej idących zmian utrwalających zasady niezależności TK i niezawisłości jego sędziów. Projekt pokazuje, w jaki sposób – bez zmiany Konstytucji – możliwa jest odbudowa systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.
- **Proces odbudowywania systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce nie może polegać jedynie na przywróceniu stanu normatywnego sprzed 2015 r. Funkcjonowanie systemu kontroli konstytucyjności prawa przed 2015 r. nie było bowiem wolne od wad.** W tym celu konieczne było dokonanie analizy całości otoczenia normatywnego TK, zarówno historycznego, począwszy od 1985 r., jak i zmian z lat 2015–2022. Na tej podstawie określono zasadnicze kierunki niezbędnych zmian normatywnych. Projekt ustawy o TK został stworzony w oparciu o niezależną, merytoryczną i apolityczną analizę dotychczasowego otoczenia normatywnego (bez uwzględniania afiliacji politycznej poszczególnych projektów, także w odniesieniu do projektów zgłaszanych w okresie kryzysu konstytucyjnego). Projekt ustawy o TK został opracowany na podstawie analizy wszystkich ustaw o Trybunale Konstytucyjnym, jakie obowiązywały od 1985 r., projektów ich zmian, poglądów *de lege ferenda* artykułowanych w doktrynie prawa konstytucyjnego, krytycznej analizy dotychczasowej praktyki orzeczniczej TK, a także w niezbędnym zakresie analiz porównawczych obrazujących funkcjonowanie kontynentalnego systemu kontroli konstytucyjności prawa w innych państwach.
- **Metodyka prac nad Projektem wymagała określenia bazy normatywnej, która stanowiła punkt wyjścia dla dalszych prac. Przyjęto, że bazą tą będzie ustawa o TK**

z 1997 r., stanowiła ona bowiem najdłuższą podstawę normatywną dla prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.

- **Ze względów legislacyjnych przyjęto także założenie, że Projekt powinien regulować całość podstaw normatywnych funkcjonowania TK.** Zrezygnowano zatem z rozwiązania, by aspekty procesowe działalności orzeczniczej oraz status sędziów Trybunału Konstytucyjnego regulowały dwa odrębne akty rangi ustawowej.
- **Wprowadzenie do systemu prawnego Projektu wymaga opracowania odpowiednich przepisów wprowadzających, przejściowych i dostosowujących.** Zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji opracowano zatem odrębną ustawę – przepisy wprowadzające ustawę o TK.

W zakresie najistotniejszych zasad funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego Projekt przewiduje następujące zmiany:

- **Zmiana zasady jednoosobowego kierownictwa działalnością Trybunału Konstytucyjnego przez Prezesa Trybunału, na rzecz zasady kolegalności.** Wiele dotychczasowych uprawnień i kompetencji Prezesa Trybunału zostało przeniesionych do katalogu uprawnień i kompetencji Zgromadzenia. Ma to na celu podkreślenie i nadanie realnego wymiaru zasadzie kolegalności w działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz ograniczenie możliwości jednoosobowego wpływania przez Prezesa TK na działalność orzeczniczą Trybunału. Projekt przewiduje powierzenie Zgromadzeniu kompetencji do wyboru składów orzekających TK oraz dokonywania w nich zmian. Zmiana ta stanowi konsekwencję głębokich wątpliwości prawnych, jakie towarzyszyły praktyce dokonywania licznych zmian składów orzekających w ostatnich latach przez osobę pełniącą obowiązki Prezesa TK. Projekt zobowiązuje Prezesa Trybunału do zwoływania Zgromadzenia co najmniej raz w miesiącu. Podczas Zgromadzenia mają zapadać najistotniejsze decyzje dotyczące trybu rozpoznawania spraw wniesionych do TK, wyznaczania składów orzekających, zmian w tych składach, wyłączenia sędziów, czy ewentualnych konfliktów interesów. Celem ustawy jest zapewnienie, by proces wyznaczania i zmian w składach orzekających miał charakter kolegalny, transparentny i przejrzysty, gwarantując przede wszystkim niezależność i niezawisłość składów orzekających, zarówno od czynników zewnętrznych, jak i od czynników wewnętrznych, w tym jednoosobowego wpływu na ten skład przez Prezesa TK.
- **Kontrola procesu stanowienia prawa następująca z urzędu.** Projekt jednoznacznie rozstrzyga spór istniejący w doktrynie prawa konstytucyjnego i rozbieżności występujące w orzecznictwie TK, dotyczące tego, czy Trybunał jest obowiązany do dokonywania z urzędu

kontroli zgodności z Konstytucją trybu wydania zakwestionowanego aktu normatywnego. Zgodnie z Projektem kontrola taka staje się obligatoryjna. Trybunał Konstytucyjny dokonując hierarchicznej kontroli zgodności norm prawnych w systemie prawnym musi bowiem w pierwszej kolejności ustalić, czy ma do czynienia z prawidłowo ustanowionymi normami prawnymi.

- **Kadencyjność funkcji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.** Projekt przewiduje, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego jest powoływany na trzyletnią kadencję. Na kolejną kadencję Prezes TK może być powołany tylko raz. Projekt precyzyjnie wskazuje, że przedstawienie Prezydentowi kandydatów na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa TK wymaga podjęcia odrębnej uchwały przez Zgromadzenie Ogólne.
- **Nowe zasady wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego.** Zgodnie z Projektem sędziów TK wybiera Sejm większością kwalifikowaną 3/5 głosów. Zmiana wymaganej większości z bezwzględnej na kwalifikowaną ma na celu doprowadzenie do przedstawiania kandydatów, którzy poprzez swoją wiedzę i doświadczenie prawnicze mogą uzyskać szerokie poparcie w Sejmie, także wśród ugrupowań opozycyjnych. Regulacja ta ma przeciwdziałać praktyce powoływania na stanowisko sędziego TK kandydatów, którzy nie wyróżniają się wiedzą prawniczą i doświadczeniem zawodowym, lecz pozostają w bliskiej relacji z ugrupowaniem posiadającym aktualnie większość parlamentarną. Krąg podmiotów uprawnionych do zgłoszenia kandydata na sędziego uległ rozszerzeniu, poza Prezydium Sejmu oraz grupą 50 posłów, prawo to przyznano Prezydentowi RP, grupie co najmniej 30 senatorów, Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzeniu Ogólnemu Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Izbie Radców Prawnych oraz Naczelnej Radzie Adwokackiej i Krajowej Radzie Prokuratorów. Projekt przewiduje ponadto: postępowanie sprawdzające prowadzone przez Marszałka Sejmu, mające na celu zbadanie czy kandydatury zostały zgłoszone przez uprawniony do tego podmiot, czy kandydaci spełniają kryteria ustawowe do ubiegania się o stanowisko sędziego TK, opiniowanie zgłoszonych kandydatur przez Krajową Radę Sądownictwa pod względem predyspozycji do zajmowania stanowiska sędziego, a także wysłuchanie publiczne kandydatów na otwartym posiedzeniu Komisji Sejmowej.
- **Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów Trybunału Konstytucyjnego.** Dotychczasowe zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów TK były wzorowane na analogicznych rozwiązaniach obowiązujących sędziów SN i NSA. Analogia ta okazuje się jednak zawodna, gdyż Zgromadzenie sędziów Trybunału liczy 15 sędziów. Jeżeli zatem sąd dyscyplinarny I instancji liczy 5 sędziów, a sąd dyscyplinarny II instancji 7 sędziów Trybunału,

a także z orzekania w sądzie dyscyplinarnym wyłączony jest Prezes Trybunału (dokonuje kontroli formalnej wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego oraz odpowiada za wylosowanie rzecznika dyscyplinarnego oraz składu sądu dyscyplinarnego orzekającego w I i w II instancji) oraz sędzia pełniący funkcję rzecznika dyscyplinarnego, to okazuje się, że przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego wymaga zaangażowania 14 sędziów. Jeżeli w takiej sytuacji choćby jeden z sędziów został wyłączony (np. z uwagi na stan zdrowia lub konflikt interesów lub gdy to sędzia TK złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego), bądź też zarzut dyscyplinarny dotyczyłby więcej niż 1 sędziego, nie można byłoby wyłonić sądu dyscyplinarnego II instancji. Regulacja postępowania dyscyplinarnego wymagała zatem gruntownej zmiany. Z tego względu w Projekcie zdecydowano, że skład sądu dyscyplinarnego I i II instancji będzie wyznaczany w drodze losowania przez Prezesa Trybunału spośród sędziów Trybunału i sędziów Trybunału w stanie spoczynku. Sędziowie Trybunału w stanie spoczynku odpowiadają wszak dyscyplinarnie na analogicznych zasadach jak sędziowie Trybunału. W Projekcie rozszerzono także katalog podmiotów, które mogą złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Dotychczas wniosek taki mógł złożyć sędzia Trybunału lub Prezydent na wniosek Prokuratora Generalnego, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zgodnie z Projektem wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego będzie mógł złożyć Prezydent RP, Prokurator Generalny, sędzia Trybunału oraz sędzia Trybunału w stanie spoczynku.

- **Legitymacja organizacji społecznych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego.** Dotychczas Trybunał Konstytucyjny w swojej praktyce orzeczniczej przyjmował, że organizacje społeczne (ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych), posiadają bardzo ograniczoną legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału. Projekt zmierza do zmiany tej praktyki w myśl zasady możliwie najszerzego otwarcia Trybunału Konstytucyjnego na wnioski pochodzące od organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
- **Zakres rozpoznania skarg konstytucyjnych.** Dotychczasowa regulacja znacząco ograniczała efektywność wnoszonych skarg konstytucyjnych. W skardze można było bowiem zakwestionować jedynie przepis, na podstawie którego organ orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki. W wielu przypadkach ograniczenie to – stanowiące nadmierny formalizm – prowadziło do faktycznego braku możliwości zakwestionowania przepisu, który stanowił źródło niekonstytucyjności. Projekt przewiduje, że skarga konstytucyjna powinna wska-

zywać normę prawną stanowiącą podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, a więc nie tylko przepis będący podstawą procesową rozstrzygnięcia, ale także wszelkie regulacje prawa materialnego, które wpłynęły na treść rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej.

- **Nowa definicja „sprawy o szczególnej zawłości”.** Projekt przewiduje możliwość uznania za szczególnie zawiłą sprawę o istotnym znaczeniu społecznym, a nie – jak dotąd – wyłącznie znaczeniu prawnym lub finansowym. Na tej podstawie sprawy o istotnym znaczeniu społecznym będą mogły być rozpoznawane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego.
- **Trybunał rozpoznaje sprawy na jawnej, otwartej dla publiczności, rozprawie.** W dotychczasowym ustawodawstwie widoczna była tendencja do ograniczania liczby rozpraw przed Trybunałem Konstytucyjnym i zwiększenia liczby spraw rozpatrywanych na posiedzeniach niejawnych. Jak pokazuje praktyka nie sprzyja to wszechstronnemu rozpoznaniu sprawy, a także ogranicza transparentność procesu kontroli konstytucyjności prawa. Projekt wprowadza zasadę odwrotną – wszystkie sprawy zawisłe przed TK powinny zostać rozpatrzone na otwartej, transparentnej rozprawie. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach jest możliwość rozpatrzenia sprawy na posiedzeniu niejawnym, tj. gdy sprawa w ocenie Trybunału jest bezsporna, a stanowiska wszystkich uczestników postępowania są zbieżne co do konkluzji.

Do najistotniejszych zmian zawartych w ustawie – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym należy zaliczyć:

- **Stwierdzenie nieważności wyroków wydanych z udziałem tzw. dublerów.** Projekt stwierdza, że wyroki TK wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania są nieważne i nie wywołują skutków prawnych przewidzianych w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Przez osobę nieuprawnioną do orzekania Projekt rozumie osobę powołaną na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego z naruszeniem ustawy z 25.6.2015 r. o Trybunale Kon-

stytucyjnym oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 34/15 i K 35/15, a także osobę powołaną na jej miejsce. Analogicznie Projekt kwalifikuje postanowienia Trybunału Konstytucyjnego wydane w sprawach dotyczących sporów kompetencyjnych. Projekt wprowadza także obowiązek powtórzenia wszystkich czynności procesowych, w których brały udział osoby nieuprawnione do orzekania.

- **Ochrona skutków wyroków wydanych wskutek wniesienia skarg konstytucyjnych i pytań prawnych.** Projekt przewiduje, że w odniesieniu do skarg konstytucyjnych i pytań prawnych, nieważność wyroku TK nie pociąga za sobą skutków dla ważności rozstrzygnięć wydanych w sprawach indywidualnych. Wyjątek ten dotyczy sytuacji, gdy po wyroku TK, wydanym z udziałem osoby nieuprawnionej do orzekania, wznowiono postępowanie sądowe lub wydano wyrok albo decyzję administracyjną w sprawie indywidualnej.
- **Ponowny wybór Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.** Projekt przewiduje, że od dnia wejścia w życie ustawy obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego sprawuje sędzia o najdłuższym stażu sędziowskim w Trybunale Konstytucyjnym. W terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Zgromadzenie przedstawia prezydentowi kandydatów na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.
- **Zaplecze administracyjne i eksperckie Trybunału Konstytucyjnego.** Projekt przewiduje likwidację dualizmu w postaci podziału na Kancelarię Trybunału i Biuro służby prawnej Trybunału, przewidując również podstawy do odbudowania w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie Projektu zaplecza eksperckiego, asystenckiego i administracyjnego Trybunału Konstytucyjnego. Należy także podkreślić, że **osoby nieuprawnione do orzekania** (tzw. dublerzy) nie mogą brać udziału w czynnościach orzeczniczych Trybunału, a Sejm RP powinien wykonać wyroki TK w sprawie K 34/15 i K 35/15 i uznać wybór dublerów za nieważny.

SUMMARY

The draft law on the Polish Constitutional Tribunal: Genesis and proposals

The publication is a brief description of the most important elements of the drafts of the law on the Constitutional Tribunal, which were prepared by members of the Team of Legal Experts at the Batory Foundation.

The aim of the project is to create a Tribunal that genuinely exercises independent constitutional control, operating in a transparent manner and safeguarding it against further attempts to ‘hijack’ it for political purposes.

Key words: the Constitutional Tribunal, the principle of a democratic state ruled by law.