

# QUESTIONNAIRE

## Constitutional Justice: Functions and relationship with the other public authorities

### I. – The Constitutional Court's relationship to Parliament and Government

*1. The role of Parliament (as the case may be, of the Government) in the procedure for appointing judges to the constitutional court. Once appointed, can judges of the constitutional court be revoked by that same authority? What could be the grounds / reasons for such revocation?*

Procedurę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego regulują art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja) oraz art. 5 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK). Zgodnie z ww. przepisami sędziowie Trybunału (w liczbie 15) wybierani są indywidualnie na 9-letnią kadencję. Wyboru sędziów dokonuje pierwsza izba polskiego parlamentu – Sejm. Druga izba – Senat, nie bierze udziału w procedurze. W procedurze nie uczestniczy też rząd.

Kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału przedstawia grupa co najmniej 50 posłów albo Prezydium Sejmu<sup>1</sup> (art. 5 ust. 4 ustawy o TK). Po zaopiniowaniu kandydatów przez sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Sejm dokonuje wyboru sędziego bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Procedura wyboru sędziów Trybunału jest nierzadko krytykowana z uwagi na fakt, że pozostawia ten wybór wyłącznie w gestii ciała o charakterze politycznym. W debacie publicznej oraz naukowej postuluje się wprowadzenie mechanizmów, które zapewniłyby większą społeczną kontrolę nad procesem wyłaniania sędziów Trybunału. W marcu 2010 r. grupa posłów zgłosiła projekt ustawy o zmianie ustawy o TK, zgodnie z którym prawo zgłaszania kandydatów na sędziego ma być powierzone specjalnemu Kolegium Elektorów, złożonemu z przedstawicieli najwyższych organów władzy sądowniczej, przedstawicieli wydziałów prawa polskich uczelni akademickich oraz przedstawicieli Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk<sup>2</sup>.

Zgodnie z konstytucyjnymi zasadami niezależności i niezawisłości sędziów Trybunału (art. 195 Konstytucji), sędziowie Trybunału nie mogą zostać odwołani ani przez parlament, ani przez żaden inny organ władzy państwowej. Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału może nastąpić przed końcem kadencji jedynie w przypadku: -> zrzeczenia się stanowiska przez sędziego; -> stwierdzenia orzeczeniem komisji lekarskiej trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego z powodu choroby, ułomności lub upadku sił; -> skazania prawomocnym wyrokiem sądu albo -> prawomocnego orzeczenia o skazaniu na karę usunięcia ze stanowiska sędziego Trybunału zapadłego w postępowaniu dyscyplinarnym przed sądem dyscyplinarnym złożonym z

---

<sup>1</sup> Prezydium Sejmu - organ wewnętrzny Sejmu, w którego skład wchodzi Marszałek Sejmu oraz wicemarszałkowie Sejmu.

<sup>2</sup> Do chwili sporządzania odpowiedzi na Kwestionariusz (październik 2010 r.), prace nad projektem ustawy w Sejmie nie zostały zakończone.

sędziów Trybunału. Wygaśnięcie mandatu z uwagi na wystąpienie jednej z ww. przesłanek musi zostać stwierdzone przez Zgromadzenie Ogólne sędziów Trybunału. Wygaśnięcie mandatu nastąpi także w przypadku śmierci sędziego. Wygaśnięcie mandatu stwierdza wówczas Prezes Trybunału (zob.: art. 11 ustawy o TK).

## ***2. To what extent is the constitutional court financially autonomous – in the setting up and administration of its own expenditure budget?***

Trybunał korzysta z daleko idącej autonomii na etapie przygotowywania budżetu oraz na etapie jego wykonania.

Projekt dochodów i wydatków Trybunału jest uchwalany przez Zgromadzenie Ogólne sędziów Trybunału (art. 18 ust. 1 ustawy o TK). Taki projekt jest następnie włączany przez Ministra Finansów do projektu ustawy budżetowej (art. 18 ust. 1 ustawy o TK, art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Ani Minister Finansów, ani rząd nie mają możliwości ingerowania w treść projektu dochodów i wydatków Trybunału, uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne.

Budżet Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedną z odrębnych części budżetu państwa (art. 114 ust. 1 w zw. z art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), który uchwalany jest na rok budżetowy przez parlament w formie ustawy budżetowej (art. 219 ust. 1 Konstytucji). Ostatecznie zatem o kształcie budżetu Trybunału przesądza parlament, ustalając wysokości dochodów i wydatków (także Trybunału Konstytucyjnego) w ustawie budżetowej.

Na etapie rozpatrywania projektu ustawy budżetowej przez sejmową Komisję Finansów Publicznych i senacką Komisję Budżetu i Finansów Publicznych, przedstawiciel Trybunału prezentuje stanowisko odnośnie do wysokości dochodów i wydatków Trybunału.

Kompetencja do wykonywania budżetu Trybunału powierzona została Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego (art. 18 ust. 2 ustawy o TK). Zakres jego uprawnień określa ustawa z 2009 r. o finansach publicznych.

## ***3. Is it customary or possible that Parliament amends the law on the organization and functioning of the constitutional court, yet without any consultation with the court itself?***

Z punktu widzenia Konstytucji dopuszczalne jest dokonanie przez parlament zmian w ustawie o TK. Należy jednak zauważyć, że zmiany te nie mogą pozostawać w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji, które bezpośrednio przesądza o niektórych kwestiach związanych z organizacją, funkcjonowaniem oraz zakresem kompetencji Trybunału. Jeśli chodzi o zagadnienia organizacyjno-ustrojowe, Konstytucja określa skład Trybunału, długość kadencji sędziów oraz tryb wyboru sędziów (art. 194 ust. 1), a także sposób wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału (art. 194 ust. 2). Reguluje podstawowe kwestie związane ze statusem sędziego, w tym gwarancje niezawisłości, apolityczności oraz wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi obowiązków (art. 195), a także zakres i dopuszczalny sposób uchylenia immunitetu (art. 196). Przesądza również o zakresie kompetencji Trybunału<sup>3</sup>. Ewentualna zmiana ww. postanowień konstytucyjnych wymaga

---

<sup>3</sup> Konstytucja powierza Trybunałowi kontrolę hierarchicznej zgodności norm (art. 188 pkt 1 – 3), badanie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4), orzekanie w przedmiocie skarg konstytucyjnych jednostek (art. 188 pkt 5),

uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji w trybie art. 235 Konstytucji, przy zachowaniu szczególnych obostrzeń proceduralnych<sup>4</sup>.

Ustawa o TK z 1997 r. była dotychczas nowelizowana sześć razy. Zmiany miały charakter szczegółowy i nie dotyczyły kwestii zasadniczych. Nie istnieje prawnie przewidziany obowiązek zasięgnięcia przez parlament opinii Trybunału co do treści projektów ustawy o zmianie ustawy o TK. Niemniej w praktyce Trybunał był w tych sprawach konsultowany, a przedstawiciel Trybunału mógł brać udział w pracach nad projektami, prezentując stanowisko na posiedzeniach właściwych komisji parlamentarnych.

#### ***4. Is the constitutional court vested with review powers as to the constitutionality of Regulations/Standing Orders of Parliament and, respectively, Government?***

Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji, przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym mogą stanowić „przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe”. Pojęcie „przepisy prawa” interpretowane jest przy tym szeroko i obejmuje wszystkie te akty prawne, które zawierają normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym – a zatem mają charakter normatywny („akty normatywne”).

Obie izby parlamentu (Sejm i Senat) można zakwalifikować do kategorii „centralnych organów państwowych”. Ich regulaminy (określające organizację wewnętrzną i tryb pracy – art. 112 Konstytucji) należą bez wątpienia do kategorii „aktów normatywnych”. Mogą zatem podlegać kontroli Trybunału.

Dotychczas Trybunał dwukrotnie rozstrzygał o konstytucyjności niektórych postanowień Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. oraz uchwał Sejmu nowelizujących ten Regulamin. W jednej ze spraw Trybunał oceniał konstytucyjność przepisów regulaminowych dotyczących trybu procedowania nad projektami ustaw o zmianie Konstytucji<sup>5</sup>, w drugiej zaś – przepisów regulaminowych dotyczących zasad organizacji parlamentarzystów w kluby lub koła<sup>6</sup>. Ponadto, Trybunał dwukrotnie kontrolował uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczych. W obu przypadkach stwierdził częściową niekonstytucyjność tych uchwał z uwagi na fakt, że przewidziany zakres działania komisji śledczych wykraczał ramy wyznaczone przez Konstytucję<sup>7</sup>.

Kontroli Trybunału może podlegać również regulamin pracy rządu (Rady Ministrów). Regulamin pracy Rady Ministrów, uchwalany w formie uchwały Rady Ministrów, mieści się w pojęciu „przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe”, o których mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji. W praktyce, Regulamin pracy Rady Ministrów nigdy nie został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego.

#### ***5. Constitutionality review: specify types / categories of legal acts in regard of which such review is conducted.***

---

rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189) oraz stwierdzanie tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 131 ust. 1).

<sup>4</sup> M.in. wymogu uzyskania w Sejmie większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz wymogu przyjęcia ustawy w jednakowym brzmieniu przez Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów w terminie nie dłuższym 60 dni od uchwalenia ustawy przez Sejm.

<sup>5</sup> Orzeczenie TK z dnia 17 listopada 1992 r., sygn. U. 14/92.

<sup>6</sup> Orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92.

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. U 4/06 oraz wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. U 1/08.

Katalog aktów podlegających badaniu przez Trybunał, jak i katalog aktów, które mogą stanowić wzorzec, różni się w zależności od rodzaju kontroli.

W przypadku kontroli następczej (*a posteriori*)<sup>8</sup>, dokonywanej na wniosek jednego z podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 1 – 5 Konstytucji<sup>9</sup>, przedmiotem badania oraz dopuszczalnym wzorcem kontroli mogą być akty wskazane w art. 188 ust. 1 pkt 1 – 3 Konstytucji. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu:

„Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z **Konstytucją**,
- 2) zgodności ustaw z **ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie**,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z **Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami**, [...].”

Art. 188 ust. 1 pkt 1 – 3 Konstytucji wyznacza katalog aktów podlegających kontroli oraz dopuszczalnych wzorców kontroli również dla postępowań wszczynanych przed Trybunałem na skutek pytania prawnego, z którym może wystąpić do Trybunału sąd (administracyjny, powszechny, wojskowy, Sąd Najwyższy) na zasadach określonych w art. 193 Konstytucji.

W przypadku kontroli następczej dokonywanej na skutek wniesienia do Trybunału skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji), przedmiotem postępowania może być każdy akt normatywny, który stał się podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia (sądowego lub administracyjnego) w sprawie jednostki, i który narusza jej konstytucyjne prawa i wolności. Jako wzorzec kontroli skarżący może wskazać jedynie te **postanowienia Konstytucji, które statuują** przysługującą mu **wolność (prawo)**, naruszoną przez zastosowanie kwestionowanego aktu normatywnego. Wzorcem kontroli nie mogą stać się inne akty prawne (w tym – umowy międzynarodowe), nawet jeżeli odnoszą się do wolności i praw jednostki (m.in. Europejska Konwencja Praw Człowieka, Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka).

Kontroli prewencyjnej (*a priori*)<sup>10</sup>, inicjowanej wyłącznie przez Prezydenta, mogą podlegać ustawy przed ich podpisaniem (art. 122 ust. 3 zd. 1 Konstytucji) albo umowy międzynarodowe przed ich ratyfikacją (art. 133 ust. 2 Konstytucja). W obu przypadkach wzorcem kontroli może być wyłącznie **Konstytucja**.

**6. a) Parliament and Government, as the case may be, will proceed without delay to amending the law (or another act declared unconstitutional) in order to bring such into accord with the Constitution, following the constitutional court's decision. If so, what is the term established in that sense? Is there also any special procedure? If not, specify alternatives. Give examples.**

---

<sup>8</sup> Tj. dotyczącej aktu po jego publikacji we właściwym dzienniku publikacyjnym.

<sup>9</sup> Tj.: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, grupa 50 posłów, grupa 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa, organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego, ogólnokrajowy organ związku zawodowego, ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe.

<sup>10</sup> Tj. dotyczącej aktu przed jego publikacją.

Co do zasady, wyrok Trybunału o niezgodności badanego aktu normatywnego (jego części) oznacza automatycznie wyeliminowanie tego aktu (jego części) z porządku prawnego<sup>11</sup>. Może się jednak zdarzyć, że samo uchylenie wadliwej regulacji przez Trybunał nie będzie wystarczające dla przywrócenia spójności i operatywności systemu prawnego. Wtedy prawodawca powinien albo uchwalić nowy akt normatywny, albo dokonać nowelizacji odpowiednich aktów obowiązujących.

Żadne postanowienia konstytucyjne ani ustawowe nie przewidują szczególnego trybu postępowania ani terminu na uchwalenie przez prawodawcę takich zmian prawodawczych.

Specjalny tryb wpisany został jedynie do Regulaminu Senatu (art. 85a – art. 85f uchwały Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu<sup>12</sup>). Zgodnie z tym trybem, orzeczenia Trybunału kierowane są przez Marszałka Senatu do Komisji Ustawodawczej Senatu. Komisja ta bada następnie, czy zachodzi konieczność podjęcia działań ustawodawczych (np. w celu usunięcia luk i niespójności w systemie prawnym). Po zakończeniu prac Komisja przedkłada Marszałkowi Senatu wniosek o podjęcie określonej inicjatywy ustawodawczej albo informuje o braku konieczności podejmowania działań ustawodawczych. W oparciu o wniosek Komisji Ustawodawczej Senat może wystąpić do Sejmu z odpowiednią inicjatywą ustawodawczą. Sejm może jednak inicjatywę Senatu odrzucić.

Trybunał nie dysponuje żadnymi instrumentami prawnymi, które pozwoliłyby wymusić na prawodawcy podjęcie działań legislacyjnych. Trybunał może jedynie odroczyć moment utraty mocy obowiązującej przez przepis, o którego niekonstytucyjności (nielegalności) orzekał (art. 190 ust. 3 zd. 1 *in fine* Konstytucji). Pozostawia tym samym prawodawcy czas na dokonanie nowelizacji. W przypadku ustaw maksymalny termin odroczenia może wynosić 18 miesięcy od dnia publikacji wyroku, a w przypadku innych typów badanych aktów normatywnych – 12 miesięcy.

Aby zwrócić uwagę prawodawcy na potrzebę dokonania zmian wadliwych rozwiązań normatywnych, Trybunał korzysta ponadto z możliwości: -> wyrażenia w uzasadnieniu orzeczenia uwag o potrzebie uchwalenia nowelizacji porządkującej stan prawny; -> wydawania postanowień sygnalizacyjnych oraz -> włączenia stosownych uwag do dorocznej Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa. Postanowienia sygnalizacyjne, adresowane do właściwego organu o kompetencjach prawodawczych, wskazują na stwierdzone uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego (art. 4 ust. 2 ustawy o TK). Postanowienia te nie mają mocy prawnie wiążącej dla adresata. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa kierowana jest raz do roku do Sejmu i Senatu (art. 4 ust. 1 ustawy o TK).

Dokonywanie zmian w prawie, które porządkowałyby stan prawny po uchyleniu przez Trybunał wadliwych regulacji, stanowi od lat poważny problem. Nieudolność prawodawcy w tym zakresie osłabia skuteczność wyroków Trybunału oraz negatywnie rzutuje na autorytet prawa. Odnotować jednak należy, że w ostatnim okresie sytuacja ulega poprawie. Wprowadzenie w Senacie szczególnego trybu monitorowania orzecznictwa Trybunału oraz opracowywania na tej podstawie konkretnych propozycji legislacyjnych należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Coraz większą aktywność, gdy chodzi o śledzenie orzecznictwa Trybunału, zaczyna

---

<sup>11</sup> Zob. odpowiedź na pkt III.1i2. Kwestionariusza.

<sup>12</sup> Przepisy te, zebrane w Rozdział IXa „Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, dodane zostały do Regulaminu Senatu na mocy art. 1 pkt 3 uchwały Senatu z dnia 9 listopada 2007 r.

wykazywać również Rządowe Centrum Legislacji (RCL), które działa przy Prezesie Rady Ministrów. W ramach RCL powołano specjalny zespół odpowiedzialny za bieżącą analizę orzeczeń Trybunału oraz przygotowywanie propozycji odpowiednich zmian prawodawczych. Nadal jednak nawarstwiają się opóźnienia i zaległości. Niektóre wyroki ciągle oczekują na wykonanie (najdłużej: wyrok z dnia 3 czerwca 1998 r., sygn. K 34/97, dotyczący kwestii sukcesji majątku Funduszu Wczasów Pracowniczych).

#### **6. b) Parliament can invalidate the constitutional court's decision: specify conditions.**

Orzeczenia Trybunału mogły podlegać odrzuceniu przez Sejm w okresie od 1985 r. (rok utworzenia Trybunału Konstytucyjnego) do 1997 r. (rok uchwalenia i wejścia w życie nowej Konstytucji). Możliwość taka stanowiła konsekwencję przyjętej w komunistycznej doktrynie prawa konstytucyjnego tezy głoszącej, iż Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej, któremu podlegają wszystkie inne organy państwa (w tym sądy i trybunały). Na podstawie art. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (już dziś nieobowiązującej), Sejm mógł oddalić orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności ustawy, jeśli w ocenie Sejmu ustawa nie naruszała Konstytucji. Uchwała Sejmu w przedmiocie oddalenia wyroku Trybunału wymagała większości co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sejm nie mógł oddalić orzeczenia Trybunału, jeśli stwierdzało ono niekonstytucyjność aktu podustawowego (wyroki takie były ostateczne).

Sytuacja zmieniła się z chwilą wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Sejm utracił wówczas prawo do oddalenia orzeczeń Trybunału. Zgodnie z art. 190 ust. 1 tej Konstytucji z 1997 r. wszystkie orzeczenia Trybunału stały się ostateczne w tym sensie, że nie mogą być zakwestionowane albo oddalone przez jakikolwiek inny organ władzy publicznej. Mają moc powszechnie obowiązującą, co oznacza, że wiążą wszystkie organy władzy publicznej - w tym Sejm.

Jedynie przejściowo, w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności ustawy mogły być jeszcze uchylane przez Sejm (art. 239 ust. 1 Konstytucji). Powyższa regulacja przejściowa ograniczona była jednak do orzeczeń dotyczących ustaw uchwalonych jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji, a ponadto nie mogła znaleźć zastosowania w postępowaniach wszczętych na skutek pytania prawnego sądu. Obecnie nie znajduje już zastosowania.

#### **7. Are there any institutionalized cooperation mechanisms between the Constitutional Court and other bodies? If so, what is the nature of these contacts / what functions and powers shall be exerted on both sides?**

Relacje Trybunału z innymi organami władzy publicznej determinowane są przez konstytucyjne zasady podziału i separacji władz oraz niezależności władzy sądowniczej. Zasady te nie wykluczają jednak pewnych form współpracy, które są szczegółowo określone w Konstytucji i ustawie o Trybunale.

Ponieważ Trybunał nie posiada kompetencji do wszczynania postępowań z własnej inicjatywy, realizacja przez Trybunał jego konstytucyjnej funkcji uzależniona jest od aktywności innych organów władzy publicznej, które są konstytucyjnie uprawnione do inicjowania kontroli<sup>13</sup>. Inicjowanie postępowania można uznać za podstawową formę współpracy między Trybunałem i innymi organami władzy publicznej w zakresie ochrony nadrzędności Konstytucji.

---

<sup>13</sup> Por. odpowiedź na pkt I.5. Kwestionariusza.

Trybunał ma możliwość korzystania z pomocy innych organów władzy publicznej podczas rozpoznawania sprawy. Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy o TK: „Sądy i inne organy władzy publicznej są obowiązane udzielić Trybunałowi pomocy i na jego żądanie przedstawić akta postępowania, wiążące się z postępowaniem przed Trybunałem”. W celu właściwego przygotowania rozprawy, przewodniczący składu orzekającego może wezwać do udziału w postępowaniu organy lub organizacje niebędące uczestnikami postępowania, jeśli ich udział będzie celowy dla należytego wyjaśnienia sprawy (art. 38 pkt 4 ustawy o TK). Ponadto, Trybunał może zwrócić się do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego o informacje co do wykładni badanego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym (art. 22 ustawy o TK).

Szczególnie cenna dla Trybunału jest współpraca z Prokuratorem Generalnym i reprezentującymi go prokuratorami Prokuratury Generalnej. Zgodnie z art. 27 pkt 5 ustawy o TK, Prokurator Generalny jest uczestnikiem każdego postępowania przed Trybunałem, bez względu na tryb przyjęty dla rozpoznania sprawy. Może w związku z tym przedstawiać pisemne stanowiska w fazie pisemnej postępowania, a następnie brać udział w rozprawie<sup>14</sup>. Stanowiska Prokuratora Generalnego cechowały się z reguły wysokim poziomem merytorycznym.

## **II. – Resolution of organic litigations by the Constitutional Court**

*1. What are the characteristic traits of the contents of organic litigations (legal disputes of a constitutional nature between public authorities)?*

*2. Specify whether the constitutional court is competent to resolve such litigation.*

*3. Which public authorities may be involved in such disputes?*

*4. Legal acts, facts or actions which may give rise to such litigations: do they relate only to disputes on competence, or do they also involve cases when a public authority challenges the constitutionality of an act issued by another public authority? Whether your constitutional court has adjudicated upon such disputes; please give examples.*

*7. What choices are there open for the constitutional court in making its decision (judgment). Examples.*

*8. Ways and means for implementing the constitutional court's decision: actions taken by the public authorities concerned afterwards. Examples.*

Ad. 1 – 4 i 7 – 8.

Zgodnie z art. 189 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne jedynie między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa<sup>15</sup>. Centralnym organem państwa jest organ, którego właściwość obejmuje całe terytorium państwa; z kolei organem konstytucyjnym jest organ, którego byt i kompetencje do określonych działań bezpośrednio wynikają z Konstytucji.

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy o TK spór kompetencyjny między dwoma lub więcej organami państwa może polegać albo na tym, że oba (wszystkie) organy uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej

---

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy o TK: „W sprawach rozpoznawanych przez Trybunał w pełnym składzie uczestniczy Prokurator Generalny lub jego zastępca. W sprawach rozpoznawanych w innych składach uczestniczy prokurator Prokuratury Generalnej”.

<sup>15</sup> Spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej (por. art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

sprawy, wydania określonego aktu prawnego albo podjęcia określonej czynności prawnej (tzw. spór kompetencyjny pozytywny), albo gdy oba (wszystkie) organy uznały się w tej samej sprawie za niewłaściwe (tzw. spór kompetencyjny negatywny).

Spór kompetencyjny zaistnieje tylko wówczas, gdy powstanie rozbieżność poglądów dwóch lub więcej organów co do **kompetencji** jednego z nich. Przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał może być zatem jedynie **pytanie o kompetencje**: o jej istnienie lub nieistnienie, o jej zakres (treść), o rozgraniczenie tej kompetencji od kompetencji innego organu. Nie ma możliwości kwestionowania w tym trybie innych aspektów działania organów (poprawność wykonywania kompetencji, słuszności podjętych działań, legalności wydawanych aktów)<sup>16</sup>.

Spór kompetencyjny musi mieć **charakter rzeczywisty** – co oznacza to, że muszą istnieć w konkretnej sprawie wyraźne dowody na to, że dwa (lub więcej) organy uznały się właściwe (niewłaściwe) do jej rozstrzygnięcia (oba organy podjęły jakieś czynności, wydały oświadczenia, zajęły stanowisko, itp.). Nie może mieć charakteru jedynie hipotetycznego (potencjalnego).

Trybunał rozstrzyga spór kompetencyjny wydając postanowienie, w którym wskazuje organ właściwy do podjęcia określonego działania (rozstrzygnięcia danej sprawy). Trybunał precyzuje zakres kompetencji organu oraz sposób jej „rozgraniczenia” wobec kompetencji innych organów (*zob. poniżej uwagi odnośnie do postanowienia w sprawie Kpt 2/08*).

Nie istnieje żadna szczególna procedura wykonywania orzeczeń Trybunału, a Trybunał nie posiada żadnych prawnych instrumentów, które pozwoliłyby mu wymusić na organach zachowanie zgodne z sentencją jego postanowienia.

Przykłady:

W praktyce orzeczniczej Trybunał dwukrotnie orzekał w przedmiocie sporu kompetencyjnego (sprawy o sygn. Kpt 1/08 i Kpt 2/08).

W sprawie o sygn. **Kpt 1/08** Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwrócił się do Trybunału o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, jaki – jego zdaniem – zaistniał pomiędzy Prezydentem a Krajową Radą Sądownictwa (KRS) w zakresie powoływania sędziów. Sprawa powstała na tle odmowy powołania przez Prezydenta (w styczniu 2008 r.) kilku sędziów, których kandydatury pozytywnie zaopiniowała i przedstawiła Prezydentowi Krajowa Rada Sądownictwa. Odmowa powołania pozytywnie zaopiniowanych kandydatów oznaczała – zdaniem Pierwszego Prezesa – dokonanie przez Prezydenta samodzielnej „oceny” kandydatów, pomimo że kompetencja do „oceny” powierzona została KRS. Trybunał odmówił rozpoznania sprawy co do *meritum*, gdyż

---

<sup>16</sup> Konstytucyjność (legalność) wydawanych przez jeden z organów państwa aktów normatywnych może być, w zakresie wyznaczonym przez art. 188 pkt 1 – 3 Konstytucji, kwestionowana przez inny organ państwowy w trybie właściwym dla hierarchicznej kontroli norm. **Przykłady**: Rzecznik Praw Obywatelskich może zakwestionować konstytucyjność ustawy przyjętej przez parlament (np. konstytucyjność ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie dotyczącym powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, sygn. K 63/07) albo rozporządzenia wykonawczego do ustawy (np. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych, sygn. U 5/06). Spraw tego rodzaju nie można jednak zakwalifikować jako „sporu kompetencyjnego” w rozumieniu art. 189 Konstytucji i art. 53 ust. 1 ustawy o TK.



nie stwierdził faktu zaistnienia rzeczywistego sporu kompetencyjnego. Każdy z organów zrealizował swoje konstytucyjne lub ustawowe kompetencje w zakresie swojej właściwości (postanowienie z dnia 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08).

W sprawie o sygn. **Kpt 2/08** Trybunału rozstrzygał spór kompetencyjny, który zaistniał pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej a Radą Ministrów (rządem) na tle rozdziału kompetencji w zakresie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej. Problem dotyczył przede wszystkim tego, który organ jest właściwy w zakresie ustalenia i prezentowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, oraz czy Prezydent może podjąć decyzję o uczestnictwie w takim posiedzeniu. W postanowieniu z dnia 16 maja 2009 r. (sygn. Kpt 2/08) Trybunał orzekł, że Prezydent Rzeczypospolitej – jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej – może podjąć decyzję o uczestnictwie w posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań, jakie mu powierza art. 126 ust. 2 Konstytucji<sup>17</sup>. Nie oznacza to jednak, że Prezydent może samodzielnie ustalać i prezentować stanowisko Rzeczypospolitej, gdyż zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi Rada Ministrów. To Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji). Co więcej, sprawy polityki państwa, niezastrzeżone dla innych organów państwa, należą do Rady Ministrów (art. 146 ust. 2 Konstytucji). Ponieważ żadne przepisy konstytucyjne lub ustawowe nie powierzały kompetencji do ustalania i prezentowania stanowiska Rzeczypospolitej na forum Unii Europejskiej jakiemuś innemu organowi państwa (np. Prezydentowi), należy uznać, że kompetencja ta należy do zakresu właściwości Rady Ministrów. W jej imieniu stanowisko prezentować będzie Prezes Rady Ministrów (premier), który zapewnia wykonanie polityki Rady Ministrów (art. 148 pkt 4 Konstytucji), albo upoważniony przez Radę Ministrów członek Rady Ministrów (np. Minister Spraw Zagranicznych). Trybunał zaznaczył jednakże, że Konstytucja (art. 133 ust. 3) nakłada na Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra obowiązek współdziałania w zakresie polityki zagranicznej. W kontekście posiedzeń Rady Europejskiej współdziałanie to powinno polegać na m.in. informowaniu Prezydenta o przedmiocie posiedzenia oraz o ustalonym stanowisku Rady Ministrów, informowaniu Rady Ministrów przez Prezydenta o zamiarze uczestnictwa w posiedzeniu, podejmowaniu uzgodnień co do formy i zakresu tego uczestnictwa (w tym co do ewentualnego udziału Prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej ustalonego przez Radę Ministrów) oraz przestrzeganiu dokonanych uzgodnień.

##### ***5. Who is entitled to submit proceedings before the constitutional court for the adjudication of such disputes?***

Z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 192 Konstytucji). Organ inicjujący postępowanie nie musi być bezpośrednio stroną sporu kompetencyjnego<sup>18</sup>.

##### ***6. What procedure is applicable for the adjudication of such dispute?***

---

<sup>17</sup> Tj. czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodległości jego terytorium.

<sup>18</sup> W sprawie Kpt 1/08 z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wystąpił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pomimo, że rzekomy spór dotyczył Prezydenta i Krajowej Rady Sądownictwa.

Rozpoznanie wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego następuje w tym samym trybie co rozpoznanie wniosku o kontrolę hierarchicznej zgodności norm. Nie występują tu odrębności proceduralne. Pierwszy etap postępowania ma charakter pisemny. Kopie wniosku przekazywane są uczestnikom postępowania (centralnym konstytucyjnym organom państwa toczącym spór kompetencyjny, Prokuratorowi Generalnemu). Uczestnicy mogą zająć swoje stanowiska na piśmie. Po zakończeniu pisemnej części postępowania wyznaczana jest rozprawa, podczas której uczestnicy ustnie przedstawiają swoje stanowisko, ustnie odnoszą się do stanowiska pozostałych uczestników oraz odpowiadają na pytania członków składu orzekającego Trybunału.

W sprawach o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego Trybunał orzeka zawsze w pełnym składzie<sup>19</sup>. Orzeczenie przyjmuje formę postanowienia. Jego sentencja publikowana jest w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

### III. – Enforcement of constitutional courts' decisions

#### 1. The Constitutional Court's decisions are:

a) final;

~~b) subject to appeal; if so, please specify which legal entities/subjects are entitled to lodge appeal, the deadlines and procedure;~~

c) binding erga omnes;

d) binding inter partes litigantes.

2. As from publication of the decision in the Official Gazette/Journal, the legal text declared unconstitutional shall be:

a) repealed;

~~b) suspended until when the act/text declared unconstitutional has been accorded with the provisions of the Constitution;~~

~~c) suspended until when the legislature has invalidated the decision rendered by the constitutional court.~~

~~d) other instances.~~

#### Ad. 1 i 2.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Nie podlegają one zaskarżeniu ani kontroli instancyjnej. Mają moc powszechnie obowiązującą - co oznacza, że skutek wiążący występuje zarówno *erga omnes*, jak i *inter partes litigantes*.

---

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 25 ustawy o TK, Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawach: -> sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, -> o stwierdzenie tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta, -> zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją, -> z wniosku Prezydenta o zbadanie konstytucyjności ustaw przed ich podpisaniem albo umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją (kontrola *a priori*) oraz -> o szczególnej zawichości. Kontrola ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją oraz ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, ma miejsce w składzie pięciu sędziów. Kontrola konstytucyjności (lub legalności) pozostałych aktów normatywnych, rozpoznawanie zażaleń na postanowienia o odmowie nadania biegu skargom konstytucyjnym lub wnioskowi podlegającym wstępnemu rozpoznaniu, a także orzekanie w przedmiocie wyłączenia sędziego ma miejsce w składzie trzech sędziów. Wstępna kontrola skarg konstytucyjnych oraz wniosków podmiotów z ograniczoną legitymacją procesową dokonywana jest w składzie jednego sędziego Trybunału (art. 36 ustawy o TK).

Z chwilą ogłoszenia wyroku Trybunału we właściwym dzienniku urzędowym następuje uchylenie wadliwego aktu normatywnego. Trybunał może jednak ustalić w sentencji wyroku inny termin utraty mocy obowiązującej tego aktu – tj. „odroczyć” moment wystąpienia skutku derogacyjnego (art. 190 ust. 3 zd. 1 Konstytucji<sup>20</sup>). Jednakże do momentu utraty mocy obowiązującej na skutek upływu terminu odroczenia (ewentualnie – wcześniejszej interwencji prawodawcy) wadliwy akt musi być nadal stosowany<sup>21</sup>. Trybunał, jeśli utrzymuje moc obowiązującą wadliwego aktu w okresie odroczenia, nie może „zawiesić” jego stosowania.

***3. Once the constitutional court has passed a judgment of unconstitutionality, in what way is it binding for the referring court of law and for other courts?***

Konsekwencją mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału<sup>22</sup> jest to, że orzeczenia te wiążą wszystkie sądy. Rozpoznając zawisłe przed nimi sprawy, sądy obowiązane są uwzględnić wyrok Trybunału (a konkretnie nową sytuację prawną ukształtowaną w następstwie tego wyroku). Dotyczy to zarówno sądu, który zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności aktu mającego stanowić podstawę orzekania (art. 193 Konstytucji), jak i innych sądów, które nie wystąpiły z pytaniem prawnym, a dla których stwierdzenie niezgodności powoduje modyfikację stanu normatywnego relewantnego dla rozpoznania zawisłej sprawy.

***4. Is it customary that the legislature fulfills, within specified deadlines, the constitutional obligation to eliminate any unconstitutional aspects as may have been found– as a result of a posteriori and/or a priori review?***

***5. What happens if the legislature has failed to eliminate unconstitutional flaws within the deadline set by the Constitution and/or legislation? Give examples.***

**Ad. 4 i 5.**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność badanego aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym oznacza uchylenie badanego aktu – tj. wyeliminowanie go z systemu prawnego<sup>23</sup>. Efekt derogujący ma zatem już sam wyrok Trybunału – w tym zakresie nie jest niezbędna interwencja prawodawcy.

Interwencja ta może jednak okazać się niezbędna (pożądana), jeśli na skutek derogacji przez Trybunał w systemie prawnym powstaną niespójności lub luki<sup>24</sup>.

***6. Is legislature allowed to pass again, through another normative act, the same legislative solution which has been declared unconstitutional? Also state the arguments.***

---

<sup>20</sup> Zob. odpowiedź na pkt I.6a. Kwestionariusza.

<sup>21</sup> O możliwości niezastosowania danego aktu w okresie odroczenia rozstrzygają ostatecznie sądy. O ile konstytucyjna zasada podległości sędziów wobec Konstytucji i ustaw (art. 178 ust. 1 Konstytucji) wydaje się dopuszczać możliwość odmowy zastosowania aktu podstawowego, o tyle – z punktu widzenia tejże zasady – dalece wątpliwą jest możliwość odmowy zastosowania aktu rangi ustawowej.

<sup>22</sup> Zob. odpowiedź na pkt III.1i2. Kwestionariusza.

<sup>23</sup> Zob. odpowiedź na pkt III.1i2. Kwestionariusza.

<sup>24</sup> Zob. odpowiedź na pkt I.6a. Kwestionariusza.

Wprowadzenie ponownie do porządku prawnego rozwiązania legislacyjnego, raz już ocenionego przez Trybunał jako niekonstytucyjne, jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

Wskazać można co najmniej dwa argumenty na poparcie tej tezy. Po pierwsze, stosowanie do art. 8 ust. 1 Konstytucji, Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Z zasady tej wynikają dla organów władzy publicznej (w tym ustawodawcy) dwa obowiązki: obowiązek o charakterze pozytywnym – tj. obowiązek podjęcia działań zmierzających do realizacji postanowień konstytucyjnych; oraz obowiązek o charakterze negatywnym – tj. obowiązek powstrzymania się od działań, które mogłyby naruszać postanowienia konstytucyjne. Po drugie, orzeczenia Trybunału są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą<sup>25</sup>. Jeśli zatem Trybunał już raz stwierdził, że dany sposób unormowania pewnej kwestii narusza Konstytucję, to powtórzenie tego samego zabiegu w nowej regulacji będzie oznaczało naruszenie obowiązków wynikających z zasady nadrzędności Konstytucji oraz naruszenie zasady ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej orzeczeń Trybunału.

W praktyce zdarza się jednak, że prawodawca powtarza w nowych regulacjach rozwiązania uprzednio uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne. Taka regulacja narażona jest na ponowne uchylenie przez Trybunał w wyroku stwierdzającym jej niekonstytucyjność. Dla przykładu, w wyroku z dnia 29 kwietnia 1998 r. (sygn. K 17/97) Trybunał stwierdził niezgodność z konstytucyjną zasadą państwa prawa (art. 2 Konstytucji) przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku VAT oraz podatku akcyzowym, które dopuszczały kumulatywne stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej oraz sankcji karnej za wykroczenia skarbowe albo przestępstwa skarbowe. W nowej ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku VAT ustawodawca powtórzył wadliwe rozwiązanie. Trybunał ponownie orzekł o jego niekonstytucyjności w wyroku z dnia 4 września 2007 r. (sygn. P 43/06).

***7. Does the constitutional court have a possibility to commission other state agencies with the enforcement of its decisions and / or to stipulate the manner in which they are enforced in a specific case?***

Nie zostały przewidziane żadne konstytucyjne ani ustawowe instrumenty prawne, które pozwalałyby Trybunałowi wyegzekwować wykonanie orzeczeń przez inne organy władzy publicznej.

Nierzadko jednak Trybunał decyduje się przedstawić organom stosowania prawa pewne wskazówki co do sposobu wykonania orzeczenia. Wskazówki te wpisywane są do uzasadnień wyroków (m.in. w części uzasadnienia dotyczącego „skutków wyroków”). Owe uwagi, o charakterze *obiter dicta*, mogą dotyczyć tego, które przepisy prawne znajdą zastosowanie po derogacji wadliwej regulacji (jej fragmentu), jaką regułę intertemporalną zastosować, jakie czynności powinien podjąć organ stosowania prawa, itp. Skuteczność tego typu wskazówek zależy od siły autorytetu Trybunału oraz stopnia otwartości organów stosowania prawa na współpracę z Trybunałem.

---

<sup>25</sup> Zob. odpowiedź na pkt III.1i2. Kwestionariusza.