

Komunikat
z 31 marca 2016 r.
w sprawie
trybu prac przygotowawczych do wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego
po przeprowadzeniu rozprawy

W związku z – występującymi w debacie publicznej – istotnymi nieporozumieniami dotyczącymi trybu prac przygotowawczych do wydania wyroku po przeprowadzeniu rozprawy¹, z upoważnienia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Biuro TK przedstawia poniższe informacje.

Akty prawne kształtujące przebieg prac przygotowawczych do wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny

[Ustawa](#) z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293)²,

[Uchwała](#) Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 823)³,

[Uchwała](#) Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie statutu Biura Trybunału Konstytucyjnego (niepubl.)⁴.

Cechy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa. Nie orzeka w sprawach indywidualnych (cywilnych, karnych), lecz rozstrzyga o hierarchicznej zgodności aktu normatywnego (najczęściej przepisu ustawy) z przepisem Konstytucji. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego wykazują podobieństwo do uchwał abstrakcyjnych powiększonych składów Sądu Najwyższego albo Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹ Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. rozszerzyła możliwość wydawania wyroków na posiedzeniach niejawnych, co w sądach konstytucyjnych i międzynarodowych jest standardem (rozprawy należą tam do rzadkości).

² Poprzedzana ustawami z: 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) i 29 kwietnia 1985 r. (Dz. U. Nr 22, poz. 98, ze zm.).

³ Poprzedzana uchwałami Trybunału Konstytucyjnego z: 3 października 2006 r. (M.P. Nr 72, poz. 720), 22 października 1997 r. (M.P. Nr 81, poz. 788, ze zm.), 23 czerwca 1993 r. (niepubl.) i 16 grudnia 1985 r. (niepubl.).

⁴ Poprzedzana uchwałami Trybunału Konstytucyjnego stanowiącymi załączniki do uchwał z: 4 lutego 2002 r. (niepubl.), 30 czerwca 1998 r. (niepubl.), 30 stycznia 1996 r. (niepubl.), 2 lutego 1989 r. (niepubl.) i 16 grudnia 1985 r. (niepubl.).

Trybunał Konstytucyjny nie orzeka z urzędu, a tylko z inicjatywy upoważnionych podmiotów. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym prowadzi się – zgodnie z ustawą – w formie pisemnej, co determinuje technologię pracy zarówno w sferze intelektualnej, jak i technicznej. Podstawowymi dowodami są bowiem zarzuty konstytucyjne wnioskodawcy, pytającego sądu albo skarżącego obywatela oraz argumenty przedstawione w pisemnych stanowiskach pozostałych uczestników postępowania (w wypadku pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny dysponuje ponadto aktami indywidualnej sprawy toczącej się przed sądem). Dowody te są jawne i publicznie dostępne (stanowiska są publikowane na stronie internetowej), a postępowanie ma charakter deliberacyjny – polega na rozważeniu i skonfrontowaniu ze sobą stanowisk wszystkich uczestników postępowania, w kontekście wiedzy fachowej Trybunału Konstytucyjnego.

Z tych powodów, sposób prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zbliżony do postępowań prowadzonych w innych sądach konstytucyjnych i międzynarodowych, nie zaś do postępowań przed sądami rozstrzygającymi konkretne sprawy indywidualne.

Rozpoznanie merytoryczne spraw⁵, stanowiska uczestników postępowania

Prezes TK – po skierowaniu wniosku (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej) do rozpoznania i wyznaczeniu składu orzekającego – zawiadamia wszystkich uczestników postępowania (w zależności od sprawy: Sejm, właściwego ministra, Prokuratora Generalnego, Radę Ministrów, Senat, Prezydenta RP, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka) o przekazaniu wniosku do rozpoznania, doręcza jego odpisy i zwraca się o zajęcie stanowiska w sprawie w określonym terminie. Ponadto, w toku postępowania, przewodniczący składu orzekającego może zwrócić się do innych organów lub podmiotów (np. organizacji lub placówek naukowych) o zajęcie stanowiska w sprawie oraz zasięgnąć informacji co do wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym; może też zasięgnąć opinii ekspertów i powołać biegłego (biegłych).

Zdarza się również, że organizacja społeczna występuje z wnioskiem o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu w charakterze *amici curiae* (przyjaciela sądu), przedstawiając na piśmie dodatkową argumentację (o jej dopuszczeniu w takim charakterze decyduje przewodniczący składu orzekającego).

⁵ Skargi konstytucyjne, niektóre wnioski oraz pytania prawne są wcześniej przedmiotem rozpoznania wstępnego, mającego na celu ustalenie czy spełniają konstytucyjne i ustawowe wymogi.

Praca sędziego sprawozdawcy

Osobą, na której spoczywa główny ciężar przygotowania Trybunału Konstytucyjnego do wydania wyroku, jest sędzia sprawozdawca. Należy do niego w szczególności:

- a) zbadanie wszystkich okoliczności, które mogłyby skutkować koniecznością umorzenia postępowania,
- b) identyfikacja problemu konstytucyjnego (istoty sprawy),
- c) sprawdzenie czy w Trybunale Konstytucyjnym zawisły sprawy o podobnym lub identycznym charakterze (nie wszystkie sprawy, i nie w każdej liczbie, mogą zostać skierowane do łącznego rozpoznania),
- d) analiza stanu prawnego i tzw. kontekstu normatywnego (uregulowań prawnych powiązanych albo wpływających na funkcjonowanie kontrolowanego przez Trybunał Konstytucyjny unormowania),
- e) w razie konieczności, analiza procesu legislacyjnego i ustalenie *rationis legis* (celu regulacji, jej uzasadnienia),
- f) analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie mającym znaczenie dla sprawy (zbadanie linii orzeczniczej),
- g) analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych i administracyjnych, w celu ustalenia wykładni sądowej kwestionowanego przepisu,
- h) analiza poglądów przedstawicieli nauki prawa (lektura literatury prawniczej), w tym głos do wyroków i komentarzy do ustaw,
- i) w razie potrzeby, analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Strasburg) i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Luksemburg),
- j) analiza formuły wyroku (możliwości wydania np. wyroku zakresowego, czy interpretacyjnego),
- k) analiza ogólna skutków wyroku, w tym wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym (jeśli Prezes TK nie zwrócił się w tej sprawie wcześniej do Rady Ministrów o opinię, o której mowa w art. 190 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji).

Sędziów sprawozdawców wspierają w powyższych pracach – należący do służby prawnej Trybunału Konstytucyjnego – bezpośredni współpracownicy (asystenci, orzecznicy), których zadaniem jest wykonywanie zleconych czynności przygotowawczych, w tym źródłowo-dokumentacyjnych i konsultacyjno-naukowych.

Propozycja rozstrzygnięcia albo raport wstępny

Prace przygotowawcze pozwalają sędziemu sprawozdawcy wyrobić sobie pogląd na sprawę i – ewentualnie – na kierunek rozstrzygnięcia.

Jeśli sędzia sprawozdawca ma wyrobiony pogląd na kierunek rozstrzygnięcia, przystępuje do pracy nad propozycją rozstrzygnięcia, która – w braku ograniczeń – może przybrać dowolną postać – na przykład konspektu albo projektu wyroku. Z reguły propozycja ta zawiera precyzyjne streszczenie stanowisk uczestników postępowania oraz szczegółowe przedstawienie kwestii formalnoprawnych (np. przesłanek częściowego umorzenia postępowania). Propozycja ta zawiera również, co szczególnie ważne, wskazanie problemu konstytucyjnego, opis stanu prawnego, przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i innych sądów, a także opis innych zagadnień szczegółowych.

Jeśli natomiast analiza całego materiału doprowadzi sędziego sprawozdawcę do wniosku, że możliwe są różne kierunki rozstrzygnięcia (bo za każdym przemawiają konstytucyjnie doniosłe racje), sporządza on raport wstępny przedstawiający alternatywne kierunki rozstrzygnięcia z argumentami na ich poparcie.

Zgromadzone materiały (w szczególności akty prawne mające znaczenie w sprawie, wyciągi z orzecznictwa i literatury przedmiotu) oraz – alternatywnie – propozycja rozstrzygnięcia albo raport wstępny, zostają przekazane (elektronicznie i w formie papierowej) sędziom ze składu orzekającego, którego przewodniczący zwołuje następnie naradę rozpoznawczą. Do narady tej każdy sędzia ze składu orzekającego przygotowuje się merytorycznie, wyrabiając sobie pogląd na sprawę.

Narada rozpoznawcza

Naradą rozpoznawczą kieruje przewodniczący składu orzekającego, który czuwa nad omówieniem podczas niej wszystkich występujących w sprawie zagadnień prawnych oraz wniosków uczestników postępowania. Po zreferowaniu sprawy przez sędziego sprawozdawcę, każdy sędzia ze składu orzekającego, w – nieraz wielogodzinnej – dyskusji, przedstawia argumenty, będące istotną wskazówką dla sędziego sprawozdawcy.

Rezultatem narady rozpoznawczej jest wstępne ustalenie (tzw. indykatywne), czy większość sędziów ze składu orzekającego podziela propozycję rozstrzygnięcia przedstawioną przez sędziego sprawozdawcę (na tym etapie może dojść do wyznaczenia drugiego sędziego sprawozdawcy). Natomiast w razie przedstawienia raportu wstępnego, narada ta pozwala wstępnie ustalić, który z zaprezentowanych kierunków rozstrzygnięcia jest

podzielany przez większość sędziów ze składu orzekającego (to zaś pozwala sędziemu sprawozdawcy przygotować propozycję rozstrzygnięcia).

Propozycja rozstrzygnięcia, szczegółowo analizowana – czasem na kilku kolejnych naradach rozpoznawczych – może być poddawana modyfikacjom i ewoluować w różnych kierunkach.

Zdarza się, że skład orzekający nie dochodzi do porozumienia (np. w sprawie rozpoznawanej w składzie pięciu sędziów, trzech przychyła się do tezy o niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji, a dwóch uważa ją za zgodną z Konstytucją⁶), albo też uznaje sprawę za szczególnie zawiłą lub szczególnie doniosłą. Występuje⁷ wówczas do Prezesa TK o przekazanie sprawy do rozpoznania pełnemu składowi Trybunału Konstytucyjnego. Wtedy wszyscy sędziowie TK otrzymują zebrane materiały i wyznaczana jest narada rozpoznawcza pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego.

Rozprawa

Termin rozprawy wyznacza przewodniczący składu orzekającego.

Z uwagi na pisemność postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i wspomniany wyżej fakt, że podstawowymi dowodami w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym są przedstawione na piśmie argumenty uczestników postępowania, rozprawa – inaczej niż w sądzie powszechnym – nie służy, w zasadzie, gromadzeniu materiału dowodowego, mającego dopiero podlegać ocenie. Zasadniczym jej celem jest skonfrontowanie uczestników (przedstawicieli uczestników) postępowania, weryfikacja przyjętych założeń, zgromadzenie dodatkowych informacji i wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości powziętych przez poszczególnych sędziów ze składu orzekającego.

Praktycznie nie zdarza się, by uczestnik postępowania (albo jego reprezentant) przyszedł na rozprawę, nie przedstawiając wcześniej stanowiska na piśmie. Nadto – obecni na rozprawie reprezentanci instytucji (jak również np. grup parlamentarzystów) są związani pisemnymi stanowiskami, których nie mogą modyfikować (np. poseł reprezentujący Sejm nie może zaprezentować poglądów innych niż zawarte w stanowisku, sędzia reprezentujący pytający sąd nie może zmodyfikować pytania prawnego). Mimo to zdarza się, że – pod wpływem przebiegu rozprawy (np. uzyskanej informacji o dalszym biegu sprawy pozostającej w tle postępowania, uściślenia niejasności, ustalenia bezprzedmiotowości dalszego

⁶ W wypadku przeciwnym – gdy trzech sędziów przychyła się do podglądu o zgodności regulacji z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny wydaje wyrok w składzie pięcioosobowym.

⁷ Ściśle: wydaje postanowienie o zwróceniu się do Prezesa TK o przekazanie sprawy do rozpoznania przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego.

postępowania w związku z przekroczeniem terminów zawitych) – Trybunał Konstytucyjny zmienia swój wyrobiony w wyniku narad rozpoznawczych wcześniejszy pogląd na sprawę i odracza ogłoszenie wyroku (albo zamkniętą rozprawę ponownie otwiera), a nawet, że mniejszy liczebnie skład orzekający (trzy- albo pięcioosobowy) występuje do Prezesa TK o przekazanie sprawy do rozpoznania pełnemu składowi Trybunału Konstytucyjnego.

Rozprawa zostaje zamknięta, gdy Trybunał Konstytucyjny uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania rozstrzygnięcia. Przewodniczący składu orzekającego informuje wówczas o terminie ogłoszenia wyroku.

Narada i orzekanie

Trybunał Konstytucyjny, po zamknięciu rozprawy, udaje się na niejawną naradę, podczas której finalnie analizuje materiał w sprawie przedstawionego mu do rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego oraz projekt wyroku przygotowany przez sędziego sprawozdawcę⁸. Następnie przewodniczący składu orzekającego zarządza głosowanie. Wszyscy sędziowie ze składu orzekającego podpisują się pod sentencją wyroku, a sędzia, który nie zgadza się z rozstrzygnięciem, może złożyć zdanie odrębne (*votum separatum*), co sygnalizuje stosowną adnotacją przy podpisie złożonym na wyroku.

Praca nad uzasadnieniem wyroku

Po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sali rozpraw, wraz z zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia (oraz ewentualnie motywami zdań odrębnych):

- a) Prezes TK zarządza ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw albo Monitorze Polskim,
- b) sędzia sprawozdawca dopracowuje uzasadnienie wyroku: opisuje przebieg rozprawy, w razie potrzeby wzbogaca je o informacje uzyskane od uczestników postępowania w odpowiedzi na pytania sędziów ze składu orzekającego, ewentualnie – jeśli pod wpływem przebiegu rozprawy Trybunał Konstytucyjny zmodyfikował rozstrzygnięcie – odpowiednio dostosowuje argumentację.

Przygotowany przez sędziego sprawozdawcę tekst uzasadnienia, po akceptacji wszystkich sędziów ze składu orzekającego, jest fachowo opracowywany pod względem redakcyjnym i korektorskim. Techniczno-redakcyjne opracowywanie tekstu, zgodnie

⁸ Zgodnie z § 43 ust. 2 załącznika do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 823): „(...) Projekt orzeczenia i jego zasadniczych motywów oraz pisemnego uzasadnienia przedstawia na naradzie sędzia sprawozdawca”.

z wytycznymi Prezesa TK (tzw. zasadami redagowania tekstów) i przy ścisłej współpracy z Sekretariatem TK i Biblioteką TK, należy do bezpośredniego współpracownika sędziego sprawozdawcy.

Po zakończeniu powyższych prac, wszyscy sędziowie ze składu orzekającego podpisują uzasadnienie (sędziowie, którzy złożyli zdania odrębne, dostarczają ich teksty).

Odpisy wyroku wraz z uzasadnieniem zostają doręczone uczestnikom postępowania, a cały wyrok jest publikowany w [Zbiorze Urzędowym](#) i upubliczniany w [Internetowym Portalu Orzeczeń](#).

Dostęp do propozycji rozstrzygnięć i projektów wyroków

Dostęp do propozycji rozstrzygnięć i projektów wyroków jest – dla osób innych niż sędziowie ze składu orzekającego – zależny od etapu postępowania i decyzji sędziego. Są również takie stadia postępowania, na których dostęp do tych materiałów osób innych niż sędziowie jest wykluczony.

W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, dostęp do propozycji rozstrzygnięcia i projektu wyroku mają:

- 1) sędziego sprawozdawcy i jego bezpośredni współpracownik (współpracownicy), chyba że sędzia pracuje nad projektem sam,
- 2) sędziowie ze składu orzekającego i – ewentualnie⁹ – ich bezpośredni współpracownicy,
- 3) pracownicy Sekretariatu Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzialni za obsługę sekretarską i biurową sędziów TK oraz za techniczne i redakcyjne opracowywanie propozycji rozstrzygnięcia i projektu wyroku.

Ponadto, na końcowym etapie prac, dostęp do tekstu uzasadnienia mają pracownicy Biblioteki TK odpowiedzialni za jego korektę językową i redakcyjną oraz za redagowanie i wydawanie [Zbioru Urzędowego](#) orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Obowiązek zachowania tajemnicy

Sędziowie TK obowiązani są zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których poza jawną rozprawą powzięli wiadomość ze względu na stanowiska sędziowskie, a obowiązek ten trwa także po ustaniu ich stosunków służbowych¹⁰.

⁹ Każdy sędzia decyduje, czy propozycję rozstrzygnięcia lub projekt orzeczenia udostępni swojemu współpracownikowi.

¹⁰ Art. 35 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.) w związku z art. 43 ustawy o TK.

Wszelkie informacje związane z przygotowaniem Trybunału Konstytucyjnego do wydania rozstrzygnięcia, w szczególności zaś propozycje rozstrzygnięć i projekty wyroków, stanowią tajemnicę pracodawcy, obowiązek przestrzegania której wynika z art. 100 § 2 pkt 5 kodeksu pracy¹¹. Dodatkowo, zatrudnieni w Biurze Trybunału Konstytucyjnego urzędnicy państwowi są – zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 5 pragmatyki służbowej¹² – zobowiązani do dochowania tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków.

W Biurze TK wdrożona jest Polityka Bezpieczeństwa Informacji oraz procedury Zarządzania Systemem Informatycznym. Dokumenty zamieszczone w tym systemie nie są dostępne dla wszystkich pracowników, a dostęp do niektórych treści wymaga szczególnych uprawnień. Służbowa poczta elektroniczna (e-mail) jest szyfrowana (protokoły SSL i TLS).

Ewentualne ujawnienie osobom nieuprawnionym informacji, uzyskanych przez funkcjonariusza publicznego¹³ w związku z wykonywaniem czynności służbowych, których ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, może wypełniać znamiona przestępstwa opisanego w art. 266 § 2 kodeksu karnego, zaś ujawnienie przez inną osobę informacji uzyskanych w związku z pełnioną funkcją czy wykonywaną pracą – przestępstwa opisanego w art. 266 § 1 kodeksu karnego.

Poziom etyczny sędziów TK i pracowników jego Biura sprawia, że w 30-letniej historii Trybunału Konstytucyjnego – przy setkach spraw rocznie (wliczając wstępną kontrolę skarg konstytucyjnych i wniosków) – „wycieki” propozycji rozstrzygnięć lub projektów orzeczeń nie zdarzały się.

¹¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269, ze zm.).

¹³ Patrz: art. 115 § 13 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553, ze zm.).