



Kamil Joński*

W POSZUKIWANIU KOMPROMISU: SPRAWY ROZPOZNAWANE PRZEZ PEŁNY SKŁAD TRYBU- NAŁU KONSTYTUCYJNEGO, W KTÓRYCH ZOSTAŁ WYZNACZONY WIĘCEJ NIŻ JEDEN SPRAWOZDAWCA

Opracowanie jest drugim tekstem Autora traktującym o roli Trybunału Konstytucyjnego w Polsce od jego powstania do współczesności. Tym razem Autor omawia orzeczenia TK wydane przez pełny skład Trybunału, ale tylko te, w których wyznaczono więcej niż jednego sprawozdawcę. Opracowanie nie jest analizą prawniczą. Autor pokazuje, jak w różnych okresach funkcjonowania TK uciierały się stanowiska z wykorzystaniem instytucji referentów.

Pojęcia kluczowe: Trybunał Konstytucyjny; pełny skład TK; procedowanie przed TK

Wprowadzenie

W opublikowanym na łamach „Głosu Prawa” artykule pt. *Sąd rozjemczy – triumf i kryzys Trybunału Konstytucyjnego z perspekty-*

* Kamil Joński, ekonomista, absolwent Szkoły Głównej Handlowej, w latach 2012-2016 zajmował się oceną skutków regulacji w Ministerstwie Sprawiedliwości. Jego zainteresowania naukowe obejmują niezależność i efektywność sądownictwa oraz proces stanowienia prawa. Pracuje nad doktorantem w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. ORCID:0000-0001-6195-1561

wy ekonomii politycznej² przedstawiłem spojrzenie na rolę Trybunału Konstytucyjnego w Polsce okresu transformacji demokratycznej przez pryzmat modelu „sądu rozjemczego”.

Nazwę tego modelu zaproponowałem odwołując się do wypowiedzi prof. Pawła Sarneckiego, który w trakcie obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, rozpatrującej, jaki organ sądowniczy powinien rozstrzygać spory kompetencyjne, proponował powierzenie tej funkcji Trybunałowi Konstytucyjnemu, „dlatego że (...) w naszej tradycji zawsze posiadał wiele cech sądu rozjemczego”³.

Proponując ten model wskazywałem, że sąd rozjemczy jako całość pozostaje bezstronny wobec stron sporu, jednak w jego składzie zasiadają arbitrzy reprezentujący każdą z nich (co koresponduje z politycznym procesem obsady TK przez Sejm). Po drugie, źródłem wykonalności decyzji sądu rozjemczego jest jego autorytet – nie stoi za nim aparat przymusu państwowego (z natury rzeczy brak takiego przymusu w odniesieniu do sądownictwa konstytucyjnego, o czym boleśnie przekonaliśmy się w czasie kryzysu konstytucyjnego 2015 r.).

Po trzecie wreszcie, jednym z kluczowych źródeł tego autorytetu (legitymizacji) jest – poza autorytetem osobistym, jakim cieszą się arbitrzy – uzasadnione przekonanie, że wydając wyrok sąd rozjemczy uwzględnił perspektywę obu stron sporu (zważył ich racje). Przekonanie to uwiarygadnia właśnie fakt, że w składzie sądu zasiadali arbitrzy wywodzący się ze środowisk toczących spór (np. w przypadku instytucji rozstrzygającej spory pracownicze, przedstawiciel rady pracowniczej i zarządu). Budowie takiego przekonania służy np. niechęć do ujawniania rozbieżności w składzie TK, jak co do zasady działało się w okresie transformacji.

Innymi słowy, model ten implikował, że to właśnie polityczna procedura wyłaniania sędziów TK – gwarantując reprezentację perspektyw z obu stron osi zasadniczego sporu politycznego – jest kluczem do jego legitymizacji wśród polityków. Przekonanie obu stron sporu, że w procesie wykładni konstytucji uwzględniono głos osób posiadających wrażliwość zbliżoną do ich własnych, może przyczynić się do większej skłonności by podporządkować się orzeczeniu.⁴

Na poparcie hipotezy, że funkcjonowanie TK w okresie transformacji ustrojowej dawało się opisać za pomocą modelu „sądu roz-

² „Głos Prawa” 2020, t. 3, nr 5, poz. 6, por. także komentarz Prezesa J. Stępnia, *Śmierć w starych dekoracjach*, „Głos Prawa” 2020, t. 3, nr 1 (5), poz. 18

³ Wypowiedź podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (nr 23), 5 września 1995 r., por. Biuletyn nr: 1848/II.

⁴ W tym miejscu należy raz jeszcze powrócić do opisanej już szczegółowo dystynkcji między znaczeniem wrażliwości ideowej (np. konserwatyzm czy liberalizm) w wykładni konstytucyjnej a upolitycznieniem – czyli realizowaniem w orzecznictwie linii (wytycznych) partii politycznej. Różnica ta – celowo zacieraną przez polityków, zwłaszcza prawników – ma fundamentalne znaczenie dla całej dyskusji.

jemczego” przytaczałem analizy historyczne oraz wzorce zgłaszania zdań odrębnych.

Niniejszy artykuł ma na celu pogłębienie tych badań, proponując alternatywne podejście do badania procesu „ucierania kompromisu” w składach orzekających TK. W miejsce tradycyjnych analiz zdań odrębnych zgłoszonych do orzeczeń, wykorzystuje ona sprawy rozpoznawane przez TK, w których za przygotowanie projektu orzeczenia i jego zasadniczych motywów oraz pisemnego uzasadnienia odpowiadał więcej niż jeden sprawozdawca.

I. Problemy z wnioskowaniem o dynamice składów orzekających TK na podstawie zgłoszonych zdań odrębnych

Empiryczne metody badań procesu podejmowania decyzji przez sędziów (*judicial behavior*), stosowane w literaturze anglosaskiej, wykorzystują analizę znacznej ilości danych o wynikach indywidualnych głosowań sędziów. Czyni je to nieadekwatnymi do możliwości realizacji badań w systemach kontynentalnych – w tym wobec polskiego Trybunału Konstytucyjnego – gdzie tajemnica narady sędziowskiej uniemożliwia zgromadzenie niezbędnych danych.

Najbardziej zbliżona do modelowania indywidualnych wyników głosowań sędziów okazuje się analiza zdań odrębnych zgłoszonych do orzeczeń⁵. Prowadzi to jednak do problemu zależności pomiędzy (nieobserwowalnym) wynikiem głosowania i (ujawnianym przez samego sędziego) faktem zgłoszenia *votum separatum*. Odpowiedzią może być albo zignorowanie problemu (przez przyjęcie założenia, że odzwierciedleniem głosowań składu orzekającego są zdania odrębne) albo poszukiwanie alternatywnych rozwiązań koncepcyjnych i metodologicznych⁶.

Zasadniczym problemem z założeniem, że zdania odrębne są wystarczająco dobrym przybliżeniem głosowań składów orzekających, jest praktyczna niemożliwość jego weryfikacji. Ocenic je mogliby jedynie sędziowie TK, którzy uczestniczyli w naradach i wiedzą, jak wyglądały głosowania w poszczególnych sprawach – i czy znajdowały odzwierciedlenie w zdaniach odrębnych (ich wypowiedzi sugerują sceptycyzm⁷). Dodatkowo, z teoretycznego punktu widzenia

⁵ Por. np. J. Kantorowicz, N. Garoupa, *An empirical analysis of constitutional review voting in the polish constitutional tribunal, 2003–2014*, “Constitutional Political Economy” 2016, vol. 27, s. 66–92.

⁶ Np. C. Wittig, *The Occurrence of Separate Opinions at the Federal Constitutional Court: An Analysis with a Novel Database*, 2016. Autorka nie analizuje głosów poszczególnych sędziów w sprawach – a poszczególne orzeczenia, modelując charakterystyki spraw, w których zgłoszono zdania odrębne.

⁷ Np. „Jeśli już chcemy podawać do publicznej wiadomości kulisy powstania orzeczenia, to raczej stosunek głosów za i przeciw, bo często media informują, że wyrok zapadł większością 13 do 2, bo były dwa zdania odrębne. A tymczasem ośmiu sędziów było za

w realiach kontynentalnych mamy do czynienia z nałożeniem się dwóch różnych procesów decyzyjne, co do których można oczekiwać, że przebiegają na podstawie odmiennych przesłanek. Pierwszy proces decyzyjny dotyczy sposobu głosowania przez danego sędziego na naradzie (wbrew większości) – drugi, upublicznienia faktu, że dany sędzia został przegłosowany (decyzja o złożeniu *votum separatum*). O problemie tym pisze wprost Ewa Łętowska, „decyzja o napisaniu separatum jest nie tylko kwestią przekonań czy wiedzy, lecz jest to także problem decyzji, czy rzeczywiście muszę zająć tak jednoznaczne stanowisko. Bo oto mam objawić światu, że ja się nie godzę, non possumus. Konieczna jest decyzja, czy to się opłaca, czy też może lepiej zaciśnąć zęby i dalej pracować w tym samym zaprzęgu”⁸. Dostępne dane (zdania odrębne lub ich brak) są wypadkową tych dwóch procesów. W konsekwencji konieczne jest szersze podejście teoretyczne niż w przypadku analiz anglosaskich (np. amerykańskiego Sądu Najwyższego), gdzie bezpośrednio obserwowany jest pierwszy proces, drugi zaś z definicji nie występuje (głosy są jawne).

II. Poszukiwanie kompromisu a wyznaczenie więcej niż jednego sędziego sprawozdawcy

Można oczekiwać, że w sytuacjach, gdy w danej sprawie, w składzie orzekającym rysuje się silny+ tajemnica narady wprowadza istotne ograniczenia metodologiczne. W praktyce, jedynie uczestnicy poszczególnych składów orzekających mogliby odpowiedzieć, czy sytuacje w których wyznaczano więcej niż jednego sprawozdawcę oznaczały próbę – skuteczną bądź nie – poszukiwania orzeczniczego kompromisu.

tym wyrokiem i siedmiu przeciw, ale tylko dwóch złożyło zdania odrębne. Lepiej więc byłoby podawać te proporcje za i przeciw. I ja nie miałbym nic przeciwko temu, żeby to było z nazwiska” A. Wróbel, *Warto chronić państwo prawa* Warszawa 2017, s. 105., także E. Łętowska wyjaśniała: „Nie każdemu zresztą chce się pisać separatum, bo to jednak sporo roboty i trzeba je uzasadnić lepiej, niż wyrok. Wolą po prostu zagłosować przeciw i dać się przegłosować. Stąd przy niektórych wyrokach, które zapadały nawet większością jednego głosu, nie ma votów separatów”, por. *Oportunizm jest u nas charakterystyczny*, GW, 6 lipca 2011 r. Podobnie można interpretować wypowiedzi T. Liszcz (podkreślenia KJ): „jestem jedną z tych sędziów, którzy mają najwięcej zdań odrębnych. Czułabym się źle, gdybym w niektórych przypadkach nie mogła ujawnić swojego odrębnego stanowiska. Mogę głosować przeciwko, ale tylko za pomocą zdania odrębnego o tym informuję, dlatego konieczne jest istnienie tej instytucji”, por. *Nie jestem sędzióżercą*. Rozmowa z prof. Teresą Liszcz, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 3. W innym miejscu wyjaśniała „jeżeli jestem do czegoś mocno przekonana – nie odpuszczam. W ważnych sprawach ludzkich i kwestiach sumienia muszę dać wyraz swojemu stanowisku, gdy nie udało mi się przekonać większości składu orzekającego”, por. Żałuję, że na studiach nie imprezowałam, „Rzeczpospolita” – Rzecz o prawie, 19 lutego 2014 r.

⁸ Por. E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa: 20 lat później*, Warszawa, Wolters Kluwer 2013, s. 68.

III. Wyznaczenie kolejnego sprawozdawcy – analiza normatywna

Punktem wyjścia do dalszych analiz musi być analiza statusu normatywnego sędziego sprawozdawcy w składzie orzekającym TK. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., zgodnie z art. 32 ust. 1 u.TK z 1985 r.⁹, „*szczegółowy tryb postępowania przed TK*” określał w drodze uchwały Sejm¹⁰. Uchwała Sejmu nie regulowała szczegółowo kwestii wyznaczenia sędziego sprawozdawcy w rozpoznawanych przed TK sprawach – jej art. 6 ust. 2 wskazywał jedynie, że sędziów, w tym przewodniczącego składu oraz sędziego sprawozdawcę, wyznacza prezes TK.

Wejście w życie Konstytucji z 1997 r., wymuszało uchwalenie nowej ustawy regulującej problematykę funkcjonowania TK¹¹. Na poziomie art. 25 ust. 3 powtórzono uprawnienie Prezesa TK do wyznaczenia składów i sędziów sprawozdawców, dodając jednak zastrzeżenie „z uwzględnieniem kolejności wpływu spraw, wyznacza prezes Trybunału”. Jednocześnie art. 40 u.TK z 1997 r. wskazywał, że „wewnętrzny tok postępowania z wnioskami, skargami konstytucyjnymi i pytaniami prawnymi określa regulamin Trybunału”, którego uchwalenie, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 należało do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego TK.

Paragraf 9 ust. 5 Regulaminu¹² precyzował, że jeżeli prezes lub wiceprezes TK jest sędzią-sprawozdawcą, nie może równocześnie przewodniczyć składowi orzekającemu. Jednocześnie „w sprawach szczególnie zawiłych skierowanych do rozpatrzenia przez Trybunał w pełnym składzie” prezes TK mógł wyznaczyć dwóch sędziów-sprawozdawców. Interesującą z punktu widzenia poruszanej problematyki sytuację reguluje § 31 ust. 3. Zgodnie z jego brzmieniem, w wypadku zgłoszenia przez sędziego-sprawozdawcę zdania odrębnego, motywy oraz uzasadnienie pisemne orzeczenia sporządza sędzia wyznaczony przez przewodniczącego. Nie jest on jednak nazywany drugim sprawozdawcą – § 36 ust. 2 wskazuje wprost, że w przypadku gdy pisemne uzasadnienie orzeczenia sporządzone zostało przez członka składu orzekającego Trybunału niebędącego sędzią-sprawozdawcą, czyni się o tym w orzeczeniu wzmiankę, przez dopisek przy jego imieniu i nazwisku wyrazu „uzasadnienie”.

⁹ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. 1985, nr 22, poz. 98.

¹⁰ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. 1985, nr 39, poz. 184.

¹¹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643.

¹² Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r. w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, M.P. 2001, nr 41, poz. 668.

Kolejna wersja Regulaminu, uchwalona 3 października 2006 r.¹³ rozszerzała zakres spraw, w których wyznaczony mógł być więcej niż jeden sprawozdawca. W przypadku składów trzy bądź pięcio-osobowych, zgodnie z § 26 ust. 2, Prezes TK mógł, „w uzasadnionych wypadkach, na wniosek przewodniczącego składu orzekającego” wyznaczyć dwóch sędziów sprawozdawców¹⁴. Z kolei § 26 ust. 5 regulował kwestię wyznaczenia więcej niż jednego sędziego sprawozdawcy w sprawach rozpatrywanych w pełnym składzie TK. Stanowił on, że „w sprawach rozpatrywanych przez pełny skład Trybunału Prezes Trybunału może wyznaczyć dwóch sędziów sprawozdawców. Do wyznaczenia sędziego lub sędziów sprawozdawców przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio” [Wyznaczenie, następuje według kolejności ustalonej na podstawie alfabetycznej listy sędziów Trybunału].

Paragraf 42 ust. 2 Regulaminu powiela dotychczasowe regulacje dotyczące sytuacji, w której sędzia sprawozdawca zgłasza zdanie odrębne (zasadnicze motywy oraz pisemne uzasadnienie orzeczenia sporządza sędzia Trybunału wyznaczony przez przewodniczącego składu orzekającego Trybunału), zaś § 50 ust. 2 w zakresie sposobu odnotowania tego faktu (zamieszczenie przy jego imieniu i nazwisku wyrazu „uzasadnienie”).

Kolejna u.TK, uchwalona 25 czerwca 2015 r.¹⁵, precyzowała w art. 45 ust. 1, że Prezes TK wyznacza sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, „zgodnie z alfabetyczną listą sędziów, uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału”. Jednocześnie, ust. 2 cytowanego przepisu¹⁶, „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy lub możliwość dochowania terminu przeprowadzenia pierwszej narady” pozwalał Prezesowi wyznaczyć sędziego sprawozdawcę, odstępując od kryteriów wymienionych w ust. 1.

Uchwalony na podstawie u.TK z 2015 Regulamin TK¹⁷ w § 28 zasadniczo powielał obowiązujące wcześniej regulacje w zakresie

¹³ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, M.P. 2006, nr 72, poz. 720.

¹⁴ Par. 26 ust. 2. „W zarządzeniu, o którym mowa w ust. 1, Prezes Trybunału wyznacza również skład orzekający Trybunału, w tym przewodniczącego i sędziego sprawozdawcę. W uzasadnionych wypadkach, na wniosek przewodniczącego składu orzekającego Trybunału, Prezes Trybunału może wyznaczyć dwóch sędziów sprawozdawców”, ust. 3 „Wyznaczenie, o którym mowa w ust. 2, następuje według kolejności ustalonej na podstawie alfabetycznej listy sędziów Trybunału”.

¹⁵ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015, poz. 1064.

¹⁶ Uchylony przez art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2015, poz. 2217. Art. 1 pkt 16 został uznany za niezgodny w zakresie zmiany art. 19 ust. 1 oraz art. 28 ust. 2 z Konstytucją RP wyrokiem z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15.

¹⁷ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, M.P. 2015, poz. 823.

możliwości wyznaczenia dwóch sprawozdawców w sprawach rozpoznawanych w składach trzy lub pięcioosobowych¹⁸ oraz pełnych¹⁹. Regulamin w § 46 ust. 2 i § 48 ust. 2 powielał dotychczasowe rozwiązania w przypadku sytuacji, gdy sędzia sprawozdawca zgłasza zdanie odrębne i sposobu odnotowania tego faktu.

Przyjmowana w trakcie kryzysu konstytucyjnego 2015 – 2016 r. u.TK z 2016 r.²⁰ w art. 26 ust. 3 nie przewidywała *explicite* możliwości wyznaczenia więcej niż jednego sprawozdawcy²¹ – podobnie „docełowa” ustawa regulująca problematykę postępowania przez „TK”²², której art. 38 ust. 1 wskazywał, że sędziów, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza Prezes „TK” według kolejności alfabetycznej uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływu spraw do Trybunału”. Ust. 2 pozwalał odstąpić od tych kryteriów „w uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy”. Wydany na podstawie tej ustawy Regulamin²³ powielał jednak dotychczasowe rozwiązania, pozwalając, w par. 29 ust. 1, Prezesowi „TK” wyznaczyć „w uzasadnionych wypadkach, na wniosek przewodniczącego składu orzekającego” dwóch sędziów sprawozdawców. Ust. 4 cytowanego przepisu pozwalał na wyznaczenie dwóch sędziów sprawozdawców w sprawach rozpoznawanych przez pełny skład „TK”.

IV. Wyznaczenie kolejnego sprawozdawcy – analiza empiryczna

Analiza empiryczna sytuacji, w których sprawa rozpoznawana przed TK miała więcej niż jednego sędziego sprawozdawcę została zawężona do orzeczeń wydanych w pełnym składzie. Nie oznacza

¹⁸ Par. 28 ust. 1 „Prezes Trybunału wyznacza sędziów składu orzekającego, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, zgodnie z alfabetyczną listą sędziów, uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę i kolejność wpływu spraw do Trybunału. W uzasadnionych wypadkach, na wniosek przewodniczącego składu orzekającego, Prezes Trybunału może wyznaczyć dwóch sędziów sprawozdawców”, ust. 2 „W szczególnie uzasadnionym wypadku, zwłaszcza ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy lub potrzebę dochowania terminu przeprowadzenia pierwszej narady, określanego na podstawie art. 45 ust. 3 albo art. 86 pkt 1 ustawy, Prezes Trybunału może wyznaczyć sędziego sprawozdawcę, odступując od kryteriów, określonych w ust. 1”.

¹⁹ Par. 28 ust. 4, „W sprawach rozpoznawanych przez pełny skład Trybunału, Prezes Trybunału może wyznaczyć dwóch sędziów sprawozdawców. Do wyznaczenia sędziego lub sędziów sprawozdawców przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio”.

²⁰ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. 2016, poz. 1157.

²¹ Art. 26 ust. 3 „Sędziów do składu orzekającego Trybunału, w tym przewodniczącego składu i sędziego sprawozdawcę, wyznacza prezes Trybunału spośród wszystkich sędziów Trybunału, według kolejności alfabetycznej uwzględniając przy tym rodzaje, liczbę oraz kolejność wpływów spraw do Trybunału”.

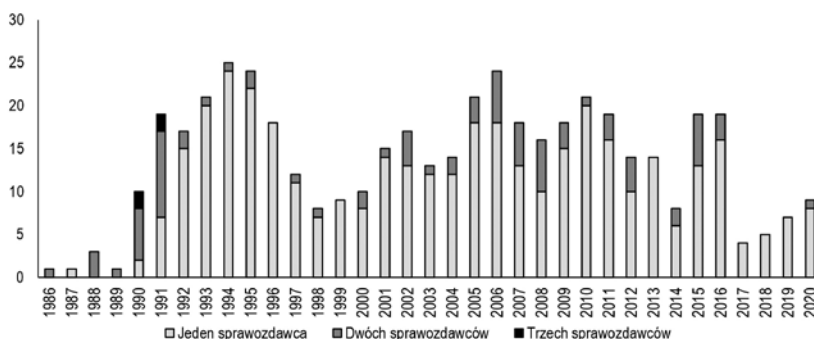
²² Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2393.

²³ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, M.P. 2017, poz. 767.

to bynajmniej, że tego typu sytuacje nie występowały np. w składach pięciu sędziów. Tym niemniej z punktu widzenia doniosłości problematyki spraw rozpoznawanych w pełnym składzie, ta grupa spraw wydaje się najistotniejsza z punktu widzenia roli TK jako arbitra sporów politycznych.

W latach 1986 – 2020 TK wydał w pełnym składzie 474 orzeczenia - z tego w 388 przypadkach (82 proc.) w sprawie wyznaczono jednego sprawozdawcę. W przypadku 82 orzeczeń wyznaczono dwóch sprawozdawców zaś w pozostałych czterech – trzech sprawozdawców²⁴.

Rys. 1. Orzeczenia TK* wydane w pełnym składzie, w których powołano więcej niż jednego sprawozdawcę



*- Analiza obejmuje wszystkie orzeczenia w tym te wydane w tej samej sprawie (np. wyrok i postanowienia) jak również postanowienia sygnalizacyjne.

Źródło: opracowanie własne.

Jak ilustruje rys. 1, sytuacje w których wyznaczano więcej niż jednego sprawozdawcę dominowały przed 1992 r. W tym okresie więcej niż jeden sprawozdawca uczestniczył w przygotowaniu ponad 70 proc. orzeczeń wydanych w pełnym składzie. Co więcej, w dwóch sprawach²⁵ wyznaczono po trzech sprawozdawców (por. tab. 2). Po-

²⁴ Orzeczenia te zapadły w dwóch sprawach. Pierwsza dotyczyła kontroli prewencyjnej ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz ustawy o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym: zapadło w niej orzeczenie z 22 sierpnia 1990 (K 7/90) oraz wydane w związku z nim postanowienie sygnalizacyjne z 11 września 1990 (S 2/90). Druga dotyczyła wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 3 ust. 2 i art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz.U. 1990, nr 58, poz. 524), w szczególności przez "określenie skutków prawnych faktycznego opóźnienia wydania i dostarczenia adresatom wymienionych organów promulgacyjnych w ten sposób, że w praktyce niemożliwe jest zastosowanie się do norm prawnych ogłoszonych w danym organie promulgacyjnym". Postanowieniem z 13 lutego 1991 (W 3/90) TK zdecydował nie ustalić wykładni, zaś postanowieniem z 13 lutego 1991 (S 2/91) zasygnalizował Sejmowi że ustawa ta „jest przestarzała, niespójna i wymaga pilnie zastąpienia jej nową ustawą”.

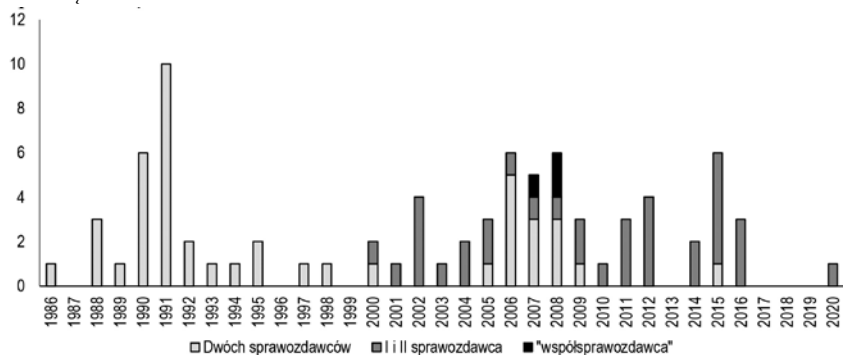
²⁵ Przygotowali oni cztery orzeczenia, w tym dwa postanowienia sygnalizacyjne.

mimo braku zmian legislacyjnych czy personalnych (M. Tyczka kierował TK od grudnia 1989 do listopada 1993), od 1992 r. w praktyce wyznaczania sędziów sprawozdawców następuje wyraźna zmiana. Sytuacje, w których wyznaczony zostaje więcej niż jeden sprawozdawca stają się wyjątkowe.

Liczba orzeczeń, w których przygotowaniu uczestniczyło dwóch sędziów sprawozdawców uległa ponownemu zwiększeniu w połowie lat dwutysięcznych, nigdy jednak – jak w początkach jego działalności – nie stało się to regułą pracy pełnego składu TK.

W kontekście przedstawionych wcześniej analiz normatywnych należy zwrócić uwagę, że orzeczenia TK w różny sposób określały sytuacje, w których pracował nad nimi więcej niż jeden sprawozdawca (rys. 2). Początkowo, sędziowie ci byli po prostu określani jako „sprawozdawca”. W wyroku z 14 czerwca 2000 r. (P 3/00) po raz pierwszy posłużono się numeracją rzymską, oznaczając I i II sprawozdawcę²⁶. W trzech przypadkach pojawił się również termin „współsprawozdawca” (po raz pierwszy zastosowany w wyroku z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, który zapadł bez zdań odrębnych).

Rys. 2. Orzeczenia TK* wydane w pełnym składzie, w których powołano więcej niż jednego sprawozdawcę - nazewnictwo



* Analiza obejmuje wszystkie orzeczenia w tym te wydane w tej samej sprawie (np. wyrok i postanowienia) jak również postanowienia sygnalizacyjne.

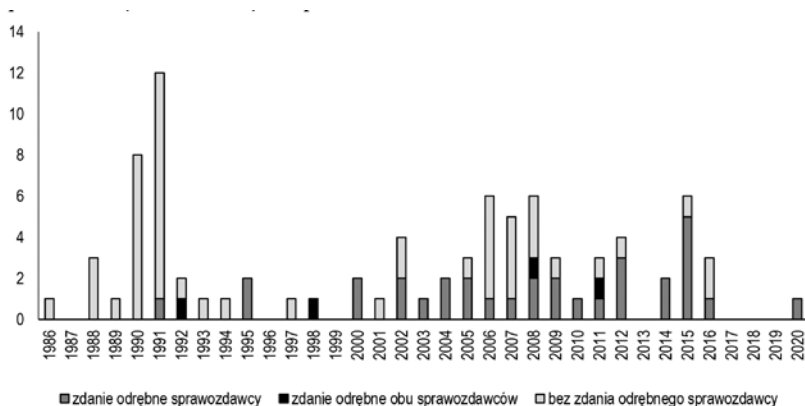
Źródło: opracowanie własne.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia składania zdań odrębnych w sytuacji, gdy w sprawie wyznaczono więcej niż jednego sprawozdawcę (rys. 3). W początkowym okresie pracy TK, kiedy zdania odrębne należały do rzadkości, sytuacje takie praktycznie nie występowały. Wyjątkiem było orzeczenie z 30 stycznia 1991 (K 11/90),

²⁶ Sprawa dotyczyła lustracji, pierwszym sprawozdawcą był J. Trzciński, który złożył do wyroku zdanie odrębne. Drugim sprawozdawcą był K. Kolasiński, który zdania odrębnego nie złożył.

dotyczące katechizacji w szkołach publicznych (w sprawie powołano dwóch sprawozdawców: Cz. Bakalarskiego, powołanego przez Sejm PRL IX kadencji, oraz W. Łączkowskiego, powołanego przez Sejm Kontraktowy – pierwszy złożył zdanie odrębne do orzeczenia²⁷) oraz orzeczenie z dnia 7 października 1992 (U 1/92) dot. regulacji Kodeksu Etyki Lekarskiej w zakresie aborcji (obaj sprawozdawcy powołani przez Sejm PRL IX kadencji – H. Groszyk i Cz. Bakalarski – zgłosili zdania odrębne). W kolejnych latach – wraz z ogólnym wzrostem odsetka orzeczeń zapadłych przy zdaniach odrębnych – sytuacje, w których co najmniej jeden (w kolejnych trzech przypadkach – obu²⁸) sprawozdawców składało zdania odrębne były częstsze. Nadal występowały jednak sytuacje, w których dwóch sprawozdawców przygotowało orzeczenie, do którego żaden z nich nie zgłaszał zdania odrębnego.

Rys. 3. Orzeczenia TK* wydane w pełnym składzie, w których powołano więcej niż jednego sprawozdawcę – zdania odrębne sprawozdawców



* Analiza obejmuje wszystkie orzeczenia w tym te wydane w tej samej sprawie (np. wyrok i postanowienia) jak również postanowienia sygnalizacyjne.

Źródło: opracowanie własne.

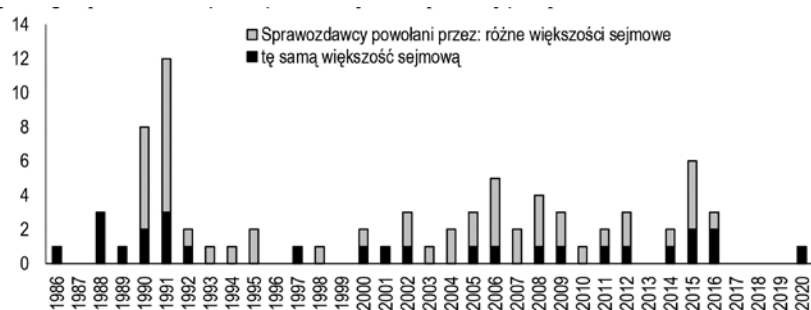
²⁷ Jak informowały A. Jędrzejczyk E. Milewicz, „Trybunał Niekonstytucyjny”, GW z 6 lutego 1991 r. „choć tylko trzech sędziów zgłosiło publicznie swoje zdanie odrębne, jest tajemnicą poliszynela, że obrady Trybunału były dramatyczne, a sędziowie głosowali: sześciu za i sześciu przeciw”.

²⁸ Do wyroku z 10 listopada 1998 (K 39/97) dotyczącego ustawy lustracyjnej zdania odrębne zgłosili obaj sprawozdawcy: powołany przez Sejm II kadencji (większość SLD-PSL) Z. Czeszejko-Sochacki i powołany przez Sejm III kadencji (większość AWS-UW) W. Johann. Do wyroku z 17 grudnia 2008 (P 16/08) dot. uwłaszczenia spółdzielców zdania odrębne złożyli oboje sprawozdawcy: powołana przez Sejm IV kadencji (zdominowany przez SLD) E. Łętowska i powołany przez Sejm V kadencji (większość PiS, LPR, Samoobrona) M. Kotlinowski. Do wyroku z 20 lipca 2011 dot. kodeksu wyborczego zdania odrębne zgłosili oboje sprawozdawcy powołani przez Sejm V kadencji: M. Kotlinowski i Teresa Liszcz.

Pozwala to postawić hipotezę, że powołanie więcej niż jednego sprawozdawcy w sprawie mogło stanowić nie tylko instrument agregacji wiedzy w sprawach „szczególnie zawitych” – bądź usprawnienia pracy w sprawach „szczególnie pilnych” (por. np. sprawa K 31/06²⁹) – ale i ucierania kompromisu aksjologicznego i zwiększania legitymizacji orzeczenia w sprawach szczególnie kontrowersyjnych – np. takich, w których wynik wykładni przepisów konstytucyjnych wyraźnie zależy od orientacji filozoficznych i ideologicznych sędziów.

Orientacje te – przynajmniej do pewnego stopnia – odzwierciedlać może analiza większości parlamentarnych, które powołały poszczególnych sędziów TK. Jak ilustruje rys. 4, w przypadku większości spraw, w których wyznaczono dwóch sprawozdawców, były to osoby powołane przez większość sejmową o odmiennej orientacji politycznej.

Rys. 4. Sprawy rozpoznane przez TK* w pełnym składzie, w których powołano więcej niż jednego sprawozdawcę – większość sejmowa powołująca sprawozdawców



* Sprawy, w których zapadło więcej niż jedno orzeczenie (K 2/07; K 26/07; K 31/06; K 43/01; K 9/11; SK 37/08) uwzględniano tylko raz (wyrok).

Źródło: opracowanie własne

Jeśli postawiona powyżej hipoteza jest prawdziwa, dane zaprezentowane na rys. 5 pozwalają uznać, że tego typu strategia budowy konsensusu do pewnego momentu była relatywnie skuteczna.

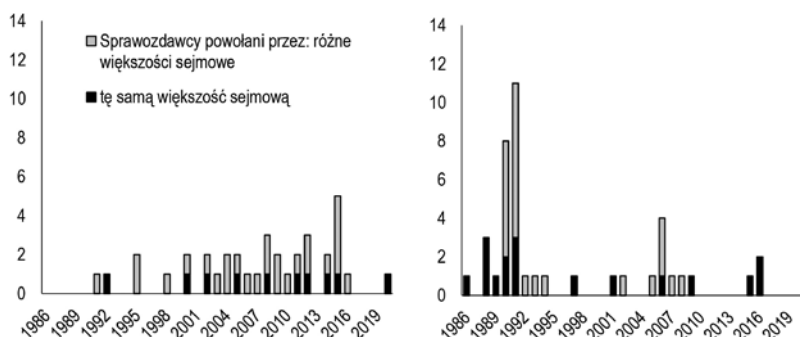
Dotyczyło to zwłaszcza okresu 1990-2009. Spośród 40³⁰ orzeczeń zapadłych w pełnych składach – kiedy powołano więcej niż jednego sprawozdawcę i były to osoby powołane na sędziów przez większości sejmowe zdominowane przez różne ugrupowania – sprawozdawcy zgłosili zdania odrębne od 16 orzeczeń (w tym od dwóch – obaj). Tym

²⁹ Dotyczyła nowelizacji ordynacji samorządowej, w której sprawozdawcami byli A. Jamróz i J. Stępień – wyrok wydano 4 listopada (piątek) zaś wybory odbyły się 12 listopada 2006 r.

³⁰ Sprawy, w których zapadło więcej niż jedno orzeczenie (K 2/07; K 26/07; K 31/06; K 43/01; K 9/11; SK 37/08) uwzględniano tylko raz (wyrok).

samym 60 proc. takich orzeczeń zapadło przy konsensusie obu sprawozdawców. Po 2009 r., zapadło 10 orzeczeń kiedy powołano więcej niż jednego sprawozdawcę i były to osoby powołane przez różne większości sejmowe. W żadnej z nich nie udało się wydać orzeczenia, do którego jeden ze sprawozdawców nie złożyłby zdania odrębnego (por. rys. 5).

Rys. 5. Sprawy rozpoznane przez TK* w pełnym składzie, w których powołano więcej niż jednego sprawozdawcę – zdania odrębne sprawozdawców a powołujące ich większości sejmowe



* Sprawy, w których zapadło więcej niż jedno orzeczenie (K 2/07; K 26/07; K 31/06; K 43/01; K 9/11; SK 37/08) uwzględniano tylko raz (wyrok).

Źródło: opracowanie własne (sprawę K 2/07 uwzględniono tylko raz – jako wyrok).

Analiza danych zilustrowanych na rys. 5 wskazuje, że sprawy w których (i) wyznaczono dwóch sprawozdawców (ii) byli oni powołani przez większości sejmowe o przeciwnej orientacji politycznej i (iii) żaden z nich nie złożył zdania odrębnego (innymi słowy, można domniemywać, że został osiągnięty kompromis), zasadniczo występowały w dwóch specyficznych momentach działalności Trybunału Konstytucyjnego.

Pierwszy obejmuje lata 1990-1991, kiedy orzekanie rozpoczęli sędziowie powołani przez Sejm Kontraktowy, a Trybunał jako taki „redefiniował” swoją rolę w warunkach demokratycznego państwa prawa (musiał przy tym umacniać przekonanie o swojej legitymacji i odpierać zarzuty dotyczące pozostawienia sędziów powołanych przez Sejm PRL). W okresie tym funkcję Prezesa TK sprawował M. Tyczka. Orzeczenia wydane w latach 1990-1991 w których wyznaczono więcej niż jednego sprawozdawcę podsumowuje tab. 2.

Drugi okres obejmuje 2006 r. – ostatni rok prezesury M. Safjana – kiedy to TK zmagał się z bezprecedensowym krytycyzmem polityków rządzącego PiS. Wydano wówczas w pełnym składzie pięć orzeczeń, przy których przygotowaniu pracowało dwóch sprawozdawców (K 53/05; U 4/06; P 10/06; S 3/06; K 31/06). Za wyjątkiem po-

Tab. 2. Orzeczenia TK w których wyznaczono więcej niż jednego sprawozdawcę 1990-1991

Sygn.	Data orzeczenia	Sprawozdawcy	Przedmiot	Zdania odrębne
K 5/89	1990-03-06	M. Łabór-Soroka	R. Orzechowski	uprawnienie pracowników zakładów przemysłowych do świadczeń socjalnych
W 2/89	1990-05-02	C. Bakalarski	A. Zoll	Amnestia
W 1/89	1990-05-31	A. Filcek	R. Orzechowski	Zakładowe systemy wynagradzania, staż pracy
K7/90 i S 2/90	1990-08-22	K. Działocha	A. Filcek	J. Zakrzewska
W 2/90	1990-09-12	C. Bakalarski	A. Zoll	Amnestia
W 3/89	1990-09-19	H. Groszyk	M. Łabór-Soroka	Reforma rolna z 1944 r.
K 9/90	1990-12-11	A. Filcek	M. Łabór-Soroka	Emerytury
W 4/90	1991-01-23	A. Zoll	C. Bakalarski	Obowiązki ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji
K 13/90	1991-01-28	A. Zoll	J. Zakrzewska	Immunitet poselski
K 11/90	1991-01-30	W. Łączkowski	C. Bakalarski [ws]	Katedryzacja w szkołach publicznych
K 6/90	1991-02-12	W. Łączkowski	T. Dybowski	Tworzenie spółdzielni
K 14/90	1991-02-13	K. Działocha	T. Dybowski	Przejęcie majątku byłej PZPR
W3/90 i S 2/91	1991-02-13	J. Zakrzewska	R. Orzechowski	K. Działocha
W 1/91	1991-09-25	W. Łączkowski	K. Działocha	Wydawanie Dziennika Ustaw
W 8/91	1991-09-25	C. Bakalarski	A. Filcek	Odwolanie nauczyciela z funkcji kierowniczej w szkole
W 6/91	1991-10-02	M. Łabór-Soroka	A. Filcek	Uprawnienie komitetów wyborczych do emitowania audycji wyborczych w programach Polskiego Radia i Telewizji
W 5/91	1991-11-06	T. Dybowski	J. Zakrzewska	uprawnienia pracowników służby zdrowia do ulgowych przejazdów państwowymi środkami komunikacji
W 4/91	1991-12-04	C. Bakalarski	T. Dybowski	uprawnienia kombatanatów
				własność urządzeń przyłącza i odcinków sieci energetycznej

Wyłuszczone drukami zaznaczono sędziów powołanych przez Sejm Kontraktowy, sędzia A. Filcek, zaznaczony kursywą, nie był rekomendowany przez OKP.

* Jedynie w jednej sprawie, K 11/90, trzech sędziów zgłosiło zdania odrębne. Jak wskazywał A. Jędrzejczyk E. Milewicz, „Trybunał Niekonstytucyjny”, GW 6 lutego 1991 r. „choć tyłko trzech sędziów publicznie swoje zdanie odrębne, jest tajemnicą poliszynela, że obrady Trybunału były dramatyczne, a sędziowie głosowali: sześciu za i sześciu przeciw”.

Źródło: opracowanie własne

Tab. 3. Orzeczenia TK w których wyznaczono dwóch sprawozdawców 2006-2009

Sygn.	Data orzeczenia	Sprawozdawcy	Przedmiot	Zdania odrębne
K 53/05	2006-06-14	M. Mazurkiewicz	J. Niemcewicz	Obejście prawa podatkowego
U 4/06	2006-09-22	M. Wyzykowski	M. Zdub	tz. bankowa Komisja Śledcza
P 10/06	2006-10-30	A. Mączyński	M. Wyzykowski [vs]	Wolność prasy a zniestawienie
S 3/06 [w spr. SK 7/06]	2006-10-30	A. Mączyński	J. Niemcewicz	Asesor w polskim wymiarze sprawiedliwości
K 31/06	2006-11-03	A. Jamróz	J. Stępień	Samorządowa ordynacja wyborcza 2006 r.
K 2/07	2007-05-11	Z. Cieślak [vs]	J. Stępień	Lustracja
SK 7/06	2007-10-24	J. Niemcewicz	E. Łętowska	Asesor w polskim wymiarze sprawiedliwości
SK 14/06	2008-05-07	B. Zdziennicki [vs]	E. Łętowska	prawo poławu
K 26/07	2008-06-11	Z. Cieślak	M. Mazurkiewicz	Lustracja (umorzenie: cofnięcie wniosku RPO i wyrok K 2/07)
Kp 2/08	2008-11-19	W. Hermeliński [vs]	A. Jamróz	Zmiana przepisów ustawy o służbie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego
P 16/08	2008-12-17	E. Łętowska [vs]	M. Kotlinowski [vs]	Zasady zawierania umów o przeniesienie własności lokalu przez spółdzielnie mieszkaniowe
Kpt 2/08	2009-05-20	M. Grzybowski	M. Wyzykowski	Spór kompetencyjny premiera i prezydenta (polityka zagraniczna)
K 64/07	2009-07-15	B. Zdziennicki [vs]	Z. Cieślak	Spółdzielnie mieszkaniowe
Kp 4/08	2009-07-16	J. Niemcewicz [vs]	M. Mazurkiewicz	Status NBP jako akcjonariusza Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A.

Wyłuszczoneym drukiemznaczono sędziów powołanych przez większość postsolidarnościową (III i V Kade'ncja), kursywą sędziów powołanych przez Sejm III Kadencji.

Źródło: opracowanie własne

stanowienia sygnalizacyjnego S 3/06, były to osoby powołane przez różne większości sejmowe: postsolidarnościową (III Kadencja) i postkomunistyczną (IV kadencja). Tylko w jednej z nich, P 10/06, dotyczącej wolności słowa w kontekście przestępstwa zniesławienia, jeden ze sprawozdawców (M. Wyrzykowski) zgłosił zdanie odrębne (w tej samej sprawie zdania odrębne zgłosili też E. Łętowska i sam Prezes Safjan). W kolejnych latach - 2007-2009 - dwóch sprawozdawców wyznaczono w dziewięciu sprawach rozpoznawanych przez pełny skład TK (por. rys. 4). W pięciu z nich (K 2/07, K 26/07, Kp 2/08, P 16/08, K 64/07), jeden ze sprawozdawców był powołany przez Sejm V kadencji (większość PiS LPR, Samoobrona). Z jednym wyjątkiem (sprawa K 26/07, zakończona umorzeniem z powodu cofnięcia wniosku RPO) we wszystkich co najmniej jeden sprawozdawca zgłaszał zdanie odrębne. Orzeczenia wydane w latach 2006-2009 w których wyznaczono więcej niż jednego sprawozdawcę podsumowuje tab. 3.

Podsumowanie

Powyższe analizy pozwalają potwierdzić zasadnicze – z punktu widzenia hipotez postawionych w niniejszym opracowaniu – wnioski wysunięte na podstawie analiz zdań odrębnych, zaprezentowanej w poprzednim rozdziale.

W szczególności dotyczy to obserwacji o konsensualnym stylu orzekania TK w pierwszym okresie transformacji ustrojowej (a przynajmniej daleko idącej niechęci do manifestowania braku takiego konsensusu). Przedstawione powyżej analizy pozwalają sądzić, że pierwszych dwóch latach, praktyka wyznaczania dwóch sprawozdawców – wywodzących się z przeciwnych stron zasadniczego sporu politycznego – mogła pomagać w osiągnięciu tak rozumianego konsensusu (i umacniać przekonanie o takim stylu pracy TK³¹).

W kolejnych latach praktyka wyznaczania więcej niż jednego sprawozdawcy stała się relatywnie rzadka, być może z powodu wzrostu obciążenia Trybunału. Wydaje się, że jej krótkotrwały renesans dał się jednak zaobserwować w 2006 r. Niestety, w drugiej połowie

³¹ W tym kontekście warto przywołać sytuację odpowiedzi TK na atak polityczny, jaki miał miejsce w połowie 1990 r. W opublikowanym w prasie oświadczeniu, Komisja Polityczna Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie zarzuciła, że TK „nie jest wbrew swej nazwie niezawisłym organem sądowym, lecz powoływana przez Sejm instytucją polityczną. Aktualny skład sędziów tego Trybunału został w większości wybrany przez Sejm poprzedniej kadencji”, por. Oświadczenie Komisji Politycznej Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie, RZ 23 sierpnia 1990 r. Odpowiedzią był specyficzny, podwójny wywiad sędziów TK i profesorów prawa konstytucyjnego: K. Działochy (powołanego do TK przez Sejm PRL IX kadencji) i J. Zakrzewskiej (powołanej przez Sejm Kontraktowy działaczki „Solidarności”). Posiadał on specyficzną formę – wypowiedzi sędziów były niejako „wspólne” – nie zostały bowiem podpisane. Por. Interesuje nas tylko prawo – Rozmowa z prof. Janiną Zakrzewską oraz prof. Kazimierzem Działochą, sędziami Trybunału Konstytucyjnego, RZ, 14 września 1990, nr 214 (2648).

lat dwutysięcznych – w warunkach nowego zasadniczego sporu politycznego - praktyka ta nie pozwalała już na wypracowanie kompromisowych orzeczeń. W sytuacjach, gdy nad orzeczeniem pracowało dwóch sprawozdawców normą stało się, że jeden z nich składał zdanie odrębne.

Obserwacje te po raz kolejny potwierdzają, że w pierwszych latach transformacji praktyka funkcjonowania TK odpowiadała zaproponowanemu w niniejszym opracowaniu modelowi „sądu rozjemczego” – jednak w kolejnych latach zaczęła się od niego stopniowo oddalać w kierunku spolaryzowanego „quasi-parlamentu”.

Bibliografia

Interesuje nas tylko prawo – Rozmowa z prof. Janiną Zakrzewską oraz prof. Kazimierzem Działochą, sędziami Trybunału Konstytucyjnego, RZ, 14 września 1990, nr 214 (2648).

Jędrzejczyk A., Milewicz Ewa, „Trybunał Niekonstytucyjny”, GW z 6 lutego 1991 r.

Joński Kamil, *Sąd rozjemczy – triumf i kryzys Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy ekonomii politycznej*, „Głos Prawa” 2020, t. 3, nr 1 (5), poz. 6.

Kantorowicz Jarosław, Garoupa Nuno, *An empirical analysis of constitutional review voting in the polish constitutional tribunal, 2003–2014*, „Constitutional Political Economy” 2016, vol. 27, s. 66–92.

Łętowska Ewa, Oportunizm jest u nas charakterystyczny, GW, 6 lipca 2011 r.

Łętowska Ewa, *Rzeźbienie państwa prawa: 20 lat później*, Warszawa, Wolters Kluwer 2013, s. 68.

Nie jestem sędzióżercą. Rozmowa z prof. Teresą Liszcz, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2015, nr 3.

Stępień Jerzy, *Śmierć w starych dekoracjach*, „Głos Prawa” 2020, t. 3, nr 1 (5), poz. 18.

Wittig Caroline Elisabeth, *The Occurrence of Separate Opinions at the Federal Constitutional Court: An Analysis with a Novel Database*, 2016.

Wróbel Andrzej, *Warto chronić państwo prawa* Warszawa 2017.