



1001-8.TK.94.2023

K 8/23

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

2058

W związku z wnioskiem Prezesa Rady Ministrów o zbadanie zgodności art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – „w zakresie, w jakim uniemożliwia orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w sytuacji odmowy orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu Trybunału Konstytucyjnego” – z art. 197, art. 190 ust. 5, art. 188, art. 189, art. 7 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Prezes Rady Ministrów (dalej: Wnioskodawca) wniósł o zbadanie zgodności art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK) – w opisanym na wstępie zakresie – z art. 197, art. 190 ust. 5, art. 188, art. 189, art. 7 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału”.

Wnioskodawca wskazuje, że specyfika przepisów konstytucyjnych wyraża się w objęciu nimi jedynie kwestii kluczowych dla stosunków poddanych regulacji. Zgodnie z zamierzeniem ustrojodawcy, rozwinięcie regulacji konstytucyjnej jest zadaniem ustawodawcy zwykłego. Powołany we wniosku jako pierwszy wzorzec kontroli art. 197 Konstytucji przewiduje, że organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Przepis ten interpretować należy jako wyrażający zobowiązanie ustawodawcy do skorzystania z posiadanej kompetencji ogólnej i uregulowania w ustawie konkretnych, wymienionych w Konstytucji zagadnień. Ogólna kompetencja prawodawcza, mimo bardzo szerokiego zakresu przedmiotowego, nie ma jednak charakteru treściowo nieograniczonego (bezwzględne). Podlega bowiem ograniczeniu ze względu na zakaz wkraczania w materię konstytucyjną, a więc w kwestie, które unormowane zostały – wprost lub *implicite* – w ustawie zasadniczej. Wkroczenie zatem, także przy wykonywaniu obowiązku wynikającego z art. 197 Konstytucji, w materię konstytucyjną będzie stanowić naruszenie tego wzorca kontroli.

W ocenie Wnioskodawcy, zagadnienie minimalnej liczby sędziów biorących udział w czynnościach orzeczniczych podlegających przypisaniu pełnemu składowi Trybunału należy do materii konstytucyjnej. „Wynika to

implicite z przepisów ustawy zasadniczej, zwłaszcza zaś art. 194 i art. 190 ust. 5, odczytywanych w kontekście konstytucyjnych standardów rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, przestrzegania zakresu kompetencji przez ustawodawcę oraz efektywnej, niezakłóconej realizacji kompetencji przez Trybunał, a także poszanowania nadrzędnej mocy Konstytucji” (wniosek, s. 14).

Ustrojodawca precyzyjnie określił w art. 194 ust. 1 Konstytucji, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. Przepis ten określa górną granicę liczebności pełnego składu Trybunału. Za nieprawidłową należy jednak uznać – zdaniem Wnioskodawcy – taką jego interpretację, która utożsamia pełen skład z dokładnie 15 sędziami. W celu skutecznej realizacji swoich konstytucyjnych zadań Trybunał Konstytucyjny musi mieć zapewnioną możliwość rzetelnego i sprawnego orzekania. Ze względu na konieczność zapewnienia efektywności przepisów określających kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalna jest sytuacja, w której Trybunał zostanie w praktyce pozbawiony możliwości wywiązywania się ze swoich konstytucyjnych powinności z powodu nieuprawnionej odmowy orzekania w pełnym składzie Trybunału przez mniejszościową grupę sędziów.

Artykuł 194 ust. 1 Konstytucji nie określa wprost kworum pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego. Jest to konsekwentne z unormowaniem przyjętym w art. 190 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów. Także art. 190 ust. 5 Konstytucji nie wyraża wprost ewentualnych wymogów co do kworum. Brak tego rodzaju konstytucyjnego uregulowania w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego uznać należy za świadomą decyzję ustrojodawcy.

Wnioskodawca stwierdza, że ustawodawca może na podstawie art. 197 Konstytucji wprowadzać jedynie takie rozwiązania, które nie pozbawiają Trybunału Konstytucyjnego zdolności do sprawnego realizowania wszystkich funkcji i zadań wyznaczonych mu na mocy przepisów ustawy zasadniczej. Jakikolwiek uregulowania, które wyłączają lub ograniczają zdolności

orzecznicze Trybunału, będą zatem stanowić naruszenie art. 197 Konstytucji, co wynika wprost z faktu nadrzędności uregulowań konstytucyjnych wobec jakichkolwiek przepisów ustawowych, które nie tylko nie mogą uniemożliwić realizacji norm konstytucyjnych, ale muszą zapewniać im skuteczność w jak największym stopniu.

Regulacje ustawowe, które wprowadzają kworum dla działania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, sprawiają, że możliwa jest sytuacja, w której działania części sędziów Trybunału uniemożliwiają wykonywanie kompetencji przez Trybunał Konstytucyjny. W ocenie Wnioskodawcy, regulacje takie będą „pozostawać w sprzeczności z przepisami ustawy zasadniczej, które określają zadania i kompetencje Trybunału, a w szczególności z art. 188 i art. 189 Konstytucji, które wyznaczają zasadniczy zakres kognicji Trybunału (...) Paraliżowanie za pomocą instrumentów prawnych choćby potencjalne możliwości rozpoznawania zawisłych przed Trybunałem spraw oraz orzekania w tych sprawach czyni kompetencje Trybunału iluzorycznymi, godząc w gwarantowany konstytucyjnie standard ochrony prawnej. (...) Ustanowienie stosunkowo wysokiego, sztywnego oraz oderwanego od okoliczności danej sprawy kworum nie tylko wkracza w materię konstytucyjną, ale ponadto, w sytuacji gdy w sposób nieuprawniony sędziowie stanowiący mniejszość składu Trybunału Konstytucyjnego odmawiają orzekania, będzie paraliżować działalność Trybunału Konstytucyjnego, uniemożliwiając sprawną i prawidłową realizację jego konstytucyjnych obowiązków” (wniosek, s. 17-18).

Wnioskodawca stwierdza, że określenie przez ustawodawcę kworum pełnego składu Trybunału stanowi wkroczenie w materię konstytucyjną w zakresie, w jakim umożliwia paraliż prac Trybunału Konstytucyjnego przez mniejszość składu Trybunału. Przepisy ustawy zasadniczej, w tym art. 197 i art. 190 ust. 5, nie dają podstaw dla takiej aktywności ustawodawcy. Nie mieści się ona także w granicach ogólnej kompetencji ustawodawczej. Wobec tego

zaskarżony przepis został wprowadzony do systemu prawnego z naruszeniem wywodzonej z art. 7 Konstytucji zasady legalizmu.

Wkroczenie przez ustawodawcę zwykłego w materię konstytucyjną pozostaje ponadto – zdaniem Wnioskodawcy – w kolizji z zasadą nadrzędności Konstytucji wyrażoną w art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wynika z niej dla ustawodawcy zwykłego zarówno obowiązek pozytywny, jak najpełniejszego realizowania zasad i norm Konstytucji, jak i obowiązek negatywny, zakazujący wprowadzania rozwiązań sprzecznych z Konstytucją. W przypadku zaskarżonego przepisu ustawodawca nie dopełnił obydwu obowiązków. Regulując bowiem kworum wymagane dla pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, przyjął rozwiązanie dysfunkcyjne, sprzeczne z konstytucyjnym wzorcem i uniemożliwiające realizację konstytucyjnych wartości, w tym sprawnego wykonywania przez Trybunał jego kompetencji.

Wnioskodawca wskazuje, że podniesiony we wniosku problem konstytucyjny dotyczy dopuszczalności określenia w ustawie zwykłej kworum wymaganego dla orzekania przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w sytuacji gdy unormowanie ustawowe umożliwia działania obstrukcyjne, polegające na odmowie orzekania przez część sędziów Trybunału Konstytucyjnego w ramach pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście regulacji konstytucyjnych dotyczących kwestii, do których unormowania został zobligowany ustawodawca na podstawie art. 197 ustawy zasadniczej, przy uwzględnieniu art. 190 ust. 5, art. 188, art. 189, art. 7 i art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Poddanie zaskarżonego przepisu merytorycznemu badaniu zależne jest od wykazania istnienia związku kwestionowanego uregulowania z określonym przez Wnioskodawcę problemem konstytucyjnym. W analizowanym przypadku podstawową sprawą jest ustalenie, czy określenie w art. 37 ust. 2 ustawy o TK minimalnej liczby sędziów, których udział jest wymagany do rozpoznania sprawy

w pełnym składzie, umożliwia działania obstrukcyjne, polegające na odmowie orzekania.

Rozstrzygnięcie tej kwestii należy poprzedzić krótkim przedstawieniem otoczenia normatywnego, w którym funkcjonuje zaskarżony przepis, oraz omówieniem wzorca kontroli z art. 197 Konstytucji.

Określenie w art. 37 ust. 2 ustawy o TK minimalnej liczby sędziów wymaganej dla rozpoznania sprawy w pełnym składzie prowadzi – zdaniem Wnioskodawcy – do naruszenia art. 197 Konstytucji, ponieważ jest wkroczeniem w materię konstytucyjną i pozbawia Trybunał Konstytucyjny zdolności do sprawnego realizowania wszystkich funkcji i zadań wyznaczonych mu na mocy przepisów ustawy zasadniczej. Bezpośrednią konsekwencją tego uchybienia jest naruszenie art. 188 i art. 189 Konstytucji, w których określono podstawowe kompetencje (właściwość rzeczową) Trybunału Konstytucyjnego, oraz wywodzonej z art. 7 ustawy zasadniczej zasady legalizmu i wyrażonej w art. 8 ust. 1 zasady nadrzędności Konstytucji. Zagadnienie minimalnej liczby sędziów biorących udział w czynnościach orzeczniczych podlegających przypisaniu pełnemu składowi Trybunału należy do materii konstytucyjnej, gdyż – według Wnioskodawcy – wynika *implicite* z art. 194 i art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Z założenia ustrojodawcy, wyrażonego w art. 197 Konstytucji, wynika, że na poziomie konstytucyjnym nie ma wszystkich niezbędnych uregulowań odnoszących się do organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, dlatego też kwestie te powinny znaleźć odzwierciedlenie w akcie rangi ustawowej.

Ustawowe uregulowanie organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem ma znaczenie z trzech powodów. Po pierwsze, wpisuje się w mechanizm podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji), gdyż zapobiega nadmiernej, a przy tym niebezpiecznej w demokratycznym państwie, autonomizacji sądu konstytucyjnego w ramach systemu organów władzy publicznej. Po drugie, pełni funkcję gwarancyjną, ponieważ wyklucza

regulowanie tych zagadnień przez organy władzy wykonawczej w aktach podustawowych. Po trzecie wreszcie, określenie w ustawie w szczególności procedury kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych ma znaczenie dla zapobiegania arbitralności działania sądu konstytucyjnego. Powierzenie organowi władzy ustawodawczej określenia organizacji i trybu postępowania musi być w związku z tym widziane, z jednej strony, jako ograniczenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego (mające wszakże podstawę konstytucyjną), z drugiej zaś jako konieczne zabezpieczenie przestrzegania zasad demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 197, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1311).

Jednym z konstytucyjnie wyróżnionych w art. 197 ustawy zasadniczej zagadnień, jakie musi uregulować ustawodawca, jest tryb postępowania. Pod tym pojęciem należy rozumieć sposób wykonywania określonych konstytucyjnie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, czyli – innymi słowy – procedurę sądowokonstytucyjną. Ustawodawca dysponuje w tym zakresie dość szerokim marginesem swobody regulacyjnej, przy czym musi w szczególności przestrzegać wynikającej z art. 173 Konstytucji zasady niezależności i odrębności Trybunału od pozostałych władz, a także zapisanej w preambule Konstytucji zasady rzetelności i sprawności działania organów państwa.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma być w każdym wypadku efektywne i prowadzić – we właściwym terminie – do wydania ostatecznego orzeczenia, zwłaszcza w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania organów państwa albo korzystania z wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie. Przemawia za tym wspomniana wyżej zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zasada ta wyklucza przyjmowanie rozwiązań, których rezultatem byłoby spowolnienie owego działania lub uzależniania jego tempa od przypadkowych okoliczności. Ustawodawca nie może w konsekwencji tworzyć rozwiązań dysfunkcyjnych

dla sędziowskiego procesu decyzyjnego, sztywnych zasad rządzących kolejnością rozpoznawania spraw lub ustalania terminów posiedzeń, utrudniających lub uniemożliwiających wykonywanie przez Trybunał jego konstytucyjnych zadań związanych z ochroną ładu konstytucyjnego. Do istotnych elementów trybu postępowania, którego regulacja ma nastąpić w ustawie, zalicza się określenie zasad rozpoznawania spraw w składach orzekających, w tym liczebności takich składów oraz zasad ich doboru. Nie jest konstytucyjnie wykluczone rozpoznawanie spraw w pełnym składzie, przy czym przewidziane zasady dotyczące kworum nie mogą prowadzić do paraliżu decyzyjnego (zob. *ibidem*, s. 1312-1313).

W art. 190 ust. 5 Konstytucji zawarto jedną z zasad procedury orzekania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgodnie z którą orzeczenia tego organu zapadają większością głosów. Procedura podejmowania orzeczeń przez sąd konstytucyjny stanowi w zasadzie materię ustawodawstwa zwykłego, choć w kilku krajach (np. w Bułgarii, Albanii i Słowacji) konstytucja – identycznie jak w Polsce – formułuje zasadę podejmowania orzeczeń większością głosów (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 90, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 3).

Unormowanie art. 190 ust. 5 Konstytucji określa sposób zapadania orzeczeń, tzn. rozstrzygnięć Trybunału, które – z mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji – mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Omawiany przepis mówi o „zapadaniu” orzeczeń, co stanowi termin specyficzny dla procedur sądowych i oznacza nakaz aktywnego udziału wszystkich członków składu orzekającego w podjęciu rozstrzygnięcia. Wyklucza to możliwość wstrzymania się od głosowania. Tym samym (wobec nieparzystości składów orzekających), problem równości głosów może pojawić się tylko wtedy, gdy w pełnym składzie Trybunału zabraknie wszystkich sędziów.

Konstytucyjna zasada większości wyklucza wprowadzenie wymogu jednomyślności (ustawa zwykła nie może wprowadzić np. gradacji mocy obowiązującej orzeczenia w zależności od stosunku głosów przy jego podejmowaniu). Zasada ta zakłada, że przy zapadaniu orzeczenia mogą wystąpić głosy przeciwne, nie wynika z niej jednak ani obowiązek ujawniania stosunku głosów, ani obowiązek ujawniania się sędziów głosujących przeciwko. Z zasadą większości w pełni koresponduje natomiast przyznanie prawa zgłaszania zdań odrębnych przez sędziów, którzy nie zgadzają się z orzeczeniem (zob. *ibidem*, s. 35-36).

W uchwalanych w okresie III RP ustawach regulujących tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – na co zwrócił uwagę sam Wnioskodawca – przyjmowano jako minimalną liczbę 9 lub 11 sędziów, których udziału wymagano do rozpoznania sprawy w pełnym składzie. Wyjątkiem była ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2217), mocą której istotnie rozszerzono zakres spraw rozpoznawanych w pełnym składzie oraz podwyższono jego kworum do 13 osób.

Trybunał Konstytucyjny w judykacie z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 [OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 31; orzeczenie to opatrzone jest adnotacją: „Rozstrzygnięcie wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), dotyczyło aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą”], orzekł o niezgodności tej ustawy z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Ponadto Trybunał zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 1 pkt 9 tej ustawy, uznając, że „[w]prowadzenie jako zasady rozpoznawania spraw przez Trybunał w pełnym składzie w obecności co najmniej 13 sędziów TK jest niezgodne z art. 2 i art. 173 w związku z preambułą Konstytucji oraz art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że uniemożliwiając organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, narusza zasady państwa prawnego”.

W uchwalanych po tym orzeczeniu ustawach regulujących tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. ustawie z dnia 22 lipca 2016 r., Dz. U., poz. 1157 i z dnia 30 listopada 2016 r., Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) ustalono kworum wymagane do utworzenia pełnego składu na 11 osób. Uchylono także przyjętą w ustawie z 22 grudnia 2015 r. regulację przewidującą rozpoznawanie spraw co do zasady przez pełny skład Trybunału (o ile ustawa nie stanowi inaczej).

W art. 37 ustawy o TK określono, w jakich składach rozpatrywane są poszczególne rodzaje spraw rozstrzyganych przez Trybunał. Ustęp 1 tego artykułu stanowi:

„Trybunał orzeka:

- 1) w pełnym składzie w sprawach:
 - a) sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
 - b) o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenie Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
 - c) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
 - d) zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem lub umowy międzynarodowej z Konstytucją przed jej ratyfikacją,
 - e) o szczególnej zawichości, z inicjatywy Prezesa Trybunału, a także gdy z wnioskiem o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą do Trybunału zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy, albo w sprawach, w których szczególna zawichość wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie;
- 2) w składzie pięciu sędziów Trybunału w sprawach:

a) zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją,

b) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;

3) w składzie trzech sędziów Trybunału w sprawach:

a) zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,

b) zażaleń na odmowę nadania dalszego biegu wnioskowi podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami,

c) zażaleń na odmowę nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym,

d) wyłączenia sędziego Trybunału z przyczyn określonych w art. 39 ust. 2;

4) w składzie jednego sędziego Trybunału w sprawie odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami albo skargom konstytucyjnym.”.

W ustępie 2 art. 37 ustawy o TK określono kworum wymagane do rozpoznania sprawy w pełnym składzie oraz wskazano Prezesa Trybunału jako osobę przewodniczącą rozprawie. Ustalono także regułę, zgodnie z którą następuje wyznaczenie innego sędziego na przewodniczącego rozprawie w razie przeszkód w przewodniczeniu przez Prezesa Trybunału. Nie uregulowano natomiast zasad postępowania w przypadku odmowy orzekania przez część sędziów i uniemożliwienia w ten sposób orzekania w pełnym składzie Trybunału z powodu niezyskania minimalnej wymaganej przez zaskarżony przepis liczby sędziów koniecznych do skompletowania pełnego składu.

Określenie przez ustawodawcę kworum wymaganego dla sformułowania pełnego składu Trybunału na 9 lub 11 sędziów nie powinno budzić zastrzeżeń

jako mieszczące się w zakresie swobody ustawodawczej. Obie te liczby oscylują wokół liczby 2/3 wszystkich sędziów tworzących Trybunał Konstytucyjny. W powszechnie dostępnych publikacjach oraz orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego nie były również formułowane poglądy o przynależności kwestii kworum pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego do materii konstytucyjnej wykluczającej regulację tej sprawy w ustawie wydanej w ramach realizacji obowiązku nałożonego na ustawodawcę mocą art. 197 Konstytucji.

Oceniając dopuszczalność określenia kworum na 11 sędziów, warto odwołać się do poglądów zaprezentowanych w wydanym w pełnym składzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2017 r., sygn. Kp 4/15 (OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 72). W wyroku tym stwierdzono: „Pełny skład Trybunału Konstytucyjnego określa art. 194 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym składa się on z 15 sędziów. Ustawodawca powtórzył tę zasadę ustrojową w art. 3 uoTK [ustawy o TK]. Doprecyzował także, **w ramach kompetencji przyznanych w art. 197 Konstytucji** [podkreślenie własne], minimum składu pełnego, wskazując w art. 37 ust. 2 uoTK [ustawy o TK], że rozpoznanie sprawy w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej jedenastu sędziów Trybunału”.

Do wyroku tego złożono dwa zdania odrębne. Nie zakwestionowano w nich jednak powyższych zapatrywań, lecz dotyczyły one kwestii wyłączenia trzech sędziów z orzekania. Pełny skład Trybunału Konstytucyjnego przyjął zatem jednoznacznie, że określenie w ustawie o TK minimum pełnego składu na 11 sędziów mieści się w kompetencjach przyznanych w art. 197 Konstytucji.

Zasadne będzie w tym miejscu przytoczenie także poglądów wyrażonych w cytowanym już orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 47/15. Również w tym wydanym w pełnym składzie rozstrzygnięciu Trybunał uznał, że ustalenie składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego jest materia ustawową, a nie konstytucyjną. Trybunał przypomniał przy tym, że „[u]stawodawca nie ma pełnej swobody ustalania kwestii tak podstawowych dla działania organów władzy sądowniczej, jak liczebność składów orzekających.

Zgodnie bowiem z preambułą Konstytucji, regulując tę materię, jest zobowiązany zapewnić rzetelność i sprawność działania sądów i trybunałów. Składy orzekające muszą zatem być skonstruowane w taki sposób, by gwarantowały rzetelne rozpoznanie sprawy, tj. bezstronne, niezależne i niezawisłe, a jednocześnie sprawne, tj. bez nieuzasadnionej zwłoki. Określając zasady tworzenia składów orzekających, ustawodawca musi również uwzględniać konieczność poszanowania niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów. W szczególności powinny one pozostawiać sędziom TK margines korzystania z gwarancji ich niezawisłości, takich jak np. instytucja wyłączenia sędziego TK z rozpoznania sprawy. (...) Podejmując decyzję co do liczebności składu orzekającego, ustawodawca jest zobowiązany uwzględnić wszystkie powyższe argumenty, a następnie dokonać oceny sumy wad i zalet rozważanego przez siebie konkretnego rozwiązania”.

W zdaniu odrębnym do tego wyroku sędzia Piotr Pszczółkowski podniósł kwestię niezgodnej z prawem obsady składu sędziowskiego. Uzasadniając swoje stanowisko sędzia stwierdził, że „[s]tosownie do treści art. 194 ust. 1 Konstytucji Trybunał składa się z piętnastu sędziów, jest to jedyny określony w Konstytucji skład Trybunału. Przy zastosowaniu na zasadzie art. 197 Konstytucji ustawy o zmianie ustawy o TK (tj. ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U., poz. 2217 – przypis własny) – pełny skład Trybunału to piętnastu sędziów, ale orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej trzynastu sędziów. Ustawowy warunek orzekania w pełnym składzie Trybunału z udziałem co najmniej trzynastu sędziów (ustawa o zmianie ustawy o TK) podyktowany jest względami prakseologicznymi. Ustawodawca **w ramach kompetencji przyznanych w art. 197 Konstytucji** (podkreślenie własne) założył, że zebranie składu wszystkich piętnastu sędziów Trybunału może być niemożliwe bądź utrudnione z powodów losowych. Ustawowe minimum składu osobowego sędziów TK określone w ustawie o zmianie ustawy o TK mieści się w granicach składu Trybunału określonego w art. 194 ust. 1

Konstytucji. (...) Art. 197 Konstytucji zawiera delegację konstytucyjną do określenia w drodze ustawy organizacji oraz trybu postępowania przed TK. Wynika z niej, że określenie organizacji oraz trybu postępowania przed TK należy do regulacji prawnej, która ma postać tzw. ustawy zwykłej. Warto bowiem podkreślić, że Konstytucja nie określa w sposób wyczerpujący postępowania przed TK, pozostawiając to tzw. ustawie zwykłej, do wydania której jednocześnie zobowiązuje i upoważnia ustawodawcę art. 197 Konstytucji”.

Także sędzia Julia Przyłębska w zdaniu odrębnym do wyroku o sygn. K 47/15 zakwestionowała prawidłowość utworzenia pełnego składu Trybunału z pominięciem regulacji ustawowej. Sędzia wskazała, że zgodnie z art. 197 Konstytucji „tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa. Konstytucja nie przyznaje sędziom Trybunału kompetencji do stanowienia własnych procedur postępowania przed Trybunałem, tym bardziej, że wykreowane w niniejszej sprawie normy postępowania mają charakter powszechnie obowiązujący. Działanie Trybunału dotyczące procedowania w sprawie o sygn. K 47/15 stanowi zatem naruszenie konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy. Trzeba pamiętać, że separacja władzy sądowniczej nigdy nie może być całkowita. Równowaga władzy w relacji między Trybunałem Konstytucyjnym a innymi organami państwa polega właśnie na tym, że Trybunał orzeka o zgodności określonych aktów normatywnych z Konstytucją (władza sądownicza), a parlament (władza ustawodawcza) określa za pomocą aktu normatywnego (ustawy) sposób procedowania. Przyjęcie odmiennego stanowiska narusza jądro kompetencyjne obu segmentów władzy i jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego”.

W doktrynie przedmiotu również można znaleźć wypowiedź dotyczącą dopuszczalności ustalania składu orzekającego Trybunału bezpośrednio w oparciu o przepisy Konstytucji z pominięciem przepisów rangi ustawowej. Prof. Bogusław Banaszak w opinii prawnej stwierdził, że w kontekście wyraźnego przekazania przez ustrojodawcę w art. 197 Konstytucji materii

proceduralnych do regulacji przez ustawodawcę wszelka próba wyprowadzania wprost z art. 188 Konstytucji jakichkolwiek reguł proceduralnych pozbawiona jest oparcia w ustawie zasadniczej, a tym samym stanowi naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Wyrażne przekazanie przez ustrojodawcę w art. 197 Konstytucji materii proceduralnych do regulacji przez ustawodawcę należy też według utrwalonego w nauce prawa poglądu widzieć przez pryzmat wyrażonej w art. 10 Konstytucji zasady podziału władz. Jednym ze sposobów zapewnienia równoważenia się władzy sądowniczej i ustawodawczej jest właśnie powierzenie uchwalenia parlamentowi materii określonych w art. 197 Konstytucji. Parlament dysponuje ograniczonymi możliwościami oddziaływania na Trybunał Konstytucyjny. Może jednak kształtować jego szczegółową organizację i tryb działania w drodze ustawy. W tej sytuacji pominięcie ustawowych norm proceduralnych przy rozpatrywaniu jakiegokolwiek sprawy przez Trybunał stanowi naruszenie wyrażonej w art. 10 Konstytucji zasady podziału i równowagi władz. Autor tej opinii wskazał, że z reguły do ustawodawcy w wielu państwach demokratycznych należy wskazanie składu orzekającego sądu konstytucyjnego właściwego do rozpatrzenia spraw określonego rodzaju. Jeżeli jest to pełny skład to wówczas ustawodawca co najwyżej ustala kworum konieczne dla działania sądu konstytucyjnego (zob. B. Banaszak, *Opinia prawna stanowiąca odpowiedź na pytanie czy Trybunał Konstytucyjny może orzekać tylko na podstawie przepisów Konstytucji z pominięciem obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym?*, opinia dostępna na stronie: <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/informacje/download,8139,8.html>).

Twierdzenia powyższe wskazują, że brak jest podstaw do zaliczenia problematyki ustalenia kworum pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego do materii konstytucyjnej.

Wnioskodawca nie przedstawił w analizowanym wniosku wystarczających argumentów przemawiających za zasadnością odstąpienia od powołanych

poglądów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów składających zdania odrębne oraz przedstawiciela doktryny. Nie wykazano przy tym jednoznacznie, że to właśnie zaskarżona regulacja jest źródłem przedstawionego problemu konstytucyjnego, czyli pozbawienia Trybunału Konstytucyjnego zdolności do sprawnego realizowania wszystkich funkcji i zadań wyznaczonych na mocy Konstytucji.

W sytuacji odmowy orzekania przez część sędziów bezpośrednim powodem niemożności skompletowania pełnego składu nie jest kwestionowana regulacja, lecz postawa konkretnych sędziów. Stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim uniemożliwia orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w sytuacji odmowy orzekania przez mniejszość konstytucyjnego składu Trybunału Konstytucyjnego, prowadziłoby do sytuacji, w której kworum pełnego składu każdorazowo byłoby ustalane w oparciu o deklaracje gotowości orzekania przez poszczególnych sędziów. W przypadku odmowy orzekania przez mniejszość składającą się z 7 sędziów i wyłączeniu na podstawie art. 39 ustawy o TK kolejnych np. 3 sędziów pełnoprawny „pełny skład” liczyłoby 4 sędziów. Taka regulacja godziłaby w istotę instytucji rozpoznania spraw w pełnym składzie.

Ustawodawca w ramach swobody ustawodawczej może uregulować w ustawie o TK postępowanie w przypadku niemożności skompletowania pełnego składu, podobnie jak to uczynił w zdaniu drugim ust. 2 art. 37 ustawy o TK w odniesieniu do przeszkód w przewodniczeniu rozprawie przez Prezesa Trybunału. Brak takiej regulacji należy jednak oceniać w kategorii pozostającego poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego zaniechania prawodawczego, a nie pominięcia. We wniosku nie podniesiono jednak, by zachodziła ewentualność zaistnienia w analizowanej sytuacji pominięcia legislacyjnego.

Z powyższych względów postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na marginesie należy nadmienić, że kluczowy we wniosku jest zarzut naruszenia art. 197 Konstytucji. Zarzuty uchybienia pozostałym wzorcom kontroli opierają się na założeniu, że wkroczenie normą art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK w materię konstytucyjną i naruszenie przez to art. 197 Konstytucji prowadzi do uniemożliwienia realizacji zadań Trybunału (art. 188 i art. 189 Konstytucji), uchybienia zasadzie legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz zasadzie nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Z brzmienia art. 190 ust. 5 Konstytucji Wnioskodawca pośrednio wyprowadza natomiast wniosek o zakazie określania w ustawie kworum pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego. Zarzuty naruszenia tych wzorców kontroli można potraktować jako powołane związkowo z art. 197 Konstytucji.

Wobec przyjęcia – w oparciu o pogląd prezentowany przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 5 października 2017 r. – że doprecyzowanie w art. 37 ust. 2 ustawy o TK minimum pełnego składu mieści się w ramach kompetencji przyznanych w art. 197 Konstytucji, argumentacja analizowanego wniosku w odniesieniu do tych *de facto* związkowych wzorców kontroli nie może zasługiwać na uwzględnienie.

Zauważyć również należy, że z samego art. 197 ustawy zasadniczej nie można wyczytać konstytucyjnych wymogów co do ustalenia kworum pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego. Niewątpliwie ustawodawca nie ma pełnej swobody ustalania kwestii tak podstawowych dla działania organów władzy sądowniczej, jak liczebność składów orzekających. Zgodnie bowiem z preambułą Konstytucji, regulując tę materię, jest zobowiązany zapewnić rzetelność i sprawność działania sądów i trybunałów. Składy orzekające muszą zatem być skonstruowane w taki sposób, by gwarantowały rzetelne rozpoznanie sprawy, tj. bezstronne, niezależne i niezawisłe, a jednocześnie sprawne, czyli działające bez nieuzasadnionej zwłoki. Określając zasady tworzenia składów orzekających, ustawodawca musi również uwzględniać konieczność poszanowania

niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów oraz przestrzegać zasad demokratycznego państwa prawnego.

Dla merytorycznego rozpoznania przedstawionego przez Wnioskodawcę problemu prawnego konieczne było zatem powołanie wzorca kontroli rekonstruowanego z art. 197 w związku z art. 2 i art. 173 Konstytucji w związku z preambułą Konstytucji oraz właściwe uzasadnienie formułowanego zarzutu. Wskazanie jako samodzielnego wzorca kontroli art. 197 Konstytucji czyni go w analizowanym przypadku nieadekwatnym.

Powyższego braku formalnego wniosku nie można uzupełnić wykorzystując zasadę *falsa demonstratio non nocet*. Zgodnie z tą zasadą, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Zatem nawet w przypadku merytorycznej oceny podniesionych we wniosku zarzutów brak jest podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 37 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK – w zaskarżonym zakresie – z powołanymi przez Wnioskodawcę wzorcami kontroli.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Jędrzejewski
Zastępca Prokuratora Generalnego