SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 29/15
BAS-WPTK-2216/15

Termin rozprawy: 25 listopada 2015 r.

Warszawa, dnia 10 listopada 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
K A N C E L A R I A
wpł. dnia 10. 11. 2015
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 82 ust. 2 w związku z ust. 5 oraz w związku z art. 56 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 23 października 2015 r. (sygn. akt K 29/15), w zakresie zarzutów zawartych w punktach 5, 6, 10, 11 i 12 wniosku grupy posłów, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym **są zgodne** z art. 112 Konstytucji oraz **nie są niezgodne** z art. 197 Konstytucji;
2) art. 19 ust. 5 ustawy wymienionej w punkcie 1 **jest zgodny** z wymogiem zachowania odpowiednio długiego okresu tzw. ciszy legislacyjnej wywodzonym z art. 2 Konstytucji;
3) art. 137 w związku z art. 19 ustawy wymienionej w punkcie 1 **jest zgodny** z wymogiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* wywodzonym z art. 2 Konstytucji;
4) art. 137 ustawy wymienionej w punkcie 1 **nie jest niezgodny** z art. 62 ust. 1 Konstytucji;
5) art. 137 ustawy wymienionej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Uwagi ogólne

1. Jako przedmiot kontroli inicjowanej wnioskiem grupy posłów z 23 października 2015 r. wskazano szereg przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

Ze względu na szeroki zakres zaskarżenia obejmujący przepisy normujące zróżnicowane materie oraz potrzebę zapewnienia ciągłości prac Trybunału, przewodniczący składu orzekającego dostrzegł konieczność rozpoznania w pierwszej kolejności zgodności z Konstytucją tych przepisów ustawy o TK z 2015 r., które regulują tryb wyboru sędziów TK w 2015 r. Tym samym mocą decyzji TK zakres zaskarżenia określony we wniosku grupy posłów został podzielony na dwa obszary. Zarządzeniem z 4 listopada 2015 r. wyznaczony został termin rozprawy w zakresie zarzutów zawartych w punktach 5, 6, 10, 11 i 12 wniosku grupy posłów w sprawie o sygn. akt K 29/15. Niniejsze stanowisko Sejmu odnosi się wyłącznie do grupy problemów konstytucyjnych ujętych we wspomnianych ramach.

2. Ustalona we wniosku systematyka, co do zasady utrzymana w wyodrębnionych przez Trybunał Konstytucyjny zakresach rozpoznania sprawy, zostanie potraktowana jako podstawa dla konstrukcji części merytorycznej uzasadnienia stanowiska (zob. niżej, pkt V stanowiska). Tym samym kolejność analizowanych zagadnień będzie odpowiadała strukturze uzasadnienia wniosku inicjującego postępowanie (w *petitum* wniosku zarzuty nie zostały opatrzone numeracją, zaś dwa ostatnie umiejscowione są w odwrotnym porządku niż w uzasadnieniu), z korektą wynikającą z pominięcia w niniejszym stanowisku Sejmu niektórych zarzutów wydzielonych przez TK do rozpatrzenia na osobnej rozprawie.

II. Przedmiot kontroli

Artykuł 19 ustawy o TK z 2015 r. wraz z nieobjętymi wprost zakresem zaskarżenia ustępami (przywołanymi jedynie jako związkowe względem art. 137 ustawy o TK z 2015 r. w pkt 10 wniosku) stanowi:

„1. Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów.

2. Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału.

3. W przypadku wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 2, wynosi 21 dni.

4. Organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu wyraża opinię w sprawie wniosku, o którym mowa w ust. 2.

5. Szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem określa regulamin Sejmu.

Drugi z rozpatrywanych w niniejszym stanowisku przepisów, tj. art. 137 ustawy o TK z 2015 r., brzmi: „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy".

III. Zarzuty wnioskodawcy

1. Grupa posłów zarzuciła art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy o TK z 2015 r. niezgodność z art. 112 i art. 197 Konstytucji ze względu na naruszenie zasady autonomii regulaminowej Sejmu. Zdaniem wnioskodawcy regulacja zawarta w zaskarżonych przepisach (dotycząca terminu, w którym należy składać wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego) narusza art. 112 Konstytucji, z którego wynika, iż kwestie „porządku prac Sejmu" oraz „działalności jego organów" stanowią materię regulaminową.

2. Artykułowi 19 ust. 5 ustawy o TK z 2015 r. wnioskodawca postawił zarzut sprzeczności z art. 2 Konstytucji ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Podniesiony zarzut dotyczy uregulowania w ustawie o TK z 2015 r. w sposób wybiórczy i niepełny trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dotychczas materia ta unormowana była w Regulaminie Sejmu), przy czym ograniczono się do jednego aspektu, jakim jest termin składania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego.

3. Wnioskodawca domaga się również stwierdzenia niezgodności art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. z art. 2 Konstytucji. Przepis określający termin składania wniosków w sprawie zgłoszenia kandydatów na sędziów, których kadencja upływa w 2015 r., naruszać ma zasadę odpowiedniej *vacatio legis* wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Ponadto art. 137 ustawy o TK wnioskodawca postawił zarzut sprzeczności z art. 62 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na wynikający z niego wybór sędziów TK „wprzód" przez Sejm VII kadencji, co godzić ma w „obywatelskie prawo wpływu na politykę państwa w drodze wyboru posłów".

Zastrzeżenia wnioskodawcy art. 137 ustawy o TK z 2015 r. wywołał również przez takie wyznaczenie terminu zgłaszania kandydatur oraz ukształtowanie procedury wyboru sędziów TK w 2015 r., w którym większość sejmowa rozstrzyga *en bloc* w stosunku do wszystkich sędziów, co pozostawać ma w sprzeczności z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

IV. Kwestie formalnoprawne

1. Zasadniczym problemem, na który uwagę zwraca również wnioskodawca, jest kwestia oceny, czy zakwestionowany art. 137 obowiązuje w rozumieniu art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 2015 r. (będącego odpowiednikiem art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Jak bowiem wywiódł sąd konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie, utrata mocy obowiązującej

przepisu, jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, następuje także wówczas, gdy realizacja norm prawnych zawartych w ustawie prowadzi do ich „skonsumowania" (określenie „skonsumowanie" w tym znaczeniu zostało po raz pierwszy zastosowane w wyroku TK z 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; por. też postanowienia TK z: 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 5/01 oraz 30 marca 2009 r., sygn. akt K 28/07).

Z art. 137 ustawy o TK z 2015 r. nie da się wyprowadzić norm prawnych, które w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny nadal będą obowiązywały. Analizowany przepis nie został wprawdzie formalnie uchylony, jednak jego moc prawna wyekspirowała wraz z upływem okresu wykonania wynikających z niego czynności uprawnionych podmiotów (posłów, Prezydium Sejmu), określonego na 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, tj. z dniem 29 września 2015 r. Epizodyczny, ograniczony do pewnego przedziału czasowego zakres zastosowania tego przepisu, prowadzący do – jak już wspomniano – skonsumowania wynikających z niego norm prawnych, uzasadnia wniosek, iż utracił on moc obowiązującą wraz z realizacją wynikających z niego praw w ustalonym przezeń czasie.

2. Drugą kwestią wymagającą odnotowania jest to, że w ocenie Sejmu rozważania wnioskodawcy nie są w pełnym zakresie dostatecznie precyzyjne, a wniosek nie jest wolny od wątpliwości formalnoprawnych. Dotyczy to zarówno sposobu określenia przedmiotu, jak i wzorców kontroli (pomijając już szczegółowe uwagi odnośnie do ich adekwatności). Istotne w tym kontekście wydają się zwłaszcza braki mogące skutkować umorzeniem postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., zgodnie z którym: „Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania [...] jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne".

3. Niezależnie od zasygnalizowanych zastrzeżeń co do spełnienia przez wnioskodawcę warunków formalnych (będą one doprecyzowane w dalszej części uzasadnienia stanowiska), od których zależy dopuszczalność rozpoznania zarzutów, Sejm odstąpił od złożenia formalnego wniosku o umorzenie postępowania w stosownym do obszaru wątpliwości zakresie. Jest to podyktowane przyjętym

założeniem, że skoro Prezes TK nie wezwał grupy posłów do uzupełnienia braków formalnych wniosku (art. 76 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r.), a przeciwnie – postanowieniem TK z 3 listopada 2015 r. sąd konstytucyjny (w składzie rozpoznającym sprawę co do *meritum*) postanowił rozpoznać wniosek (w pełnym zakresie) na rozprawie, to należy przyjąć, iż pismo inicjujące postępowanie w niniejszej sprawie pozytywnie przeszło wstępną kontrolę. Trzeba jednak pamiętać, że Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (zob. np. wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07; postanowienia TK z: 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt K 42/12; 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

V. Analiza zgodności

1. Zasada autonomii Sejmu

1.1. W ocenie grupy posłów art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy o TK z 2015 r. naruszają ustanowioną w art. 112 Konstytucji zasadę autonomii regulaminowej Sejmu, która rezerwuje materię obejmującą „organizację wewnętrzną" oraz „porządek prac Sejmu" do unormowania w drodze regulaminu izby. Wedle wnioskodawcy „tym samym przytoczone normy ustawowe są również sprzeczne z art. 197 Konstytucji, który deleguje na ustawodawcę możliwość delegacji tylko kwestii organizacji Trybunału i postępowania przed nim" (wniosek, s. 10).

1.2. Zagadnienie treści, zakresu i skutków konstytucyjnej zasady autonomii parlamentu oraz związanego z nią charakteru prawnego regulaminu Sejmu było już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. zwłaszcza orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92 oraz wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99). W wyroku z 8 listopada 2003 r. (sygn. akt K 38/03) skład orzekający podzielił wcześniejszy pogląd Trybunału, że „zasada autonomii regulaminowej jest jedną z podstawowych norm określających pozycję parlamentu w systemie organów państwowych i oznacza wyłączne prawo każdej z izb

ustawodawczych do decydowania o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. Zasada autonomii regulaminowej parlamentu w sprawach określonych w art. 61 ust. 4, art. 112 i art. 123 ust. 2 Konstytucji stanowi ogólną regułę, a ewentualne wyjątki od tej reguły muszą mieć podstawę w innych normach lub zasadach konstytucyjnych. Oznacza to, że wszelkie regulacje dotyczące materii określonych w tych przepisach muszą być dokonane w regulaminach a regulacja ustawowa jest dopuszczalna tylko na zasadzie wyjątku" (takie wyraźne dopuszczenie wyjątku zawarte jest np. w art. 105 ust. 6 Konstytucji).

1.3. Podejmując próbę ustalenia, czy uregulowana w art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy o TK z 2015 r. materia (termin złożenia wniosku w sprawie kandydata na sędziego TK) jest objęta wyłącznością regulaminową, trzeba na wstępie zaznaczyć, że wnioskodawca nie przedstawia żadnych dowodów na tę okoliczność (nie precyzuje nawet, czy wchodzi ona w zakres „organizacji wewnętrznej", czy „porządku prac" Sejmu). Grupa posłów poprzestaje w zasadzie na przytoczeniu fragmentu opinii prawnej, który odnosi się do podobnego, acz wykazującego pewną specyfikę, zagadnienia dopuszczalności ustawowego ograniczenia – jakkolwiek kwalifikacja ta może być dyskusyjna – swobody Sejmu w zakresie wyboru sędziów TK, przez włączenie w procedurę preselekcji kandydatów także zewnętrznych względem Sejmu podmiotów.

Tymczasem w kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisach ustawowych nie następuje uzależnienie wykonywania kompetencji posłów oraz Prezydium Sejmu od aktywności innych osób i organów, a problemem jest jedynie umiejscowienie (w ustawie albo regulaminie Sejmu) normy wskazującej limit czasowy występowania z wnioskami w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK. *Prima facie* można byłoby uznać, że jest to typowy aspekt sekwencyjnego wykonywania przez Sejm jego uprawnień (a więc materia wchodząca w zakres porządek prac Sejmu). Jednak z drugiej strony należy wziąć pod uwagę, że chodzi tu pewien (wstępny) etap procedury wyboru sędziów TK, a więc obsadę personalną organu zewnętrznego względem Sejmu (w odróżnieniu od *expressis verbis* zaliczonego w art. 112 Konstytucji do materii regulaminowej trybu powoływania organów Sejmu). Trzeba nadto uwzględnić, że powierzenie Sejmowi wyboru sędziów TK ma służyć ich

legitymizacji, co jest szczególnie znaczące w kontekście roli ustrojowej sądu konstytucyjnego. Postulat wydłużenia okresu dzielącego termin zgłaszania kandydatów od determinowanego upływem kadencji poprzednika terminu głosowania nad kandydatami do „co najmniej 90 dni" formułowano już przed laty (zamiast wielu: http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/raport_wybory_sedziow_TK.pdf i cytowane tam piśmiennictwo), wskazując na potrzebę zapewnienia warunków do prowadzenia społecznego monitoringu kandydatów na sędziów TK, w tym organizowania ich publicznego wysłuchania. Istnieją zatem doniosłe systemowo względy, dla których unormowanie interwału pomiędzy zgłoszeniem kandydata Marszałkowi Sejmu a przeprowadzeniem w jego sprawie głosowania *in pleno* (tj. wyboru sędziego TK) należy lokować nie w sferze zagadnień dotyczących porządku prac Sejmu, ale w obszarze regulacji kształtujących pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego.

1.4. Analizując zarzut naruszenia zasady autonomii Sejmu (art. 112 Konstytucji) oraz zakres konstytucyjnej delegacji dla ustawodawcy (art. 197 Konstytucji), warto również uwzględnić, że w przywoływanym już wyroku z 8 listopada 2003 r. (sygn. akt K 38/03) Trybunał podtrzymał wcześniej sformułowaną w swoim dorobku orzeczniczym dyrektywę, nakazującą mu „zawsze wnikliwie badać sposób rozumienia i stosowania przepisów konstytucyjnych przez inne organy państwowe, zwłaszcza gdy chodzi o organy tak wysoko usytuowane w strukturze aparatu państwowego, jak Sejm i Senat. W przypadkach, gdy przepisy konstytucyjne pozostawiają pewne luzy interpretacyjne, Trybunał powinien dawać pierwszeństwo interpretacji przyjmowanej w praktyce organów stosujących konstytucję. Na tym polega uznanie autonomii Sejmu i Senatu, ale autonomia ta nie sięga dalej niż pozwalają na to sformułowania konstytucyjne (wyrok z 23 lutego 1999 r., sygn. K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23)".

W konsekwencji Sejm stwierdza, że domniemanie, iż ustawodawca trafnie rozgraniczył zagadnienia, które stanowią materię regulaminową, od tych, które z uwagi na ogólnosystemowe znaczenie procedury wyłaniania sędziów TK nie mogą być uznane za kwestię „wewnętrznej organizacji" lub „porządku prac Sejmu", winny być określone w ustawie, nie zostało w niniejszej sprawie podważone. Nie ma więc

podstaw do stwierdzenia niezgodności zakwestionowanych rozwiązań z art. 112 Konstytucji. Nie można też uznać, by analizowane w ramach tego zarzutu przepisy ustawy odnosiły się do organizacji Trybunału Konstytucyjnego lub postępowania przed nim, co sprawia, że art. 197 Konstytucji stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli.

2. Zasada poprawnej legislacji

2.1. Względem art. 19 ust. 5 ustawy o TK z 2015 r. sformułowany został zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, ujętej w art. 2 Konstytucji. Argumentacja grupy posłów zawiera się w stwierdzeniu, że zamieszczenie w kwestionowanym przepisie odesłania do regulaminu Sejmu („Szczegółowe wymogi dotyczące wniosku [w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału – uwaga własna] oraz tryb postępowania z wnioskiem określa regulamin Sejmu") godzi w § 4 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej lub ZTP). Wedle § 4 ust. 3 ZTP: „W ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień, o których mowa w ust. 2 [tj. postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach – uwaga własna]; nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych". W ocenie grupy posłów ustawodawca, respektując przywołany wymóg techniki prawodawczej, powinien był kompleksowo uregulować procedurę wyboru sędziego TK (a więc zarówno wymogi dotyczące wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK, jak i tryb postępowania z tym wnioskiem) albo w regulaminie Sejmu, albo – o ile nietrafny byłby pogląd, że godzi to w tzw. materię regulaminową – w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym (wniosek, s. 10).

2.2. Argumentacja wnioskodawcy zawiera istotne luki. Ich występowanie nasuwa zastrzeżenia co do kompletności uzasadnienia, co jednak ważniejsze – nieprzekonującym czyni zarzut naruszenia przez art. 19 ust. 5 ustawy o TK z 2015 r. konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji. Inicjator niniejszego postępowania nie odniósł się w swoich rozważaniach w szczególności do dwóch mających zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia postawionego problemu konstytucyjnego kwestii, a mianowicie:

- czy zakaz zawierania w ustawie odesłań do przepisów innych aktów normatywnych obejmuje swoim zakresem odesłania do regulaminu Sejmu (wnioskodawca poprzestał na lakonicznym stwierdzeniu: „Takim innym aktem normatywnym jest bez wątpienia Regulamin Sejmu");
- czy dyrektywa sformułowana w § 4 ust. 3 ZTP ma tego rodzaju charakter (rangę), że jej naruszenie jest równoznaczne z naruszeniem konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji.

2.3. Rozwijając pierwszy z zarysowanych wyżej wątków, należy zwrócić uwagę na *ratio legis* zasady ujętej w analizowanym § 4 ust. 3 ZTP. Celem, dla osiągnięcia którego wprowadzony został zakaz zawierania w ustawie odesłań do przepisów aktów normatywnych niemających rangi ustawy (a do takich waśnie zaliczyć trzeba wiążące Rzeczpospolitą Polską ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz pochodne prawo UE; por. art. 9 oraz art. 91 Konstytucji), było respektowanie konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 34). Chodziło zatem o uniknięcie sytuacji, w której problematyczne, a więc godzące w zasadę pewności prawa, stanie się odtworzenie przede wszystkim przez adresatów nakazów i zakazów (także ze względu na nieprzewidywalność i ewentualnie niejednolitość praktyki organów stosujących prawo) obowiązującego stanu prawnego. Z tego względu w komentarzach do zasad techniki prawodawczej jako niezgodne z § 4 ust. 3 ZTP wskazuje się przede wszystkim konstruowanie w ustawach odesłań do aktów wykonawczych (P. Bielski [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Lex nr 65604, komentarz do § 4 ZTP; por. także § 19 ZTP z 1961 r.), ewentualnie

również do aktów prawa miejscowego lub aktów wewnętrznie obowiązujących (G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Lex nr 55385, komentarz do § 4 ZTP, teza 14).

W powyższym kontekście trzeba zauważyć, że niebezpieczeństwa, których wyeliminowaniu służy § 4 ust. 3 ZTP, nie występują w przypadku, gdy ustawa odsyła do regulaminu Sejmu. Zważywszy, że regulamin Sejmu nie jest typowym aktem o charakterze wewnętrznie obowiązującym (w literaturze wskazuje się wręcz, że sytuuje się on poza konstytucyjnie określonym systemem źródeł prawa, zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 112, s. 22, wraz ze wskazanym tam piśmiennictwem), nie jest aktem wykonawczym do ustawy, ma odrębny, konstytucyjnie uregulowany status (art. 112 Konstytucji), a jego adresatami nie są niepodległe mu organizacyjnie jednostki – nie wydaje się, że powinien on być traktowany jako „inny akt normatywny", o którym mowa w § 4 ust. 3 ZTP. Konkludując, zdaniem Sejmu zakres przedmiotowy zakazu sformułowanego w § 4 ust. 3 ZTP nie obejmuje ustawowych odesłań do regulaminu Sejmu (regulaminów izb parlamentarnych).

W nawiązaniu do ustaleń poczynionych przez sąd konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2003 r. (sygn. akt K 38/03) należy zauważyć, że zakwestionowany przez grupę posłów art. 19 ust. 5 ustawy o TK z 2015 r. nie przekazuje do unormowania w regulaminie Sejmu żadnych zagadnień zastrzeżonych przez art. 197 Konstytucji dla ustawy, lecz pełni przede wszystkim funkcję informacyjną, wskazując adresatom ustawy, w jakim akcie – zgodnie z konstytucyjną zasadą autonomii parlamentu – określone zostały szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK. Regulamin Sejmu w omawianym zakresie jest aktem wykonawczym do art. 112 Konstytucji, nie zaś do ustawy o TK z 2015 r., wobec której ma charakter jedynie konkretyzujący.

2.4. Przechodząc do drugiego ze wskazanych zagadnień kluczowych dla oceny konstytucyjności art. 19 ust. 5 ustawy o TK z 2015 r., czyli oszacowania skutków prawnych ewentualnego naruszenia przez ustawodawcę § 4 ust. 3 ZTP,

należy przywołać ustalenia, jakie w związku z potencjalnymi uchybieniami zasadom techniki prawodawczej sąd konstytucyjny zawarł już w swoim dorobku orzeczniczym (na tle zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej; M.P. Nr 44, poz. 310; por. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02 i cytowane tam orzecznictwo).

Rozpocząć należy od wyroku TK z 13 maja 2008 r. (sygn. akt P 50/07), zawierającego następujące stwierdzenie: „Zasady tworzenia prawa zawarte w załączniku do rozporządzenia nie wiążą wprawdzie ustawodawcy ani organów interpretujących i stosujących Konstytucję, wyrażają jednak uznane standardy poprawnej legislacji, konkretyzujące ogólne unormowania konstytucyjne. Stanowią one istotny argument przy ustalaniu treści bardziej szczegółowych wymogów wynikających z ogólnego nakazu określoności regulacji prawnych". Nieco łagodniej pogląd ten sformułował Trybunał w wyroku z 12 grudnia 2006 r. (sygn. akt P 15/05), wskazując, że „zasady techniki prawodawczej są regułami konstruowania poprawnych aktów normatywnych i rzetelnego dokonywania zmian w systemie, wiążącymi rządowego prawodawcę. Także ustawodawca nie powinien od tych zasad odstępować. Nierzadko, w następstwie błędów w technice prawodawczej, rozwiązania aktu normatywnego stają się tak dalece wadliwe, że naruszają standardy prawodawstwa w państwie prawa. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego doktryna i orzecznictwo wyprowadzają (m.in.) wymagania co do techniki legislacyjnej, określane jako zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Stąd w wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny odwołuje się subsydiarnie do zasad techniki prawodawczej, a niejednokrotnie niepoprawne sformułowanie aktu prawnego (przepisu) skutkuje stwierdzeniem jego niekonstytucyjności, zwłaszcza gdy prowadzi do naruszenia praw i wolności konstytucyjnych bądź jest źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa". W wyroku z 16 grudnia 2009 r. (sygn. akt Kp 5/08) TK uznał, że „[p]ojęcie zasad poprawnej legislacji jest pokrewne pojęciu zasad techniki prawodawczej [...], ale nie jest z nim tożsame [...]. Zasady techniki prawodawczej bezpośrednio nie mogą stanowić podstawy kontroli konstytucyjności prawa [...]. Tylko bowiem «uchybienie rudymentarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad

przyzwoitej legislacji» stanowi przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Tak więc jedynie istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej jest równocześnie złamaniem konstytucyjnych zasad prawidłowej legislacji [...]. Niewątpliwie zasady techniki prawodawczej należy traktować jako «prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego» (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Nie we wszystkich przypadkach sprzeniewierzenie się im należy kwalifikować jako naruszenie Konstytucji, ale kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka ocena jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz konieczna".

Z dotychczasowych wypowiedzi TK wynika zatem, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu nie jest każdy przypadek odstąpienia od dyrektyw ujętych w ZTP, lecz tylko uchybienie rudymentarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, czyli takie uchybienie, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji.

Dodatkowo godzi się zauważyć, że ustalenia podjęte przez TK względem ZTP korespondują z jego utrwalonym stanowiskiem, że „skoro Konstytucja nakłada na prawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować tylko w tych wypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne, prowadząc do naruszenia praw i wolności obywateli, czy podmiotów gospodarczych" (wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04). Zasady techniki prawodawczej nie mają więc *per se* waloru konstytucyjnego. Tylko kwalifikowane ich naruszenie może być uznane za przejaw niezgodności z art. 2 Konstytucji.

Ujęte w kwestionowanym art. 19 ust. 5 ustawy o TK z 2015 r. odesłanie do regulaminu Sejmu ani nie koliduje z konstytucyjnie określoną hierarchią źródeł prawa, ani nie nasuwa istotnych wątpliwości co do podstawy prawnej dekodowania

wymogów dotyczących wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK oraz trybu postępowania z takim wnioskiem. W świetle poczynionych ustaleń trzeba więc uznać, że poddany kontroli przepis nie narusza konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

2.5. Warto odnotować, że w pewnym zakresie podobny problem był już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie o sygn. akt K 38/03 rozpatrywana była kwestia braku kompleksowej i wyczerpującej regulacji dotyczącej wszystkich aspektów związanych z uchyleniem formalnego immunitetu parlamentarnego w ustawie o wykonywaniu mandatu oraz uzupełnienia jej przepisami regulaminów Sejmu i Senatu. W tym celu sąd konstytucyjny ustalał zakres przedmiotowy odesłania (delegacji ustawowej) zawartego w art. 105 ust. 6 Konstytucji przy uwzględnieniu nie tylko tych regulacji konstytucyjnych, które dotyczą zagadnienia immunitetu, lecz również autonomii parlamentarnej. Uzasadniając wydany w tej sprawie wyrok z 8 listopada 2004 r., TK stwierdził m.in., że „[p]rzebieg postępowania w sprawie pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karnej, jako że obejmuje również wewnątrzparlamentarny etap wyrażania zgody na uchylenie immunitetu formalnego, jest materią już nie tylko graniczącą, ale wręcz zazębiającą się z materią zarezerwowaną w art. 112 [Konstytucji – uwaga własna] dla regulaminów Sejmu i Senatu. Trudno wszak wyobrazić sobie, by ustawa w omawianym zakresie w ogóle mogła być «samowystarczalna», tj. by normowała wyczerpująco wszystkie kwestie proceduralne niezależnie i autonomicznie od regulaminów parlamentarnych". Na gruncie i w ramach rozpatrywanej wówczas sprawy Trybunał wyraził przekonanie, że nie można skonstruować uniwersalnej reguły pozwalającej na jednoznaczne i wyczerpujące rozgraniczenie materii ustawowej i regulaminowej, oraz stwierdził (biorąc pod uwagę zawarte w ustawie odesłanie do regulaminu Sejmu), że „[u]mieszczanie w przepisach ustawowych odesłań do innych aktów normatywnych tylko w skrajnych przypadkach mogłoby stanowić naruszenie Konstytucji". Przywołał ponadto swój wcześniejszy pogląd, zgodnie z którym „miałoby to miejsce wówczas, gdyby ustawodawca bez żadnego uzasadnienia ujął regulację jednego zagadnienia w różnych przepisach (a nawet różnych ustawach), a skutkiem tego działania byłaby «poważna» dezorientacja

adresatów i organów stosujących prawo. Inaczej mówiąc, działanie prawodawcy musiałoby w oczywisty sposób podważać zaufanie do jego racjonalności, którą uznać należy za istotny element zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa" (wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02).

2.6. W konsekwencji Sejm uznaje, że nawet w razie przyjęcia, iż sformułowany w § 4 ust. 3 ZTP zakaz zawierania w ustawie odesłań do przepisów innych aktów normatywnych obejmuje także ustawowe odesłania do regulaminu Sejmu, nie ma dostatecznych podstaw, by stwierdzić niezgodność art. 19 ust. 5 ustawy o TK z 2015 r. z zasadą prawidłowej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

3. Wymóg zachowania odpowiednio długiego okresu tzw. ciszy legislacyjnej

3.1. W piśmie inicjującym niniejsze postępowanie wnioskodawca wskazał na naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego z uwagi na brak odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji). Zarzut ten ma nietypową konstrukcję, bowiem odniesiony został do dwóch związkowo ujętych przepisów ustawy o TK z 2015 r., z których żaden nie reguluje terminu wejścia w życie nowo uchwalonych regulacji. Wydaje się, że takie ujęcie zarzutu jest skutkiem nieuwzględnienia przez wnioskodawcę dystynkcji pomiędzy instytucją *vacatio legis* (rozumianą jako okres oddzielający dzień ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie) a wymaganym przez TK sześciomiesięcznym okresem niedokonywania „istotnych zmian" w prawie wyborczym, jaki winien poprzedzać datę podjęcia pierwszej czynności wyborczej (na ten temat por. ustalenia TK poczynione w wyrokach z: 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09; 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11). Interpretując zarzuty w sposób przychylny dla wnioskodawcy, Sejm przyjmuje, że instytucja *vacatio legis* przywoływana jest omyłkowo w miejsce swoistego okresu karencji (czasu przed dniem przeprowadzania wyborów), w którym ważne zmiany w prawie wyborczym nie powinny być już dokonywane przez ustawodawcę.

Co więcej, lakoniczne (a także nietrafnie argumentowane, o czym dalej) uzasadnienie towarzyszące temu zarzutowi nie pozwala jednoznacznie rozstrzygnąć, czy zastrzeżenia grupy posłów nasuwa treść normatywna rekonstruowana głównie na podstawie art. 137, ale z uwagi na zawarte w nim odesłanie, również (komplementarnie) na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. (w granicach tego odesłania), czy zastrzeżenia dotyczą każdego z dwóch przywołanych artykułów, jako wprowadzonych do systemu prawnego bez odpowiednio długiego okresu tzw. ciszy legislacyjnej.

Z uwagi na zasadę skargowości właściwą dla postępowania przed TK oraz wymogi formalne odnoszące się do pisma wszczynającego postępowania (szerzej na ten temat zob. pkt V.5.2 stanowiska), należy przyjąć, że deficyty wniosku nie mogą skłaniać do ekstrapolowania zarzutów grupy posłów na przepisy, które nie są wyraźnie objęte zakresem zaskarżenia. Dlatego za punkt wyjścia dla swoich dalszych rozważań Sejm uznaje pierwszy z wymienionych wariantów, na który pośrednio wskazuje także *ratio* wyodrębnienia przez TK zarzutów rozpatrywanych w ramach tego stanowiska przez Sejm.

3.2. Przystępując do meritum rozpatrywanego zagadnienia, trzeba wskazać, że cała argumentacja grupy posłów opiera się na założeniu, iż stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjnego wymogu zachowania przed wyborami sześciomiesięcznego okresu tzw. ciszy legislacyjnej „wyznacza standard mający znaczenie ogólniejsze i dotyczący nie tylko wyborów parlamentarnych, ale także wyborów innych naczelnych organów władzy, w tym także wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego, który jest takim organem" (wniosek, s. 16-17).

W nawiązaniu do powyższego godzi się przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2006 r. dotyczącym ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (sygn. akt K 31/06) wskazał, iż „w wypadku prawa wyborczego swoistym *minimum minimorum* powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, lecz także jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak sformułowanego wymiaru niedokonywania zmian w prawie wyborczym mogłyby

wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym". Pogląd ten został w pełni podtrzymany w wyroku z 28 października 2009 r., odnoszącym się do ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (sygn. akt Kp 3/09), w którym TK stwierdził, że: „Konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu, w którym nie są dokonywane ważne zmiany w prawie wyborczym (w stosunku do pierwszej czynności kalendarza wyborczego), jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. Oznacza to, że poszczególne nowelizacje prawa wyborczego powinny być konfrontowane przez Trybunał z tak pojmowanym standardem konstytucyjnym, który wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego".

3.3. Jakkolwiek trafna jest konstatacja, że proces wyboru sędziów TK wedle nowych reguł określonych w ustawie o TK z 2015 r. nie został poprzedzony sześcioma miesiącami „ciszy legislacyjnej", to jednak tezę wnioskodawcy o wynikającym stąd naruszeniu art. 2 Konstytucji przez art. 137 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. należy odrzucić.

Przede wszystkim, zważywszy przyjęte przez Trybunał rozumowanie, w następstwie którego z Konstytucji został wywiedziony standard związany z tzw. ciszą legislacyjną, nie pozwala odnieść tego standardu do każdego typu procedury kreacyjnej organu władzy publicznej. Trzeba odnotować, że dotychczasowe wypowiedzi TK w zakresie istotnym dla rozpatrywanego problemu konstytucyjnego były formułowane na tle spraw, w których ocenie poddawano przepisy regulujące wybory o charakterze powszechnym lub lokalnym, ale w każdym razie zakładające udział w nich suwerena. Wywiedziony przez TK swoisty okres karencji służyć ma ochronie praw podmiotowych wyborców. Jego istotą jest zapewnienie podmiotom praw wyborczych, czynnych i biernych, odpowiednio długiego okresu, pozwalającego im na zinternalizowanie nowych regulacji i zaadaptowanie do nich planowanych przedsięwzięć w sposób, który będzie zapewniał partycypację w procesie elekcyjnym w sposób pozwalający tym podmiotom osiągnąć rezultat odpowiadający ich rzeczywistej woli. Swoista sześciomiesięczna karencja nie jest natomiast instytucją wykreowaną po to, aby

gwarantować aktualnemu albo przyszłemu składowi personalnemu danego organu, któremu przypisana jest kompetencja wybierania osób na określone stanowiska, udział w procesie „wyborczym". Instytucja ta odnosi się bowiem do wyborów, a nie do każdego wyboru – wykonania przez organ państwa kompetencji kreacyjnej.

3.4. Niezależnie od przedstawionych wyżej poglądów, Sejm nie podziela także optyki wnioskodawcy, który cele decydujące o nadaniu art. 137 ustawy o TK z 2015 r. kwestionowanej treści klasyfikuje jako względy utylitarne niemające oparcia w normach i zasadach konstytucyjnych (wniosek, s. 17 i 19). Należy podkreślić, że na treść zasady kadencyjności (w odniesieniu do sędziów TK mającej źródło w art. 194 ust. 1 Konstytucji) składają się według TK przede wszystkim trzy podstawowe elementy: „po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji" (wyrok TK z 26 maja 1998 r., sygn. akt K 17/98). Trzeci z wyróżnionych wyżej elementów zasady kadencyjności, najistotniejszy w analizowanej sprawie, to „wymóg ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji możliwie bez zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji. Regulacje prawne muszą w szczególności zapewnić przeprowadzenie wyborów tak, aby wymieniony nakaz został spełniony" (*ibidem*). Z przywołanych ustaleń sądu konstytucyjnego jednoznacznie wynika, że dążenie ustawodawcy do stworzenia takiej procedury wyłaniania sędziów TK, która będzie pozwalała na niezwłoczne obsadzenie stanowiska zwolnionego wskutek upływu kadencji poprzednika, stanowi realizację konstytucyjnej zasady kadencyjności oraz zasady ciągłości władzy państwowej, której strażnikiem uczyniono Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 126 ust. 1 Konstytucji).

4. Zindywidualizowana kadencja sędziów TK oraz „prawa" Sejmu VIII kadencji do wyboru sędziów TK

4.1. Wnioskodawca trafnie konstatuje, iż na gruncie Konstytucji należy mówić o zindywidualizowanej kadencji sędziów TK. Zgodnie ze stanowiącym wzorzec kontroli art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji: „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą". O ile przywoływany przez wnioskodawcę *sui generis* pluralizm składu Trybunału oraz warunki zachowania przezeń bezstronności i niezawisłości łączy się w literaturze z dziewięcioletnim okresem kadencji sędziów TK, o tyle – o czym wnioskodawca już nie wspomina – jako istotę zindywidualizowanej kadencji sędziów TK wskazuje się „rozproszenie w czasie poszczególnych nominacji sędziowskich [...] uzasadnione potrzebą zapewnienia kontynuacji orzeczniczej działalności TK (wymaganą choćby na tle zasady pewności prawa)" (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 194, s. 8).

4.2. Zdaniem Sejmu można zasadnie rozważać – nie czyni tego jednak wnioskodawca, w tym więc zakresie jego zarzuty należy ocenić jako niedostatecznie uargumentowane – na ile nadanie przez ustrojodawcę wyborowi sędziów TK zindywidualizowanego charakteru (było to tzw. *novum* konstytucyjne) przesądza o istnieniu konstytucyjnego wymogu, aby w toku wykonywania kompetencji kreacyjnej każda z czynności posłów, Sejmu albo organów Sejmu była podejmowana odrębnie w stosunku do poszczególnych obsadzanych stanowisk sędziego TK (por. M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 83). Jeśli jednak nawet przyjmiemy takie założenie (którego trafność wymagałaby dopiero wykazania), to w dalszym ciągu trudno stwierdzić, na czym miałaby polegać kolizja art. 137 ustawy o TK z 2015 r. z ustaloną w powyższy sposób treścią normatywną wzorca kontroli.

Zakwestionowany przepis – jak już była o tym mowa w poprzednim punkcie stanowiska – określa maksymalny termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK. Jest to przepis przejściowy regulujący (jako wyjątek od

zasady ujętej w art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r.) element procedury zgłaszania kandydatów na miejsca sędziów TK, których kadencja upływa w 2015 r. Zważywszy, że dotyczy to pięciu sędziów TK, w związku z analizowanym zarzutem należy podnieść, iż art. 137 ustawy o TK z 2015 r.:

– nie wymaga, aby zgłoszenie kandydatów na pięć zwalnianych stanowisk sędziego TK musiało następować w jednym wniosku, bowiem nie reguluje tej kwestii bezpośrednio (uwzględniając brzmienie art. 19 ust. 2, do którego odsyła art. 137 ustawy o TK z 2015 r., można nawet twierdzić, że *de lege lata* każdemu kandydatowi odpowiadać ma osobny wniosek);

– nie wymaga, aby zgłoszenie kandydatów na pięć zwalnianych stanowisk sędziego TK musiało następować w jednym dniu, nie wskazuje bowiem daty dziennej na złożenie stosownych wniosków, lecz okres 30 dni, w ramach którego należało dokonać tych czynności.

4.3. Trafność zrekonstruowanej w powyższy sposób zawartości normatywnej art. 137 ustawy o TK z 2015 r. potwierdza ukształtowana pod jego rządami praktyka ustrojowa. Z wnioskami dotyczącymi poszczególnych kandydatur na indywidualnie wskazane stanowiska sędziów TK wystąpiło 29 września 2015 r. Prezydium Sejmu (zob. druki sejmowe nr: 3954/VII kad.; 3955/VII kad.; 3956/VII kad.; 3957/VII kad.; 395/VII kad.). W sprawie wyboru poszczególnych sędziów TK zostały także podjęte odrębne uchwały Sejmu (zob. M.P. z 2015 r., poz. 1038; 1039; 1040; 1041 i 1042). Jak z powyższego wynika, ani wniosek nie obejmował wszystkich kandydatów *en bloc*, ani uchwała w sprawie wyboru sędziego TK nie dotyczyła wszystkich obsadzanych w 2015 r. stanowisk sędziowskich *en bloc*. W tych okolicznościach nie można mówić o naruszeniu konstytucyjnego wymogu indywidualnego wyboru sędziów TK nie tylko przez art. 137 ustawy o TK z 2015 r., ale nawet na płaszczyźnie ewentualnie wadliwej praktyki. Bez znaczenia dla tej konstatacji pozostaje fakt, że wszystkie wnioski Prezydium Sejmu zostały złożone tego samego dnia, podobnie jak wszystkie głosowania w sprawie wyboru sędziów przeprowadzone zostały tego samego dnia w ramach tego samego posiedzenia Sejmu. Kumulacja tego rodzaju czynności (podejmowanych indywidualnie wobec każdego kandydata i każdego obsadzanego stanowiska sędziego TK) w jednym dniu nie może być rozpatrywana

w kategoriach uchybienia zasadzie zindywidualizowanej kadencji sędziów TK, lecz stanowi raczej wyraz ekonomiki procesowej Sejmu i jego organów. Ponadto koincydencja czasowa, o której tu mowa, jest w znacznym stopniu efektem zbieżności dat zakończenia kadencji sędziów ustępujących w bieżącym roku. Dość przypomnieć, że spośród pięciu osób, których kadencja upływa w 2015 r., aż trzy zostały wybrane przez Sejm V kadencji jednego dnia (przed upływem kadencji poprzedników). Notabene, zdecydowano się wówczas na wydanie w tej sprawie jednej uchwały Sejmu (uchwała Sejmu z dnia 27 października 2006 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego; M.P. Nr 80, poz. 792).

4.4. W odpowiedzi na zarzuty wnioskodawcy trzeba zwrócić uwagę, że *de lege lata* nie ma przeszkód, aby głosowania były przeprowadzone na kilku różnych posiedzeniach. Co więcej, biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne, w których ustawa o TK z 2015 r. weszła w życie (koniec VII kadencji Sejmu), można było znowelizować regulamin Sejmu, przewidując w nim zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych odnoszoną do rozpatrywania wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK (por. art. 148e regulaminu Sejmu). Ten krok nie został jednak podjęty. Niezależnie od tego, jak należałoby ocenić tę okoliczność, nie może ona wpływać na wynik oceny zgodności z Konstytucją art. 137 ustawy o TK z 2015 r.

4.5. Przedstawiony wywód prowadzi do wniosku, że na uwzględnienie nie zasługuje również drugi zarzut podniesiony przez wnioskodawcę na tle relacji art. 137 ustawy o TK z 2015 r. i art. 194 ust. 1 Konstytucji. Wedle grupy posłów „niezgodna z normą konstytucyjną jest regulacja pozwalająca Sejmowi, któremu upływa kadencja, na dokonanie wyboru sędziów zastępujących członków Trybunału, którym mandat kończy się w przyszłej kadencji Sejmu" (wniosek, s. 19).

Wziąwszy pod uwagę ugruntowany w orzecznictwie sądu konstytucyjnego sens normatywny zasady kadencyjności, na którą składa się m.in. wspomniany wymóg ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji możliwie bez zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji, w opozycji do twierdzeń grupy posłów należy wskazać, że:

– wybór sędziów TK zawsze powinien następować z wyprzedzeniem względem terminu upływu kadencji sędziów, których miejsca są obsadzane (kategorialnie odmienna i nieporównywalna jest sytuacja wygaśnięcia mandatu przed upływem kadencji, wymagająca innej procedury wyboru);
– zamysł ustrojodawcy stopniowego „rozproszenia w czasie poszczególnych nominacji sędziowskich" nie może być uznany za równoznaczny z konstytucyjnym wymogiem dokonywania zawsze i bezwarunkowo wyboru sędziów TK przez Sejm tej kadencji, w czasie trwania której wygasa kadencja sędziego TK, gdyż w pewnych sytuacjach zbieżność upływu kadencji sędziów z upływem kadencji Sejmu – oraz związanym z tym osłabieniem zdolności izby do dokonania terminowego wyboru – mogłoby dojść do przejściowego nieobsadzenia stanowisk sędziowskich, co należy uznać za zjawisko niepożądane.

4.6. Z perspektywy wniosku grupy posłów równie ważne jest to, że poddany kontroli art. 137 ustawy o TK z 2015 r., choć reguluje istotny etap procesu wyboru sędziów TK, to jednak nie determinuje w sposób bezwzględny temporalnego aspektu samego wyboru, rozumianego jako akt głosowania, czyli terminu podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie wyboru sędziego TK. Innymi słowy, wbrew przekonaniu wnioskodawcy, zaskarżony przepis nie określa terminu wyboru sędziów, lecz termin na złożenie wniosków w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego.

Należy zwrócić uwagę, że ani ustawa o TK z 2015 r., ani regulamin Sejmu nie wskazują maksymalnego terminu przeprowadzenia w Sejmie głosowania w sprawie wyboru sędziów TK. Ustawa w ogóle nie normuje tych kwestii, zaś regulamin Sejmu poprzestaje na określeniu terminów minimalnych, jakie muszą dzielić wybór od dnia doręczenia posłom stosownego druku sejmowego (art. 30 ust. 4 regulaminu Sejmu: „Poddanie pod głosowanie wniosków w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 26, 27-29 nie może odbyć się wcześniej niż siódmego dnia od dnia doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury, chyba że Sejm postanowi inaczej"; art. 30 ust. 4 regulaminu Sejmu: „Rozpatrzenie przez Sejm wniosku, o którym mowa w ust. 1, może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji").

Wziąwszy powyższe pod uwagę, trzeba dojść do wniosku, że zawartość normatywna zaskarżonego art. 137 ustawy o TK z 2015 r. nie stała na przeszkodzie wyborowi sędziów TK przez Sejm VIII kadencji spośród kandydatów zgłoszonych Marszałkowi Sejmu VII kadencji zgodnie z kwestionowanym przepisem.

5. Naruszenie obywatelskiego prawa wpływu na politykę państwa w drodze wyboru posłów

5.1. Ostatni sformułowany we wniosku zarzut nie ma charakteru w pełni samodzielnego, ale – jak stwierdza wnioskodawca – jest powiązany z zarzutem naruszenia art. 194 ust. 1 Konstytucji, którego analizę zawiera poprzedni punkt stanowiska Sejmu. Jako wzorzec kontroli grupa posłów wskazała art. 62 ust. 1 Konstytucji, stanowiący: „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat".

5.2. W ocenie Sejmu zarzut naruszenia przez art. 137 ustawy o TK z 2015 r. art. 62 ust. 1 Konstytucji nie został uzasadniony w sposób, który można byłoby ocenić jako spełniający wymogi dotyczące pism inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. We wniosku poprzestano w tym zakresie na stwierdzeniu, że prawo wybierania posłów „gwarantuje obywatelom możność wpływania na politykę państwa. Jedynym źródłem tego wpływu jest możliwość wyboru posłów, stanowiąca realizację prawa Narodu do sprawowania władzy zwierzchniej, za pośrednictwem swoich przedstawicieli (art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji). Tym samym Sejm, jako organ sprawowania władzy w sposób określony w Konstytucji, wybierany na cztery lata, nie może wyzbyć się swoich istotnych uprawnień konstytucyjnych własną decyzją. Posiada je bowiem nadane przez suwerena. Ta wypracowana w obszarze udziału Polski w integracji europejskiej teza, jest również prawdziwa w relacji pomiędzy Sejmami poszczególnych kadencji. Sejm jednej kadencji nie może wykonywać «wprzód» uprawnień kolejnych Sejmów. Tym samym art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pozwalając na wybór sędziów

Sejmowi VII kadencji, którego powinien dokonać Sejm VIII kadencji, narusza art. 62 ust. 1 Konstytucji" (wniosek, s. 20).

Przytoczona wypowiedź wnioskodawcy – niemająca charakteru wywodu argumentacyjnego, a stanowiąca raczej zbiorcze ujęcie kilku tez nieznajdujących potwierdzenia w stanie prawnym, poglądach doktryny czy w orzecznictwie TK – nie odpowiada wymaganiom, jakie względem wniosków formułuje ustawa o TK z 2015 r. W swoim dotychczasowym orzecznictwie – kształtowanym wprawdzie na tle art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., jednak z uwagi na analogiczną treść art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. zachowującym pełną aktualność – Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącą uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny" (postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; por. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego, nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. (będącym odpowiednikiem art. 66 ustawy o TK z 1997 r.), Trybunał Konstytucyjny jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku lub pytania prawnego. Tym samym nie może – wychodząc poza granice określone we wniosku czy pytaniu prawnym – wyręczać podmiotu inicjującego postępowanie w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. (wcześniej art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.; por. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08), co powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia

postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., wcześniej art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.).

Rozważania formalnoprawne warto uzupełnić refleksją, jaką nasuwa konstrukcja pisma inicjującego niniejsze postępowanie. Jest bowiem znaczące, że w tej części wniosku, która służyć ma uzasadnieniu zarzutu niezgodności art. 137 ustawy o TK z 2015 r. z art. 62 ust. 1 Konstytucji, podjęte zostały pewne wątki proceduralne. Ich treść oraz sama obecność wskazują na to, że podnoszenie przez grupę posłów naruszenia przez ustawodawcę „obywatelskiego prawa wpływu na politykę państwa w drodze wyboru posłów" ma charakter instrumentalny. Wydaje się, że próba dowiedzenia trafności tego zarzutu podjęta została wyłącznie z potrzeby wykazania, iż „wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw" (art. 104 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r.), w celu udaremnienia umorzenia postępowania przez TK, jakie *in casu* należy rozpatrywać w kontekście art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 2015 r. (por. pkt IV.1 stanowiska Sejmu).

5.3. Po odnotowaniu tych zastrzeżeń o charakterze formalnym, Sejm – ograniczając swoje wyjaśnienia do tez zawartych we wniosku – stwierdza, co następuje.

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 62 ust. 1 Konstytucji ustanawia czynne prawo wyborcze, określając z jednej strony warunki jego realizacji (obywatelstwo, wiek), z drugiej – zakres przedmiotowy, wymieniając organy obsadzane w drodze wyborów powszechnych. Nie ulega wątpliwości, że zakwestionowany art. 137 ustawy o TK z 2015 r. nie dotyczy żadnej z tych materii, ani bowiem nie wprowadza żadnych ograniczeń (cenzusów) czynnego prawa wyborczego, ani nie modyfikuje kręgu organów wyłanianych w drodze głosowania obywateli. Należy w tym miejscu powtórzyć, że wykonanie kompetencji kreacyjnej wobec Trybunału Konstytucyjnego, czyli wybór w rozumieniu art. 194 ust. 1 Konstytucji, nie oznacza wyborów, tj. procedury, w której realizowane są podmiotowe prawa wyborcze obywateli. Nie jest jasne, w jaki sposób poddany kontroli przepis ustawowy, określając maksymalny termin na złożenie przez posłów (grupę liczącą co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu; por. art. 19 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.) wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK miałby kolidować z art. 62 ust. 1 Konstytucji, który nie

powierza obywatelom prawa wyboru sędziów TK. Wnioskodawca nie wykazał, że związek między kompetencjami Sejmu (posłów) a czynnym prawem wyborczym jest tego rodzaju, że ewentualna ingerencja w prawa Sejmu (posłów) prowadzi do naruszenia treści normatywnej art. 62 ust. 1 Konstytucji. Nie sposób bowiem uznać, że konstytucyjne prawo wyborcze obywatela zawiera prawo do wpływania na kształt obsady organów powoływanych następnie przez organ przedstawicielski. Konkluzja taka byłaby w szczególności nie do pogodzenia z zasadą mandatu wolnego (art. 104 ust. 1 Konstytucji).

Z podobnych względów istnieje zasadnicza trudność w ustosunkowaniu się do cytowanego wyżej *in extenso* twierdzenia wnioskodawcy, że „Sejm [...] nie może wyzbyć się swoich istotnych uprawnień konstytucyjnych własną decyzją", które – choć co do zasady zasługuje na aprobatę – pozostaje bez czytelnego związku tak z treścią samego art. 137 ustawy o TK z 2015 r., jak i z całym procesem wyboru sędziów TK. W odniesieniu do tej wypowiedzi niejasność intencji grupy posłów potęguje fakt, że kwestionowany art. 137 ustawy o TK z 2015 r. miał na celu stworzenie podstaw prawnych pozwalających posłom i Prezydium Sejmu na realizację (a nie „wyzbycie się") prawa zgłoszenia kandydatów na stanowiska tych sędziów TK, którym kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. Trzeba bowiem zauważyć – mając na uwadze datę wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. – że wystąpienie ze stosownym wnioskiem w tej sprawie byłoby niemożliwe w reżimie temporalnym przyjętym jako docelowy w art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. (wymagającym zgłoszenia kandydatów nie później niż na 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego TK) dla Prezydium Sejmu i posłów Sejmu zarówno VII, jak i VIII kadencji.

W ocenie Sejmu nie występuje związek treściowy pomiędzy zakwestionowanym przepisem a wskazanym przez wnioskodawcę wzorcem kontroli. W konsekwencji trzeba uznać, że art. 62 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym punktem odniesienia dla oceny hierarchicznej zgodności art. 137 ustawy o TK z 2015 r.

VI. Wnioski końcowe

Reasumując dotychczasowe ustalenia w kolejności odpowiadającej porządkowi wywodów, w ocenie Sejmu należy uznać, że:

1) art. 19 ust. 2 oraz art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym **są zgodne** z art. 112 Konstytucji oraz **nie są niezgodne** z art. 197 Konstytucji;

2) art. 19 ust. 5 ustawy wymienionej w punkcie 1 **jest zgodny** z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji;

3) art. 137 w związku z art. 19 ustawy wymienionej w punkcie 1 **jest zgodny** z wymogiem zachowania odpowiednio długiego okresu tzw. ciszy legislacyjnej wywodzonym z art. 2 Konstytucji;

4) art. 137 ustawy wymienionej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 194 ust. 1 Konstytucji;

5) art. 137 ustawy wymienionej w punkcie 1 **nie jest niezgodny** z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Małgorzata Kidawa-Błońska