



Sygn. akt K 35/15

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 9 grudnia 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący

Mirosław Granat

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Piotr Tuleja – sprawozdawca

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 grudnia 2015 r., połączonych wniosków:

1) grupy posłów o zbadanie zgodności:

- a) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928), zaś w razie jej wejścia w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), z art. 2, art. 7, art. 10 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji,

- b) art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r., zaś w razie jej wejścia w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 21 ust. 1 i 1a ustawy z 25 czerwca 2015 r., z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
 - c) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 2, art. 7 oraz art. 10 Konstytucji,
- 2) Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:
- a) ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji,
 - b) art. 137a ustawy z 25 czerwca 2015 r., dodanego przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167),
 - c) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2, z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych,
- 3) Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:
- a) ustawy z 19 listopada 2015 r.,
 - b) art. 12 ust. 1 i 2, art. 18, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 1a oraz art. 137a ustawy z 25 czerwca 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 ustawy z 19 listopada 2015 r.,

- c) art. 1 pkt 5 oraz art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r.,
- z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji, przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.),

4) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

- a) ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 7 w związku z art. 112, art. 119 ust. 1 w związku z preambułą i art. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia,
- b) art. 12 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 10 i art. 173 Konstytucji,
- c) art. 21 ust. 1a ustawy z 25 czerwca 2015 r., dodanego przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- d) art. 137a ustawy z 25 czerwca 2015 r., dodanego przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- e) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

o r z e k a:

1. Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) jest zgodna z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 i 1928), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

3. Art. 21 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej słowa „, w terminie 30 dni od dnia wyboru,”, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 21 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

5. Art. 137a ustawy powołanej w punkcie 2, dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego, którego kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587) oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

6. Art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także

z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 i 1928) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły cztery wnioski dotyczące ustawy z dnia z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928; dalej: ustawa z 19 listopada 2015 r.) oraz ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 i 1928; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

1. Wnioskiem z 23 listopada 2015 r. grupa posłów (dalej: grupa posłów) wniosła o stwierdzenie, że:

1) art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., w razie zaś gdyby ta ustawa weszła w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 137a ustawy o TK z 2015 r., jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r., w razie zaś gdyby ta ustawa weszła w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 21 ust. 1 i 1a ustawy o TK z 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 10 Konstytucji.

Ponadto, grupa posłów wniosła o wspólne rozpoznanie wniosku RPO oraz złożonego 17 listopada 2015 r. wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy o TK z 2015 r. (sygn. K 34/15).

1.1. Zarzuty dotyczące art. 137a ustawy o TK z 2015 r.

Grupa posłów zakwestionowała art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., ewentualnie – w wypadku wejścia tej ustawy w życie – dodany do ustawy o TK z 2015 r. na podstawie tego przepisu art. 137a.

1.1.1. W ocenie grupy posłów, gdy kwestionowane przepisy godzą w fundamenty państwa prawa, ich ocena powinna przede wszystkim uwzględniać, jako wzorce kontroli, przepisy zawarte w rozdziale I Konstytucji.

Zdaniem grupy posłów art. 137a ustawy o TK z 2015 r. narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej legislacji. Racjonalny, odpowiedzialny prawodawca, kierując się tą zasadą, powinien stanowić spójne, jasne, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych normy prawa. W ocenie grupy posłów zakwestionowana regulacja nie ma charakteru normy generalnej i abstrakcyjnej. Uchwalenie przez Sejm instrumentalnej normy, mającej na celu odwrócenie konsekwencji stanu prawnego ukonstytuowanego w czasie trwania poprzedniej kadencji Sejmu, nie jest działaniem racjonalnego prawodawcy.

Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. W demokratycznym państwie prawa nie powinno być miejsca na stanowienie przepisów, których sprzeczność z Konstytucją jest rażąca.

Zaskarżony przepis, zdaniem grupy posłów, narusza także zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ingerencja prawodawcy w ustawę o TK z 2015 r. oraz w sytuację prawną, ukonstytuowaną na podstawie przepisów w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, jest nadmierna i niezasadniona. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności można „uznać za udowodniony w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy” (wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11). Ustawodawca, ignorując działania Sejmu i Senatu poprzedniej kadencji, naruszył warunek proporcjonalności ingerencji w ukształtowaną sytuację prawną. Sejm nie może dokonać wyboru innych sędziów, z pominięciem mandatów sędziów, które nie wygasły. Ustawodawca skorzystał z przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób nieracjonalny i nieproporcjonalny.

Grupa posłów sformułowała także zarzut naruszenia przez art. 137a ustawy o TK z 2015 r. zasady *lex retro non agit*. Konstytucja w art. 2 gwarantuje ogólny zakaz retroakcji (zakaz wstecznego działania prawa). Dodany do ustawy o TK z 2015 r. art. 137a dotyczy sytuacji uregulowanej poprzednio w art. 137 tej ustawy. Ten ostatni przepis został skonsumowany przed dniem wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. W miejsce sędziów kończących kadencję w 2015 r. zostali już legalnie i ostatecznie wybrani nowi sędziowie Trybunału. Wnioski w sprawie kandydatów na tych sędziów zostały zgodnie z przepisami ustawy o TK złożone, a sam wybór dokonany. Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. „dotyczy zatem sytuacji, która już zaistniała, wykazując tym samym swoje wsteczne działanie”.

1.1.2. Grupa posłów podniosła, że w zakresie funkcji władzy ustawodawczej leży stanowienie prawa, tj. norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie zaś wydawanie decyzji dotyczących konkretnych adresatów i regulujących konkretne okoliczności, tj. konkretną sytuację prawną. Ingerencja władzy ustawodawczej w kompetencje władzy wykonawczej stanowi naruszenie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Zaskarżony art. 137a ustawy o TK z 2015 r. reguluje sytuację ukształtowaną na podstawie art. 137 ustawy o TK z 2015 r., uchwalonej przez Sejm VII kadencji. Niewątpliwie dodany przepis ma na celu ubezskutezczenie dokonanego już wyboru pięciu sędziów Trybunału. Realizacja dyspozycji art. 137a ustawy o TK z 2015 r. będzie stanowiła o usunięciu nowo wybranych sędziów TK z urzędu, na skutek odmowy zaprzysiężenia, a następnie dokonania wyboru w to miejsce innych sędziów TK. Usunięcie nastąpi z mocy decyzji władzy ustawodawczej. Takie działanie organów władzy państwowej jest niedopuszczalne w świetle zasady legalizmu. Sejm, jako organ władzy ustawodawczej, nie miał legitymacji do uchwalenia art. 137a ustawy o TK z 2015 r. Organ ten nie działał w granicach prawa, podejmując decyzje należące do innych organów władzy publicznej, ingerując we władzę sądowniczą i naruszając zasadę niezawisłości sędziów Trybunału. Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.

1.1.3. Grupa posłów wskazała, że Konstytucja zastrzega dla Sejmu i Senatowi władzę ustawodawczą, tj. władzę w zakresie uchwalania ustaw jako źródła prawa. Wprowadzenie art. 137a ustawy o TK z 2015 r. stanowi ingerencję władzy ustawodawczej w kompetencje władzy wykonawczej. Funkcja wykonawcza wiąże się z wydawaniem wiążących adresatów aktów o charakterze indywidualno-konkretnym, czyli ze stosowaniem prawa wyłącznie do konkretnej sytuacji faktycznej (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,

red. L. Garlicki, Warszawa 2004, s. 8). Uchwalenie przedmiotowej regulacji naruszyło równowagę zapewnioną konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Zakres władztwa ustawodawcy nie obejmuje możliwości decydowania w zakresie konkretnego stanu faktycznego.

1.1.4. Według grupy posłów konsekwencją zastosowania zaskarżonego art. 137a ustawy o TK z 2015 r. byłoby, wbrew treści art. 194 ust. 1 Konstytucji, zwiększenie liczby sędziów Trybunału do dwudziestu, gdyż ustawa z 19 listopada 2015 r. nie rozstrzyga o sytuacji wybranych w październiku, lecz niezaprzyjętych pięciu sędziów. Ustawowa zmiana liczby składu sędziów Trybunału uregulowanej w Konstytucji jest niedopuszczalna. Niewątpliwie art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest sprzeczny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zarzut dotyczący art. 21 ust. 1 i 1a ustawy o TK z 2015 r.

Na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. nowe brzmienie uzyskał art. 21 ust. 1 ustawy o TK (przepis określa treść ślubowania i termin jego złożenia – „30 dni od dnia wyboru”). Ponadto w art. 21 ustawy o TK został dodany ust. 1a w brzmieniu: „Złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału”.

W ocenie grupy posłów art. 21 ust. 1 i 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, gdyż ingeruje w konstytucyjnie zastrzeżoną kompetencję Sejmu do dokonania wyboru sędziów Trybunału oraz kształtuje długość kadencji sędziów Trybunału. W świetle zmienionego przepisu Prezydent staje się współuczestnikiem procesu wybierania składu Trybunału. Jeżeli Prezydent zadecyduje o odmowie zaprzysiężenia sędziego lub celowo odwlecze odebranie ślubowania, to bezpośrednio wpłynie na możliwość sprawowania mandatu przez nowego sędziego Trybunału, a tym samym na skład Trybunału. Taka regulacja niewątpliwie jest sprzeczna z gwarancją wynikającą z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

1.3. Zarzuty dotyczące art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r.

1.3.1. Zdaniem grupy posłów zaskarżony przepis, wygaszający kadencję dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności.

Art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., podobnie jak art. 137a ustawy o TK z 2015 r., ma incydentalny charakter. Zarówno hipoteza, jak i dyspozycja tego przepisu odnosi się do konkretnych okoliczności i działań. Z tego względu należy uznać,

że zaskarżony przepis nie zawiera norm prawnych, mimo że został uchwalony przez Sejm i Senat. Biorąc pod uwagę charakter art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., należy uznać, że jest on niezgodny z zasadą poprawnej legislacji.

Regulacja przewidziana w zakwestionowanym przepisie prowadzi także do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przyjęcie art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. nie zostało umotywowane żadnymi wartościami, które zasługiwałyby na konstytucyjną ochronę. Uzasadnienie, że jest to uregulowanie wzorowane na rozwiązaniach przyjętych w ustawie o SN, jest o tyle nieprzekonujące, że wprowadzony tam 12-miesięczny okres wygaszenia kadencji Prezesa Sądu Najwyższego odpowiada w zasadzie okresowi, który pozostał do końca kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK. Projektodawca nie uzasadnił, dlaczego skrócił ten okres.

W ocenie grupy posłów ingerencja prawodawcy jest nadmierna. Nawet uznając, że władza ustawodawcza jest legitymowana do przyjmowania tego typu regulacji, jak zawarta w zaskarżonym art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., to – zgodnie z zasadą proporcjonalności – jej przyjęcie dopuszczalne byłoby tylko w razie stwierdzenia niezbędności tej regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. Jakkolwiek za zasadne należy uznać wprowadzenie kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, to jednak w okresie przejściowym nie było konieczne drastyczne skrócenie pozostałego czasu trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa, skoro i tak okres ten upływa w niedługim czasie.

1.3.2. Naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) wiąże się w zaskarżonym zakresie z naruszeniem zasady legalizmu. Sejm i Senat VIII kadencji, ingerując w ukształtowany stan faktyczny, przekroczyły ramy wyznaczone przepisami prawa. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji) jest ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego. Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone.

W opinii grupy posłów Sejm VIII kadencji nie miał kompetencji do uchwalenia regulacji zawartej w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Dodatkowo niezwłoczny tryb uchwalenia ustawy nie sprzyja uznaniu legalności działania w tym zakresie. Wady procesu legislacyjnego dotyczącego przepisów odnoszących się do podstaw prawnych działania organów Trybunału stanowią o naruszeniu przez art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. zasady legalizmu. Prezes i Wiceprezes Trybunału jest organem legitymowanym

w Konstytucji (art. 194 ust. 2 Konstytucji). Działanie ustawodawcy powodujące przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego oznacza naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, dotyczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji). Prawodawca, ingerując w czas trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa TK – organów Trybunału, których niezawisłość i niezależność winna być przez organy władzy publicznej chroniona i szanowana, naruszył zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji).

1.3.3. W ocenie grupy posłów art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. rażąco narusza zasadę trójpodziału władzy, wynikającą z art. 10 Konstytucji. Sejm i Senat nadużyły władzy, uchwalając przepis niezawierający normy prawnej, lecz normę o charakterze indywidualnym i konkretnym, regulującą czas trwania kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, sprawujących obecnie swoje funkcje. Niewątpliwie art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. nie ma cechy powtarzalności, lecz jego zastosowanie wyczerpie się w jednokrotnym działaniu. Wynika stąd rażące naruszenie art. 10 Konstytucji, na skutek wkroczenia przez władzę ustawodawczą w kompetencje innych organów państwa.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także: RPO), 23 listopada 2015 r., wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności:

- 1) ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 137a ustawy o TK z 2015 r., dodanego przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC) oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP),
- 3) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2, z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 i art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że ochrona niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej, w tym niezależności i niezawisłości Trybunału Konstytucyjnego, stanowi nieodłączny element ochrony praw człowieka i obywatela, co uzasadnia zajęcie stanowiska w tym zakresie.

2.1. Zarzuty dotyczące trybu uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r.

2.1.1. W ocenie RPO, w pierwszej kolejności, kontroli konstytucyjnej powinien podlegać tryb uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r. Poselski projekt tej ustawy wpłynął do Sejmu 13 listopada 2015 r. Ustawa została uchwalona 19 listopada 2015 r., a 20 listopada 2015 r. zakwestionowana ustawa została podpisana przez Prezydenta RP i opublikowana w Dzienniku Ustaw.

Narzucone przez większość parlamentarną tempo prac legislacyjnych, w ocenie RPO, było sprzeczne z wyrażoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji intencją ustrojodawcy, aby prace parlamentarne nad projektem ustawy dotyczącym fundamentalnych regulacji w zakresie praw i wolności jednostki oraz reguł demokratycznych prowadzone były w sposób zabezpieczający przed pochopnym uchwaleniem ustawy. Przyjęte tempo prac legislacyjnych naraziło na uszczerbek konstytucyjnie chronione wartości, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji, czy zasada dialogu społecznego wynikająca z preambuły do Konstytucji.

Zdaniem RPO żadne względy konstytucyjne nie uzasadniały takiego pośpiechu w uchwalaniu ustawy z 19 listopada 2015 r. (nie zostały one też wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy). Rozpatrywana materia dotyczyła organu władzy sądowniczej, który w toku błyskawicznych prac nad projektem ustawy nie miał możliwości wypowiedzenia się na temat proponowanych zmian. RPO podkreślił, że wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach, o których mówi art. 119 ust. 1 Konstytucji, nie jest jedynie formalnym rytuałem. Określenie „Sejm rozpatruje” oznacza, że Sejm wysłuchuje i bierze pod uwagę w trakcie trzech czytań wszystkie reprezentatywne poglądy dotyczące projektowanej materii ustawodawczej. W przeciwnym wypadku decyzja prawodawcza Sejmu nie może uwzględnić wszystkich aspektów rozpatrywanego problemu, nie jest oparta na argumentach słuszności i racjonalności, lecz wyłącznie na argumencie woli większości i jej aktualnej siły głosu.

W sprawie będącej przedmiotem wniosku, pomimo licznych zastrzeżeń – także natury konstytucyjnej – zgłaszanych do projektu ustawy, ustawodawca nie sięgnął po opinie i ekspertyzy, nie przeprowadził też pogłębionej refleksji nad materią stanowionego prawa. Dlatego, zdaniem RPO, ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji; Sejm w trzech czytaniach przegłosował projekt ustawy, lecz nie rozpatrzył go w rozumieniu normy konstytucyjnej. „Rozpatrzenie” w znaczeniu, jakie mu nadaje art. 119 ust. 1 Konstytucji, wymaga m.in. podjęcia dialogu z organami władzy.

2.1.2. W ocenie RPO w toku prac nad projektem ustawy z 19 listopada 2015 r. wystąpiła ponadto „swoista kumulacja naruszeń Regulaminu Sejmu RP”. Równocześnie doszło do naruszenia dwóch ustaw regulujących udział konstytucyjnych organów państwa w procesie prawodawczym: ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) oraz ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa o SN). Suma tych naruszeń prowadzi do wniosku, że kwestionowana ustawa została uchwalona z mającym swój konstytucyjny wymiar naruszeniem porządku obrad Sejmu. W rezultacie ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z art. 112 Konstytucji.

Porządek obrad Sejmu, w tym tryb prac nad projektami ustaw, określa regulamin uchwalony przez Sejm (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu). Stosownie do art. 34 ust. 2 pkt 2 regulaminu Sejmu, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana. Uzasadnienie projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. nie przedstawiało rzeczywistego stanu rzeczy, gdyż zabrakło informacji o tym, że Sejm poprzedniej kadencji wybrał już pięciu sędziów na stanowiska zwolnione w roku 2015.

Z art. 34 ust. 2 pkt 4 regulaminu Sejmu wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. W tym zakresie projektodawcy ograniczyli się do lakonicznych stwierdzeń pozbawionych jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia. Wątpliwości budzi także stwierdzenie uzasadnienia projektu ustawy, że materia ustawy nie jest objęta prawem Unii Europejskiej, skoro sądy konstytucyjne, w tym polski Trybunał Konstytucyjny, są uprawnione na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47) do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Stąd też wszelkie ingerencje prawodawcze w sferę niezależności i niezawisłości organów sądowych w rozumieniu Traktatu pozostają w ścisłym związku z prawem europejskim.

Z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno informować o wynikach przeprowadzonych konsultacji oraz o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W ocenie RPO brak konsultacji określonych regulaminem Sejmu oraz przepisami ustawy o SN i ustawy o KRS stanowi rażące naruszenie procedury stanowienia prawa.

W świetle przedstawionych argumentów w toku prac nad projektem ustawy z 19 listopada 2015 r. doszło nie tylko do naruszenia art. 34 ust. 2 pkt 2 i 4 oraz ust. 3 regulaminu Sejmu, lecz także do naruszenia art. 1 pkt 3 ustawy o SN i art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o KRS przez uniemożliwienie tym konstytucyjnym organom przedstawienia stanowiska w sprawie projektowanej ustawy.

W kontekście powyższych naruszeń prawa RPO wskazał, że w świetle orzecznictwa Trybunału nie każde naruszenie regulaminu Sejmu, które nastąpiło w toku rozpatrywania projektu ustawy, może być uznane za naruszenie Konstytucji. Jednak nagromadzenie nieprawidłowości w trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy z 19 listopada 2015 r. uzasadnia stwierdzenie niezgodności tej ustawy z art. 112 Konstytucji.

2.1.3. Naruszenie procedury ustanawiania aktu normatywnego prowadzi również, zdaniem RPO, do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). Zasada ta ma w oczywisty sposób zastosowanie także do organów władzy ustawodawczej, które obowiązane są działać (także w sferze prawodawstwa) na podstawie i w granicach prawa. Dlatego naruszenie regulaminu Sejmu oraz ustawy o SN i ustawy o KRS stanowi również naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności.

Powyższe uwagi uzasadniają końcowy wniosek, że ustawa z 19 listopada 2015 r. została wydana z naruszeniem art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Zarzuty dotyczące art. 137a ustawy o TK z 2015 r.

2.2.1. Zakwestionowany art. 137a ustawy o TK z 2015 r., dodany na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., przewiduje, że w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. To oznacza, że ustawodawca postanowił dokonać powtórnego wyboru sędziów Trybunału na stanowiska zwalniane w 2015 r., nie zważając na to, iż taki wybór został już dokonany 8 października 2015 r. na podstawie art. 137 ustawy o TK z 2015 r. Wybrani w tym trybie sędziowie, nie z własnej winy, nie złożyli dotychczas ślubowania wobec Prezydenta RP (art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.), nie podjęli więc wykonywania obowiązków sędziego Trybunału, jednak są sędziami, a ich kadencja rozpoczęła się (bądź rozpocznie się) w terminach określonych w poszczególnych uchwałach Sejmu o ich wyborze.

W ocenie RPO art. 137a ustawy o TK z 2015 r. w sposób oczywisty narusza art. 194 ust. 1 Konstytucji stanowiący, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny.

Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. otwiera drogę do niedopuszczalnego konstytucyjnie zwiększenia liczby sędziów. Wybór sędziów dokonany 8 października 2015 r. (nawet jeśli można mieć słuszne zastrzeżenia konstytucyjne do treści art. 137 ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim przepis ten zezwalał na wybór sędziów na stanowiska sędziowskie zwalniane po zakończeniu VII kadencji Sejmu) powoduje, że nie ma obecnie żadnego wolnego stanowiska sędziego Trybunału. W konsekwencji art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji przez to, że narusza regułę, iż Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów.

2.2.2. Bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia do obrotu prawnego art. 137a ustawy o TK z 2015 r. może być nieuprawnione przekazanie przez Sejm swojej wyłącznej kompetencji do obsady składu osobowego Trybunału organowi władzy wykonawczej, tj. Prezydentowi RP. Będzie on mianowicie mógł spośród większej liczby sędziów wybranych przez Sejm (VII i VIII kadencji) wyłonić tych, których przez akt ślubowania dopuści do wykonywania czynności urzędowych sędziego Trybunału. Faktycznie więc to nie Sejm, lecz Prezydent będzie ustalał skład osobowy Trybunału wykonujący funkcje orzecznicze, co pozostaje w oczywistej kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem RPO zaskarżony przepis narusza zatem również art. 10 Konstytucji.

2.2.3. Istotą wyboru sędziego Trybunału jest powołanie go do służby publicznej, polegającej na badaniu hierarchicznej zgodności norm prawnych. Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. może w związku z tym uniemożliwić części wybranych sędziów, od których Prezydent RP nie odbierze ślubowania, realizację tej funkcji. Zgodnie z art. 180 ust. 1 Konstytucji sędziowie są nieusuwalni. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem RPO z uwzględnieniem zasady kadencyjności wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji, owe gwarancje nieusuwalności mają zastosowanie także do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, natomiast rozwiązanie zawarte w art. 137a ustawy o TK z 2015 r. prowadzi do tego, że część sędziów wybranych przez Sejm zostanie w sposób trwały odsunięta od wykonywania funkcji orzeczniczych. W związku z tym uzasadniony jest także zarzut, że art. 137a ustawy o TK z 2015 r. narusza

art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż ma na celu trwałe odsunięcie od wykonywania funkcji sędziowskich tych sędziów Trybunału, którzy zostali wybrani przez Sejm 8 października 2015 r. Rozwiązanie takie godzi w zasadę kadencyjności sędziego Trybunału, stanowiącą element składowy zasady niezawisłości sędziowskiej.

2.2.4. Zdaniem RPO ustawodawca stworzył w art. 137a ustawy o TK z 2015 r. mechanizm pozwalający na wyeliminowanie z orzekania wybranych już sędziów Trybunału, co narusza także zasadę niezależności i niezawisłości Trybunału, a w konsekwencji narusza prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji tego organu, a tym samym godzi też w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przez rozpoznawanie skarg konstytucyjnych oraz pytań prawnych sądów współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Dlatego też wszelkie zasady dotyczące niezawisłości sądów muszą być odnoszone także do Trybunału Konstytucyjnego jako organu, który w ramach wyznaczonych przez Konstytucję współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

W związku z powyższym art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Zarzuty dotyczące art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r.

2.3.1. Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą również art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Zdaniem RPO nowy kontekst normatywny, wynikający z nadania nowego brzmienia art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o TK (posłużenie się pojęciem „kadencja”), powoduje, że treść art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. prowadzić może do dwóch skrajnie odmiennych wniosków. Według pierwszego wniosku, zakwestionowany przepis powoduje jedynie wygaśnięcie powołania na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Według drugiego wniosku, art. 2 tej ustawy powoduje wygaśnięcie kadencji mandatu sędziowskiego osób zajmujących dotychczas stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

W ocenie RPO już samo pojawienie się wątpliwości co do rzeczywistej treści art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. uzasadnia dostatecznie zarzut, że przepis ten jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2.3.2. Niepewność co do rzeczywistego znaczenia, jakie niesie ze sobą art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., uzasadnia, zdaniem RPO, zarzut, że przepis ten pozostaje w kolizji także z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji. W demokratycznym państwie prawa nie ma miejsca na regulacje prawne, które stwarzają choćby cień wątpliwości co do obsady osobowej sądów i trybunałów. Kadencja sędziego Trybunału

jest kadencją dziewięcioletnią (art. 194 ust. 1 Konstytucji) i nie może zostać wygaszona przez ustawodawcę, a jej dalsze trwanie nie może być przedmiotem żadnych kontrowersji. Sędziowie Trybunału są nieusuwalni w trakcie pełnienia swojego urzędu (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji). Ustawodawca, zmieniając konstytucyjne założenia dotyczące nieusuwalności sędziów oraz niezależności sądów i trybunałów, narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Kontekst międzynarodowy.

2.4.1. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że kwestionowane we wniosku normy prawne budzą także poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z prawem międzynarodowym, a w szczególności z EKPC, a także z przepisami MPPOiP.

Do zasad składających się na zasadę państwa prawnego, wywodzonych z orzecznictwa trybunałów europejskich, a także dokumentów przygotowanych przez Radę Europy, zalicza się zasadę niezależności i bezstronności sądów. W pewnym zakresie zasady te podlegają ochronie przewidzianej w międzynarodowych konwencjach praw człowieka. Dodatkowo, rekomendacje odnośnie do poszanowania zasady niezawisłości sędziów zostały sformułowane w wielu dokumentach międzynarodowych zaliczanych do *soft law*, a więc aktach formalnie niewiążących prawnie, choć wyrażających bardzo istotne standardy, które mogą wpływać na wykładnię prawa krajowego.

RPO wsparł ten ostatni zarzut licznymi przykładami orzeczeń podjętych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, Komitet Praw Człowieka ONZ i Międzypamerykański Trybunał Praw Człowieka.

2.4.2. RPO podkreślił, że w świetle międzynarodowych standardów prawnych zasada niezawisłości chroni nie tylko sędziów przed usunięciem z sądownictwa, lecz także prezesów sądów przed arbitralnym odwoływaniem ich z pełnionego urzędu. Wskazał w szczególności opinie Komisji Weneckiej, rezolucje Parlamentu Europejskiego, stanowisko organów ONZ oraz dokumenty typu *soft law* (Podstawowe Zasady Niezawisłości Sędziowskiej wydane przez ONZ, Europejska Karta Statusu Sędziego opracowana w ramach Rady Europy, Powszechna Karta Sędziego sporządzona pod egidą Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów, rekomendacje opracowane przez międzynarodowe grupy ekspertów).

3. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: KRS) 25 listopada 2015 r., na podstawie uchwały nr 1252/2015 z 24 listopada 2015 r., wniosła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że:

1) ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS,

2) art. 12 ust. 1 i 2, art. 18, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 1a oraz art. 137a ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS,

3) art. 1 pkt 5 oraz art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, i art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS.

Ponadto, na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o łączne rozpoznanie wniosku wraz z wnioskami grupy posłów procedowanymi w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. K 29/15 oraz sygn. K 34/15.

Na wstępie KRS podniosła, że zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z tej normy wynika między innymi uprawnienie KRS do wypowiedzania się we wszystkich sprawach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w tym także do opiniowania projektów ustaw. Kompetencja KRS do opiniowania ustaw została także przewidziana w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS, zgodnie z którym „Do kompetencji Rady należy (...) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie”.

Zdaniem KRS proces legislacyjny zakończony uchwaleniem przez Sejm ustawy z 19 listopada 2015 r. został przeprowadzony w sposób, który pozbawił Krajową Radę Sądownictwa możliwości przedstawienia opinii i wypowiedzenia się odnośnie do procedowanego projektu ustawy. Nie ulega zaś wątpliwości, że zmiana przepisów dotycząca wyboru sędziów jest ściśle związana z ich niezawisłością. Przedkładanie w ostatniej chwili do zaopiniowania projektów aktów normatywnych o szczególnym znaczeniu dla ustroju państwa, niepoprzedzone konsultacjami z uczestnikami procesu

legislacyjnego, którym powinien być przedstawiony do zaopiniowania projekt aktu prawnego oraz nieuzasadnione okolicznościami przyspieszone uchwalanie nowych regulacji prawnych godzi istotnie w dobro wymiaru sprawiedliwości, nie służy stabilności systemu prawnego oraz podważa autorytet i zaufanie obywateli do władzy ustawodawczej. Nie ulega także wątpliwości, że tak ważne dla państwa sprawy ustrojowe, do których zalicza się ustrój Trybunału Konstytucyjnego, nie mogą zostać podporządkowane doraźnym interesom ugrupowań politycznych, gdyż podważa to istotnie niezależność Trybunału.

KRS wskazała, że organy władzy ustawodawczej zwróciły się do KRS o zajęcie stanowiska w sprawie projektu ustawy 17 listopada 2015 r., czyli w tym samym dniu, w którym skierowały projekt do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu; 19 listopada 2015 r. projekt został ostatecznie uchwalony przez Sejm, a 20 listopada 2015 r. przyjęty przez Senat i podpisany przez Prezydenta RP.

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem kolegialnym, wyrażającym swoje stanowisko w drodze uchwał podejmowanych na posiedzeniach plenarnych, zaplanowanych z odpowiednim wyprzedzeniem. Zdaniem KRS okoliczność ta powinna być uwzględniona przez organy władzy ustawodawczej w sytuacji, gdy przedkładany do zaopiniowania projekt aktu normatywnego mieści się w zakresie kompetencji Rady. W przeciwnym razie KRS zostaje pozbawiona możliwości zapoznania się z projektem aktu normatywnego oraz zajęcia stanowiska. Nie do zaakceptowania jest wprowadzanie zasadniczych zmian do ustawy o TK z 2015 r. bez ich uprzedniego zaopiniowania przez KRS oraz inne uprawnione organy państwa. Ustawa uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jej wydania skutkuje niezgodnością uchwalonej ustawy z art. 7 Konstytucji (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).

Dodatkowym argumentem przemawiającym za naruszeniem przepisów Konstytucji regulujących tryb uchwalania ustaw, jest naruszenie zasady pierwszego czytania ustaw ustrojowych na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Ustawa o TK z 2015 r. niewątpliwie należy do ustaw regulujących ustrój państwa – funkcjonowanie władzy sądowniczej. Tempo prac legislacyjnych uniemożliwiło opiniowanie ustawy przez organy do tego uprawnione i naraziło na uszczerbek konstytucyjnie chronione wartości takie jak zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz dialogu społecznego.

4. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Prezes SN) wnioskiem z 30 listopada 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z art. 7 w związku z art. 112, art. 119 ust. 1 w związku z preambułą i art. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jej uchwalenia,

2) art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji,

3) art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., dodany przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 EKPC,

4) art. 137a ustawy o TK z 2015 r., dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 EKPC,

5) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 EKPC.

4.1. Zdaniem Prezesa SN ustawa z 19 listopada 2015 r. została uchwalona w sposób naruszający ustalone w demokratycznym państwie prawnym standardy legislacji, niezgodnie z nałożonym na Sejm RP, w art. 119 ust. 1 Konstytucji, obowiązkiem rozpatrzenia ustaw w trzech czytaniach. Obowiązek ten obliguje do przeprowadzenia w Sejmie postępowania ustawodawczego, o którym mowa w art. 119 ust. 4 Konstytucji, odpowiadającego standardom demokratycznego państwa prawnego. Dokonywanie zmian w ustawie o TK z 2015 r. w niezwykle pośpiechu, bez konsultacji z organizacjami pozarządowymi, bez zasięgnięcia opinii ekspertów jest niezgodne z zasadami tworzenia prawa, które powinny być stosowane w demokratycznym państwie prawnym. Sposób postępowania przy uchwalaniu tej ustawy godzi w konstytucyjne podstawy demokratycznego państwa prawnego, do których preambuła Konstytucji zalicza rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych oraz współdziałanie władz i dialog społeczny.

Prawo w demokratycznym państwie prawnym nie może być postrzegane przez ustawodawcę jedynie jako narzędzie przydatne do osiągnięcia celów ideologicznych i politycznych; ma ono przecież własną podmiotowość, współistotną przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, w której – w myśl art. 30 Konstytucji – ma swoje źródło. W świetle stanowiska doktryny organizacja prawotwórstwa powinna uwzględniać

potrzebę nadania temu procesowi charakteru działania złożonego, wieloetapowego i sekwencyjnego, należycie sformalizowanego i określonego prawnie, jawnego i demokratycznego, a więc opartego na dialogu i współdziałaniu oraz odrzuceniu arbitralizmu przy określaniu celów prawodawcy i formułowaniu przepisów, kontradiktoryjnego, czyli umożliwiającego prezentowanie przeciwstawnych stanowisk dla osiągnięcia kompromisu, a także zorientowanego na stanowienie przepisów zgodnych z Konstytucją i prawem europejskim (por. A. Malinowski, red., *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009, s. 46 i nast.).

Sposób uchwalenia zakwestionowanej ustawy przez Sejm zaprzecza tym regułom. Przedłożony posłom projekt nie został uzasadniony zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie Sejmu i z tego powodu nie powinien być skierowany do pierwszego czytania przez Marszałka Sejmu. Ponadto według art. 34 regulaminu Sejmu pracom nad projektem ustawy powinny towarzyszyć konsultacje. Wyniki tych konsultacji powinny zostać przedstawione w uzasadnieniu. Projekt – mimo jego doniosłego znaczenia ustrojowego – skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji sejmowej, naruszając w ten sposób wymaganie określone w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych. W konsekwencji został naruszony określony w regulaminie porządek prac Sejmu, a zatem także art. 112 Konstytucji. Naruszenia te pociągają za sobą naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W ocenie Prezesa SN nie można przyjąć, że doszło do „rozpatrzenia” przez Sejm projektu ustawy, skoro uchwalenie aktu o tak istotnym znaczeniu ustrojowym nastąpiło bez zasięgnięcia opinii ekspertów, w szczególności opinii Biura Analiz Sejmowych. Ponadto tempo prac nad projektem uniemożliwiło zajęcie stanowiska przez Krajową Radę Sądownictwa, która – podobnie jak Sąd Najwyższy – otrzymała projekt do zaopiniowania 17 listopada 2015 r., to jest na dwa dni przed jego uchwaleniem. W ten sposób naruszono ustawowe prawo KRS do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów oraz ustawowe prawo Sądu Najwyższego do opiniowania projektów ustaw.

W przekonaniu Prezesa SN naruszone w toku uchwalania zaskarżonej ustawy elementy trybu prawodawczego mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności ustawy z art. 2 Konstytucji ze względu na tryb jej uchwalenia. W szczególności pozbawienie KRS możliwości zajęcia

stanowiska jest poważnym uchybieniem procedurze legislacyjnej. Z tego względu zasadne jest stwierdzenie niezgodności zaskarżonej ustawy z Konstytucją. Związek między szybkim tempem uchwalania ustawy a jej niezgodnością z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w demokratycznym państwie prawnym parlament działa na podstawie i w granicach prawa (w tym Konstytucji), określającego reguły postępowania ustawodawczego i rolę KRS w tym postępowaniu.

4.2. W ocenie Prezesa SN rozwiązanie przyjęte w art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. uzależnia Prezesa Trybunału mającego zamiar powtarzania kadencji od Prezydenta RP oraz od sędziów Trybunału. Tego rodzaju uzależnienie może wywołać dysfunkcyjne skutki w działalności Trybunału i z tego względu jest ono niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji, ponieważ narusza wymaganą przez ten przepis równowagę między Trybunałem a Prezydentem. Przepis jest także niezgodny z art. 173 Konstytucji przez to, że narusza niezależność Trybunału i jego odrębność od władzy Prezydenta RP.

4.3. Prezes SN, kwestionując art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., podniósł, że przepis ten uzależnia w istocie wybór dokonany przez Sejm od akceptacji udzielanej przez Prezydenta RP. Tym samym art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. zawiera rozwiązanie niezgodne z wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadą podziału władz, w myśl której ustroj państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zachwianie tej równowagi przez to, że Prezydent RP może zablokować wybór sędziego TK dokonany przez Sejm – zyskując podstawę do pozakonstytucyjnego oddziaływania na proces wyboru – godzi w ustrojową zasadę ustanowioną w art. 10 Konstytucji. Jednocześnie art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. ingeruje w sferę jądra kompetencyjnego władzy Sejmu, znajdującej wyraz w jego uprawnieniach kreacyjnych w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. narusza istotny zakres kreacyjnej władzy Sejmu polegającej na dokonywaniu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, który jest jednym z gwarantów prawa do sądu wysłowionego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jako prawo każdego do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Trybunał Konstytucyjny złożony z sędziów podlegających pozakonstytucyjnej zależności od Prezydenta RP traci te właściwości, a tym samym kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 173 Konstytucji, w myśl którego sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz, zakładając, że stanowi ona

samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Kwestionowany przepis zasadniczo narusza równowagę władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, kreując pozakonstytucyjną podstawę kompetencyjną, dającą Prezydentowi RP możliwość zniweczenia dokonanego przez Sejm wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Zaskarżony przepis, zdaniem Prezesa SN, jest także niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, w myśl których sędziowie są nieusuwalni (ust. 1), a usunięcie sędziego z urzędu wbrew jego woli może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie (ust. 2). Art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., stanowiąc, że złożenie ślubowania wobec Prezydenta RP rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, czyni sędziego Trybunału Konstytucyjnego usuwalnym i pozwala na usunięcie sędziego z urzędu w przypadku zaniechania przez Prezydenta RP przyjęcia ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm w terminie 30 dni od dnia wyboru. Ustawodawca nie sprecyzował przy tym żadnych przesłanek powstrzymania się przez Prezydenta RP od przyjęcia ślubowania, a tym samym pozostawił określenie tych przesłanek jego dyskrejonalnemu uznaniu.

W ocenie Prezesa SN kwestionowany przepis jest niezgodny także z art. 194 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego sędzia Trybunału jest wybierany przez Sejm. Tymczasem art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., uzależniając wynik dokonanego przez Sejm wyboru od dodatkowej przesłanki, jaką jest złożenie ślubowania wobec Prezydenta RP w ustawowym terminie, wyłącza ustawą przepis Konstytucji, który zakłada pełną skuteczność wyboru dokonanego przez Sejm.

4.4. Prezes SN kolejny zarzut skierował pod adresem dodanego do ustawy o TK z 2015 r. art. 137a. W jego ocenie przepis ten przyjmuje kontrfaktyczne założenie, że nie został dokonany wybór sędziów, których kadencja upływa w roku 2015. Zdaniem Prezesa SN wyboru już dokonano zgodnie z obowiązującą ustawą o TK z 2015 r. Skoro prawda jest normatywną podstawą ustroju państwa, racjonalny ustawodawca nie może stanowić prawa opartego na nieracjonalnym założeniu, że nie wydarzyło się to, co w istocie miało miejsce i jest faktem powszechnie znanym, wywołującym sprzeczne oceny i liczne kontrowersje (zob. wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05). Z tego właśnie względu art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest sprzeczny z wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą racjonalności ustawodawcy. Przywiązanie ustawodawcy do respektowania zasad racjonalności w tworzeniu prawa

stanowi podstawę systemu prawa. Ustawa arbitralnie zmieniająca przeszłość przez eliminację faktów jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) przez to, że nie odpowiada standardom przyzwoitej legislacji i podważa zaufanie do państwa oraz stanowionego przez nie prawa.

Omawiany przepis funkcjonalnie unieważnia wybór sędziów dokonany przez Sejm poprzedniej kadencji, naruszając tym samym zakaz nadawania prawu wstecznej mocy obowiązującej. W uzasadnieniu projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. nie wspomniano o wartościach konstytucyjnych, które mogłyby wskazywać na potrzebę zastosowania tego rodzaju rozwiązania. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono przekonanie o „kardynalnym charakterze zakazu retroakcji”, który „stanowi kanon podstawowych dyrektyw państwa prawnego”. Naruszenie tej zasady jest zarazem naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego, a przepis funkcjonalnie retroaktywny jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Zarazem jednak ustawodawca, unieważniając w istocie wybór sędziów Trybunału dokonany przez Sejm poprzedniej kadencji, naruszył zasadę podziału władz.

Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest także niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, gdyż wkracza w „odrębność” Trybunału oraz w niezależność i niezawisłość sędziów. Trybunał Konstytucyjny złożony z sędziów, których wybór Sejm unieważnia ustawą, nie jest władzą odrębną i niezależną od Sejmu, a tym samym „odrębną i niezależną od innych władz”, jak tego wymaga art. 173 Konstytucji. Nie jest także sądem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym. Sędziowie Trybunału nie są też nieusuwalni, skoro ustawa może usunąć z urzędu sędziego na ten urząd wybranego przez Sejm. Kwestionowany przepis jest zatem niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji. Narusza również art. 180 ust. 2 Konstytucji, ponieważ usuwa sędziów z urzędu ze względu na przesłanki, których nie określa, nadając im w rezultacie arbitralny, dyskrecyjny charakter. Kwestionowany przepis jest także niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego „na 9 lat”. Konstytucja nie przewiduje żadnej formy odwołania przez Sejm sędziego, który został wybrany. Stworzenie tego rodzaju możliwości przez kwestionowany przepis jest zatem niezgodne z Konstytucją.

4.5. Prezes SN uznał, że ustawodawca, przyznając sobie w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. kompetencję do zakończenia kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału przed zakończeniem urzędowania przez tych sędziów, związanego z upływem

ich indywidualnej 9-letniej kadencji, narusza art. 194 ust. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis jest także niezgodny z art. 10 Konstytucji, ponieważ narusza równowagę między władzą ustawodawczą a sądowniczą, przyznając ustawodawcy prawo usunięcia z urzędów Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten jest ponadto niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że stanowiąc podstawę prawną dla usunięcia z urzędu Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, sprowadza immanentne ryzyko dla bezstronności, niezależności i niezawisłości Trybunału jako sądu, a zarazem organu spełniającego znaczącą rolę wobec innych sądów ze względu na orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych oraz udzielanie odpowiedzi na pytania prawne. Kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 173 Konstytucji, ponieważ godzi w zapewnioną tym przepisem odrębność Trybunału i jego niezależność od innych władz. Trybunał, którego Prezes i Wiceprezes mogą zostać usunięci ze swych urzędów dyskrecyjnym i arbitralnym aktem władzy ustawodawczej, nie zachowuje konstytucyjnie wymaganej niezależności i odrębności od ustawodawcy.

4.6. W ocenie Prezesa SN art. 21 ust. 1a oraz art. 137a ustawy o TK z 2015 r. są niezgodne z art. 6 ust. 1 EKPC, ponieważ uzależniają sędziów Trybunału, a przez to także Trybunał, od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Należy podkreślić, że w standardach niezależności sądów i niezawisłości sędziów ukształtowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka kładzie się nacisk na brak nie tylko rzeczywistego, lecz także choćby pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa. Standardy demokracji konstytucyjnej w Europie czynią niezawisłość sędziów i niezależność sądów – także konstytucyjnych – podstawą państwa prawnego i gwarancją skutecznej ochrony praw i wolności.

5. Z uwagi na tożsamość przedmiotową wniosków: grupy posłów z 23 listopada 2015 r. (sygn. K 35/15), Rzecznika Praw Obywatelskich z 23 listopada 2015 r. (pierwotna sygn. K 37/15), Krajowej Rady Sądownictwa z 24 listopada 2015 r. (pierwotna sygn. K 38/15), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 30 listopada 2015 r. (pierwotna sygn. KK 40/15), Prezes Trybunału Konstytucyjnego, odpowiednimi zarządzeniami z: 24 listopada 2015 r.; 25 listopada 2015 r.; 1 grudnia 2015 r., zarządził ich rozpoznanie pod wspólną sygnaturą akt K 35/15.

6. Prokurator Generalny w piśmie z 4 grudnia 2015 r., odnosząc się do wniosków: grupy posłów, RPO i KRS, zajął następujące stanowisko:

1) ustawa z 19 listopada 2015 r., w zakresie trybu jej uchwalenia, jest zgodna z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 21 ust. 1 i 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 137a ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego i jego wyboru przez Sejm w miejsce sędziego, którego kadencja upływa w czasie poprzedniej kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP,

4) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

5) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

6.1. Prokurator Generalny przed przystąpieniem do oceny przedstawionych zarzutów wyraził wątpliwość, czy KRS jest legitymowana do składania wniosku w sprawie kontroli konstytucyjności ustawy z 19 listopada 2015 r.

Zdaniem Prokuratora Generalnego KRS nie wyjaśniła związku konstytucyjnej gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów, na straży których to wartości stoi KRS, z konstytucyjną gwarancją niezawisłości sędziów Trybunału czy z odrębnością i niezależnością Trybunału Konstytucyjnego od innych władz. Nawet w drodze bardzo szerokiego rozumienia kompetencji KRS, wynikających bezpośrednio z art. 186 ust. 2 Konstytucji, nie można uznać, że KRS posiada legitymację do złożenia wniosku, w którym kwestionuje nowelizację ustawy ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, w aspekcie jej uchwalenia przez Sejm bez dochowania obligatoryjnego trybu wymaganego przepisami prawa, co miałyby polegać na pominięciu opinii i wniosków KRS. Jeżeliby nawet podzielić zarzut, że uchwalenie ustawy z 19 listopada 2015 r., w nieuzasadnionym okolicznościami przyśpieszonym trybie, rzeczywiście było wadliwą decyzją legislacyjną, która nie służy stabilności systemu prawnego oraz podważa autorytet i zaufanie obywateli do władzy ustawodawczej, to nie można pominąć faktu, iż żaden z objętych kwestionowaną ustawą przepisów nie obejmuje kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa. Pojęcie „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, o czym mowa

w art. 186 ust. 1 Konstytucji, przewidującym piastowanie owej straży przez KRS, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla tych wartości konstytucyjnych, ale w zakresie obejmującym sędziów sądów, o których mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Owo konstytucyjne zakotwiczenie kompetencji opiniodawczych KRS dotyczy zatem jedynie pieczy nad niezależnością sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz Sądu Najwyższego i niezawisłością w sprawowaniu swojego urzędu sędziów tych sądów. Taki jest zatem zakres opiniowania przez KRS „aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”. Opinia KRS nie może więc zostać pominięta w ustawodawczej procedurze stanowienia aktów prawnych, ale wyłącznie w procedurze tworzenia aktów obejmujących regulacje dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a zwłaszcza tym wartościom zagrażające.

Prokurator Generalny zwrócił jednocześnie uwagę, że art. 195 ust. 1 Konstytucji gwarantuje niezawisłość sędziom konstytucyjnym, podobnie jak art. 178 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych i Sądu Najwyższego. Takie rozwiązanie wskazuje na odrębność ustrojową sędziów Trybunału i sędziów innych organów władzy sądowniczej.

W tym stanie rzeczy Prokurator Generalny uznał, że wniosek KRS – jako przekraczający kompetencje tej Rady wymienione w art. 186 ust. 2 Konstytucji – pochodzi od podmiotu nieuprawnionego i postępowanie powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.2. Prokurator Generalny ustosunkował się w pierwszej kolejności do zarzutu najdalej idącego w aspekcie kontroli konstytucyjnej ustawy z 19 listopada 2015 r., a mianowicie do podniesionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzutu naruszenia trybu jej uchwalenia.

Prokurator Generalny podzielił zastrzeżenia RPO odnoszące się do istotnych braków uzasadnienia projektu ustawy i ich skutków. Zauważył jednak, że Konstytucja nie formułuje *expressis verbis* wymagania generalnego, by projekt ustawy był uzupełniany uzasadnieniem. Wymaganie to wynika z regulaminu Sejmu oraz ustabilizowanej praktyki legislacyjnej. Natomiast art. 118 ust. 3 Konstytucji ustanawia jedynie szczególnie obowiązek, adresowany do projektodawcy, przedstawiania – wraz z projektem ustawy – skutków finansowych jej wykonania. Przedstawienie skutków finansowych jest zatem koniecznym elementem uzasadnienia każdego projektu. Konstytucja nie wymaga, by uzasadnienie projektu ustawy zawierało jeszcze inne elementy niż określone w jej

art. 118 ust. 3. Jednocześnie nie ma jednak przeszkód, by obowiązki takie wprowadzał regulamin Sejmu. Obowiązujący art. 34 tego regulaminu nie tylko wyraźnie określa obowiązek dołączenia do projektu ustawy uzasadnienia, lecz także wskazuje elementy, które takie uzasadnienie powinno zawierać. W ocenie Prokuratora Generalnego nie wydaje się jednak, by niedoskonałości czy nawet braki, które niewątpliwie można zarzucić uzasadnieniu projektu ustawy z 19 listopada 2015 r., wskazywały na jej sprzeczność z zasadami poprawności legislacyjnej czy na naruszenie trybu uchwalania ustawy. Jedyne konstytucyjny obowiązek, jaki obciąża projektodawcę, a mianowicie wskazanie skutków finansowych ustawy, został spełniony. Projektodawca odniósł się do tej kwestii – aczkolwiek lakonicznie – stwierdzając w punkcie 8 uzasadnienia, że ustawa nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa.

Prokurator Generalny odniósł się również do zarzutu naruszenia zasady trzech czytań. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Określenie „Sejm rozpatruje” oznacza, że Sejm wysłuchuje i bierze pod uwagę, w trakcie wszystkich „czytań” wszelkie poglądy i stanowiska, dotyczące projektowanej materii ustawodawczej. W przeciwnym wypadku decyzja prawodawcza Sejmu nie może oznaczać uwzględnienia wszystkich aspektów rozpatrywanego problemu i nie jest oparta na argumentach słuszności i racjonalności, lecz wyłącznie na argumencie stanowiącym wolę większości sejmowej. „Rozpatrzenie” w znaczeniu, jakie mu nadaje art. 119 ust. 1 Konstytucji powinno polegać na dialogu wszystkich uczestników postępowania prawodawczego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy z 19 listopada 2015 r. reguła trzech czytań projektu została dochowana, chociaż budzi wątpliwości pośpieszny tok prac legislacyjnych, wykluczający tym samym wyrażenie opinii o projekcie przez podmioty nim zainteresowane. Niemniej jednak, ponieważ w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z niepoddaniem projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji, brak opinii o charakterze fakultatywnym nie stanowi uchybienia tej rangi, które mogłoby doprowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności uchwalonej ustawy z 19 listopada 2015 r.

6.3. Przechodząc do oceny art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., dotyczącego składania ślubowania wobec Prezydenta RP przez wybranego sędziego TK, Prokurator Generalny stwierdził, że przepis ten, będąc w zasadzie powtórzeniem dotychczasowego brzmienia, przewiduje jednak niezwykle istotną zmianę. Ustanawia mianowicie 30-dniowy

termin (liczony od dnia wyboru danego sędziego TK) złożenia przez tego sędziego ślubowania wobec Prezydenta RP, nie precyzując, czy i w jakim zakresie termin ten obliuguje zarówno nowo wybranego sędziego, jak i Prezydenta, a zatem nie wprowadza równocześnie żadnych gwarancji przestrzegania tego terminu ani żadnych sankcji jego niedochowania. Przepis w takim brzmieniu nie wskazuje konsekwencji niedochowania terminu ani przez wybranego sędziego, ani przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego za niedopuszczalną należy uznać ewentualną interpretację tego przepisu, uznającą, że odmowa przyjęcia ślubowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej czy tylko powstrzymanie się przez Prezydenta RP z odebraniem ślubowania od wybranego sędziego, skutkujące nieodebraniem ślubowania w określonym terminie, mogą spowodować wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału. Również niezłożenie tego ślubowania przez sędziego bez jego winy (na skutek choroby czy niestworzenia warunków do złożenia ślubowania) takich skutków nie może wywoływać. Powody wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji wylicza ustawa o TK z 2015 r. w art. 36, a Konstytucja w tym zakresie nie zawiera żadnej regulacji.

Wprowadzone nowe brzmienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., dotyczące 30-dniowego terminu, określa zatem jedynie ramy czasowe złożenia ślubowania, a nie jego odebrania, co może wskazywać na powstanie zobowiązania tylko po stronie wybranego sędziego, przy jednoczesnym braku obowiązku odebrania ślubowania po stronie Prezydenta RP, który powstrzymując się od przyjęcia ślubowania sędziego Trybunału Konstytucyjnego, będzie wpływał na funkcjonowanie tego organu władzy sądowniczej, zwłaszcza, że – w dodanym ust. 1a – nastąpiło wprowadzenie zasady, iż od dnia złożenia ślubowania rozpoczyna się bieg terminu kadencji sędziego Trybunału.

Jako że Konstytucja nie przewiduje jakiegokolwiek udziału Prezydenta RP w procedurze wyboru sędziego TK – nawet przy uwzględnieniu, unormowanych w art. 126 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, konstytucyjnych funkcji i zadań Prezydenta Rzeczypospolitej, zwłaszcza dotyczących „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji” – temu najwyższemu, jednoosobowemu organowi władzy wykonawczej nie można przyznać kompetencji do odmowy odebrania ślubowania czy powstrzymania się od czynności odebrania ślubowania. Taka odmowa (nawet w postaci zaniechania przyjęcia ślubowania) miałaby, zdaniem Prokuratora Generalnego, w istocie – przez bezpośredni wpływ na możliwość sprawowania urzędu przez sędziego TK – charakter władczej ingerencji,

dokonywanej przez władzę wykonawczą, w kompetencję zagwarantowaną władzy ustawodawczej, w tym wypadku tylko Sejmowi, w art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił, że art. 21 ustawy o TK z 2015 r., aby spełniać reguły określoności przepisów prawa, a tym samym standardy wynikające z zasad poprawnej legislacji, powinien zostać zredagowany w taki sposób, aby z tego przepisu mógł jednoznacznie wynikać nie tylko obowiązek złożenia ślubowania przez wybranego sędziego, lecz także obowiązek odebrania ślubowania przez Prezydenta, w ustawowo określonym terminie.

Zasada trójpodziału władz wyrażona w art. 10 Konstytucji zalicza Prezydenta RP do organów „sprawujących” władzę wykonawczą (obok Rady Ministrów). W odniesieniu do relacji między Prezydentem RP a władzą ustawodawczą, za niedopuszczalną – również w aspekcie przestrzegania zasady podziału władz – należy uznać władczą ingerencję Prezydenta RP w sferę uprawnień władzy ustawodawczej, w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, za sprzeczną ze wskazaną wyżej zasadą monopolu Sejmu w procedurze wyboru sędziów Trybunału. Stworzenie zatem w wadliwie zredagowanej normie prawnej możliwości takiej ingerencji Prezydenta, przez niedookreślenie charakteru prawnego instytucji złożenia przez wybranego przez Sejm sędziego ślubowania „wobec” głowy państwa, przy jednoczesnym wprowadzeniu dla przeprowadzenia tego aktu ustawowego terminu, mającego istotne znaczenie dla rozpoczęcia biegu kadencji sędziego z chwilą złożenia ślubowania, pozostaje w kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Nadane ustawą z 19 listopada 2015 r. brzmienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. pozwala – przy braku konsekwencji prawnych niedotrzymania 30-dniowego terminu przez Prezydenta – na dokonywanie przez władzę wykonawczą nie tylko zrecenzowania czy blokowania decyzji władzy sądowniczej, lecz wręcz jej unicestwienia.

Także wprowadzony ustawą z 19 listopada 2015 r. art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., który ustala na nowo termin rozpoczęcia kadencji sędziego Trybunału, uzależniając ten termin od daty złożenia ślubowania, jest sprzeczny ze wspomnianą zasadą monopolu władzy ustawodawczej, ponieważ kształtuje stan uzależnienia podjęcia przez sędziego obowiązków orzeczniczych od przyjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej ślubowania od tego sędziego.

W dotychczasowym stanie prawnym nie ulegało wątpliwości, że kadencja ta rozpoczyna się z dniem określonym w uchwale Sejmu o wyborze na sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który następuje zazwyczaj po dniu zakończenia kadencji sędziego, w miejsce którego kadencja dobiegła końca, a nie z dniem złożenia ślubowania. Art. 21

ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. prowadzi do nieuprawnionej ingerencji Prezydenta RP w procedurę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a zatem pozostaje w kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Tylko odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału. Treść art. 21 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. nie pozostawia w związku z tym żadnych wątpliwości, że osoba wybrana przez Sejm z dniem określonym w uchwale o wyborze obejmuje stanowisko sędziego Trybunału. Z tego zatem powodu, że ustawodawca nadaje odmowie złożenia ślubowania znaczenie równoznaczne ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego, należy niewątpliwie uznać osobę wybraną na stanowisko sędziego Trybunału za sędziego piastującego już ten urząd, a jedynie niesprawującą funkcji orzeczniczych. Jeżeli bowiem decyzja o odmowie stanowi co do istoty zrzeczenie, to jest oczywistym, że zrzec się można czegoś co się posiada lub czym się dysponuje (tak zresztą odnosi się do tej kwestii RPO i pogląd ten należy uznać za słuszny).

6.4. W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do rozwiązania przyjętego w epizodycznym art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., polegającego na skróceniu „kadencji” dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, przez wygaszenie tych kadencji po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Prokurator Generalny podkreślił przede wszystkim, że zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa stanowi jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny. W jego ocenie unormowanie przewidziane w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. uchybia roli i pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego jako organu władzy sądowniczej i ma niewątpliwie charakter arbitralny.

Zasadniczy problem konstytucyjny wywołany zakwestionowaną regulacją wiąże się nie tylko z ingerencją w stosunki prawne ukształtowane pod rządami obowiązującej ustawy. Faktycznie przepis ten, oznaczając przerwanie funkcjonowania organów kierowniczych Trybunału, mających status organów konstytucyjnych, wymienionych w art. 194 ust. 2 ustawy zasadniczej, stwarza nową jakość nieprzewidzianą dotychczas ani w Konstytucji, ani w ustawie o TK z 2015 r. Nie można wygaszać kadencji, której nie ma. Sędziowie Trybunału powoływani przez Prezydenta na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału pełnią swe funkcje do końca indywidualnych kadencji sędziowskich.

Art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. skonstruowano zatem z naruszeniem zasady określoności norm prawnych. Jego interpretacja prokonstytucyjna jest niemożliwa, już chociażby z tego powodu, że skrócenie kadencji organu kierowniczego Trybunału, powiązanej ściśle z kadencją sędziego Trybunału sprawującego tę funkcję, musiałoby oznaczać wygaśnięcie mandatu sędziego przed upływem kadencji. Takowe wygaśnięcie pozostawałoby natomiast w kolizji z zasadą 9-letniej kadencji przewidzianą w art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Niezależnie od tego brak jest odpowiadających wymogom konstytucyjnym powodów, dla których dokonane zostało ustawą z 19 listopada 2015 r. wygaszenie „kadencji” organów kierowniczych Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza że kadencja obecnego prezesa Trybunału Konstytucyjnego upływa w grudniu 2016 r., a wiceprezesa Trybunału prawie o pół roku później – w czerwcu 2017 r., a więc w okresie znacznie krótszym niż przewiduje to proponowana w projekcie trzyletnia kadencja tych organów.

6.5. Ostatni z ocenianych merytorycznie przepisów, tj. art. 137a ustawy o TK z 2015 r., jako przepis epizodyczny, pozwala, zdaniem Prokuratora Generalnego, ponownie na jednorazowy wybór sędziów Trybunału, przy zastosowaniu skróconego terminu zgłaszania kandydatów (siedem dni od dnia wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r.). Pozwala przy tym na ponowny wybór wszystkich sędziów, a więc także sędziów, w miejsce tych, których kadencja już upłynęła w czasie poprzedniej kadencji Sejmu, z naruszeniem zasady tzw. zindywidualizowanej kadencji.

Ustawa zasadnicza przyjmuje w przypadku sędziów Trybunału konstrukcję tzw. kadencji zindywidualizowanej, która ma zabezpieczać przed monopolizowaniem decyzji o wyborze grupy sędziów przez aktualną większość parlamentarną. Art. 194 ust. 1 Konstytucji określa wyraźnie, że sędziowie Trybunału wybierani są przez Sejm indywidualnie na 9 lat.

Wprowadzenie przez ustawodawcę art. 137a ustawy o TK z 2015 r. ma na celu wybór nowych sędziów w miejsce wszystkich sędziów kończących kadencje w 2015 r., mimo że tylko w przypadku dwóch sędziów Trybunału, w miejsce tych, których koniec kadencji upływa w grudniu 2015 r., staje się to uprawnione, gdyż wypada w czasie trwania kadencji obecnego Sejmu.

W ocenie Prokuratora Generalnego nie ulega jednak wątpliwości, że ewentualne dokonanie ponownego wyboru przez Sejm VIII kadencji sędziów Trybunału w miejsce tych sędziów, którym kadencja upływała jeszcze w czasie trwania poprzedniej kadencji

Sejmu (a faktycznie już upłynęła i wybór został dokonany), nie może być uznane za konstytucyjnie dopuszczalne.

Decyzja prawodawcza, polegająca na wprowadzeniu do ustawy o TK z 2015 r. art. 137a, narusza zatem art. 194 ust. 1 Konstytucji stanowiący, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. W świetle tej regulacji konstytucyjnej ponowny wybór do składu Trybunału pięciu sędziów jest niedopuszczalny, a zatem przepis zezwalający na taki wybór narusza także zasadę legalizmu, zawartą w art. 7 Konstytucji, która zobowiązuje organy władzy publicznej, w tym przypadku dotyczy to Sejmu, do działania na podstawie i w granicach prawa. Art. 137a ustawy o TK z 2015 r. otwiera bowiem drogę do sprzecznego z postanowieniami Konstytucji zwiększenia liczby sędziów. Tylko wybór dwóch sędziów Trybunału w miejsce sędziów, których kadencja upływa w czasie VIII kadencji Sejmu, a zatem kadencji bieżącej, można uznać w świetle tego przepisu za dopuszczalny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawodawca powinien wyraźnie wskazać, że skrócony termin na zgłoszenie kandydatów, przewidziany w art. 137a ustawy o TK z 2015 r., dotyczy tylko sędziów, których kadencja kończy się w czasie bieżącej (trwającej w chwili uchwalania ustawy i wejścia jej w życie) kadencji Sejmu, umożliwiając tym samym przeprowadzenie procedury wyboru temu Sejmowi wobec kandydatów na miejsca dwojga sędziów, których kadencja upływa już w czasie nowej kadencji Sejmu, rozpoczętej 12 listopada 2015 r. Pozwoliłoby to uniknąć sytuacji zaprzeczającej zasadzie indywidualizacji kadencji sędziów Trybunału, i tym samym pozostającej w kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji – wyboru sędziów Trybunału z naruszeniem tej zasady.

W konsekwencji, w ocenie Prokuratora Generalnego, należy uznać, że art. 137a ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim umożliwia ponowny wybór sędziów na stanowiska opróżnione w czasie trwania VII kadencji Sejmu i obsadzone, w wyniku wyboru na te stanowiska trzech innych sędziów, za niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji. To zaś czyni zbytecznym dalsze rozważania w aspekcie naruszenia przez ten przepis pozostałych wzorców wskazanych we wnioskach grupy posłów i Rzecznika Praw Obywatelskich, co skutkuje umorzeniem postępowania w tym zakresie.

6.6. Prokurator Generalny uznał za nieadekwatne do oceny kwestionowanej normy następujące przepisy: art. 45 ust. 1 Konstytucji – w zakresie, w jakim dotyczy prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, art. 180 ust. 1

i 2 Konstytucji – dotyczący nieusuwalności sędziego oraz możliwości złożenia sędziego z urzędu, a także wskazane, jako wzorce kontroli, we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisy EKPC oraz MPPOiP, gdyż pomiędzy zakwestionowaną normą a przywołanymi wzorcami kontroli nie zachodzi niezbędny związek pojęciowy. Wskazane wzorce dotyczą praw i wolności obywatelskich, realizowanych w ramach postępowania przed organami wymiaru sprawiedliwości, statusu sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości, a nie kwestii związanych ze statusem sędziów konstytucyjnych.

7. W dodatkowym stanowisku z 8 grudnia 2015 r. Prokurator Generalny ustosunkował się do wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stwierdzając, że:

1) ustawa z 19 listopada 2015 r. w zakresie trybu jej uchwalenia jest zgodna z art. 2, art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji,

3) art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 137a ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego i jego wyboru przez Sejm w miejsce sędziego, którego kadencja upływa w czasie poprzedniej kadencji Sejmu, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

6) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Prokurator Generalny podtrzymał swoje stanowisko (zajęte w piśmie z 4 grudnia 2015 r.) co do zgodności ustawy z 19 listopada 2015 r. ze wskazanymi wzorcami (w tym z powołanym przez Prezesa SN art. 2 Konstytucji; wzorzec w postaci art. 186 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny uznał za nieadekwatny).

Prokurator Generalny podtrzymał również stanowisko o niezgodności art. 21 ust. 1a i art. 137a ustawy o TK z 2015 r. oraz art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., a także argumenty na poparcie tego stanowiska, przytoczone w piśmie z 4 grudnia 2015 r.

Dodatkowe uzasadnienie Prokurator Generalny przedstawił odnośnie do art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., który został zakwestionowany jedynie we wniosku Prezesa

SN. Prokurator Generalny zgodził się z oceną o dysfunkcjonalności zakwestionowanej regulacji w zakresie mechanizmu powtarzalności kadencji Prezesa Trybunału. Rozwiązanie przewidziane w art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. może prowadzić do uzależnienia każdego kolejnego Prezesa Trybunału, liczącego się z powtórzeniem kadencji, od Prezydenta RP, co może wywołać niekorzystne skutki w działalności Trybunału. To świadczy o niezgodności art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, ze względu na możliwość naruszenia równowagi między Trybunałem, jako organem władzy sądowniczej a Prezydentem jako organem władzy wykonawczej, w aspekcie niezależności Trybunału i jego odrębności.

8. W piśmie z 8 grudnia 2015 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że:

1) ustawa z 19 listopada 2015 r. jest zgodna z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP,

4) art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 i art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

Sejm zajął stanowisko dotyczące wniosków: grupy posłów, RPO i KRS.

8.1. Odnosząc się do zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, Marszałek Sejmu wskazał, że wnioskodawcy nie wzięli pod uwagę postępowania skróconego z projektami ustaw. Jest ono dopuszczalne w myśl art. 51 regulaminu Sejmu „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Ani Konstytucja, ani regulamin Sejmu nie określają, co należy rozumieć przez pojęcie „szczególnie uzasadnione przypadki” implikujące zastosowanie postępowania skróconego. W nowelizacji z 19 listopada 2015 r. chodziło o umożliwienie Sejmowi dokonania wyboru sędziów TK w sytuacji, „w której wybór dokonany 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji okazał się proceduralnie oczywiście wadliwy”. Kwestia wadliwości pierwszych faz procesu wyborczego i wyborów sędziów jest w wyłącznej kompetencji decyzyjnej Sejmu i żaden inny organ państwowy

nie może weryfikować wyboru sędziów TK; ani Trybunał, ani Prezydent RP, ani żaden inny konstytucyjny organ państwa nie ma kompetencji do badania prawidłowości wyboru określonych w Konstytucji piastunów organów państwowych, których wybór normuje regulamin Sejmu w art. 30.

Prezydent RP wstrzymał się z przyjęciem ślubowania osób wybranych 8 października 2015 r. na stanowiska sędziów TK, dążąc do wyjaśnienia wszystkich wątpliwości związanych z dotychczasowymi fazami procesu wyboru sędziów TK. W międzyczasie w wyniku dyskontynuacji prac parlamentu procedura wyboru sędziów TK uległa przerwaniu. Celem ustawodawcy było więc jak najszybsze zapewnienie obsady wakujących mandatów sędziów TK, aby Trybunał mógł w pełnym składzie wykonywać swoje obowiązki. Zasada dyskontynuacji była jedną z podstaw prawnych podjęcia przez Sejm VIII kadencji nowelizacji ustawy o TK z 2015 r. Ten nadrzędny cel Sejmu VIII kadencji, którym było jak najszybsze zapewnienie obsady wakujących mandatów sędziów TK, ograniczył czasochłonne działania opiniodawcze.

Zdaniem Marszałka Sejmu w przepisach wprowadzonych i znowelizowanych przez ustawę z 19 listopada 2015 r. nie zmieniono żadnych zasadniczych elementów regulacji procesu wyboru sędziów TK i wobec powyższego opinia ze strony innych organów władzy sądowniczej (w tym KRS) nie była konieczna, gdyż podczas procesu legislacyjnego poprzedzającego uchwalenie ustawy o TK z 2015 r. miały one okazję do wypowiedzenia się. Racjonalny proces legislacyjny – wynikający z zasady racjonalności działania ustawodawcy, wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji – nie może polegać na wielokrotnym zasięgnięciu opinii tych samych podmiotów, w tych samych sprawach, w krótkim okresie czasu. Wszystkie uprawnione podmioty miały wówczas okazję do zaopiniowania projektu i ich opinia znana była Sejmowi podczas prac legislacyjnych nad ustawą z 19 listopada 2015 r.

W ocenie Marszałka Sejmu powyższe uwagi dotyczące procesu legislacyjnego w pełni uzasadniają pogląd o bezzasadności sformułowanych we wnioskach zarzutów o niezgodności z Konstytucją postępowania legislacyjnego prowadzącego do uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r. Za bezpodstawne należy uznać nie tylko zarzuty RPO wskazujące na naruszenie konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, lecz także zarzuty naruszenia stosownych norm prawa UE czy też norm prawa międzynarodowego.

8.2. Zdaniem Marszałka Sejmu nie doszło do naruszenia przepisów Konstytucji przez art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. przewidujący wprowadzenie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Z art. 238 Konstytucji, zwłaszcza z jego ust. 2, można odczytać wyraźną intencję ustrojodawcy, aby kadencje organów były określone. Postulat kadencyjności był wysuwany także w nauce prawa. Projektodawcy w uzasadnieniu projektu wyraźnie odwołali się do rozwiązań dotyczących regulacji kadencji Prezesa SN. Przesłanki wprowadzenia kadencji Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału miały zatem uzasadnienie prawne i doktrynalne. Nie chodziło tu o naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej, tym bardziej, że osoby, które utraciłyby stanowiska Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału, pozostałyby nadal sędziami TK do końca swojej indywidualnej kadencji.

W związku z art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. należy, zdaniem Marszałka Sejmu, interpretować art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., który dotyczy wygaśnięcia kadencji dotychczasowego Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału. Wówczas niemożliwa byłaby do przyjęcia interpretacja RPO, wedle której art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. mógłby stanowić podstawę wygaśnięcia mandatu sędziego, pełniącego funkcję Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału. Termin „kadencja” użyty w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o TK z 2015 r. odnosi się wyraźnie do okresu powołania na stanowisko Prezesa (Wiceprezesa) Trybunału. Tym samym bezzasadny jest zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r.

8.3. Nawiązując do zarzutów niekonstytucyjności dotyczących art. 137a ustawy o TK z 2015 r., Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzuty te są bezpodstawne z następujących powodów. Po pierwsze, ustawodawca nie otworzył możliwości dokonania ponownego wyboru sędziów, ale otworzył możliwość konwalidacji obciążonego poważnym błędem proceduralnym (w fazie zgłaszania kandydatów) wyboru sędziów przez Sejm VII kadencji. Błąd ten implikuje pozbawienie mocy prawnej uchwał dotyczących wyboru wszystkich sędziów, których kandydatury były głosowane 8 października 2015 r. Zdecydował o tym Sejm VIII kadencji w stosownych uchwałach. Po drugie, Prezydent RP może przyjąć ślubowanie tylko od tych osób, których wybór na stanowisko sędziego sam Sejm uznaje za ważny. Prezydent RP, ani żaden inny konstytucyjny organ RP, nie ma możliwości kontroli wyboru sędziów TK. Może co najwyżej sygnalizować swoje wątpliwości Sejmowi, ale to do Sejmu należy ich rozstrzygnięcie. Krąg osób wybranych na sędziów TK określają uchwały Sejmu, a nie decyzje organu władzy wykonawczej –

Prezydenta RP. Zdaniem Marszałka Sejmu, wobec nieważności wyboru dokonanego 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji – za bezpodstawne należy uznać zarzuty naruszenia przez art. 137a ustawy o TK z 2015 r. zasady niezależności i niezawisłości TK oraz prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także naruszenia art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie zgodził się też z zarzutem naruszenia, przez art. 137a ustawy o TK z 2015 r., zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, tj. ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zakazu retroakcji prawa, a także art. 7 Konstytucji. Gdyby ustawodawca nie uchwalił ustawy z 19 listopada 2015 r., istniałoby niebezpieczeństwo przedłużania się stanu, w którym pięć stanowisk sędziów TK pozostanie nieobsadzonych. Nawiązując do zarzutu grupy posłów, Marszałek Sejmu zwrócił przy tym uwagę, że w polskiej praktyce ustrojowej występują ustawy, które nie ustanawiają norm generalnych lub abstrakcyjnych i dotyczą imiennie określonych podmiotów lub też jednostkowych działań albo wydarzeń oraz zawierają przepisy mogące stanowić podstawę do wyprowadzania z nich norm indywidualnych lub konkretnych.

8.4. Zdaniem Marszałka Sejmu w doprecyzowaniu terminu złożenia ślubowania w art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. nie można dopatrywać się wprowadzenia rozwiązania, które przypisuje Prezydentowi RP jakiegokolwiek uprawnienia w procedurze wyboru sędziów TK. Dotychczas, w razie wątpliwości co do ich wyboru, Prezydent mógł co najwyżej wstrzymać się z przyjęciem ślubowania, ale nie mógł odmówić jego przyjęcia. W okresie wstrzymania się z przyjęciem ślubowania pozostawiał on odpowiednim organom czas na wyjaśnienie powstałych wątpliwości. W tym kontekście określenie terminu złożenia ślubowania ogranicza swobodę Prezydenta RP w ustalaniu czasu ewentualnego wstrzymania się z przyjęciem ślubowania. Dlatego też bezzasadny jest zarzut, że regulacja wprowadzona przez art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. „niewątpliwie zaprzecza gwarancji wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji” oraz zasadzie „monopolu Sejmu w obsadzaniu stanowisk sędziów konstytucyjnych”.

Marszałek Sejmu wskazał, że ustawodawca, dodając w ustawie o TK z 2015 r. art. 21 ust. 1a, dokładnie określający początek kadencji, nie tyle ingerował „w czas trwania kadencji sędziów Trybunału”, ile wprowadził rozwiązanie zapewniające pełną 9-letnią kadencję każdego sędziego, równą co do dnia z okresem, w którym może on pełnić swoje obowiązki. W dotychczasowym stanie, w którym przyjmowano za zasadę liczenie kadencji sędziego TK od dnia jego wyboru dokonanego przez Sejm, w praktyce zróżnicowany

pozostawał okres od rozpoczęcia kadencji do rozpoczęcia wykonywania obowiązków po złożeniu ślubowania. Oba rozwiązania przewidziane w art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. służą więc doprecyzowaniu pojęcia kadencji sędziego TK i tym samym zapewniają realizację art. 194 ust. 1 Konstytucji.

8.5. W ocenie Marszałka Sejmu wszystkie zarzuty dotyczące niezgodności ustawy z 19 listopada 2015 r. z prawem unijnym i międzynarodowym oparte są na przyjęciu założenia prawidłowego wyboru sędziów TK przez Sejm VII kadencji. Wadliwość procesu wyborczego w jego wstępnych fazach, determinująca nieważność wyboru dokonanego przez Sejm VII kadencji wystarczająco uzasadnia bezpodstawność tych zarzutów.

9. Zarządzeniem z 25 listopada 2015 r. przewodniczący składu orzekającego zarządził wezwanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do udziału w rozprawie. W związku ze złożeniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego stał się uczestnikiem postępowania.

10. W piśmie z 7 grudnia 2015 r. Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA) przedstawiła opinię *amicus curiae* w sprawie o sygn. K 35/15, dzieląc w całości zarzuty przedstawione we wniosku RPO. Zdaniem NRA ustawa z 19 listopada 2015 r. jest niezgodna z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 1 pkt 6 tej ustawy, dodający art. 137a do ustawy o TK z 2015 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 EKPC i art. 14 ust. 1 MPPOiP. W ocenie NRA na uwzględnienie zasługują również zarzuty podniesione przez pozostałych wnioskodawców, w szczególności przez KRS i Prezesa SN.

NRA, mając na uwadze ustawowe zadania i uprawnienia adwokatury, wyraziła swoje stanowisko z perspektywy konieczności zagwarantowania ochrony praw i wolności obywatela, do której to ochrony jest powołana.

10.1. W ocenie NRA kwestią wymagającą szczególnej uwagi jest ochrona prawa do sądu, a w konsekwencji ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki, której to ochronie służą skargi konstytucyjne oraz pytania prawne kierowane do Trybunału. W ocenie NRA odwołanie się do wzorców kontroli wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 EKPC i art. 14 ust. 1 MPPOiP jest niezbędne w sprawach, w których rozstrzygane są wątpliwości konstytucyjne dotyczące przepisów określających

funkcjonowanie sądów i trybunałów oraz wyboru sędziów. Zdaniem NRA wskazane przepisy zostały naruszone przez mechanizm ponownego wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływa w 2015 r. (art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r.). Mechanizm ten pozwala na wyeliminowanie z orzekania wybranych już sędziów Trybunału, narusza zasadę niezależności i niezawisłości Trybunału, a w konsekwencji prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji tego organu. Trybunał współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, rozpoznając skargi konstytucyjne obywateli i pytania prawne sądów. Przewidziany w ustawie z 19 listopada 2015 r. mechanizm głęboko ingeruje w sprawność działania Trybunału. Normę wyrażoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji należy odczytywać systemowo – wynika z niej, że prawidłowy, a co za tym idzie gwarantujący sprawność orzekania, skład Trybunału liczy 15 sędziów konstytucyjnych. Przewidziana w Konstytucji liczba sędziów umożliwia Trybunałowi pełną realizację prawa do sądu jednostkom.

Zdaniem NRA rozwiązanie przyjęte w art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r. stanowi kolejny, po mechanizmie przewidzianym w art. 137 ustawy o TK z 2015 r., wyraz niedopuszczalnej z perspektywy równowagi władz manipulacji składem sędziowskim Trybunału. Narusza zasadę równowagi i podziału władz, co może skutkować nie tylko obniżeniem rangi i autorytetu Trybunału, lecz także naruszeniem gwarancji ochrony praw jednostki, poszukującej pełnej i rzetelnej ochrony swych praw przed bezstronnym i niezawisłym sądem, którego autorytet jest niekwestionowany. NRA podkreśliła, że podważenie niezależności Trybunału i legitymacji jego sędziów skutkuje w szerszej perspektywie nie tylko naruszeniem prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 EKPC oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP. W konsekwencji skutkuje to naruszeniem praw i wolności jednostki, wysłowionych w rozdziale II Konstytucji, których ochrony poszukują obywatele w trybie skargi konstytucyjnej. Z tych względów ocena rozwiązań legislacyjnych powinna uwzględniać szeroki kontekst sprawy oraz cel i znaczenie funkcjonowania niezależnego sądownictwa konstytucyjnego dla pełnej i skutecznej ochrony praw i wolności jednostki w demokratycznym państwie prawnym, o którym mowa w art. 2 Konstytucji.

10.2. NRA podzieliła w pełni także zarzuty wnioskodawców dotyczące naruszenia zasady poprawnej (rzetelnej) legislacji oraz zasady legalizmu, związane z trybem uchwalenia kwestionowanej ustawy. Materia uregulowana przepisami ustawy z 19 listopada 2015 r. wymagała przeprowadzenia szerokich konsultacji. Tymczasem

szybkość prac legislacyjnych skutecznie pozbawiła KRS i SN, a także inne podmioty i środowiska, w tym samorząd adwokacki i organizacje pozarządowe, możliwości przedstawienia stanowiska w sprawie, a co za tym idzie, realizacji prawa do współuczestniczenia w procesie legislacyjnym prowadzonym w sposób jawny, co jest standardem państw demokratycznych.

10.3. W ocenie NRA uzasadnione wątpliwości budzą także rozwiązania przyjęte w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. W tym zakresie NRA przychyliła się do uwag przedstawionych we wniosku RPO, wskazujących, że sformułowanie zakwestionowanego przepisu nie pozwala na jednoznaczne i niebudzące wątpliwości rozstrzygnięcie, czy przepis ten odnosi się do wygaśnięcia kadencji Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, czy też odnosi się do wygaśnięcia kadencji tych sędziów konstytucyjnych, którzy obecnie sprawują funkcję Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału. W ocenie NRA samo powstanie tej wątpliwości podważa konstytucyjność przyjętego rozwiązania.

11. W piśmie z 7 grudnia 2015 r. opinię *amicus curiae* przedstawiła Krajowa Rada Radców Prawnych (dalej: KRRP), podzielając pogląd wnioskodawców, że ustawa z 19 listopada 2015 r. (ze względu na tryb jej uchwalenia), a także art. 12 ust. 1, art. 21 ust. 1a, art. 137a ustawy o TK z 2015 r. oraz art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. są niezgodne z odpowiednimi przepisami Konstytucji.

11.1. W ocenie KRRP tryb uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r. obarczony jest wadami, które winny skutkować orzeczeniem przez Trybunał, że jest ona w całości niekonstytucyjna. W toku jej uchwalania w sposób niebudzący wątpliwości doszło do naruszenia art. 7 Konstytucji, a z uwagi na to, że miało to miejsce podczas procesu ustawodawczego, także do naruszenia art. 2 Konstytucji. Traktowanie przez Sejm obowiązującego prawa (art. 112 w związku z art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu) jedynie jako niewiążącej dyrektywy postępowania podważa fundamentalną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Preambuła do Konstytucji wyraźnie stanowi, że zawiera ona „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym”. Mając na uwadze pozytywny aspekt nadrzędności Konstytucji, zmaterializowany treścią art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, za niewątpliwe należy uznać naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji. Tym samym należy przyjąć, że ustawa z 19 listopada 2015 r. doszła do skutku niezgodnie z konstytucyjnym trybem stanowienia ustaw.

11.2. Zdaniem KRRP wątpliwości natury konstytucyjnej wywołuje także znowelizowany art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. Regulacja ta wprowadza nieznanе dotychczas pojęcie prawne „kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału”. Ustrojodawca przewidział, że niezasadnym i nieracjonalnym byłoby wprowadzenie „kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału”, z uwagi na to, że eliminowałoby to część sędziów Trybunału z kręgu potencjalnych kandydatów do pełnienia tych funkcji ze względu na możliwy koniec ich kadencji sędziowskich w trakcie sprawowania funkcji Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału. Wprowadzenie „kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału” jest tym samym zaprzeczeniem racjonalnej regulacji konstytucyjnej w tej kwestii. Jest to jednocześnie regulacja, która narusza wynikającą z art. 10 Konstytucji zasadę równowagi władzy wykonawczej (Prezydent) i władzy sądowniczej (Trybunał Konstytucyjny) oraz zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej wynikającą z art. 173 Konstytucji. Art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. ogranicza również kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w zakresie swobodnego wskazywania kandydatów na funkcje Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

11.3. W opinii KRRP art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. wprowadza nieprzewidziany w normach Konstytucji i sprzeczny z dotychczasowym orzecnictwem konstytucyjnym oraz praktyką ustrojową początek kadencji sędziego Trybunału, utożsamiony z chwilą złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP. Kadencja sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego przez Sejm rozpoczyna się z dniem przypadającym po dniu zakończenia kadencji poprzedniego sędziego Trybunału. Taką wykładnię potwierdza także dotychczasowa praktyka w tej kwestii. Uzależnienie przez ustawodawcę początku kadencji sędziów Trybunału od złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP i przyznanie Prezydentowi RP prawa do trzydziestodniowej zwłoki w odebraniu ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów Trybunału stanowi niekonstytucyjną ingerencję w zasady: równowagi władz, odrębności i niezależności Trybunału, nieusuwalności sędziów Trybunału. W ocenie KRRP analizowana regulacja jest tym samym niezgodna z art. 194 ust. 1, a także z art. 10, art. 173 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

11.4. W ocenie KRRP art. 137a ustawy o TK z 2015 r. stanowi naruszenie zasady nieretroaktywności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji oraz naruszenie zasady równowagi władz wynikającą z art. 10 Konstytucji i zasady odrębności oraz niezależności

władzy sądowniczej wynikającej z art. 173 Konstytucji. W chwili wejścia w życie art. 137a ustawy o TK z 2015 r., stanowiącego o wyborze sędziów Trybunału w miejsce wszystkich sędziów, których kadencja upływa w roku 2015, trzy spośród pięciu stanowisk sędziowskich, których ów przepis dotyczy, były już obsadzone zgodnie z Konstytucją, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15. W związku z tym, przepis ten mógłby ewentualnie dotyczyć jedynie dwóch, nieobsadzonych stanowisk. Przyjęcie innego założenia oznaczałoby skutek retroaktywny kwestionowanej regulacji, wyrażający się w obsadzeniu stanowisk już uprzednio obsadzonych. Analizowana regulacja jest tym samym niezgodna z zasadą nieusuwalności sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wynikającą z art. 180 ust. 1 i 2 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji.

11.5. Zakwestionowany art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., w ocenie KRRP, stanowi nieuzasadnioną i pozbawioną podstaw konstytucyjnych, a więc zupełnie „arbitralną”, ingerencję ustawodawczą w istniejący porządek prawny. Art. 194 ust. 2 Konstytucji, jak też żaden inny jej przepis, nie przewidują możliwości wygaszenia „kadencji” Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, co oznacza, że ustawodawca zwykły nie jest uprawniony do takiego zabiegu legislacyjnego. Godzi to również, w sposób całkowicie pozbawiony podstaw konstytucyjnych, w zasadę równowagi władz oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 i art. 173 Konstytucji).

12. W piśmie z 7 grudnia 2015 r. Klub Poselski Nowoczesna przedstawił niezależną opinię prawną *amicus curiae* w sprawie oceny ustawy z 19 listopada 2015 r. Z opinii wynika, że pośpiech prac legislacyjnych w toku jej uchwalania doprowadził do ograniczenia praw parlamentarzystów i organizacji społecznych (pozbawionych możliwości przeprowadzenia gruntownej analizy merytorycznej projektu ustawy oraz uzyskania fachowego wsparcia ze strony Biura Analiz Sejmowych), jak i innych organów władzy publicznej uczestniczących w procesie legislacyjnym. Przyjęcie ustawy z 19 listopada 2015 r. przez Senat, podpisanie przez Prezydenta RP i publikacja w Dzienniku Ustaw nastąpiły jednego dnia (20 listopada 2015 r.). Doszło zatem do naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 w związku z art. 10, art. 173, art. 194 ust. 1, art. 195 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Działania ustawodawcy polegające na próbie unieważnienia wyboru sędziów TK przez dodanie do ustawy o TK z 2015 r. art. 137a są nieskuteczne i stanowią naruszenie

kanonów techniki prawodawczej, a w konsekwencji także zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). Naruszają jednocześnie art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 i art. 173 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji.

W opinii zwrócono również uwagę na poważne wątpliwości interpretacyjne dotyczące norm prawnych wynikających z art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. przewidującego wygaśnięcie kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK. W związku z tym przepis ten należy uznać za niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji i wynikającym z niej standardem należytej określoności przepisów prawa.

Z opinii wynika, że również rozwiązanie przewidziane w art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. wykracza poza swobodę regulacyjną ustawodawcy. Przepis ten, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 19 listopada 2015 r., istotnie zmienia zasady wyboru sędziów TK; uzależnia rozpoczęcie kadencji sędziego TK od złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP. Oznacza to, że decyzja Prezydenta RP o przyjęciu ślubowania od sędziego TK staje się konstytutywnym elementem wyboru sędziego. Co więcej, Prezydent RP zyskuje dzięki temu prawo do weryfikowania podjętej w tym zakresie uchwały Sejmu, gdyż brak przyjęcia ślubowania uniemożliwiłoby sędziemu rozpoczęcie kadencji, a tym samym pełnienie jego obowiązków, mimo dokonania wyboru sędziego przez Sejm. Konstytucja nie przewiduje takiej kompetencji Prezydenta RP i bezwzględnie nie dopuszcza możliwości wprowadzania podobnych ograniczeń kompetencji Sejmu w drodze ustawy. Przyjęte rozwiązanie ma negatywne konsekwencje z punktu widzenia zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasady praworządności (art. 7 Konstytucji). Wszelkie działania organów władzy ustawodawczej zmierzające do stworzenia systemu współuczestnictwa w wyborze sędziów TK innych organów władzy publicznej należy ponadto uznać za niezgodne z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

II

Na rozprawie 9 grudnia 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach i przedstawioną w nich argumentację. Grupa posłów wskazała, że w związku z wejściem w życie ustawy z 19 listopada 2015 r., przedmiotem oceny są znowelizowane przepisy ustawy o TK z 2015 r.

Przedstawiciele Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych i Klubu Poselskiego Nowoczesna przedstawili zasadnicze tezy wniesionych do Trybunału opinii *amicus curiae*.

Rzecznik Praw Obywatelskich, złożył wniosek, aby Trybunał, w trybie art. 190 ust. 3 Konstytucji, stwierdził, „że utrata mocy obowiązującej przepisów nastąpi z dniem wydania wyroku. Art. 190 ust. 3 pozwala na określenie innego momentu wejścia w życie wyroku i jego obowiązywania, niż tylko dzień ogłoszenia i biorąc pod uwagę różnego rodzaju okoliczności, wydaje się, że byłoby to w tej sytuacji wskazane”.

Zgłoszony na rozprawie wniosek RPO poparł pełnomocnik Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot postępowania.

Przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu są połączone wnioski: Rzecznika Praw Obywatelskich, grupy posłów, Krajowej Rady Sądownictwa, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; (dalej: wnioskodawcy).

1.1. Najdalej idącym zarzutem jest zarzut dotyczący niezgodności całej ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928; dalej: ustawa z 19 listopada 2015 r.) ze względu na jej uchwalenie z naruszeniem trybu ustawodawczego. Zarzut ten został sformułowany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik), Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: Prezes SN), a także we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada), która zarzuciła niekonstytucyjność ustawy z 19 listopada 2015 r. ze względu na to, że została uchwalona przez Sejm z pominięciem opinii i wniosków KRS przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.; dalej: ustawa o KRS).

1.2. Niezależnie od zarzutów dotyczących trybu uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r. wnioskodawcy skierowali zarzuty natury merytorycznej pod adresem konkretnych regulacji włączonych do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Mając na uwadze, że ustawa z 19 listopada 2015 r. weszła w życie 5 grudnia 2015 r., ocenie Trybunału podlegały zakwestionowane przepisy w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015 r. Wnioskodawcy zakwestionowali: art. 12 ust. 1 (dotyczący możliwości ponownego

powołania na stanowisko Prezesa TK osoby, która wcześniej piastowała tę funkcję), art. 21 ust. 1 i 1a (dotyczący ślubowania sędziego TK) oraz art. 137a, dodany do ustawy o TK z 2015 r. na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r. (dotyczący terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydatów na sędziów Trybunału, których kadencja upływa w 2015 r.).

W związku z tym, że przedmiotem merytorycznej oceny stały się wymienione wyżej przepisy ustawy o TK z 2015 r., Trybunał, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r., umorzył postępowanie w zakresie badania zarzutów merytorycznych w odniesieniu do art. 1 pkt 4 i 6 ustawy z 19 listopada 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zarzuty merytoryczne zostały również skierowane, przez wszystkich wnioskodawców, pod adresem art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r., przewidującego wygaśnięcie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

2. Pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zakwestionowanej przez wnioskodawców ustawy z 19 listopada 2015 r. oraz znowelizowanych przepisów ustawy o TK z 2015 r. Trybunał uznał za celowe nawiązanie do regulacji określających ustrojową pozycję i status prawny Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów. Jest to o tyle istotne, że wymagający uwzględnienia kontekst normatywny już na poziomie konstytucyjnym wyznacza dopuszczalne ramy prawne działania ustawodawcy wkraczającego w sferę dotyczącą ustrojowej pozycji Trybunału, jego struktury i organizacji.

Ustrojodawca w art. 10 ust. 2 Konstytucji przesądził, że Trybunał Konstytucyjny, jako jeden z dwóch trybunałów przewidzianych w Konstytucji, jest organem władzy sądowniczej. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 Trybunał w sposób obszerny wypowiedział się na temat pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jak i na temat statusu prawnego tego organu. Nawiązując do pozycji Trybunału w systemie organów państwowych, podkreślił, że wynikająca z art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję całej władzy sądowniczej w systemie władz i ich wzajemnych relacji. O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej można mówić o przecinaniu się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest jej odseparowanie od pozostałych. Potwierdza to art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym sądy i trybunały „są władzą odrębną i niezależną od innych

władz”. W ten sposób ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej, związane z jej szczególnymi kompetencjami oraz sposobem usytuowania jej organów, odnosi się również w pełni do Trybunału Konstytucyjnego. Wyznacza przez to kierunek wszelkich ocen dokonywanych w odniesieniu do unormowań ustawowych określających sposób organizacji Trybunału oraz warunki wykonywania jego ustrojowych zadań.

Oddzielenie organów władzy sądowniczej od innych władz zapewniać ma sądom i trybunałom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. W odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego chodzi o umożliwienie niezależnego i samodzielnego wykonywania jego konstytucyjnie określonych funkcji. Ma to szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem władzy sądowniczej, uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych, rozstrzygania sporów między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa oraz tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1, art. 188 i art. 189 Konstytucji). W ten sposób niezależność Trybunału, stwarzająca warunki do niezawisłego dokonywania kontroli konstytucyjności, staje się jednocześnie zasadą, która służy bezpośrednio ochronie samej Konstytucji.

Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 podkreślił też, że zasada niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji) jest ściśle powiązana z zasadą niezawisłości sędziów Trybunału. Stosownie do art. 195 ust. 1 Konstytucji, sędziowie Trybunału są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Obie te zasady wykluczają wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno ze strony innych organów władzy publicznej jak i ze strony innych podmiotów (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). W pojęciu niezawisłości sędziów nacisk jest położony na brak uzależniania sędziów w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania wynikające z prawa. Jak podkreślił Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku, na kwestię niezależności i niezawisłości sądów i Trybunału Konstytucyjnego należy też patrzeć z perspektywy realizacji przez ten organ konstytucyjnych obowiązków ochrony praw jednostki. W polskim systemie prawnym jednym z konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw jednostki jest skarga konstytucyjna kierowana do Trybunału Konstytucyjnego. Z perspektywy skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony wolności i praw jednostki, szczególnego znaczenia nabiera zasada niezależności i niezawisłości organu

rozpoznającego ten środek. Tylko bowiem organ niezawisły i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej może skutecznie chronić prawa jednostki.

Trybunał podzielił wyrażony w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, pogląd, że zabezpieczeniem zasady nadrzędności Konstytucji, a w ostatecznym rozrachunku także wolności i praw człowieka, jest m.in. sądowa kontrola konstytucyjności norm, sprawowana przez organ niezależny oraz odrębny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sądownictwo konstytucyjne w europejskiej kulturze prawnej od samego początku jego powstania pomyślane było jako zabezpieczenie jednostek przed „tyranią większości” i gwarant zwierzchności prawa, nad zwierzchnością siły. Po doświadczeniach totalitarnych rządów nie budzi wątpliwości, że nawet demokratycznie wybrany parlament nie ma kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą, także wtedy, gdy ich uzasadnieniem ma być abstrakcyjnie rozumiane dobro Narodu. Ustrojodawca wyznaczył tym samym organom władzy publicznej materialne i proceduralne granice, w których wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą się każdorazowo mieścić.

3. Zarzuty dotyczące trybu uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r.

3.1. Dualistyczny charakter zgłoszonych zarzutów.

W niniejszej sprawie zostały zgłoszone zarzuty zarówno co do treści ustawy z 19 listopada 2015 r. (w zakresie dotyczącym zmian wprowadzonych do ustawy o TK z 2015 r.), jak i co do trybu jej uchwalenia. W tej sytuacji w pierwszej kolejności TK postanowił rozstrzygnąć te ostatnie zarzuty, które mają charakter proceduralny. Rozpatrzenie tych zarzutów pozwoli na ustalenie, czy w toku prac nad wspomnianą ustawą doszło do takiego naruszenia trybu jej uchwalenia, które stanowiłoby podstawę uznania jej za niezgodną z Konstytucją.

Stwierdzenie naruszenia przepisów procedury stanowi wystarczającą przesłankę uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43). Stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego ze względu na tryb jego wydania nie wyłącza jednak dopuszczalności badania zarzutów materialnych (zob. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35 oraz wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Treść art. 50 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. potwierdza, że wskazane w tej ustawie kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie.

3.2. Przebieg postępowania ustawodawczego.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 12/VIII kadencja Sejmu) został wniesiony do Sejmu 13 listopada 2015 r. (piątek).

17 listopada 2015 r. (wtorek) Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu przedstawiło dwie opinie prawne dotyczące tego projektu ustawy, uwzględniając przepisy uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu).

Pierwsza z nich to „Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (...) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu” (druk nr BAS-WAPEiM-53/15). W górnym lewym rogu tej opinii widnieje adnotacja: „Tryb pilny”, z jej treści zaś wynika, że projekt ustawy o zmianie ustawy o TK nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE. Druga przygotowana przez BAS opinia to „Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” (druk nr BAS-WAPEiM-52/15). W górnym lewym rogu tej opinii również widnieje adnotacja: „Tryb pilny”, z jej treści zaś wynika, że projekt ustawy o zmianie ustawy o TK nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE oraz nie jest objęty prawem UE.

17 listopada 2015 r. została również przedstawiona „Wstępna opinia legislacyjna o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” przygotowana przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu (druk nr BL-1600-309/15). W opinii tej stwierdzono, że uzasadnienie projektu ustawy nie spełnia wymogu wynikającego z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, a w związku z tym Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania powinien przesłać go do konsultacji Sądowi Najwyższemu, Prokuratorowi Generalnemu, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych oraz Krajowej Radzie Sądownictwa. W opinii stwierdzono również, że „należy rozważyć skierowanie projektu do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu na podstawie art. 37 ust. 3 Regulaminu Sejmu (przesłanka ważnych względów)” (s. 3 opinii). Ponadto podniesiono wątpliwości o charakterze prawnym dotyczące projektu ustawy, stwierdzając jednocześnie, że „podniesione zastrzeżenia ze względu na krótki czas na przygotowanie niniejszej opinii, mają jedynie charakter

wstępny. Biuro Legislacyjne podkreśla, że kwestie te wymagają pogłębionej analizy, w związku z czym powinny być one przedmiotem szczegółowej opinii prawnej” (s. 7 opinii).

17 listopada 2015 r. Marszałek Sejmu zwrócił się do Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych o przedstawienie opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o TK. Jednocześnie tego samego dnia Marszałek Sejmu skierował ten projekt ustawy do pierwszego czytania, które odbyło się 18 listopada 2015 r. (środa) na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. W trakcie pierwszego czytania zgłoszono wnioski o sporządzenie przez ekspertów BAS opinii co do zgodności projektu ustawy z Konstytucją, który w następstwie przeprowadzonego głosowania został odrzucony (11 głosów za, 15 przeciwko, 1 osoba wstrzymała się od głosu; zob. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej z 18 listopada 2015 r., s. 14). Po zakończeniu pierwszego czytania 18 listopada 2015 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie o projekcie ustawy wraz z rekomendacją jego uchwalenia przez Sejm (druk nr 20/VIII kadencja Sejmu).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się 19 listopada 2015 r. Zostały wówczas zgłoszone wnioski o odroczenie debaty w celu przygotowania ekspertyz dotyczących projektu ustawy oraz umożliwienie posłom zapoznania się z nimi (zob. wypowiedź posłów K. Gasiuk-Pihowicz, E. Kłopotka, *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 listopada 2015 r.*, s. 147-148). Pomimo zgłoszenia w trakcie drugiego czytania 12 poprawek i wniosków Sejm zdecydował o nieodsłaniu projektu do komisji i niezwłocznym przystąpieniu do trzeciego czytania.

Trzecie czytanie projektu ustawy odbyło się tego samego dnia co drugie czytanie, tj. 19 listopada 2015 r. W trakcie przeprowadzonych wówczas głosowań odrzucono wnioski o odrzucenie projektu ustawy oraz odrzucono wszystkie zgłoszone poprawki. Przed przystąpieniem do głosowania nad przyjęciem ustawy część posłów opuściła salę posiedzeń Sejmu. Ustawa została przyjęta jednomyślnie, za jej przyjęciem głosowało 268 posłów (głosowanie nr 78).

19 listopada 2015 r. ustawa o zmianie ustawy o TK została przekazana do Senatu (zob. druk nr 18/IX kadencja Senatu) i stała się przedmiotem odbytego tego samego dnia wspólnego posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej. Podczas tego posiedzenia ponownie zgłoszono wnioski o zasięgnięcie opinii ekspertów co do zgodności ustawy z Konstytucją, który to wniosek został odrzucony. W sprawozdaniu przedstawionym 19 listopada 2015 r. obie komisje wnioskowały

o przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o TK bez zmian (zob. druk nr 18A/IX kadencja Senatu). Podczas posiedzenia Senatu do ustawy zgłoszono wnioski, które zostały przekazane do rozpatrzenia obu wspomnianym wcześniej komisjom. Wnioski te zostały rozpatrzone na posiedzeniu połączonych komisji, które odbyło się w nocy 20 listopada 2015 r. W sprawozdaniu przedstawionym 20 listopada 2015 r. komisje zawnioskowały o przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o TK bez zmian (zob. druk nr 18Z/IX kadencja Senatu), co też Senat uczynił tego samego dnia (zob. uchwała Senatu z 20 listopada 2015 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o TK). Ustawa będąca przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie została 20 listopada 2015 r. podpisana przez Prezydenta i tego samego dnia opublikowana w Dzienniku Ustaw.

3.3. Zarzuty dotyczące przebiegu postępowania ustawodawczego.

Zarzut niekonstytucyjności ustawy z uwagi na wadliwy tryb jej uchwalenia został podniesiony we wszystkich wnioskach inicjujących postępowanie w niniejszej sprawie.

W sposób najbardziej obszerny zarzut ten został sformułowany we wniosku RPO z 23 listopada 2015 r. oraz wniosku Prezesa SN z 30 listopada 2015 r. Obaj wnioskodawcy wystąpili o stwierdzenia niezgodności całej ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, przy czym Prezes SN ten ostatni przepis chciał uczynić wzorcem kontroli w związku z preambułą i art. 2 Konstytucji, a ponadto domagał się stwierdzenia niezgodności z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców ustawa ta nie została rozpatrzona przez Sejm w rozumieniu art. 119 Konstytucji, z uwagi na pośpiech w jej uchwaleniu, który nie był uzasadniony żadnymi względami konstytucyjnymi, jedynie formalne odbycie trzech czytań, bez podjęcia dialogu z podmiotami zainteresowanymi oraz brak opinii i ekspertyz pomimo zastrzeżeń natury konstytucyjnej zgłaszanych do treści projektu ustawy. Wnioskodawcy podnieśli również, że uzasadnienie projektu ustawy nie spełniało wymagań wynikających z art. 34 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu, gdyż nie przedstawiało rzeczywistego stanu w dziedzinie, która miała być normowana oraz przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych, jak również nie przedstawiało wyników przeprowadzonych konsultacji oraz informacji o przedstawionych wariantach i opiniach. RPO, określając, że TK jest uprawniony do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, podał również w wątpliwość stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy, że materia ustawy nie jest objęta prawem UE. Ponadto, zdaniem obu wnioskodawców, w toku prac nad projektem ustawy z 19 listopada 2015 r. doszło

do naruszenia art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu przez brak obligatoryjnych konsultacji, a także do naruszenia art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499, ze zm.; dalej: ustawa o SN) i art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS przez uniemożliwienie tym organom zajęcia stanowiska w sprawie projektowanej ustawy. Kumulatywne naruszenie wszystkich tych przepisów doprowadziło RPO i Pierwszego Prezesa SN do wniosku, że zakwestionowana ustawa została uchwalona z mającym konstytucyjny wymiar naruszeniem porządku obrad Sejmu, a co za tym idzie, jest niezgodna z art. 112 Konstytucji, a ponadto nie została przez Sejm rozpatrzona, a zatem jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie regulaminu Sejmu, ustawy o SN i ustawy o KRS stanowiło również – zdaniem wnioskodawców – naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności określonej w art. 7 Konstytucji.

KRS we wniosku z 24 listopada 2015 r. wystąpiła o stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy z 19 listopada 2015 r., a ponadto jej dwóch przepisów, tj. art. 1 pkt 5 i art. 2 oraz wszystkich przepisów ustawy o TK z 2015 r., którym nowe brzmienie nadano ustawą z 19 listopada 2015 r. Zdaniem KRS zarówno cała ustawa z 19 listopada 2015 r., jak i odrębnie zaskarżone jej przepisy oraz przepisy przez nią nowelizowane są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji z uwagi na ich uchwalenie przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianych przez art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS. Jako dodatkowy argument przemawiający za niekonstytucyjnością ustawy z 19 listopada 2015 r. KRS wskazała naruszenie zasady pierwszego czytania ustaw ustrojowych na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Z kolei jeśli chodzi o trzeci wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie, tj. wniosek grupy posłów na Sejm z 23 listopada 2015 r., to w jego *petitum* nie sformułowano odrębnie zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r., jednak w jego uzasadnieniu podniesiono, że projekt tej ustawy został uchwalony przez Sejm w ciągu 48 godzin, jego uzasadnienie było lakoniczne, zaś „Wady procesu legislacyjnego dotyczące podstaw prawnych działania organów Trybunału Konstytucyjnego stanowią o naruszeniu przez zaskarżony art. 2 Ustawy nowelizującej zasady legalizmu” (s. 23 wniosku).

3.4. Kompetencja TK do kontroli konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy.

Zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. przedmiotem zarzutu niekonstytucyjności może być nie tylko treść aktu normatywnego lub jego części,

lecz także kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania. O ile w wypadku kontroli materialnej orzeczenie przez TK o zgodności ustawy z Konstytucją polega na porównaniu treści normy kwestionowanej i normy stanowiącej wzorzec kontroli oraz ustaleniu relacji zgodności lub niezgodności, w jakiej obie te normy pozostają, o tyle w wypadku kontroli proceduralnej jej przedmiotem staje się czynność prawodawcza, punktem odniesienia zaś – reguły, które wyznaczają sposób jej dokonania. Reguły te mogą być zawarte w różnych aktach prawnych. Jeśli chodzi o reguły uchwalania ustaw, to są one zawarte w Konstytucji, która jednak normuje tylko podstawowe elementy procedury ustawodawczej, odsyłając w pozostałym zakresie do przepisów regulaminowych i ustawowych. W sposób najbardziej kompleksowy porządek prac Sejmu i Senatu nad ustawami normują ich regulaminy wydawane na podstawie art. 112 Konstytucji. Z kolei przedmiotem regulacji ustawowej są kwestie dotyczące udziału w procesie stanowienia ustaw podmiotów zewnętrznych uprawnionych np. do opiniowania lub konsultowania projektów ustaw lub występowania z obywatelską inicjatywą ustawodawczą.

O ile naruszenie w toku procesu ustawodawczego norm zawartych w Konstytucji jest wystarczającą przesłanką do orzeczenia niekonstytucyjności ustawy, o tyle naruszenie norm ustawowych i regulaminowych nie zawsze rodzi taki skutek prawny. Naruszenie tych ostatnich norm przesądza o niekonstytucyjności ustawy tylko wówczas, gdy wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, podważając demokratyczne standardy stanowienia prawa wynikające z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji). Orzekając o naruszeniu takich standardów w następstwie naruszenia w procesie ustawodawczym norm regulaminowych, TK w swoim dotychczasowym orzecznictwie brał pod uwagę to, czy owe naruszenia „występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32; podobnie zob. wyroki z: 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121), jak również uwzględniał „częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia – np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie. Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako

istotnego punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego” (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; podobnie zob. wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06).

W demokratycznym państwie prawnym wszystkie organy władzy publicznej są zobowiązane do działania na podstawie prawa i w granicach przez prawo wyznaczonych (art. 7 Konstytucji). Obowiązek ten dotyczy również organów państwowych, które uczestniczą w procesie stanowienia podstawowych aktów prawnych w państwie demokratycznym, jakim są ustawy. Dochowanie przez te organy trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, natomiast działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12).

3.5. Naruszenia norm proceduralnych dokonane w toku uchwalania ustawy z 19 listopada 2015 r.

Przed przystąpieniem do oceny, czy naruszenia norm proceduralnych w trakcie uchwalania ustawy z 19 listopada 2015 r. przesądzają o niekonstytucyjności tej ustawy, konieczne jest stwierdzenie przez TK, czy owe naruszenia faktycznie miały miejsce. Jak bowiem wyżej wskazano, dokonując kontroli proceduralnej, TK najpierw ocenia czynność prawodawczą pod kątem dochowania reguł wymaganych dla jej dokonania, a następnie – w razie ustalenia niedochowania tych reguł – ustala znaczenie takiego naruszenia dla oceny konstytucyjności ustawy.

Z uwagi na to, że wnioskodawcy inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie podnoszą liczne zarzuty dotyczące wadliwości postępowania ustawodawczego, w ramach którego przyjęto ustawę z 19 listopada 2015 r., w pierwszej kolejności TK postanowił rozstrzygnąć te zarzuty, które dotyczą bezpośredniego naruszenia norm konstytucyjnych. Dopiero w dalszej kolejności, o ile te pierwsze zarzuty nie zostaną uwzględnione, zasadne będzie rozpatrywanie zarzutów naruszenia norm ustawowych i regulaminowych wpływających na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego.

Zarzut naruszenia norm konstytucyjnych dotyczy zaniechania rozpatrzenia przez Sejm projektu ustawy w ramach pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym oraz

uniemożliwienia KRS przedstawienia opinii w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustaw o TK.

3.5.1. Pierwsze czytanie na posiedzeniu plenarnym.

3.5.1.1. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. TK, analizując w swoim dotychczasowym orzecznictwie treść tego przepisu, doszedł do wniosku, że zasada trzech czytań projektu ustawy „nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy (...). Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań” (wyrok z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; podobnie zob. wyroki TK z: 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12).

Jak zauważył TK w wyroku z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, z samego brzmienia art. 119 ust. 1 Konstytucji nie wynika, że każde czytanie musi odbyć się na posiedzeniu plenarnym. To, jak przebiegają poszczególne czytania i gdzie mają one miejsce, jest materią dotyczącą porządku prac izby, która jest regulowana samodzielnie przez każdą z izb w ramach przyznanej jej autonomii (art. 112 Konstytucji). Autonomia parlamentarna nie oznacza jednak całkowitej swobody i dowolności w kształtowaniu poszczególnych elementów procesu ustawodawczego. Rozwiązania przyjmowane w tym zakresie w regulaminie izby muszą bowiem uwzględniać zarówno konstytucyjnie zdeterminowane stadia procesu ustawodawczego, jak i uprawnienia organów konstytucyjnie upoważnionych do udziału w tym procesie. Co więcej, rozwiązania regulaminowe muszą uwzględniać te normy, zasady i wartości konstytucyjne, które wprost do postępowania ustawodawczego się nie odnoszą, lecz wyznaczają ogólne standardy demokratycznego państwa prawnego, które w postępowaniu tym muszą być uwzględniane. Innymi słowy, postępowanie ustawodawcze regulowane przez parlament w ramach jego autonomii ma być tak ukształtowane, by służyło realizacji norm, zasad i wartości konstytucyjnych wymagających poszanowania w państwie demokratycznym.

Korzystając z owej autonomii parlamentarnej wynikającej z art. 112 Konstytucji, Sejm postanowił, że pierwsze czytanie projektu ustawy może mieć miejsce na posiedzeniu plenarnym lub posiedzeniu komisji (art. 37 ust. 1 regulaminu Sejmu), przy czym zasada ta nie dotyczy projektów ustaw o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego,

regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu pierwsze czytanie projektów tych ustaw odbywa się na posiedzeniu Sejmu. Dla ustalenia znaczenia normy nakazującej przeprowadzenie pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu należy wziąć pod uwagę również treść art. 39 regulaminu Sejmu, z którego wynika, że pierwsze czytanie obejmuje m.in. debatę w sprawie ogólnych zasad projektu (ust. 1) oraz może zakończyć się odrzuceniem projektu w całości, ale tylko wówczas, gdy odbywa się ono na posiedzeniu Sejmu (ust. 2). Pierwsze czytanie służy zatem rozpatrzeniu zagadnień odnoszących się do istoty projektu ustawy, stąd w wypadku wskazanych wyżej ważnych dla państwa projektów ustaw Sejm postanowił, że pierwsze czytanie będzie miało miejsce na posiedzeniu całej izby.

3.5.1.2. Nie ma wątpliwości, że pierwsze czytanie projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. nie odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu, lecz na posiedzeniu komisji. Tym samym został naruszony art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, gdyż projekt tej ustawy regulował ustroj władz publicznych, a konkretnie ustroj TK. Dotyczył on bowiem takich zagadnień ustrojowych, jak wybór sędziów TK, wybór Prezesa i Wiceprezesa TK, wygaśnięcie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK, roty ślubowania sędziów TK oraz początku biegu ich kadencji. Art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu nie przewiduje wyjątku od zasady odbycia pierwszego czytania projektu ustawy regulującego ustroj władz publicznych na posiedzeniu Sejmu, stąd każde odbycie pierwszego czytania takiego projektu ustawy na posiedzeniu komisji stanowi naruszenie tego przepisu.

W niniejszej sprawie pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem upłynęło kilkanaście godzin. Nie skierowano projektu ustawy do podkomisji, jak również nie analizowano go na kilku posiedzeniach komisji, a ponadto nie zarządzono wysłuchania publicznego. Odbyło się bowiem tylko jedno posiedzenie Komisji Ustawodawczej, na którym przeprowadzono pierwsze czytanie oraz analizę projektu ustawy po pierwszym czytaniu. Co więcej, pierwsze czytanie w niniejszej sprawie odbyło się po 5 dniach od wpłynięcia projektu do Marszałka Sejmu. To oznacza, że w niniejszej sprawie komisja zrezygnowała z zastosowanie reguły gwarancyjnej wynikającej z art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu, zgodnie z którą pierwsze czytanie powinno odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Termin siedmiodniowy ma umożliwić posłom nie tylko zapoznanie się z treścią projektu, lecz także przygotowanie się do jego procedowania. W niniejszej sprawie Sejm zrezygnował również z drugiej normy gwarancyjnej wynikającej z art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu, zgodnie z którą drugie

czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji. W tej sprawie między zakończeniem pierwszego czytania i rozpoczęciem drugiego czytania minęło zaledwie kilkanaście godzin, co może być uznane za wystarczające na zapoznanie się z treścią sprawozdania, ale rodzi wątpliwości co do możliwości należytego przygotowania się w tym czasie do dalszego procedowania. To z kolei podważa wymóg zapewnienia wszystkim siłom parlamentarnym możliwości aktywnego udziału w postępowaniu ustawodawczym. Debata na temat ogólnych założeń projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. odbyła się bowiem na posiedzeniu komisji, kilkanaście godzin później przeprowadzono drugie czytanie, a następnie niezwłocznie po nim, tego samego dnia przystąpiono do trzeciego czytania, podczas którego ustawa została uchwalona.

Trybunał Konstytucyjny nie ma wątpliwości co do tego, że postępowanie ustawodawcze przebiegało z naruszeniem przepisów regulaminowych, skala zaś tych naruszeń była duża. Trybunał bierze jednak pod uwagę wydany w pełnym składzie wyrok z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, w którym stwierdził, że przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, a nie na plenum Sejmu, stanowiło naruszenie art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, ale nie miało negatywnego wpływu na „przebieg dalszego procesu legislacyjnego. W szczególności, nie stanowiło przeszkody dla udziału posłów, także spoza właściwej komisji, w procesie ustawodawczym. (...) Prace nad ustawą między pierwszym a drugim czytaniem trwały ponad pół roku (od połowy grudnia 2010 r. do końca czerwca 2011 r.). W tym czasie odbyły się 4 posiedzenia komisji, przesłuchanie publiczne i obrady podkomisji. Podczas obrad komisji i podkomisji zgłaszane były dziesiątki propozycji poprawek przez poszczególnych posłów, zarówno z partii tworzących koalicję rządową jak i przez posłów opozycyjnych. Każdy z posłów mógł zgłaszać indywidualnie przez ponad pół roku poprawki do projektu ustawy”.

Okoliczności niniejszej sprawy mogłyby uzasadnić odstępnie od poglądu wyrażonego w sprawie o sygn. K 31/12, zgodnie z którym odbycie pierwszego czytania ustawy dotyczącej ustroju i właściwości władz publicznych na posiedzeniu komisji nie stanowi naruszenia Konstytucji. W szczególności istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy w ramach tak przebiegającej procedury ustawodawczej możliwy był aktywny udział wszystkich sił parlamentarnych. Jednak odstępnie od poglądu wyrażonego w pełnym składzie w sprawie o sygn. K 31/12, wymagałoby orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 2015 r.

W sytuacji, w której TK obecnie się znajduje, nie jest możliwe orzekanie w pełnym składzie. Dlatego TK, nie widząc proceduralnych możliwości stwierdzenia niekonstytucyjności naruszeń trybu ustawodawczego, podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego i stwierdził, że ustawa z 19 listopada 2015 r. jest zgodna z art. 7, art. 112, art. 119 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji.

3.5.2. Uniemożliwienie KRS wyrażenia opinii o projekcie ustawy.

3.5.2.1. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zadanie to realizowane jest m.in. przez zaangażowanie KRS w procedury stanowienia i oceny konstytucyjności prawa, które dotyczy niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W ramach procedury stanowienia prawa KRS uprawniona jest do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawiania wniosków w tym zakresie (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS). Natomiast w ramach procedury oceny konstytucyjności prawa KRS uprawniona jest do inicjowania kontroli abstrakcyjnej w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji), jak również wyrażania stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów, jeżeli TK o przedstawienie takiego stanowiska się zwróci (art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o KRS). Zarówno opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak i inicjowanie kontroli ich konstytucyjności stanowią formy realizacji tego samego zadania konstytucyjnie powierzonego KRS, tj. strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Obie te kompetencje mają zatem swoje umocowanie w treści art. 186 ust. 1 Konstytucji, choć pierwsza z nich *expressis verbis* ujęta jest w ustawie, druga zaś – w Konstytucji. Łącznie obie te kompetencje umożliwiają KRS reagowanie na zagrożenia dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zarówno prewencyjnie, na etapie projektowania prawa, jak i represyjnie, na etapie jego obowiązywania. Opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących władzy sądowniczej wywodzące się z art. 186 ust. 1 Konstytucji jest przy tym nie tylko uprawnieniem KRS, lecz także jej obowiązkiem. Brak zasięgnięcia opinii tego organu w toku postępowania ustawodawczego należy zatem oceniać nie tylko jako pozbawienie go uprawnienia konstytucyjnie mu przyznanego, lecz także uniemożliwienie mu realizacji obowiązku nałożonego przez Konstytucję.

Uprawnienie do opiniowania przez KRS projektów aktów normatywnych ma szczególne znaczenie w postępowaniu ustawodawczym, ustawa bowiem jest jedyną

dopuszczalną formą ingerencji organów stanowiących prawo w sprawy dotyczące władzy sądowniczej. Ingerencja ta musi mieścić się w ramach wyznaczonych przez Konstytucję, stąd też uprawnienie KRS do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów spełnia istotną funkcję gwarancyjną. Choć zatem opinia KRS nie jest prawnie wiążąca i służy jedynie poszerzeniu wiedzy organu przygotowującego projekt aktu normatywnego i organu projekt ten rozpatrującego, to jednak jej zasięgnięcie jest konieczne zawsze, gdy projekt ten dotyczy niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, TK stwierdził, że „Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do «zajmowania stanowiska» nie oznacza możliwości narzucania przez nią jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi, w żadnym stopniu nie daje jej też prawa weta wobec decyzji parlamentu. Jest to tylko uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ustawa o KRS w żaden sposób nie ogranicza merytorycznej swobody w normowaniu ustroju sądownictwa, a jedynie zakłada, że poznanie stanowiska KRS przez ustawodawcę skłoni go do refleksji i pozwoli na unikanie regulacji nie do końca przemyślanych i dopracowanych pod względem legislacyjnym”.

Prawo nie przesądza etapu postępowania ustawodawczego, w którym projekt ustawy powinien zostać przedłożony KRS do zaopiniowania. Z art. 34 ust. 3 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu wynika jednak, że procedura opiniodawcza powinna mieć miejsce już na etapie przygotowywania projektu ustawy, ponieważ uzasadnienie projektu ustawy powinno informować o przedstawionych opiniach, jeśli obowiązek ich zasięgnięcia wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii organu uprawnionego do jej wyrażenia (art. 34 ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu). Procedura opiniodawcza powinna być inicjowana również na dalszych etapach postępowania ustawodawczego, jeśli do projektu w formie poprawek zostaną wprowadzone postanowienia dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów, o których KRS nie miała możliwości wypowiedzenia się na etapach wcześniejszych. Konieczność ponownego zasięgnięcia stanowiska KRS w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zgłoszone poprawki pozostają w ramach tego samego przedmiotu regulacji, którego

dotyczył projekt i do którego KRS odniosła się lub mogła się odnieść w pierwszej swojej opinii. Stąd też TK podkreślał, że „wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii” (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59; zob. również orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49 oraz wyroki z: 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293 i 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5). Jeśli jednak poprawka wnoszona w trakcie prac sejmowych wykracza poza pierwotny zakres treściowy projektu w sposób przekształcający charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to aktualizuje się na nowo obowiązek zasięgnięcia opinii KRS na ten temat (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).

3.5.2.2. W niniejszej sprawie na potrzebę zasięgnięcia opinii KRS do projektu ustawy o zmianie ustawy o TK zwrócono uwagę we wstępnej opinii z 17 listopada 2015 r. przygotowanej przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu. Tego samego dnia Marszałek Sejmu wystąpił do KRS o przedstawienie opinii do projektu ustawy, ale jednocześnie ów projekt ustawy skierował do pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. KRS w piśmie z 19 listopada 2015 r. poinformowała, że wyrazi opinię na temat projektu ustawy na nadzwyczajnym posiedzeniu 24 listopada 2015 r. Nie czekając jednak na opinię KRS, Sejm 19 listopada 2015 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o TK, a 20 listopada 2015 r. Senat przyjął ustawę bez zmian i tego dnia Prezydent ustawę podpisał, po czym ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw.

Oceniając te okoliczności w świetle obowiązujących przepisów, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy opiniowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o TK mieści się w ramach podstawowego zadania KRS, tj. stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ustrojodawca wyraźnie bowiem rozróżnia sądy i trybunały (art. 10 i art. 173 Konstytucji), jak również enumeratywnie wymienia organy będące sądami, zaliczając do nich SN, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe oraz sąd doraźny (art. 175 Konstytucji). To oznacza, że TK nie jest sądem w rozumieniu art. 175 Konstytucji, choć niewątpliwie jest organem władzy sądowniczej będącej władzą odrębną i niezależną od innych władz. Niezależność TK przekłada się na niezależność sądów, a to z uwagi na powiązanie między postępowaniem przed TK i postępowaniem sądowym. Powiązania te są najbardziej widoczne w ramach konkretnej kontroli konstytucyjności prawa inicjowanej skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym. W tym

ostatnim wypadku art. 193 Konstytucji wprost jako jedną z przesłanek dopuszczalności pytania prawnego ustanawia zależność między orzeczeniem TK a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, który wystąpił z pytaniem prawnym. Orzeczenie TK o niekonstytucyjności przepisu, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi ponadto podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Co więcej, każde orzeczenie TK, również to wydawane w trybie kontroli abstrakcyjnej, wpływa na obowiązywanie prawa i tym samym jego stosowanie przez sądy. Orzeczenia TK mają zatem wpływ na postępowania sądowe i treść wydawanych w ramach tych postępowań rozstrzygnięć.

Mimo tych wszystkich związków między niezależnością sądów i niezależnością TK stwierdzić należy, że KRS nie jest organem powołanym do stania na straży niezależności TK. Sędziowie TK, w przeciwieństwie do pozostałych sędziów, nie mają w składzie KRS swoich przedstawicieli. KRS nie ma również względem sędziów TK takich kompetencji, jakie ma względem pozostałych sędziów np. w ramach procedury ich powoływania czy procedury ich przeniesienia w stan spoczynku. Kompetencje te, wymienione w art. 3 ustawy o KRS, w którym usytuowana jest również kompetencja do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawiania wniosków w tym zakresie, obejmują m.in. rozpatrywanie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych, przedstawianie Prezydentowi wniosków o powołanie tych sędziów, uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i czuwanie nad ich przestrzeganiem, wypowiedanie się o stanie kadry sędziowskiej, wyrażanie stanowiska w sprawach dotyczących sądownictwa i sędziów, wniesionych pod obrady KRS przez Prezydenta, inne organy władzy publicznej lub organy samorządu sędziowskiego, opiniowanie programów szkolenia w ramach aplikacji sędziowskiej, zakresu i sposobu przeprowadzania konkursów na aplikację sędziowską oraz egzaminów sędziowskich, opiniowanie rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej w zakresie dotyczącym szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów i pracowników sądów, rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i o powrót na stanowisko sędziowskie oraz wyrażanie opinii w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa albo zastępcy prezesa sądu wojskowego.

Konstytucja i ustawa nie przyznają KRS żadnych analogicznych kompetencji względem TK. Jediną kompetencją konstytucyjnie temu organowi przypisaną, a związaną z TK, jest kompetencja do inicjowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w takim zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Skoro niezależność TK i niezawisłość jego sędziów mają przełożenie na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, to KRS na mocy art. 186 ust. 2 Konstytucji może inicjować kontrolę konstytucyjności zarówno aktów normatywnych dotyczących tej pierwszej, jak i drugiej materii.

Kompetencja KRS do opiniowania aktów normatywnych nie została natomiast *expressis verbis* wyrażona w Konstytucji, lecz w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS. W zakresie, w jakim odnosi się do aktów normatywnych dotyczących niezależności sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, tj. SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych oraz niezawisłości sędziów tych sądów, ma swoje umocowanie konstytucyjne w postaci art. 186 ust. 1 Konstytucji. W zakresie, w jakim ta sama kompetencja odnosi się jednak do aktów normatywnych dotyczących niezawisłości sędziów TK, jedyną jej podstawą prawną jest ustawa. Gwarantuje ona KRS prawo opiniowania aktów normatywnych dotyczących wszystkich sędziów, a zatem także sędziów TK, a to z uwagi na związek tej materii z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów. Skoro zatem kompetencja ta ma rodowód ustawowy, to nie można przyjąć, że brak opinii KRS w postępowaniu ustawodawczym, którego przedmiotem był projekt ustawy o zmianie ustawy o TK, stanowił naruszenie Konstytucji przesądzające o wadliwości procedury przyjęcia ustawy z 19 listopada 2015 r. Z tego powodu TK orzekł, że ustawa ta jest zgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

3.5.3. Szybkość postępowania ustawodawczego.

3.5.3.1. Pozostałe podnoszone w niniejszej sprawie zarzuty dotyczące naruszenia w toku postępowania ustawodawczego przepisów regulaminu Sejmu w większości wiążą się z problemem szybkości procedowania nad ustawą o zmianie ustawy o TK. Zarzuty te w sposób najbardziej rozbudowany zostały przedstawione we wnioskach RPO i Pierwszego Prezesa SN. Dotyczą one nieprzeprowadzenia z podmiotami zainteresowanymi konsultacji przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu oraz tylko formalnego zwrócenia się przez Marszałka Sejmu do uprawnionych organów o przedstawienie opinii i dalszego procedowania bez oczekiwania na otrzymanie tych opinii (art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu). Szybkość postępowania ustawodawczego polegała również na rezygnacji z 7-dniowego terminu, który powinien upłynąć od momentu

doręczenia posłom projektu ustawy do momentu przystąpienia do pierwszego czytania (art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu) oraz od momentu doręczenia posłom sprawozdania komisji do momentu przystąpienia do drugiego czytania (art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu). Ponadto Sejm podjął decyzję o niezwłocznym przystąpieniu do trzeciego czytania, bez odsyłania projektu do komisji po drugim czytaniu, mimo że w trakcie drugiego czytania zostały zgłoszone wnioski i poprawki (art. 48 regulaminu Sejmu). W efekcie zastosowania maksymalnie przyspieszonego postępowania, z wykorzystaniem wszelkich możliwych rozwiązań pozwalających na skrócenie terminów oraz pominięcie niektórych etapów, projekt ustawy o zmianie ustawy o TK został rozpatrzony w Sejmie w ciągu dwóch dni, a w ciągu jednego (następnego) dnia – ustawa została rozpatrzona przez Senat, podpisana przez Prezydenta i ogłoszona w Dzienniku Ustaw.

3.5.3.2. W swoim dotychczasowym orzecznictwie TK przyjmował, że „Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy” (wyroki TK: z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113).

W niniejszej sprawie TK pragnie podtrzymać pogląd, że szybkość postępowania ustawodawczego, nawet tak istotna, jak ta, która towarzyszyła przyjęciu ustawy z 19 listopada 2015 r., sama w sobie nie przesądza o niekonstytucyjności ustawy z uwagi na wadliwy tryb jej uchwalenia. Parlament w ramach przyznanej mu autonomii ma bowiem swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych. Trybunał pragnie jednak podkreślić, że swoboda ta ograniczona jest sformułowanym w art. 119 ust. 1 Konstytucji wymogiem rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach. Rozpatrzenie oznacza merytoryczną analizę projektu ustawy, która z kolei wymaga odpowiednich ram czasowych dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Pewne wskazówki co do ustaw, które nie powinny być uchwalane pośpiesznie, wynikają z Konstytucji. Zgodnie z jej art. 123 w trybie pilnym nie można rozpatrywać rządowych projektów ustaw podatkowych, wyborczych, regulujących ustrój

i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Pośpieszenie nie powinna być również zmieniana Konstytucja, stąd terminy w ramach postępowania ustrojodawczego wskazane w jej art. 235 są wydłużone w stosunku do terminów obowiązujących w zwykłym postępowaniu ustawodawczym.

Problematyka dotycząca tak istotnych zagadnień ustrojowych jak określenie początku biegu kadencji sędziów TK, wprowadzenie kadencyjności urzędu prezesa TK i wiceprezesa TK czy uregulowanie sposobu wyboru sędziów TK w miejsce sędziów, których kadencja upływa w 2015 r., wymagała rzetelnego i wnikliwego jej rozpatrzenia przez Sejm, a to było możliwe jedynie w wypadku nadania procedurze ustawodawczej rozsądnych ram czasowych. Pośpiech w pracach nad ustawą z 19 listopada 2015 r. nie był wskazany nie tylko z uwagi na znaczenie normowanej materii oraz nowatorski charakter przyjmowanych rozwiązań, lecz także z uwagi na to, że problematyka Trybunału Konstytucyjnego – wbrew temu, co zostało wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy – jest objęta prawem Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny, tak jak każdy inny sąd, jest uprawniony na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47) do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z tego uprawnienia TK w ostatnim czasie skorzystał, występując z pytaniem prejudycjalnym w sprawie o sygn. K 61/13 (zob. postanowienie TK z 7 lipca 2015 r., sygn. K 61/13). Każda zmiana prawa, która w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczy ustroju TK oraz statusu jego sędziów, ma znaczenie dla oceny tego, czy TK jest sądem w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i tym samym, czy jest uprawniony do występowania z pytaniem prejudycjalnym. Z uwagi na konieczność uwzględniania owego kontekstu europejskiego zmiany prawa dotyczącego TK nie powinny być dokonywane pochopnie.

Mimo że postępowanie ustawodawcze, w ramach którego uchwalona została ustawa z 19 listopada 2015 r., przeprowadzone zostało bardzo szybko, to jednak szybkość ta sama w sobie nie przesądza jeszcze – o czym wcześniej była mowa – o niekonstytucyjności ustawy, choć oczywiście może być oceniana negatywnie w płaszczyźnie zachowania kultury parlamentarnej i dobrych obyczajów parlamentarnych.

4. Ocena zgodności art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

4.1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzucił, że art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Zakwestionowana regulacja stanowi: „Prezesa Trybunału powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród co najmniej trzech kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne na okres trzech lat. Na stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym dwukrotnie”. W ocenie Prezesa SN przepis ten godzi w zasadę podziału władzy i zasadę niezależności TK, gdyż uzależnia prezesa Trybunału ubiegającego się o reelekcję od organu władzy wykonawczej. Jego zdaniem takie rozwiązanie jest dysfunkcjonalne i narusza równowagę pomiędzy Prezydentem a Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał złożony z sędziów podlegających pozakonstytucyjnej zależności od Prezydenta RP traci cechy niezawisłego, bezstronnego i niezależnego organu.

Pozostali wnioskodawcy nie sformułowali zarzutów odnoszących się do przywołanego przepisu.

Biorąc pod uwagę przywołaną powyżej argumentację, należy wskazać, że przedmiotem zaskarżenia jest wyłącznie art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r. – Prezes SN nie kwestionuje bowiem rozwiązania polegającego na wprowadzeniu przez ustawodawcę trzyletniej kadencji Prezesa TK. Zarzuty wnioskodawcy koncentrują się jedynie wokół możliwości ponownego powołania na stanowisko Prezesa TK osoby, która wcześniej piastowała tę funkcję. Tym samym, choć w *petitum* wniosku przedmiotem kontroli uczyniono cały art. 12 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., to z uzasadnienia wynika jednoznacznie, że wnioskodawca kwestionuje wyłącznie rozwiązanie zawarte w art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK z 2015 r.

Ustawodawca, wprowadzając kadencyjność funkcji kierowniczych w Trybunale, przesądził równocześnie, że „[n]a stanowisko Prezesa Trybunału można być powołanym dwukrotnie”. Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o TK z 2015 r. przywołana regulacja znajduje zastosowanie również w stosunku do Wiceprezesa Trybunału. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że ustawodawca, dopuszczając możliwość reelekcji, kierował się potrzebą „umożliwienia sprawnego funkcjonowania Trybunału w sytuacji, kiedy stanowiska te obejmie osoba oceniana przez Zgromadzenie Ogólne i Prezydenta jako sprawny administrator”.

4.2. Dokonanie oceny rozwiązania, które zostało zakwestionowane przez Prezesa SN, wymaga odwołania się do założeń ustrojodawcy, dotyczących pozycji Trybunału Konstytucyjnego, jak również ustalenia treści normatywnej zasady niezależności TK (art. 173 Konstytucji). W tym zakresie Trybunał podtrzymał ustalenia dokonane w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 (cz. III, pkt 1 uzasadnienia).

Rekonstruując powyższe założenia ustrojodawcy, Trybunał przypomniał m.in., że oddzielenie Trybunału Konstytucyjnego od organów innych władz ma umożliwić mu wykonywanie jego konstytucyjnych funkcji w sposób niezależny i samodzielny. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że odrębność i niezależność Trybunału, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie tego organu od innych władz, tak aby zapewnić mu pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że powinny być mu zapewnione mechanizmy do samodzielnego działania, a także jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na sposób realizacji jego kompetencji nie będą miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza. Władza ustawodawcza i wykonawcza nie mogą zatem wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Odnosząc te twierdzenia do konstytucyjnego wymogu równoważenia i współdziałania podzielonych władz, TK podkreślił w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, że powiązania funkcjonalne między Trybunałem (czy szerzej – władzą sądowniczą) a organami pozostałych władz mają swoje granice. Nie mogą naruszać ich „jądra kompetencyjnego”. To znaczy, że inne władze nie mogą wkraczać w sferę sędziowskiego orzekania. Innymi słowy – „mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu” (wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

Z tego punktu widzenia zasada niezależności Trybunału pozostaje w ścisłym związku z zasadą niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Obie te zasady mają „wykluczyć wszelkie formy oddziaływania na działalność orzeczniczą Trybunału zarówno ze strony innych organów władzy publicznej jak i ze strony innych podmiotów (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r. w sprawie K 8/99)”.

Jednocześnie warto, w ślad za poglądami przedstawicieli doktryny, zwrócić uwagę na to, że w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego „zakres przedmiotowy niezawisłości obejmuje (...) nie tylko wszelkie działania podejmowane przez TK

w formach orzecznich (...), ale także wszelkie działania związane z zarządzaniem procesem orzekania oraz wszelkie sytuacje, gdy sędzia, jako osoba zaufania publicznego zostanie powołany do składu organów pozasądowych (np. do PKW)” (L. Garlicki, uwagi do art. 195, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 3). Stanowisko to znajduje swe potwierdzenie w brzmieniu art. 195 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „[s]ędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji”.

4.3. W świetle zarysowanych powyżej założeń dotyczących zasady niezależności TK, Trybunał podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym w zakresie swobody ustawodawcy mieści się wprowadzenie zasady kadencyjności w odniesieniu do funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Swoboda ustawodawcy w tym wypadku nie jest jednak nieograniczona – decydując się na przyjęcie konkretnych rozwiązań, musi on respektować zasady wynikające z art. 173 Konstytucji oraz ściśle z nimi powiązaną zasadę niezawisłości sędziów TK (art. 195 ust. 1 Konstytucji). Oznacza to m.in., że regulując kwestię kadencyjności organów kierowniczych TK, ustawodawca musi zagwarantować, że wprowadzone rozwiązania nie wpłyną na sposób realizacji kompetencji przez Trybunał, w szczególności zaś – że na realizację tych kompetencji nie będą miały wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza.

W analizowanym rozwiązaniu ustawodawca, regulując kwestię obsadzania stanowisk Prezesa (Wiceprezesa) TK, wprowadził możliwość dokonywania przez organ władzy wykonawczej oceny pracy sędziego dotychczas piastującego tę funkcję. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, prawodawca zakładał wprost, że w zależności od wyników tej oceny Prezydent mógłby „nagradzać” osobę, którą uznaje za sprawnego administratora, powierzając jej dalsze pełnienie obowiązków Prezesa (Wiceprezesa) Trybunału. Taki mechanizm nie odpowiada wymogowi równowagi i współdziałania podzielonych władz i stanowi przejaw naruszenia niezależności sądu konstytucyjnego i niezawisłości sędziów TK.

Procedura obsadzania stanowisk kierowniczych w TK, w której dopuszczono możliwość ubiegania się o reelekcję, stwarza organowi władzy wykonawczej pole do nieuprawnionego oddziaływania na funkcjonowanie sądu konstytucyjnego. Sędzia, który ma w perspektywie ponowne ubieganie się o sprawowany urząd, może być poddawany naciskom ze strony organu legitymowanego do podjęcia decyzji o obsadzeniu tego urzędu. Możliwość, jaką stwarza art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK z 2015 r.,

mogłaby rodzić po stronie Prezydenta pokusę wpływania na sposób zarządzania procesem orzekania przez Prezesa TK. Nie można także wykluczyć, że wizja ewentualnej reelekcji mogłaby również oddziaływać na sprawowanie przez sędziego funkcji orzeczniczej. W takim układzie sędzia sprawujący jednocześnie funkcję Prezesa (Wiceprezesa) i zamierzający ubiegać się o dalsze jej sprawowanie może być postrzegany jako podatny na pewne sugestie co do treści wydawanych orzeczeń czy wręcz jako sędzia antycypujący te sugestie. Już samo takie potencjalne zagrożenie pozbawiałoby sędziego zewnętrznych znamion niezawisłości oraz bezstronności.

Tak więc dopuszczony przez ustawodawcę zakres ingerencji organu władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej dotyka również kwestii niezawisłości sędziowskiej. Rozwiązanie, które kształtuje relację między Prezydentem a Trybunałem Konstytucyjnym w taki sposób, że może podawać w wątpliwość kwestię niezawisłości sędziów Trybunału, godzi w zasadę niezależności TK i rzuca na zewnętrzny obraz sądownictwa konstytucyjnego.

Takie podejście do kwestii ubiegania się o reelekcję przez osoby piastujące funkcje kierownicze w sądzie konstytucyjnym można również zaobserwować, analizując rozwiązania przyjmowane w państwach Europy Zachodniej. W części krajów, w których zdecydowano się na wprowadzenie zasady kadencyjności w odniesieniu do funkcji prezesa sądu konstytucyjnego i dopuszczono możliwość jego ponownego wyboru, o obsadzeniu tych stanowisk nie decyduje organ zewnętrzny. Taki mechanizm można zidentyfikować w Portugalii (art. 37 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dopuszcza objęcie funkcji Prezesa przez osobę wcześniej piastującą ten urząd, przy czym zgodnie z art. 222(4) Konstytucji Portugalii, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego powołują sędziowie Trybunału) czy Hiszpanii (zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy organicznej o Trybunale Konstytucyjnym, Prezes Trybunału może być jeden raz wybrany powtórnie, podmiotem upoważnionym do wyboru Prezesa są, zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy, sędziowie Trybunału, którzy przedstawiają królowi swój wybór, król zaś, na podstawie art. 160 Konstytucji Hiszpanii, powołuje Prezesa). Niejako w opozycji do tych rozwiązań można wskazać przykład Estonii, gdzie Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany przez Parlament na wniosek Prezydenta (por. § 66 pkt 7 Konstytucji Estonii), przy czym ustawa o sądach wyraźnie wskazuje, że prezesem można być tylko jedną kadencją (por. § 27 (1) i (9) ustawy o sądach). Innymi słowy – powierzeniu kompetencji do obsadzenia funkcji Prezesa Sądu Najwyższego organom zewnętrznym względem władzy sądowniczej,

towarzyszy zakaz reelekcji. Zakaz ten koresponduje z potrzebą skutecznego zabezpieczenia niezawisłości sędziów sądu konstytucyjnego.

Przywołane rozwiązania, w których możliwość ponownego wyboru na stanowisko prezesa sądu konstytucyjnego wiąże się z powierzeniem kompetencji do obsadzania tego stanowiska sędziom, wydaje się odpowiadać potrzebie zapewnienia niezależności sądów konstytucyjnych.

Inaczej jednak trzeba ocenić rozwiązanie, zgodnie z którym to podmiot zewnętrzny względem sądu konstytucyjnego decyduje o powierzeniu danej osobie funkcji kierowniczej, a tak powołana osoba może po zakończeniu kadencji starać się o reelekcję. Taka sytuacja stwarza pole do nadużyć – osoba mająca w perspektywie ponowne ubieganie się o sprawowany urząd może być szczególnie narażona na naciski ze strony podmiotu decydującego o reelekcji. Tymczasem obowiązkiem ustawodawcy jest takie ukształtowanie pozycji sędziego TK, które gwarantowałyby mu wykonywanie czynności w sposób wolny od tego rodzaju presji.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że art. 12 ust. 1 zdanie drugie ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji.

5. Zarzut niezgodności art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Przedmiot zaskarżenia.

5.1.1. Grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że art. 21 ust. 1 jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem:

„Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w terminie 30 dni od dnia wyboru, ślubowanie następującej treści:

«Uroczycie ślubuję, że pełniąc powierzone mi obowiązki sędziego Trybunału Konstytucyjnego, będę wiernie służyć Narodowi i stać na straży Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czyniąc to bezstronnie, według mego sumienia i z najwyższą starannością oraz strzegąc godności sprawowanego urzędu.»

Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania «Tak mi dopomóż Bóg»».

5.1.2. Wnioskodawca przedmiotem kontroli uczynił całą treść art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. Treść ta, określona ustawą z 19 listopada 2015 r., w przeważającej

części powieliła dotychczasowe brzmienie tego przepisu, tj. przewiduje złożenie wobec Prezydenta RP ślubowania określonej treści przez osobę wybraną przez Sejm na stanowisko sędziego TK. Mocą ustawy z 19 listopada 2015 r. dodano w art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. słowa „w terminie 30 dni od dnia wyboru”, które określają termin złożenia tego ślubowania.

W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 12, VIII kadencja Sejmu) potrzebę ustawowego określenia takiego terminu uzasadniono twierdzeniem, że termin nie był normatywnie określony (co, zdaniem projektodawcy, pozwalało na różne interpretacje), a ponadto postulatami niektórych przedstawicieli doktryny.

Przed wejściem w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. art. 21 ustawy o TK z 2015 r. miał następujące brzmienie:

„1. Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie następującej treści: (...).

2. Odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”.

Analogiczną regulację zawierała ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

5.1.3. Jako wzorzec kontroli art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. grupa posłów wskazała art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”.

W ocenie grupy posłów zaskarżony przepis ingeruje w konstytucyjnie zastrzeżoną kompetencję Sejmu do dokonania wyboru sędziów Trybunału i, w powiązaniu z art. 21 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r., kształtuje długość kadencji sędziów Trybunału. Zdaniem grupy posłów na gruncie zmienionego przepisu Prezydent RP staje się współuczestnikiem procesu wybierania składu Trybunału. Jeżeli Prezydent odmówi zaprzysiężenia sędziego lub celowo odwlecze odebranie ślubowania, to, zdaniem grupy posłów, bezpośrednio wpłynie na możliwość sprawowania mandatu przez nowego sędziego Trybunału, a tym samym na skład Trybunału. Takie rozwiązanie jest niewątpliwie sprzeczne z gwarancją przewidzianą w art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Problem konstytucyjny pozostający do rozstrzygnięcia po wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15.

5.2.1. Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, dokonał oceny zgodności art. 21 ust. 1 ustawy z TK z 2015 r., w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 19 listopada 2015 r., z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym brzmieniem: „[o]soba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie następującej treści: (...)”. Trybunał orzekł, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta RP niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie podważył – co do zasady – możliwości takiego ukształtowania treści ustawy o TK, aby sędzia Trybunału składał ślubowanie sędziowskie wobec Prezydenta. Uznał natomiast, że jakkolwiek inny sposób wykładni art. 21 ust. 1 ustawy o TK, niż przewidujący obowiązek Prezydenta RP niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, narusza zasadę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm (art. 194 ust. 1 Konstytucji). Kształtowanie przez ustawodawcę wspomnianej procedury w sposób, który uniemożliwiałby niezwłoczne złożenie ślubowania, a w efekcie rozpoczęcie urzędowania przez sędziego TK wybranego przez Sejm, pozostawałoby w sprzeczności z kompetencją przyznaną Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz ustrojową rolą Prezydenta.

5.2.2. Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest art. 21 ust. 1 ustawy z TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015 r., która nie dokonała zasadniczej zmiany treści zaskarżonego przepisu. Mocą ustawy z 19 listopada 2015 r. nastąpiło w istocie jedynie dodanie, dotyczących złożenia ślubowania, słów „w terminie 30 dni od dnia wyboru”. Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, dokonał kontroli części obecnego brzmienia art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji za wyjątkiem dodanych ustawą z 19 listopada 2015 r., słów „w terminie 30 dni od dnia wyboru”, które dotyczą terminu złożenia ślubowania. Problemem konstytucyjnym, który nie został oceniony w powołanym wyroku i pozostaje do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest więc kwestia, czy wprowadzony ustawą z 19 listopada 2015 r. do art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., trzydziestodniowy termin założenia przed Prezydentem RP ślubowania przez osobę wybraną na stanowisko sędziego TK jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.3. Ocena zgodności zmiany art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. dokonanej ustawą z 19 listopada 2015 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.3.1. Art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015 r., przewiduje, że osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta ślubowanie „w terminie 30 dni od dnia wyboru”. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z wyrokiem z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, w którym Trybunał orzekł, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreślił przy tym, że zwłoka z przyjęciem ślubowania nie może być uzasadniana zarzutem wadliwości samej podstawy prawnej dokonanego wyboru. Zarzut odnoszący się do treści ustawy o TK z 2015 r. powinien bowiem przybrać formę wniosku o kontrolę konstytucyjną tej ustawy. Konstytucja nie przyznaje Prezydentowi kompetencji do ostatecznego rozstrzygania o hierarchicznej zgodności norm. W razie wątpliwości dotyczących takiej zgodności Prezydent powinien wystąpić z wnioskiem do Trybunału o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją.

5.3.2. Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie zauważał, że *communis opinio* nauki prawa konstytucyjnego stanowi pogląd mówiący, że organ państwa może działać tylko wtedy, gdy prawo mu na to zezwala. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że przepis kompetencyjny podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych, np. w drodze wykładni celowościowej, nie może wchodzić w rachubę (zob. uchwała TK z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK w 1994 r., poz. 23; wyrok z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116). Zdaniem Trybunału z zasady legalizmu i z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził. Tym bardziej takiego zamiaru nie można przypisywać ustrojodawcy, który w art. 194 ust. 1 Konstytucji – inaczej niż w innych postanowieniach normujących wybór członków konstytucyjnych organów kolegialnych – statuuje w procedurze wybierania sędziów Trybunału udział jedynie Sejmu.

Przyjęcie ślubowania od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału jest obowiązkiem Prezydenta, który powinien swoim działaniem stworzyć warunki ku temu, aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonych

mu funkcji urzędowej. Sfera aktywności Prezydenta związana z realizacją normy wynikającej z art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. uwarunkowana jest ściśle zarówno brzmieniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 126 ust. 1 Konstytucji. W taki sposób Prezydent realizuje powierzoną mu kompetencję ustawową, zapewniając jednocześnie ciągłość władzy sądowniczej.

Przyjęcie wykładni, że z art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. wynika możliwość odmowy przyjęcia przez Prezydenta ślubowania, do złożenia którego jest gotowy sędzia TK wybrany przez Sejm, mogłoby skutkować uniemożliwieniem rozpoznawania przez Trybunał spraw w pełnym składzie. Byłoby to sprzeczne między innymi z konstytucyjnym określeniem kompetencji Trybunału dotyczących samego Prezydenta, tj. z określeniem w Konstytucji zakresu spraw, które Trybunał powinien rozpoznać. Tytułem przykładu można wskazać, że zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. Trybunał orzeka w pełnym składzie w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu. Trybunał rozpoznaje wniosek Marszałka Sejmu niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin od jego złożenia art. 117 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.). W pełnym składzie rozpoznawane są również m.in. sprawy dotyczące zgodności z Konstytucją ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją (art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o TK z 2015 r.), a także sprawy dotyczące zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o TK z 2015 r.).

Trybunał w wyroku z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, podkreślił, że naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu jest działanie ustawodawcy, które powoduje przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego. Taki skutek faktycznie występowałby również w następstwie działania Prezydenta, który odmawiałby przyjęcia ślubowania od sędziów Trybunału wybranych na miejsca sędziów, których kadencja wygasła, w takiej skali, że Trybunał nie byłby w stanie orzekać w sprawach, które rozpoznawane są w pełnym jego składzie. Takie zaniechanie uniemożliwiłoby tym sędziom sprawowanie czynności jurysdykcyjnych i uczestniczenie w wydawaniu orzeczeń w sprawach rozpoznawanych przez Trybunał.

Na marginesie można wskazać, że Trybunał w wyroku z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63, badając „kompetencje nominacyjne Prezydenta w zakresie szeroko rozumianej władzy sądowniczej”, odnosił je nie do sędziów

Trybunału Konstytucyjnego, lecz sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesów Sądu Najwyższego, wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto, stanowisko mówiące, że Prezydent ma w świetle art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. kompetencję do odmowy przyjęcia ślubowania, a tym samym niezuzpełnienia składu Trybunału o osobę wybraną przez Sejm, w powiązaniu ze sztywnym określeniem terminu końcowego kadencji sędziego (tj. terminu zwolnienia się miejsca w składzie Trybunału), stałoby także w sprzeczności z samą ustawą o TK z 2015 r. Art. 17 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. stanowi, że Sejm wybiera sędziów TK bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Natomiast art. 20 ustawy o TK z 2015 r. przewiduje, że jeżeli głosowanie Sejmu nie zostało zakończone „wyborem sędziego Trybunału”, to zgłaszani są nowi kandydaci na sędziego. Tym samym przez wybór sędziego TK rozumiany jest pozytywny rezultat głosowania Sejmu, które nie jest traktowane jako element procedury, w której współuczestniczy Prezydent.

5.3.3. Wprowadzony ustawą z 19 listopada 2015 r. trzydziestodniowy termin złożenia ślubowania narusza zasadę, że wybrany przez Sejm sędzia TK powinien mieć możliwość złożenia ślubowania niezwłocznie po wyborze. Taka możliwość powinna zostać więc stworzona niezwłocznie przez Prezydenta. Zaskarżony art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. należy odczytywać w powiązaniu z przepisem, który wprowadza swego rodzaju sankcję za niezłożenie ślubowania. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. „[o]dmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału”, co z kolei w świetle art. 36 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. oznacza wygaśnięcie mandatu sędziego. Identyczne brzmienie miał art. 5 ust. 6 ustawy o TK z 1997 r. Tak daleko idący skutek (*de facto* utraty stanowiska sędziego TK) wiąże ustawodawca z zachowaniem sędziego wybranego przez Sejm, które polega na odmowie złożenia ślubowania.

Jeżeli normy prawne nie przewidują wyraźnie danej kompetencji określonego organu państwowego, na przykład decydowania o wyborze sędziów TK w sposób negatywny, tj. przez odmowę przyjęcia ślubowania, kompetencji tej nie należy domniemywać. Prezydent, przyjmując niezwłocznie ślubowanie od nowo wybranego przez Sejm sędziego Trybunału, nie blokuje pożądanego przez ustrojodawcę rezultatu,

aby sędzia wybrany przez Sejm mógł niezwłocznie rozpocząć wykonywanie powierzonej mu funkcji orzeczniczej. Zaskarżony przepis wprowadza natomiast taką możliwość w pewnym zakresie czasowym, a tym samym przyznaje Prezydentowi kompetencję do współuczestniczenia w procedurze obsadzania składu Trybunału, co stoi w sprzeczności z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

5.3.4. Podsumowując, Trybunał podtrzymał stanowisko wyrażone w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15. Ustawodawca, uszczegóławiając procedurę wyboru sędziów Trybunału, pozostaje związany zasadami wynikającymi z Konstytucji, w tym z art. 194 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego to Sejm wybiera sędziów Trybunału. Ustawodawca nie może powierzyć wyboru innemu organowi państwa ani wprowadzać rozwiązań, które umożliwiłyby przenoszenie kompetencji do ustalenia składu Trybunału z Sejmu na inny organ władzy publicznej. Art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. wyraża normę kompetencyjną, która nakłada na Prezydenta obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego TK, który został wybrany przez Sejm. Przyjęcie poglądu przyznającego głowie państwa swobodę w zakresie decydowania o ewentualnym przyjęciu bądź nieprzyjęciu ślubowania od sędziego wybranego przez Sejm oznaczałoby wykreowanie normy ustawowej, która czyniłaby z Prezydenta dodatkowy, obok Sejmu, organ współdecydujący o obsadzie personalnej Trybunału. Takie rozumienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. nie miałoby podstawy w żadnym postanowieniu Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

6. Zarzut niezgodności art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 EKPC.

6.1. Przedmiot zaskarżenia.

6.1.1. Grupa posłów i Prezes SN wniosli o stwierdzenie, że art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Prezes SN wniósł o stwierdzenie, że art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny także z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC). Argumentacja Prezesa SN

odnosząca się do naruszenia EKPC ma ogólny charakter, toteż Trybunał skoncentrował się w tym miejscu na argumentach natury konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r., w brzmieniu nadanym ustawą z 19 listopada 2015 r.: „Złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału”. W uzasadnieniu projektu ustawy z 19 listopada 2015 r. (poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk nr 12/VIII kadencja Sejmu) wskazano, że „[z]godnie z art. 194 Konstytucji, sędziów Trybunału wybiera Sejm. Konstytucja jak i ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie określają jednak momentu rozpoczęcia kadencji. Taki brak jest poddawany krytyce doktryny. W praktyce polskiej demokracji (m.in. Prezydent RP), bieg kadencji rozpoczyna się w momencie złożenia ślubowania. Wprowadzenie do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym terminu rozpoczęcia kadencji przez sędziego Trybunału opartego o moment ślubowania będzie normatywnym uporządkowaniem sytuacji odnośnie sędziów Trybunału i wyjściem naprzeciw postulatowi doktryny (...)”. W uzasadnieniu nie wskazano przy tym przykładów takich sytuacji w praktyce kształtowania składu Trybunału w ostatnich dekadach, w których występowałyby wątpliwości dotyczące początku biegu kadencji sędziego TK, które mogłyby uzasadniać wprowadzenie, odmiennego niż uwzględnianego dotychczas w praktyce, rozwiązania zawartego w zaskarżonym przepisie.

6.1.2. W ocenie grupy posłów i Prezesa SN art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z – cytowanym wyżej – art. 194 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ingeruje w konstytucyjnie zastrzeżoną kompetencję Sejmu do dokonania wyboru sędziów Trybunału oraz kształtuje długość kadencji sędziów Trybunału. Zdaniem wnioskodawcy w świetle zmienionego przepisu Prezydent staje się współuczestnikiem procesu wybierania składu Trybunału. Prezydent, odmawiając zaprzysiężenia sędziego lub odwołując odebranie ślubowania, może bezpośrednio wpływać na możliwość sprawowania mandatu przez wybranego sędziego TK, a tym samym na skład Trybunału. Regulacja o takiej treści jest, zdaniem grupy posłów, niewątpliwie sprzeczna z gwarancją wynikającą z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Prezes SN podkreślił ponadto, iż konsekwencją przyjęcia, że osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta ślubowanie w terminie trzydziestu dni od dnia wyboru, jest uzależnienie wyboru dokonanego przez Sejm od akceptacji udzielanej przez Prezydenta. Prezes SN stwierdził również, że art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. narusza wyrażoną w art. 10 Konstytucji, zasadę, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej,

władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Zarzucił też, że kwestionowany przepis narusza istotny zakres kreacyjnej władzy Sejmu polegającej na dokonywaniu wyboru sędziów Trybunału, który jest jednym z gwarantów prawa do sądu wysłowionego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jako prawo każdego do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prezes SN dodał, że Trybunał, który byłby złożony z sędziów podlegających pozakonstytucyjnej zależności od Prezydenta, traciłby te właściwości, a tym samym kwestionowany we wniosku przepis jest niezgodny z art. 173 Konstytucji, w myśl którego sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Kwestionowany przepis, zdaniem Prezesa SN, jest niezgodny także z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż – stanowiąc, że złożenie ślubowania wobec Prezydenta RP rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału – powoduje, że w praktyce sędzia TK jest usuwalny. Zaskarżony przepis, pozostawiający Prezydentowi RP możliwość zaniechania przyjęcia ślubowania od sędziego TK w terminie 30 dni od dnia wyboru, pozwala bowiem na usunięcie sędziego z urzędu.

6.1.3. Problemem konstytucyjnym do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest pytanie, czy rozwiązanie polegające na tym, że kadencja sędziego TK biegnie od momentu złożenia ślubowania wobec Prezydenta, jest zgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji, regulującym wybór sędziego Trybunału, w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, tj. konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz ustawodawczej, zasadą prawa do sądu, zasadą niezawisłości i niezależności władzy sądowniczej oraz zasadą nieusuwalności sędziego.

6.2. Zmiany składu osobowego Trybunału Konstytucyjnego.

6.2.1. Między sposobami kształtowania składu osobowego konstytucyjnych organów kolegialnych występują różnice. Trybunał w wyroku z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95), zauważył, że „[a]naliza Konstytucji prowadzi do wniosku, że zarówno regulacje dotyczące kadencji całych organów kolegialnych, jak i kadencji indywidualnych osób wchodzących w ich skład nie są ukształtowane według jednego schematu. Właściwie każdy nie pochodzący z wyborów powszechnych konstytucyjny organ kolegialny powoływany jest w odmienny sposób. Niewątpliwie wśród czynników, które miały na to wpływ wymienić należy różną pozycję ustrojową i funkcje poszczególnych organów, co uzasadnia także zróżnicowanie przez ustrojodawcę stopnia szczegółowości przepisów dotyczących aspektów instytucjonalnych owych organów”. Odmienny model przyjął ustrojodawca na przykład w odniesieniu

do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, bowiem w świetle art. 214 ust. 1 Konstytucji kompetencję powoływania członków tego organu kolegialnego powierzono Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP, a zgodnie z art. 215 Konstytucji „[z]asady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa”. Konstytucja pozostawiała w tym wypadku ustawodawcy dużą swobodę określenia sposobu powoływania tego organu kolegialnego, w tym sposobu, w jaki Sejm, Senat i Prezydent uczestniczą w formułowaniu składu personalnego Rady.

6.2.2. Konstytucja szczegółowo normuje skład Trybunału Konstytucyjnego oraz wybór sędziów TK i nie pozostawia ustawodawcy szerokiego zakresu swobody do dookreślenia sposobu powoływania składu Trybunału (wyboru członków tego organu kolegialnego). Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji w skład Trybunału wchodzi 15 sędziów. Są oni wybierani indywidualnie przez Sejm na 9 lat, przy czym ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny. Ustrojodawca przesądził, który organ państwowy jest uprawniony do wybierania sędziów TK, a także ich liczbę. Jednym z celów ustrojodawcy było też wykluczenie dopuszczalności łącznego głosowania na listę kilku kandydatów na sędziów (zob. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, nr XXV, s. 12). W odniesieniu do sędziów TK Konstytucja przyjmuje więc konstrukcję kadencji zindywidualizowanej, jednokrotnej i mającej ściśle określony okres.

Jak wcześniej podkreślił Trybunał z zasady legalizmu i z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiar, którego nie wyraził. Tym bardziej takiego zamiaru nie można przypisywać nie ustawodawcy, lecz ustrojodawcy, który w art. 194 ust. 1 Konstytucji – inaczej niż w innych postanowieniach normujących wybór członków konstytucyjnych organów kolegialnych – statuuje udział jedynie Sejmu w procedurze wybierania sędziów Trybunału.

6.2.3. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 Trybunał podkreślił, że rola Prezydenta w szeroko rozumianej procedurze powoływania członków Trybunału Konstytucyjnego jest podporządkowana w swej istocie skutkowi, jaki wynika z wykonania przez Sejm powierzonej mu kompetencji wyboru sędziów TK. Trybunał podkreślił, że udział Prezydenta w procedurze zmierzającej do rozpoczęcia urzędowania nowo wybranego sędziego TK, który został przewidziany w ustawie o TK z 2015 r., nie może

być utożsamiany z kompetencją głowy państwa do powoływania sędziów, o której mowa w art. 179 Konstytucji. Prezydent nie rozpatruje bowiem wniosku Sejmu o powołanie danej osoby na stanowisko sędziego TK, a jedynie – ze względów uosabiania majestatu państwa – podkreśla znaczenie i rangę aktu ślubowania, w którym dana osoba publicznie zobowiązuje się do służenia Narodowi. Trybunał stwierdził, że art. 21 ust. 1 ustawy o TK rozumiany w sposób inny, niż przewidujący obowiązek Prezydenta niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał nie podważył – co do zasady – możliwości takiego ukształtowania treści ustawy o TK z 2015 r., aby sędzia Trybunału składał ślubowanie sędziowskie wobec Prezydenta, a nie np. wobec Sejmu, który go wybrał bądź wobec Marszałka Sejmu. Uznał natomiast, że uniemożliwienie niezwłocznego złożenia ślubowania, a w efekcie rozpoczęcie urzędowania przez sędziego TK wybranego przez Sejm, stałoby w sprzeczności z kompetencją przyznaną Sejmowi na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz ustrojową rolą Prezydenta. W doktrynie zauważa się, że „Prezydent może i powinien odebrać ślubowanie od nowo wybranego sędziego w pierwszym dniu dopuszczalności urzędowania, co pokrywa się z pierwszym dniem dziewięcioletniej kadencji” (zob. M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 103).

6.2.4. Zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. bieg kadencji sędziego TK rozpoczyna się wraz ze złożeniem ślubowania. Zaskarżony przepis modyfikuje sposób liczenia początku biegu kadencji sędziego TK w stosunku do przyjmowanego obecnie. Zgodnie z utrwaloną praktyką organów państwa kadencja sędziego TK biegnie od dnia ich wyboru przez Sejm, chyba że stanowisko, na które został on wybrany, jest jeszcze obsadzone. W tym ostatnim wypadku kadencja rozpoczyna się wraz ze zwolnieniem stanowiska przez sędziego, którego kadencja dobiegła końca. Kadencja nie może rozpocząć się wcześniej niż kończy się kadencja sędziego, którego następcę wybiera Sejm, ponieważ skutkowałoby to przekroczeniem górnej liczby członków Trybunału, którą statuuje art. 194 ust. 1 Konstytucji (zob. M. Zubik, *Status prawny sędziego...*, s. 102-103).

Złożenie ślubowania po upływie kilkutygodniowego okresu oczekiwania na możliwość złożenia ślubowania przed Prezydentem RP (co miało miejsce na przykład w 2006 r.) nie oznaczało w dotychczasowej praktyce przesunięcia daty rozpoczęcia kadencji sędziów TK względem daty dokonania ich wyboru przez Sejm (czego konsekwencją był upływ kadencji przypadający na przykład w 2015 r.).

6.3. Ocena zgodności art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

6.3.1. Trybunał podzielił sformułowany przez wnioskodawców zarzut niekonstytucyjności art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. Rozwiązanie polegające na uzależnieniu rozpoczęcia biegu kadencji sędziego TK wybranego przez władzę ustawodawczą (Sejm) od złożenia przez niego ślubowania oznaczałoby opóźnienie liczenia początku biegu kadencji, a ponadto pośrednie włączenie Prezydenta w tryb wyborczy sędziego TK, mimo że Konstytucja przewiduje w tej procedurze jedynie udział Sejmu. Kluczowe znaczenie dla rozpoznania niniejszej sprawy ma art. 194 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat (...)”.

Organy władzy państwowej, mając na względzie ustaloną praktykę zgodną z art. 194 ust. 1 Konstytucji, jako początek biegu dziewięcioletniej kadencji przyjmowały dotychczas nie dzień złożenia ślubowania, a dzień wyboru sędziego TK przez Sejm albo późniejszy dzień zwolnienia się stanowiska, na które wybór był dokonany. Jeżeli sędzia jest wybierany przez Sejm przed zwolnieniem się miejsca sędziowskiego w składzie Trybunału, kadencja rozpoczyna się po upływie kadencji zastępowanego sędziego. Jeżeli natomiast sędzia jest wybierany przez Sejm po zwolnieniu się danego miejsca sędziowskiego, kadencja rozpoczyna się wraz z wyborem.

6.3.2. Art. 194 ust. 1 Konstytucji należy interpretować w niniejszej sprawie w związku ze wskazanymi przez Prezesa SN ogólniejszymi zasadami konstytucyjnymi. Powyższy praktyczny skutek zaskarżonego przepisu ingerowałby w art. 10 Konstytucji, zgodnie z którym ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), władzy wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów) i władzy sądowniczej (sądy i trybunały), oraz w art. 173 Konstytucji, w świetle którego sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Zachwianie podziału i równowagi władzy oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej miałyby miejsce, gdyby Prezydent mógł na podstawie ustawy zablokować wybór sędziego TK dokonany przez Sejm w zgodzie z Konstytucją, a tym samym zyskiwałby podstawę do pozakonstytucyjnego oddziaływania na proces wyboru, co godziłoby w podstawy ustroju podziału władz ustanowione w art. 10 Konstytucji. Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć istotnego zakresu danej władzy, która w odniesieniu do Sejmu wynika z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Takie zakłócenie występowałoby również, gdyby Prezydent mógł wpływać, przez wyznaczenie terminu ślubowania, na początek biegu kadencji sędziego TK.

Ponadto, art. 173 Konstytucji jednoznacznie oddziela władzę sędziowską od innych władz, zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. Trzeba podzielić spostrzeżenie Prezesa SN, że zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sędziowskiej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Natomiast zasada nieusuwalności sędziów TK wybranych przez Sejm jest konieczna dla zagwarantowania, statuowanej w art. 195 ust. 1 Konstytucji, zasady mówiącej, że sędziowie TK są w sprawowaniu swojego urzędu niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. W świetle art. 36 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji następuje wyłącznie w wypadkach: śmierci sędziego, zrzeczenia się urzędu, skazania sędziego prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe bądź prawomocnego orzeczenia o złożeniu sędziego Trybunału z urzędu.

6.3.3. Podsumowując, rozwiązanie polegające na uzależnieniu rozpoczęcia biegu kadencji sędziego TK wybranego przez władzę ustawodawczą (dokładniej – Sejm) od złożenia przez niego ślubowania, do czego niezbędne jest przyjęcie ślubowania przez Prezydenta RP (władzę wykonawczą), oznaczałoby pośrednie włączenie władzy wykonawczej w proces konstytuowania się składu Trybunału i opóźnienie liczenia początku biegu kadencji w stosunku do rozwiązania dotychczas przyjmowanego w praktyce na tle Konstytucji, co stałoby w sprzeczności z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 197 Konstytucji ustawa ma określać organizację Trybunału oraz tryb postępowania przed Trybunałem. Zadaniem ustawodawcy jest, w razie potrzeby, doprecyzowanie konstytucyjnych zasad regulujących, w miarę dokładnie, status Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca zwykły nie może natomiast modyfikować postanowień konstytucyjnych. Zaskarżony przepis ustawy tymczasem w pośredni sposób włącza Prezydenta w szeroko rozumiany tryb obsadzania stanowiska sędziego TK, mimo że Konstytucja przewiduje w tej procedurze wyboru sędziego TK jedynie udział Sejmu.

Trybunał uznał, że art. 21 ust. 1a ustawy o TK z 2015 r. jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

7. Zakresowa niekonstytucyjność art. 137a ustawy o TK z 2015 r.

7.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie był również art. 137a ustawy o TK z 2015 r., który ma następującą treść: „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu”. Należy wyjaśnić, że w tym ostatnim przepisie jest mowa o wniosku „w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK”. Art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. wskazuje organ, do którego wniosek taki należy złożyć oraz termin jego złożenia. Zgodnie z treścią tego przepisu nadaną mu przez ustawę z 19 listopada 2015 r., która weszła w życie 5 grudnia 2015 r., wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK składa się do Marszałka Sejmu 30 dni przed dniem upływu kadencji sędziego TK.

Art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. był już przedmiotem kontroli TK, przy czym w brzmieniu wówczas badanym przewidywał on 3-miesięczny termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK. W wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, TK stwierdził, że przepis ten jest zgodny z art. 112 Konstytucji. W tej sprawie wnioskodawcy zarzucili, że problematyka terminu, w którym powinien być złożony wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, jest materią regulaminową i nie może być normowana w ustawie o TK. Termin zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału miałby być – według grupy posłów – elementem „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów”, a więc dotyczy kwestii, które w art. 112 Konstytucji zostały odesłane do regulaminu Sejmu. TK zarzutu tego nie podzielił, uznając, że procedura wyboru sędziego TK nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. Wybór sędziego Trybunału na indywidualną dziewięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów, a terminowe uzupełnianie wakującego stanowiska sędziego Trybunału jest obowiązkiem właściwych organów państwa. Stąd też to na ustawodawcy spoczywa powinność unormowania problematyki terminu zgłoszenia kandydatury sędziego w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego. W ten sposób w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, TK przesądził, że termin na zgłoszenie kandydatów na sędziów TK z uwagi na jego gwarancyjny charakter powinien wynikać z ustawy, a nie regulaminu Sejmu.

Art. 137a ustawy o TK z 2015 r., który jest przedmiotem kontroli w tej sprawie, modyfikował termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK wskazany w art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. Ów zmodyfikowany termin wynosił 7 dni i był liczony od dnia wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r., tj. od 5 grudnia 2015 r.

7.2. Warunkiem dopuszczalności orzekania w kwestii zgodności z Konstytucją art. 137a ustawy o TK z 2015 r. jest określenie zakresu jego zastosowania. W tej materii podstawowe znaczenie mają ustalenia dokonane przez Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 w odniesieniu do art. 137 ustawy o TK z 2015 r., który wprowadzał 30-dniowy termin liczony od dnia wejścia w życie ustawy o TK, tj. od 30 sierpnia 2015 r., na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK w wypadku sędziów TK, których kadencja upływa w 2015 r. TK orzekł, że art. 137 ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Z wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, wynika zatem bezspornie, że art. 137 ustawy o TK z 2015 r. swoim zakresem przedmiotowym obejmował wybór pięciu sędziów TK w miejsce sędziów TK, których kadencja upływa w 2015 r. Do momentu ogłoszenia wyroku TK przepis ten cieszył się domniemaniem zgodności z Konstytucją. Domniemanie takie przysługiwało mu zarówno wtedy, gdy 8 października 2015 r. dokonano wyboru pięciu sędziów TK, jak również wtedy, gdy 19 listopada 2015 r. uchwalono ustawę zaskarżoną w ramach niniejszego postępowania. Nie ma przy tym znaczenia, że art. 1 pkt 5 tej ustawy uchylił wspomniany art. 137 ustawy o TK z 2015 r., ponieważ i tak zakres zastosowania tego przepisu wyczerpał się 8 października 2015 r., kiedy to został dokonany wspomniany wybór pięciu sędziów TK. Wprowadzenie ustawą z 19 listopada 2015 r. przepisu regulującego procedurę wyboru następnych pięciu sędziów TK stworzyło prawną możliwość obsadzenia w 2015 r. stanowisk sędziowskich w TK w liczbie większej niż przewiduje to art. 194 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis stanowi bowiem, że TK składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat.

Oceniając konstytucyjność art. 137a ustawy o TK z 2015 r. z tego punktu widzenia, należy wziąć jednak pod uwagę również jeszcze jedno zdarzenie, które miało miejsce przed dniem rozpoznania niniejszej sprawy. We wspomnianym wcześniej

wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, domniemanie konstytucyjności przysługujące art. 137 ustawy o TK z 2015 r. zostało potwierdzone w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. oraz obalone w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r. Potwierdzenie przez TK domniemania zgodności art. 137 ustawy o TK z Konstytucją ma ten skutek, że owo domniemanie w chwili obecnej jest wiążące dla wszystkich organów państwa. To oznacza, że art. 137a ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego TK w miejsce sędziego, którego kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji. Skoro bowiem w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, TK potwierdził zgodność z Konstytucją art. 137 ustawy o TK z 2015 r. jako podstawy prawnej wyboru trzech sędziów w miejsce sędziów, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r. i którzy zostali wybrani przez Sejm VII kadencji, to ponowny wybór tych sędziów przez Sejm VIII kadencji w oparciu o innych przepis (konkretnie: badany art. 137a ustawy o TK z 2015 r.) musiałby spowodować zwiększenie liczby sędziów zasiadających w TK do 18.

Rację ma zatem Prokurator Generalny, podnosząc, że art. 137a ustawy o TK z 2015 r. otwiera drogę do „sprzecznego z postanowieniami Konstytucji zwiększenia liczby sędziów. Tylko wybór dwóch sędziów Trybunału w miejsce sędziów, których kadencja upływa w czasie VIII kadencji Sejmu, a zatem kadencji bieżącej, można uznać w świetle tego przepisu za dopuszczalny” (s. 45-46 pisma Prokuratora Generalnego z 4 grudnia 2015 r.).

7.3. Za nieadekwatne wzorce kontroli art. 137a ustawy o TK uznano art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP). Wszystkie te przepisy dotyczą bowiem ochrony praw jednostki w ramach postępowania przed sądami sprawującymi wymiar sprawiedliwości oraz statusu sędziów orzekających w tych sądach. TK nie jest sądem w rozumieniu tych przepisów i nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Przepisy te nie mogły zatem znaleźć zastosowania do oceny uregulowań przyjętych w ustawie z 19 listopada 2015 r.

8. Zarzut niezgodności art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 2, art. 7 i art. 10 Konstytucji.

8.1. Problem wygaszenia kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Kolejny z postawionych przez wnioskodawców zarzutów dotyczy zgodności z Konstytucją art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Zaskarżony przepis stanowi, że „Kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy”.

8.1.1. W ocenie Rzecznika art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2, art. 194 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji. W kontekście przywołanych wzorców kontroli Rzecznik sformułował przede wszystkim zarzut związany z naruszeniem zasady określoności – jego zdaniem art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niejasny i tworzy stan niepewności prawnej co do dalszego piastowania mandatu czynnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa tego organu. Jednocześnie RPO wskazał, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. dotyczy kluczowych zagadnień natury ustrojowej, tj. sfery niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów. Jego zdaniem „postępującemu (...) w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawcy nie wolno zmieniać konstytucyjnych założeń dotyczących nieusuwalności sędziów oraz (...) niezależności (...) trybunałów” (s. 30 i 31 wniosku). Rzecznik nawiązał w ten sposób do swych wcześniejszych rozważań, wskazując, że „Szersza argumentacja w tym zakresie została przedstawiona w uzasadnieniu zarzutów dotyczących niekonstytucyjności art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” (s. 31 wniosku). Argumentacja ta koncentruje się wokół art. 45 ust. 1 Konstytucji, interpretowanego w kontekście regulacji zawartych w rozdziale VIII Konstytucji. Rzecznik nawiązał do poglądu, że „(...) do Trybunału Konstytucyjnego i jego sędziów należy odnieść generalnie te wszystkie ustalenia samego Trybunału, które dotyczą podstaw ustrojowych niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Chodzi zarówno o przepisy konstytucyjne, jak i standardy prawnomiędzynarodowe, w tym wynikające z art. 6 europejskiej Konwencji. Oczywiście granicą będą wyraźne przepisy Konstytucji, które ze względu na specyfikę Trybunału, wprost modyfikują w odniesieniu do tego organu, ogóle przepisy konstytucyjne dotyczące sądów i sędziów” (M. Zubik, *Status prawny sędziego...*, s. 112-113).

Ponadto Rzecznik zarzucił kwestionowanej regulacji niezgodność z art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 MPPOiP. W ocenie Rzecznika ustawodawca wygaszając kadencje dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, naruszył międzynarodowe standardy niezawisłości sędziowskiej, jak również w sposób arbitralny pozbawił Prezesa i Wiceprezesa TK prawa do służby publicznej.

8.1.2. Z kolei grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 10 Konstytucji. We wniosku zaakcentowano incydentalny charakter zaskarżonego przepisu – zdaniem wnioskodawcy art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. nie ma charakteru normy generalno-abstrakcyjnej i stanowi rozstrzygnięcie wydane w indywidualnej sprawie sędziów Trybunału sprawujących funkcję Prezesa i Wiceprezesa. W ocenie wnioskodawcy uchwalenie przez Sejm takiego przepisu narusza zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, *lex retro non agit* oraz proporcjonalności, wywodzone z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnioskodawca zarzucił, że zaskarżona regulacja godzi w art. 7 Konstytucji, gdyż Sejm VIII kadencji nie miał kompetencji do uchwalenia przepisu o takiej treści. Zdaniem grupy posłów „ingerując w czas trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa TK, organów Trybunału, których niezawisłość i niezależność winna być przez organy władzy publicznej chroniona i szanowana, prawodawca naruszył zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji)”.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 10 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że uchwalenie normy o charakterze indywidualnym i konkretnym, regulującej czas trwania kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału sprawujących obecnie swoje funkcje, stanowi nieuprawnione wkroczenie przez władzę ustawodawczą w kompetencje innych organów państwa. Takie działanie zostało przez nich uznane za rażące naruszenie przez ustawodawcę zasady trójpodziału władzy.

8.2. Niejasność przepisu.

Ocena przedstawionych powyżej zarzutów wymaga ustalenia treści normatywnej art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Mając na względzie tę treść oraz biorąc pod uwagę uzasadnienie projektu ustawy, Trybunał podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym zaskarżony przepis budzi poważne wątpliwości interpretacyjne.

8.2.1. W świetle obowiązujących dotychczas regulacji ustawowych w odniesieniu do sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie wprowadzono kadencyjności – sędziowie TK powoływani na te stanowiska piastowali je przez pozostały okres przypadającej im kadencji sędziowskiej. Na ten brak kadencyjności wskazywali zresztą sami autorzy projektu ustawy o zmianie ustawy o TK, akcentując w uzasadnieniu, że „W obecnym stanie prawnym kadencja Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jest nieokreślona” i stanowi pochodną mandatu sędziego TK.

Skoro intencją ustawodawcy było dopiero wprowadzenie kadencyjności obu funkcji kierowniczych w Trybunale, powstaje pytanie, o wygaszeniu jakich „kadencji” jest mowa w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Na gruncie tej ustawy trudno przyjąć, że chodzi o urzędy Prezesa i Wiceprezesa TK, które, jak zaznaczał prawodawca, do tej pory nie miały charakteru kadencyjnego. Taka interpretacja pokazywałaby wewnętrzną sprzeczność postanowień zaskarżonej ustawy – nie można bowiem wygasić kadencji organu, którego nie cechuje kadencyjność. Sposób zredagowania art. 2 może w związku z tym rodzić pytanie o to, czy prawodawcy chodziło o „kadencję” rozumianą jako okres sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa, czy „kadencję” rozumianą jako okres sprawowania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez osoby piastujące te funkcje. Do przyjęcia tego ostatniego stanowiska skłania w szczególności dotychczasowy sposób posługiwania się przez prawodawcę pojęciem „kadencji”, odnoszonym do indywidualnie określonego, dziewięcioletniego okresu sprawowania mandatu przez sędziego TK (por. art. 12 ust. 2, art. 17 ust. 2, art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r.).

W takim ujęciu „wygaszenie kadencji” oznaczałoby *de facto* odwołanie dwóch sędziów TK jeszcze przed zakończeniem ich okresu urzędowania jako sędziów TK. Oparcie się przez Trybunał na takiej wykładni art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. już *prima facie* prowadziłoby do rezultatów niemożliwych do pogodzenia z konstytucyjnymi standardami odnoszącymi się do zasady nieusuwalności sędziów i zasady niezależności sądów i trybunałów. Ustawodawca, odwołując w ten sposób sędziów TK przed zakończeniem ich okresu urzędowania, naruszyłby w sposób ewidentny art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

8.2.2. W związku z powyższym Trybunał nawiązał do uzasadnienia projektu ustawy i przyjął, że prawodawca, regulując wygaszenie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK, zamierzał osiągnąć cel zbliżony do tego, jaki przyświecał mu w art. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 1167). Tym samym Trybunał oparł się na założeniu, zgodnie z którym rozwiązanie

zawarte w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. miało na celu wyłącznie skrócenie okresu piastowania przez dwóch sędziów TK funkcji Prezesa i Wiceprezesa, nie zaś – pozbawienie każdego z tych sędziów mandatu czynnego sędziego TK. Oparcie się na takim sposobie interpretacji pojęcia „kadencji” nie usuwa jednak wszystkich wątpliwości, na jakie wskazywali wnioskodawcy, kwestionując zgodność z Konstytucją analizowanego przepisu. Zakładając, że *ratio legis* art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. stanowiło takie właśnie skrócenie okresu piastowania funkcji kierowniczych w TK, Trybunał uczynił pozostałe zarzuty przedmiotem dalszych analiz, konfrontując argumentację wnioskodawców z założeniami co do konstytucyjnego statusu Prezesa i Wiceprezesa Trybunału.

8.3. Pozycja ustrojowa Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

8.3.1. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, iż „Zasady określające kształtowanie składu osobowego wskazują, że istotną przesłanką przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań konstytucyjnych jest dążenie do takiego ukształtowania mechanizmu powoływania i odnowy składu osobowego trybunału, aby zapewniał on w sposób efektywny niezależność tego organu od innych konstytucyjnych ogniw aparatu państwowego i gwarantował bezstronność postępowania oraz orzeczeń (...). Realizacji zasady niezawisłości i bezstronności trybunału konstytucyjnego służą także wewnętrzne zasady organizacji i funkcjonowania tego organu. Konstytucyjne przepisy odnoszące się do tych kwestii, są ze zrozumiałych względów nader lapidarne (...). Przepisy rangi konstytucyjnej ograniczają się najczęściej do określenia sposobu powoływania organu kierowniczego w postaci prezesa i ewentualnie także wiceprezesa tego organu. Świadczy to o znaczeniu, jakie przywiązuje się do obsady tych stanowisk. Wynika to, jak należy sądzić, nie tyle z roli jaką odgrywa prezes w procesie wewnętrznego funkcjonowania trybunału, aczkolwiek i tego nie należy lekceważyć, ile z pozycji trybunału konstytucyjnego w systemie najwyższych, konstytucyjnych organów państwa” (E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 84-85).

Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego był w związku z tym m.in. sposób obsadzania funkcji kierowniczych w sądach konstytucyjnych, działających w Europie Zachodniej. W szczególności dostrzeżono, że sposób obsadzania tych funkcji zwykle opierał się na przyjęciu jednego z dwóch modeli. W pierwszym – dochodziło do nominacji prezesa (i – ewentualnie – wiceprezesa) przez organ zewnętrzny względem

sądu konstytucyjnego. W państwach przyjmujących to rozwiązanie kadencja prezesa wynikała każdorazowo z okresu, jaki pozostawał sędziemu do upływu kadencji czynnego członka sądu konstytucyjnego lub osiągnięcia przez niego wieku emerytalnego. Okres piastowania funkcji prezesa nie był więc określany w sposób sztywny. W drugim modelu – to sąd konstytucyjny wybierał swojego prezesa, w związku z czym jego kadencja była określana w sposób sztywny i obejmowała okres krótszy niż kadencja sędziego sądu konstytucyjnego. Jednocześnie w modelu tym przy obsadzaniu funkcji kierowniczych w sądzie konstytucyjnym dopuszczano reelekcję (por. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 127-128; E. Zwierzchowski, *Sądownictwo...*, s. 86-87). Wydaje się, że wykształcenie obu modeli odzwierciedlało potrzebę zapewnienia niezależności i autonomii sądu konstytucyjnego względem pozostałych organów władzy.

8.3.2. Polski ustrojodawca, powierzając prawo do powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK głowie państwa, zdaje się nawiązywać do pierwszego z opisanych wyżej rozwiązań modelowych. Sposób obsadzania stanowiska Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wyznacza przede wszystkim art. 194 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym są oni powoływani przez Prezydenta RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ustrojodawca przesądził również, że akt powołania nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji).

8.4. Kadencja Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

8.4.1. W doktrynie prawa konstytucyjnego, odwołując się do przywołanych powyżej norm, podnosi się, że „W odróżnieniu od rozwiązań dotyczących SN i NSA, urzędy prezesa i wiceprezesa TK nie mają charakteru kadencyjnego. Oznacza to, że są oni powoływani na cały okres ich pozostającej kadencji sędziowskiej. Nie ma zakazu, by ustawa zwykła ustanowiła krótszą (np. trzyletnią) kadencję prezesa i wiceprezesa (co rozważano w toku prac nad ustawą o TK z 1997 r.)” (L. Garlicki, uwagi do art. 194, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 11). Innymi słowy, formułując takie stanowisko, przedstawiciele doktryny posługują się pojęciem „kadencji Prezesa i Wiceprezesa TK” w takim znaczeniu, jakie nadaje mu model oparty na sztywnym określeniu okresu, w którym dany sędzia TK wybrany przez sąd konstytucyjny ma sprawować funkcję kierowniczą. W ten sposób przedstawiciele doktryny akcentują, że tak rozumianej, sztywnej kadencji ustrojodawca nie ustanowił. Jednocześnie próbę

wprowadzenia tak pojmowanej kadencji podjęto, uchwalając ustawę z 19 listopada 2015 r. Prawodawca przyjął wówczas rozwiązanie, zgodnie z którym funkcja Prezesa TK miała charakter kadencyjny, przy czym długość tej kadencji byłaby wyznaczona w sposób sztywny i obejmowała okres trzech lat (por. art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r.).

Opisane powyżej okoliczności nie mogą jednak prowadzić do wniosku, że skoro do tej pory urzędów Prezesa i Wiceprezesa TK nie charakteryzowała tak pojmowana kadencyjność, to objęcie ww. funkcji w następstwie powołania przez Prezydenta RP nie było w żaden sposób zdeterminowane „czasowo” przez przepisy Konstytucji.

Faktycznie bowiem okres sprawowania danej funkcji kierowniczej przez sędziego TK zależał od czasu, jaki pozostawał osobie wybranej do końca jej kadencji jako sędziego TK. W tym sensie o długości sprawowania funkcji kierowniczej przesądzały przede wszystkim dwie okoliczności – 1) zasada kadencyjności urzędu sędziego TK, oznaczająca, że trwanie tego urzędu zostaje z góry wyznaczone sztywnym, dziesięcioletnim okresem, 2) akt powołania na urząd Prezesa (Wiceprezesa) TK konkretnej osoby, co do której znany był moment objęcia mandatu sędziego TK i moment zakończenia kadencji sędziego TK. Innymi słowy, okres ten, jakkolwiek nie został określony w sposób sztywny przez wskazanie liczby lat, na przestrzeni których piastuje się dany urząd (Prezesa bądź Wiceprezesa), był jednak zdeterminowany konstytucyjnie – każdorazowo w momencie obsadzenia tych funkcji można było przewidzieć, przez ile lat (bądź miesięcy) dana osoba może ją sprawować.

W ten sposób w oparciu o przepisy Konstytucji i konkretno-indywidualny akt Prezydenta można było ustalić okres sprawowania funkcji przez Prezesa i Wiceprezesa TK. Przyjęcie takiego rozwiązania powodowało, że ustawodawca nie musiał posługiwać się pojęciem kadencji tych organów, w związku z czym konsekwentnie odwoływał się do pojęcia kadencji sędziego TK. Stan ten zmienił się jednak w związku z wejściem w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. i wprowadzeniem sztywnej trzyletniej kadencji Prezesa TK.

8.4.2. Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do wcześniej wyrażonego stanowiska, przyjmuje, że ustawodawca może odejść od przyjętego rozwiązania modelowego i w sposób sztywny przesądzić o długości kadencji Prezesa bądź Wiceprezesa TK. Kwestia ta nie jest jednak przedmiotem szczegółowej oceny Trybunału w niniejszej sprawie. Wnioskodawcy nie sformułowali merytorycznych zarzutów co do sposobu uregulowania kadencji ww. organów w ustawie z 19 listopada 2015 r., w związku z czym pozostaje ona poza zakresem dalszych rozważań Trybunału.

8.5. Problem konstytucyjny.

Przedmiotem merytorycznej oceny Trybunału jest regulacja dotycząca wygaszenia kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Wobec przepisu wprowadzającego ten mechanizm wnioskodawcy sformułowali szereg zarzutów o charakterze ustrojowym, wskazując m.in. na naruszenie przez ustawodawcę zasady podziału władzy i związanych z nią zasad: niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej. Problem konstytucyjny, jaki się w związku z tym zarysował, sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w świetle regulacji konstytucyjnych prawodawca, wprowadzając kadencyjność funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, był uprawniony do odrębnego uregulowania sytuacji prawnej osób dotychczas piastujących te funkcje i *de facto* do skrócenia ich okresu urzędowania w drodze ustawy, czy też wprowadzenie przez niego zasady kadencyjności mogło wywołać jedynie skutek *pro futuro*.

8.6. Uzasadnienie wygaszenia kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Uzasadniając potrzebę wprowadzenia mechanizmu polegającego na wygaszeniu kadencji dotychczas urzędujących Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, autorzy projektu ustawy wskazywali na zbieżność tej regulacji z rozwiązaniem zawartym w jednej z ustaw nowelizujących ustawę o SN. Przywołane uzasadnienie, sprowadzające się wyłącznie do stwierdzenia, że „Rozwiązanie legislacyjne zawarte w art. 2 wzorowane jest na mechanizmie art. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2015 r., poz. 1167)” (uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 12/VIII kadencja Sejmu) samo w sobie jest nieprzekonujące i nie sposób wywieść z niego argumentów legitymujących wprowadzenie takiego mechanizmu do ustawy o TK z 2015 r.

Po pierwsze, wątpliwe wydaje się „wzorowanie się” przez prawodawcę na regulacji z ustawy o SN, a w szczególności jego zakres. Nawiązując do przywołanego mechanizmu, ustawodawca w ogóle nie uwzględnił okoliczności, na które zwracano uwagę w trakcie prac parlamentarnych nad zmianą ustawy o SN (por. stanowiska zajęte w opiniach do druku nr 3325/VII kadencja Sejmu przez Prokuratora Generalnego i Prezesa SN). Uwzględniając stanowisko opiniodawców, dokonano wówczas korekty pierwotnie proponowanego rozwiązania intertemporalnego i wygaszając kadencje dotychczasowych Prezesów SN, wydłużono okres dalszego sprawowania przez nich funkcji z sześciu miesięcy do roku. Tymczasem, normując tę kwestię w ustawie z 19 listopada 2015 r.,

prawodawca obrał przeciwny kierunek i przyjął zdecydowanie krótszy okres dalszego sprawowania funkcji przez Prezesa i Wiceprezesa TK. Okres ten wynosi trzy miesiące od wejścia w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. Wskazane odejście od rozwiązania zawartego w ustawie o SN, polegające na radykalnym skróceniu okresu przyjętego w „regulacji wzorcowej”, nie zostało przez ustawodawcę w żaden sposób uzasadnione, na co zwracał uwagę jeden z wnioskodawców.

Po drugie, ustawodawca, wzorując się na rozwiązaniu przyjętym w ustawie o SN, w sposób aprioryczny przyjął, że podmioty objęte mechanizmami wygaszania kadencji są podmiotami o identycznie ukształtowanym statusie. Przyjęcie takiego założenia wymagałoby uzasadnienia, w którym uwzględniono by m.in. kontekst normatywny, jaki wyznaczają art. 144 ust. 3 pkt 21 i 23 Konstytucji oraz art. 194 ust. 2 Konstytucji. Nie przesądzając o trafności przyjętego przez prawodawcę założenia, należy podkreślić, że automatyczne przeszczepianie określonego mechanizmu z jednego aktu normatywnego do innego aktu normatywnego jest nieuprawnione.

Przytoczone powyżej okoliczności wskazują na to, że ustawodawca, wygaszając kadencje dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, w zasadzie nie zaprezentował uzasadnienia, które legitymowałoby przyjęte przez niego rozwiązanie.

8.7. Ocena zgodności art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 7 i art. 10 Konstytucji oraz z art. 2 w związku z art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

8.7.1. Oceniając rozwiązanie, polegające na wygaszeniu kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na to, że zarówno uzasadnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jak i uzasadnienie wniosku grupy posłów zawiera szereg argumentów kwestionujących zgodność art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadą podziału władzy. Obaj wnioskodawcy podkreślają przy tym, że ustawodawca wkroczył w zagwarantowaną konstytucyjnie zasadę niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) i w tym zakresie ich wnioski są względem siebie komplementarne. Grupa posłów upatruje naruszenia Konstytucji przede wszystkim w tym, że zaskarżony przepis stanowi rozstrzygnięcie wydane w indywidualnej sprawie sędziów Trybunału. Akcentując konstytucyjne zakotwiczenie pozycji Prezesa i Wiceprezesa TK (art. 194 ust. 2 Konstytucji), przywołuje wyrok, w którym Trybunał powiązał założenie stabilizacji wyboru członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z gwarancją

niezależności całego organu. Nawiązanie przez wnioskodawcę do tego wyroku oznacza, że dostrzega on pewną analogię między wygaszeniem kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK a rozwiązaniami prowadzącymi do „natychmiastowego wygaśnięcia mandatów członków Krajowej Rady bez jakiegokolwiek związku z istniejącymi w dotychczasowych przepisach przyczynami wygaśnięcia mandatów i bez istnienia szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby takie rozwiązania” (wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06). Istnienie tej analogii potwierdza konkluzja wnioskodawcy, który stwierdza, że „ingerując w czas trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa TK, organów Trybunału, których niezawisłość i niezależność winna być przez organy władzy publicznej chroniona i szanowana, prawodawca naruszył zasadę legalizmu” (s. 24 uzasadnienia wniosku grupy posłów). Jakkolwiek wnioskodawca łączy swą argumentację z art. 7 Konstytucji, to w ocenie Trybunału nie budzi wątpliwości, że odnosi się ona przede wszystkim do zasady niezależności TK, stanowiącej konkretyzację zasady podziału władzy. Z kolei jednoznacznego naruszenia art. 10 Konstytucji grupa posłów upatruje we wkroczeniu przez władzę ustawodawczą w kompetencję innych organów władzy, polegającą na ustanowieniu normy o charakterze indywidualno-konkretnym, regulującej czas trwania kadencji Prezesa i Wiceprezesa sprawujących obecnie swoje funkcje.

Dopełnienie tej argumentacji można odnaleźć we wniosku Rzecznika, który rekonstruuje konstytucyjny standard niezależności Trybunału z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8.7.2. Trybunał Konstytucyjny, podzielając stanowisko wnioskodawców, uznał, że zaskarżony przepis stanowi nieuprawnioną ingerencję ustawodawcy w sferę władzy sądowniczej i godzi w zasadę niezależności Trybunału względem innych władz, a w konsekwencji w zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji). Rozwiązania odnoszące się do statusu organów kierowniczych TK, a zwłaszcza do kształtowania ich kadencyjności, wiążą się bowiem ściśle z zasadą niezależności samego Trybunału. Niezależność ta zakłada przede wszystkim takie oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne Trybunału od organów innych władz, dzięki któremu zostaje mu zapewniona pełna samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania.

Do kwestii kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK Trybunał odnosił się szerzej w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15. W przywołanym rozstrzygnięciu Trybunał dostrzegł różnicę między kadencją sędziego, służącą głównie zapewnieniu mu niezawisłości, oraz konsekwencjami określenia kadencyjności pełnienia funkcji kierowniczej w organie władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał. Kadencja Prezesa

lub Wiceprezesa ma przede wszystkim zapewniać efektywność kierowania zespołem ludzkim. Potencjalnie wypełnianie tej funkcji przez wiele lat, bez weryfikacji tego stanu rzeczy nawet przez Trybunał, może nieść ze sobą pewne zagrożenie. Niemniej jednak Trybunał dostrzegł w tym kontekście również inną okoliczność. Rotacyjny sposób zarządzania pracami TK pozostaje w ścisłym związku z ochroną niezależności Trybunału. Tak długo bowiem, jak w procedurę wyłaniania Prezesa i Wiceprezesa TK włączony jest Prezydent, czy organ państwa spoza władzy sądowniczej, konstrukcja wiążąca kadencyjność pełnienia tych funkcji będzie musiała być oceniana również przez pryzmat art. 173 Konstytucji, a więc w kontekście zasady niezależności Trybunału od innych władz.

Zagadnienie kadencyjności pełnienia funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz niezależności Trybunału. Dotyczy to zarówno samego wprowadzenia zasady kadencyjnego pełnienia obu funkcji kierowniczych w Trybunale, jak również sposobu i okoliczności dokonania zmian ustawowych w tym zakresie. Ustawodawca obowiązany jest szanować reguły demokratycznego państwa prawnego również przy ewentualnym wprowadzaniu w życie nowych rozwiązań normatywnych. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w tej kwestii, określając – na przestrzeni wielu lat – konstytucyjny standard dopuszczalnych zachowań ustawodawcy dokonującego zmian w systemie prawa. Te wszystkie wypowiedzi należy odnieść do wprowadzania zmiany normatywnej, w której funkcja Prezesa lub Wiceprezesa TK będzie funkcją kadencyjną obok kadencji mandatu sędziego Trybunału”. Przywołane stanowisko Trybunału zachowuje aktualność także na gruncie niniejszej sprawy. Podtrzymując pogląd wyrażony w przywołanym rozstrzygnięciu jak również stanowisko doktryny na temat wagi, jaką ustrojodawca przywiązuje do sposobu obsadzania funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK (por. wyrok z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, cz. III pkt 3.1. uzasadnienia), Trybunał dostrzega w art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. przejaw nieuprawnionej ingerencji ustawodawcy w sferę niezależności TK.

8.7.3. Kształtując rozwiązanie zawarte w zaskarżonym przepisie, ustawodawca stracił z pola widzenia okoliczność, że wprowadza rozwiązanie odnoszące się do organów Trybunału o konstytucyjnie określonym statusie (por. art. 194 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 21 Konstytucji). Pozycja tych podmiotów jest zatem obwarowana pewnymi gwarancjami o charakterze konstytucyjnym.

Jakkolwiek doktryna jest zgodna co do tego, że w zakresie swobody ustawodawcy leży m.in. wprowadzenie kadencyjności w odniesieniu do funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, to jednak nie można z tego faktu wyprowadzać dodatkowo, że może on w sposób dowolny ingerować w długość okresu sprawowania urzędu przez osoby aktualnie piastujące te funkcje.

Mimo że urzędów Prezesa i Wiceprezesa TK do tej pory nie cechowała kadencyjność w takim znaczeniu, jakie nadaje temu pojęciu ustawodawca w ustawie z 19 listopada 2015 r., to okres piastowania tych funkcji wyznaczały w sposób bezpośredni przepisy Konstytucji oraz indywidualno-konkretny akt Prezydenta, który powoływał na te stanowiska poszczególnych sędziów TK wskazywanych przez Zgromadzenie Ogólne. Tak wyznaczany okres urzędowania podlega ochronie konstytucyjnej w podobny sposób, w jaki chroniona jest zasada kadencyjności.

Tym samym, począwszy od momentu powołania przez Prezydenta aż do utraty statusu czynnego sędziego TK, osoba piastująca dany urząd jest objęta ochroną, w ramach której mieści się m.in. gwarancja stabilności sprawowania funkcji, na którą została ona powołana. Stanowisko to potwierdzają wcześniejsze wypowiedzi Trybunału – w ich świetle, *mutatis mutandis* akt powołania danego sędziego TK do sprawowania funkcji Prezesa czy Wiceprezesa Trybunału oznacza nie tylko nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry wyznaczonych ram czasowych, ale oznacza też nakaz stabilizacji obsady danego stanowiska w ramach okresu urzędowania (zob. orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał również, że „Ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości. (...) Analizowana zasada nie wyklucza wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających skrócenie kadencji danego organu. Regulacje prawne określające zasady skrócenia kadencji powinny również być ustanowione przed rozpoczęciem kadencji danego organu i nie powinny w zasadzie być zmieniane w odniesieniu do organu urzędującego” (wyrok TK z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48).

Z tej perspektywy zaskarżony art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. stanowi również wkroczenie ustawodawcy w konstytucyjną kompetencję Prezydenta do powoływania Prezesa i Wiceprezesa TK. Przed wejściem w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. Prezydent, podejmując decyzję o powołaniu danego sędziego TK do sprawowania funkcji Prezesa i Wiceprezesa, *de facto* współwyznaczał aktem powołania długość

sprawowania tej funkcji. Ponadto, skoro na płaszczyźnie konstytucyjnej ustrojodawca przesądził, że tryb obsadzania omawianych stanowisk opiera się na rozdzieleniu kompetencji między Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK (wyłączność inicjatywy) i Prezydenta RP (wyłączność decyzji), to ustawodawca w drodze aktu normatywnego nie może niweczyć skutków wykonania tych kompetencji i niejako z mocą wsteczną ingerować w prezydencki akt powołania. Ustawodawca powinien uszanować wolę dwóch współdziałających ze sobą organów, które w wykonaniu przyznanych im przez ustrojodawcę kompetencji doprowadziły do obsadzenia stanowisk Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego i wprowadzając zasadę kadencyjności, poprzestać na rozwiązaniu działającym *pro futuro*.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że przed wejściem w życie ustawy z 19 listopada 2015 r. okres urzędowania Prezesa i Wiceprezesa TK wynikał bezpośrednio z Konstytucji i stanowił wypadkową wyznaczenia przez ustrojodawcę dziewięcioletniej kadencji sędziego TK i indywidualno-konkretnego aktu Prezydenta, powołującego danego sędziego do sprawowania jednej z funkcji kierowniczych w TK. Z uwagi na obowiązujące regulacje konstytucyjne, ilekroć dochodziło do powołania Prezesa lub Wiceprezesa TK, możliwe było określenie z góry, na jak długo funkcja ta jest obsadzona. Mając na względzie, że z jednej strony długość tego okresu jest w każdym przypadku możliwa do zrekonstruowania, z drugiej zaś strony – że zapewnienie stabilizacji w sprawowaniu funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału stanowi istotną gwarancję niezależności TK. Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawców, że wygaszenie przez ustawodawcę kadencji dotychczas urzędujących Prezesa i Wiceprezesa TK narusza art. 10 Konstytucji. Jednocześnie wkroczenie przez ustawodawcę w konstytucyjną kompetencję Prezydenta do powoływania tych organów i niweczenie jej skutków, w ocenie Trybunału godzi także w art. 7 Konstytucji.

Dotychczasowe rozważania pokazują również, że zasadne są zastrzeżenia wnioskodawców dotyczące niejasności art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. Zważywszy, że oba zaprezentowane powyżej sposoby interpretacji zaskarżonego przepisu prowadzą do rezultatów niezgodnych z Konstytucją, Trybunał uznał, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. jest na tyle niejasny, że narusza art. 2 w związku z art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji. U podstaw takiej oceny leżą przede wszystkim wątpliwości związane z pytaniem o możliwość wygaszenia kadencji organu, który nie funkcjonował do tej pory jako organ kadencyjny. Założenia ustawodawcy, który z jednej strony dopiero

wprowadza kadencyjność funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK, a z drugiej strony wygasza „kadencje” osób dotychczas sprawujących te funkcje, są wewnątrznie sprzeczne.

Dokonując wykładni zaskarżonego przepisu, nie można abstrahować od faktu, że do tej pory ustawodawca u ustawie o Trybunale Konstytucyjnym odwoływał się do pojęcia „kadencji” jako okresu sprawowania mandatu przez sędziego TK. *Prima facie* należałoby przyjąć, że to dotychczasowe ujęcie rzutuje na wykładnię przepisu określającego sytuację osób piastujących obecnie funkcję Prezesa i Wiceprezesa TK. W konsekwencji oznaczałoby to jednak naruszenie przez ustawodawcę art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji. Z kolei odstąpienie od takiej literalnej interpretacji i odwołanie się do wykładni historycznej, również prowadzi do rezultatów niezgodnych z Konstytucją, w szczególności do naruszenia art. 10 Konstytucji. Wobec powyższego Trybunał przyjął, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. rodzi niepewność jego adresatów co do konsekwencji prawnych, jakie należy z nim wiązać.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał przyjmował, że dla oceny niekonstytucyjności przepisu decydujące znaczenie ma to, czy można z niego odtworzyć normę niepozostającą w kolizji z Konstytucją, nie zaś to, czy w ogóle da się z niego odtworzyć jakąś normę prawną (por. wyrok z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 77). Podtrzymując ten pogląd Trybunał uznał, że zaskarżony przepis narusza art. 2 w związku z art. 180 ust. 1 i 2 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

9. Ocena zgodności art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

9.1. Wnioskodawcy zarzucili również, że przyjęty przez ustawodawcę mechanizm wygaszania kadencji godzi w zasadę niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Ocena tego zarzutu pozostaje w ścisłym związku z wcześniejszymi rozważaniami Trybunału, dotyczącymi zagwarantowania niezależności TK. Jak bowiem wskazał Trybunał: „Wykładnia systemowa Konstytucji nakazuje przyjąć, iż założone przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 Konstytucji cechy sądu i postępowania przed sądem winny być interpretowane przez pryzmat odpowiednich uregulowań zawartych w art. 173 i nast. Konstytucji. Jeżeli zatem art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, to pojęcia określające wymagane cechy należy rozumieć tak, jak to wynika z przepisów rozdziału VIII

Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji mówiąc o niezawisłym sądzie, ściśle nawiązuje do takiej niezawisłości, o jakiej mowa w art. 178 i następnych Konstytucji. Niezawisły sąd tworzą osoby, którym prawo nadaje cechę niezawisłości, i to nie tylko werbalnie deklarując istnienie tej cechy, lecz kształtując tak system uwarunkowań działania sędziów, aby tę niezawisłość realnie, efektywnie zagwarantować” (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Pogląd ten, odnoszący się do pozycji ustrojowej sędziów „sądowych”, pozostaje aktualny również w odniesieniu do pozycji sędziów Trybunału Konstytucyjnego – art. 195 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę niezawisłości sędziów TK stanowi niemal dosłowne powtórzenie art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Zasada niezawisłości sędziowskiej była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego – przywołany wyrok o sygn. SK 7/06 w dużej mierze rekapitułuje dotychczasowy dorobek orzecznicy TK w tym zakresie. Na kanwie niniejszej sprawy warto przypomnieć, że zasada niezawisłości oznacza m.in. „stworzenie sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł on podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych”.

Pewna specyfika, cechująca sędziów sądu konstytucyjnego, którzy sprawują swój mandat przez określoną kadencję, wymaga jednak stworzenia im dodatkowych gwarancji niezawisłości. Do takich gwarancji należy przede wszystkim gwarancja stabilizacji urzędu w okresie kadencji (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 195 [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 5).

Ponadto w doktrynie podkreśla się, że „gwarancją niezawisłości jest zasada jednokadencyjności: sędzia konstytucyjny, któremu prawo stwarzałoby perspektywę ponownego wyboru, mógłby być narażony na pokusę zachowania dobrych stosunków z – decydującą o ponownym wyborze – większością parlamentarną, a to mogłoby przekładać się na jego działania orzecznicze. W każdym zaś razie pozbawiałoby to sędziów zewnętrznych znamion niezawisłości i bezstronności, uniemożliwiając kształtowanie zewnętrznego obrazu sądownictwa konstytucyjnego w sposób tworzący w społeczeństwie przekonanie, że działa ono w sposób bezstronny” (L. Garlicki, *ibidem*, s. 5).

Trybunał w niniejszej sprawie stoi na stanowisku, że ustawodawca wprowadzając rozwiązania kształtujące status ustrojowy Prezesa i Wiceprezesa TK, powinien mieć na względzie zachowanie tak pojmowanej niezawisłości. W szczególności Prezes Trybunału Konstytucyjnego uosabiający ten organ w oczach opinii publicznej

i reprezentujący go w relacjach z innymi organami państwowymi (zob. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 99) może, pozostając jednocześnie jednym z sędziów, w zasadniczy sposób kształtować ów „zewnątrzny obraz sądownictwa konstytucyjnego”. Z tego względu regulacje ustawowe powinny przede wszystkim zabezpieczać piastuna tego organu przed wspomnianymi wyżej pokusami.

Z punktu widzenia opisanej powyżej zasady niezawisłości wygaszenie przez ustawodawcę kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK budzi zdecydowanie negatywną ocenę. Dopuszczenie do sytuacji, w której organ władzy ustawodawczej może w dowolnym momencie skrócić okres sprawowania przez sędziego TK jednej z kierowniczych funkcji, oznaczałoby, że sędzia nie ma odpowiednich warunków, by w sposób zgodny z własnym sumieniem i bezstronny realizować funkcję orzeczniczą. Zważywszy, że rola sędziego konstytucyjnego sprowadza się przede wszystkim do dokonywania hierarchicznej kontroli zgodności norm, sędzia sprawujący jednocześnie funkcję Prezesa czy Wiceprezesa mógłby być w zakresie orzekania poddawany naciskom ze strony organów władzy ustawodawczej, dysponujących możliwością pozbawienia go tej funkcji. Już sama taka perspektywa pozbawiałaby sędziego Prezesa czy sędziego Wiceprezesa, zewnętrznych znamion niezawisłości. Dlatego tak ważne jest, z punktu widzenia zagwarantowania zasady niezawisłości, zapewnienie stabilizacji w pełnieniu tych funkcji przez powołanych do tego sędziów TK przez cały okres, jaki w tym wypadku wynika z aktu powołania.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

9.2. Tak rozumiana zasada niezawisłości sędziów TK koresponduje z międzynarodowymi standardami zasady niezawisłości sędziowskiej wyznaczanymi przez art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

Dotychczasowe orzecznictwo sądów międzynarodowych potwierdza, że zasada niezawisłości sędziowskiej stanowi istotny element prawa do sądu, a zarazem gwarancję poszanowania praw i wolności człowieka (por. wyrok ETPC z 30 listopada 2010 r. w sprawie Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce, skarga nr 23614/08, Lex nr 621419 i przywołane tam judykaty). Warto zaznaczyć, że we wskazanym powyżej wyroku z 30 listopada 2010 r. ETPC wyraźnie akcentował, że „przy ustalaniu czy dany organ może zostać uznany za «niezawisły» – zwłaszcza od egzekutywy i stron w sprawie –

należy uwzględnić, między innymi, sposób mianowania jego członków oraz długość ich kadencji, istnienie gwarancji zabezpieczających przed naciskami z zewnątrz, a także kwestię czy taki organ sprawia wrażenie niezawisłości”. Jednocześnie ETPC potwierdził, że nieusuwalność sędziów w trakcie trwania ich kadencji „musi generalnie zostać uznana za potwierdzenie ich niezawisłości, a zatem włączona do gwarancji wynikających z Artykułu 6 § 1”. Argumentacja prezentowana przez ETPC wiąże się zatem ściśle z dotychczasowymi rozważaniami Trybunału, odnoszącymi się do kwestii zagwarantowania niezawisłości sędziów TK piastujących funkcje kierownicze w tym organie.

Przywołane przez Rzecznika wzorce kontroli, wynikające z EKPC oraz MPPOiP, chronią nie tylko sędziów przed usunięciem ich z sądownictwa, lecz także prezesów sądów przed arbitralnym odwołaniem ich z pełnionego urzędu. Na tle tych regulacji w orzecznictwie akcentowano m.in. potrzebę zapewnienia sędziom sądów konstytucyjnych stabilności podczas pełnienia przez nich kadencji. Warto w tym zakresie odwołać się do rozstrzygnięć ETPC (np. przywołany powyżej wyrok w sprawie Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce; wyrok z 27 maja 2014 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom, skarga nr 20261/12, Lex nr 1462648) czy obserwacji Komitetu Praw Człowieka ONZ z 19 sierpnia 2003 r. w sprawie Pastukhov przeciwko Białorusi, nr CCPR/C/78/D/814/1998, w których uznano, że usunięcie skarżącego z pozycji sędziego Sądu Konstytucyjnego na mocy dekretu prezydenta stwierdzającego wygaśnięcie kadencji, na kilka lat przed jej upływem, stanowiło atak na niezależność sądownictwa i naruszenie art. 25 lit. c w związku z art. 14 ust. 1 i art. 2 MPPOiP.

Analizując regulację dającą podstawę do wygaszenia kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa TK i konfrontując ją ze wskazanymi przez Rzecznika wzorcami kontroli oraz ukształtowanym na ich tle dorobkiem orzecznictwa sądów międzynarodowych, Trybunał uznał, że art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. narusza art. 6 ust. 1 EKPC oraz z art. 25 lit. c w związku z art. 2 i art. 14 ust. 1 MPPOiP.

10. Ogłoszenie orzeczenia TK i utrata mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

RPO na rozprawie 9 grudnia 2015 r. wniósł o to, by Trybunał na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji stwierdził, że utrata mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów nastąpi z dniem wydania wyroku. Zdaniem RPO przepis ten pozwala na określenie innego momentu wejścia w życie wyroku TK niż dzień jego ogłaszania,

stąd biorąc pod uwagę różnego rodzaju okoliczności, zasadne byłoby skorzystanie z możliwości jego zastosowania.

Trybunał Konstytucyjny do wniosku tego się jednak nie przychylił.

Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji orzeczenia TK podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. W wypadku orzeczenia dotyczącego ustawy oznacza to konieczność niezwłocznego jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ogłoszeniu w tej formie podlega wydane już przez TK orzeczenie, które – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji – ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne. Ogłoszenie orzeczenia TK w organie promulgacyjnym z jednej strony jest czynnością czysto techniczną służącą upublicznieniu treści rozstrzygnięcia w kwestii konstytucyjności aktu normatywnego. Z drugiej strony ogłoszenie orzeczenia TK pełni istotną funkcję gwarancyjną. Umożliwia bowiem wszystkim adresatom tego orzeczenia, a zatem zarówno obywatelom, jak i organom państwa, zapoznanie się ze zmianą prawa dokonaną przez TK oraz dostosowanie do owej zmiany prawa swojego zachowania lub działania. Ogłoszenie orzeczenia TK w urzędowym organie promulgacyjnym służy zatem umocnieniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Właśnie z uwagi na ową funkcję gwarancyjną ustrojodawca nie pozostawił terminu ogłoszenia orzeczenia TK do uznania organu odpowiedzialnego za promulgację, lecz sprecyzował ów termin w art. 190 ust. 2 Konstytucji, wskazując, że ogłoszenie powinno nastąpić „niezwłocznie”. Ową niezwłoczność należy rozumieć jako działanie bez zbędnej zwłoki, która wprowadzałaby stan niepewności, podważając zaufanie obywateli do treści prawa obowiązującego po wyroku TK.

Należy przy tym zauważyć, że pojęcie niezwłoczności w takim właśnie znaczeniu pojawia się również w innych przepisach Konstytucji. „Niezwłocznie” należy zatem powiadomić o pozbawieniu wolności rodzinę zatrzymanego lub osobę przez niego wskazaną (art. 41 ust. 2 Konstytucji), jak również „niezwłocznie” należy zatrzymanego poinformować o przyczynach zatrzymania (art. 41 ust. 3 Konstytucji). „Niezwłocznie” należy również zawiadomić właściwy organ o zatrzymaniu posła i senatora (art. 105 ust. 5 Konstytucji), sędziego (art. 181 Konstytucji), sędziego TK (art. 196 Konstytucji), członka Trybunału Stanu (art. 200 Konstytucji), Prezesa NIK (art. 206 Konstytucji) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 211 Konstytucji). Z kolei Sejm zobowiązany został do tego, by „niezwłocznie” rozpatrzyć rozporządzenie Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 231 Konstytucji), Marszałek Sejmu zaś – do tego, by „niezwłocznie” zarządzić referendum w sprawie zatwierdzenia ustawy o zmianie

Konstytucji, jeśli ze stosownym wnioskiem zwrócą się uprawnione podmioty (art. 235 ust. 6 Konstytucji). We wszystkich tych wypadkach „niezwłoczność” wymaga działania natychmiastowego, bez zbędnej zwłoki i tak też należy rozumieć niezwłoczność ogłoszenia orzeczenia TK w stosownym organie promulgacyjnym, o której mowa w art. 190 ust. 2 Konstytucji.

Takie też rozumienie wymogu niezwłocznej publikacji wyroku TK prezentowane jest w dotychczasowym orzecznictwie TK. W wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48), TK podkreślił, że „[z]godnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji tylko w wypadku publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego istnieje konstytucyjnie gwarantowana powinność «niezwłoczności» (w innych wypadkach promulgacji powinność ta ma źródło w ustawodawstwie zwykłym). To zróżnicowanie jest zrozumiałe, gdy się zważy, że w wypadku orzeczenia TK chodzi o jak najszybsze wyeliminowanie z obrotu (systemu prawnego) norm uznanych za niekonstytucyjne, podczas gdy w wypadku promulgacji ustaw chodzi o wprowadzenie do obrotu norm, za którymi przemawia domniemanie konstytucyjności. Dlatego także z zasady należy minimalizować sytuacje, gdy normy już uznane za niekonstytucyjne, formalnie jeszcze należące do systemu prawnego (i dlatego mogące podlegać stosowaniu), będą rzeczywiście stosowane”. Pogląd wyrażony w tym orzeczeniu TK podtrzymuje w niniejszej sprawie.

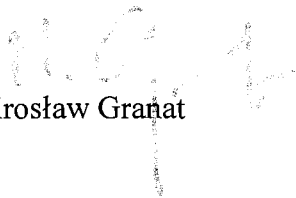
RPO w zgłoszonym wniosku postulował, by orzeczenie TK weszło w życie z dniem jego wydania, a zatem przed jego ogłoszeniem w stosownym organie promulgacyjnym. Art. 190 ust. 3 Konstytucji stanowi bowiem, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak TK może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć 18 miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – 12 miesięcy. Zdaniem RPO art. 190 ust. 3 Konstytucji nie tylko uprawnia TK do odsunięcia w czasie (odroczenia na przyszłość) utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu normatywnego, lecz także umożliwia jego derogację z mocą wsteczną. TK, nie przesądzając tego problemu w niniejszej sprawie, stwierdza jedynie, że zmiana ustawy nie może zostać dokonana bez jej ogłoszenia w stosownym organie promulgacyjnym. Z art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika bowiem wyraźnie, że warunkiem wejścia w życie ustawy, a zatem również zmiany w tej ustawie dokonanej bądź to przez ustawodawcę, bądź przez sąd konstytucyjny, jest jej ogłoszenie. TK nie może zatem skorzystać z kompetencji przyznanej mu przez art. 190 ust. 3 Konstytucji w taki sposób, który spowodowałby zmiany w ustawie poprzedzające w czasie ogłoszenie orzeczenia TK, z którego owe zmiany wynikają. Jak bowiem wyżej

wskazano, owo ogłoszenie orzeczenia TK pełni istotną funkcję gwarancyjną dla adresatów zmienianej regulacji prawnej i z tego właśnie powodu ustrojodawca wprowadził wymóg jego niezwłocznego dokonania. Ogłoszenie orzeczenia TK w stosownym organie promulgacyjnym jest zatem warunkiem koniecznym zaistnienia zmiany w prawie. Jeżeli jednak następstwem orzeczenia TK nie jest zmiana w prawie, a jedynie potwierdzenie domniemania konstytucyjności tego prawa, to skutek ten następuje już w momencie ogłoszenia orzeczenia TK na sali rozpraw, jego zaś późniejsza publikacja w stosownym organie promulgacyjnym służy jedynie upublicznieniu treści orzeczenia TK. Potwierdzenie domniemania konstytucyjności lub – w razie wyroku negatywnego – jego obalenie następuje w momencie zakończenia procedury kontroli konstytucyjności prawa, a zatem w momencie ogłoszenia na sali rozpraw wyniku tej kontroli w formie stosownego orzeczenia. Od tego momentu orzeczenie TK jest ostateczne i ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



Andrzej Wróbel



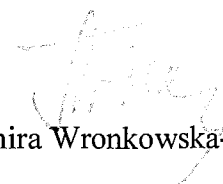
Mirosław Grajał



Małgorzata Pyziak-Szafnicka



Piotr Tuleja



Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz