



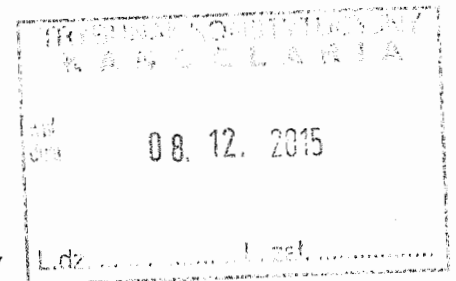
SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 8 grudnia 2015 r.

Do sprawy K 35/15

Termin rozprawy: 9 grudnia 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny



Wnioskodawcy: grupa posłów

Rzecznik Praw Obywatelskich

Krajowa Rada Sądownictwa

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Uczestnicy: Sejm

Prokurator Generalny

Działając na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), w imieniu Sejmu przedstawiam wyjaśnienia w sprawie wniosków: grupy posłów, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, i wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) **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 wymienionej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 194 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 1 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 **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 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);
- 4) art. 2 ustawy wymienionej w pkt 1 **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 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.

UZASADNIENIE

1. Tryb procedowania nad ustawą z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

We wnioskach Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO), grupy posłów oraz Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) sformułowano zastrzeżenia dotyczące tempa prac nad nowelizacją ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹ dokonanej ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym², ale nie wzięto pod uwagę postępowania skróconego z projektami ustaw. Jest ono dopuszczalne w myśl art. 51 regulaminu Sejmu „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” i polega na: 1) przystąpieniu do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu ustawy; 2) przystąpieniu do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, bez odsyłania projektu do komisji; 3) przystąpieniu do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

Ani Konstytucja, ani regulamin Sejmu nie określają, co należy rozumieć przez pojęcie „szczególnie uzasadnione przypadki” implikujące zastosowanie postępowania skróconego. Rację ma więc J. Jaskiernia, twierdząc: „w praktyce Sejm może stosować tę uproszczoną procedurę bez ograniczeń, ponieważ ilekroć po nią sięgnie, tylekroć trzeba będzie uznać, że przyczyny – które legły u podstaw tej decyzji – składają się w ocenie Sejmu, na te szczególnie uzasadnione przypadki. Decyzje Sejmu w tym zakresie nie podlegają przy tym kontroli zewnętrznej, skoro w grę wchodzi *de facto* swobodne uznanie Sejmu”³.

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 z dwóch powodów:

1/ zgłoszono kandydatów na sędziów nie w trybie przewidzianym przez ustawę o TK z 25 czerwca 2015 r., ale w trybie przewidzianym przez regulamin Sejmu, zaś pozostałe elementy procedury wyboru przyjęto z ustawy. Oznacza to, że w trakcie fazy procesu wyborczego w Sejmie stosowano równocześnie różniące się istotnie treściowo regulacje

¹ Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 25 czerwca 2015 r.

² Dz. U. poz. 1928; dalej: ustawa z 19 listopada 2015 r. lub nowelizacja z 19.11.2015 r.

³ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 165.

pochodzące z dwóch aktów prawnych o tej samej mocy prawnej (zob. opinia B. Banaszaka dla BAS⁴ oraz opinia B. Szmulika z 18.11.2015 r.⁵);

2/ Sejm dokonując wyboru sędziów wykroczył poza ramy czasowe swojej kadencji, czym naruszył art. 119 w związku z art. 4 Konstytucji (zob. argumenty zamieszczone w powołanych wyżej opiniach). Należy tu wskazać na precedens ukształtowany w 1997 r. (o czym pisze w swojej opinii B. Szmulik) i rezygnację Sejmu II kadencji z wyboru 3 sędziów TK w okresie wyborczym i przekazanie tego Sejmowi III kadencji (zwiększenie liczby sędziów TK przewidywała Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.). Sejm II kadencji kończył swoją kadencję 19.10.1997 r. Dwa dni wcześniej weszła w życie obowiązująca Konstytucja. Przewidywała ona rozszerzenie składu TK z 12 do 15 sędziów. Sejm II kadencji postanowił pozostawić swojemu następcy dokonanie wyboru tych sędziów, mimo, że kierując się koniecznością zapewnienia działania TK w składzie określonym w Konstytucji mógłby wybrać wcześniej sędziów TK. **Ukształtował się precedens konstytucyjny, którym powinien się kierować Sejm VII kadencji. Precedens tym ważniejszy, że związany bezpośrednio z wejściem Konstytucji w życie i odczytaniem przez Sejm związków jej art. 119 z art. 4.**

Należy nadmienić, że Sejm VII kadencji uchwalając 25 czerwca 2015 r. ustawę o TK miał świadomość tego, że wobec zarządzenia przez Prezydenta RP wyborów do Sejmu na 25 października 2015 r. kadencja wszystkich sędziów TK zakończy się już po wyborach parlamentarnych, a więc w okresie, w którym choć formalnie kadencja Sejmu VII kadencji będzie jeszcze trwać, to Sejm nie będzie się zbierał na posiedzenia. W tym okresie musiał się liczyć ze zmianą większości parlamentarnej i tym samym z utratą w sensie materialnym demokratycznej legitymacji do wyboru sędziów TK.

Według utrwalonego w nauce prawa stanowiska uznaje się, że ostatni etap procesu wyborczego stanowi ślubowanie osób wybranych na stanowisko sędziego („Etapem kończącym procedurę wyboru sędziego Trybunału jest odebranie przez Prezydenta ślubowania od osoby wybranej przez Sejm”⁶). Przemawia za tym też i następująca przesłanka: „Gdyby [ustawodawca] uznawał proces wyboru sędziów za zakończony po dokonaniu wyboru przez Sejm, wówczas dałby temu wyraz w stosownej normie dotyczącej ślubowania. Przykładem takiego działania może być art. 15 ust. 1 ustawy o NIK, w którym wyraźnie stwierdza się: «Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Prezes Najwyższej Izby

⁴ Dostępna: http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGYH/%24File/69-15A_Banaszak.pdf.

⁵ Niepublikowana.

⁶ P. Radziejewicz, *Zasady i procedura wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/omx-tk-poprzednie-wybory/procedura-wyboru-sedziow-tk/>.

Kontroli składa przed Sejmem przysięgę». Ustawodawca traktuje tu wybraną przez Sejm osobę jako piastuna organu już w okresie po dokonaniu aktu wyboru i przed złożeniem przysięgi”⁷. Za takim kierunkiem rozumowania przemawia też stanowisko SN, w którym wyraźnie stwierdza się, że wynikające ze stanowiska sędziego TK nawiązanie stosunku prawnego pomiędzy sędzią a Państwem „należy wyłącznie do kompetencji wskazanych w przepisach organów państwa”⁸. Zastosowanie liczby mnogiej wskazuje, że nie chodzi tu wyłącznie o Sejm, ale także o Prezydenta RP.

Prezydent RP wstrzymał się z przyjęciem ślubowania osób wybranych na stanowiska sędziów TK (a nie – jak nieraz się twierdzi – odmówił przyjęcia tego ślubowania) dążąc do wyjaśnienia wszystkich wątpliwości związanych z dotychczasowymi fazami procesu wyboru sędziów TK. Należy przypuszczać, że uczynił to w oparciu o ukształtowany w 2007 r. precedens konstytucyjny. W międzyczasie w wyniku dyskontynuacji prac parlamentu procedura wyboru sędziów TK uległa przerwaniu⁹. **Celem ustawodawcy było więc jak najszybsze zapewnienie obsady wakujących mandatów sędziów TK, aby Trybunał mógł w pełnym składzie wykonywać swoje obowiązki.**

Tego toku rozumowania nie zmienia wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, gdyż TK nie traktował mającej znaczenie zwyczaju konstytucyjnego zasady dyskontynuacji jako kryterium kontroli. Nie było ono wskazane we wnioskach do TK, co jest zrozumiałe w sytuacji, gdy dotyczyły one zbadania konstytucyjności norm ustawy o TK uchwalonych 25 czerwca 2015 r. Zasada dyskontynuacji była jedną z podstaw prawnych dla podjęcia przez Sejm VIII kadencji nowelizacji ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r.

Ten nadrzędny cel Sejmu VIII kadencji, którym było najszybsze zapewnienie obsady wakujących mandatów sędziów TK ograniczył czasochłonne działania opiniodawcze. Było to tym bardziej uzasadnione wobec publicznej deklaracji Prezesa Trybunału, iż ze względu na udział w przygotowaniu projektu ustawy zarówno On, jak i Wiceprezes Trybunału wyłączyliby się z rozpatrywania sprawy konstytucyjności ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r.¹⁰. Implikuje to również nieuczestniczenie obu wyżej wymienionych w opiniowaniu projektu ustawy nowelizującej ustawę o TK z 25 czerwca 2015 r. Dzieje się tak choćby ze względu na pogląd reprezentowany przez samego RPO – „ważny jest kontekst społeczny odbioru określonych regulacji i zachowań. Sprawiedliwość powinna być wymierzana

⁷ Opinia B. Banaszaka dla BAS, http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGYH/%24File/69-15A_Banaszak.pdf.

⁸ Postanowienie SN z 5 listopada 2009 r., I CSK 16/09, OSP z 2011 r., nr 7-8, poz. 81.

⁹ Zob. opinia J. Szymanka dla BAS, http://www.sejm.gov.pl/media8.nsf/files/WBOI-A4LGY2/%24File/69-15A_Szymanek.pdf.

¹⁰ Zob. <http://vod.gazetapolska.pl/11835-andrzej-rzeplinski-deklaruje-ze-nie-bedzie-orzekal-ws-konstytucyjnosci-przepisow-o-tk-archiwal>.

w sposób, który usuwa potencjalne zastrzeżenia uczestników postępowania co do bezstronności i niezawisłości składu orzekającego, choćby nawet w konkretnym przypadku były one nieuzasadnione, ale sprawiały również dla osób postronnych wrażenie uzasadnionych lub częściowo uzasadnionych”. Kontekst społeczny odbioru zaangażowania Prezesa i Wiceprezesa TK w opiniowanie projektu nowelizacji ustawy, w której przygotowaniu sami uczestniczyli, determinuje takie ich zachowanie, aby poprzez wypowiedzanie się w sprawie nowelizacji nie powstało nawet nieuzasadnione domniemanie co do ich bezstronności w tej sprawie.

Kwestia wadliwości wyboru dokonanego 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji legła u podstaw art. 137a wprowadzonego do ustawy o TK nowelizacją z 19.11.2015 r. Regulacja ta miała na celu jak najszybsze przeprowadzenie zgodnego z prawem wyboru sędziów TK przez Sejm a tym samym zapewnienie właściwego funkcjonowania w pełnym składzie TK. Nie zmieniono żadnych zasadniczych elementów regulacji procesu wyboru sędziów TK w przepisach wprowadzonych i znowelizowanych przez ustawę z 19 listopada 2015 r. 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 25 czerwca 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 (nowelizację uchwalono w 5 miesięcy po uchwaleniu ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r.).

Kwestia wadliwości pierwszych faz procesu wyborczego i wyborów z 8.10.2015 r. jest w wyłącznej kompetencji decyzyjnej Sejmu i żaden inny organ państwowy nie może weryfikować wyboru sędziów TK. Zasięgnięcie opinii w tej sprawie ze strony innych organów nie jest więc ani wymagane, ani celowe.

Uwagi dotyczące procesu legislacyjnego w pełni uzasadniają pogląd o bezzasadności sformułowanych we wnioskach RPO, KRS i grupy posłów zarzutów dotyczących braku zgodności z Konstytucją postępowania legislacyjnego prowadzącego do uchwalenia ustawy z 19 listopada 2015 r.

Poglądu tego w niczym nie zmienia wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt. K 34/15. Trybunał nie analizował przesłanek wadliwości wyboru sędziów TK dokonanego 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji i podjętych wówczas stosownych uchwał dotyczących tego wyboru. Przedmiotem analizy była tylko zgodność

z Konstytucją norm ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. wskazanych we wnioskach przedłożonych TK. Takie postępowanie TK nie dziwi, gdyż zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału uchwały Sejmu podlegają kontroli pod względem konstytucyjności i legalności jeżeli można je zakwalifikować jako „przepis prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji¹¹. Uchwały Sejmu stwierdzające brak mocy prawnej uchwał Sejmu o wyborze sędziego bez wątplenia nie można zakwalifikować jako „przepis prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji.

Ponadto należy dodać, że ani TK, 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.

Istotnym elementem nowelizacji z 19.11.2015 r. jest wprowadzenie kadencyjności Prezesa i Wiceprezesa TK. Zagadnienie to jest szczegółowo omówione w punkcie dotyczącym zgodności z Konstytucją art. 2 nowelizacji z 19.11.2015 r. W kontekście zarzutu sformułowanego we wniosku KRS dotyczącego braku opiniowania tego zagadnienia przez KRS należy stwierdzić, że projektodawcy nowelizacji korzystali z dorobku prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r.

Problem konieczności wprowadzenia kadencyjności Prezesa i Wiceprezesa TK podnoszono już w toku tych prac¹². Biorące w nich podmioty miały okazję do wypowiedzenia się w tej sprawie i nie poparły postulatu wprowadzenia kadencyjności Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Tym samym wyraziły wówczas swoją opinię i była ona znana Sejmowi w toku prac nad nowelizacją ustawy o TK.

W tym stanie faktycznym nie są trafne zarzuty sformułowane we wniosku RPO, że „ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż Sejm w trzech czytaniach przegłosował projekt ustawy, lecz nie rozpatrzył go w znaczeniu, jakie mu nadaje ta norma konstytucyjna. «Rozpatrzenie» w znaczeniu jakie mu nadaje art. 119 ust. 1 Konstytucji RP wymagałoby bowiem m. in. podjęcia dialogu z organami władzy sądowniczej, a więc dialogu będącego bezpośrednią konsekwencją zasady równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej”. Nie są również trafne zarzuty dotyczące braku opiniowania projektu nowelizacji ustawy o TK sformułowane we wnioskach KRS i grupy posłów. Rozwiązania przyjęte w nowelizacji nie stanowiły żadnego *novum* legislacyjnego i były już podnoszone w toku prac legislacyjnych

¹¹ Wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06.

¹² Zob. np. M. Chmaj, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy w Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze (BAS)” 2014, nr 1, s. 193-194.

poprzedzających uchwalenie ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. Wszystkie uprawnione podmioty miały wówczas okazję do ich zaopiniowania i ich opinia znana była Sejmowi podczas prac legislacyjnych nad nowelizacją.

Podstawową przesłanką dokonanej 19 listopada 2015 r. nowelizacji ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. było stworzenie regulacji zapobiegającej rozbieżnościom między ustawą a regulaminem Sejmu i zapobiegającej tym samym powstaniu możliwości wadliwości wyboru sędziów TK. Regulacja taka nie może w żadnym przypadku naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej i nie wymaga szerszych konsultacji. Chodzi o naprawienie przez sam Sejm własnych błędów i o właściwą realizację norm konstytucyjnych dotyczących wyboru sędziów TK poprzez zapewnienie zgodnego z prawem (art. 2 i art. 194 Konstytucji) wyboru tych sędziów. Nie nastąpiło więc – jak uważa RPO – „naruszenie art. 34 ust. 3 tego Regulaminu poprzez brak obligatoryjnych konsultacji”.

Niezawisłości sędziowskiej nie narusza też norma ustawy z 19 listopada 2015 r. przewidująca wprowadzenie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Konstytucja w art. 238 podkreśla rolę występowania wyraźnie określonych czasowo kadencji konstytucyjnych organów państwa. W stosunku do organów, których dalsze istnienie przewiduje Konstytucja i które według dotychczasowych przepisów nie miały ustalonej kadencji, ustrojodawca przewidział uchwalenie nowych regulacji kadencję taką wprowadzających. W praktyce ustawodawca po wejściu w życie Konstytucji uregulował kadencję Pierwszego Prezesa SN. Nie uczynił tego w odniesieniu do Prezesa Trybunału i Wiceprezesa Trybunału. Niemniej jednak z art. 238 Konstytucji, zwłaszcza z jego ust. 2, można odczytać wyraźną intencję ustrojodawcy, aby kadencje organów były określone. W tym kontekście wprowadzenie kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału realizuje stanowisko ustrojodawcy. Stanowi ono także realizację wysuwanych w nauce prawa postulatów, których egzemplifikacją jest zachowujący aktualność i zgłoszony w toku prac legislacyjnych nad ustawą z 25 czerwca 2015 r. następujący pogląd M. Chmaja: „zasadne byłoby wprowadzenie do nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym regulacji odnoszących się do kadencyjności stanowisk Prezesa i wiceprezesa Trybunału. Kadencyjność jest oczywistą konsekwencją wybieralności. [...] Wprowadzenie zasady sprawowania funkcji Prezesa lub wiceprezesa Trybunału przez ustalony z góry maksymalny czas [...] zapewniłoby obiektywną weryfikację prawidłowości wypełniania zadań przez Prezesa i wiceprezesa Trybunału. [...] Należy zastrzec, że kadencja Prezesa i wiceprezesa powinna wygasać przed upływem wyżej wymienionego [...] okresu, w przypadku wygaśnięcia kadencji sędziego Trybunału, który pełni daną funkcję. [...] Nieograniczona możliwość pełnienia przez tę samą

osobę, nawet przez dziewięć lat, funkcji Prezesa Trybunału, wstrzymuje wymianę kadry zarządzającej, co jest powszechnie uznane za czynnik hamujący rozwój zarządzanej jednostki. Zatem warto w tym zakresie dostosować stan prawny do orzecznictwa Trybunału”¹³.

Projektodawcy nowelizacji z 19.11.2015 r. w uzasadnieniu projektu nowelizacji wyraźnie odwołują się do rozwiązań przyjętych w przypadku regulacji kadencji Pierwszego Prezesa SN.

Z powyższych uwag dotyczących przesłanek wprowadzenia kadencji Prezesa Trybunału i Wiceprezesa Trybunału wynika, że miały one uzasadnienie prawne i doktrynalne. Nie chodziło tu o naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej, tym bardziej, że osoby, które utraciłyby stanowiska Prezesa Trybunału i Wiceprezesa Trybunału pozostałyby nadal sędziami TK do końca swojej indywidualnej kadencji. Ustawodawca właśnie w trosce o niezawisłość sędziowską piastunów funkcji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału przewidział pewien okres, w którym po wejściu w życie ustawy pełnią oni nadal swoje obowiązki. Uczyniono to, aby działalność piastunów tych organów nie uległa nagłemu zakończeniu i mieli oni czas na dokończenie rozpoczętych już działań lub przynajmniej podjęcie decyzji co do ich dalszych losów.

Nie jest zasadny zarzut RPO jakoby „W sprawie będącej przedmiotem wniosku, pomimo licznych zastrzeżeń, także natury konstytucyjnej, zgłaszanych do projektu ustawy, nie sięgnięto po opinie i ekspertyzy, nie przeprowadzono też pogłębionej refleksji nad materią stanowionego prawa”. Projektodawcy nowelizacji uwzględnili wszystkie już sformułowane opinie prawne istotne ze względu na zakres nowelizacji dokonanej 19 listopada 2015 r. Niektóre z nich powstały w toku prac legislacyjnych nad ustawą o TK z 25 czerwca 2015 r. i formułowano w nich krytyczne oceny rozwiązań ostatecznie przyjętych wówczas przez ustawodawcę. Niektóre powstały już po uchwaleniu tej ustawy, a przed rozpoczęciem prac nad jej nowelizacją. **Ergo w istocie sięgnięto po opinie i ekspertyzy, a projekt nowelizacji stanowił odzwierciedlenie pogłębionej refleksji nad wyborem sędziów TK, kadencyjnością Prezesa i Wiceprezesa Trybunału oraz wprowadzał termin, w którym Prezydent RP powinien przyjąć ślubowanie osób wybranych na stanowisko sędziego TK.**

¹³ M. Chmaj, *Opinia prawna ...*, s. 193-194.

2. Zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów a regulacje ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Wobec wadliwości dokonanego przez Sejm VII kadencji 8.10.2015 r. wyboru sędziów TK, nietrafnym jest zarzut RPO, jakoby zasadę niezawisłości sędziowskiej naruszały regulacje prawne mające na celu zażegnanie negatywnych skutków dotychczasowych działań Sejmu i uchwalenie przez ten organ norm zapewniających jak najszybszą obsadę wakujących mandatów sędziów TK oraz realizację przez Sejm VIII kadencji nakazów płynących z art. 119 Konstytucji.

Niezawisłości sędziów nie narusza także wprowadzenie wyraźnie określonych ustawowo czasowych ram kadencji Prezesa i Wiceprezesa Trybunału. Zagadnienie to zostało już wyjaśnione w części omawiającej tryb uchwalenia nowelizacji z 19 listopada 2015 r. Uzupełnieniem tamtych wywodów może być następujący pogląd B. Szmulika: „wybór osób mających być sędziami Trybunału Konstytucyjnego, którzy podlegają tylko Konstytucji, z naruszeniem tej Konstytucji, dobrego obyczaju parlamentarnego i przy wątpliwościach co do spełniania wymogów formalnych przez kandydatów, budzi uzasadnione pytania o poziom upolitycznienia Trybunału Konstytucyjnego i realne, a nie jedynie formalne aspekty konstytucyjnej zasady wymiaru sprawiedliwości w postaci niezawisłości sędziowskiej w odniesieniu do 5 osób wybranych na stanowisko sędziego Trybunału. Warto bowiem pamiętać, że kadencyjność sędziów Trybunału Konstytucyjnego, gwarantuje prawidłową rotację składu osobowego Trybunału, kształtowanego przez różny układ sił politycznych w Sejmie. Dopływ nowych wybitnych prawników o niezrutynizowanym podejściu do wykładni konstytucji sprawia, że sędziowie Trybunału są zróżnicowani światopoglądowo i merytorycznie. Dłuższa od parlamentarnej kadencja sędziów Trybunału Konstytucyjnego służy utrzymaniu pluralistycznego odbioru jego składu i swoistej wielopolityczności czy pluralizmu ideowego. Jednakże poprzez wybór aż 1/3 składu Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm VII kadencji system rotacyjnej zmiany sędziów został poważnie zachwiany. W istocie miał miejsce niedopuszczalny przez Konstytucję kumulatywny wybór 5 sędziów”¹⁴.

W konsekwencji za bezpodstawne należy uznać nie tylko zarzuty RPO wskazujące na naruszenie konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ale także zarzuty naruszenia stosownych norm prawa UE czy też norm prawa międzynarodowego. ***Ergo bezzasadnymi są zarzuty RPO jakoby projektodawca ustawy z 19 listopada 2015 r.***

¹⁴ Opinia B. Szmulika z 18.11.2015 r.

dopuszczył się „naruszenia art. 34 ust. 2 pkt 2 i 4 Regulaminu Sejmu RP poprzez nierzetelne i pozbawione merytorycznej treści uzasadnienie projektu ustawy”.

3. Zgodność z Konstytucją art. 1 pkt 6 ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Przepis ten wprowadza do ustawy o TK nowy art. 137a. RPO stwierdza we wniosku: „Przepis ten 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 o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Oznacza to, 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. Ta decyzja prawodawcza w sposób oczywisty narusza art. 194 ust. 1 Konstytucji RP 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 Trybunale Konstytucyjnym otwiera drogę do niedopuszczalnego konstytucyjnie zwiększenia liczby sędziów. [...] Bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia do obrotu prawnego art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym 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 poprzez akt ślubowania dopuści do wykonywania czynności urzędowych sędziego Trybunału”.

Zarzuty te są bezpodstawne z następujących powodów:

1/ Ustawodawca nie otwiera możliwości dokonania ponownego wyboru sędziów, ale otwiera możliwość konwalidacji obciążonego poważnym błędem proceduralnym w fazie zgłaszania kandydatów (o czym była mowa w punkcie 1 niniejszego stanowiska) 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. Zadecydował o tym Sejm VIII kadencji w stosownych uchwałach.

2/ „Prezydent RP jako organ administracji publicznej działający na podstawie i w granicach prawa, powołując się na m.in. na art. 2, 7 i 8 Konstytucji RP, ma wszelkie przesłanki do wyjaśnienia wątpliwości prawnomaterialnych czy proceduralnych związanych z obsadą

personalną sądów czy trybunałów”¹⁵. **Prezydent RP, dokonując ślubowania osób wybranych na stanowisko sędziego, może dopuścić tylko te osoby, których wybór 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 przeto uchwały Sejmu a nie decyzje organu władzy wykonawczej – Prezydenta RP.

RPO dokonując oceny art. 137a stwierdza: „ustawodawca próbował nieudolnie zniwelować skutki prawne, jakie wynikły z zastosowania art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału wynosił 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Termin ten więc już upłynął, na podstawie art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zostali zgłoszeni kandydaci na sędziów Trybunału”. RPO nie bierze pod uwagę, że art. 137 był związany z art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. („w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy”). Z kolei art. 19 ust. 2 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. jest nierozzerwalnie związany z art. 19 ust. 1 stanowiącym: „Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów”. **Zgłoszenie kandydatów na sędziów tylko przez Prezydium Sejmu oznacza bez wątpienia niewykonanie przez Sejm dyspozycji art. 19 ust. 1 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. podczas zgłaszania kandydatów. Tym samym nie można uznać – jak uważa RPO – że „na podstawie art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zostali zgłoszeni kandydaci na sędziów Trybunału”.**

Ponadto należy dodać, że TK nie analizował zgodności art. 137 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. w związku z art. 18 pkt 2 tej ustawy z art. 60 Konstytucji. Żaden z wniosków przedłożonych TK (w tym zwłaszcza wniosek RPO) nie formułował tego zarzutu. Artykuł 18 pkt 2 ustawy o TK ustanawia granice wieku dla kandydatów na sędziów TK – dolną określa na ukończonych w dniu wyboru 40 lat, a górną na nieukończonych w dniu wyboru 67 lat. W tej sytuacji **art. 18 pkt 2 ustawy o TK wpływający na realizację art. 137 powinno się uznać za dyskryminację osób starszych i naruszenie art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazującego dyskryminacji w życiu publicznym z jakiegokolwiek przyczyny, a więc także i wieku.** Kryterium wieku musiało być wzięte pod uwagę podczas zgłaszania

¹⁵ Opinia B. Szmulika z 18.11.2015 r.

kandydatów przed głosowaniem 8 października 2015 r. Wynikająca z art. 18 pkt 2 ustawy o TK obligatoryjność tego kryterium determinowała wadliwość dokonanych wyborów.

Konsekwencją przyjęcia przez RPO ważności dokonanego 8.10.2015 r. wyboru sędziów TK jest uznanie, że art. 137a wprowadzony nowelizacją z 19.11.2015 r. „może [...] uniemożliwić dla części wybranych sędziów, od których Prezydent RP nie odbierze ślubowania, realizację tej funkcji. Ten stan rzeczy należy w związku z tym rozpatrywać w kategoriach nieusuwalności sędziego”. Ponadto RPO stwierdza „rozwiązanie zawarte w art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym prowadzi do tego, że część sędziów wybranych przez Sejm zostanie w sposób trwały odsunięta od wykonywania funkcji orzeczniczych. Z perspektywy konstytucyjnej są oni od momentu rozpoczęcia swojej kadencji faktycznie zawieszeni w urzędowaniu, zaś art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może ów stan zawieszenia jedynie utrwalić”. Pomijając wzajemne wykluczanie się obu zarzutów (skoro art. 137a narusza zasadę nieusuwalności, to nie może prowadzić do zawieszenia sędziów) dowiedziona już wadliwość procesu wyborczego w jego wstępnych fazach, determinująca nieważność wyboru dokonanego 8.10.2015 r. przez Sejm VII kadencji, wystarczająco uzasadnia bezpodstawność tych zarzutów.

Z tych samych powodów – nieważności wyboru dokonanego 8.10.2015 r. przez Sejm VII kadencji – za bezpodstawne należy uznać zarzuty naruszenia przez art. 137a znowelizowanej ustawy o TK 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.

Na zasadność tego stanowiska nie ma wpływu wyrok TK z 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt 34/15). Trybunał rozstrzygnął w nim jedynie o częściowej zgodności z konstytucją art. 137 i równocześnie potwierdził jego niekonstytucyjność we wskazanym przez siebie zakresie. Stwierdzona 3 grudnia 2015 r. skala tej niekonstytucyjności – 40% zakresu regulacyjnego art. 137 ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. – w pełni potwierdza słuszność stanowiska Sejmu VIII kadencji z 19 listopada 2015 r. o uchyleniu tej normy, co do której już wcześniej istniały poważne wątpliwości w kwestii jej zgodności z Konstytucją. Ponadto TK, rozstrzygając o konstytucyjności art. 137 i wydając wyrok tzw. zakresowy, nie rozstrzygnął o prawidłowości wyboru niektórych lub wszystkich sędziów dokonanego przez Sejm VII kadencji 8 października 2015 r. Nie wynika to bynajmniej z sentencji wyroku TK. Skądinąd dla takiego rozstrzygnięcia brak jest podstawy prawnej w Konstytucji, na co zresztą już wskazywano.

4. Zgodność z Konstytucją art. 2 ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Regulacja dotycząca wygaśnięcia kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału ma charakter przepisu intertemporalnego. Powinno się ją interpretować w związku z art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zmieniającym art. 12 ustawy o TK. W ust. 1 tego artykułu wprowadzono zasadę powoływania przez Prezydenta RP na okres 3 lat Prezesa Trybunału. Przewidziano, że na stanowisko Prezesa TK można być powołanym dwukrotnie. W ust. 2 tego artykułu wyraźnie stanowi się, że kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału wybiera Zgromadzenie Ogólne w ostatnim miesiącu kadencji Prezesa Trybunału spośród sędziów Trybunału. W myśl nieznowelizowanego art. 12 ust. 5 ustawy o TK zasady te stosuje się także do wyboru Wiceprezesa Trybunału. Wykładnia językowa uwzględniająca związki między znowelizowanym ust. 1 i ust. 2 art. 12 ustawy o TK, odgrywająca podstawową rolę w ustalaniu znaczenia norm prawnych, pozwala bez trudu ustalić, że okres 3 lat powołania na stanowisko Prezesa Trybunału to kadencja na tym stanowisku, a więc „kadencja Prezesa Trybunału”. Termin kadencja w art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy o TK odnosi się przeto wyraźnie do okresu powołania na stanowisko Prezesa Trybunału. Przemawia za tym również art. 17 ust. 2 ustawy o TK powtarzający w istocie wyrażoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji zasadę wyboru sędziów TK na 9-letnie indywidualne kadencje.

Ustawodawca, uchwalając nowelizację art. 12 ustawy o TK, korzystał z przysługującej mu swobody regulacyjnej. Nie ogranicza jej uznanie przez TK (w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt 34/15) art. 12 ustawy o TK w pierwotnym brzmieniu za zgodny z Konstytucją.

Nie wiadomo w oparciu o jaką metodę wykładni RPO przyjął, że „art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powoduje wygaśnięcie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału rozumianej tak, jak dotychczas była ona pojmowana, a więc zgodnie z ogólną zasadą kadencyjności sędziego Trybunału, wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału”. Taka wykładnia jest niemożliwa, gdy interpretuje się art. 2 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy z 19 listopada 2015 r. a tym samym bezzasadny jest zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 2 nowelizacji z 19.11.2015 r.

We wniosku grupy posłów z 23 listopada 2015 r. podniesiono zarzut naruszenia przez dodany do ustawy o TK art. 137a zasady poprawnej legislacji wyływającej z art. 2 Konstytucji. „Kwestionowany art. 137a Ustawy o TK zawiera normę o charakterze

indywidualnym, odnoszącą się do okoliczności zgłoszenia pięciu kandydatów na sędziego Trybunału”. Ponadto „norma zawarta w kwestionowanym art. 137a Ustawy o TK ulegnie skonsumowaniu w ciągu 7 dni od dnia wejścia w życie Ustawy nowelizującej na skutek złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia pięciu kandydatów na sędziego Trybunału, w miejsce pięciu sędziów Trybunału, których kadencja upływa w 2015 roku. Norma ta nie określa powtarzalnych, tj. możliwych do wielokrotnego wykonania zachowań. Ma zaś charakter wybitnie konkretny”.

Wnioskodawca formułując te zarzuty zapomina jednak, 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. Można wskazać tu m.in. ustawę z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012¹⁶ oraz ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu¹⁷. Istnieje ponadto długotrwała praktyka stanowienia ustaw dotyczących imiennie określonych uczelni, np. ustaw o utworzeniu uczelni publicznej lub o zmianie nazwy uczelni publicznej, ustaw o finansowaniu imiennie określonych uczelni należących do Kościoła katolickiego.

Wobec wielokrotnie powtarzanego argumentu o wadliwości wyboru sędziów TK dokonanego przez Sejm VII kadencji 8 października 2015 r. bezzasadny jest zarzut sformułowany we wniosku grupy posłów z 23 listopada 2015 r. jakoby art. 137a miał „na celu ubezskutecznienie dokonanego już wyboru pięciu sędziów TK” i tym samym nakazywał zignorowanie mandatu wybranych wówczas osób i pozbawienie ich praw nabytych.

Bezzasadność omówionych już zarzutów dotyczących dodanego do ustawy o TK art. 137a, sformułowanych we wniosku grupy posłów z 23 listopada 2015 r., czyni pozbawionym podstaw również oparty na nich zarzut naruszenia zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, tj. ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zakazu retroakcji prawa.

Stwierdzona przez Sejm wadliwość dokonanego przez Sejm VII kadencji 8 października 2015 r. wyboru sędziów TK stanowiła wystarczającą przesłankę nowelizacji ustawy o TK z 25 czerwca 2015 r. Tym samym Sejm, podejmując się jej uchwalenia, nie mógł w żaden sposób przekroczyć swoich kompetencji. Gdyby ustawodawca nie uchwalił

¹⁶ Dz. U. Nr 173, poz. 1219, ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 84, poz. 700.

nowelizacji z 19.11.2015 r. istniałoby niebezpieczeństwo przedłużania się stanu, w którym 5 stanowisk sędziów TK pozostanie nieobsadzonych w skutek istotnie wadliwego prawnie wyboru dokonanego 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji. Ten argument zawarty jest w uzasadnieniu projektu nowelizacji. Nie chodziło w tej sytuacji – jak sformułowano to we wniosku grupy posłów – o podejmowanie „decyzji incydentalnych, odnoszących się do konkretnych adresatów i okoliczności, mających na celu dostosowanie zaistniałej sytuacji do polityki prowadzonej przez partię rządzącą”. **Bezpodstawny jest przeto sformułowany we wniosku grupy posłów z 23 listopada 2015 r. zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji przez art. 137a wprowadzony do ustawy o TK nowelizacją z 19 listopada 2015 r.**

5. Zgodność z Konstytucją art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

Artykuł 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. nadaje nowe brzmienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK i wprowadza nowy ust. 1a do tego artykułu. Regulacja ta przewiduje, że osoba wybrana na stanowisko sędziego składa wobec Prezydenta RP ślubowanie w terminie 30 dni od dnia wyboru. Określa również początek kadencji na dzień złożenia ślubowania.

Ustawodawca zdecydował się na unormowanie dotychczas nie uregulowanej kwestii terminu złożenia ślubowania. W praktyce bywało z tym różnie i nie był to postulowany niekiedy w nauce termin niezwłoczny.

W doprecyzowaniu terminu złożenia ślubowania nie można dopatrywać się wprowadzenia rozwiązania „zgodnie z którym Sejm nie jest jedynym kompetentnym organem, który wybiera sędziów Trybunału, lecz w istocie czyni to w porozumieniu z Prezydentem RP” (wniosek grupy posłów). Taka interpretacja stosowana konsekwentnie oznaczałaby, że również inne organy wybierane przez Sejm, których piastuni składają wobec Prezydenta RP ślubowanie, stają się przez to organami wybieranymi w porozumieniu z Prezydentem RP. Wypaczyłoby to sens samego ślubowania. Prezydent RP przez przyjmowanie ślubowania nie uzyskuje żadnych uprawnień w procedurze wyboru sędziów TK. Dotychczas, w razie wątpliwości co do ich wyboru, 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 na złożenie ślubowania ogranicza swobodę Prezydenta RP w ustalaniu czasu ewentualnego wstrzymania się z przyjęciem ślubowania.

W świetle tych uwag bezzasadnym jest zarzut sformułowany we wniosku grupy posłów, że regulacja wprowadzona art. 1 pkt 4 ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o TK „niewątpliwie zaprzecza gwarancji wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji” oraz zasadzie „monopolu Sejmu w obsadzaniu stanowisk sędziów konstytucyjnych”.


Ze względu na to, że w praktyce niejednokrotnie pomiędzy wyborem sędziego dokonanym przez Sejm a złożeniem przez niego ślubowania upływał różny okres, ustawodawca, dodając w ustawie o TK art. 21 ust. 1a, dokładnie określający początek kadencji, nie tyle ingerował – jak stwierdzono we wniosku grupy posłów – „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. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym służą więc doprecyzowaniu pojęcia kadencji sędziego TK i tym samym zapewniają realizację art. 194 ust. 1 Konstytucji.

6. Zgodność ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z prawem unijnym i międzynarodowym

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. Dowiedziona w dotychczasowych rozważaniach wadliwość procesu wyborczego w jego wstępnych fazach, determinująca nieważność wyboru dokonanego przez Sejm VII kadencji 8.10.2015 r., wystarczająco uzasadnia bezpodstawność tych zarzutów.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński