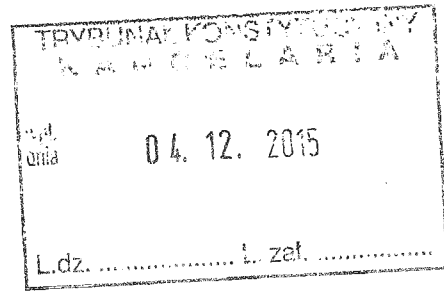




Warszawa, dnia 4 grudnia 2015 r.

**PG VIII TK 131/15**

**K 35/15**



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z połączonymi wnioskami:

**1. Grupy Posłów na Sejm RP VIII Kadencji o stwierdzenie, że:**

- 1) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 19 listopada 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1928, dalej: ustawa nowelizująca), zaś – w razie gdyby ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064, dalej: ustawa o TK) - jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 10 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej, zaś w razie gdyby ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał – art. 21 ust. 1 i ust. 1a ustawy o TK - są niezgodne z art. 194 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 2 ustawy nowelizującej - jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 10 Konstytucji.

**2. Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie, że:**

- 1) ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jest niezgodna z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP;

- 2) art. 137a ustawy o TK, dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy wymienionej w pkt 1 – jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 w zw. z art. 10 Konstytucji RP, 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 zw. 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);
- 3) art. 2 ustawy wymienionej w pkt. 1 – jest niezgodny 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 zw. z art. 10 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 25 lit. c w zw. z art. 2 i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

### **3. Krajowej Rady Sądownictwa o stwierdzenie, że:**

- 1) ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1928) - jest niezgodna z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112 i art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji RP, 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 z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. nr 126, poz. 714 ze zm., dalej: ustawa o KRS);
- 2) art. 12 ust. 1 i 2, art. 18, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 1 i la oraz art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 ustawy nowelizującej - są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112 i art. 119 ust. 1 i art. 123

Konstytucji RP, 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 nowelizującej, są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112 i art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji RP, 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

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) **ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928), w zakresie trybu jej uchwalenia - jest zgodna z art. 7, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **art. 21 ust. 1 i ust. 1a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) - jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP;**
- 3) **art. 137a ustawy wymienionej w pkt. 2 - 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 art. 7 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i ust. 2 w związku 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 zw. 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 niezgodny z art. 2 Konstytucji RP;
- 5) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

## UZASADNIENIE

Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencji (dalej: Wnioskodawca) w dniu 23 listopada 2015 r. wniosła o stwierdzenie niekonstytucyjności następujących przepisów: art. 1 w zakresie pkt. 4 i 6 oraz art. 2 ustawy nowelizującej ustawę o TK, a w przypadku, gdyby ustawa nowelizująca weszła w życie przed dniem orzekania w sprawie tego wniosku - art. 21 ust. 1 ustawy o TK, któremu nowe brzmienie nadaje art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej, a także art. 21 ust. 1a ustawy o TK, któremu nowe brzmienie nadaje art. 1 pkt 4 lit. b ustawy nowelizującej oraz art. 137a ustawy o TK, który dodany został art. 1 pkt 6 tej ustawy.

W tym samym dniu wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej (w całości) i poszczególnych jej przepisów wskazanych we wstępie stanowiska.

Kolejny wniosek dotyczący także problematyki konstytucyjności ustawy nowelizującej i jej poszczególnych regulacji złożony został przez Krajową Radę Sądownictwa.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wnioski te – z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy – zostały połączone w celu łącznego rozpoznania.

Mając na uwadze datę wejścia w życie ustawy nowelizującej (5 grudnia 2015 r.) i wyznaczony przez Trybunał termin jej rozpatrzenia, należy przyjąć, że merytorycznej ocenie poddane zostaną te przepisy, które zostaną inkorporowane do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Podstawowe zarzuty podniesione w tych wnioskach zostaną przedstawione w kolejności przyjętej na wstępie niniejszego stanowiska.

Grupa posłów uznała za konieczne podkreślenie już na wstępie, że przyjęcie w procedowaniu nad projektem wyjątkowo szybkiego i skróconego procesu legislacyjnego, którego finałem było uchwalenie kwestionowanej ustawy, budzi konstytucyjne wątpliwości. Wnioskodawca podnosi, iż projekt ustawy nowelizującej, wraz z dołączonym do tego projektu niezwykle lakonicznym uzasadnieniem wprowadzenia zmian w ustawie o TK, został skierowany przez Marszałka Sejmu do pierwszego czytania w Komisji w dniu 17 listopada 2015 r. i uchwalony przez Sejm w dniu 19 listopada 2015 r., a zatem w ciągu 48 godzin. Następnego dnia Senat przyjął ustawę bez poprawek i tego samego dnia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ten akt. Ustawa ta została natychmiast opublikowana w Dzienniku Ustaw RP z dnia 20 listopada 2015 r., pod pozycją 1928.

Poza przytoczeniem w uzasadnieniu wniosku powyższych faktów, odnoszących się do procesu legislacyjnego, związanego z uchwaleniem ustawy nowelizującej, i krytyczną oceną postępowania jego uczestników,

Wnioskodawca, w *petitum* wniosku, nie kwestionuje trybu uchwalania ustawy, lecz formułuje wobec tego aktu szczegółowe zarzuty, dotyczące trzech, wskazanych wyżej, jej unormowań.

Wnioskodawca zarzuca niezgodność art. 137a ustawy o TK z art. 2, art. 7, art. 10 oraz art. 194 ust. 1 Konstytucji, argumentując, że uchylenie art. 136 i art. 137 ustawy o TK, z jednoczesnym wprowadzeniem do tej ustawy art. 137a, który odnosi się do sędziów Trybunału indywidualnie wybranych przez Sejm VII kadencji, oczekujących na złożenie ślubowania, jest wyraźnym odstępstwem od zasady przyzwoitej legislacji, które „na gruncie kwestionowanego przepisu jest oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie, negatywne konsekwencje, zaprzecza bowiem istocie demokracji”. Wprowadzony do ustawy o TK art. 137a oznacza – według Wnioskodawcy – „zignorowanie ich [tj. wybranych przez Sejm VII kadencji sędziów Trybunału – przyp. wł.] mandatu i pozbawienie ich praw nabytych”. Celem regulacji jest uczynienie bezskutecznymi uchwał Sejmu VII kadencji o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Wnioskodawcy, rzeczywistym celem uchwalenia ustawy nowelizującej, na co wskazuje wprost dodanie w ustawie o TK art. 137a, jest zakwestionowanie skuteczności wyboru pięciu sędziów Trybunału przez Sejm VII Kadencji, w miejsce trzech sędziów, których kadencja upływała w dniu 6 listopada 2015 r., a także dwóch sędziów, których kadencje upływają w dniach – kolejno – 2 i 8 grudnia 2015 r. oraz umożliwienie dokonania wyboru innych osób w miejsce tychże pięciu sędziów. Pośrednio o takiej intencji ustawodawcy świadczy również norma przewidziana w art. 2 ustawy nowelizującej, która bezpodstawnie skraca kadencje dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Wnioskodawca stwierdza: „uchwalenie przez Sejm instrumentalnej normy, nakierowanej na wywołanie konkretnego efektu, mającej na celu

odwrócenie konsekwencji stanu prawnego, ukonstytuowanego w czasie trwania poprzedniej kadencji Sejmu, nie jest działaniem racjonalnego prawodawcy”.

Zdaniem Wnioskodawcy, działania prawodawcy, ignorującego uchwały parlamentu poprzedniej kadencji, naruszają warunek proporcjonalności, nadmiernie ingerując w ukształtowaną sytuację prawną, polegającą na tym, iż pięciu sędziów Trybunału zostało już wybranych przez Sejm VII kadencji, a w związku z tym Sejm VIII kadencji nie może dokonać ponownego wyboru w miejsce tych samych sędziów kończących kadencje, które upłynęły w listopadzie bądź upłynę w grudniu 2015 roku. Wprowadzony kwestionowaną ustawą art. 137a ustawy o TK, zawiera normę o charakterze indywidualnym, prowadzącą do nieuprawnionego wyboru kolejnych pięciu sędziów Trybunału z pominięciem tych sędziów, których wybór nie wygasł z określonych w ustawie powodów. Adresatami tego przepisu są – według Wnioskodawcy – wyłącznie Prezydium Sejmu VIII kadencji oraz grupa co najmniej 50 posłów VIII kadencji, którzy będą zgłaszać kandydatów. Unormowanie to ulegnie skonsumowaniu w ciągu 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, o ile dojdzie do złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydatów na sędziego Trybunału, pomimo iż wnioski takie zostały już – zgodnie z przepisami ustawy o TK – złożone w poprzedniej kadencji Sejmu, a sam wybór także został legalnie dokonany. Sędziowie ci oczekują na złożenie ślubowania.

Wprowadzenie art. 137a ustawy o TK rażąco – w ocenie Wnioskodawcy – narusza konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji, z którym to naruszeniem łączy się naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem Grupy Posłów, „dopuszczalność uchwalenia kwestionowanego przepisu, jak też jego cele pozostają poza, legitymowanym w demokratycznym państwie prawa, zakresem działania władzy ustawodawczej”.

Według Wnioskodawcy, treść normatywna art. 137a ustawy o TK prowadzi do działania prawa wstecz. Zaskarżony przepis dotyczy bowiem sytuacji uregulowanej poprzednio w art. 137 ustawy o TK, a przepis ten został ostatecznie zrealizowany, niejako – skonsumowany, nie tylko przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, ale i przed pojawieniem się jej projektu.

Wprowadzany ustawą nowelizującą przepis, dotyczy zatem sytuacji, która już zaistniała, co oznacza jego wsteczne działanie. Retroakcja, która oznacza działanie prawa wstecz, zachodzi wówczas, gdy normy prawa nakazują kwalifikować według nowego stanu prawnego czyny i zdarzenia, które miały miejsce w przeszłości (miały nastąpić i nastąpiły), gdy normy te nie obowiązywały. Taka sytuacja – jak uważa Wnioskodawca – ma w tym przypadku miejsce.

Istotne – zdaniem Wnioskodawcy – jest nie tyle literalne brzmienie przepisu, lecz jego cel, wynikający w sposób jasny i niewątpliwy z sytuacji politycznej zaistniałej po wyborach parlamentarnych w 2015 r. W tym kontekście, Wnioskodawca podkreśla, iż zastosowanie tego przepisu przez dokonanie ponownego wyboru sędziów, nastąpi „z rażącym pominięciem uznania mandatów wybranych już sędziów Trybunału”.

Realizacja dyspozycji art. 137a ustawy o TK może nastąpić – jak twierdzi Wnioskodawca – wyłącznie w wyniku sprzecznego z Konstytucją usunięcia nowo wybranych sędziów TK z urzędu. Jeżeli z mocy decyzji władzy ustawodawczej, w następstwie ewentualnej, nieprzewidzianej prawem, odmowy przyjęcia od nich ślubowania, nastąpi wybór w to miejsce innych sędziów TK, to – zdaniem Wnioskodawcy – naruszona zostanie zasada trójpodziału władzy i równowagi władz, wypowiedziana w art. 10 Konstytucji. Będzie to oznaczać niedopuszczalną ingerencję władzy wykonawczej w kompetencje władzy ustawodawczej, a jednocześnie wmieszanie się władzy ustawodawczej w obszar zastrzeżony dla władzy sądowniczej.



Kreując taką normę, Sejm VIII kadencji uchybił także zasadzie legalizmu, która wskazuje, iż kompetencja każdego organu władzy publicznej powinna opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym i gwarantuje zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Naruszając zasadę niezawisłości sędziów Trybunału, Sejm podjął decyzję o charakterze incydentalnym, odnoszącą się do konkretnych adresatów i okoliczności oraz mającą „na celu dostosowanie zaistniałej sytuacji do polityki prowadzonej przez partię rządzącą”. To zaś stanowi naruszenie art. 7 ustawy zasadniczej.

Wnioskodawca podnosi także, iż regulacja ustawy nowelizującej wprowadzająca do obrotu prawnego art. 137a ustawy o TK, przy jednoczesnym uchyleniu art. 137 tej ustawy (art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej), zagraża zwiększeniem liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego do 20, a zatem pozostaje w kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji, który określa w sposób sztywny liczebność tego Trybunału. Skoro bowiem w miejsce pięciu sędziów TK, których kadencja upływa w 2015 r., Sejm RP VII kadencji wybrał pięciu sędziów TK, zaś ani ustawa zasadnicza ani przepisy ustawy o TK i ustawy nowelizującej nie rozstrzygają co do sytuacji prawnej sędziów wybranych, wobec których zaniechano przyjęcia ślubowania, to w wyniku zastosowania art. 137a ustawy o TK może dojść do niedopuszczalnego konstytucyjnie powiększenia składu Trybunału Konstytucyjnego.

Podobne zarzuty Wnioskodawca formułuje wobec art. 2 ustawy nowelizującej, który to przepis skracca kadencje pełniących obecnie swoje funkcje Prezesa oraz Wiceprezesa Trybunału, do trzech miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Wprowadzając to rozwiązanie – mające podobnie jak art. 137a ustawy o TK, charakter incydentalny, którego obowiązywanie zakończy się po jednokrotnym zastosowaniu – bez wskazania jego celu i powodu, dokonano

wygaszenia z dniem 4 marca 2016 r. (po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie), a więc – jak twierdzi Wnioskodawca – skrócenia odpowiednio o ok. 1 i 1,5 roku, kadencji obu organów kierowniczych Trybunału, których kadencje kończą się, stosownie do rozwiązań przyjętych w ustawie o TK, wraz z upływem indywidualnych kadencji pełniących je sędziów (faktycznie wygaszenie przewidzianej kwestionowanym przepisem incydentalnym oznacza skrócenie o ponad 9 miesięcy kadencji obecnego Prezesa Trybunału i ponad 1 rok i 3 miesiące - Wiceprezesa). W związku z tym, zdaniem Wnioskodawcy, regulacji z art. 2 ustawy nowelizującej należy przypisać cechy postanowienia indywidualno-konkretnego, niebędącego aktem normatywnym, lecz aktem stosowania prawa. Ma bowiem zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym i zostanie skonsumowana po jednokrotnym zastosowaniu, potem przestanie obowiązywać i straci jakiegokolwiek znaczenie prawne.

W ocenie Wnioskodawcy, art. 2 ustawy nowelizującej narusza zasadę przyzwoitej legislacji, z jednoczesnym naruszeniem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wprowadzenie normy epizodycznej, przewidzianej w art. 2, nie zostało umotywowane żadnymi wartościami, które zasługiwałyby na konstytucyjną ochronę. Jej przyjęcie dopuszczalne byłoby (Wnioskodawca wyraża równocześnie pogląd o zasadności wprowadzenia kadencyjności funkcji Prezesa i Wiceprezesa TK) tylko w razie stwierdzenia niezbędności tej regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana. W tak drastycznym skróceniu pozostałego czasu trwania kadencji urzędującego Prezesa i Wiceprezesa, skoro i tak kadencje te zakończą się w stosunkowo niedługim czasie, Wnioskodawca cechy niezbędności tej regulacji dla porządku prawnego z pewnością nie dostrzega.

Wnioskodawca, powołując się na dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, uznaje takie działanie ustawodawcy, którego następstwem jest przerwanie funkcjonowania organu konstytucyjnego, za naruszenie zasady

demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu, a nadmierna ingerencja w autonomię organu władzy sądowniczej narusza również zasadę trójpodziału władzy, wynikającą z art. 10 Konstytucji.

Z kolei przepisowi art. 21 ust. 1 i ust. 1a ustawy o TK, ustalającego zarówno 30-dniowy termin na złożenie przez sędziego Trybunału ślubowania wobec Prezydenta RP (który to termin nie był dotychczas przewidziany ustawą), jak również regułę, że złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego, Wnioskodawca zarzuca naruszenie art. 194 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji bowiem z zestawienia obu tych regulacji wynika, że wstrzymywanie się przez Prezydenta z odebraniem ślubowania od sędziego TK i nieprzyjęcie tego ślubowania w ciągu 30 dni, uniemożliwia rozpoczęcie kadencji sędziego. Tym samym, Prezydent stanie się *per facta concludentia* uczestnikiem procedury ustalania składu Trybunału. Jeżeli bowiem Prezydent odmówi uczestnictwa w akcie złożenia ślubowania przez wybranego sędziego Trybunału lub zaniecha, z jakichkolwiek powodów odebrania takiego ślubowania, to, jako przedstawiciel władzy wykonawczej (art. 10 Konstytucji), bezpośrednio wpłynie na możliwość sprawowania mandatu przez nowo wybranego sędziego Trybunału, a tym samym wpłynie na skład TK. Taka regulacja niewątpliwie z pozostaje w kolizji z art. 194 ust. 1 Konstytucji, który to przepis nie przewiduje udziału Prezydenta RP w procedurze wyboru sędziów Trybunału.

W konkluzji Wnioskodawca uznaje, iż ustawodawca, ingerując w ukształtowany stan faktyczny, przekroczył wyznaczone przepisami Konstytucji ramy tych zasad, których jednym z aspektów jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego w toku procesu prawotwórczego.

Formułując wniosek o niedochowaniu wymaganego trybu ustawodawczego, Grupa posłów – jak już wcześniej wskazano – nie rozwija go jednak w formie zarzutu o naruszenie trybu prawotwórczego wobec całej ustawy.

Taki ogólny zarzut formułują jednak pozostali Wnioskodawcy (Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowa Rada Sądownictwa), którzy zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej, w całości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik), kontroli konstytucyjnej powinien podlegać – w pierwszej kolejności – tryb uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. O ile bowiem sama kompetencja do wydania ustawy nie budzi wątpliwości konstytucyjnych tego Wnioskodawcy, to jednakże wątpliwości wywołuje sam tryb uchwalenia ustawy, a zwłaszcza tempo prac nad projektem ustawy dotyczącej konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny.

Wątpliwości Rzecznika potęguje to, iż zawartość treściowa projektu dotyczyła sfery niezależności organu władzy sądowniczej i niezawisłości jego sędziów, a więc zagadnień natury ustrojowej.

RPO zwraca uwagę na treść art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, z której wynika, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. *Ratio legis* tego przepisu ustawy zasadniczej, pomimo że odnosi się on do projektów przedkładanych Sejmowi przez Radę Ministrów, powinno – w ocenie Rzecznika – być brane pod uwagę także przy ocenie tempa prac nad każdym poselskim projektem ustawy, dotyczącym fundamentalnych regulacji w zakresie praw i wolności jednostki oraz innych reguł demokratycznych.

Intencją ustrojodawcy, wprowadzającego tę regulację do Konstytucji, było bowiem, aby prace parlamentarne nad projektem ustawy prowadzone były w sposób zabezpieczający przed pochopnym uchwaleniem aktu normatywnego. Zestawienie zaś dat, od dnia wpływu projektu ustawy nowelizującej do laski

marszałkowskiej do dnia jej opublikowania w Dzienniku Ustaw, prowadzi Rzecznika do jednoznacznego wniosku, że – w tym przypadku – tempo prac legislacyjnych, narzucone przez większość parlamentarną, było sprzeczne z intencją ustrojodawcy, wyrażoną w powołanej normie konstytucyjnej i narażało na uszczerbek takie konstytucyjnie chronione wartości jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji RP, czy też zasada dialogu społecznego wynikająca z preambuły do Konstytucji RP. Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa zakłada bowiem, że prawo dotyczące podstaw funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego będzie stanowione dopiero po rozważeniu wszelkich racji (w tym racji opozycji parlamentarnej, racji przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz racji podmiotów powołanych z mocy ustawy do przedstawiania swojego stanowiska, w sprawie będącej przedmiotem projektowanej regulacji).

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. RPO podnosi, iż sformułowanie „Sejm rozpatruje” oznacza, że Sejm wysłuchuje i bierze pod uwagę w trakcie trzech czytań wszystkie reprezentatywne poglądy, dotyczące projektowanej materii ustawodawczej. Rozpatrywana materia dotyczyła zaś organu władzy sądowniczej, który nie jest organem podległym władzy ustawodawczej. Żadne względy konstytucyjne nie uzasadniały takiego pośpiechu w uchwalaniu tej ustawy (nie zostały one też wskazane w uzasadnieniu do jej projektu).

Z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (stanowią ją sądy i trybunały - art. 10 ust. 2 Konstytucji RP). Równowaga, jako cecha ustrojowa, zakłada dialog pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy, nie zakłada natomiast dominacji i dyktatu jednego z segmentów władzy. Tymczasem organy władzy sądowniczej (o czym będzie jeszcze mowa poniżej) nie zostały nawet zapytane o zdanie w toku tych

błyskawicznych prac nad projektem ustawy. Dlatego – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – ustawa nowelizująca 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.

Poselski projekt tej ustawy, tak jak przedstawia to RPO, istotnie wpłynął do Sejmu (do łaski marszałkowskiej) w dniu 13 listopada 2015 r. (druk sejmowy nr 12), w dniu 17 listopada 2015 r. projekt ten został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Ustawodawczej, pierwsze czytanie odbyło się w tej Komisji w dniu 18 listopada 2015 r., a następnie w dniu 19 listopada 2015 r. odbyło się na posiedzeniu Sejmu drugie czytanie projektu ustawy oraz została podjęta decyzja o niezwłocznym przystąpieniu do trzeciego czytania, które odbyło się w tym samym dniu. W tym też dniu uchwalona przez Sejm ustawa została przekazana do Marszałka Senatu, który skierował ją do rozpatrzenia przez połączone Komisje: Ustawodawczą oraz Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Komisje owe, w tym samym dniu, przedstawiły Senatowi sprawozdanie o uchwalonej przez Sejm ustawie (druk senacki nr 18A), a następnie w dniu 20 listopada 2015 r. (2:25-4:25 to zaplanowane nocne terminy posiedzenia połączonych komisji) rozpatrzyły wnioski zgłoszone do ustawy na posiedzeniu Senatu, zaś Senat w dniu 20 listopada 2015 r. przyjął ustawę bez poprawek. Została ona w dniu 20 listopada 2015 r. podpisana przez Prezydenta RP i w tym samym dniu została opublikowana w Dzienniku Ustaw.

Rzecznik przypomina, że z art. 112 Konstytucji RP wynika, iż organizację wewnętrzną i porządek obrad Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych

obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm [obecnie uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.)].

Stosownie do art. 34 tego Regulaminu, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Z punktu 6 uzasadnienia wynika zaś jedynie, że „art. 136 uchyla się w konsekwencji zaproponowanej zmiany art. 18 ustawy (art. 1 pkt 2 projektu). W art. 137a proponuje się skrócić termin szczególny składania wniosku, o którym stanowił uchylony według projektu art. 137, do 7 dni. Jest to naturalną konsekwencją ujednoczenia niniejszą ustawą głównego terminu ustawowego z Regulaminem Sejmu (art. 1 pkt 3 projektu).” Z tak sformułowanego uzasadnienia projektu nie można w żaden sposób dowiedzieć się, że stanowiska sędziowskie zostały już obsadzone w poprzedniej kadencji Sejmu, a zatem uzasadnienie do projektu ustawy w tym zakresie nie przedstawiało – według RPO – rzeczywistego stanu rzeczy i jego oceny.

RPO podnosi, iż w wypadku poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. I tak z art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm., dalej: ustawa o KRS) przewiduje kompetencję Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie.

Wątpliwości RPO budzi nadto stwierdzenie w uzasadnieniu do projektu ustawy, że materia ustawy nie jest objęta prawem Unii Europejskiej. Skoro jednak

sądy konstytucyjne, w tym polski Trybunał Konstytucyjny, są uprawnione, na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2), do kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, to wszelkie ingerencje prawodawcze w sferę niezależności i niezawisłości organów sądowych w rozumieniu tego Traktatu pozostają w ścisłym związku z prawem europejskim. Stanowią one bowiem ingerencję w funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, a status organu sądowego oraz sędziów kierujących pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma zaś istotne znaczenie z punktu widzenia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Zdaniem Rzecznika, materia objęta procedurą legislacyjną wiąże się w sposób bezpośredni z funkcjonowaniem sądów i dotyczy sądownictwa, albowiem art. 193 Konstytucji RP wynika, że każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. „Rozpoznając pytania prawne, Trybunał Konstytucyjny współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Z perspektywy sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego zasadnicze znaczenie ma więc kwestia, czy organ do którego zwracają się z pytaniem prawnym te sądy, w związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, jest organem niezależnym i niezawisłym” – stwierdza Rzecznik. Do naruszenia trybu ustawodawczego przy uchwalaniu ustawy nowelizującej doszło – według tego Wnioskodawcy – także poprzez uniemożliwienie konstytucyjnym organom sądownictwa, a więc Sądowi Najwyższemu i KRS, przedstawienia stanowiska w sprawie projektowanej ustawy. Projektodawcy nie przedstawili również żadnej merytorycznej argumentacji, jakie pozytywne skutki społeczne i gospodarcze wywoła wejście w życie ustawy. Jedyne rzeczywisty skutek społeczny dokonanej



nowelizacji Rzecznik dostrzega wyłącznie w pogłębieniu kryzysu w zakresie funkcjonowania konstytucyjnego organu państwa i podważeniu prawnej legitymizacji Trybunału.

RPO uważa, że kwestionowana ustawa została uchwalona z – mającym swój konstytucyjny wymiar – naruszeniem porządku obrad Sejmu, należy uznać ją za jest niezgodną z art. 112 Konstytucji RP, a w sytuacji gdy Sejm w trzech czytaniach przegłosował projekt ustawy, lecz nie rozpatrzył go w znaczeniu, jakie mu nadaje norma konstytucyjna zawarta w art. 119 ust. 1 ustawy zasadniczej, pozostaje w kolizji także z tym przepisem.

Naruszenie procedury ustanawiania aktu normatywnego prowadzi – według Rzecznika – również do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Niezależnie od zarzutów, dotyczących trybu uchwalenia ustawy nowelizującej, konstytucyjne wątpliwości Rzecznika budzą jednocześnie merytoryczne rozwiązania wprowadzone tą ustawą.

Rzecznik krytycznie ocenia podjętą przez ustawodawcę próbę zniwelowania skutków prawnych, jakie wynikły z zastosowania art. 137 ustawy o TK, zgodnie z którym, 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. W dniu uchwalenia ustawy nowelizującej termin ten już upłynął, albowiem na podstawie tego przepisu zgłoszeni zostali kandydaci na sędziów Trybunału i Sejm dokonał ich indywidualnego wyboru do składu sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 8 października 2015 r. (uchwały Sejmu zostały opublikowane w Monitorze Polskim pod poz. 1038-1042).

Wybrani w tym trybie sędziowie nie złożyli dotychczas ślubowania wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, nie z własnego wyboru czy winy, o czym była

mowa powyżej, i przez to nie podjęli wykonywania obowiązków sędziego Trybunału.

Zdaniem Rzecznika, osoby wybrane są jednak sędziami Trybunału, a ich kadencja już rozpoczęła się, bądź rozpocznie się, w terminach określonych w indywidualnych uchwałach Sejmu o ich wyborze. „Jedynie odmowa złożenia ślubowania jest bowiem równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału (art. 21 ust. 2 ustawy o TK). Zrzec się zaś można jedynie tego co się posiada, czym się dysponuje, a więc w tym przypadku stanowiska sędziego. (...) W rezultacie kadencja trzech sędziów Trybunału rozpoczęła się w dniu 7 listopada 2015 r., a dwóch pozostałych rozpocznie się odpowiednio w dniu 3 grudnia 2015 r. i w dniu 9 grudnia 2015 r.” – stwierdza Rzecznik.

Zdaniem RPO, skoro art. 137 ustawy o TK wywołał już skutki prawne, to utracił swoją moc obowiązującą. Uchylenie więc tego przepisu dokonane art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, uważa więc za bezprzedmiotowe i niewywołujące skutku w postaci anulowania wyboru sędziów dokonanego przez Sejm poprzedniej kadencji.

To zaś ma istotny wpływ na konstytucyjną ocenę art. 137a ustawy nowelizującej; który wskazuje na 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”, przez co 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 TK otwiera drogę do niedopuszczalnego konstytucyjnie zwiększenia liczby sędziów. W ocenie Rzecznika, jeżeli wybór sędziów został dokonany (nawet w sytuacji zastrzeżeń do konstytucyjności art. 137 ustawy o TK, w zakresie, w jakim przepis ten zezwalał na wybór sędziów

na stanowiska sędziowskie zwalniane po zakończeniu kadencji Sejmu VII kadencji), nie ma obecnie żadnego wolnego stanowiska sędziego Trybunału.

W konsekwencji, dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej do ustawy o TK art. 137a, jest – zdaniem Rzecznika – niezgodny z Konstytucją, w tym z art. 194 ust. 1 ustawy zasadniczej przez naruszenie reguły, iż Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów oraz z art. 10 Konstytucji - przez nieuprawnione przekazanie przez Sejm swojej wyłącznej kompetencji do obsady składu osobowego Trybunału organowi władzy wykonawczej, tj. Prezydentowi RP. Prezydent zostanie bowiem wyposażony w uprawnienie wyboru spośród większej liczby sędziów (pięciu wybranych przez Sejm VII i pięciu przez Sejm VIII kadencji) tych, którym poprzez akt ślubowania umożliwi wykonywanie czynności sędziego Trybunału. Faktycznie więc to nie Sejm, lecz Prezydent będzie ustalał skład osobowy Trybunału wykonujący funkcje orzecznicze.

Rzecznik podnosi, iż rozwiązanie zawarte w nowo wprowadzonym art. 137a do ustawy o TK spowoduje, że część sędziów wybranych przez Sejm zostanie w sposób trwały odsunięta od wykonywania funkcji orzeczniczych i niejako zawieszona w urzędowaniu.

Z tego RPO wywodzi zarzut, że art. 137a ustawy o TK narusza art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, gdyż ma na celu trwałe odsunięcie od wykonywania funkcji sędziowskich tych sędziów Trybunału, którzy zostali wybrani przez Sejm w dniu 8 października 2015 r, podczas gdy zawieszenie nieusuwalnego sędziego w urzędowaniu może nastąpić w świetle normy konstytucyjnej jedynie w przypadkach określonych w ustawie i na podstawie orzeczenia sądu. Zdaniem Rzecznika, owe gwarancje nieusuwalności mają zastosowanie także do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przy uwzględnieniu zasady kadencyjności wynikającej z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Osoba zachowująca status sędziego nie może być w sposób trwały odsunięta od wykonywania funkcji, do których została wybrana, w wyniku zastosowania sformalizowanej procedury przez organ władzy publicznej.

Rzecznik uważa, iż art. 137a ustawy o TK powinien zostać poddany kontroli w zakresie zgodności z Konstytucją również w aspekcie art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, który kształtuje konstytucyjne prawo do sądu jako prawo jednostki do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Rzecznik, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podnosi, iż prawo do sądu obejmuje także prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Wykładnia systemowa Konstytucji nakazuje bowiem 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 rozdziale VIII Konstytucji (w art. 173 i następnych). RPO wywodzi z tego, iż mechanizm pozwalający na wyeliminowanie z orzekania wybranych już sędziów Trybunału, naruszając zasadę niezależności i niezawisłości Trybunału, a w konsekwencji prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji tego organu, godzi w prawo do sądu, ustanowione art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo jednostki do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd obejmuje zaś – zdaniem Rzecznika – rozpoznawanie skarg konstytucyjnych (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP), będących indywidualnym środkiem ochrony praw i wolności, a poprzez rozpoznawanie pytań prawnych sądów (art. 193 Konstytucji) Trybunał współuczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Ponadto orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, stanowi podstawę do wznowienia postępowania na zasadach i w trybie

określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Kolejny problem, na który wskazuje Rzecznik, odnosi się do art. 2 ustawy nowelizującej, przewidującego (o czym już była mowa przy omawianiu wniosku Grupy posłów) wygaszenia dotychczasowych kadencji - Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązanie to stanowi, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej, odwzorowanie mechanizmu z art. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 1167), stanowiącego, że powołanie, na podstawie przepisów dotychczasowych, na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego wygasa po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie owej ustawy. Mechanizm ten, na co wskazuje RPO, dotyczy jednak sędziów SN, którzy nie są sędziami kadencyjnymi, w przeciwieństwie do sędziów Trybunału. Są nieusuwalni, a ich mandat sędziowski ogranicza wyłącznie kryterium wieku. Skoro zaś, zgodnie z art. 12 ustawy o TK, Prezesa Trybunału powołuje Prezydent RP, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, to wobec kadencyjności sprawowania przez nich urzędu sędziego Trybunału, dotychczasowe przepisy (w tym jeszcze obowiązujące) nie przewidywały terminów pełnienia funkcji kierowniczych Trybunału.

Zdaniem Rzecznika, treść art. 2 ustawy nowelizującej może prowadzić do dwóch skrajnie odmiennych interpretacji. Według pierwszej – wskazuje jedynie na wygaśnięcie powołania na stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, a zgodnie z drugą – powoduje wygaśnięcie kadencji dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, rozumianej tak, jak dotychczas była ona pojmowana, a więc zgodnie z ogólną zasadą kadencyjności sędziego Trybunału, tj. wraz z jednoczesnym wygaśnięciem mandatu sędziego Trybunału. „Kadencja sędziego Trybunału jest kadencją dziewięcioletnią (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP) i nie może ona zostać wygaszona przez ustawodawcę, a jej dalsze trwanie nie

może być przedmiotem żadnych kontrowersji.” – stwierdza RPO. W demokratycznym państwie prawa nie ma bowiem miejsca na regulacje prawne, które stwarzają choćby cień wątpliwości co do obsady osobowej sądów i trybunałów.

Powyższe powoduje, że art. 2 ustawy nowelizującej jest – w ocenie Rzecznika – niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, a także pozostaje w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Rzecznik podkreśla także, że przepis ten, jak również kwestionowane Jego wnioskiem pozostałe normy ustawy nowelizującej, budzą poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z prawem międzynarodowym, a w szczególności z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC), a także z przepisami Międzynarodowych Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP).

Obie te międzynarodowe konwencje w zakresie praw człowieka odnoszą się do takich zasad, jak zasada niezawisłości sędziowskiej i wynikająca z niej zasada nieusuwalności sędziów, obejmująca również sędziów sądu konstytucyjnego, w szczególny sposób – jako zasad składających się na zasadę państwa prawnego oraz jako warunku poszanowania praw i wolności człowieka. Zasady te (łącznie z zasadą niezależności i bezstronności sądów) stanowią bowiem fundament porządku prawnego w państwie demokratycznym oraz element niezbędny do efektywnej ochrony praw człowieka. W orzecznictwie trybunałów europejskich dominuje pogląd, iż prawo jednostki do sądu może być respektowane tylko wówczas, gdy sąd ten jest niezawisły i bezstronny. Jako przykład takiego stanowiska Rzecznik wskazuje wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie Henryk U. i Ryszard U. p-ko Polsce (skarga nr 23614/08), w którym wskazano wprost, że zasada nieusuwalności jest powiązana z zasadą niezawisłości sędziowskiej i jako

taka jest gwarantowana na mocy art. 6 ust. 1 EKPC. RPO powołuje się także na orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka ONZ, w którym prezentuje się pogląd, że sprawy dotyczące pozbawienia sędziego urzędu powinny być prowadzone z poszanowaniem podstawowych zasad proceduralnych. Standardy w tym zakresie Komitet ONZ wyznaczył w obserwacjach z dnia 19 sierpnia 2003 r. w sprawie Pastukhov p. Białorusi (nr. CCPR/C/78/D/814/1998), dotyczących wydanego w 1997 r. przez Prezydenta Republiki Białoruś dekretu stwierdzającego wygaśnięcie, z powodu wejścia w życie nowej konstytucji, kadencji sędziego Sądu Konstytucyjnego wybranego przez białoruski parlament na to stanowisko w 1994 r. na 11-letnią kadencję. Komitet ONZ uznał, że usunięcie skarżącego z pozycji sędziego sądu konstytucyjnego na kilka lat przed upływem jego kadencji, stanowiło atak na niezależność sądownictwa i naruszenie MPPOiP.

Kolejny Wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy nowelizującej, obejmujący – podobnie jak w przypadku wniosku RPO – zarzut naruszenia trybu uchwalania ustaw, skierowała do Trybunału Konstytucyjnego (co już wyżej sygnalizowano) w dniu 25 listopada 2015 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS).

KRS, w uchwale z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej, podnosi, iż – na podstawie art. 186 ust. 1 Konstytucji – Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, z czego wynika między innymi uprawnienie tej Rady do wypowiedzania się we wszystkich sprawach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w tym także do opiniowania projektów ustaw.

Proces legislacyjny zakończony uchwaleniem przez Sejm ustawy nowelizującej, obejmującej zmiany w przepisach ustawy o TK dotyczących wyboru sędziów Trybunału, a zatem unormowań ściśle związanych

z niezawisłością sędziów, został przeprowadzony z pominięciem etapu zasięgnięcia opinii KRS, w sposób, który pozbawił tę Radę możliwości przedstawienia opinii i wypowiedzenia się odnośnie do procedowanego projektu ustawy. KRS twierdzi, iż brak konsultacji z uczestnikami procesu legislacyjnego, którego przedmiotem był projekt aktu prawnego o szczególnym znaczeniu dla ustroju państwa, który powinien być przedstawiony Radzie do zaopiniowania, a także nieuzasadnione okolicznościami przyspieszone uchwalenie nowych regulacji prawnych, godzą i w dobro wymiaru sprawiedliwości, nie służą stabilności systemu prawnego oraz podważają autorytet i zaufanie obywateli do władzy ustawodawczej.

Wystąpienie do Rady o wyrażenie stanowiska w sprawie projektu ustawy nowelizującej wpłynęło bowiem w dniu 17 listopada 2015 r., czyli w tym samym dniu, w którym Marszałek Sejmu skierował projekt do pierwszego czytania. Sytuacja ta uniemożliwiła KRS, jako organowi kolegialnemu, wyrażającemu swoje stanowisko w drodze uchwał podejmowanych na posiedzeniach plenarnych, zapoznanie się z projektem i wyrażenie opinii. Przyjęte w procedowaniu z projektem tempo prac legislacyjnych uniemożliwiło – w ocenie KRS – 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.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, KRS stwierdza, że ustawa uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jej wydania, skutkuje jej niezgodnością z art. 7 Konstytucji. Uprawnienie KRS do zajęcia stanowiska w sprawach projektów ustaw dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, stwarza bowiem po stronie Sejmu (jego organów) obowiązek przekazywania KRS wszelkich projektów dotyczących ustroju sądów, obowiązek pozostawienia KRS



dostatecznego czasu na zajęcie stanowiska oraz obowiązek rozważenia tego stanowiska, jeżeli zostanie ono przekazane Sejmowi.

Jako dodatkowy argument przemawiający za naruszeniem konstytucyjnego trybu uchwalania ustaw, KRS wskazuje naruszenie zasady pierwszego czytania ustaw ustrojowych na posiedzeniu plenarnym Sejmu, a taki charakter ma niewątpliwie ustawa o Trybunale Konstytucyjnym. Należy ona do aktów prawnych regulujących ustroj państwa, w tym przypadku - funkcjonowanie władzy sądowniczej.

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej KRS wskazuje szereg przepisów ustawy zasadniczej, w tym art. 2, art. 7, art. 10, art. 112 i art. 119 ust. 1 i art. 123, jednakże z uzasadnienia wniosku tej Rady można odkodować jedynie argumenty pozwalające na ocenę naruszenia trybu uchwalania aktów normatywnych w aspekcie przestrzegania zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) przez naruszenie konstytucyjnych funkcji KRS, ustanowionych w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej (którego to przepisu jako wzorca we wniosku KRS brak).

KRS formułuje również zarzuty niezgodności z art. 2, art. 7, art. 10, art. 112, art. 119 ust. 1 i art. 123 Konstytucji RP poszczególnych zmian wprowadzonych w ustawie o TK przez art. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 ustawy nowelizującej, a mianowicie nadania nowego brzmienia art. 12 ust. 1 i 2, art. 18, art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 1a oraz dodania art. 137a ustawy o TK, przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa, to jest z pominięciem opinii i wniosków Krajowej Rady Sądownictwa. Zakwestionowane przez KRS zmiany w ustawie o TK, dotyczą trybu powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału, w tym wprowadzenia zasady kadencyjności na tych stanowiskach, kwalifikacji wymaganych do objęcia stanowiska sędziego Trybunału, terminów zgłaszania kandydatów na sędziego Trybunału, składania ślubowania przez sędziego Trybunału, w tym terminu jego złożenia i konsekwencji prawnych tego aktu (rozpoczęcia kadencji sędziego

Trybunału) oraz ponownego wyboru sędziów Trybunału na stanowiska opróżnione w 2015 r.

Żadnych dodatkowych argumentów, odnoszących się do merytorycznej treści przepisów ustawy o TK, na poparcie tezy o naruszeniu przez te przepisy wskazanych w *petitum* tego wniosku wzorców ich konstytucyjnej kontroli – poza tymi, które dotyczą zarzutu niedochowania procedur legislacyjnych – KRS nie prezentuje.

W kontekście wniosku Krajowej Rady Sądownictwa złożonego do Trybunału Konstytucyjnego, należy przede wszystkim podnieść istotną wątpliwość co do tego, czy wniosek tej Rady jest w ogóle dopuszczalny w tej konkretnej sprawie, a zatem czy KRS jest legitymowana do składania wniosku o kontrolę konstytucyjną ustawy nowelizującej ustawę o Trybunale Konstytucyjnym.

KRS w przedstawionym wniosku nie wyjaśnia wyraźnie związku konstytucyjnej gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów, sprawujących wymiar sprawiedliwości w najszerszym zakresie tego pojęcia (a więc nie tylko sądów powszechnych, wojskowych i Sądu Najwyższego, ale także sądów administracyjnych), na straży których to wartości stoi ta Rada, z konstytucyjną gwarancją niezawisłości sędziów Trybunału czy z odrębnością i niezależnością od innych władz Trybunału Konstytucyjnego.

Podnieść należy, iż Trybunał Konstytucyjny jest organem orzecznym, ale nie jest organem sprawującym w Rzeczypospolitej Polskiej „wymiar sprawiedliwości”, w rozumieniu art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej. Trybunał orzeka w imieniu RP w sprawach konstytucyjnych, w szczególności o zgodności norm prawnych z Konstytucją.

Nawet w drodze bardzo szerokiego rozumienia kompetencji KRS, wynikających bezpośrednio z art. 186 ust. 2 Konstytucji, nie można uznać, że

Rada 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.

KRS wskazuje, że na skutek przedłożenia Radzie do zaopiniowania projektu tej ustawy w terminie uniemożliwiającym odniesienie się do rozwiązań zawartych w projekcie, a dotyczących ważnych dla państwa spraw ustrojowych, do których zalicza się ustrój Trybunału Konstytucyjnego, doszło do uchwalenia ustawy z naruszeniem trybu wymaganego przepisami prawa, skutkującego niezgodnością tego aktu normatywnego z art. 7 Konstytucji. KRS podnosi, iż przewidziane w tej nowelizacji zmiany przepisów dotyczących wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego wiążą się ściśle z ich niezawisłością.

Jeżeliby nawet podzielić podniesiony przez KRS zarzut, iż uchwalenie tej ustawy, w nieuzasadnionych okolicznościach przyspieszonym 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.

Zgodnie z ustawą o KRS, Rada opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów. Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., w sprawie o sygn. K 39/07 (OTK ZU nr 10/A/2007), stwierdził, że opiniodawcza kompetencja KRS, szczegółowo uregulowana w ustawie, posiada konstytucyjne zakotwiczenie, ponieważ w wypadku KRS „straż” (o której mówi art. 186 ust. 1 Konstytucji), obejmuje sobą funkcjonalnie pieczę nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziów.

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, a w zakresie obejmującym sędziów sądów w art. 175 ust. ustawy zasadniczej. Owo konstytucyjne zakotwiczenie kompetencji opiniodawczych KRS, w ujęciu wyroku o sygn. K 39/07, 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”.

Z pewnością żadne względy konstytucyjne nie uzasadniały takiego pośpiechu w uchwalaniu aktu normatywnego o charakterze ustrojowym, jak to miało miejsce w przypadku ustawy nowelizującej (względy takie nie zostały też przedstawione w uzasadnieniu do projektu ustawy), by usprawiedliwić naruszenie regulaminowej procedury, mającej swoje zakotwiczenie w normach konstytucyjnych, uchwalania ustaw dotyczących ustroju organu władzy sądowniczej, którym jest Trybunał Konstytucyjny, w tym pominięcie etapu opiniowania projektu przez uczestników procesu legislacyjnego, a także udziału ekspertów, w szczególności z zakresu prawa konstytucyjnego.

KRS jest konstytucyjnym, kolegialnym organem państwa, a jej zadania statuuje ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, składu Rady, jak i jej kompetencji. Przez niektórych przedstawicieli doktryny (zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001) jest nawet traktowana jako „niezależny pozajudykacyjny organ władzy sądowniczej”, zwracających równocześnie uwagę na fakt, że zakres działania Rady jest szerszy i obejmuje wiele zadań o państwowym charakterze. Pogląd ten koresponduje z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1999 r., w sprawie o sygn. P. 6/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 164), w którym Trybunał stwierdził, że KRS jest swoistym, samodzielny, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą (por. tekst wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

Opinia KRS nie może więc zostać pominięta w ustawodawczej procedurze stanowienia aktów prawnych, ale wyłącznie w procedurze tworzenia aktów obejmujących regulacje mogące owej niezależności sądów i niezawisłości sędziów dotyczyć, a zwłaszcza jej zagrażać.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej gwarantuje niezawisłość sędziom konstytucyjnym, w takim samym stopniu, w jakim zawarowuje ją w art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziom sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych i Sądu Najwyższego, co jednak wskazuje na odrębność ustrojową sędziów Trybunału od sędziów innych organów władzy sądowniczej.

Zawarte w kwestionowanej ustawie nowelizacyjnej unormowania nie dotyczą ani wprost, ani pośrednio spraw dotyczących statusu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. KRS obejmuje swymi uprawnieniami rozpatrywanie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych finalizowane przedstawianiem Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów na stanowiska w Sądzie Najwyższym, sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych, czy ustalanie zasad etyki zawodowej sędziów i czuwanie nad ich przestrzeganiem oraz wypowiedanie się o stanie kadry sędziowskiej.

Sędziowie Trybunału, jako sędziowie konstytucyjni, a zatem tzw. sędziowie prawa, niesprawujący wymiaru sprawiedliwości, nie podlegają jakimkolwiek ocenom tej Rady. Prezes Trybunału Konstytucyjnego nie wchodzi z urzędu (tak jak pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego) w skład Rady, a sędziowie Trybunału nie mają swojego pochodzącego z wyboru przedstawiciela w KRS, albowiem ani z norm Konstytucji ani z ustawy o KRS nie wynikają żadne uprawnienia tej Rady

w zakresie uczestnictwa w parlamentarnej procedurze wyboru sędziów Trybunału. Rozpatrując i oceniając kandydaty na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiska sędziów w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz przedstawiając Prezydentowi wnioski o powołanie tych sędziów, Rada jest uczestnikiem odrębnej procedury kreowania kadr wymiaru sprawiedliwości.

W tym stanie rzeczy należy uznać, 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.

Przed merytoryczną oceną zakwestionowanych przez Wnioskodawców regulacji, należy ustosunkować się do zarzutu najdalej idącego w aspekcie kontroli konstytucyjnej ustawy nowelizującej, a mianowicie zarzutu naruszenia trybu jej uchwalenia, podniesionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W ocenie tego Wnioskodawcy, już samo tempo prac nad projektem ustawy, który dotyczył konstytucyjnego organu państwa w sektorze władzy sądowniczej, jakim jest Trybunał Konstytucyjny, budzi istotne zastrzeżenia konstytucyjne. Wątpliwości te wzmacnia zaś zawartość normatywna projektu, gdyż dotyczy ona zagadnień natury ustrojowej, w tym sfery niezależności Trybunału Konstytucyjnego od innych władz oraz niezawisłości jego sędziów.

Zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o TK, przedmiotem kontroli konstytucyjnej może być nie tylko treść aktu normatywnego lub jego części, lecz również kompetencja do wydania aktu normatywnego lub tryb jego wydania (czynność prawodawcza). O ile kompetencja do wydania aktu normatywnego (w tym

przypadku kompetencja Sejmu do wydania ustawy) nie budzi wątpliwości konstytucyjnych, to wątpliwości te wywołuje sam tryb jej uchwalenia.

Ustawa nowelizująca, której projekt wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 13 listopada 2015 r. (druk sejmowy nr 12), została skierowana w dniu 17 listopada 2015 r. do pierwszego czytania w Komisji Ustawodawczej, które odbyło się w dniu 18 listopada 2015 r. Na posiedzeniu Sejmu w dniu 19 listopada 2015 r. ustawa została uchwalona. Następnego dnia - 20 listopada 2015 r. - Senat przyjął ustawę bez poprawek i tego samego dnia Prezydent Rzeczypospolitej podpisał ustawę, która została opublikowana w Dzienniku Ustaw RP również tego samego dnia, tj. 20 listopada 2015 r.

Z art. 112 Konstytucji RP wynika, że organizację wewnętrzną i porządek obrad Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm. W efekcie „porządek obrad” Sejmu, w tym prace nad projektami ustaw określa regulamin uchwalony przez Sejm. Aktualnie czyni to uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (j. t. M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.).

Stosownie do art. 34 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Sejmu RP, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno odpowiadać warunkom, na które wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich. W kwestii tej należy podzielić wszystkie uwagi RPO, odnoszące się do istotnych braków tego uzasadnienia i ich skutków.

Konstytucja nie formułuje jednak *expressis verbis* wymagania generalnego, by projekt ustawy był uzupełniany uzasadnieniem. Wymaganie to wynika natomiast z regulaminu Sejmu oraz ustabilizowanej praktyki legislacyjnej. Przepis art. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej ustanawia jedynie,

w aspekcie uzasadniania projektu aktu normatywnego, szczególnie obowiązek, adresowany do projektodawcy, przedstawiania – wraz z projektem ustawy – skutków finansowych jej wykonania. Obowiązek ten ciąży na wszystkich podmiotach inicjatywy ustawodawczej. Przedstawienie skutków finansowych jest zatem koniecznym elementem uzasadnienia każdego projektu. Konstytucja nie wymaga więc, by uzasadnienie projektu ustawy zawierało jeszcze inne elementy niż określone w art. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej. Nie ma jednak przeszkód by obowiązki takie wprowadzał regulamin Sejmu.

Art. 34 tego regulaminu nie tylko wyraźnie określa, jak już wspomniano wyżej, obowiązek dołączenia do projektu ustawy uzasadnienia, ale wskazuje szereg elementów które takie uzasadnienie powinno zawierać.

Nie wydaje się jednak, by niedoskonałości, czy nawet braki, które niewątpliwie można zarzucić uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, 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 pkt. 8 uzasadnienia, że ustawa nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 marca 2004 r. (sygn. akt K 37/03, OTK nr 3/A/2004, poz. 21), *„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. Rozwiązanie to widzieć należy także w kontekście dążenia do zapewnienia działalności Sejmu większej sprawności. Przy takim założeniu stwierdzić należy,*



że zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym.” Pogląd ten został podtrzymany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 maja 2009 r. (sygn. akt P 11/08, OTK nr 4/A/2009, poz. 49).

Zasada trzech czytań, odniesiona wyłącznie do postępowania sejmowego (sposób rozpatrywania ustawy przez Senat jest pozostawiony unormowaniu w regulaminie tej izby), jest wyrazem powszechnie przyjętego modelu procedury ustawodawczej, polegającego na kilkakrotnym rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym, zanim Sejm uchwali ustawę w ostatecznym kształcie. Pojęcie „czytania” oznacza zaś – na ogół – rozpatrzenie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym izby.

Wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach, o których mówi art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, nie jest więc jedynie formalnością, lecz spełnieniem warunku koniecznego dla wypełnienia treści tej normy konstytucyjnej. Przyjęty w tej normie konstytucyjnej (i rozwinięty w wewnętrznej uchwale Sejmu) porządek pracy nad projektem daje wyraz dążeniu do poddania go sformalizowanej sekwencji etapów postępowania, a tym samym takiego rozciągnięcia w czasie, by zapobiec podejmowaniu decyzji nieprzemyślanych. (zob. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2001, uwagi do Rozdziału IV „Sejm i Senat”, artykuł 119, s. 2-3).

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 – jak słusznie zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich – uwzględnienia wszystkich aspektów rozpatrywanego problemu i nie jest oparta na argumentach słuszności i racjonalności, lecz wyłącznie na argumencie stanowiącym wolę większości sejmowej.

Proces tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym, powinien stwarzać możliwość urzeczywistnienia wartości i zasad konstytucyjnych określających tworzenie źródeł prawa. W świetle poglądów wyrażanych w nauce prawa konstytucyjnego, przy tworzeniu prawa należy uwzględnić 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. Wskazuje na to również m.in. preambuła do Konstytucji RP, która zakłada konieczność oparcia prawa „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

„Rozpatrzenie” w znaczeniu, jakie mu nadaje wskazana norma ustawy zasadniczej, powinno polegać na dialogu wszystkich uczestników postępowania prawodawczego.

W doktrynie wyrażono pogląd, iż zasada legalności w działalności ustawodawczej parlamentu nie może być zawężona jedynie do skonstatowania generalnej legitymacji do sprawowania władzy ustawodawczej, czy też do przestrzegania wyłącznie konstytucyjnych reguł stanowienia prawa, ale wiąże się z potrzebą dotrzymania całokształtu obowiązujących „reguł gry” związanych z procedurą tworzenia prawa (por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 73-74).

W toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy nowelizującej, reguła trzech czytań projektu została dochowana, chociaż budzi wątpliwości pośpieszny tok prac legislacyjnych, wykluczający tym samym wyrażenie opinii o projekcie przez podmioty nim zainteresowane.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że dochowanie trybu ustawodawczego, unormowanego w przepisach Konstytucji, jest warunkiem

dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, zaś działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane zostało stanowisko, iż uchybienie normom procedury prawodawczej, które sformułowane zostały w przepisach ustaw i regulaminów parlamentarnych, a zatem wymagań proceduralnych, może być rozpatrywane jako naruszenie art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Nie znaczy to jednak, że każde naruszenie przepisów normujących procedurę prawodawczą powoduje niezgodność aktu prawnego z Konstytucją.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżniono naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej, które może stanowić podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją. Taki charakter miało np. zgłoszenie poprawki na dalszym etapie procedury ustawodawczej, która nie mieściła się w zakresie treściowym projektu wniesionego w ramach inicjatywy ustawodawczej (zob. np. wyroki TK: z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40) albo niepoddanie projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji (zob. wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Trybunał stwierdzał także, iż naruszenie regulacji dotyczących innych, mniej istotnych elementów procesu legislacyjnego, nie powoduje niezgodności z Konstytucją (zob. wyroki TK: z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112 oraz z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

W konsekwencji, 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 nowelizującej.

Z kolei, przewidziana w art. 1 ust. 4 ustawy nowelizującej (kwestionowanym przez Grupę posłów) zmiana brzmienia przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o TK, dotyczącego składania ślubowania wobec Prezydenta RP przez wybranego sędziego TK, chociaż w zasadzie jest powtórzeniem dotychczasowego brzmienia tego przepisu, wprowadza jednak niezwykle istotną zmianę. Ustanawia mianowicie 30-dniowy termin (liczony od dnia wyboru danego sędziego TK) do złożenia przez tego sędziego ślubowania wobec Prezydenta RP, nie precyzując czy i w jakim zakresie termin ten obliгуje 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.

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 wygaszenie 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 w art. 36, a Konstytucja w tym zakresie nie zawiera żadnej regulacji.

Wprowadzone nowe brzmienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK, dotyczące 30-dniowego terminu, określa zatem jedynie ramy czasowe złożenia ślubowania („osoba wybrana ... składa ... w terminie ...ślubowanie”) 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, iż – w dodanym ust. 1a – nastąpiło wprowadzenie zasady, że od dnia złożenia ślubowania rozpoczyna się bieg terminu kadencji sędziego Trybunału.

Jako że Konstytucja RP 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 jednak przyznać kompetencji do odmowy odebrania ślubowania czy powstrzymania się od czynności odebrania ślubowania. Taka odmowa (nawet w postaci zaniechania przyjęcia ślubowania) miałaby w istocie – poprzez bezpośredni wpływ na możliwość sprawowania urzędu przez sędziego TK – charakter władczej ingerencji, dokonywanej przez władzę wykonawczą, w kompetencję zagwarantowaną władzy ustawodawczej, w tym przypadku tylko Sejmowi, w art. 194 ust. 1 Konstytucji.

„Zasada monopolu Sejmu w obsadzaniu stanowisk sędziów konstytucyjnych kontrastuje z procedurą wyboru sędziów „sądowych (by użyć sformułowania W. Sokolewicz), całkowicie pozostawioną poza wpływem parlamentu. (...) Konstytucja przesądza w sposób wyraźny, że kompetencja obsadzania stanowisk sędziów Trybunału należy do Sejmu i tylko do Sejmu (zob.

Leszek Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Rozdział VIII „Sądy i trybunały”, uwagi do art. 194, s. 4-5).

Art. 21 ustawy o TK, aby spełniać reguły określoności przepisów praw, a tym samym standardy wynikające z zasad poprawnej legislacji, powinien zatem zostać zredagowany jedynie w taki sposób, aby z tego przepisu mógł jednoznacznie wynikać nie tylko obowiązek złożenia ślubowania przez wybranego sędziego, ale również obowiązek odebrania ślubowania przez Prezydenta, w ustawowo określonym terminie.

Na kwestie te zwracał uwagę przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy nowelizującej na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej Sejmu RP w dniu 18 listopada 2015 r. (Biuletyn nr 31/VII protokół posiedzenia Komisji Ustawodawczej, dostępny na stronie internetowej Sejmu w zakładce „Proces legislacyjny”).

Zasada trójpodziału władz wyrażona w art. 10 ustawy zasadniczej (aczkolwiek przepis ten nie został przez Wnioskodawcę wskazany jako wzorzec konstytucyjnej kontroli), zalicza Prezydenta RP do organów „sprawujących” władzę wykonawczą (obok Rady Ministrów). Reguła równowagi i wzajemnego oddziaływania wszystkich sektorów władzy państwa nie oznacza ich separacji i braku wzajemnych zależności, lecz oddziaływanie ich na siebie. Równowaga to również współpraca władz ze sobą i możliwości prowadzenia dialogu. Relacje władzy wykonawczej i władzy sądowniczej muszą być jednak kształtowane zgodnie z założeniem całkowitej separacji w zakresie sprawowania powierzonych tym sektorom władzy funkcji, albowiem organom władzy sądowniczej Konstytucja gwarantuje całkowitą niezależność, a jej przedstawicielom sprawującym urząd sędziego – niezawisłość.

W odniesieniu do relacji między Prezydentem RP a władzą ustawodawczą, za niedopuszczalną – również w aspekcie przestrzegania zasady podziału władz – należy uznać władcą ingerencję Prezydenta RP w sferę uprawnień władzy

ustawodawczej, w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, za sprzeczną ze wskazana 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 nowelizującą brzmienie art. 21 ust. 1 ustawy o TK pozwala – przy braku konsekwencji prawnych niedotrzymania 30-dniowego terminu przez Prezydenta – na dokonywanie przez władzę wykonawczą nie tylko zrecenzowania, czy blokowania decyzji władzy sądowniczej, ale wręcz jej unicestwienia.

Także wprowadzony ustawą nowelizującą art. 21 ust. 1a ustawy o TK, 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, iż 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.

W doktrynie wyrażany jest pogląd, że skoro zasadą konstytucyjną jest zapewnienie ciągłości działania Trybunału, to tym samym powinno być regułą,

że Sejm dokonuje obsadzenia całego składu TK w taki sposób, aby zapewnić mu ciągłość działania. „W takiej sytuacji dziewięcioletnia kadencja sędziego Trybunału rozpocznie się z pierwszym dniem po upływie kadencji dotychczasowego sędziego, a nie z dniem podjęcia uchwały przez Sejm o wyborze danej osoby na to stanowisko. Jednocześnie oznacza to, że Prezydent może i powinien odebrać ślubowanie od nowo wybranego sędziego w pierwszym dniu dopuszczalności rozpoczęcia urzędowania, co pokrywa się z pierwszym dniem dziewięcioletniej kadencji. Niemniej jednak późniejsze ślubowanie nie wpływa na bieg kadencji, ale ma znaczenie dla prawnej możliwości wykonywania obowiązków sędziowskich. Nieco odmiennie sprawa przedstawia się, gdy wybór przez Sejm nowego sędziego odbywa się w sytuacji, gdy mandat dotychczasowego sędziego już wygasł. W tym przypadku dzień wyboru danej osoby na stanowisko sędziego będzie jednocześnie pierwszym dniem dziewięcioletniej kadencji. Niezmiennie zaś dzień złożenia ślubowania od nowo wybranego sędziego warunkuje rozpoczęcie jego urzędowania. (...) Rozpoczęcie kadencji sędziego należy odróżnić od możliwości pełnienia przez niego stanowiska sędziego. Ten drugi stan jest bowiem uzależniony od złożenia ślubowania przez nowo wybranego sędziego i objęcia stanowiska, co może nastąpić nie wcześniej niż po wygaśnięciu mandatu osoby zajmującej stanowisko sędziego Trybunału.” (M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 102).

Przepis art. 21 ust. 1a ustawy o TK prowadzi do nieuprawnionej ingerencji Prezydenta RP w procedurę wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a zatem pozostaje w kolizji z art. 194 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Jak podnosi cytowany już wcześniej prof. Marek Zubik, „(...) Prezydentowi nie przysługują żadne uprawnienia do kwestionowania merytoryczności dokonanego wyboru sędziego przez Sejm. Określony w ustawie



obowiązek odebrania ślubowania powinien być zrealizowany niezwłocznie.” (*op. cit.*, str. 94).

Tylko odmowa złożenia ślubowania jest równoznaczna ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego Trybunału. Treść art. 21 ust. 2 ustawy o TK nie pozostawia w związku z tym żadnych wątpliwości, że osoba wybrana przez Sejm z dniem określonym w uchwale o wyborze obejmuje stanowisko sędziego Trybunału.

Na kwestie te zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. akt I CSK 16/09, OSP z 2011 r, Nr 7-8, poz. 81), „pojęcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego należy rozumieć jako uprawnienie do zajmowania stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego na okres kadencji wynoszącej 9 lat. Związany z tym stosunek prawny pomiędzy sędzią a Państwem ma charakter publicznoprawny. Jego nawiązanie i wygaśnięcie należy wyłącznie do kompetencji wskazanych w przepisach organów państwa. Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem kadencji może nastąpić tylko w przypadkach wyraźnie określonych w ustawie.”

Tylko odmowa złożenia ślubowania, a więc wyraźne oświadczenie woli w tym przedmiocie, prowadzi do utraty stanowiska sędziego, albowiem zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o TK traktowana jest równoznacznie ze zrzeczeniem się stanowiska sędziego. Z tego zatem powodu, iż 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).

Problem trwałości i stabilizacji funkcjonowania organów konstytucyjnych był wielokrotnie rozważany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK: z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30; z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95; z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 94; z dnia 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48; z dnia 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK w 1996 r., cz. I, s. 78).

Zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa stanowi jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie w wyroku z dnia 23 marca 2006 r., w sprawie o sygn. akt K 4/06, w którym stwierdził: *„Wszelkiego rodzaju przerwy w działaniu tych organów muszą mieć podstawę wyrażoną w przepisach konstytucyjnych. Polski system konstytucyjny, ukształtowany przez Konstytucję z 1997 r., przyjmuje zasadę ciągłości działania organów konstytucyjnych ze szczególną konsekwencją.”* (OTK ZU nr 3/A/2006 r., poz. 32).

Również w doktrynie podnosi się, iż *„[j]edną z najistotniejszych gwarancji tej niezależności jest stabilizacja na stanowisku oznaczająca zakaz dowolnego odwoływania przed upływem kadencji”* (por. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom III, Warszawa 2003, komentarz do art. 214, s. 6)

Z problematyką tą wiąże się ściśle, zakwestionowane przez wszystkich Wnioskodawców w niniejszej sprawie, rozwiązanie przyjęte w epizodycznym art. 2 ustawy nowelizującej, polegające na skróceniu „kadencji” dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, przez wygaszenie tych kadencji po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Unormowanie to uchybia roli i pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jako organu władzy sądowniczej i ma niewątpliwie charakter arbitralny.

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

Przepis art. 2 ustawy nowelizującej skonstruowano zatem z naruszeniem zasady określoności norm prawnych. Jego interpretacja prokonstytucyjna jest niemożliwa, już chociażby z tego powodu, iż 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 nowelizującą 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.

Zakwestionowany we wnioskach Grupy posłów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, wprowadzony w miejsce art. 137 ustawy o TK, uchylonego przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, przepis art. 137a ustawy o TK, stanowi: „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”.

Przepis ten umieszczony został, tak jak uchylony art. 137 ustawy o TK, pośród przepisów przejściowych i dostosowujących, i wprowadza, w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015 znacznie krótszy, niż określony w art. 19 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (wynoszący 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy) – w więc na zasadzie wyjątku – siedmiodniowy termin od dnia wejścia w życie ustawy na złożenie wniosku.

Art. 137a ustawy o TK, jako przepis epizodyczny, ponieważ jego treść na to wskazuje (odnosi się do przeprowadzenia wyboru sędziów Trybunału w miejsce tych, których kadencja kończy się w 2015 roku), pozwala ponownie na jednorazowy wybór sędziów Trybunału, przy zastosowaniu owego skróconego terminu zgłaszania kandydatów.

Pozwala 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 bowiem 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.

W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, iż „[s]posób powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego sprawia, że jego skład nie jest uzależniony

od decyzji Sejmu jednej kadencji. Ma to sprzyjać apolityczności Trybunału. Sędziowie wybierani są indywidualnie wraz ze stopniowym zwalnianiem kolejnych miejsc w piętnastoosobowym składzie Trybunału Konstytucyjnego” (Piotr Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa 2008, s. 382).

Wprowadzenie przez ustawodawcę art. 137a ustawy o TK 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 roku, staje się to uprawnione, gdyż wypada w czasie trwania kadencji Sejmu wybranego w wyborach w dniu 25 października 2015 r.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż 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 przepisu art. 137a, narusza zatem 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.

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 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.

Ustawodawca by 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, powinien wyraźnie wskazać, że ów skrócony termin, przewidziany w art. 137a ustawy o TK, na zgłoszenie kandydatów 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 w dniu 12 listopada 2015 r.

W konsekwencji, należy uznać art. 137a ustawy o TK, w zakresie w jakim umożliwia ponowny wybór sędziów na stanowiska opróżnione w czasie trwania VII kadencji Sejmu RP i obsadzone, w wyniku wyboru na te stanowiska trzech innych sędziów, za niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

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.

Za nieadekwatne do oceny kwestionowanej normy należy zaś uznać następujące przepisy: art. 45 ust. 1 – 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 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich

i Politycznych), albowiem pomiędzy zakwestionowaną normą a przywołanymi wzorcami kontroli nie zachodzi niezbędny związek pojęciowy. Dotyczą bowiem praw i wolności obywatelskich, realizowanych w ramach postępowania przez organami wymiaru sprawiedliwości, statusu sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości, a nie kwestii związanych ze statusem sędziów konstytucyjnych.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.



*Andrzej Seremet*